

# Intensjonelle valg eller kulturelt bunden utvikling?

*En komparativ studie av variasjonen i  
organiseringen av utlendingsforvaltningen  
mellom de skandinaviske landene*

Kjersti Margrete Smedsrud



Masteroppgave i statsvitenskap,  
Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Mai 2011



# Intensjonelle valg eller kulturelt bunden utvikling?

*En komparativ studie av variasjonen i organiseringen av  
utlendingsforvaltningen mellom de skandinaviske  
landene*

Kjersti Margrete Smedsrud

© Kjersti Margrete Smedsrud

2011

Intensjonelle valg eller kulturelt bunden utvikling?

Kjersti Margrete Smedsrud

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

# Forord

Jeg ønsker først og fremst å takke min veileder, Tom Christensen, som har hjulpet meg fra start til mål i denne prosessen. Takk for konkret og konstruktiv tilbakemelding, tilgjengelighet, oppmuntrende ord og stor tillit.

Takk til gode venner og medstudenter i åttende og niende etasje i Eilert Sundts hus for et fantastisk miljø å få være en del av. Takk også til Ellen Lund for korrekturlesing og språklig rettleiding. Til slutt vil jeg takke for uunnværlig støtte fra venner og familie.

Oslo, mai 2011

Kjersti Margrete Smedsrud

Antall ord: 42 610



# Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Utlendingsforvaltningen .....	1
1.2	Avgrensning av tema og problemstilling.....	1
1.3	Teoretisk utgangspunkt og metodebruk .....	3
1.4	Offentlig forvaltning som forskningsfelt i Skandinavia.....	4
1.5	Oppgavens oppbygning .....	6
2	Teoretisk utgangspunkt og metodiske avveininger.....	7
2.1	Innledning.....	7
2.2	Et instrumentelt perspektiv .....	8
2.2.1	Perspektivets hovedelementer .....	8
2.2.2	Muligheter for rasjonell styring.....	9
2.2.3	Hierarkisk orientert versus forhandlingsvariant.....	11
2.3	Et institusjonelt perspektiv .....	12
2.3.1	En alternativ tilnærming.....	12
2.3.2	Kulturperspektivets hovedelementer.....	13
2.4	Hensyn i den offentlige sektor.....	16
2.4.1	Det offentliges særegne rolle.....	16
2.4.2	Politisk styring.....	17
2.4.3	Faglig autonomi.....	18
2.4.4	Rettssikkerhet .....	19
2.4.5	Effektivitet.....	20
2.4.6	Legitimitet .....	21
2.4.7	Forholdet mellom de ulike prinsippene.....	22
2.5	Organisasjonsstruktur .....	24
2.5.1	Formell struktur.....	24
2.5.2	Vertikal spesialisering .....	25
2.5.3	Horisontal spesialisering .....	27
2.5.4	Koordineringsformer .....	30
2.6	Teoretiske forventninger til utformingen av de skandinaviske utlendingsforvaltningene .....	32
2.7	Forskningsdesign og metode .....	33

2.7.1	Valg av forskningsdesign .....	33
2.7.2	Valg av metode og kilder .....	34
2.7.3	Validitet.....	37
2.7.4	Reliabilitet.....	39
3	Organiseringen av utlendingsforvaltningen i Skandinavia .....	41
3.1	Innledning.....	41
3.2	Organiseringen av utlendingsforvaltningen i Danmark.....	41
3.2.1	Historisk utvikling.....	41
3.2.2	Dagens struktur .....	43
3.2.3	Evaluering av dagens organisering .....	45
3.3	Organiseringen av utlendingsforvaltningen i Sverige .....	46
3.3.1	Historisk utvikling.....	46
3.3.2	Dagens struktur .....	48
3.3.3	Evaluering av dagens organisering .....	49
3.4	Organiseringen av utlendingsforvaltningen i Norge .....	50
3.4.1	Historisk utvikling.....	50
3.4.2	Dagens struktur .....	53
3.4.3	Evaluering av dagens organisering .....	55
3.5	Skjematisk oppsummering av hovedtrekkene .....	56
3.6	Felles skandinavisk kontekst på utlendingsfeltet.....	58
4	Analyse av de strukturelle forskjellene .....	61
4.1	Innledning.....	61
4.2	Fortolkning ut i fra et instrumentelt perspektiv .....	62
4.2.1	Offentlige hensyn nedfelt i formell struktur.....	62
4.2.2	Politisk styring.....	62
4.2.3	Faglig autonomi.....	66
4.2.4	Rettsikkerhet .....	71
4.2.5	Effektivitet.....	76
4.2.6	Legitimitet .....	78
4.2.7	Sammenfatning av den instrumentelle fortolkningen .....	82
4.3	Fortolkning ut i fra et institusjonelt perspektiv .....	85
4.3.1	Kulturperspektivet som alternativt utgangspunkt .....	85
4.3.2	Dagens formelle struktur som historisk arv .....	85



4.4	De teoretiske fortolkningene sett i sammenheng.....	90
4.4.1	Sammenkobling av kultur og rasjonalitet.....	90
4.4.2	Komplekse forklaringer på dagens formelle struktur.....	90
4.4.3	Grunnlaget for offentlig prioritering og uformell organisasjonskultur .....	93
5	Avslutning .....	97
5.1	Oppsummering av hovedfunn .....	97
5.1.1	Forskjeller mellom de skandinaviske utlendingsforvaltningene .....	97
5.1.2	Prioritering av offentlige hensyn som forklaringsfaktor på strukturelle forskjeller .....	98
5.2	Teoretiske implikasjoner .....	101
5.3	Veien videre.....	102
	Litteraturliste .....	105
	<b>Figur 3.1:</b> Illustrasjon av styringsforholdene i utlendingsforvaltningen i Danmark .....	45
	<b>Figur 3.2:</b> Illustrasjon av styringsforholdene i utlendingsforvaltningen i Sverige.....	49
	<b>Figur 3.3:</b> Illustrasjon av styringsforholdene i utlendingsforvaltningen i Norge.....	55
	<b>Tabell 3.1:</b> Oppsummering av hovedtrekkene i kontrolldelene av de skandinaviske utlendingsforvaltningene.....	57



# 1 Innledning

## 1.1 Utlendingsforvaltningen

Utlendingsfeltet er et område der det har skjedd omfattende endringer de siste tiårene og som i dag er preget av stor kompleksitet og et mangfold av oppgaver. At man må forholde seg til mennesker som forflytter seg på tvers av landegrenser, har vært en del av hele nasjonalstatens historie. Allikevel er det vesentlige trekk ved dagens situasjon som skiller seg fra de foregående. Spesielt er dette knyttet til den globale karakteren og størrelsen på migrasjonsstrømmene (Castles og Miller 2009: 10-12). Migrasjonen skjer over store avstander og i langt større skala enn tidligere. Et annet poeng er hvilken politisering som har skjedd på feltet. Diskusjonene er blant annet knyttet til globale ulikheter, kulturelle konflikter, nasjonal identitet, sikkerhet, menneskerettigheter, integrasjonsproblematikk, velferdsstatsutfordringer og sosial marginalisering. Dessuten er feltet preget av at forvaltningen skjer på flere nivåer, fra det lokale til det internasjonale. I europeisk sammenheng har ikke minst utviklingen av EU ledet til at den regionale dimensjonen har blitt en svært tydelig del av utlendingsfeltet (Morales 2003:116). Samlet sett har dette ført til en markant endring i konteksten for hvordan samfunnet og det offentlige apparat kan forholde seg til tematikken. Endringene har ledet til behov for organisering og samordning på en helt annen måte en tidligere. Dette gjør utlendingsforvaltningen til et interessant tilfelle å studere.

Utlendingsfeltet er langt fra det eneste området hvor utvikling har skjedd. Ettersom staten historisk sett har utvidet sitt ansvarsområde, har den offentlige forvaltningen fått både økt betydning og større utfordringer. På samme tid har det vokst frem store variasjoner i måter å utforme organisasjoner og felt på. Ulikhetene er store både mellom regioner, land og sektorer og over tid. Formålet med denne oppgaven er nettopp å sette fokus på utformingen av offentlige forvaltninger og hva som ligger bak variasjon i den formelle strukturen.

## 1.2 Avgrensning av tema og problemstilling

Denne oppgaven er en komparativ studie av utlendingsforvaltningene i Norge, Sverige og Danmark. Utlendingsfeltet kan sies å omhandle to temaer eller politikkområder, på den ene siden regulering av inntaket av utlendinger, og på den andre siden integreringen av innvandrere i samfunnet (Christensen, Lægreid og Ramslien 2006: 11). Min oppgave er rettet

mot det førstnevnte, immigrasjonskontrollen. Det er dette jeg heretter vil sikte til når jeg omtaler utlendingsfeltet. Det er de sentrale nasjonale institusjoner og strukturelle trekk som vil vektlegges. Valget av de tre skandinaviske landene er ikke tilfeldig. Bakgrunnen er at mine forventninger tilsier at det finnes vesentlige ulikheter mellom de tre landenes utforming av utlendingsforvaltningen, til tross for store likheter både når det gjelder utlendingsfeltet spesifikt og mer generelle samfunnsmessige og politiske trekk. Jeg har ut i fra dette formulert en todelt problemstilling, som lyder som følgende:

- I. *Hvilke ulikheter i formell organisasjonsstruktur finner man mellom utlendingsforvaltningene i Norge, Sverige og Danmark?*
- II. *I hvilken grad og hvordan kan denne variasjonen ses som et resultat av at ulike prioriteringer av offentlige hensyn er nedfelt i den formelle strukturen?*

Det er altså den formelle strukturen som er hovedfokuset i denne oppgaven og som utgjør den avhengige variabelen. Formell struktur kan beskrives som ”det sett av upersonlige normer og forventninger som spesifiserer *hvem* som har rett og/eller plikt til å treffe beslutninger, *hva* det kan og/eller må treffes beslutninger om, og *hvordan* beslutninger kan og/eller må treffes” (Egeberg 1989: 75). Jeg vil her legge vekt på tre typer av strukturelle trekk, nemlig vertikal spesialisering, horisontal spesialisering og ulike koordineringsformer, når jeg beskriver og analyserer utformingen av de skandinaviske utlendingsforvaltningene.

Mens den første delen av problemstillingen er av deskriptiv art, utvider jeg i den andre delen mitt perspektiv ved å se på sammenhengen mellom den formelle strukturen og vektlegging av offentlige hensyn. Med offentlige hensyn sikter jeg her til de mer allmenne, grunnleggende normene for offentlig myndighetsutøvelse som jeg vurderer som fremtredende i demokratiske statssystemer, såkalte styringsprinsipper (Egeberg 1984: 359). Jeg har her valgt å fokusere på politisk styring, faglig autonomi, rettssikkerhet, effektivitet og legitimitet. Disse verdiene er derimot i et delvis konfliktfylt forhold til hverandre og kan ikke alle optimaliseres på samme tidspunkt. Det er dermed et spørsmål om prioritering og balansering. I hvilken grad og på hvilke måte kommer det til syne ulikheter når det gjelder hvilke offentlige hensyn som blir vektlagt, når man studerer organiseringen av de skandinaviske utlendingsforvaltningene? Hvordan kan dette i så fall forklares?

## 1.3 Teoretisk utgangspunkt og metodebruk

Analysen av utlendingsforvaltningene i de skandinaviske landene og hvordan balanseringen av offentlige hensyn kan være med på å forklare ulikhetene dem i mellom, vil være basert på bruk av varianter av to hovedtilnærminger innenfor organisasjonsteori. For det første vil jeg benytte meg av et instrumentelt perspektiv som legger vekt på hvordan formell struktur kan oppfattes som et verktøy for ledelsen og som noe som velges ut i fra hvilke målsetninger man har. Jeg vil innenfor dette perspektivet ta utgangspunkt i begrenset rasjonalitet, samt elementer fra både en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant av perspektivet. Forventningene ut i fra en slik tilnærming tilsier at eventuelle forskjeller mellom de skandinaviske landene vil gjenspeile bevisste prioriteringer i forhold til hva ledelsen, og eventuelt andre innflytelsesrike aktører, ønsker å oppnå, deriblant ivaretagelse av ulike offentlige hensyn. Faktorer som vil kunne underbygge denne tilnærmingen er offentlige begrunnelser i tråd med de teoretiske forventningene til hva ulike strukturelle trekk bidrar til, helhet når det gjelder strukturelle trekk på ulike deler av feltet og stort rom for endring når målsetninger og omgivelser forandres. Opp mot denne innfallsvinkelen vil jeg sette en institusjonell tilnærming. Varianten jeg her vil benytte meg av er det Christensen et al.(2009) kaller et kulturperspektiv. Her tas utgangspunkt i at det avgjørende for atferd i en organisasjon er de uformelle normene, verdiene og tradisjonene, og at dette leder til stabilitet og i hovedsak kun gradvis og naturlig utvikling. Offentlige hensyn vil være relevant i den grad det ligger prioriteringer inkorporert i denne indre kulturen, som på den ene siden er påvirket av den historiske organisasjonsutforming og som på den andre siden den formelle strukturen tilpasses etter. Stabilitet i organisering og en sterk tilknytning til tradisjoner og opprinnelig utforming vil bygge opp under en slik tilnærming. Jeg vil også vurdere i hvilken grad disse to perspektivene kan komplettere hverandre og sammen gi en mer helhetlig fortolkning av dagens organisatoriske situasjon på utlendingsfeltet. Jeg vektlegger med dette en utfyllende strategi, fremfor en konkurrerende eller avskjermende, når det kommer til bruken av de ulike teoriene (Roness 1997:100).

Jeg tar altså utgangspunktet i Christensen et al.(2009) sitt skille mellom instrumentell teori, med innslag av både en hierarkisk orientert og en forhandlingsvariant, og institusjonell teori, men med fokus på kulturperspektivet. Derimot vil jeg basere meg på en rekke ulike bidrag knyttet opp til disse to nokså generelle organisasjonsteoretiske retningene, for å kunne ta inn ulike aspekter og gi en mer nyansert forståelse ut i fra perspektivene. Sentrale

bidragsyttere på feltet, som Luther Gulick, Herbert Simon, Paul Pierson, James G. March og Johan P. Olsen, vil bli diskutert i det teoretiske kapittelet.

For å knytte empiri opp mot dette teoretiske utgangspunktet, vil jeg i denne oppgaven benytte meg av en kvalitativ komparativ casestudie. Metoden jeg benytter meg av er først og fremst dokumentanalyse, i form av studie av offentlige dokumenter, som lover, proposisjoner og utredninger, samt sekundærkilder på feltet. Den formelle strukturen er relativt uproblematisk å beskrive ut i fra et slikt materiale. Derimot stiller analysen av sammenhengen mellom ulikhetene i struktur og offentlige hensyn, større krav til bevissthet i forhold til kontekst, transparenthet når det gjelder kildebruk og vurdering av kildenes troverdighet. Ved bruk av forholdsregler som disse, mener jeg på en tilfredsstillende måte å kunne svare på min problemstilling, innenfor de rammer som en masteroppgave gir.

## **1.4 Offentlig forvaltning som forskningsfelt i Skandinavia**

Som bakgrunn for min oppgave vil jeg her skissere noen utviklingstrekk i studiet av den offentlige forvaltningen i Skandinavia. Organisering har lenge vært et sentralt tema innenfor forskningen, også i skandinavisk kontekst. Interessen for feltet er basert på en antagelse om at hvordan man utformer organisasjoner påvirker faktisk handling. Tradisjonelt har organisasjonsteori derimot vært rettet inn mot det private, mot økonomiske aspekter og i stor grad hatt hovedbase innenfor andre felt enn statsvitenskapen, som økonomi, jus, psykologi og sosiologi (Christensen et al.2009: 12). I skandinavisk sammenheng var det først i etterkrigstiden at det utviklet seg et fokus på offentlige administrasjon, med Knut Dahl Jacobsen som en sentral pioner (Jørgensen 1996:96). Med inspirasjon fra Herbert Simons utgangspunkt i organisasjonsteori og begrenset rasjonalitet, bidro han blant annet til en mengde empirisk baserte studier av den norske forvaltningen. Herbert Simon, som vil bli diskutert i det teoretiske kapittelet, var også en inspirasjonskilde til Danmarks første store navn når det gjelder studie av offentlig organisering, Poul Meyer. Opprinnelig jurist ble han den første danske professoren i offentlig administrasjon (Jørgensen 1996: 95), med arbeidet som *Administrative Organization — a comparative study of the organization of public administration* (1957). Det var derimot først på slutten av 70-tallet at man fikk en riktig økning i interessen for offentlige organisasjoner i Skandinavia. Johan P. Olsen er et viktig navn i denne sammenheng. Spesielt var samarbeidet med James G. March betydningsfullt.

Med bidrag som *Rediscovering Institutions* (1989) introduserte de blant annet en ny-institusjonell måte å se på handling og beslutningsatferd i organisasjoner. Denne tilnærmingen har også vært definerende for et av Olsens senere samarbeid, med den svenske professoren Nils Brunsson, der fokuset har ligget blant annet på reformering og de symbolske aspektene ved formell endring i bidrag som *The reforming organization* (1993). Med sin bakgrunn fra økonomi og lange fartstid ved Handelshögskolan i Stockholm, illustrerer Brunssons fremtredende stilling i studie av offentlig organisasjonsteori i Sverige noe av det som skiller det svenske forskningsfeltet fra det danske og norske. For mens studiet av offentlige organisasjoner har vært sterkt knyttet til statsvitenskap i Danmark og, i særlig grad, Norge, har man i Sverige sett at hovedtyngden er tilknyttet feltet for økonomi og business (Jørgensen 1996: 99-100). Man har derimot i alle landene de senere årene sett en tendens til mer samarbeid og mindre klare grenser mellom de ulike fagretningene med interesse for organisering i det offentlige.

Studiet av den offentlige administrasjon har stått sterkt i Skandinavia, både empirisk og teoretisk, med særlig høy akademisk produktivitet i Norge og Danmark (Jørgensen 1996: 95, 97). Knyttet til utlendingsfeltet spesifikt har Tom Christensen, Per Lægreid og Arne R. Ramslie (2006) sett på utviklingen i den norske forvaltningen ut i fra generelle organisasjonsteorier. Her blir enkelte paralleller til det svenske og danske systemet også trukket. Generelt kan det sies at det siden midten av 90-tallet har vært et økt fokus på komparative studier. Et eksempel på dette er Per Lægreid og Ove K. Pedersens *Fra opbygning til ombygning i staten* (1999a) med bidragsyttere fra alle de tre landene. Temaet er utviklingen av sentralforvaltningen i Skandinavia, med vekt lagt på både nærheten og forskjellene mellom landenes forvaltninger. Flere studier av sektorer i ulike land har også kommet til, deriblant Christensen, Lægreid og Norman (2007) studie av endring i og reformering av utlendingsforvaltningen i Norge og New Zealand. Man har i større grad sett fordelene det gir å sammenligne mellom stater, blant annet ved at man kan stille ulike forvaltninger på samme type felt opp mot hverandre og ved at man kan teste teorier innenfor ulike kontekstuelle rammer. Det er denne utvikling jeg bygger videre på i denne oppgaven. At nettopp utlendingsfeltet i Norge har vært gjenstand for tidligere studier har vært et godt utgangspunkt og gjort det gjennomførbart for meg å favne såpass vidt innenfor de rammene en masteroppgave gir.

## 1.5 Oppgavens oppbygning

For å svare på min problemstilling har jeg valgt å dele opp oppgaven i fem kapitler. I det neste kapitlet ønsker jeg å redegjøre for det teoretiske fundamentet. Her vil jeg starte med å presentere de to perspektivene jeg vil benytte meg av, først det instrumentelle, deretter det institusjonelle kulturperspektivet. Dernest vil jeg gjennomgå de ulike offentlige hensyn som jeg baserer min oppgave på og de strukturelle trekkene ved organisasjoner jeg ønsker å vektlegge. Til slutt i dette kapitlet vil jeg gjennomgå den metoden og det forskningsdesignet jeg har valgt, og de fortrinn og utfordringer som dette medfører.

I kapittel 3 vil jeg redegjøre for de empiriske funnene knyttet til organiseringen av utlendingsforvaltningen i Danmark, Sverige og Norge. Her vil jeg forsøke å finne svar på den første del av problemstillingen min, omhandlende hvilke ulikheter det er mellom forvaltningenes formelle struktur. Jeg vil først gjennomgå historisk utvikling, med fokus på tiden fra og med 80-tallet, dagens organisering og evalueringer gjort av denne organiseringen for hvert enkelt land. Deretter vil jeg gå nærmere inn på hvilke likheter som finnes i kontekst og utgangspunkt på utlendingsfeltet, som gjør det interessant å se på hvorfor det allikevel er forskjeller mellom de organisatoriske løsningene som er valgt.

I kapittel 4 vil andre del av min problemstilling bli forsøkt besvart, gjennom en analyse av hvordan ulikhetene mellom forvaltningene kan skyldes forskjellige prioriteringer av offentlige hensyn. Her vil jeg først, med grunnlag av et instrumentelt perspektiv, drøfte i hvilken grad de ulike offentlige hensynene ser ut til å være nedfelt i den formelle utformingen i de tre landene som et bevisst valg fra ledelsen, ved å se på grad av overensstemmelse mellom de forventede konsekvenser av de strukturelle løsningene og begrunnelser som er gitt fra sentrale aktører. Videre vil jeg utfordre denne tilnærmingen gjennom kulturperspektivet. Her vil jeg vise til trekk som tyder på at stabilitet, tradisjoner og uformelle normer, deriblant vurderinger av ulike offentlige hensyn, er det avgjørende for dagens struktur. Til slutt drøfter jeg i hvilken grad og på hvilke måter disse to perspektivene kan være utfyllende og sammen øke forståelsen for dagens systemer og ulikhetene mellom dem.

Gjennom kapittel 5 vil jeg oppsummere og konkludere, samt si noe om hvilke teoretiske implikasjoner dette leder til og hvilken videre forskning som ut i fra dette utgangspunktet kunne vært nyttig og interessant.



## 2 Teoretisk utgangspunkt og metodiske avveininger

### 2.1 Innledning

Jeg har i dette kapittelet som mål å redegjøre for det teoretiske og metodiske fundamentet for denne oppgaven. Jeg vil starte med å gjennomgå et instrumentelt perspektiv, der det legges vekt på betydningen av formell struktur. En av de essensielle antagelsene er nettopp at den formelle strukturen påvirker atferd og resultater i organisasjoner og at organisasjoner bevisst utformes av ledelsen for å nå mål. Jeg vil videre skissere en alternativ tilnærming til organisering i det offentlige, et institusjonelt kulturperspektiv, og drøfte forklaringen den gir på ulikheter i formell struktur og sammenheng mellom organisasjonsutforming og offentlige hensyn. I et slikt perspektiv er det den indre organisasjonskulturen og historisk stabilitet som står i sentrum. Neste steg vil være en gjennomgang av de relevante generelle hensyn som jeg vurderer som rådende i vestlige, demokratiske statsstyrer og som vil danne grunnlaget for den videre analysen. Disse offentlige hensynene er politisk styring, faglig autonomi, rettssikkerhet, effektivitet og legitimitet. Forholdet mellom dem vil også bli drøftet. Jeg vil videre gjøre rede for de sentrale formelle strukturelle trekk som vil benyttes for å beskrive utlendingsforvaltningene, samt hva de instrumentelt sett forventes å bidra til. Her legges vekt på vertikal spesialisering, horisontal spesialisering og koordineringsformer. Hvilke forventninger de to utvalgte perspektivene gir til dagens organisering av de skandinaviske utlendingsforvaltningene og forholdet mellom formell struktur og offentlige hensyn, vil også kort skisseres. Etter å ha redegjort for det teoretiske grunnlaget for min oppgave, vil jeg til slutt forklare hvilket forskningsdesign og hvilke metode jeg har valgt for å besvare min problemstilling. Jeg vil begrunne disse valgene og vise til styrker og svakheter ved mitt forskningsopplegg, særlig med tanke på oppgavens validitet og reliabilitet. Dette er avgjørende faktorer for en troverdig analyse og velbegrunnede konklusjoner.

## 2.2 Et instrumentelt perspektiv

### 2.2.1 Perspektivets hovedelementer

Min problemstilling er altså rettet mot formell struktur og hvordan ulike verdier og hensyn kan sies å være nedfelt i organiseringen av forvaltningen. Et instrumentelt perspektiv er her en viktig innfallsvinkel, da det tas utgangspunkt i formell struktur som et redskap for ledelsen og som en betydningsfull faktor når det kommer til resultat og utfall. Som jeg vil vise er det flere varianter av en slik tilnærming, og den kan også omtales med mange navn. W. Richard Scott og Gerald F. Davis (2007) betegner det for eksempel som et rasjonelt organisasjonsperspektiv, mens Christensen et al. (2009) kaller det et instrumentelt perspektiv. Jeg velger å benytte meg av det sistnevnte i denne oppgaven. Jeg vil her skissere teoriens hovedinnhold.

Hvordan man definerer et fenomen er avhengig av hvilket perspektiv man inntar. I et instrumentelt perspektiv blir organisasjoner sett på som et redskap for å oppnå visse mål (Scott og Davis 2007: 35). Innenfor en slik logikk kan også organisasjoners formelle struktur utformes formålsrasjonelt. Rasjonalitet kan beskrives som "the extent to which a series of actions is organized in such a way as to lead to predetermined goals with maximum efficiency" (Scott og Davis 2007: 35). Formålsrasjonalitet kan også identifiseres ut i fra dens komponenter (Christensen et al.2009: 35). For det første forutsettes det altså at man har en eller flere målsetninger man ønsker å nå eller problemer man ønsker å løse. Videre har man et sett av alternativer som kan velges når man skal utforme organisasjonen eller foreta handlinger. Disse alternativene blir deretter vurdert ut i fra hvilke konsekvenser og effekter man forventer at de vil medbringe, og sannsynligheten for det. På dette grunnlaget og innenfor de gitte beslutningsrammene blir et alternativ valgt ut i fra en sammenligning av alternativenes konsekvenser og risiko. Målene man etterstreber trenger ikke å være gode i seg selv for at man skal kunne si at man handler formålsrasjonelt (Scott og Davis 2007: 35). Rasjonalitet handler om i hvilke grad man tar beslutninger som er effektive i å oppnå det man ønsker, ikke om intensjonen i seg selv er fornuftig. Det er nettopp konsekvenslogikk og formålsrasjonell handling et instrumentelt perspektiv er basert på.

## 2.2.2 Muligheter for rasjonell styring

Ut i fra en tankegang om formålsrasjonalitet er det stort rom for styring. Styring vil da bety ”påvirkning av forhold som har betydning for måloppnåelse” (Christensen et al. 2009: 8). Denne påvirkningen kan for det første skje gjennom utforming av de strukturelle trekkene. Sammenhengen mellom formell struktur og dens effekter er nokså ukomplisert ut i fra et instrumentelt perspektiv. Her kan man, gjennom å gjøre rasjonelle valg når det gjelder organisering, i stor grad oppnå de resultater man ønsker (Christensen et al. 2009: 173). Som jeg vil komme tilbake til nedenfor, kan dette dreie seg for eksempel om grad av vertikal spesialisering, horisontal spesialisering eller koordinering. Den formelle strukturen kan da utformes for å oppnå for eksempel kvalitetskontroll, ulike aktørers deltagerrett og andre ønskelige rammer for beslutningstaking og handling. Innenfor disse rammene kan styring for det andre skje gjennom formålsrasjonell handling. Ledelsen kan selv gjøre kalkulasjoner og ta en beslutning ut i fra sin egen mål-middel-forståelse, eller det kan skje ved at andre tar avgjørelser blant annet på grunnlag av innsikt og erfaringer om hva ledelsen foretrekker (Christensen et al. 2009: 48).

Styring er altså mulig ved at man vurderer alternativer og gjør valg ut i fra de forventede konsekvensene. Men diskusjonen om i hvor stor grad det er mulig med fullt ut rasjonelle vurderinger og beslutninger, har vært en viktig komponent i utviklingen av det instrumentelle perspektivet. De tidligste teoretiske bidragene på feltet la stor vekt på at den formelle strukturen var et redskap og kunne styres rasjonelt for å nå mål. Frederick W. Taylors bidrag ”The Principles of Scientific Management ” fra 1911 blir regnet som den første innenfor en slik tilnærming. ”In the past the man has been first, in the future the system must be first” (Taylor 2006: 38), er et karakteristisk sitat som illustrerer hans tro på struktur, system og organisering. Max Weber var også på samme tid i ferd med å utvikle sine analyser av byråkratiet som organisasjon (Weber 2000). På 30- og 40-tallet kom det ytterligere bidrag i tråd med denne tradisjonen, med forsøk på utvikling av generelle råd og retningslinjer for hvordan man på best mulig måte skulle utforme og strukturere organisasjoner. Luther Gulick og Henri Fayol var to markante skikkelser innenfor dette feltet når det gjaldt offentlige organisasjoner. Gulicks (1947) ”Notes on the Theory of Organization” fra 1937 kan ses som en slags håndbok for ledere i det offentlige, med vekt på blant annet arbeidsdeling, koordinering og styring. Han var kritisk til hvordan disse organisasjonene så ut til å være for rigide og for lite tilpasningsdyktige til endrede omgivelser, teknologi og oppgaver (Gulick

1947: 43). Innenfor samme tradisjon finner vi Fayol (1950: 40), med sine 14 prinsipper for organisering, der kvaliteter som enhetlig ledelse, hierarki og ryddig rollefordeling vektlegges.

Selv om både Gulick (1947: 4-5) og Fayol (1950: 39) advarer mot å bruke prinsippene uten tanke på relevante omgivelser og forhold, har deres syn på rasjonalitet og generelle råd og veiledning for organisering senere blitt kritisert. En av kritikerne var Herbert Simon. Han hevdet blant annet at Gulicks ulike styringsråd slett ikke var prinsipper for god styring, men heller beskrivende begreper (Simon 1976: 35-36). Opp mot hvert av Gulicks kriterier argumenterte han for at det motsatte også kunne fungere som vel så riktige styringsregler. I ettertid har Thomas H. Hammond, gjennom artikkelen, "In Defence of Luther Gulick's 'Notes on the Theory of Organization'" (1990), kritisert Simons tolkning av Gulicks prinsipper. Hammond er skeptisk til hvordan Simons vurderinger ser ut til å ha "vunnet" denne debatten og vært hegemoniske i forskningen på feltet. Dette mener han har hemmet utviklingen og ledet til at man i dag har mindre kunnskap om organisasjonsstruktur enn man kunne hatt, fordi man nærmest har utelukket muligheten for å finne generelle mønstre eller effekter. Uenigheten på feltet ser altså ut til å være levende fortsatt.

Herbert Simons (1976) kritikk retter seg også inn mot andre sider ved diskusjonen om mulighetene for styring. Han satte spørsmålsteget ved det han mente var en idealisering av individers evne til å oppføre seg fullstendig rasjonelt. " (...) concentration on the rational aspect of human behavior should not be constructed as an assertion that human beings are always or generally rational" (Simon 1976: 61). Han levner ikke individer noen mulighet for å oppnå særlig høy grad av rasjonalitet (Simon 1976: 79). Til dette er alternativene som oftest for mange, tilgjengelig informasjon for liten, konsekvensene av valgene for usikre og individets kognitive evne for begrenset. Handlinger og beslutninger på individnivå blir på dette grunnlag dessuten påvirket av ens rolle i organisasjonen og ens strukturelle omgivelser. Man ser her en motvekt til "the economic man", ofte vist til i økonomiske idealmodeller, i en "administrative man", uten de samme forutsetninger om fullstendig rasjonalitet, men som handler ut i fra sin formelle rolle og de gitte strukturelle omgivelsene (Simon 1976: 39). Denne tilnærmingen gir altså rom for en alternativ måte å tenke på beslutninger og handling innenfor det instrumentelle perspektivet. Det åpnes for det som kalles begrenset rasjonalitet (Christensen et al. 2009: 36). Individer kalkulerer basert på den informasjonen de har tilgang til, de konsekvensene de kan forutse og etter sine ufullkommene evner, og ikke ut i fra noe perfekt utgangspunkt. Beslutninger må uansett tas, men det blir i større grad et spørsmål om resultatsatisfiering, mer enn optimalisering eller maksimering (Christensen et al. 2009: 36).

Allikevel rokker ikke dette på fundamentet bak det instrumentelle perspektivet, nemlig at man ut i fra sin forståelse av mål og virkemidler for å nå disse, utformer organisasjonens formelle struktur og handler på bestemte måter, og at dette er viktige brikker i å oppnå de resultater man ønsker.

Det er altså ulikheter i synet på formålsrasjonell handling også innenfor et instrumentelt perspektiv. Utgangspunktet for bruken av perspektivet i denne oppgaven er at ønsket om å oppnå målsetninger er avgjørende faktorer når handling og valg gjøres, men at disse bærer preg av en ufullkommen kjennskap til alle alternativer, positive og negative konsekvenser og annen relevant informasjon. Det legges i denne oppgaven dermed til grunn et syn på rasjonalitet som begrenset, men som til en viss grad kan utvides ved hjelp av læring og erfaring. Ulikhetene i utformingen av utlendingsforvaltningene i Skandinavia vil således ses på som et resultat av ulike målsetninger og kalkulasjoner.

### **2.2.3 Hierarkisk orientert versus forhandlingsvariant**

Det som ovenfor har blitt diskutert er først og fremst rettet mot beslutningstagning som blir tatt av de øverste ledere og sendt videre nedover i systemet. Organisasjonene har blitt omtalt som en enhetlig aktør med felles målsetninger, der lederne har makt til å få gjennomslag for sine ønsker, basert på deres mål-middel-kalkulasjoner. Dette er i tråd med det Christensen et al. (2009: 34) kaller en hierarkisk orientert variant av det instrumentelle perspektivet. De skiller denne fra en alternativ tilnærming, det som omtales som en forhandlingsvariant (Christensen et al. 2009: 34). Denne tilnærmingen setter fokus på hvordan en rekke aktører er involvert i beslutningsprosessene. Det åpnes for at det ikke bare er de øverste ledere som har mål, interesser og evne til å få dem frem, men også for eksempel nærliggende organisasjoner, ansatte lenger ned i enheten og interessegrupper. Dette leder til at man ofte har et sett av motstridende ønsker, mellom ulike enheter og ulike nivåer, og at de endelige avgjørelsene er resultat av kompromisser og forhandlinger (Christensen et al. 2009: 34).

Utlendingsfeltet i Skandinavia har i løpet av de siste tre tiårene blitt et svært politisert og debattert felt. Hvem som slipper inn i landet og hvem som får lov til å bli, inngår da også i det en kan kalle staters kjerneoppgaver. Man har også sett at organiseringen av området ofte har tatt form av en nokså rent politiske prosess, der avgjørelsene har vært preget av hvem som har sittet med makten. I Norge har for eksempel berørte instanser ikke blitt hørt i særlig grad når det kommer til organisatoriske endringer i strukturen av utlendingsfeltet, som ved reformen i 2005 som skjedde til store protester fra UDI og et stort flertall av de andre

høringsinstansene (Ot.prp. nr. 31 (2004-2005): 11). Dette vil derimot ikke si at den politiske ledelse fatter beslutninger uavhengig av andre aktører. Møter, forhandlinger, utvalg og komiteer er også på dette feltet vanlig, og mange involverte parter slipper til når endringer skal gjøres. Utlendingsfeltet kan på denne måten sies å bære preg av både hierarki og forhandling, og jeg vil i oppgaven benytte meg av elementer fra begge disse variantene.

Skillet mellom hierarki og forhandlinger er altså viktig i beslutningsprosessen knyttet til utformingen av organisasjoner og felt. Men det er også vesentlig med tanke på hvilke rammer den formelle strukturen gir og hvordan den fungerer i praksis. Dette er fordi de ulike variantene kan sies å representere to ulike former for koordinering av handlinger og beslutninger, der den ene legger vekt på kommandolinjer nedover i systemet, mens den andre åpner opp for forhandlinger, kompromisser og votering mellom ulike aktører. Disse koordineringsformene kommer jeg tilbake til under redegjørelsen for ulike organisasjonstrekk.

## **2.3 Et institusjonelt perspektiv**

### **2.3.1 En alternativ tilnærming**

Den instrumentelle måten å se organisasjoner på har også møtt kritikk. Spesielt er denne kritikken knyttet til realismen i dens forutsetninger om rasjonell handling og muligheter for å kunne styre. Man setter særlig spørsmålstegn ved sammenhengen mellom formell struktur og faktisk handling (Olsen 1988: 37). Ut i fra dette har det vokst frem alternative måter å se offentlige organisasjoner på. Jeg vil her se nærmere på en variant av et institusjonelt perspektiv. Institusjonelle tilnærminger tar utgangspunkt i at handling og organisasjonsutforming ikke først og fremst gjøres ut i fra en betraktning om dens konsekvenser, men ut i fra hva som er følt forventet fra omgivelsene eller ut i fra hva man er vant til eller har erfaring med innad i organisasjonen. Reell endring er noe som skjer gradvis og naturlig, ikke noe som først og fremst kan styres ved bruk av formell utforming. Perspektivet rommer mye, og man kan skille mellom ulike varianter av det. Jeg vil i denne oppgaven benytte meg av et kulturperspektiv, da jeg ser dette som mest relevant når det kommer til å analysere utformingen av de skandinaviske utlendingsforvaltningene, og i særlig grad når det kommer til å forstå forskjellene mellom dem. Også innenfor denne tilnærmingen finnes ulike retninger og variasjoner, men jeg vil her trekke inn aspekter fra et forholdsvis

bredt spekter av innfallsvinkler, for å kunne gjøre fortolkningen mer omfattende og dekkende. Kulturperspektivet vil kunne være med å utfordre, modifisere og utfylle det bildet man får om man kun benytter seg av et instrumentelt perspektiv.

### **2.3.2 Kulturperspektivets hovedelementer**

Innenfor det kulturelle perspektivet har man et mer komplekst syn på organisasjoner og hva som former dem. Philip Selznick (1997:18-19) sitt skille mellom en organisasjon og en institusjon er av stor betydning i denne sammenheng. Mens en organisasjon består av formelle strukturer, regelverk og vedtatte og utalte målsetninger, er institusjoner et produkt av sosiale prosesser og gradvis fremvokste uformelle normer og verdier. De fleste organisasjoner vil både ha organisatoriske og institusjonelle trekk. I et kulturperspektiv er det derimot de sistnevnte som blir vektlagt. Det vil innad i institusjonaliserte organisasjon utvikle seg en kultur og identitet som danner rammene for de beslutningene som tas og handlingene som gjøres. Nye medlemmer sosialiseres, i hvert fall delvis, inn i denne organisasjonskulturen, slik at den føres videre, hovedsakelig med kun mindre endringer (Christensen et al. 2009: 56).

Handlingslogikken som ligger til grunn i et kulturperspektiv, er det March og Olsen (1989:23) kaller logikken om det passende. I motsetning til det man tar utgangspunkt i med et instrumentelt perspektiv spør man ikke her, når man tar et valg, hva som er alternativene og hva som er de forventede konsekvensene av disse. Derimot tar man et valg ved å spørre seg selv hva slags situasjon man er oppe i og hva som er forventet å gjøre i en slik situasjon, ut i fra sin oppfatning av organisasjonens identitet og verdier. Matching kaller March og Olsen (1989: 23) prosessen der man ved hjelp av erfaring, gjenkjennelse og følte forventninger ser sammenhengen mellom en konkret situasjon og en spesiell type handling. Denne handlingslogikken kan være svært forskjellig i ulike organisasjoner. Dette er spesielt knyttet til organisasjonenes historie og da spesielt hvilke mål og verdier som ble ivaretatt ved etableringen av dem. Dette leder til at kulturperspektivet forespeiler et bilde av organisasjoner som utvikler seg svært forskjellige, på grunn av de særegne normene og verdiene man finner innad. Dette kan være med på å forklare hvorfor man i Skandinavia ser utlendingsforvaltninger som er organisert på nokså ulike måter og som har ulike handlingsmønstre, til tross for mye av det samme ytre press og omgivelser. Kulturelle forskjeller og ulik sosialisering av medlemmene kan både ha røtter i de spesifikke utlendingsfeltene og organisasjonene og i den mer generelle nasjonale forvaltningstradisjonen. Lægreid og Pedersen (1999a) beskriver hvordan det har vært

tradisjonelle forskjeller mellom de skandinaviske landene når det gjelder organiseringen av forvaltningen helt siden dens spede begynnelse. Hvordan vi i dag fortsatt kan kjenne igjen disse skillene vil jeg komme tilbake til senere i oppgaven. Men det er uansett et tegn i retning av at historie og tradisjonelle kulturelle trekk kan ha en form for betydning for videre utvikling av organisasjoner.

Logikken om det passende ligger altså innebygd i institusjonen, blir videreført gjennom sosialisering og kommer til uttrykk gjennom rutiner. Dette gjør institusjonaliserte organisasjoner stabile, og det blir vanskelig bevisst å endre organisasjonsatferden. De endringer som skjer, handler først og fremst om naturlige prosesser som gradvis leder til forandring i kulturen. Prosessene kan være drevet frem av indre press, for eksempel gjennom endringer i sammensetningen av ansatte. Men det kan også være resultat av ytre press. Et eksempel på hvordan en slik utvikling kan skje, er gjennom pendelbevegelser eller sykliske svingninger (Christensen et al. 2009: 63-64). Her åpnes for eksempel for at reformbølger kan virke inn på organisasjoner, ved at den uformelle kulturen påvirkes av impulser utenfra. En periode med vektlegging av noe, avløses av perioder med vektlegging av det motsatte, og endringer i organisasjonskulturen kan igjen føre til åpenhet for endring i den formelle strukturen, selv om man sjelden vil bevege seg markant vekk fra opprinnelsen. Reformbølger som New Public Management (NPM) kan være eksempler på slik ytre påvirkning. Fokuset ligger på hvordan slike trender blir tatt inn og påvirker den uformelle organisasjonskulturen, ikke i utgangspunktet de formelle strukturene. Dette er et eksempel på hvordan organisasjonskulturen kan forandre seg, uten at det er snakk om bevisst styring fra ledelsen.

Selv om organisasjoner i følge perspektivet er preget av stabilitet og naturlig utvikling, utelukkes ikke muligheten for reformer og endringer fra ledelsesnivå. Derimot betviles det at ledere kan gjøre større, grunnleggende forandringer, fordi institusjoner er preget av historiske ineffektivitet (March og Olsen 1989: 56). Endringer i formelle strukturer er ikke tilstrekkelig for at reelle endringer skal finne sted. Reell endring skjer bare om det også skjer en forandring innad i organisasjonskulturen, noe som vanskeliggjøres av historisk arv, tradisjoner og innebygde verdier. Selznick (1997: 73) legger vekt på hvordan man som leder må ha en sosial støtte i organisasjonen for å kunne gjøre vellykkede endringer. Det må ha grobunn også i den uformelle kulturen og normsettet, for at det skal føre med seg forandring også i handling. Endringer i tråd med kulturen, eller som i hvert fall ikke strider mot de indre normene og verdiene, vil dermed kunne inkorporeres forholdsvis problemfritt (Brunsson og Olsen 1993: 5). På denne måten åpnes det for at ledelsen kan gi visse føringer for hvilken vei en



organisasjon skal gå, hvilke verdier som skal bli lagt vekt på og lignende. Derimot kan reformer også komme som et resultat av at normene og atferden i organisasjonen allerede har endret seg, og dermed ikke er en reell styrt endring i så måte (Egeberg 1984: 38). Her vil det kunne være snakk om endring av en mer symbolsk karakter. Større omlegginger, som strider mot kulturen og identiteten i organisasjonen, vil uansett ha mindre sjanser for å lede til endring i den praktiske organisasjonsatferden. Paul Pierson (2000) benytter seg av tesen om stivhengighet til å peke på hvordan organisasjoner i hovedsak formes og utvikles i retninger som er i tråd med gjeldende normer og ordninger og tidligere utviklingstrekk. Derimot kan det på enkelte kritiske tidspunkter, som ved kriser eller større omveltninger, åpnes for større forandringer. Ledelsen kan gjøre mer bevisste valg og gjennom disse også ha muligheten til å påvirke organisasjonskulturen. Slike tidspunkter tilhører sjeldenhetene og er i mindre grad styrbare. I så måte strider dette perspektivet vesentlig fra det instrumentelle der man ser formell struktur som redskap for ledelsen.

Problemene knyttet til å endre atferd gjennom formell struktur, gir også forventninger til forholdet mellom formell struktur og effekter i videre forstand. I et instrumentelt perspektiv er formell struktur avgjørende for resultat og utfall. Slike effekter utelukkes ikke fullstendig innenfor et kulturperspektiv. Derimot vil resultatet av de strukturelle valgene man tar, være svært vanskelig å forutsi, fordi de møter et helt sett av ulike normer og kulturelle trekk ved implementeringen i organisasjonen. Fordi institusjoner er komplekse, blir også de kausale sammenhengene svært komplisert og vanskelig å forutse (March og Olsen 1989: 56-57). Organisasjonskulturen blir på denne måten avgjørende for hva slags effekter man får, og dette understreker vanskelighetene ledende aktører har med å styre gjennom formell struktur. Sett i forhold til denne oppgaven, blir det da ikke bare vanskelig for ledelsen å forme organisasjonen, men også å forutse hvilke formelle trekk som kan sikre ivaretagelsen av de ulike offentlige hensynene.

At ulike offentlige hensyn blir ivaretatt gjennom organisasjonsstrukturen utelukkes ikke innenfor dette perspektivet. Derimot vil dette heller tolkes som et resultat av at organiseringen gjenspeiler tradisjonelle verdier eller er tilpasset de uformelle normer som ligger i den indre organisasjonskulturen, ikke som et instrumentelt valg fra ledelsen. Dette gjør kulturperspektivet nyttig for å utfylle og utfordre det instrumentelle perspektivet.

## 2.4 Hensyn i den offentlige sektor

### 2.4.1 Det offentliges særegne rolle

*Public and private management are fundamentally alike in all unimportant respects.*  
(Wallace Sayre, slik sitert i Allison 1979: 214).

Dette velkjente sitatet fra statsviteren Wallace Sayre illustrerer uenigheten mellom de som tar utgangspunkt i offentlige og private organisasjoner som hovedsakelig like, og de som ser dem som hovedsakelig ulike. Uenigheten kom blant annet frem i de tidligere diskuterte hovedskillene innenfor det instrumentelle perspektivet mellom forkjempere for at generelle organisasjonsprinsipper kan brukes i både det private og det offentlige, som Gulick og Fayol, og de som hevder at det offentliges spesielle posisjon og oppgaver gjør noe slikt umulig, som Herbert Simon. Tradisjonelt har også debatten stått mellom økonomiske fagfelt, med stor vekt på rasjonalitet og idealmodeller, og samfunnsvitenskapelige retninger, med fokus på statens egenart, selv om dette langt fra kan kategoriseres som noen vanntett grense. Også innenfor forvaltningsutforming kan dette skillet merkes. Mens tradisjonell byråkratiutforming kan sies å ta utgangspunkt i det offentliges særegne stilling og oppgave, har reformbølgen New Public Management hatt som en grunnleggende antagelse at det offentlige ikke er vesentlig forskjellig fra det private.

I denne oppgaven vil jeg ta utgangspunkt i at det er enkelte viktige faktorer som skiller offentlige og private organisasjoner fra hverandre. Et viktig aspekt i så måte er at man i det offentlige alltid finner en øverst ansvarlig folkevalgt ledelse som skal representere innbyggerne og ta avgjørelser på vegne av befolkningen (Christensen et al. 2009: 18). Alle offentlige organisasjoner handler derfor innenfor de rammer satt av og på vegne av det politiske lederskapet. Samtidig betyr dette at den folkevalgte ledelsen på en helt annen måte enn private lederskap står ansvarlige overfor innbyggerne. Et annet hovedskille mellom det private og det offentlige, som er av spesiell betydning i denne oppgaven, er de ulike hensyn og verdier som det stilles krav om i sistnevnte. Dette er igjen knyttet til statens spesielle posisjon overfor befolkningen og dens multifunksjonelle trekk med et stort mangfold av omfattende oppgaver (Christensen et al. 2009: 18). Det offentliges oppgaver er knyttet til fellesskapet og storsamfunnet, og det er så godt som umulig ikke å forholde seg til og bli påvirket av dem. Dette stiller viktige krav til hvordan disse blir utført og gir grunnleggende normer for beslutninger og handling. Dette kan kalles styringsprinsipper (Egeberg 1994: 359).

De forteller noe om hva som er legitimt når det gjelder måten offentlig politikk blir ført frem på og er knyttet til ideen om "det gode statsstyre". Man kan tenke seg en rekke ulike styringsprinsipper. Beck Jørgensen og Bozeman (2004:40) ramser opp hele 72 ulike hensyn i det offentlige "værdiunivers". Jeg har derimot her valgt å fokusere på et knippe som jeg vurderer allmenne og generelle i de vestlige demokratier, og som særlig gjør seg gjeldende på et ressurskrevende felt med både sterke individuelle og samfunnsmessige hensyn og med høy grad av politisering og debatt. Jeg vil fokusere på politisk styring, faglig autonomi, rettssikkerhet, effektivitet og legitimitet. Spenningen dem imellom, som gjør balansering og prioriteringer nødvendig, er av spesiell betydning i denne sammenheng. Mine forventinger tilsier at disse offentlige hensynene i ulik grad er nedfelt i forvaltningene i Sverige, Norge og Danmark gjennom hvordan de formelt er organisert.

## **2.4.2 Politisk styring**

Viktigheten av politisk styring og kontroll er knyttet til bærebjelken i de vestlige statssystemer, demokratiet. Det mest grunnleggende prinsippet i et demokrati er at befolkningen, som er objektene for den offentlige politikken, er deltagende i beslutningene som tas (Egeberg 1994: 369). I dagens store, komplekse samfunn er dette prinsippet først og fremst tatt vare på gjennom indirekte demokrati. Gjennom valg utnevner befolkningen sine representanter for å ta de viktige beslutninger for fellesskapet. Her er det også mulighet for å ta hensyn til for eksempel geografisk befolkningsulikheter. Selv om de folkevalgte ikke i full utstrekning kan reflektere befolkningens oppfatninger, skapes en arena for refleksjon, diskusjon, forhandling, kompromisser og beslutningstaking basert på innbyggernes stemmer.

For at et prinsipp om demokratisk styre skal ses som oppfylt, er det ikke nok at forholdet mellom befolkning og representanter er velfungerende, ved at sistnevnte i tilfredsstillende grad representerer innbyggerne. Flertallsstyre er også avhengig av at representantene faktisk har makt når det kommer til beslutninger som kommer ut av det offentlige system og at de sitter med den øverste styringen. Det er nettopp dette aspektet som er viktig i forhold til politisk styring. Prinsippet er for eksempel truet om politikerne blir nikkedokker for mektige organisasjoner eller om deres beslutninger i praksis blir omgjort i implementeringsfasen.

De politiske styringsmulighetene er instrumentelt sett knyttet til to forhold(Christensen et al. 2009: 48). For det første kan den politiske ledelsen utforme den formelle strukturen. Ved å gjøre dette kan de for eksempel gi seg selv og andre aktører mer eller mindre grad av

deltagelsesrettigheter på ulike felter og i ulike beslutningsprosesser. Det er her snakk om utformingen av det formelle handlingsrommet. For det andre er den politiske styringen også avhengig av i hvor stor grad man benytter seg av de mulighetene man har innenfor dette gitte handlingsrommet, om de forholder seg aktivt eller passivt på et felt. Den politiske ledelse vil ikke alltid ha ønske eller kapasitet til å delta direkte i alle sammenhenger. Det er da snakk om utnyttelsen av handlingsrommet. Det er i hovedsak de formelle styringsmulighetene som vil bli diskutert i denne oppgaven.

Politisk styring vil være viktig på et politisk sensitivt felt som omhandler statenes kjerneområder, slik som det knyttet til utlendingsspørsmål. Jeg antar at det allikevel vil være ulikheter mellom de skandinaviske landene når det kommer til grad av politisk styring. For å vurdere om den formelle strukturen avspeiler dette hensynet, vil jeg for det første se på grad av muligheter for direkte deltagelse eller instruksjonsmyndighet i beslutningstaking på feltet. Kan den politiske ledelse gripe inn når avgjørelser på feltet skal tas? For det andre vil jeg vurdere mulighetene for raskt og enkelt å kunne gjøre endringer i regler og rammevilkår. Kan forandringer gjøres fortløpende eller må de gjennom tidkrevende og kompliserte prosesser? Selv om disse indikatorene ikke garanterer at den politiske styringen er utstrakt i praksis, sier det noe om hvilke muligheter den formelle strukturen gir den politiske ledelse.

### **2.4.3 Faglig autonomi**

Et annet viktig hensyn i det offentlige er den faglige autonomi. Faglig autonomi er knyttet til makt og status basert på spesiell kompetanse og ekspertise på et felt (Jacobsen 1994: 164). Her legges det vekt på at kyndighet, kunnskap og erfaring skal ligge til grunn for de beslutningene som tas, såkalt fagstyre (Christensen et al. 2009: 115). Det offentlige har i dag mange, store og kompliserte oppgaver, noe som gjør det umulig for den øverste politiske ledelse å ha inngående kompetanse på alle områder. Man er dermed avhengig av et kompetent administrativt apparat, som fungerer som ekspertise på ulike områder. Faglig autonomi går altså ut på at disse faglig sterke personene skal kunne bruke sin kompetanse for å ta mest mulig rasjonelle avgjørelser innenfor et gitt handlingsrom og forhindre problemer og konflikter, uavhengig av politiske føringer og ønsker. Denne uavhengigheten er også ment for å føre til mer langsiktige løsninger, upåvirket av politiske svingninger og strategiske spill.

Faglig autonomi vil være viktig på utlendingfeltet blant annet fordi det er preget av komplekse spørsmål, mange avgjørelser som skal tas og flere internasjonale og regionale forpliktelser. Spørsmålet er da hvordan den faglige autonomien underbygges gjennom den

formelle strukturen. I denne oppgaven vil jeg forholde meg til to indikatorer på dette. For det første vil jeg se på i hvor stor grad beslutningsmyndighet er lagt til det administrative apparat. Hvor mye rom gis det for faglige vurderinger? For det andre vil jeg igjen redegjøre for graden av instruksjonsrett, for å se hvor store muligheter det politiske lederskapet har til å gjøre inngripen i beslutningsprosessene og dermed demme opp for rent faglige avgjørelser. Disse indikatorene står i kontrast til de som ble diskutert under politisk styring, og underbygger dermed det konfliktfylte forholdet mellom de to hensynene, noe som vil diskuteres nedenfor.

#### **2.4.4 Rettssikkerhet**

Rettssikkerhet er en grunnleggende norm i enhver demokratisk stat, fordi det omhandler grenser for statlig maktbruk overfor enkeltmennesket. Rettssikkerhet er ikke et lett begrep å definere, og det finnes forskjellige anvendelser av det. Jeg velger her å benytte meg av Eckhoff og Smiths (2003) noe snevre bruk der fokuset ligger på retten ”til beskyttelse mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side, til mulighet for å forutberegne sin rettsstilling og til å forsvare sine rettslige interesser” (Eckhoff og Smith 2003: 50). Det ligger stor makt i å få noe dekket av begrepet, nettopp fordi det da blir sett på som noe urokkelig og grunnleggende. Kanskje spesielt på et område som utlendingsfeltet vil det være avgjørende hva som vurderes som fundamentale rettigheter, i særdeleshet om de er av en så grunnleggende art at de også inkluderer mennesker av andre nasjonaliteter som ankommer landet.

Ivaretagelse av rettssikkerhet er av en spesiell betydning når det kommer til kontrollen og behandlingen av utlendinger som ankommer de skandinaviske landene, særlig fordi det da er snakk om en sterk maktubalanse mellom de som tar avgjørelser og objektene for avgjørelsene. Eckhoff og Smith (2003:50-54) deler rettssikkerhetsbegrepet i forvaltningen inn i to grupper av prinsipper, krav til saksbehandling og krav om regelbinding. Krav til saksbehandling omhandler det prosessuelle ved behandling i forvaltningen. For det første må avgjørelser tas av en uhildet og nøytral part. For det andre skal de som er berørt av avgjørelsen få nødvendig informasjon om saken og gis mulighet til å forsvare seg og sine interesser. Til slutt må det også være muligheter for å få sakene overprøvd. Overprøving kan skje innad i forvaltningen, men som siste instans skal de kunne prøves av domstolene. Kravet om regelbinding innebærer at forvaltningens beslutninger skal treffes i tråd med et tydelig og nøyaktig regelverk, som forhindrer vilkårlighet og sikrer at alle i samme situasjon blir

behandlet likt. Disse kravene vil ligge til grunn for vurderingen av i hvilke grad prinsippet om rettssikkerhet er nedfelt i utformingen av utlendingsforvaltningen i de skandinaviske landene.

### **2.4.5 Effektivitet**

I private organisasjoner er mye av driften knyttet til effektivitet, profitt og økonomiske betraktninger. Mitt utgangspunkt for denne oppgaven er jo nettopp at det i det offentlige er en rekke andre hensyn som også må tas i betraktning når man vurderer dem. Allikevel betyr ikke dette at effektivitet og økonomiske hensyn er uviktig. Dette ble blant annet nøye understreket under reformbølgen New Public Management, der slike styringsprinsipper ble satt i førersetet, gjennom for eksempel økt fokus på resultatmåling (Pollitt og Bouckaert 2004: 90). Generelt kan en si at effektivitet har blitt en viktigere og mer allmenn del av så godt som alle områder innenfor det offentlige de siste tiår (Christensen et al. 2009: 117), og derfor velger jeg også å behandle det som en av de generelle offentlige hensyn.

Man kan skille mellom ulike typer av effektivitet. For det første kan det være snakk om økonomisk effektivitet eller kostnadseffektivitet. Her er fokus på hvordan man får mest mulig ut av det man har eller hvordan man når sine målsetninger til minst mulig kostnader. Det er ulike perspektiver på om dette er et godt styringsprinsipp i det offentlige. Eriksen (1993:14) setter et skille mellom ”modernister” og ”tradisjonister” når det kommer til dette spørsmålet, der de førstnevnte ser positivt på det offentliges utvikling mot mer markedsrettede mål for vellykkethet, mens de sistnevnte mener det overser kompleksiteten og det moralske aspektet ved offentlige organisasjoner. Det er klart at det rent bedriftsøkonomiske effektivitetsbegrepet, med hovedfokus på inntekt og kostnad, ikke alene er noe godt mål for det offentliges innsats (Svardal 1994: 79). Allikevel er ressursbruk en viktig del av statlig styring, og bør tas med i betraktningen og ses i sammenheng med andre offentlige hensyn.

Teknisk effektivitet er knyttet til grad av måloppnåelse. Dette er noe som er vanskelig å måle, kanskje i særlig grad i det offentlige. Dette henger sammen med at målene i det offentlige er mange, vage og komplekse (Christensen et al. 2009: 107). Det er de generelle, stabile målsetningene, som ikke nødvendigvis alltid er uttalt eksplisitt, jeg er opptatt av i denne oppgaven, ikke de mer situasjonsbestemte. I den grad måloppnåelse blir vurdert henger dette sammen med hvordan de ulike systemene tar hensyn til de allmenne verdiene redegjort for i dette kapittelet. Det er derfor først og fremst kostnadseffektiviteten som vil bli diskutert under effektivitet i analysedelen. Dette hensynet vil kanskje bli spesielt vektlagt på et felt der man ivaretar nødvendige oppgaver, men der økt pengebruk ikke kommer noen bestemte

interessergupperinger i befolkningen direkte til gode. I hvilke grad avspeiler de formelle strukturene i utlendingsforvaltningen et fokus på økonomisk effektivitet, med særlig vekt på begrensning av ressurser og tid brukt i hver enkelt sak?

#### **2.4.6 Legitimitet**

Legitimitet er kanskje den mest vage verdien av de som her diskuteres. Hva som konkret ligger i det og hvordan det kan måles er uklart. Begrepet kan sies å være mer brukt enn det er definert (Suchman 1995). Legitimitet er derimot i denne sammenheng knyttet til grad av støtte og aksept for at myndighetene tar avgjørelser på vegne av samfunnet (Olsen 1978: 22). I det offentlige blir slike verdier i særlig grad viktig nettopp på grunn av dets særegne stilling diskutert ovenfor. Med grunnlag i Eastons (1965:273-274) skille mellom ulike former for støtte, kan man også skille mellom generell eller diffus legitimitet, som omhandler tillitt til systemet og organisasjonene mer allment, og spesifikk legitimitet, som er rettet mot handlinger og avgjørelser innenfor de gitte strukturelle rammer. Slik kan man for eksempel skille mellom den generelle legitimiteten til institusjoner som Utlendingsdirektoratet eller Migrationsverket og den spesifikke legitimiteten til deres avgjørelser.

Legitimitet er sterkt knyttet til verdier og normer og hvordan handlinger eller aktører blir bedømt ut i fra disse. Dette kan illustreres med Suchmans (1995) definisjon av begrepet.

*Legitimacy is a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs, and definitions* (Suchman 1995: 574).

Dette kan tale for at man ikke kan se på legitimitet isolert, men at det må ses i sammenheng med de kriteriene som vurderingen skjer ut i fra. Verdier og prinsipper skaper rammene for i hvilken grad myndighetene og de politiske strukturene blir betraktet som legitime (Easton 1965: 289-290). Både den generelle støtten og den spesifikke støtten vil være avhengig av at de andre hensynene diskutert i dette kapittelet blir ivaretatt på en akseptabel måte. Eriksen (1993: 18) peker på hvordan effektivitet kan avle legitimitet, mens Christensen et al. (2009:114) understreker politisk styringsevnes betydning. Også grad av ivaretagelse av de faglige hensyn og rettssikkerhet kan komme til å svekke eller styrke legitimiteten til avgjørelser eller aktører. Om det blir stilt spørsmål ved hvordan systemet forholder seg til noen av disse hensynene på utlendingsfeltet, vil dette kunne gå utover den allmenne støtten til de aktuelle aktørene og deres atferd. Legitimitet og tillitt til kontrolldelen av

utlendingsforvaltningen vil være viktig både når det gjelder behandlingen av enkeltmennesker og ivaretagelse av fellesskapets interesser. Dette er noe jeg antar også vil bli vektlagt av de som utformer organisasjonene, da en viss grad av tillitt og støtte er en nødvendighet i alle demokratier. Men hvordan man forsøker å skape legitimitet, er avhengig av synet man har på hvilke hensyn og verdier det er som underbygger det. Det er dermed vanskelig å sette opp noen gitte kriterier for om legitimitet blir avspeilet i den formelle strukturen. Offentlige dokumenter kan derimot gi et innblikk i hvilke vurderinger av legitimitet som ligger bak organisatorisk utforming og endring, selv om man, som jeg vil komme tilbake til i metodedelens av kapittelet, må ha et visst kritisk blikk til denne typen bruk av slike kilder.

### **2.4.7 Forholdet mellom de ulike prinsippene**

Ut i fra et instrumentelt perspektiv skal det gjennom blant annet rasjonell utforming av organisasjoner og målrettet handling være mulig å påvirke i hvor stor grad en offentlig organisasjon fungerer i henhold til disse gitte verdier og hensyn. Egeberg (1994: 359) peker på hvordan ulike styringsprinsipper ikke nødvendigvis er så vanskelige å forsvare hver for seg, om man ser dem isolert. Det problematiske aspektet kommer derimot inn om man vurderer forholdet mellom dem. Det er her snakk om delvis motstridende ønsker. Men ulike hensyn kan også kunne styrkes eller til dels være avhengig av hverandre. I forrige avsnitt diskuterte jeg hvordan legitimiteten kan styrkes eller svekkes gjennom ivaretagelsen av de andre hensynene. Nedenfor vil jeg gå videre med å drøfte hvordan også disse hensynene kan være motstridende eller forsterkende i forhold til hverandre.

En fremtredende spenning når det gjelder forvaltningen er forholdet mellom det faglige og det politiske. Det er særlig knyttet til byråkratiets rolle, som er delt blant annet mellom å være lojal overfor den politiske ledelse og å handle ut i fra sin faglige bakgrunn og kompetanse (Jacobsen 1994: 164). Dette understreker et spenningsfelt mellom to av verdiene diskutert ovenfor, politisk styring og faglig autonomi. Administrasjonen på et fagfelt kan ikke på en og samme tid ha frihet til å gjøre selvstendige beslutninger og samtidig være underlagt sterke føringer og kontroll fra de politiske myndigheters side. Har for eksempel departementet full instruksjonsrett overfor et underliggende organ på utlendingsfeltet, svekker dette muligheten for uavhengig fagstyre. Motsatt, om den byråkratiske delen av forvaltningen har muligheter for stor grad av skjønn innenfor relativt vide rammer, svekker dette muligheten for politisk kontroll. Forholdet mellom faglig autonomi og politisk styring er derfor snakk om en balansegang mellom to, i hvert fall delvis, motstridende hensyn.



Når faglig autonomi og politisk styring kan ses som motstridende hensyn, kan det allikevel argumenteres for at de begge kan, både positivt og negativt, påvirke rettssikkerheten og effektiviteten i forvaltningen. Når det gjelder rettssikkerhet er jo den, som nevnt, knyttet til regelbinding. Sterk regelbinding kan igjen være et uttrykk for politisk styring, fordi det nettopp er politikerne som utformer de rådende lover, forskrifter og reguleringene. Dette er igjen en forutsetning for formell likhet og for å forhindre vilkårlighet (Eckhoff og Smith 2003: 52). På denne måten vil rettssikkerheten være betinget av politisk styring. Derimot vil rettssikkerheten kunne bli svekket om politikere vilkårlig kan bryte inn i prosesser og gjøre endringer etter midlertidige politiske svingninger eller kortsiktig politisk vinning. Spesielt innenfor det juridiske fagfelt blir det lagt vekt på at politikernes rolle skal begrenses til i all hovedsak å være knyttet til utforming av lov og forskrifter, og at fagpersoner skal ta avgjørelser innenfor disse rammer. Slik sikres likhet. Det er slik sett grenser for hvor langt den politiske styringen kan gå før den isteden blir en trussel mot rettssikkerheten.

Ut i fra prinsippene om forutsigbarhet og likhet etter lover og regler, kan faglig skjønn bli sett på som en trussel mot rettssikkerheten, da det åpner for mer subjektiv vurdering. Derimot kan faglig skjønn også kunne forsvares i en slik sammenheng. Den juridiske vurdering av rettssikkerhet går nettopp ut på at faglig ekspertise skal ta beslutninger i enkeltsaker innenfor de rammene som lovverket gir, og setter dermed faglig autonomi som en forutsetning for ivaretagelse av dette hensynet. Dette er også et uttrykk for at ikke alle saker like lett kan avgjøres ut i fra et sett enkle kriterier og regler, det kreves en viss grad av faglig skjønn (Eckhoff og Smith 2003: 53). Når det gjelder utlendingsfeltet er sakene preget av stor variasjonen, og de er ofte svært komplekse. Faglig autonomi kan være med på å sikre vurdering av alle relevante sider og hensyn, og kan på denne måten styrke rettssikkerheten så lenge man beveger seg innenfor de rammer som er gitt. Slik kan også faglig uavhengighet både betraktes som en trussel og en forutsetning for rettssikkerhet.

Eckhoff og Smith (2003: 51) legger også vekt på at rettssikkerhet ikke alltid er noe man skal forsøke å maksimere til det fulleste. Grunnen for dette ligger nettopp i at det kan gå på bekostning av andre hensyn, en velfungerende forvaltning er jo avhengig av også andre faktorer. Økonomisk effektivitet blir hentet frem som eksempel. For mye ressurser brukt på rettssikkerhet kan gå utover det som er igjen til å frembringe de faktiske godene som er forvaltningens hovedmål. Tid og penger kan gå tapt om full rettssikkerhet alltid settes først. Bruk av muntlighet og toinstansbehandling, for eksempel, sikrer viktige aspekter ved rettssikkerheten til de involverte, men gjør samtidig den skandinaviske

utlendingsforvaltningen svært ressurskrevende. På samme måte vil sterk vekt på rettssikkerhetsprinsippene, da i særlig grad regelbinding, også kunne hindre ivaretagelsen av demokratiske og faglige aspekter, fordi det gir liten fleksibilitet og tilpasningsdyktighet når avgjørelser skal tas på et komplekst felt som det som diskuteres her. Det blir igjen en oppveining mellom ulike hensyn.

På samme måte som ivaretagelse av rettssikkerhet er kostnadskrevende, kan også faglig autonomi, i form av vurdering ut i fra skjønn, gå ut over den økonomiske effektiviteten. Mange beslutninger skal tas i forvaltningen, og det ligger mye ressurser å spare i det å ha et klart politisk gitt regelverk som gjør mange saker relativt raske og enkle å avgjøre (Eckhoff og Smith 2003: 52). Behandlingstiden i utlendingssaker har i alle de skandinaviske landene blitt kritisert for å være for lang. Men effektivitetshensyn er også en av grunnene til at politisk ledelse ikke kan sette seg inn i og direkte styre eller detaljregulere på alle arenaer og i alle tilfeller. Den øverste ledelse står i mange tilfeller overfor et kapasitetsproblem. Derfor blir balansegangen mellom grad av politisk styring og faglig uavhengighet en påvirkende faktor også i forhold til dette hensynet, effektivitet.

At de ulike offentlige hensynene er avhengige av hverandre, påvirker hverandre og kan være, i hvert fall delvis, motstridende, er noe som må tas med i betraktningen når politikk utformes. Hensynene kan ikke ses isolert, og ivaretagelsen av de ulike kan ikke maksimeres på samme tidspunkt. Det er nettopp dette som gjør det interessant og mulig å studere hvordan ulike hensyn og verdier blir prioritert og nedfelt i den formelle strukturen.

## **2.5 Organisasjonsstruktur**

### **2.5.1 Formell struktur**

Det jeg i denne oppgaven altså vil se på, er hvordan de offentlige hensynene, diskutert ovenfor, kan sies å være nedfelt i den formelle strukturen på utlendingsfeltet. Som nevnt innledningen er formell struktur de upersonlige og offentlig spesifiserte normene for hvem som gjør hva i en organisasjon, hva som er innenfor organisasjonens handlingsrom og hvordan beslutningstaking og aktivitet skal foregå (Egeberg 1989: 75). Det er ikke i seg selv en beskrivelse av hva som faktisk skjer, men et normativt utgangspunkt for hva som skal utspille seg i organisasjonen, spesifisert gjennom for eksempel organisasjonskart, stillingsinstrukser, lover og regelverk. Som nevnt ovenfor, fikk teoretikere som Fayol og

Gulick mye kritikk for deres forsøk på å si noe generelt om hva som var de beste måtene å organisere på. Men uansett hvordan man stiller seg til denne debatten har deres bidrag vært betydningsfulle fordi de medvirket til å identifisere vesentlige karakteristikk og spenninger i formell organisasjonsstruktur (Scott og Davis 2007: 46). Jeg vil nedenfor gå gjennom noen hovedelementer når det kommer til strukturelle trekk og valg i organisasjonsutforming, samt gi noen empiriske eksempler fra skandinaviske utlendingsforvaltning for å illustrere hvordan de kommer til syne i praksis. De formelle strukturene jeg vil se nærmere på er vertikal spesialisering, horisontal spesialisering og koordineringsformer. Jeg vil dessuten skissere noen forventinger til virkningene av de ulike trekkene, basert på en instrumentell tilnærming. Et viktig moment i et instrumentelt perspektiv er nettopp at de formelle strukturene kan utformes som et verktøy for å nå visse målsetninger.

## **2.5.2 Vertikal spesialisering**

Graden av vertikal spesialisering omhandler hvordan arbeid og makt er plassert mellom ulike nivåer (Pollitt og Bouckaert 2004: 41). En vertikal spesialisering betyr da at et område flyttes nedover i hierarkiet, for eksempel fra et departement til et direktorat, fra et direktorat til et underliggende organ eller fra en statlig organisasjon ut til en privat organisasjon. Dette kalles også fristilling. Mens de to førstnevnte er eksempler på indre fristilling, er det sistnevnte et eksempel på ytre fristilling, fordi det her altså blir delegert bort fra det offentlige system. Stater og sektorer varierer i hvor stor grad de er vertikalt spesialisert eller despesialisert, og dette varierer også over tid. I forhold til utlendingsforvaltningen skiller de skandinaviske landene seg også fra hverandre på dette feltet. Som jeg vil komme nærmere tilbake til, har Sverige den mest spesialiserte organiseringen, med mye makt plassert relativt langt fra de sentrale politiske organer, Danmark det mest despesialiserte, mens Norge kan sies å være i en mellomposisjon. Dette er også i tråd med de tradisjonelle forvaltningsmodellene man har sett i Skandinavia siden 1800-tallet, hvor man i Sverige har sett en sterkere grad av administrativ autonomi, mens man i Norge og i størst grad i Danmark har lagt vekt på ministerstyre (Lægreid og Pedersen 1999b: 352-254).

Fayol (1950: 60) understreker hvordan vertikal spesialisering og despesialisering, eller det han kaller grad av sentralisering, er et spørsmål om hva man ønsker å oppnå og hvilke omstendigheter og kontekst man arbeider innenfor. Instrumentelt sett er grad av spesialisering altså et virkemiddel for ledelsen. Man ser ofte svingninger mellom perioder med vertikal spesialisering og despesialisering. Dette henger sammen med motivene og hensiktene bak de

ulike organisasjonsformene, som i hvert fall til dels kan være motstridende og gå på bekostning av hverandre. Det viktigste i denne sammenhengen har tradisjonelt vært balansen mellom politisk styring og faglig autonomi, diskutert ovenfor (Christensen et al. 1989: 55). Ser man behov for sterk politisk styring, vil det være naturlig å plassere saksfelt og makt nærmest de politiske organene, gjerne i departementet. Man får da en vertikal despesialisering. Vertikal spesialisering blir derimot brukt i sammenheng med at man vil gi mer rom for faglig tyngde og handling med grunnlag i kompetanse på feltet. Valget mellom å spesialisere og despesialisere er dermed instrumentelt sett et spørsmål om prioriteringer. Det er også naturlig at en periode med sterkt fokus på det ene vil lede til behov for fokus på det andre (Christensen et al. 1989: 55-56). Det er derimot ikke så entydig som å si at ønske om politisk kontroll alltid leder til despesialisering. Derimot har man også benyttet spesialisering til å øke den politiske kapasiteten til å drive med mer helhetlige, strategiske og prinsipielle formål, ved å flytte mer rutinepregede og tekniske oppgaver ut av de sentrale organer (Christensen et al. 1989: 56). Det har blitt lagt vekt på at i særlig grad jurister skal utøve oppgaver og ta beslutninger innenfor tydelige og strenge rammer satt politisk. Skjønnsutøvelse, ulik virkelighetsoppfattelse og de muligheter det ligger i iverksettingsfasen gjør at målet om mer politisk styring kan virke vanskelig å nå på denne måten. Det illustrerer derimot at et strukturelt valg kan ha ulike bakenforliggende mål.

Svingningene mellom vertikal fristilling og integrasjon kan man i praksis se for eksempel ved å studere ulike reformbølger. Vertikal spesialisering har særlig blitt aktuelt under den typen reformer som går under benevnningen New Public Management (NPM) og som preget forvaltningen internasjonalt i særlig grad på 80- og 90-tallet (Pollitt og Bouckaert 2004: 87). Her blir det lagt vekt på at strukturell fristilling, ved at man delegerer flere oppgaver og myndighet til enheter lenger vekk fra det parlamentarisk-politiske sentrum, vil lede til mer rom for det politiske apparatet som strateger, mer effektivitet og mer brukervennlige offentlige tjenester. Fra et instrumentelt perspektiv kan en se dette som et resultat av de endringer som har skjedd i det offentlige og samfunnet generelt og en tilpasning av systemet etter dette (Christensen og Lægreid 2006b: 190). Ikke minst har statens og dens oppgavers ekspansjon gjort det vanskelig å direkte kontrollere ulike underliggende enhetene på en tradisjonell måte, noe som åpner for nye styringsformer. Når det gjelder utlendingsforvaltningen i Skandinavia, har man i alle landene sett en tendens til fristilling, men i ulik grad og på ulik måte. Sverige er det landet som det har vært en mest tydelig utvikling. Som jeg vil komme tilbake til har for eksempel behandling av klager i

utlendingssaker blitt underlagt domstolene, i hovedsak utenfor annen politisk styring enn ved lov og forskrift. De norske endringene rundt årtusenskiftet kan også sies å samsvare med denne reformbølgen, ved at forvaltningsorganene fikk en mer uavhengig rolle. I Danmark har man derimot ikke sett samme grad av en slik utvikling, selv om opprettelsen av Flyktningenævnet i 1984 var et steg i en slik retning.

Som en motreaksjon mot NPM, har det fra 90-tallet kommet en svingning mot reformer som legger vekt på andre egenskaper ved det offentlige system. Disse går under benevnninger som ”whole-of-government”, ”joined-up-government” eller post-NPM, som jeg vil benytte meg av her. Her understrekes behovet for helhetlig styring, koordinering mellom ulike enheter og ansvarliggjøring av politikere (Christensen og Lægreid 2006a: 8). Vertikal despesialisering har vært et av utviklingstrekkene innenfor denne sekkebetegnelse. På utlendingfeltet er det vel først og fremst i Norge at denne utviklingen har kommet til syne, da man i 2005 tilbakeførte makt til politikerne ved å utvide departementets instruksjonsrett overfor Utlendingsdirektoratet. Flertallet på Stortinget mente man da hadde gått for langt i å gi fra seg myndighet til underliggende organer, og ønsket å styrke den politiske kontrollen gjennom vertikal integrering (Ot.prp. nr. 31 (2004-2005): 6).

Graden av vertikal spesialisering er spesielt viktig om man skal sammenligne utlendingsforvaltningen i Skandinavia. Her er det store forskjeller mellom landene i forhold til hvilke organisatoriske løsninger som er valgt.

### **2.5.3 Horisontal spesialisering**

Horisontal spesialisering dreier seg om hvordan oppgaver og ansvar blir delt opp mellom ulike enheter på samme nivå, enten innad i en organisasjon eller på et felt (Christensen et al. 2009: 38). Her vil jeg gå nærmere inn på hva slags prinsipper en oppdeling kan skje etter og horisontal spesialisering som et gradsspørsmål, samt forventede effekter av dette ut i fra et instrumentelt perspektiv.

Det er ulike prinsipper for hvordan man velger å utforme et område eller en organisasjon horisontalt. Luther Gulick (1947: 15-20) beskriver fire idealtyper, samt drøfter hva slags effekter de ulike typene kan ha. Spesielt vektlegges det at de ulike formene for oppdeling er avgjørende for hva man ser i sammenheng og hvilke hensyn som blir ivarettatt. For det første kan oppdeling skje med grunnlag av organisasjonenes formål eller sektortilhørighet. Dette er det ledende prinsippet når det gjelder for eksempel departementsinndelingen i Skandinavia, der man har egne departementer for landbruk, miljø,

forsvar og så videre. Fordelen med organisering etter sektor er blant annet at man tar inn ulike involverte parter og ser det hele som en helhet, der alle har en form for felles hovedmålsetning, men med ulike innfallsvinkler og bidrag (Gulick 1947: 22-23). Problemet kan derimot være at det er vanskelig å avgrense alle politikkområder inn i rene sektorer. Resultatet kan bli at man helt utelukker andre aktører og enheter enn de som faller inn under sektoren, samt at politikkområder ikke blir sett i sammenheng. Dessuten kan en slik inndeling bære preg av en sterk sentralisering, noe som kan gå ut over den lokale tilpasningen.

For en best mulig tilpasning til lokale forhold og nærhet til dem som politikken rammer, er geografisk spesialisering et gunstig alternativ (Gulick 1947: 26-30). Da vil man i tillegg nyte godt av at ulike felt, som for eksempel helse, arbeid og sosiale tjenester, blir sett i sammenheng og at det er mer rom for samarbeid mellom sektorer. Samtidig kan geografisk oppdeling ha svakheter når det gjelder likhet mellom geografiske avgrensede områder, vidden av synsfelt og stordriftsfordeler.

Videre kan man spesialisere etter prosessprinsippet (Gulick 1947: 23-25). Dette blir blant annet benyttet når man i en organisasjon har egne avdelinger for juridisk arbeid, økonomi eller andre typer profesjoner eller arbeidstyper. I motsetning til den geografiske løsningen, vil man her dra nytte av stordriftsfordeler, effektivitet og teknologisk utvikling og modernitet, fordi man samler en rekke personer innenfor samme fagområde. Men samtidig er det ikke i mer komplekse og sammensatte felt alltid mulig, eller i hvert fall ikke ønskelig, å dele det opp etter hva som gjøres eller hvem som utfører. Det er lett å miste fokuset på det som er hovedoppgaven eller -målsetningene, når det er hvordan man gjør ting som står i fokus. Koordinering av ulike enheter blir dermed både svært viktig og ressurskrevende.

Muligheten for koordinering er en av godene når det kommer til oppdeling etter klientell eller brukergruppe, som barn, eldre eller asylsøkere (Gulick 1947: 25-26). Spesielt i forhold til de faktiske brukerne, vil dette være en fordel, da det er lettere å orientere seg i den offentlige jungelen. Det gir også en spesiell kompetanse overfor den spesifikke gruppen og forhindrer dobbeltarbeid bedre enn hvis en klient måtte innom en rekke ulike enheter. Det er derimot mindre effektivt på den måten at det stiller store krav til vid kunnskap og kjennskap til en rekke ulike områder innenfor hver enhet. Dessuten vil en total organisering etter klientellprinsippet føre til at noen faller helt utenfor, mens andre plasseres i flere grupperinger, samt at enkelte interessegrupper kan komme til å få særlig stor innvirkning (Gulick 1947: 26). Gulick argumenterer altså for at formell struktur, og da i særlig grad

horisontal spesialisering, er helt avgjørende for de faktiske forholdene i og mellom organisasjoner, og at de valgene man tar bør være basert på prioriteringer av ulike hensyn.

I alle de skandinaviske landene ser vi i dag ordninger der utlendingsforvaltningen er skilt ut som et eget organisatorisk felt på forholdsvis høyt nivå. I Danmark har man et eget departement, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, Sverige har en egen minister på feltet, men som er underlagt Justitiedepartementet, mens feltet i Norge er organisert under Justis- og politidepartementet og dets statsråd. På denne måten kan det sies at man ser en klar tendens til sektororganisering høyt oppe i systemet, men også til klientellorganisering fordi oppgavene i stor grad knytter seg til en spesiell, dog meget heterogen, gruppe, nemlig de som ankommer landene med en annen nasjonal bakgrunn. Det er allikevel også enkelte forskjeller mellom landene som kan ha en effekt. For eksempel er integreringsspørsmål og innvandringssspørsmål i Danmark behandlet i samme departement, mens integrering er skilt vekk fra kontrollsiden av utlendingstematikken i Norge og Sverige, og er i dag plassert under henholdsvis Barne, likestilling og inkluderingsdepartementet og Integrationsministeren i Arbetsmarknadsdepartementet. En tendens til prosessspesialisering er også å spore i utlendingsforvaltningen. Det er da særlig klagefunksjonen som er inndelt i egen enhet, i Sverige og Norge i alle utlendingssaker, og i Danmark i asylsaker. Det geografiske prinsippet er lite brukt på feltet. Et unntak her er hvordan politiet er delt opp i regionale underenheter.

Horisontal spesialisering er også et gradsspørsmål, fra stor grad av spesialisering til stor grad av despesialisering. Man kan ha en oppdeling med en enkelt eller svært få og spesifikke oppgaver i hver enhet, såkalte "single-purpose"-enheter, eller det kan være snakk om store enheter med vidt oppgavefelt. Også graden av horisontal spesialisering kan utformes intensjonelt, ut i fra en instrumentell tilnærming. Det ser ut til at det har vært en tendens til at statens ekspanderte rolle har ført til mer oppsplitting og spesialisering. Samtidig vil dette øke behovet for koordinering av de ulike enhetene involvert. Spesialisering på lavere nivåer vil bety at potensialet for konflikt og behovet for koordinering og samordning vil flyttes oppover i systemet (Egeberg 2003: 117). I motsatt tilfelle vil sammenslåing av organisasjoner og enheter gjøre at konflikter og samordningsbehov blir liggende på et lavere nivå i organisasjonene. Ulike former for koordinering vil jeg komme nærmere tilbake til nedenfor. Det viktigste poenget i denne sammenheng er at man ved horisontal spesialisering og despesialisering kan påvirke hvor man ønsker at beslutninger skal tas. Ønsker man å øke den politiske ledelses kontroll og styring, kan spesialisering være et virkemiddel, fordi det skaper

behov for den øverste ledelses endelige avgjørelser på et felt med klare alternativer og tydelige konfliktlinjer. Det er derimot grenser for hvor stor del av prosessene og avgjørelsene som kan plasseres på ledernivå (Egeberg 1984: 88). Despesialisering kan derimot minske presset og løse kapasitetsproblemer. Da vil koordinering og mer av beslutningene skje lenger ned i hierarkiet, og det kan skapes rom for å frembringe faglig dialog og kompromisser.

Utlendingsforvaltning i Skandinavia har de siste 30 årene vært preget av både horisontal despesialisering og spesialisering. På den ene siden har utlendingsfeltet blitt mer samlet enn tidligere, for eksempel i Norge der feltet tidligere var splittet opp mellom hele fire departementer (Christensen, Lægreid og Ramslie 2006: 58-59). Dessuten har opprettelsen av Migrationsverket, Udlændingesservice og Utlendingsdirektoratet i henholdsvis Sverige, Danmark og Norge hatt en samlende effekt, da dette er relativt store organisasjoner, der en hel rekke oppgaver og ansvarsområder er samlet. På den andre siden har man derimot også sett at flere organer har blitt opprettet og at feltet har blitt mer oppsplittet inn i avdelinger og underenheter. Opprettelsen av de ulike klageorganene i alle tre landene er et tydelig eksempel på dette.

Når det gjelder den horisontale spesialiseringen, er ikke forskjellene mellom utlendingsforvaltningen i de skandinaviske landene så fremtredende som når det gjelder den vertikale spesialiseringen. Allikevel finner man visse ulikheter som jeg vil diskutere nærmere i de påfølgende kapitlene.

#### **2.5.4 Koordineringsformer**

Et annet aspekt ved den formelle strukturen er hva slags form for koordinering det er lagt vekt på. Det kan trekkes et hovedskille mellom kollegial og hierarkisk koordinering. Kollegial koordinering betyr at avgjørelser tas gjennom samarbeid, forhandlinger, diskusjoner, voteringer og kompromisser mellom ulike aktører (Egeberg 2003: 117). Her blir beslutninger truffet av styret eller i råd, istedenfor eller i tillegg til i den øverste ledelsen, eller man oppretter utvalg der samordning og felles avgjørelser tas på tvers av organisasjoner (Christensen et al. 2009: 39). Denne strukturen skiller seg altså markant fra den tradisjonelle hierarkiske koordineringen, der avgjørelser tas på ledernivå og der beslutningsmakt og autoritet er fordelt etter hvor høyt i systemet man befinner seg (Pollitt og Bouckaert 2004: 83).

I få organisasjoner finner man helt og holdent enten en hierarkisk eller en kollegial form for koordinering. Blandingsformer er svært vanlige. Egeberg (2003: 117-118) peker for



eksempel på at selv om de statlige organisasjonenes hovedstruktur er hierarkisk innrettet, suppleres de i dag svært ofte med andre koordineringsformer, som samordningsutvalg, midlertidige og faste komiteer og råd, arbeids- og prosjektgrupper og lignende. På grunnlag av dette kan det hevdes at ulike former for nettverksstrukturer har vokst frem, der ulike organisasjoner og enheter er flettet sammen i større grad enn tidligere. Dette kan instrumentelt ses i sammenheng med den generelle utviklingen i det offentlige, med mer komplekse oppgaver, økt oppsplitting og tematikk som ofte strekker seg på tvers av ulike sektorer og enheter. Som nevnt ovenfor er koordinering sterkt knyttet sammen med den horisontale spesialiseringen. Økt spesialisering øker behovet for koordinering. Dette kan ses som bakgrunnen for at det etter en periode preget av NPM-reformer, og der under økt spesialisering, de siste årene har vært større fokus på koordinering i en rekke land (Pollitt og Bouckaert 2004: 85). Post-NPM har innebåret at sammenkobling av saksfelt, samarbeid mellom enheter og mer helhetlig styring har blitt satt i søkelyset. Med en ren hierarkisk koordineringsmodell vil oppsplitting på lavere nivå øke behovet for samordning på et høyere nivå. Koordinering og samordning av felt er i dag for eksempel en viktig del av departementenes oppgave. Samtidig kan dette behovet også til en viss grad møtes ved andre former for koordinering, som kollegial koordinering, på et lavere nivå. Dette kan imøtekomme noe av kapasitetsutfordringer på ledernivå, og samtidig føre til mer helhetlige vurderinger og faglig samordning og samarbeid. Men den politiske oversikten og kontrollen, som er sterk i et rent hierarkisk system, kan derimot svekkes ved kollegiale ordninger, der mange aktører er involvert og den øverste ledelse enten ikke er representert eller bare er en av flere delaktige parter.

Hovedstrukturen på utlendingsfeltet er i Skandinavia et hierarkisk system med departementene, styrt av ministrene, som øverste, ansvarlige ledelse. Allikevel gir samarbeid mellom de ulike enhetene, gjennom møtevirksomhet, mer eller mindre faste utvalg og råd og andre kontaktflater i alle landene, feltet et preg av kollegial koordinering og samarbeid, selv om det er innenfor de hierarkiske rammer. Her vil det også kunne være variasjoner mellom landene.

De trekkene som her er gjennomgått er ikke en uttømmende typologisering av formell organisering. Derimot er det disse jeg vurderer som mest relevant i forhold til de sentrale strukturene i de skandinaviske utlendingsforvaltningene. Jeg vil benytte dem for å beskrive de ulike organisatoriske løsningene man finner i Norge, Sverige og Danmark i kapittel 3, som deretter vil bli forsøkt forklart i kapittel 4.

## 2.6 Teoretiske forventninger til utformingen av de skandinaviske utlendingsforvaltningene

Det instrumentelle og det kulturelle perspektivet danner grunnlag for to nokså ulike sett av forventninger til hva som er grunnlaget for dagens utforming av den formelle strukturen på utlendingsfeltet og hva som er sammenhengen mellom den formelle strukturen og prioriteringen av ulike offentlige hensyn. Jeg vil her kort redegjøre for noen hovedtendenser man kan anta å finne ut i fra de to tilnærmingene.

Det instrumentelle perspektivet setter altså fokus på formell struktur som utformet med tanke på de mål man har og hvordan man mener, på grunnlag av kalkulasjon, å kunne oppnå disse på best mulig måte. Simon (1976: 6) understreker nettopp at de beslutninger man tar avspeiler et hierarki av målsetninger. Man vil da forvente at eventuelle forskjeller i organiseringen av utlendingsfeltet i Sverige, Danmark og Norge, i hvert fall delvis, vil kunne forklares av at ulike prioriteringer av offentlige hensyn er nedfelt i organisasjonsstrukturen. For eksempel kan man forvente at grad av vertikal spesialisering vil henge sammen med hvordan ledelsen vurderer faglig autonomi og politisk styring i forhold til hverandre. Er faglig autonomi det mest grunnleggende hensynet, vil plassering av makt og ansvar på en viss avstand fra de sentrale politiske organer kunne være et rasjonelt valg, mens despesialisering av myndighet kan tyde på at politisk styring og kontroll blir vurdert til å være en mer vesentlig verdi å ta hensyn til. På denne måten utformer ledelsen den formelle strukturen med grunnlag av en instrumentell tankegang om hvordan, blant annet, verdimeslige målsetninger skal bli oppnådd. Denne tankegangen vil kunne forventes å gjenspeiles i offentlige begrunnelser og uttalelser fra politisk hold. Den formelle strukturen vil også være fleksibel og mulig å endre. Forandringer i omgivelser og kontekst, slik man har sett på utlendingsfeltet de siste tiårene, vil da kunne bidra til endringer i hvilke mål man setter seg, hvilke kalkulasjoner man gjør om hvordan man kan oppnå disse og dermed hvilke strukturelle valg man foretar seg.

Innenfor et kulturperspektiv blir ikke dagens formelle struktur sett på som et resultat av ledelsens og innflytelsesrike aktørers målsetninger og prioriterte hensyn, men derimot et resultat av historiske valg, tradisjoner og indre uformelle normer og verdier. Her vil man derfor forvente større grad av stabilitet, en langsam og naturlig utvikling og en utforming av de skandinaviske utlendingsforvaltningene som i stor grad samsvarer med hva man så da feltet oppsto. Ledelsen kan ikke i vesentlig grad styre hvilke hensyn som blir ivaretatt

gjennom organisatorisk utforming. Verdimessige prioriteringer og ulike hensyn vil allikevel kunne ses som nedfelt i den formelle strukturen, men dette vil være en konsekvens av historiske tradisjoner eller tilpasning til uformelle normer og verdier som allerede ligger innebygd i organisasjonskulturen.

De to perspektivene gir altså ulike forventinger til hva man vil finne ved å studere utformingen av utlendingsforvaltningen i Skandinavia og hvilken sammenheng det er mellom den formelle strukturen og offentlige hensyn. Jeg vil senere i oppgavene se nærmere på i hvilke grad disse forventningene kan sies å samsvare med virkeligheten. Derimot vil det ikke være snakk om å gi noe svar på hvilke av perspektivene som er det ”riktige”. De to perspektivene skildrer forenklete og idealtypiske virkeligheter, og mitt ønske er å kombinere de to for å forsøke å gi et mest mulig helhetlig bilde av om, og i tilfelle hvordan, organiseringen av de skandinaviske utlendingsforvaltningene kan sies å avspeile prioriteringer av offentlige hensyn. Fokuset vil altså ikke ligge på et valg mellom perspektivene, men heller å gi en mest mulig nyansert og fullstendig fortolkning, en såkalt utfyllende strategi (Roness 1997: 100).

## **2.7 Forskningsdesign og metode**

### **2.7.1 Valg av forskningsdesign**

Denne oppgaven kan kategoriseres som en komparativ casestudie. Jeg sammenligner utlendingsforvaltningen i tre ulike land, men målsetningen og fremgangsmåten gjør at det fortsatt er snakk om studie av case. Casestudier ser jeg her på som en dybdestudie av et enkelt eller et fåtall tilfeller der man samtidig har en målsetning om å ”illuminate features of a broader set of cases” (Gerring 2007: 29).

Valget av casestudie er basert på hva jeg i denne oppgaven ønsker å finne ut av og si noe om. Min problemstilling er rettet mot for det første å beskrive fenomenene og for det andre å teoretisk fortolke dem. Mine forventninger tilsier at jeg vil finne relevante forskjeller mellom de ulike landenes utforming av utlendingsforvaltning, både når det gjelder hovedstrukturen og mindre forskjeller innad i de ulike enhetene på feltet. Hvordan disse forskjellene avspeiler ulike offentlige hensyn, og hvordan denne sammenhengen eventuelt kan forklares, ut i fra de to ulike teoretiske innfallsvinklene jeg har valgt, vil være neste steg i analysen. Med dette som utgangspunkt er jeg avhengig av et nyansert bilde av de ulike

systemene der det også gis rom for å studere komplekse relasjoner. Casestudier er et godt design for å oppnå denne typen av informasjon, fordi det nettopp gis rom for en viss fordykning inn i hvert enkelt tilfelle. Min studie oppfyller også det sett av kriterier som Yin (2009: 8) setter opp som relevante for bruk av denne type forskningsdesign, ved at det fokuseres på ”hvordan”-spørsmål, at det ikke er mulighet for å manipulere eller kontrollere atferd og at det er nåtidige hendelser som står i sentrum.

Å kombinere den dybden man får gjennom casestudie med komparativ metode har klare fordeler. Man kan for eksempel demonstrere hvordan en modell eller en teori kan benyttes på ulike tilfeller og under ulike kontekstuelle forhold (Collier 1993:108). På denne måten kan man basere konklusjonene på et større sett av funn, og de kan dermed bli vurdert som mer robuste. Fordelene med en komparativ metode er derimot avhengig av at man gjør bevisste valg når det kommer til hvilke tilfeller man vil studere. Mine case i denne oppgaven er utlendingsforvaltningen i Norge, Sverige og Danmark. De er valgt ut i fra at de i utgangspunktet er tre relativt like land, som ikke skiller seg nevneverdig fra hverandre på veldig mange områder. De er sosialdemokratiske, stabile demokratier plassert lengst nord i Europa med et utbygd velferdstilbud og høy levestandard. Det parlamentariske systemet består av mange av de samme partigruppene, og utformingen av det statlige system har mange liknende trekk. Som jeg vil komme tilbake til i neste kapittel, har landene også på utlendingsfeltet mer spesifikt stått overfor like situasjoner, som i utgangspunktet nokså homogene samfunn, som fra 60-tallet har hatt en nokså lik utvikling i forhold til type innvandring, demografiske endringer, integreringsdebatt og regionale og internasjonale forpliktelsene. Disse faktorene gjør de skandinaviske landene til et klassisk valg for et ”most similar case”-design (Gerring 2007: 131). Dette designet tar nettopp utgangspunkt i enheter som er like på flest mulige måter, men som skiller seg fra hverandre på den variabelen man ønsker å se nærmere på, i dette tilfellet den avhengige variabelen formell struktur. Med likhetene nevnt ovenfor er det ingen intuitiv grunn til at utlendingsforvaltningens utforming skulle skille seg vesentlig fra hverandre. Da mine forventninger allikevel tilsier at de gjør det, vil de mulige forklaringsvariablene være langt færre enn om det var snakk om tre grunnleggende forskjellige land.

## **2.7.2 Valg av metode og kilder**

Dokumentanalyse er metoden jeg i hovedsak har valgt å benytte meg av i denne oppgaven. Jeg har i stor grad sett på offentlige dokumenter og publikasjoner, som lover, proposisjoner og

offentlige utredninger, fra de tre skandinaviske landene. Valget av denne typen kilder er gjort på grunnlag av at mitt objekt for studien er de formelle strukturene. Når det gjelder beskrivelsen av disse, er offentlige dokumenter en troverdig kilde. Strukturene har en spesiell utforming, og selv om dette kan bli forsøkt fremstilt eller begrunnet på ulike måter, er det vanskelig, og sjelden nyttig, å forvrengte hvordan noe faktisk er organisert. Når det gjelder sammenhengen de har med prioriteringen av ulike offentlige hensyn og hva som er bakgrunnen for den formelle strukturen, blir det mer problematisk å forholde seg til offentlige dokumenter, og det trengs en mer kritisk tilnærming til kildene. Et vesentlig trekk ved dokumentanalyse er at kilden man bruker er skapt av noen, noe som må tas med i betraktningen når analysen gjøres (Krippendorf 2004: 20). Et dokument kan aldri betraktes som helt nøytralt eller objektivt. De må vurderes ut fra sin kontekst. Et viktig aspekt i denne sammenheng er at de formelle strukturene er utformet og ivaretatt av politikere, som har varierende motiver og interesse i å fremstille det de gjør i et best mulig lys. Som nevnt ovenfor, er de offentlige hensynene som er med i betraktningen i denne oppgaven hensyn som alle ville kunne stille seg bak og ønske å ivareta. Strategisk sett er det naturlig at politikere og ledere på feltet har et ønske om å fremstille det som om at måten man organiserer utlendingsforvaltningen er i tråd med alle disse hensynene. Derimot er det altså ikke slik at alle hensynene i like stor grad kan bli ivaretatt på samme tidspunkt. At noen hensyn i mindre grad ivaretas er ikke noe som blir redegjort for i særlig grad gjennom offentlige begrunnelser for formell struktur. Tidspunkt for publikasjonene kan også være avgjørende, gjennom den påvirkning for eksempel dagsorden og enkeltsaker har. Alt dette stiller større krav til vurdering og begrunnelse for bruk av kildene og bevissthet rundt konteksten de er skapt innenfor. Så fremt dette blir gjort, betrakter jeg mine kilder som troverdige og fordelaktige i forhold til å kunne svare på min problemstilling.

I tillegg til de offentlige dokumentene, har jeg også benyttet meg av tidligere innsamlet materiale og sekundærkilder. Gjennom det såkalte klagesaksutvalget (NOU: 2010:12), som i perioden 19.juni 2009 til 29.november 2010 vurderte nettopp klagesaksbehandlingen på utlendingsfeltet i Norge, har jeg fått tilgang til ubearbeidete notater og dokumenter fra de ulike aktører på utlendingsfeltet i Sverige og Danmark (for eksempel Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration 2009a, 2009b), samt et referat fra deres møte med sentrale representanter fra de aktuelle departementer og klageorganer (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2009[referat]). Dette har vært viktig utfyllende informasjon, særlig knyttet til hvilke begrunnelser som ligger bak utformingen og institusjonenes egen vurdering

av systemet. Spesielt har dette vært av avgjørende betydning fordi utformingen av utlendingsforvaltningen ikke er så mye politisk diskutert og offentlig redegjort for i de andre landene som i Norge. I særdeleshet har det vært utfordrende å finne offentlig informasjon om det danske systemet, men dette materialet har i hvert fall delvis imøtekommet det problemet. I Norge har også feltet i større grad vært gjenstand fra tidligere forskning som jeg har benyttet meg av (Christensen, Læg Reid og Ramslien 2006; Christensen, Læg Reid og Norman 2007). Disse kildene har vært utfyllende og virket som en kontroll opp mot mine egne funn og tolkninger, samt gitt et helhetlig bilde av den historiske utviklingen, først og fremst i Norge, men også til en viss grad i forhold til de andre landene. De offentlige utredningene som er gjort har jeg også brukt som sekundærkilder som opphav til informasjon om prosesser og utvikling på feltet, i tillegg til primærkilde i forhold til hvilke vurderinger som der blir gjort av systemene. Jeg betrakter de kildene som jeg her har referert til som pålitelige ut i fra deres opphav og kontekst, selv om slike sekundærkilder alltid må behandles med forsiktighet.

Utspill i de skandinaviske mediene har også fungert som en kilde, spesielt i den grad de setter fokus på aspekter som politikerne ikke selv tar opp og gir innblikk i hvilke saker som har vært oppe til debatt i de ulike landene. Bruk av massemedia som en kilde må alltid skje med varsomhet. Her har man igjen å gjøre med kilder som er sensitive til kontekst, som bakgrunnen til journalistene og medieaktørens posisjon og politiske tilbøyelighet (Bryman 2008: 525). I denne oppgaven benyttes artikler først og fremst som illustrasjoner på tillit og støtte til systemene og på konflikter og debatter som har vært til stede på feltet. Her er representativitet ikke noe mål, og det er i hovedsak hva som når leseren som er det interessante og ikke om fremstillingen i seg selv er troverdig i detalj. Ved å benytte meg av artikler innhentet fra de store, landsdekkende, politisk uavhengige nyhetsredaksjoner, og holde meg til saker som er omtalt av flere medier, mener jeg dermed at disse kildene vil tilfredsstille mitt behov.

Til sammen mener jeg dette gir et solid grunnlag for både å beskrive og å fortolke utformingen av utlendingsforvaltningen i Skandinavia. Det kan være en utfordring i forhold til sammenligningsgrunnlaget at jeg sitter med noe forskjellig mengde og type materiale for de tre landene, spesielt i tilknytning til offentlige begrunnelser og vurderinger, og at jeg dermed også i varierende grad vil basere min analyse på teoretiske resonneringer og empiriske belegg. Så lenge det hele veien tydeliggjøres i oppgaven hvilke kilder og metoder jeg benytter meg av, mener jeg derimot ikke at dette er noe avgjørende problem. Tolkning av intensjoner og andre kognitive prosesser, som jo er en viktig del av denne oppgaven, vil

uansett være en utfordring nettopp fordi man ikke kan komme inn i hodene på de involverte partene. Dette har også gjort at jeg ikke har sett egne intervjuer som noen nødvendighet for å besvare min problemstilling, i og med at jeg tror at det vil være begrenset ny informasjon dette ville kunne bidra med. Jeg antar at intervjuer først og fremst ville fungert som en dobbeltsjekk av påliteligheten til informasjonen jeg har samlet inn. Rasjonalisering av utformingen av forvaltningene antar jeg vil være en utfordring uansett om man benytter seg av intervju eller dokumenter, fordi personer i posisjoner vil kunne være opptatt av å forsvare de valg som er gjort. Notatene fra det svenske departementet og møtoreferatene fra klagesaksutvalget viser også en stor grad av overensstemmelse med det som kommer frem i de offentlige dokumentene i Sverige når det gjelder begrunnelser og vurderinger av systemet. Selv om metodetriangulering selvfølgelig alltid er en fordel, har jeg altså utelukket intervju ut i fra en oppveining av nytte opp mot de ressurser det krever å få organisert og gjennomført dem i Oslo, København og Stockholm, samt ut i fra vurderingen av mine kilder som troverdige.

Bruken av teori er også en viktig del av det metodiske opplegget. Teorien vil legge grunnlaget for spesifisering og vektlegging av de ulike forklaringsvariabler. Jeg vil benytte meg av en form for mønstermatching. Dette er en deduktiv metode der de empiriske funnene man finner blir satt opp mot forventningene ut i fra det teoretiske utgangspunktet man inntar (Yin 2009: 136). De tre casene vil bli satt opp mot og teoretisk fortolket ut i fra de ulike teoretiske innfallsvinklene og forventningene ut i fra disse. Valget av de to teoriene, det instrumentelle perspektivet og det institusjonelle kulturperspektivet, er basert på at det er forskjeller jeg her skal studere og at disse tilnærmingene gir ulike forklaringer på hvordan organisatoriske forskjeller oppstår. Teoriene er generelle organisasjonsteorier som i ulike varianter har blitt brukt mye i tidligere forskning. Å analysere utlendingsforvaltningene ut i fra disse bygger dermed videre på arbeid som allerede er gjort, noe som kan styrke slutningene som trekkes ut i fra det teoretiske grunnlaget.

### **2.7.3 Validitet**

Validitet er knyttet til sikkerheten i de slutningene man trekker og om man faktisk svarer på det man ønsker å svare på. Dette er en viktig del av det å sikre kvaliteten i arbeidet man gjør. Vi kan skille mellom ulike typer av validitet. Jeg tar her for meg indre validitet, begrepsvaliditet og ytre validitet, da jeg ser disse som relevante i forhold til denne oppgaven.

Begrepsvaliditet omhandler hvordan man operasjonaliserer og måler de teoretiske konseptene man ønsker å studere (George og Bennett 2005: 19). Skal man sikre denne typen

validitet må det man måler faktisk reflektere det fenomenet man er ute etter å si noe om. Begrepsvaliditet kan sies å være en av kvalitative casestudiers fremste fortrinn, fordi det på en helt annen måte enn kvantitative studier gir rom for å gi et mer nyansert og mindre forenklet bilde av virkeligheten gjennom flere og mer åpne og fleksible variabler og indikatorer (George og Bennett 2005: 19). Det er blant annet nettopp dette som, etter min mening, gjør det komparative casestudiet egnet i forhold til å svare på denne problemstilling. Både formell struktur og offentlige hensyn er begreper som ikke uten videre lar seg enkelt klassifisere eller måles ut i fra få, kvantifiserbare indikatorer. De formelle strukturene er nokså klare på et overordnet begrepsnivå, men når det kommer til å operasjonalisere og måle dem, er man nødt til å gå detaljert til verks. Dette er på grunn av de store variasjonene som kan finnes innad i de ulike forvaltningene og at det er snakk om gradspørsmål på flere ulike indikatorer. En nøye klargjøring av begrepene og ulike aspekter ved disse ble gjort i teoridelen av oppgaven og er nødvendig for å kunne danne et bilde av forholdene på feltet. Når det gjelder de ulike offentlige hensynene, er dette i stor grad abstrakte begreper. Jeg redegjorde i forrige kapittel for disse og valgte ut et knippe indikatorer som jeg mener kan være med å bestemme om disse hensynene avspeiles i de formelle strukturene. Selv om det er vanskelig å trekke inn alle aspekter ved disse begrepene, mener jeg at begrepsvaliditeten i oppgaven er tilfredsstillende sikret gjennom den fleksibilitet og nyansering som metoden og forskningsdesignet gir rom for.

Intern validitet omhandler den kausale relasjonen mellom to sett av variabler, de eller den uavhengige og den avhengige. Med hvor stor grad av sikkerhet kan man si at det er en årsakssammenheng mellom disse, og at det ikke er andre variabler som er avgjørende? Selv om man i kvantitative studier ikke kan lese av kausale mekanismer, kan man ved hjelp av statistiske metoder vurdere signifikansen til sammenhenger og kontrollere for andre faktorer. Denne muligheten har man ikke ved bruk av kvalitative data. Det ligger i dokumentanalyse som metode at det ikke finnes direkte avlesbare beviser for de slutninger man gjør (Krippendorf 2004: 39). Dette er et generelt problem man kan finne igjen ulike typer av kvalitative casestudier. Man baserer seg i stor grad på slutninger og hendelser man ikke direkte har observert (Yin 2009: 43). De vil alltid være basert på en grad av tolkning. Dette øker nødvendigheten av teknikker som øker sannsynligheten for at disse samsvarer med virkeligheten. Yin (2009) beskriver flere strategier for dette, som jeg her velger å benytte meg av. Han redegjør blant annet for "pattern matching" eller mønstermatching, beskrevet ovenfor. I mitt tilfelle vil jeg altså se på om den formelle strukturen kan ha sitt utgangspunkt i



hvordan sentrale aktører prioriterer ulike hensyn, slik forventet ut i fra et instrumentelt perspektiv, blant annet gjennom å se på sentrale aktørers begrunnelser og vektlegging av verdier. Som Yin (2009: 139-140) beskriver kan man også dra nytte av å sette opp dette mot en alternativ teoretisk tilnærming, og vurdere hvordan empirien stemmer overens med denne. Her vil jeg altså benytte meg av et kulturperspektiv, der forventningene er at den formelle strukturen er et resultat av historiske valg og avhengig av de verdier og hensyn som allerede er innarbeidet i organisasjonskulturen. Videre vil også bruk av flere case, som gjort i den oppgaven, kunne styrke den interne validiteten, ved at man får flere observasjoner å bygge sine slutninger på (Yin 2009: 156). Den interne validiteten vil i denne studien i tillegg sikres gjennom nøye, dyptgående og kritisk bruk av ulike kilder.

Den største kritikken rettet mot den typen studier jeg her vil utføre har vært problemene knyttet til ekstern validitet. Ekstern validitet omhandler i hvor stor grad man kan generalisere de funn man gjør til en større populasjon enn den eller de case man har studert (Yin 2009: 43). Generalisering ut i fra casestudier er generelt problematisk. Man har her et fåtall enheter som ikke er et tilfeldig utvalg. Selv om jeg har tatt for meg tre case, og med dette økt den eksterne validiteten noe i forhold til enkeltcasestudier, har jeg ikke her tatt sikte på noen grad av representativitet verken når det gjelder land eller felt. Dette henger også sammen med målsetningen for denne oppgaven. Jeg vil som nevnt først og fremst finne meg innenfor kategorien av en teoretisk fortolkende studie, der fokuset ligger på hvordan de utvalgte teoriene kan brukes til å forstå de funn jeg gjør. I den grad noen form for overføring til andre tilfeller kan gjøres, er det kun rettet mot en begrenset populasjon, liknende offentlige forvaltningsområder i Skandinavia. Her er det en fordel at jeg har valgt tre enheter med forventede ulikheter på den avhengige variabelen. Men uansett er den eksterne validiteten ikke denne oppgavens største styrke, noe jeg ut i fra dens målsetning og problemstilling ikke vurderer som noe avgjørende problem.

#### **2.7.4 Reliabilitet**

Reliabilitet omhandler påliteligheten til kildene og bruken av den. Etterprøvbarhet er et sentralt moment her. Leserne skal bli informert om hvordan studien er gjort og hva funnene er basert på. Man skal gjøre andre i stand til å kunne gjennomføre den samme studien med de samme casene, de samme metodene og de samme kildene, og ideelt sett da også komme frem til de samme resultatene og konklusjonene (Yin 2009: 45). Styrken ved bruk av dokumentanalyse er at andre i de fleste sammenhenger kan gå tilbake til den teksten som har

blitt brukt og vurdere forskerens tolkning og bruk av den. Dette er derimot betinget av at prosessen bak studien er transparent slik at det fremgår for leserne hvordan den som står bak studien har gått frem. Jeg vil i denne oppgaven sikre reliabiliteten ved hjelp av nøyaktighet når det kommer til kildebruk, beskrivelse av type kilder og dens kontekst og ved å redergjøre for hva slags empiri eller teoretiske argumenter jeg begrunner mine påstander med.

Det vil alltid gjøres avveininger når metode og design skal velges. Mangel av generaliserbarhet og metodetriangulering er eksempler på aspekter som må tas med i betraktningen når det gjelder denne oppgaven. På tross av dette vurderer jeg mitt metodiske opplegg og valg av design som tilfredsstillende til å svare på min problemstilling. Begrepsvaliditet og intern validitet sikres godt, og man får et detaljert og nyansert bilde av utlendingsforvaltningene som gjør det mulig å teoretisk fortolke funnene.

# 3 Organiseringen av utlendingsforvaltningen i Skandinavia

## 3.1 Innledning

Til tross for mange likheter når det kommer til kontekst og utgangspunkt, har utlendingsforvaltningen i de skandinaviske landene utviklet seg i nokså forskjellige retninger. Jeg vil i denne delen av oppgaven se på hovedtrekkene ved de ulike lands organisering på feltet. For å forstå dagens systemer, vil jeg også kort sammenfatte de historiske linjene i Norge, Sverige og Danmark. Her vil jeg legge vekt på de sentrale utviklingstrekkene og hovedbegrunnelser som har bli lagt fram av de statlige myndighetene når organisatoriske løsninger har blitt valgt eller endringer har blitt gjennomført. Mitt tidsperspektiv strekker seg først og fremst fra da asylstrømmene til Skandinavia for alvor begynte å øke på 80-tallet og frem til i dag. Dagens struktur og styringsforhold blir deretter skissert med vekt på de strukturelle trekkene diskutert i forrige kapittel. Jeg gjennomgår også hvilke evalueringer og utredninger som er gjort av disse nåværende ordningene. Kapittelet avsluttes med en redegjørelse for hvilke likheter i utlendingsfeltets kontekst som gjør det interessant at man allikevel har tre nokså ulikt organiserte forvaltninger.

## 3.2 Organiseringen av utlendingsforvaltningen i Danmark

### 3.2.1 Historisk utvikling

Utlendingsforvaltningen i Danmark har i svært liten grad vært gjenstand for endring. Organiseringen har siden 80-tallet vært preget av vertikal despesialisering og et tydelig skille mellom asylsaker og andre typer utlendingssaker.

Allerede i 1973 ble det opprettet en ordning med to instanser i utlendingssaker i Danmark (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration 2009a: 1). En forvaltningsmyndighet skulle heretter fungere som førsteinstans, mens en annen som klageinstans. Denne oppdeling har blitt holdt konstant siden, men med ulike organer involvert.

Direktoratet for Udlændinge ble opprettet i 1984 (Christensen, Lægheid og Ramslie 2006: 43). Før dette hadde feltet tilhørt Rigspolitiet. Direktoratet var i den første perioden underlagt Justisministeriet, før det i 1993 ble overført til Indenriksdepartementet. Siden 2002 har ansvaret vært samlet i Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, i dagligtale kalt Integrationsministeriet. Opprettelsen av direktoratet betydde en vertikal spesialisering, fordi man flyttet oppgaver ut fra departementet. Samtidig gjorde derimot båndene mellom de to instansene og departementets store styringsmuligheter at det fortsatte å være et nokså despesialisert system. Direktoratet for Udlændinge skiftet i 1995 navn til Udlændingestyrelsen. I 2006 endret organet igjen navn, til Udlændingesservice, denne gangen i kjølvannet av en høyst turbulent tid. To av saksbehandlerne i enheten for arbeid- og studiesaker ble anklaget for å ha latt seg bestikke, og organisasjonen som helhet ble beskyldt for rot og forskjellsbehandling (Politiken 01.06.05). På bestilling fra departementet gransket Rigsrevisionen styrelsen og kom med kritikk blant annet når det gjaldt kontroll av opplysninger, saksbehandlingstid og IT-system (Rigsrevisionen 2006). Departementet selv fikk også kritikk på grunn av manglende kontroll over situasjonen i og med at ”Integrationsministeriets departement har et overordnet ansvar for, at Udlændingestyrelsens saksbehandling er betryggende” (Rigsrevisionen 2006: 7). Grethe Løgstrup trakk seg på samme tid som leder for Utdlændingestyrelsen (nyidanmark.dk 22.03.06). Integrationsministeren la frem en handlingsplan i 2006 som tilsiktet ”en nyorientering af styrelsen” (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrering 2006: 2). Fokuset var blant annet på effektivisering, brukerservice og verdibasert styring. Noen større grunnleggende organisatoriske omlegginger ble derimot ikke gjort, det var først og fremst snakk om endringer innad i det som nå skulle hete Udlændingesservice, som skulle fortsette å være førsteinstans i de aller fleste utlendingssaker.

Det særegne med organiseringen i Danmark i skandinavisk sammenheng er tosporsordningen når det gjelder behandlingen av ulike typer utlendingssaker. Dette gjelder i særdeleshet behandlingen av klager på avgjørelser gjort i Udlændingesservice. Mens departementet er klageinstans i de fleste utlendingssaker, har den uavhengige Flygtningenævnet siden 1984 behandlet klagen i asylsaker. Flygtningenævnets autonomi og domstollignende rolle har vært lite omdiskutert etter opprettelsen (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration 2009a: 4). Denne todelingen kommer jeg nærmere tilbake til nedenfor.

Noen store endringer har altså ikke vært å spore på utlendingsfeltet i Danmark. I den grad det har vært endringer har det stort sett vært snakk om justeringer innenfor de allerede etablerte strukturelle rammene.

### **3.2.2 Dagens struktur**

Organiseringen av utlendingsforvaltningen i Danmark er altså preget av vertikal despesialisering. Graden av dette er derimot ulik etter hva slags type saker det er snakk om. Det er her den særegne danske tosporsordningen kommer inn i bildet, med ulik behandling i asylsaker og andre typer utlendingssaker, samt egne rutiner for avgjørelser i saker omhandlende opphold på humanitært grunnlag. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration er derimot det ansvarlige departementet for hele feltet, også integrasjonsspørsmål, som navnet tilsier.

I ordinære utlendingssaker er de politiske styringsmulighetene store. Udlændingesservice er førsteinstans, men ministeriet har full instruksjonsrett. Herunder ligger også den formelle myndigheten til å gi instruksjer i enkeltsaker, men den benyttes i praksis derimot ikke ut i fra forvaltningsprinsippet om toinstansbehandling (Arbeids- og Inkluderingsdepartementet 2009[referat]: 7). Det er i tillegg utbredt uformell kontakt og tett samarbeid mellom de to institusjonene (NOU 2010 12: 71), det utvises stor grad av lydhørhet overfor de politiske føringer og ministeriet deltar aktivt i beslutningsprosessene (Christensen 2006: 40) Strukturen i ordinære utlendingssaker bærer sterkt preg av vertikal despesialisering, med tydelig hierarkisk styring.

Søknader om humanitær oppholdstillatelse behandles kun i Integrationsministeriet. Her er det altså ingen mulighet for å anke avgjørelsen videre til noe annet organ. Den vertikale despesialiseringen er dermed enda tydeligere på dette området. Det er kun asylsøkere som har anledning til å søke om opphold på humanitært grunnlag (Udlændingeloven 2010: §9b).

Den formelle strukturen av behandlingen i asylsaker skiller seg derimot ut med en sterkere fristilling av de underliggende organer. Ministeriet og regjeringen har ingen instruksjonsrett i denne typen saker, verken overfor Udlændingesservice eller Flygtningenævnet, men må styre gjennom lover og forskrifter. Det er derimot også visse koblinger mellom de faglige og de politiske instansene. Ett av tre medlemmer i en nemnd er en ansatt fra ministeriet, i tillegg til at Flygtningenævnets sekretariat er formelt ansatt i

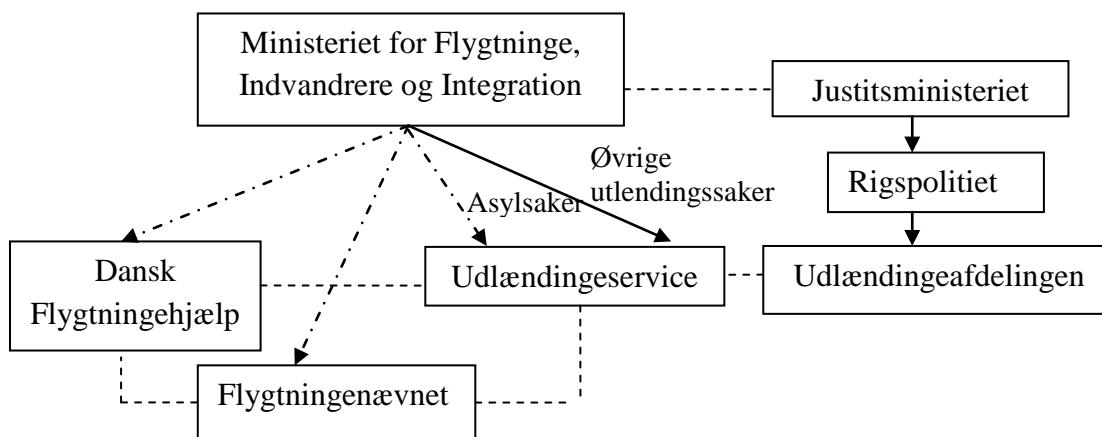
ministeriet, og sekretariatslederen sitter i ledergruppen i ministeriet (Bekendtgørelse nr.1089 2009: §§ 1, 20).

Flygtningenævnet er altså uavhengig klageinstans i asylsaker. Men ikke alle saker som det klages på kommer opp til ny behandling her. De som vurderes i Udlændingesservice som åpenbart grunnløse blir sendt over til Dansk Flygtningehjælp, en privat humanitær organisasjon (Udlændingeloven 2010: § 53b). Om de stiller seg bak denne vurderingen, blir Udlændingesservices avgjørelse om avslag stående som den endelige. Er derimot Dansk Flygtningehjælp uenige i at søknaden er åpenbart grunnløs, vil saken gå gjennom den ordinære toinstansprosessen og få en ny behandling i Flygtningenævnet.

Når en asylsøknad blir påklaget, behandles den av en nævn bestående av tre medlemmer. En av disse skal være formannen eller en av nestformennene, som alle er dommere, en av dem advokat og den siste en ansatt i ministeriet. I Flygtningenævnet er hovedregelen at klager og advokat skal være til stede og i posisjon til å ytre seg i behandlingen av en asylsak (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2009[referat]: 8). For å drøfte generelle retningslinjer og prinsipielle forhold, blir det også avholdt møter i det såkalte koordineringsutvalget, som er en fast gruppe i Flyktingenævnet (Bekendtgørelse nr. 1089 2009: §§ 4, 17). Dette er av særlig betydning fordi Flygtningenævnet er en praksisskapende instans som skal være retningsdannende også for arbeidet i Udlændingesservice (Bekendtgørelse nr. 1089 2009: §51, stk 2).

Rigspolitiet har også en sentral rolle på feltet, gjennom grensekontroll, identitetsfastsettelse, utsendelser og lignende (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration 2009a: 2).

- Direkte politisk/faglig styring<sup>1</sup>
- -> Politisk styring kun gjennom lov og forskrift
- Faglig samarbeid



**Figur 3.1:** Illustrasjon av styringsforholdene i utlendingsforvaltningen i Danmark

Også andre aktører er involvert på feltet. Flygtningenævnet er i prinsippet siste instans i asylsaker. Derimot er det grunnlovfestet i Danmark at alle spørsmål som omhandler myndighetsutøvelse kan innbringes for domstolene. Det er etter en høyesterettsdom i 2008 blitt etablert som praksis at domstolene skal kunne vurdere rettsforløpet og erklære det ugyldig, for eksempel ved mangler ved beslutningsgrunnlaget, saksbehandlingsfeil eller ulovlig utøvelse av skjønn (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration 2009a: 3). Domstolene kan derimot ikke gjøre en ny vurdering av selve saken og treffe en substansiell beslutning. Saken blir eventuelt sendt tilbake til ny behandling i Flygtningenævnet. I enkelte saker, for eksempel omhandlende personer som kan oppfattes som en fare for rikets sikkerhet, kan domstolene derimot også behandle selve innholdet i en avgjørelse (Udlændingeloven 2010: § 45d). Udenrigsministeriet er også involvert på feltet ved at de skal bistå med å gi informasjon og opplysninger som er relevant for behandling av utlendingssaker (Udlændingeloven 2010: § 46b).

### 3.2.3 Evaluering av dagens organisering

Noen større evalueringer av de grunnleggende strukturene i utlendingsforvaltningen har ikke blitt gjort (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration 2009a: 4). Dette må ses i sammenheng med at det ikke har vært noen store endringer på feltet, og at området ikke har

<sup>1</sup> Med kategorien "direkte politisk/faglig styring" sikter jeg til forhold mellom politiske og administrative enheter der styring, i tillegg til gjennom lov og forskrift, også kan skje gjennom direkte inngripen og instruksjer.

vært gjenstand for noen større politisk diskusjon. Det ser ut til å være en tverrpolitisk enighet rundt dagens organisering.

## **3.3 Organiseringen av utlendingsforvaltningen i Sverige**

### **3.3.1 Historisk utvikling**

I motsetning til i Danmark, har man i Sverige sett organisatoriske endringer i utlendingsforvaltningen de senere årene. Disse endringene kan derimot ses som en utvikling i en spesiell retning, mot mer spesialisering og mindre rom for direkte politisk inngripen.

I Sverige ble virksomheten på innvandrerfeltet samlet under ett allerede i 1969, da Statens Innvandraverk ble dannet. Her ble alle typer utlendingssaker behandlet, integreringsspørsmål inkludert. Regjeringen fungerte i denne perioden som klageinstans. Utlendingsfeltet var på dette tidspunktet både relativt vertikalt og horisontalt despesialisert. Lite endret seg på feltet før 1992 da Utlänningsnämnden ble opprettet og tok over funksjonene som klageorgan. Utlänningsnämnden skulle være et uavhengig organ, og regjeringen skulle i utgangspunktet bare kunne uttale seg når det gjaldt rikets sikkerhet og utenrikspolitiske spørsmål. En nämnd i en sak besto for det meste av to tidligere dommere og to lekfolk, de førstnevnte oppnevnt på åremål av regjeringen, de sistnevnte utpekt av de politiske partiene i Riksdagen. I mer prinsipielt viktige saker kunne også en større nämnd bli tatt i bruk. Både Statens Innvandraverk og Utlänningsnämnden nøytt stor autonomi, og styringen fra regjeringen var først og fremst begrenset til lover og forskrifter. Unntaket var at regjeringen ga prinsipputtalelser i viktige enkeltsaker som ble fremlagt dem av nemnda. (Christensen, Læg Reid og Ramslien 2006: 42).

I 1998 ble integrasjonsspørsmål skilt ut og plassert i et eget direktorat, Integrationsverket. Begrunnelsen var knyttet til at innvandrings- og integreringsspørsmål hadde blitt et stort og komplekst felt i det nå mangfoldige og flerkulturelle Sverige (Prop. 1997/98:16: 1-2). På samme tid ble mangler ved den gjeldende ordningen på utlendingsfeltet gjenstand for diskusjon. Særlig ble det lagt vekt på at behandlingstiden var lang og innsynet i behandlingen av sakene mangelfull (SOU 1999:16: 17). I 1997 ble det oppnevnt en komité som skulle utrede prosessene og organene på utlendingsfeltet. Forslaget fra komiteen var blant annet å opprette en topartsprosess og gi de involverte partene rett til å uttale seg muntlig.



Dette mente man både ville forbedre ivaretagelsen av rettssikkerheten og avlaste beslutningstakerne (SOU 1999:16: 17). Man stilte seg i tillegg kritisk til regjeringens muligheter til å uttale seg i enkeltsaker som ble lagt frem for dem av Utlänningsnämnden og Invandrarverket.

*Komitéen föreslår således att någon möjlighet att lämna över ärenden til regeringen för vägledande beslut inte längre skall föreligga. Regeringen styrning av utlänningslagens tillämpning får i stället ske genom föreskrifter i förordning inom ramen för bemyndiganden i lag. Några sådana bemyndiganden utöver dem som redan finns behövs enligt komitéens uppfattning inte* (SOU 1999:16: 312).

Man argumenterte også for at påklaging av beslutninger burde skje til en migrasjonsdomstol underlagt de ordinære forvaltningsdomstolene. Utredningen ble derimot kritisert for ikke å ha diskutert alternative måter å organisere på, da særlig alternativet med en spesialdomstol uavhengig av det vanlige domstolssystemet. Med dette som utgangspunkt ble det satt ned en arbeidsgruppe, som også gikk inn for opprettelse av spesialdomstol, begrunnet blant annet i behovet for spesialkompetanse og enhetlig praksis (Ds 2000:45). Da Göran Perssons regjeringen la frem forslag om ny utlendingslov noen år senere, var det derimot alternativet med en migrasjonsdomstol under forvaltningsdomstolene som valget falt ned på (Prop. 2004/05:170: 107). Da loven ble vedtatt, betydde dette nedleggelse av Utländingsnämnden og opprettelse av Migrationsdomstolene og Migrationsöverdomstolen. Domstolene skulle legges til utvalgte forvaltningsretter, mens overdomstolen ble lagt til Kammarrätten i Stockholm. Dette er et klart eksempel på for det første horisontal spesialisering, gjennom oppsplittingen i flere enheter, og for det andre vertikal spesialisering, ved at makt plasseres lenger vekk fra de sentrale politiske organer. En ytterligere understrekning av fristillingen og spesialiseringen var at regjeringen ble tatt fra muligheten til å få overlevert saker av utenrikspolitisk betydning. De skulle nå gå gjennom de ordinære prosessene for utlendingssaker (Prop. 2004/05: 170: 254). Fra 2010 har regjeringens styringsmuligheter blitt innskrenket til at det kun er i sentrale sikkerhetssaker at de fungerer som en siste instans. Begrunnelsen ligger i EUs prosedyredirektiv som krever tribunal- eller domstolsavgjørelser i asylklagesaker (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2009[referat]: 2).

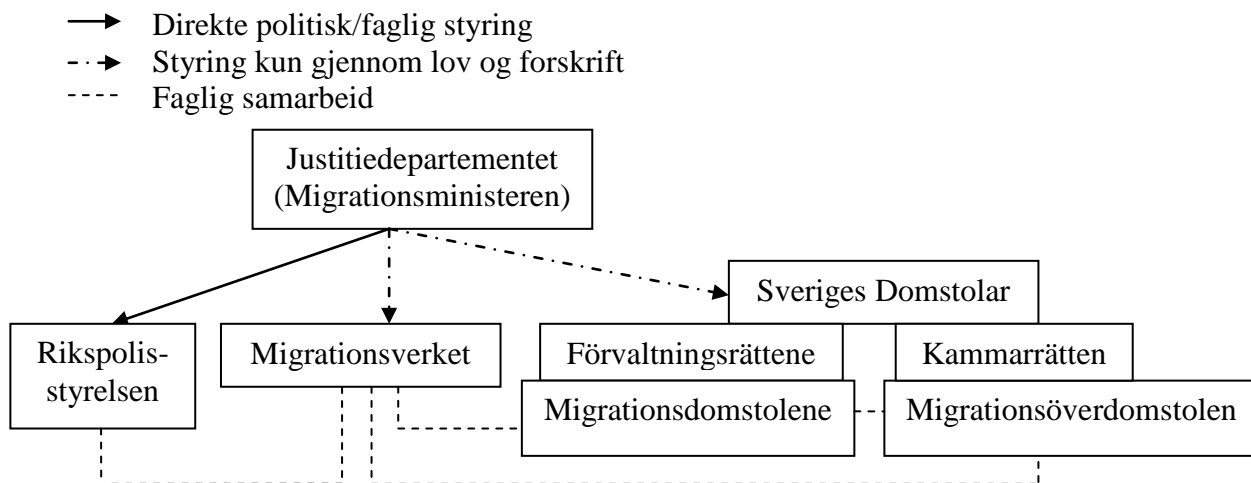
Utviklingen i Sverige, fra opprettelsen av Utländingsnämnden og frem til i dag, har altså tatt form av en utvikling i retning av vertikal spesialisering og minskede muligheter for de politiske aktørene til å bryte inn i behandlingen av utlendingssaker.

### 3.3.2 Dagens struktur

Hovedansvaret for kontrolliden av utlendingsfeltet i Sverige er i dag lagt til Justitiedepartementet, men med en egen statsråd, Migrationsministeren. Et viktig poeng, som har blitt spesielt tydelig etter den nye Utländingsloven, er at svært mye av feltet har blitt underlagt lover og forarbeider og at det gis mindre rom for forskrifter. Man argumenterte blant annet med at opprettelsen av domstolene skapte behov for et klarere regelverk, med mer omstendelige kriterier og prinsipper for hvordan man skulle vurdere saker (Prop. 2004/05:170: 103-104). Regjeringen og departementet har dermed begrenset mulighet til å gjøre raske endringer i retningslinjene for de håndhevende organene, i tillegg til at deres instruksjonsmuligheter er helt minimale.

Migrationsverket, som Statens Innvandraverk skiftet navn til i 2000, er fortsatt førsteinstans for utlendingssaker, og behandler søknader innenfor rammene av lover og forskrifter. Men migrasjonsdomstolene har altså tatt over rollen som klageinstans (Utlänningslag 2005: kap 16). Disse hører inn under de ordinære domstolene og er politisk uavhengige. Det finnes i dag tre Migrationsdomstoler, disse er underlagt Förvaltningsrätterne i Stockholm, Malmö og Göteborg, mens Migrationsöverdomstolen ligger under Kammarrätten i Stockholm (Sveriges Domstolar 2010). Regjeringen har varslet at det også vil opprettes en fjerde Migrationsdomstol, men detaljene rundt denne er fortsatt ikke klare (Justitiedepartementet 2011). I saker som blir ført frem for Migrationsdomstolene, består retten vanligvis av enten kun en dommer eller en dommer og tre lekfolk, oppnevnt av de politiske partiene på Riksdagen, mens det i overdomstolen kun er dommere som avgjør. Muntlig forhandling er en del av behandlingen i Migrationsdomstolene så fremt partene ønsker dette og man ikke finner det unødvendig eller har en særskilt begrunnelse i mot det. Migrationsoverdomstolen utgjør den øverste instansen i alle utlendingssaker, og Migrationsverket og Migrationsdomstolene må også følge de dommer som blir avgitt der (SOU 2009: 56: 199). Det er derimot få saker som blir tatt opp til ny vurdering av overdomstolen, og i realiteten er Migrationsdomstolene ofte praksisskapende organ overfor Migrationsverket. Ønsket er generelt at mest mulig av behandlingen og avgjørelsene skal gjøres i første instans, Migrationsverket, for å forhindre dobbeltarbeid og lange behandlingstider (Prop. 2004/05:170: 154).

Politiet har først og fremst oppgaver knyttet til beslutninger som omhandler sikkerhet, grensekontroll og utsendelse av personer med avslåtte søknader om opphold som ikke forlater landet frivillig (Utlänningslag 2005: §14).



**Figur 3.2:** Illustrasjon av styringsforholdene i utlendingsforvaltningen i Sverige

### 3.3.3 Evaluering av dagens organisering

Det ble i 2008 nedsatt et utvalg for å vurdere de nye ordningene knyttet til prosessene og instansene på utlendingsfeltet. Deres konklusjoner ble gitt i rapporten "Den nye migartionsprosessen" (SOU 2009:56). Alt i alt er evalueringen av de nye ordningene positiv. Man viser til at det har blitt mer åpenhet i prosessen, grunnet for eksempel offentliggjøring av landinformasjonen beslutningene er basert på. I tillegg mener man at blant annet mulighetene for muntlighet og topartsprosess i behandlingen har forbedret utgangspunktet for en grundig og rettferdig behandling, samt åpnet for nøyere redegjørelser for beslutningene (SOU 2009:56: 17-18). I 2009 omfattet omtrent 35% av asylsaker og 19% av alle utlendingssaker samlet klagerens muntlige fremleggelse av sin sak. Det pekes derimot også på at det kan se ut til at det i enkelte tilfeller har vokst frem ulik prosessuell praksis Migrationsdomstolene imellom, at behandlingstiden ofte overstiger det man har satt som mål og at ordningene har ført til økte utgifter (SOU 2009:56: 18, 20, 29). Det er derimot usikkert hvor mye av det de to sistnevnte aspektene som kan tilskrives en økning i antall søknader.

## 3.4 Organiseringen av utlendingsforvaltningen i Norge

### 3.4.1 Historisk utvikling

Utlendingsforvaltningen i Norge har vært preget av relativt hyppige organisatoriske endringer. Endringene har i tillegg gått i ulike retning og, i motsetning til i Sverige, ikke tatt form av noen entydig utvikling. Det har ledet opp til det man i dag kan se på som en mellomløsning i skandinavisk sammenheng.

Frem til 1980-tallet var ikke innvandring noen het potet i norsk politikk, og utlendingsforvaltningen var delt opp mellom en rekke organer. Utover 1980-tallet økte strømmen av asylsøkere til Norge, i likhet med til de andre skandinaviske landene, betraktelig. Dette skapte behov for en mer enhetlig og koordinert utlendingsorganisering og -politikk (Christensen, Læg Reid og Ramslien 2006: 57-58). Feltet ble gjenstand for flere endringer i 1988, blant annet med opprettelsen Utlendingsloven (1988). Hovedansvaret for håndhevelsen av denne nye loven ble lagt til Utlendingsdirektoratet (UDI), som også ble etablert dette året (St.prp. nr.91 (1986-1987)). Dette var en sammenslåing av Statens Utlendingskontor, som hadde vært underlagt Justisdepartementet, Statens Flyktningssekretariat, som hadde ligget under Sosialdepartementet, og innvandringsseksjonen i Kommunal- og arbeidsdepartementet, og sammenslåingen skulle nettopp styrke samordning og styring på feltet (St. prp. nr. 91 (1986-1987): 1). UDI skulle dermed være en felles førsteinstans for alle utlendingssaker og ble underlagt Kommunal- og arbeidsdepartementet. Departementet hadde på dette tidspunktet muligheten til å gi instruksjer både når det gjaldt skjønnsutøvelse, lovtolkning og behandling av enkeltsaker. Justisdepartementet fikk rollen som klageinstans, mens Sosialdepartementet og Utenriksdepartementet ikke lenger skulle ha noen hovedoppgaver på feltet. Ser vi denne utviklingen ut i fra et organisasjonsteoretisk perspektiv, kan man si at det på dette tidspunktet skjedde en horisontal despesialisering, ved at man gikk fra fire til to ansvarlige departementer på feltet og ved at man samlet kontroll- og integreringsspørsmål i et direktorat, og en vertikal spesialisering, ved opprettelsen av et direktorat utenfor departementene. Den vertikale spesialiseringen ble derimot begrenset gjennom departementets utstrakte instruksjonsmuligheter.

Justisdepartementet var på dette tidspunktet altså klageinstans for utlendingssaker. Det tok derimot ikke lang tid før denne ordningen ble tatt opp til vurdering. På grunnlag av en

rapport fra et regjeringsutnevnt utvalg som skulle se på utlendingsforvaltningen organisering, framla Justis- og politidepartementet i 1996 et forslag om opprettelse av en uavhengig klagenemnd (Ot.prp. nr. 46 (1986-1987)). Begrunnelsen bak dette forslaget var blant annet at arbeid med enkeltsaker lå utenfor det som skulle være departementets oppgaver. Dette må ses i sammenheng med det stigende antallet klagesaker som ble lagt frem. Det var altså snakk om et kapasitetsproblem. Men hovedvekten i forslaget ble allikevel lagt på andre faktorer, rettet utover.

*Rettsikkerheten for utlendinger som har en sak etter utlendingsloven, anses tilfredsstillende ivaretatt med departementet som klageinstans. Et hovedpoeng med ei nemnd er likevel å gi asylsøkerne et bedre rettsvern enn i dag. Dette henger bl.a. sammen med at rettsikkerhet ikke bare forutsetter at regler faktisk blir fulgt, men også tillit til at dette skjer. Det forhold at vedtak ofte blir bestridt, kan tenkes å ha følger for tilliten til det organet som treffer vedtakene. Nemnda blir et domstollignende organ, og dermed den type organ som anses best skikket til å ivareta rettsikkerheten i enkeltsaker, herunder hensynet til likebehandling (Ot.prp. nr.38 (1995-1996): 3).*

Departementets behov for avlastning, rettsikkerhet og legitimitet ble altså lagt vekt på når det ble foreslått å opprette et uavhengig klageorgan. Det ble også vist til de andre nordiske landene. Her hadde man på dette tidspunktet etablerte klagenemnder, i Sverige for alle typer utlendingssaker, mens i Finland og Danmark for asylsaker (Ot.prp. nr.38 (1996-1996): 6-7). Forslaget ble derimot møtt med variert respons i Stortinget, noe som kommer frem i innstillingen fra Justiskomiteen (Innst. O. nr. 24 (1996-1997)). Høyre og Fremskrittspartiet var mot hele forslaget og ønsket ikke at Regjeringen og departementet skulle gi fra seg ansvaret på et så politisk sensitivt område. Senterpartiet, Kristelig Folkeparti og Sosialistisk Venstreparti syntes å være i en mellomposisjon og hadde alle innvendinger mot forslaget, særlig på grunnlag av det politiske ansvaret som rådet på området, samtidig som de støttet hovedtrekkene ved de rettsikkerhetsrelaterte argumentene. Arbeiderpartiet, som jo satt i regjeringen som hadde lagt frem forslaget, måtte innse at flertallet for en utlendingsnemnd ikke var til stede. Resultatet ble at man gikk inn for et kompromiss, med støtte fra alle partiene bortsett fra Høyre og Fremskrittspartiet, om en nemnd som kun skulle behandle asylsaker, Flyktningsnemnda (Innst. O. nr. 24 (1996-1997): 3).

Med grunnlag av denne første debatten og de politiske motsetningene rundt forslaget, kan det virke overraskende at et nytt forslag om en utlendingsnemnd blir lagt frem av en sentrumsregjering, Bondevik I, ikke lang tid etter (Ot.prp. nr. 17 (1998-1999)). På bakgrunn av endringene som Justiskomiteen gikk inn for, hadde man i departementet på dette

tidspunktet omgjort det første forslaget og sendt det ut på ny høring (Ot.prp. nr. 17 (1998-1999): 4). Et flertall av disse høringsinstansene meldte tilbake at de foretrakk en felles utlendingsnemnd fremfor en som var rettet kun mot asylsaker. Man var på mange måter tilbake der man startet, da den nye proposisjonen fra sentrumsregjeringen ikke skilte seg nevneverdig fra det som ble framsatt i den foregående. Denne gangen var den samlede responsen fra Stortinget mer positiv. Fortsatt kom motstanden fra Høyre og FrP, men flertallet gikk inn for å opprette en felles utlendingsnemnd. Det understrekes i innstillingen at flertallet i Justiskomiteen var mot dette forslaget ved første runde, men at man hadde endret oppfatning ”Etter en nærmere gjennomgang av de to ulike alternativene, høringsinstansenes syn og redegjørelsen av erfaringer fra nabolandene” (Innst. O. nr. 42 (1998-1999): 6), uten at argumentasjonen var endret i særlig grad. Christensen, Lægreid og Ramslien (2006: 71) peker på hvordan partiene som var i regjeringsopposisjon kan ha blitt mer positive til nemnda da de kom i posisjon og selv fikk føle kapasitetsproblemene i Justisdepartementet.

Utlendingsnemnda (UNE) ble altså opprettet 01.januar 2001 og ble lagt under Kommunal- og regionaldepartementet, som i samme periode tok over ansvaret for utlendingsfeltet etter Justis- og politidepartementet (Ot.prp. nr. 31 (1999-2000): 3). Nemnda ble altså det uavhengige organet man hadde forespeilet i flere år, og samtidig mistet departementet sin instruksjonsrett ovenfor UDI når det gjaldt lovtolkning, skjønnsutøvelse og behandling av enkeltsaker, da man mente dette var lite hensiktsmessig å kombinere med en autonom nemnd. Unntaket var prioritering av saker og saker som omhandlet ”hensynet til rikets sikkerhet og utenrikspolitiske hensyn” (Utlendingsloven 1988: §38). Prosessen med opprettelsen av et uavhengig klageorgan og departementets minskede mulighet for direkte innflytelse, er et tydelig tegn på vertikal spesialisering og fristilling.

Det tok ikke lang tid før evaluering av den nye ordningen ble satt i gang. RhKnoff (2003) la, i samarbeid med Agenda Utredning og Utvikling og dr.juris. Jan Fridthjof Bernt, i 2003 frem en rapport om UNEs virkemåte. Utredningen var stort sett nokså positiv til hvordan det nye systemet fungerte. Det var allikevel et par punkter der man mente det var rom for forbedring. Det kanskje viktigste poenget var at man så en inkonsistens i beslutninger både mellom og innad i UNE og UDI. Ut i fra hensynet til rettssikkerhet og likhet ble dette sett på som problematisk. Det ble her foreslått opprettelse av en Stornemnd som kunne vurdere problematiske avgjørelser på et prinsipielt grunnlag og skape presedens både ovenfor UNE og UDI (rhKnoff 2003: 163). I tillegg foreslo man, ut i fra rasjonaliserings- og likhetshensyn, en felles landskunnskapsenhet, istedenfor de to eksisterende avdelingene i

direktoratet og i nemnda (rhKnoff 2003: 168). Denne argumentasjonen lå også inkorporert i Kommunal- og regionaldepartementet, denne gangen under Bondevik II-regjeringen og minister Erna Solberg, sitt endringsforslag, Ot.prp. nr 31 (2004-2005). Men størst vekt ble her lagt på at man ønsket å ta tilbake kontrollen og den politiske styringen over feltet. Man så et behov ”for tiltak som kan bidra til å sikre at praksis i utlendingsforvaltningen er mer i overensstemmelse med politiske mål og prioriteringer” (Ot.prp. nr.31 (2004-2005): 6). Endringer av lover og forskrifter ble sett på som et for trekt og ineffektivt styringsredskap på et felt i rask endring og der man trengte tilpasning til stadig skiftende indre og ytre omstendigheter. Med dette som utgangspunkt ønsket man nå å gi departementet generell instruksjonsrett ovenfor UDI når det gjaldt lovtolkning og skjønnsutøvelse. Dette skulle altså ikke gjelde enkeltsaker, og instruksjonsretten traff heller ikke behandlingen i UNE. Når det gjaldt Utlendingsnemnda, la man derimot frem forslag om at departementet skulle kunne bringe frem saker med positive utfall for den (Ot.prp. nr. 31 (2004-2005): 17). Tidligere hadde kun negative utfall blitt klaget inn fordi det bare var søkerne selv som hadde klagemulighet. Dette ville man nå endre, slik at også beslutninger som hadde gitt positivt utfall for de berørte skulle kunne klages inn. Slike tiltak mente man kunne sikre mer politisk kontroll uten at det gikk ut over uavhengigheten til nemnda. I tillegg foreslo man at også positive vedtak i UNE kunne bli brakt inn for domstolene, for prøving av beslutningens gyldighet (Ot.prp. nr. 31 (2004-2005): 30). Til tross for skepsis blant et overtall av høringsinstansene, deriblant UNE og UDI, ble forslaget til endringer vedtatt i Stortinget. Politisk sett var det liten uenighet og debatt. På dette tidspunktet skjer det altså et retningsskifte i utviklingen av forvaltningen. Fra en prosess med fristilling og vertikal spesialisering, går man nå over til vertikal despesialisering og sterkere hierarkisk styring, en utvikling ledet an av de politiske aktørene.

### **3.4.2 Dagens struktur**

Dagens organisering av utlendingsforvaltningen er altså et resultat av flere endringer og justeringer de senere årene. Området er i dag regulert av Utlendingsloven (2008) som trådte i kraft 1. januar 2010. Den nye loven førte ikke til grunnleggende endringer når det gjelder organiseringen av feltet. Loven skal håndheves av ”Kongen, departementet, Utlendingsnemnda, Utlendingsdirektoratet og andre offentlige myndigheter” (Utlendingsloven 2008: § 75, andre ledd).

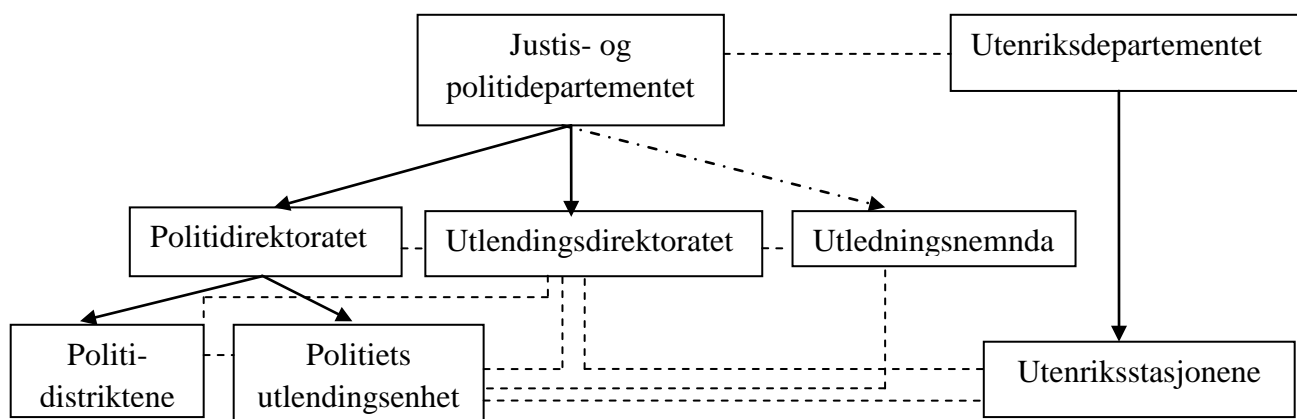
Hovedansvaret for kontrolldelen av utlendingsforvaltningen og håndhevelsen av lov og forskrifter er i dag lagt til Justis- og politidepartementet. Det er dermed dette departementet at UDI og UNE, samt politidirektoratet, tilhører. Departementet kan, som nevnt, instruere disse i enkeltsaker knyttet til rikets sikkerhet og utenrikspolitiske hensyn og når det gjelder prioritering av saker, og instruere UDI, politi, utlendingsstasjoner og andre forvaltningsorganer når det gjelder lovtolkning og skjønnsutøvelse (Utlendingsloven 2008: §76, første, andre og tredje ledd). Det kan også der besluttes at positive vedtak, og i noen tilfeller negative vedtak, truffet i direktoratet skal tas opp på nytt i UNE (Utlendingsloven 2008: §76, fjerde ledd). UNE kan kun instrueres angående prioritering av saker (Utlendingsloven 2008: §76, andre ledd) og administrative og organisatoriske forhold (UNE 2009).

Som nevnt er UDI førsteinstans når det gjelder å behandle saker som strekker seg utenfor politiets håndhevningsområde. De er dermed hovedaktøren når det gjelder å iverksette regjeringens innvandringspolitikk, slik det har vært siden opprettelsen av direktoratet. Klager på politiets beslutninger behandles også her. Utlendingsnemnda er klageinstans for beslutningene truffet av UDI. Som uavhengig organ blir det som hovedprinsipp kun styrt gjennom lov og forskrift. Utlendingsnemnda består av en direktør og flere nemndledere, som oppfyller kravene til dommer, samt nemndmedlemmer, foreslått av departementet og relevante organisasjoner. Alle blir utnevnt av regjeringen, de førstnevnte for seks år, de ordinære medlemmene for fire år (Utlendingsloven 2008: §77, fjerde ledd). Ordinære saker behandles av en nemndleder og to nemndmedlemmer, mens Stornemndas saker behandles av tre ledere og fire medlemmer (Utlendingsloven 2008: §78, første og andre ledd). Saker kan bringes inn for Stornemnda av departementet og UDI. En nemndleder i en sak kan i tillegg anmode om at den blir behandlet i Stornemnd. Behandling i Stornemnd blir særlig benyttet i prinsipielt viktige saker, saker med store konsekvenser, samfunnsmessig eller økonomisk, på sakfelt der det har utviklet seg ulik praksis og i positive avgjørelser fra UDI brakt inn av departementet (UNE 2005). Saker der det er liten tvil om utfall, kan behandles av sekretariatet eller av nemndleder alene. Det er først og fremst i klagesaker som avgjøres av nemnd at det åpnes for bruk av oppmøte og muntlig uttalelse fra den klagende (Utlendingsloven 2008: §78, femte ledd). Det er derimot hovedsakelig opp til UNE, gjennom nemndlederne, sin vurdering av behovet hvorvidt personlig oppmøte og muntlighet skal være en del av behandlingsprosessen.



I tillegg til disse hovedorganene, har også andre aktører oppgaver på utlendingsfeltet. Politiet har oppgaver knyttet til blant annet kontroll og registrering av informasjon, undersøkelser omkring asylsøkeres identitet og reiserute, iverksetting av negative vedtak, samt beslutninger i enkelte saker der det er liten tvil om at vilkår for opphold er eller ikke er oppfylt (Politiets Utlendingsenhet 2010). Regjeringen har derimot varslet at de gradvis vil overføre politiets oppgaver tilknyttet saksbehandling til regionskontorer underlagt UDI (Justis- og politidepartementet 2010). Utenriksstasjonene og Landinfo er viktige saksforberedende organer for departementet (UNE 2009). De ordinære domstolene blir i liten grad benyttet, men kan prøve gyldigheten til avgjørelse tatt i UNE, for eksempel vedrørende om det har blitt gjort saksbehandlingsfeil.

- Direkte politisk/faglig styring
- - ► Politisk styring kun gjennom lov og forskrift
- Faglig samarbeid



**Figur 3.3:** Illustrasjon av styringsforholdene i utlendingsforvaltningen i Norge<sup>2</sup>.

### 3.4.3 Evaluering av dagens organisering

Også dagens forvaltningsorganisering har vært oppe til diskusjon. Et utvalg ble for eksempel satt til å vurdere prosessen rundt de såkalte MUF-sakene i 2005. Det skapte stor diskusjon da UDI ga oppholdstillatelse til 182 ”MUF-ere”, kurdere fra nordligere Irak som hadde fått innvilget midlertidig oppholdstillatelse uten rett til familieforening, på grunnlag av humanitære forhold. Det ble fra politisk hold hevdet at UDI hadde tatt en beslutning som ikke samsvarte med de politiske føringer og heller ikke hadde informert departementet i

<sup>2</sup> Departementet har visse instruksjonsmuligheter ovenfor UNE, knyttet til prioritering av saker og organisatoriske og administrative forhold. Fordi disse kun er av mindre betydning for selve saksbehandlingen velger jeg allikevel å merke forholdet mellom disse to som ”politisk styring kun gjennom lov og forskrift”.

tilstrekkelig grad. Den oppnevnte Graver-kommisjonens rapport (NOU 2006:14: 12) konkluderte med at direktoratet hadde handlet delvis i strid med lov, forskrifter og føringer uten på en tilfredsstillende måte å ha kommunisert med det overordnede departement. Men dette ble også sett i sammenheng med den mellomløsningen som var valgt på feltet når det kommer til autonomi og kontroll blant annet fordi den ”i en viss utstrekning åpner for styring uten ansvar” (NOU 2006:14: 83). Faren var også, ble det påpekt, at det kunne forekomme inkonsistens mellom UDI og UNE som en følge av departementets instruksjonsrett i forhold til førstnevnte og begrensede styringsmuligheter i forhold til sistnevnte. Basert på dette, ble det videre drøftet mulighetene både for å stramme inn og utvide den politiske styringen, men det ble konkludert med at det var for tidlig, i forhold til at man nettopp hadde endret styringsforholdene, å gjøre noen organisatoriske forandringer. utfordringene med en mellomløsning når det gjaldt politiske styringsmuligheter ble også problematisert i utredningen i forkant av den nye utlendingsloven (Ot.prp. nr.75 (2006-2007): 301). Her ble det heller ikke foreslått noen grunnleggende endringer, men det ble åpnet for nøyere vurdering av styringsforholdene. På bakgrunn av dette ble det i 2009 nedsatt et utvalg som skulle gjennomgå klagesaksordningen på utlendingsfeltet. Klagesaksutvalgets endelige rapport vektla også de ulike styringsforholdene mellom departementet og de to instansene i utlendingssaker. Deres forslag innebar blant annet et todelt klageorgan (NOU 2010:12: 139). Den politiske instruksjonsretten knyttet til lovtolkning og skjønnsutøvelse ble foreslått utvidet til også å gjelde overfor den delen av klageinstansen som behandler ordinære utlendingssaker, med målsetning om bedre styringseffektivitet og større likhet. Derimot foreslo man at instruksjonsmulighetene overfor klageinstansen i asylsaker skal avgrenses, grunnet forpliktelsene til internasjonale konvensjoner og den velferdsmessige betydningen for søkerne på området. Man ønsket også større grad av muntlig behandling i denne type saker, med rett til oppmøte som hovedregel (NOU 2010:12: 83). Utformingen av utlendingsforvaltningen i Norge er altså fortsatt et omdiskutert tema.

### **3.5 Skjematisk oppsummering av hovedtrekkene**

Det denne empiriske gjennomgangen har vist er at det finnes vesentlige forskjeller mellom hvordan de skandinaviske utlendingsforvaltningene formelt er organisert. De empiriske funnene kan oppsummeres slik:

<i>Land</i>	<b>Danmark</b>	<b>Sverige</b>	<b>Norge</b>
<i>Organisatoriske trekk</i>			
<b>Eget departement for utlendingssaker (kontroll/regulering)</b>	Ja, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrasjon. Også integreringsspørsmål.	Nei, underlagt Justitiedepartementet. Men egen Migrationsminister.	Nei, underlagt Justis- og politidepartementet.
<b>Eget direktorat for utlendingssaker (kontroll/regulering)</b>	Ja, Utlændingesservice. Også integreringsspørsmål.	Ja, Migrationsverket.	Ja, Utlendingsdirektoratet.
<b>Toinstansbehandling</b>	Ja, med unntak av humanitære oppholdssaker <sup>3</sup> .	Ja.	Ja.
<b>Ulike prosedyrer for ulike typer saker</b>	Ja, ulike prosedyrer for asylsaker, humanitære oppholdssaker og andre utlendingssaker.	Nei.	Nei.
<b>Klageorgan</b>	Flygtningenævnet i asylsaker. Ministeriet i ordinære saker.	Migrationsdomstolene og Migrationsöverdomstolen.	Utlendingsnemnda.
<b>Politiske instruksjonsrett - 1.instans</b>	Ja, i ordinære saker. Ikke i asylsaker.	Nei.	Ja <sup>4</sup> .
<b>Politiske instruksjonsrett - 2.instans</b>	Ja, i ordinære saker. Ikke i asylsaker.	Nei.	Nei <sup>5</sup> .
<b>Bruk av lekfolk i klagebehandlingen</b>	Hovedregel i Flygtningenævnet. Ikke i ministeriet.	I flertallet av saker i Migrationsdomstolene. Ikke i överdomstolen.	I saker med en viss grad av tvil og som behandles i ordinær nemnd.
<b>Bruk av muntlig forhandling i klagebehandlingen</b>	Hovedregel i Flygtningenævn. I ministeriet kun ved behov.	I Migrationsdomstolen om ønsket og ikke vurdert som unødvendig.	Først og fremst i saker som behandles av nemnd. Opp til nemndleder.
<b>Det ordinære domstolssystemets rolle</b>	Liten.	Stor.	Liten.
<b>Endringsgrad og -hyppighet siste 30år</b>	Liten.	Middels.	Stor.

**Tabell 3.1:** Oppsummering av hovedtrekkene i kontrolldelene av de skandinaviske utlendingsforvaltningene.

<sup>3</sup> Asylsøknader som vurderes som åpenbart grunnløse går ikke gjennom ordinær toinstansbehandling, men fordi denne vurderingen må godkjennes av Dansk Flygtningehjælp, skjer behandlingen i praksis i to organer.

<sup>4</sup> Gjelder ikke instruksjon i enkeltsaker.

<sup>5</sup> Unntak for prioritering av saker og organisatoriske og administrative forhold.

## 3.6 Felles skandinavisk kontekst på utlendingsfeltet

Som diskutert under metodedelen av denne oppgaven, er valget av de skandinaviske landene som case motivert ut i fra likhetene mellom dem. Det er snakk om tre relativt små stater i den nordlige del av Europa med utbygde velferdssystemer, forholdsvis stor politisk og institusjonell tillit og tradisjonelt stor grad av homogenitet. Utlendingsfeltet i Skandinavia har også på mange områder vært påvirket av de samme kontekstuelle forholdene og de samme utviklingstrekkene. For eksempel så man fra begynnelsen av 80-tallet en kraftig stigning i antall asylsøkere. Sammen med den økte graden av familiegjennforeninger utgjorde dette et press på utlendingsforvaltningen man aldri hadde sett lignende til. I samtlige skandinaviske land ble det snart også gjort organisatoriske endringer. Kapasitetsproblemer var en viktig pådriver til at flere oppgaver ble satt ut til enheter utenfor departementene og at man i Norge og Danmark for første gang samlet feltet i et eget direktorat. Selv om innvandringstallene i dag ser ut til å ha stabilisert seg, dog med periodevise svingninger, ligger de på et helt annet nivå enn tidligere. De skandinaviske samfunnenes etniske profil og sammensetning er også markant endret. Disse utviklingstrekkene har også hatt videre virkninger, ved at feltet i større grad har blitt problematisert, politisert og brakt opp på dagsorden.

Et annet eksempel på en felles faktor som har gjort seg gjeldene på utlendingsfeltet i både Norge, Sverige og Danmark, er påvirkningen fra internasjonale og regionale institusjoner og reguleringer. Innvandring og kontroll av egne grenser har tradisjonelt blitt sett på som et nasjonalt anliggende, godt plassert innenfor feltet av statlig suverenitet. Dette har derimot til en viss grad endret seg, i takt med sterkere og mer komplekse og globale migrasjonsstrømmer over store deler av verden (Castles og Miller 2009: 13). I særlig grad har EU preget den skandinaviske konteksten. Selv om Norge ikke er medlem av EU, har landet en sterk tilknytning til unionen, spesielt gjennom sitt medlemskap i EØS og deltagelse i Schengen-samarbeidet. Dette er spesielt viktig når det kommer til det felles arbeidsmarkedet og felles innreisevisum og yttergrenser. Et viktig steg mot et mer helhetlig europeisk samarbeid på feltet kom med toppmøte i Tampere i 1999 da man formulerte målsetningen om en utvikling mot felles migrasjons- og asylpolitikk (Moraes 2003: 120). Man fremla blant annet et ønske om harmonisering av hvordan man forholder seg til og behandler asylsøkere.

*This System should include, in the short term, a clear and workable determination of the State responsible for the examination of an asylum application, common standards for a fair and efficient asylum procedure, common minimum conditions of reception of*

*asylum seekers, and the approximation of rules on the recognition and content of the refugee status* (Tampere European Council 1999: punkt 14).

Videreføringene av disse generelle målsetningene har vært omdiskuterte. Allikevel har man de senere år sett en rekke forsøk på å nedfelle mer spesifikke avtaler. Dublinforordningene, som setter reglene for hvilke land som er ansvarlig for behandling av asylsøknader, er viktig i så måte. Denne er også Norge en del av. Norge er derimot ikke bundet til de direktiver som er rettet mot å etablere felles prosedyrer i asylsaker. Her finner man blant annet regler om at asylsøkere har rett til å få saken sin overprøvd av domstol eller tribunal (Council directive 2005/85/EC: Artikkel 39). Slike direktiver er av særlig betydning når det kommer til organiseringen av feltet. Dette ble for eksempel brukt som et argument for nedleggelsen av Utlänningsnämnden og opprettelsen av Migrationsdomstolene i Sverige.

Alle de skandinaviske landene har også forpliktet seg til internasjonale prinsipper for menneskerettigheter, som da først og fremst gjør seg gjeldende i tilknytning til behandlingen av flyktninger og asylsøkere. FNs flyktningkonvensjon er selvfølgelig toneangivende på feltet, men også andre bestemmelser er viktige. For eksempel settes det flere steder ned forbud mot å sende mennesker tilbake til områder der det er fare for at de blir utsatt for tortur eller annen umenneskelig behandling (UNs International Covenant on Civil and Political Rights 1966: Artikkel 7, Convention of the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms 1950: Artikkel 3, Convention against Torture(..) 1985: Artikkel 3). Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen stiller også krav til at man skal ha rett til å overprøve avgjørelser man mener bryter med generelle menneskelige rettigheter (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms 1950: Artikkel 13). Et lignende påbud om overprøving finnes også i "UNs International Covenant on Civil and Political Rights" (1966: Artikkel 2, punkt 3). Disse eksemplene viser at de skandinaviske landene er gjenstand for svært like internasjonale føringer og forpliktelser.

Når man ser disse likhetene i utgangspunkt, utvikling, oppgaver, vanskeligheter og forpliktelser, kan det virke intuitivt at man også velger lignende organisatoriske løsninger for å forholde seg til utlendingsfeltet. Instrumentelt sett kan en argumentere for at like utfordringer krever like virkemidler og redskap. I realiteten har man derimot altså valgt relativt ulik formell struktur i utlendingsforvaltningen i de skandinaviske landene. Den svenske forvaltningen er i sterk grad preget av vertikal spesialisering og mindre muligheter for politisk overstyring. På den andre siden har man i Danmark et mer uklart skille mellom det politiske og administrative, med relativt fristilte organer involvert i asylsaker, og en

behandling som i sterk grad er inkorporert i det politiske systemet i andre typer utlendingssaker. I Norge kan man i dag si å ha landet på en mellomløsning, noe som tydeliggjøres ved at man har relativt store politiske instruksjonsmuligheter overfor førsteinstansen, mens man har begrensede styringsmuligheter overfor klageinstansen. Det er også påfallende at forskjeller i valg av forvaltningsmodeller, er noe man har sett konturene av i Skandinavia i så mye som 200 år (Læg Reid og Pedersen 1999b), noe som vil diskuteres senere, og at man finner store ulikheter også på andre områder innenfor de statlige forvaltningene. Variasjonen i utlendingsforvaltningene er altså slett ikke noe enestående fenomen. Det gjør det derimot ikke mindre interessant, snarere tvert imot, å forsøke å forstå hva disse ulikhetene skyldes. Ut i fra et instrumentelt perspektiv kan forskjeller forventes å oppstå om man har forskjellige mål man ønsker å nå. Da vil man med stor sannsynlighet utforme den formelle strukturen ulikt uansett om de kontekstuelle forholdene er like eller forskjellige, fordi kalkulasjonene som gjøres er avhengig av de målsetningene man har. Også kulturperspektivet har en særlig betydning i denne oppgaven fordi dette er en teori som nettopp tar sikte på å forklare forskjeller. Til tross for at stater, felt eller organisasjoner kan være like på utallige områder, kan forskjeller i formell struktur fortsatt forekomme fordi de historiske tradisjonene og den indre organisasjonskulturen skiller seg fra hverandre. Det er disse to tilnærmingene som vil danne grunnlaget for min videre analyse, der fokuset vil ligge på å forklare utlendingsforvaltningenes forskjeller og hvilke betydning ulik vektlegging og prioritering av offentlige hensyn har i denne sammenheng.

# 4 Analyse av de strukturelle forskjellene

## 4.1 Innledning

Det finnes tydelige likhetstrekk mellom de skandinaviske utlendingsforvaltningene, blant annet i tilknytning til horisontale spesialiseringsprinsipper, rollefordelingen mellom departement og direktorat og benyttelsen av uavhengige klageorganer. De empiriske funnene viser allikevel at dagens organisering av utlendingsforvaltningene i Norge, Sverige og Danmark skiller seg fra hverandre på vesentlige punkter. Neste trinn blir da å analysere disse funnene og vurdere hvordan de kan forklares, spesielt med tanke på om variasjonene kan skyldes at de offentlige hensynene i ulik grad er nedfelt i de formelle strukturene. Jeg vil her benytte meg av det teoretiske utgangspunktet, skissert i kapittel 2, med vekt på de instrumentelle forventningene til hvordan man gjennom utformingen av strukturen kan ivareta ulike hensyn og verdier. Ut i fra disse forventningene vil jeg forsøke å tolke det empiriske materialet knyttet til organisatoriske trekk i utlendingsforvaltningene i Skandinavia. I tilknytning til dette vil jeg også benytte meg av de offentlige begrunnelser som er gitt for hvordan feltet er utformet og debattene som har funnet sted i de ulike landene. Stemmer den offentlige vektleggingen av hensyn overens med hva de strukturelle trekkene som er valgt er forventet å ivareta? Dette vil kunne underbygge eller undergrave den instrumentelle antagelsen om at den formelle strukturen er et bevisst resultat av ledelsens målsetninger og prioriteringer. Jeg vil derimot, som understreket tidligere, ikke la det instrumentelle perspektivet stå utfordret. Jeg går derfor videre til å diskutere hvordan man kan fortolke situasjonen ut i fra et institusjonelt kulturperspektiv. Her blir de ulike historiske røttene i landene lagt vekt på. En eventuell nedfelling av offentlige hensyn i den formelle strukturen vil her blir sett på som et resultat av en tilpasning av organiseringen til de uformelle normene som ligger inkorporert i institusjonen, eller som et resultat av historiske tradisjoner. Empiriske funn som viser stabilitet, rigiditet og tradisjonelle valg, kan bygge opp under en slik teoretisk vinkling. Jeg avslutter kapittelet med å se disse to teoretiske perspektivene i sammenheng. Jeg vil argumentere for at de to langt på vei kan utfylle hverandre og sammen gi en mer helhetlig fortolkningen av utformingen av utlendingsforvaltningen i de skandinaviske landene i dag.

## 4.2 Fortolkning ut i fra et instrumentelt perspektiv

### 4.2.1 Offentlige hensyn nedfelt i formell struktur

Jeg vil ta utgangspunkt i de fem offentlige hensynene skissert tidligere i oppgaven, når jeg nå vurderer utlendingsforvaltningene med grunnlag i et instrumentelt perspektiv. Forventningene tilsier at det vil være en klar sammenheng mellom strukturelle trekk og ønsket om ivaretagelse av ulike hensyn, fordi ledelsen velger utforming etter hva de ønsker å oppnå. Dette vil da gjenspeiles i de offentlige begrunnelsene på feltet. I hvilke grad kan de offentlige hensynene og prioritering dem imellom sies å være nedfelt i den formelle strukturen?

### 4.2.2 Politisk styring

Politisk styring er viktig på et felt som omhandler vesentlige samfunnsproblemer, som har stor medieoppslag og som får mye politisk oppmerksomhet, slik som dette. Det er allikevel snakk om et gradsspørsmål, spesielt fordi de ulike hensyn, som nevnt, til dels kan være motstridende. På hvilke måter kan politisk kontroll sies å være nedfelt og ivarett gjennom den formelle strukturen i de skandinaviske landene? Og hvordan stemmer dette overens med hvordan den politiske ledelsen vektlegger mulighetene for styring og kontroll? I det teoretiske kapitlet valgte jeg ut to indikatorer på politisk styring, mulighetene for de ansvarlige politikere til å instruere de underliggende enhetene og ta direkte del i beslutningsprosessen og de generelle mulighetene for dem til å gjøre raske retningsendringer på feltet. Disse vil jeg ta utgangspunkt i for å vurdere hvordan dette hensynet avspeiles i den formelle strukturen.

#### **Instruksjonsmuligheter og direkte inngripen**

De formelle politiske mulighetene til å ta direkte beslutninger og instruere de administrative underenhetene varierer mellom landene. Selv med den særegne tosporsordningen, er Danmark allikevel det landet der de politiske mulighetene for å gripe inn direkte er størst. Ministeriet er klageinstans og har full instruksjonsrett overfor Utlændingesservice i saker som ikke omhandler asyl, samt at de er eneste instans i humanitære oppholdssaker. På asyلفeltet har man derimot ikke den samme åpningen for direkte styring, da Utlændingesservice ikke kan instrueres i slike saker, og Flygtningenævnet er uavhengig. Departementet uttaler selv at man ikke ønsker et asyلفelt underlagt direkte politisk styring (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2009[referat]: 7). Derimot er det som nevnt også enkelte formelle



bindinger mellom ministeriet og Flygtningenævnet, da et av tre medlemmer av en nævn er ansatt i ministeriet, sekretariatet formelt er ansatte i ministeriet, og lederen for Flygtningenævnets sekretariat deltar i ministeriets ledergruppe. Dette utgjør ikke noen direkte styringskanal, men kan føre til at den politiske innflytelsen er sterkere enn den ville vært uten disse båndene. Man kan snakke om en type kollegial koordineringsform der representanter for ulike aktører er involvert i beslutningsprosessen. Dette kan til en viss grad veie opp for at man på dette feltet ser horisontal spesialisering mellom ulike organer, noe som skaper behov for koordinering, samtidig som man mangler et klart styringshierarki, grunnet selvstendigheten til de ulike enhetene i slike typer saker. Slik sett kan potensialet for konflikt minskes, og politikerne kan sikres en viss grad av innflytelse. Koordineringen på feltet for øvrig tar derimot form av et hierarkisk system med sterkt ministerstyre, der den øverste ledelse sitter med stor makt over de underliggende organer. Det at de strukturelle ordningene har vært svært lite politisk omdiskutert, kan tyde på at man er tilfreds med en organisering som tar godt vare på de politiske styringsmulighetene. Departementet uttaler også selv at man ser det som styrker ved klagebehandlingen av ordinære utlendingssaker at det er tett på det politiske miljø og at det er mulig å ”inndrage ministeren og Folketinget i den administrative utvikling af praksis”(Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration 2009b: 11).

Som redegjort for i forrige kapittel har de politiske myndighetene i Sverige langt mindre rom for direkte inngripen i beslutningsprosessene. Instruksjonsmulighetene er helt begrenset og man har ikke mulighet til å gripe inn overfor verken Migrationsverket eller Migartionsdomstolene. Så godt som all formell styring skjer indirekte gjennom utforming av rammene for de beslutningene som tas lenger ned i systemet. Denne sterke graden av vertikal spesialisering med mye myndighet plassert vekk fra departementet, og mindre grad av direkte hierarkisk koordinering, avspeiler ikke hensynet til politisk styring i særlig grad. I den siste evalueringen som er gjort av den nye utlendingsforvaltningen, er det også lite diskusjon rundt dette temaet (SOU 2009:56). Her er det andre hensyn som blir vektlagt. Politisk styring har generelt heller ikke i særlig grad vært gjenstand for noen større politisk debatt, slik det har vært i for eksempel Norge (Arbeids- og Inkluderingsdepartementet 2009[referat]: 3). En tolkning av dette, ut i fra et instrumentelt perspektiv, kan være at dette er et hensyn som ikke er høyt prioritert og at den formelle strukturen dermed ikke er utformet på en måte som sikrer stor grad av politisk styring. Dette ble også understreket ved fjerningen av muligheten til overlevering av saker til departementet i 1999, begrunnet med at regjeringens makt i

tilstrekkelig grad ble ivaretatt gjennom utformingen av lov og forskrifter og at domstolenes selvstendighet var en mer grunnleggende verdi (SOU 1999:16: 311-312).

Den uavhengigheten som forvaltningsorganene har i Sverige, finner man også til en viss grad igjen i Norge, ved at departementet i hovedsak ikke har mulighet til å instruere Utlendingsnemnda. Derimot er forholdet til Utlendingsdirektoratet og andre forvaltningsorganer på feltet nærmere den danske modellen, med muligheten til å instruere når det gjelder lovtolkning og skjønnsutøvelse. Denne formen for vertikal despesialisering av beslutningsmakt bygger opp under hensynet til politisk styring. Større grad av politisk styring ble også lagt frem som hovedbegrunnelsen for de endringene som ble gjort på feltet i 2005, der instruksjonsretten overfor UDI ble styrket. Regjeringen viste til at man ønsket en praksis som var mer i tråd med de politiske målsetninger og vurderinger og at å ”gi departementet mulighet til å instruere UDI om lovtolkning og skjønnsutøvelse, vil være et effektivt styringsverktøy” (Ot.prp. nr.31 (2004-2005): 10). Man gikk derimot ikke tilbake til instruksjonsrett i enkeltsaker og man ville fortsatt ha en uavhengig klagenemnd. Dette skaper et tvetydig bilde av ivaretagelsen og prioriteringen av politisk styring. Man har, som beskrevet ovenfor, i de to andre landene like muligheter for styring overfor de ulike instansene som behandler en type saker. I ordinære utlendingssaker i Danmark har departementet instruksjonsrett overfor Udlæningsservice og er selv klageorgan. I Sverige og i asylsaker i Danmark er de politiske styringsmulighetene helt begrenset overfor både førsteinstansene og klageorganene. Migrationsöverdomstolen i Sverige og Flygtningenævnden i Danmark er derimot praksisskapende instanser. I Norge skapes derimot en tvetydig situasjon fordi man har ulik grad av politisk styring overfor de to hovedinstansene. UNE har ingen instruksjonsrett overfor UDI, men opprettelsen av ordningen med en stornemnd ble jo nettopp begrunnet ut fra at den skulle kunne avgjøre prinsipielt viktige saker som skulle fungere retningsgivende. Og selv om UDI følger de instruksjoner de får fra departementet, kan allikevel saken bedømmes annerledes ved påklaging til nemnda. Da må regjeringen gjøre en lov- eller forskriftsendring for å kunne påvirke det endelige utfallet, eventuelt bringe saken inn for de ordinære domstolene. Slik sett har man et mer komplisert bilde av de formelle politiske styringsmulighetene i Norge. Som nevnt i punkt 3.4.3, ble det både i Graver-kommisjonens rapport i 2006, og i utredningen i forkant av den nye Utlendingsloven, kommentert at de ulike mulighetene for styring fra departementet kan føre til en inkonsistens i praksisen mellom og innad i UDI og UNE. Dette var også utgangspunktet for oppnevningen av klagesaksutvalget, som tok diskusjonen et steg videre ved å foreslå at

instruksjonsretten burde utvides til også å gjelde UNE i ordinære utlendingssaker og begrenses overfor UDI i asylsaker, for å sikre lik praksis og styrke mulighetene for å få gjennomført politiske mål og prioriteringer. Denne debatten som har vært og fortsatt er til stede i Norge, illustrerer hvordan ulike formelle trekk ved utlendingsforvaltningen blir sett på som verktøy for å sikre politisk styring, men at dette hensynet også settes opp mot andre og problematiseres.

### **Muligheter for å gjøre endringer**

Variasjon mellom de ulike landenes forvaltningsutforming er også å finne når det gjelder mulighetene for å gjøre mer generelle retningsendringer på feltet. Instruksjonsmulighetene, diskutert hittil, er i seg selv en kanal som i større eller mindre grad åpner for endring. En instruks kan gis umiddelbart, mens en forskrift, og i særlig grad en lov, må gjennom en mer komplisert prosess og kan ta lang tid å få gjennomført. Derimot må en instruks alltid bevege seg innenfor rammene som er gitt gjennom slike lover og forskrifter og kan sjelden føre til mer fundamentale forandringer. Vektleggingen på bruk av både instruks, forskrifter og lover er dermed avgjørende for hvor enkelt eller vanskelig det er å gjøre endringer på feltet fra politisk hold, selv om det ikke trenger å være avgjørende for hvor mye endring som skjer i praksis.

I Danmark åpnes det som nevnt ovenfor opp for størst grad av politisk inngrep når det gjelder behandling av alle utlendingssaker med unntak av asylsaker. Instruks er et viktig virkemiddel her. Mye av utformingen av feltet skjer gjennom forskrifter, praksisnotater og andre former for føringer gitt av departementet, mens en mindre andel trenger behandling av Folketinget og de formelle prosessene tilknyttet dette. Det har også blitt pekt på hvordan direktoratet i Danmark er svært lydhøre og raske i implementeringen når de politiske føringer endres. I Sverige har man generelt mindre fleksible styringsredskaper på utlendingsfeltet, en tendens som har blitt forsterket de senere årene. I særlig grad ble dette understreket ved den nye utlendingsloven da man fikk et mer detaljert rammeverk, og en større del av reguleringen på feltet ble samlet i lov og forarbeider. Det er i mindre grad gitt rom for forskrifter, som jo kan gis raskere og av departementet, i tillegg til at bruken av instruks som nevnt ovenfor er helt minimal. En større del av feltet er basert på at lovendringer er nødvendige for at vesentlige forandringer skal skje. Vertikal spesialisering av beslutningsmyndighet og begrensninger i styringsfleksibiliteten har altså gjort raske retningsendringer vanskeligere for den politiske ledelse. Norge kan igjen sies å befinne seg i en mellomposisjon. Lover og

forskrifter er fortsatt nøkkelen til mer generelle retningsendringer på feltet. Men som nevnt har man gjennom instruksjonsretten overfor UDI altså åpnet opp for at departementet kan gi føringer på lovtolkning og skjønnsutøvelse. Det som kan ses som et problem ut fra et styringsperspektiv er altså at man ikke har den samme muligheten overfor UNE. Dermed kan man ende opp med ikke å få iverksatt de endringene man ønsket i praksis allikevel. Dermed blir lov og forskrift fortsatt en særdeles viktig del av styringen på feltet.

Det er selvfølgelig også likheter mellom hvordan forvaltningen er organisert på i Norge, Sverige og Danmark, med tanke på hensynet til politisk styring. Man har i alle landene stor politisk makt når det kommer til utformingen av politikken på feltet, i tråd med grunnleggende demokratiske prinsipper. Samtidig har også de politiske styringsmulighetene visse felles begrensninger, som for eksempel når det kommer til inn gripen i enkeltsaker. Allikevel er det her vist at det i de ulike skandinaviske utlendingsforvaltningenes formelle struktur har trekk som ser ut til i forskjellig grad å avspeile hensynet til politiske styring. I ulik grad har departementene og de ansvarlige politikere i landene gitt seg selv muligheter til å gripe direkte inn i beslutningsprosessene og for å gjøre mer generelle retningsendringer på feltet raskt og effektivt. Særlig graden av vertikal spesialisering ser ut til å være av betydning. Den ulike grad av debatt på feltet og de politiske vurderingene bak utformingen av forvaltningen bygger opp under antakelsen om at politisk styring i ulik grad prioriteres og nedfelles i de formelle strukturene.

### **4.2.3 Faglig autonomi**

Faglig kompetanse og ekspertise er avgjørende på et felt preget av kompliserte spørsmål og som omhandler grunnleggende menneskelige og samfunnsmessige hensyn. Det er dermed interessant å se på i hvor stor grad vektlegging av uavhengige faglige vurderinger og beslutninger er inkorporert i den formelle strukturen. Indikatorene som jeg ønsker å benytte meg av, ble diskutert under den teoretiske redegjørelsen. For det første er det avgjørende i hvilke grad beslutningsmyndighet formelt er lagt til det administrative apparat. Hvor mye rom er det for at avgjørelser blir tatt av ikke-politiske aktører og basert på faglig skjønn? For det andre er faglig autonomi avhengig av om det politiske lederskapet kan gripe inn i beslutningsprosessen, også innenfor det mer generelle rammeverket som administrasjonen har å forholde seg til. Det er her igjen snakk om politikernes muligheter for å gi instruksjer. Disse indikatorene tilsvarer nærmest det motsatte av de indikatorene som ble diskutert ovenfor, i tilknytning til politisk styring. Det er heller ikke overraskende, i og med at politisk styring og

faglig autonomi er delvis motstridende hensyn. Det er vanskelig å øke ivaretakelsen av det ene hensynet, uten at det samtidig går på bekostning av det andre. Diskusjonene her vil dermed være delvis overlappende med det som er diskutert ovenfor, men med en annen innfallsvinkel og fokus, ivaretakelsen av den faglige uavhengighet.

### **Fordeling av beslutningsmyndighet**

Danmarks formelle struktur tar, som vist ovenfor, stort hensyn til prinsippet om politisk styring. Ut i fra dette kan en forvente at de strukturelle trekkene i mindre grad kan avspeile hensynet til faglig autonomi. Når det gjelder hvilke rom det er for faglige avgjørelser, er feltet igjen preget av den danske tosporsordningen. Spesielt blir dette synlig når det kommer til klagesaksbehandlingen. At Integrationsministeriet er klagebehandler i ordinære utlendingssaker og at man dermed har et rent politisk system, peker departementet selv på som en mulig svakhet (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration 2009b: 11). Her åpnes det i mindre grad for rent faglige vurderinger. Allikevel ses nærhet til det politiske miljø og mulighetene for de demokratiske instansene til å styre praksis, som styrker ved ordningen. Her understrekes altså at det er en balansegangen mellom disse to aspektene og at de vanskelig lar seg kombinere. Den formelle strukturen som er på feltet i dag, kan instrumentelt tolkes som at man veier den politiske styringsevnen som viktigst, og at den faglige uavhengigheten dermed begrenses gjennom vertikal despesialisering av beslutningsmakt og et sterkt hierarkisk styringssystem.

Derimot er klagesaksbehandlingen på asylområdet i Danmark organisert veldig ulikt. Flygtningenævnet kan uavhengig treffe sine slutninger, basert på sine faglige vurderinger, såfremt de ikke blir vurdert åpenbart grunnløse av direktoratet og Dansk Flygtningehjælp. Slik åpnes det i stor grad for at det er de faglige hensyn som skal prioriteres. Dette må også ses i sammenheng med de internasjonale forpliktelser som Danmark står overfor når det gjelder behandlingen av mennesker som ankommer med ønske om beskyttelse. Dette minsker det politiske spillerom på feltet. EU stiller også krav til at asylsøkere skal ha rett til å få sin sak overprøvd av en uavhengig domstol eller tribunal. Derimot ble Flygtningenævnet opprettet flere år før EU startet sitt målrettede arbeid mot felles prosedyrer på asylfeltet. Det kan derimot fungere som et insentiv mot å fjerne ordningen. Temaet er heller ikke særlig omdiskutert innad i det danske politiske system. ”Om Flygtningenævnet kan det generelt anføres, at man fra skiftende danske regjeringers side løbende har vernet om nævnets uafhængighed og domstollignende rolle” (Ministeriet for Flygtninge Indvandrere og

Integration 2009a: 4), heter det fra ministeriet selv. Noen formelle bindinger er det derimot som nevnt mellom Flygtningenævnet og departementet. Allikevel er det en klar tendens til at hensynet til faglig autonomi er nedfelt i fordelingen av beslutningsmyndighet på asylfeltet, mens det i mindre grad blir vektlagt gjennom strukturen i andre utlendingssaker.

Sveriges system skiller seg vesentlig fra det danske, da i størst grad i ordinære utlendingssaker, også når det kommer til inkorporering av faglig autonomi i den formelle strukturen. Beslutninger på utlendingfeltet tas i stor grad av institusjoner som befinner seg på en armlengdes avstand fra departementet og nyter stor grad av selvstendighet. Migrationsverket behandler så godt som alle typer utlendingssaker. Migrationsdomstolenes plassering under den ordinære forvaltningsdomstolen underbygger også at den faglige, uavhengige vurderingen står sterkt i det svenske systemet. Strukturen ivaretar i dag maktfordelingsprinsippet ved at lovgivende og dømmende myndighet er sterkt separert. Dette ble blant annet lagt vekt på ved innskrenkingen i de politiske styringsmulighetene i 1999. ”Även tanken att domstolar skulle lämna över ärenden till regeringen för praxisledning måste anses stå i mindre god överensstämmelse med grundläggande principer om maktfördelning och om domstolarnas självständighet” (SOU 1999:16: 311). Allikevel begrenses den faglige autonomien noe med at man har et forholdsvis detaljert lovverk, med omstendelige kriterier og prinsipper for hvordan man skulle vurdere saker. Slik settes grenser for faglig skjønn gjennom forholdsvis stramme politisk bestemte rammer. Samlet sett har man i Sverige derimot gitt fra seg mye av sin politiske makt i beslutningsprosessen. Instrumentelt kan denne vertikale spesialiseringen tolkes som et redskap for å sikre stor grad av faglig autonomi og avgjørelser basert på kompetanse og ekspertise.

Tvetydigheten som ble vist til under diskusjonen av den politiske styringen, er også å finne i forhold til hensynet faglig autonomi i Norge. Det er nettopp forholdet mellom disse to verdiene som ser ut til å skape denne kompleksiteten. Hovedprinsippet er at avgjørelser i utlendingssaker tas utenfor departementet, innenfor de rammer som Stortinget har gitt gjennom lover og forskrifter. På denne måten sikrer man et fokus på det faglige gjennom vertikal spesialisering. UNEs stilling er i dag i stor grad preget av å være klart avskilt fra den politiske delen av forvaltningen, og organet opptre svært uavhengig. Utvidete instruksjonsmuligheter overfor UNE har til nå blitt utelukket ut i fra at det ”kan komme i konflikt med UNEs uavhengighet, og ødelegge tilliten til UNE som et uavhengig og selvstendig organ”(Ot.prp. nr. 31(2004-2005): 30). Når det gjelder UDI utfordres derimot den

faglige uavhengigheten av den instruksjonsmyndighet som regjeringen har, noe jeg kommer tilbake til nedenfor.

En faktor som kan påvirke ivaretagelsen av den faglige autonomien i alle landene og som kan utfordre påstanden om at beslutningsmyndighet plassert langt fra de politiske instanser nødvendigvis sikrer dette hensynet, er innslaget av lekmedlemmer i klageinstansene. Dette er ordninger som først og fremst er ment for å sikre rettssikkerheten til klageren og gi en bredere vurdering. Allikevel vil dette også kunne bidra til at det rent faglige kommer i bakgrunnen. Lekmedlemmene vil i mindre grad ha oversikt over feltet og praksisen på området, da det er begrenset hvor mange avgjørelser de deltar i og da de ikke er en del av organenes daglige arbeid. De formelle ordningene når det kommer til utvelgelsen av medlemmer, kan derimot skape ulikheter mellom landene når det kommer til det faglige aspektet. Spesielt vesentlig er det at Danmarks nemndmedlemmer er advokater, som derfor i hvert fall har en generell juridisk kompetanse, og ansatte i ministeriet, som dermed har en viss områdespesifikk kompetanse. I Norge og Sverige, derimot, stilles det ikke slike formelle krav, men medlemmene nomineres av henholdsvis relevante departementer og organisasjoner og de politiske partiene. Slik sett kan den danske ordningen i større grad sikre faglige verdier enn de to andre landene på dette området. Generelt medfører ordninger med lekmannsinnslag at en vertikal spesialisering av myndighet ikke er noen garanti for faglig tyngde i beslutningsprosessen.

### **Instruksjonsmuligheter**

Det var først og fremst klagesaksbehandlingen jeg diskuterte når jeg ovenfor så på ivaretagelsen av faglig autonomi i form av formell fordeling av beslutningsmyndighet i Danmark. Når det kommer til muligheten politikerne har til å gripe inn overfor de administrative institusjonene, er derimot førsteinstansen, Udlændingetjeneste, av stor interesse. Den politiske instruksjonsretten overfor Udlændingetjeneste i ordinære utlendingssaker er et vesentlig hinder for faglig autonomi. Her kan det gripes direkte inn og gis instruksjoner, selv om instruksjoner i enkeltsaker ikke har blitt benyttet i særlig grad. På asylfeltet har ikke departementet den samme muligheten til å gripe inn. Dette er en ordning som, som nevnt, har blitt vernet om politisk. Dermed understrekes inntrykket fra diskusjonen rundt plassering av beslutningsmyndigheten. Mens faglig autonomi ser ut til å bli ivarettatt og nedfelt i strukturene i asylsaker, blir ikke dette hensynet prioritert når det kommer til andre typer utlendingssaker.

Instruksjonsmulighetene i det svenske utlendingssystemet er som nevnt ovenfor svært begrenset. Her kan ikke politikerne gripe inn og skape eller endre praksis. Migrationsdomstolene og Migrationsöverdomstolen har derimot en praksisskapende posisjon, deres dommer skal skape retningslinjer for hvordan saker skal behandles nedover i systemet. Migrationsverket er pliktig til å følge dette, men er altså ikke under direkte instruks fra departementet. Det er dermed de faglige og juridiske vurderingene som står i sentrum, ikke de politiske, når praksis innenfor det gitte rammeverk etableres og beslutninger tas. Hensynet til den faglige autonomien er dermed sterkt innarbeidet også i denne delen av den formelle strukturen på det svenske utlendingsfeltet, et hensyn som, som nevnt, understrekes politisk.

Instruksjonsmulighetene i Norge er diskutert grundig i avsnittet om politisk styring og vil ikke gjentas i detalj her. Hovedpoenget er at den faglige autonomien, i motsetning til politisk kontroll, står sterkt i UNE, grunnet dens uavhengighet, og svakere i UDI, på grunn av de politiske instruksjonsmulighetene. Denne dobbeltheten skaper et tvetydig bilde av ivaretagelsen av den faglige autonomien, og UDIs arbeid kan komme til bli preget av konflikt mellom politiske signaler, UNEs praksis og egne faglige vurderinger. Det kan være et utløp for begrenset rasjonalitet, da man gjennom den formelle strukturen forsøker å kombinere to hensyn, men ender opp med en uklar situasjon der det er vanskelig å si om noen av verdiene er særlig godt ivare tatt. Det kan på den andre siden også tolkes ut i fra en forhandlingsvariant av et instrumentelt perspektiv, som et kompromiss mellom ulike relevante aktørers interesser og ønsker. Uansett blir resultatet et uklart bilde av ivaretagelsen av den faglige autonomien.

I både Danmark, Sverige og Norge har man direktorater som innehar mye myndighet på utlendingsfeltet. I asylsaker har man i tillegg uavhengige klageorganer i alle landene. Faglig kompetanse og ekspertise blir slik sett inkorporert med lignende strukturelle trekk i Skandinavia. Man har også liknende utfordringer knyttet til dette aspektet, for eksempel med lekmannsinnslaget. Allikevel er det vesentlige forskjeller å bemerke seg, som gir konsekvenser i forhold til i hvor stor grad den formelle strukturen ivaretar dette hensynet i de tre landene. Graden av vertikal spesialisering er av spesielt stor betydning. Instrumentelt kan dette ses som et resultat av ulik vektlegging av hensynet til faglig autonomi og ulikt syn på i hvilken grad det bør prioriteres. Dette må igjen vurderes i sammenheng med fokuset på politisk styring og det konfliktfylte forholdet mellom disse to prinsippene.



## 4.2.4 Rettssikkerhet

Ivaretagelsen av rettssikkerhetsprinsipper er en viktig del av det vestlige demokratiet. Jeg satt i teoridelen av oppgaven opp fem indikatorer på rettssikkerhet inndelt i to kategorier, hentet fra Eckhoff og Smith (2003). Jeg tar her først for meg indikatorene som omhandler krav til saksbehandling. Her diskuteres det prosessuelle knyttet til nøytrale saksbehandlere, berørtes rett til å forsvare seg og mulighetene for å få saken overprøvd, i siste instans av en domstol. Deretter diskuterer jeg graden av regelbinding, knyttet til kriteriene om et tydelig, nøyaktig og bindende regelverk og lik behandling av like saker. I hvilke grad kan disse prinsippene sies å være innarbeidet i de skandinaviske utlendingsforvaltningene?

### **Krav til saksbehandling**

Nøytrale og uhildete saksbehandlere er et viktig prinsipp uansett hvor i systemet behandlingen finner sted. Det blir derimot ofte hevdet at politikeres deltakelse i behandlingen av enkeltsaker kan utgjøre en trussel mot nøytraliteten. Politikere kan ha andre motiver for handlinger enn bare de rent saksrettede, fordi deres rolle også er knyttet til partiet de representerer. De kan således være påvirket av for eksempel jakten på stemmer og sympati i opinionen eller hvor stor grad av medieoppmerksomhet en sak får. I et slikt lys kan nøytraliteten til aktørene i saksbehandlingen i Danmark være utfordret av den vertikale despesialiseringen i humanitære oppholdssaker og ordinære utlendingssaker. De svenske organenes uavhengighet kan derimot fungere som en sikring mot denne typen politisk myndighetsutøvelse. På den andre siden er det ikke slik at politiske aktører, grunnet sin posisjon, er ute av stand til å ivareta dette rettssikkerhetsprinsippet, like lite som det er noen garanti for at jurister eller faglige eksperter på feltet opptrer nøytralt. Slike parter kan også ha politiske motiver og meninger som er avgjørende for deres arbeid. Dessuten har ikke denne typen aktører noen demokratisk legitimitet bak å la politiske preferanser påvirke arbeidet, noe politikere i posisjon faktisk har. Det finnes vesentlige utfordringer knyttet til å opptre upartisk uansett hvem man er eller hva slag stilling man innehar, og det er vanskelig å vurdere graden av nøytrale og uhildete saksbehandlere ut i fra kun å se på den formelle strukturen.

Retten til å forsvare seg er en grunnleggende norm. Muligheten for selv å kunne møte opp og legge frem sin sak når en beslutning skal tas er avgjørende i så måte. I skandinavisk utlendingsforvaltning er dette spesielt relevant i forhold til behandlingen av klager. I det danske systemet har man i ulik grad ivaretatt muligheten for å forsvare seg, da det i saker innklaget til ministeriet bare foretas høring av klager om det er behov for ytterligere

informasjon, mens det i Flygtningenævnet er hovedregelen at klager og advokat skal være til stede og i posisjon til å ytre seg. Igjen understrekes altså en ulik vurdering av asylsaker og andre typer saker. I Sverige var en av de større endringene som ble gjort i 2005, ved innføringen av den nye utlendingsloven, vekten som ble lagt på muntlighet i behandlingen av utlendingssaker, da spesielt i Migrationsdomstolene. Utredningen av de nye prosessuelle ordningene fastslår at det også har skjedd en vesentlig endring når det gjelder åpenhet i utlendingssaker (SOU 2009:56: 17-18). De berørte parter får i større grad tilgang til informasjon om hvordan deres søknad er vurdert og på hvilke grunnlag, noe som også kan forenkle en eventuell klagesituasjon. Det ble også i begrunnelsene vektlagt at endringene ville få en ”avgörande betydelse för tilltron till asylprövningssystemet och att en sådan förändring också leder till ökad rättssäkerhet” (Prop. 2004/05: 170: 107). Derimot skulle også graden av muntlighet begrenses etter grad av nødvendighet, ettersom lang behandlingstid har negative effekter, både økonomisk og med tanke på rettsikkerheten til klageren (Prop.2004/05:170: 130). I Norge er det hovedsakelig ved klager som avgjøres i en nemnd at det åpnes for bruk av oppmøte og uttalelse fra den berørte part. I asylsaker er dette hovedregelen. Evalueringen av UNE i 2003 som ble foretatt av rhKnoff (2003:85-86) pekte derimot på at personlig oppmøte hadde fått en mer beskjeden plass i den nye klageordningen enn forventningene fra mange involverte aktører tilsa. Klagesaksutvalget i 2010 foreslo jo også å gjøre muntlig forhandling i asylsaker rettighetsbestemt, for å øke rettsikkerheten. En ubetinget rett til å få uttale seg var også forslag fra flere av høringsinstanser, som Amnesty International Norge og Antirasistisk Senter, ved opprettelsen av UNE, men ble avslått av regjeringen, med grunnlag i økonomiske konsekvenser og at flertallet av saker ”i utgangspunktet skal være så godt opplyst før nemnda skal behandle den at nemnda kan treffe sitt vedtak på grunnlag av dokumentene i saken” (Ot.prp. nr.17(1998-1999): punkt 2.5).

Mulighetene for overprøving av utlendingssaker er hovedprinsippet i både Norge, Sverige og Danmark, men ordningene og de ordinære domstolenes rolle i behandlingsprosessen er ulik. Unntaket fra den ordinære toinstansprosessen er som nevnt den danske behandlingen av humanitære saker. Asylssøknader som vurderes som åpenbart grunnløse, vil heller ikke kunne klages inn for noe ytterligere organ. Men fordi Dansk Flygtningehjælp må si seg enig i ministeriets bedømmelse av at en sak tilhører denne kategorien, vil det uansett skje en vurdering i to ledd, om enn ikke en ny ordinær saksbehandling. Alle andre typer utlendingssaker har man derimot rett til å få behandlet i to instanser i Danmark, med Flygtningenævnet som klageorgan i asylsaker og

Integrationsministeriet som klageorgan i andre typer saker. De ordinære domstolene spiller en mindre rolle i det danske systemet, og veien for å få en sak prøvd her er lang og benyttes sjelden. Departementet vurderer dette selv som en svakhet ved systemet (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration 2009b: 11), men det er politisk lite omdiskutert.

Domstolene har altså ingen fremtredende rolle i den danske utlendingsforvaltningen. Slik sett skiller systemet seg vesentlig fra det svenske, siden den ordinære klagebehandlingen er lagt til nettopp domstolene. De fleste klagesaker får sin endelige behandling i de tre Migrationsdomstolene, som er plassert under de ordinære forvaltningsdomstolene, men påklaging av disse beslutningene kan også gjøres til Migrationsöverdomstolen. Silingsprosessen her er derimot streng, og kun et fåtall saker, som har verdi som prejudikat eller der det har blitt gjort klare feil i tidligere behandlingen, slipper gjennom nåløyet. Men generelt kan det sies at man i Sverige har et system for klager som er plassert langt vekk fra de politiske aktører, og der domstolene har en sentral rolle. Rettssikkerhet, likhet og forutsigbarhet ble nettopp lagt frem som begrunnelse da man opprettet Migrationsdomstolene (Prop. 2004/05:170: 108).

Som klageorgan er Utlendingsnemnda siste instans for det store flertall av utlendingssaker i Norge. Den vertikale spesialisering som skjedde da UNE ble opprettet og tok over ansvaret for klagebehandlingen, var nettopp begrunnet med et ønske om økt rettssikkerhet og økt tillitt til at reglene på feltet ble fulgt.

*Et viktig hensyn bak forslaget om å opprette klagenemnd gjelder rettssikkerheten for utlendinger som har en sak etter utlendingsloven. Selv om rettssikkerheten må anses tilfredsstillende ivaretatt med departementet som klageinstans, vil nemnda som et domstollignende organ bli enda bedre skikket til å ivareta rettssikkerheten i enkeltsaker (Ot.prp. nr. 17 (1998-1999): punkt 1).*

Man har fått en i stor grad uavhengig klagebehandling av utlendingssaker, men nemndlederne vurderer derimot om sakene skal avgjøres av en ordinær nemnd, av stornemnd, i sekretariatet eller av nemndlederen selv, ut i fra grad av tvil og prinsipiell og samfunnsmessig betydning. Prinsippet om overprøving er også begrenset ved at veien til behandling i de ordinære domstolene er relativt lang og kun knyttet til gyldighetsprøving.

### **Regelbinding**

Regelbinding betyr at de avgjørelser som tas skal ha hjemmel i lover og regler. Regelverket på utlendingsfeltet er relativt omfattende i alle de skandinaviske landene. Det er derimot ulikt

hvor klart og detaljert lovverket er og hvor mye rom det er for skjønn, noe som også ble diskutert ovenfor. I Danmark har man i mange sammenhenger nokså stor grad av frie tøyler og fleksibilitet. Denne fleksibiliteten gjør seg derimot først og fremst gjeldende når det dreier seg om politikernes muligheter til å gi instruksjer og utforme feltet, ikke når det gjelder faglig frihet. Derimot utgjør forskrifter og andre offentlige retningslinjer sterke bindinger til de avgjørelser som byråkratiet kan ta. Slik sett kan en si at saksbehandlingen i utlendingssaker er bundet til klare regler, men at disse reglene er forholdsvis fleksible og i mindre grad nedskrevet i lover. Det kan på den ene siden være en utfordring mot kravet til regelbindingen, at politikere raskt kan gi instruksjer og endre praksis, men det kan på den andre siden sikre effektivitet til å rette opp problemer eller urettferdigheter i regelverket. I Sverige finner man en mer detaljert lovgivning på feltet. Det ble i særlig grad satt fokus på dette i utviklingen og evalueringen av de nye ordningene på utlendingfeltet i 2005. Som nevnt fikk man etter dette et tydeligere lovverk, og man minsket mulighetene for skjønnsutøvelse. På denne måten strammet en inn regelverket og skapte en vertikal despesialisering gjennom sterkere politiske føringer, selv om beslutningsmyndigheten i hver enkel sak fortsatt er plassert langt fra de politiske aktører. I Norge beskrev klagesaksutvalget en lovgivning som ”legger opp til både lovbundne vedtak og vedtak som innebærer fritt forvaltningskjønn” (NOU: 2010:12: 65). Også her kan den norske modellen sies å legge seg i en mellomposisjon, med en mellomting mellom et sterk lovbundet system og et system som gir rom for både politiske instruksjer og større grad av skjønn.

Når det er snakk om regelbinding, er det også vesentlig at like saker blir behandlet likt. Likhet i praksis kan ikke garanteres gjennom formell struktur, men enkelte organisatoriske trekk kan være med på å sannsynliggjøre graden av lik behandling. Instruksjonsmuligheten man har i Danmark kan som nevnt lede til at politiske svingninger eller dagsorden påvirker hvordan saker behandles. Selv om instruksjon i enkeltsaker i praksis så godt som aldri gis, vil man raskt og hyppig kunne endre retningslinjene slik at saker kan behandles ulikt etter når de legges frem. Samtidig kan den fleksibiliteten man har i Danmark også gi rom for en mer fortløpende vurdering av om systemet fungerer likt og at de tilfellene som faktisk er like også i realiteten blir vurdert på samme måte. Regelverket kan hurtig tilpasses om man ser at det fungerer forskjellsskapende, og instruksjer kan raskt gis til hvordan saker skal behandles.

Den sterke lovbindingen man har i Sverige er ment for å sikre lik behandling av saker. Bruken av skjønn skal slik begrenses av strenge rammer, og avgjørelser skal tas av uavhengige organer, i siste instans domstolene. Derimot kan disse innskrenkningene på

mulighetene for bruk av skjønn, og hindringene det er for å gjøre raske endringer i regelverket, også kunne lede til at man får et system som er for rigid til å tilpasses, om man oppdager at det ikke er utformet slik at like saker faktisk blir behandlet likt. Derimot er det ikke dette det har blitt stilt mest spørsmål med i det svenske systemet når det gjelder likhet. En av særegenhetene ved den svenske organiseringen er at man har en klageinstans som er delt opp tre ulike avdelinger, Migrationsdomstolene i Stockholm, Göteborg og Malmö. Det blir i evalueringen av den nye prosessordningen påpekt at man ser ulikheter mellom behandlingen mellom disse tre, blant annet prosessuelt når det kommer til bruk av muntlig forklaring (SOU 2009:56: 105). Horisontal oppsplitting kan på denne måte føre til ulik praksis. Man har allikevel utformet forvaltningen for å forsøke å hindre at ulik prosess og resultater gjøre seg gjeldende mellom domstolene, gjennom ulike former for koordinering. Gjennom Migrationsöverdomstolen benytter man seg av en hierarkisk form for styring for å skape likhet gjennom veiledende beslutninger. ”I den nya ordningen kommer Migrationsöverdomstolen främst att fungera som prejudikatinstans” (Prop. 2004/05:170: 120), het det ved dens opprettelse. I tillegg legger man opp til en kollegial form for koordinering gjennom råd og referansegrupper, der representanter fra alle de tre Migrationsdomstolene og overdomstolen er representert. Migrationsverket er også både hierarkisk underordnet domstolene, gjennom at de skal følge praksis som skapes der, og deltagende i kollegiale ordninger. Slik sett har en formell struktur som gjennom horisontal spesialisering kan skape ulikhet, blitt balansert opp av trekk som skal koordinere og skape likhet.

Det norske systemets evne til å skape likhet er igjen preget av tvetydigheten mellom den faglige selvstendigheten til UNE og det mer politisk styrte UDI. Da departementet kan instruere og UNEs stornemnds avgjørelser skal være veiledende, kan det bli vanskelig å komme frem til en entydig behandling av saker i direktoratet. Vi ser her to ulike ordninger fra to ulike reformer, som hver for seg ble utformet for å skape likhet, men som sammen kan virke mot sin hensikt. Dette øker betydningen av koordineringen innad i direktoratet for å hindre at det oppstår ulikheter i saksbehandlingen internt i organisasjonen. Tiltak for dette kan blant annet være UDIs *Avdeling for faglig strategi og koordinering*, samt flere underenheter med intern samkjøring som siktemål (UDI 2008). Lik behandling i UNE skal formelt sett trygges gjennom klageorganets uavhengighet og faglige vurderinger ut i fra lovverket. Derimot pekte Klagesaksutvalget på problemer knyttet til bruken av lekfolk i nemndbehandling i UNE (NOU 2010:12: 98). Som oftest blir dette brukt som argument for

søkerens rettssikkerhet, gjennom bredden det gir i vurderingene. Utvalget argumenterer derimot for at innslaget av lekmedlemmer, som diskutert tidligere, utfordrer likhetsprinsippet fordi disse medlemmene ikke er inne i UNEs daglige arbeid og har lite kjennskap til praksis i nemnda generelt. Dette er, som nevnt, et problem som også ville kunne gjøre seg gjeldende i Sverige og Danmark.

Det finnes ikke bare forskjeller når det gjelder hvordan hensynet til rettssikkerhet blir avspeilet i den formelle strukturen. Toinstanssystemet og et utfyllende regelverk som alle beslutninger skal holde seg innenfor er eksempler på trekk som i alle de skandinaviske landene instrumentelt kan tolkes som redskap for sikre en slik verdi. Bruken av lekmedlemmer og faglig skjønn er på den andre siden eksempler på trekk som er til stede i de tre systemene og som kan virke både hemmende og fremmende på rettssikkerheten. Men forskjeller gjør seg også gjeldene på dette området, rettssikkerheten er i ulik grad og på ulik måte bygd inn i den formelle strukturen. Sverige er nok det landet der man sterkest har offentlig vektlagt rettssikkerheten som et viktig grunnlag for utformingen av utlendingsforvaltningen. Instrumentelt kan den formelle strukturen da ses som virkemidler for å sikre ivaretagelsen av et hensyn man ønsker å prioritere.

#### **4.2.5 Effektivitet**

Effektivitet har på mange måter blitt mer stuerent som en viktig målsetning i den offentlige forvaltningen de senere tiår. Man har mange oppgaver å løse og begrensede ressurser å benytte seg av. Jeg vil her se på hvordan dette hensynet er inkorporert i den formelle strukturen i de skandinaviske utlendingsforvaltningene. I hvilke grad avspeiles ressursbesparelser i systemene? Det vil her først og fremst være snakk om kostnadseffektiviteten. Fokuset vil spesielt ligge på i hvilken grad minimering av behandlingstid og ressurser brukt i hver enkelt sak gjør seg gjeldende i den formelle strukturen.

Oppsplitting av et felt i ulike organer og enheter gjør i seg selv at prosessene på området blir mer ressurskrevende. Saker som skal gjennom ulike behandlingsinstanser, faren for dobbeltarbeid og koordinering mellom de ulike involverte, er påvirkende faktorer i så måte. I Danmark har ministeriet, direktoratet, Flygtningenævnet og Dansk Flygtningehjælp alle viktige oppgaver, og hovedprinsippet på feltet er jo en toinstansprosess. Derimot er det også lagt opp til en silingsprosess av hvilke saker som når hvilke behandlingsnivå. Spesielt tydelig er dette når det gjelder asylsøknader, der saker stoppes fra ny behandling i

klageorganet om de oppfattes som åpenbart grunnløse av Utlændingesservice og Dansk Flygtningehjælp. Veien opp til en domstolsprøving er også lang og kun et fåtall saker tas opp på dette nivået. Instruksjonsmuligheter på feltet kan også ses som et virkemiddel for å oppnå effektivitet. Dette er først og fremst knyttet til styringseffektivitet, som diskutert i delen om politisk styring, men også den økonomiske effektiviteten kan bli påvirket av dette. Fordi instruksjoner er raskere og enklere å få gjennomført og kan gi tydeligere retningslinjer enn lov- og forskriftsendringer, kan det lede til kortere behandlingstid i utlendingssaker.

Sveriges utlendingsforvaltning har også strukturelle trekk som i større eller mindre grad ivaretar hensynet til effektivitet. Endringene som skjedde i 2005 var av en kostnadskrevende art. At det i større grad ble lagt opp til muntlighet og topartsbehandling av saker, er eksempler på strukturelle trekk som er økonomisk krevende, noe man også redegjorde for da forslaget om de nye ordningene ble lagt frem (Prop. 2004/05:170: 260-262). Men man har også organisatoriske trekk som i større grad er utformet for å ivareta mer økonomiske hensyn. For selv om flere behandlingsinstanser er ressurskrevende i seg selv, er det også avgjørende hvordan de ulike organene brukes og hvilke saker som blir behandlet hvor og hvordan. Et av hovedpoengene ved opprettelsen av Migrationsdomstolene var at tyngdepunktet i behandlingen av utlendingssaker skulle ligge i Migrationsverket. Ved en utfyllende behandlingsprosess og dokumentasjon allerede her, ville man forhindre dobbeltarbeid og minske behandlingstiden i klageinstansene. Saker der klageren møter opp personlig med advokat og får muntlig forsvart seg, begrenses også etter nødvendighet.

*Samtidigt som detta behov föreligger måste också vikten av en effektiv rättegångsordning beaktas. Uttryckt med andra ord bör strävan efter ett så stort inslag som möjligt av muntlig förhandling vägas mot kravet på en snabb handläggning (Prop.2004/05:170: 130).*

Oppsplitting av Migrationsdomstolene mellom tre ulike forvaltningsretter kan også ses som et forsøk på å korte ned behandlingstiden, gjennom blant annet fordeling av saker og nærhet til søkere. Derimot stiller dette også krav til koordinering mellom de ulike domstolene, og særlig kollegiale ordninger krever tid og ressurser. Ønsket om effektivitet er også nedfelt i de mål for behandlingstid som er fastsatt i forskrifter. Disse målene har derimot hittil vist seg vanskelige å nå i praksis, spesielt i direktoratet (SOU 2009:56: 21). Slik sett har effektivitet vært en uttalt målsetning i den svenske utlendingsforvaltningen, men det kan se ut som det er andre hensyn som har vært mer avgjørende når den formelle strukturen har blitt utformet, noe som gjør det vanskelig å oppnå det man ønsker.

På lik linje med i Danmark, kan også her instruksjonsmulighetene overfor direktoratet gjøre det mindre tid- og ressurskrevende å gjøre endringer på utlendingsfeltet i Norge. Man minsker også her nødvendigheten av å utsette beslutninger i saker. Behandlingen av klagesaker i et uavhengig organ er derimot en mer krevende prosess. Å flytte klagebehandlingen fra departementet til en selvstendig enhet der saker skulle behandles av en nemnd, økte kostnadene på feltet. Dette var man også klar over da endringen ble gjort (Innst. O.nr. 42 (1998-1999): 11). Derimot bidrar silingsfunksjoner til at ulik grad av ressurser blir brukt på ulike typer saker. Saker der det er mindre tvil, blir kun behandlet i sekretariatet eller av nemndleder alene, en ordning man mente ville ”ivareta hensynet til effektivitet og en så rask saksbehandling som mulig” (Ot.prp. nr.17(1998-1999): punkt 2.5.6). Saker med større grad av usikkerhet behandles av en nemnd, mens kun et fåtall saker behandles i stornemnd. Slik hindrer man at alle saker blir ført gjennom en lang behandlingsprosess. Disse formelle trekkene kan instrumentelt forklares ut i fra et ønske om ikke å bruke mer ressurser enn nødvendig i saksbehandlingen.

Alle de skandinaviske landene har strukturelle trekk som gjør behandlingen av utlendingssaker til tid- og ressurskrevende prosesser. Vertikal og horisontal oppsplitting av oppgavene på feltet, og toinstansbehandling i de aller fleste tilfeller, viser at andre hensyn enn kostnadseffektivitet blir ivaretatt. Derimot har man også organisatoriske trekk som i hvert fall delvis ser ut til å være utformet for å ta hensyn til økonomiske aspekter, for eksempel siling av hvilke klager som blir behandlet oppover i systemene. Slik har man instrumentelt sett benyttet seg av ulike virkemidler, i form av formell struktur, for å kutte kostnader når økte tilstrømninger av utlendinger og flere internasjonale forpliktelser gjør utgiftene generelt på feltet store.

#### **4.2.6 Legitimitet**

Som diskutert under punkt 2.4.6, er legitimitet et vagt begrep. Jeg benytter meg her av et legitimitetsbegrep som er basert på støtte og tillitt til et system eller en institusjon, og den myndighet de utøver, og som kan være avhengig av alle de ulike hensynene behandlet hittil i kapitlet. I alle landene antar jeg at det er et visst ønske om legitimitet, da et demokratisk system er avhengig av dette for å skape stabilitet. Derimot kan dette ønsket på ulik måte inkorporeres i den formelle strukturen, og det er nettopp dette jeg ønsker å se på her. Hvordan kan utformingen av forvaltningen og ivaretagelsen av de ulike offentlige hensynene være et uttrykk for ønske om legitimitet på utlendingsfeltet? Jeg velger også å benytte meg av



eksempler fra skandinaviske medier for å vise hvordan diskusjon rundt ivaretagelsen av de ulike offentlige hensynene kan påvirke støtten til utlendingsforvaltningen. Selv om media langt fra kan tolkes som noen direkte avspeiling av opinionen, er det naturlig å tenke seg en viss sammenheng og gjensidig påvirkning mellom de to. Det vil ikke være snakk om noe representativt utvalg, kun enkelte eksempler som fungerer som illustrasjoner.

Den politiske styringseffektiviteten kan være avgjørende for legitimiteten. Tilliten til et system kan svekkes om de folkevalgte ikke ser ut til å være i stand til å få gjennomført sine politiske mål. I Norge har man enkeltsaker som viser at kritikk og mistillit kommer frem om politikerne ikke klarer å styre situasjonen. Et nylig eksempel er saken der den papirløse flyktingen Maria Amelie, som hadde kommet med foreldrene til Norge som mindreårig, oppholdt seg ulovlig i flere år, blitt integrert og tatt en utdanning her i landet, ble sendt ut etter nytt avslag i UNE. Regjeringen fikk sterk kritikk i media og opinionen fordi de lot være å gripe inn med begrunnelse i at UNEs uavhengighet ikke kunne rokkes på. Om den egentlige forklaringen var dette formelle hinderet eller manglende vilje til å endre praksis, er en diskusjon jeg ikke vil gå inn på her. Men saken hadde uansett satt søkelyset på politikernes manglende evne til å styre og kontrollere feltet. Slik misnøye vil lettere kunne oppstå i systemer der det settes opp hindringer i den formelle strukturen for politisk myndighetsutøvelse. Slik sett kan en sterkere sikring av de politiske styringsmulighetene være med på å øke tilliten til systemet. I Danmark har man som beskrevet ovenfor et system som ivaretar hensynet til politisk styring i stor grad, selv om man heller ikke her griper inn i enkeltsaker eller ovenfor Flygtningenævnet. Legitimitet kan være en del av bakgrunnen for en slik ordning. Når man vet at man over tid har sett mer innvandrerskepsis i den danske opinionen og sterkere støtte for en streng politikk, er det kanskje ikke overraskende at det nettopp er i dette landet at politisk evne og vilje til å styre feltet ser ut til å bli vektlagt og kan bli sett på som et redskap for å styrke legitimiteten. På den andre siden kan en restriktiv innvandringspolitikk også sikres gjennom en streng lovgivning som ble håndhevet av uavhengige organer uten at politikerne kan gripe inn, så en slik forklaringsfaktor kan i prinsippet slå begge veier. Den symbolske effekten utad er derimot kanskje sterkere ved direkte inngripen.

Faglig autonomi kan også argumenteres for å styrke legitimiteten til forvaltningen, gjennom den tilliten det gir at beslutninger tas på faglig grunnlag av personer med en spesiell kompetanse, uten direkte innflytelse av kortsiktige og strategiske politiske preferanser. Legitimitet har derimot ikke i særlig grad blitt brukt som en aktiv del av debatten i Sverige,

der faglig autonomi har stått sterkt. Dette kan derimot henge sammen med at utviklingen mot mer vertikal spesialisering og begrensede politiske styringsmuligheter generelt har vært mindre omdiskutert. I Norge har legitimitetsaspektet blitt brukt mer aktivt i argumentasjonen for faglig uavhengighet på utlendingsfeltet. De siste årene har dette spesielt vært tilknyttet UNEs autonomi, for eksempel da man utvidet instruksjonsretten overfor UDI, men argumenterte for at instruksjoner overfor klageorganet kunne ”komme i konflikt med UNEs uavhengighet, og ødelegge tilliten til UNE som et uavhengig og selvstendig organ” (Ot.prp. nr. 31 (2004-2005): 30). Eksempler på at forvaltningsstrukturen har blitt kritisert for ikke i stor nok grad å ivareta den faglige autonomien, kan hentes fra Danmark. Blant annet er dette knyttet til Flygtningenævnet, som jo skal være et selvstendig og domstollignende organ. Man har for eksempel satt fokus på sammensetningen av medlemmer i en nævn, der en av tre er ansatt i ministeriet, og de politiske instruksjonsmulighetene i sikkerhetssaker (Glent-Madsen 02.12.09; Elmquist 30.06.09). Slike debatter, der det settes spørsmålsteget ved i hvilken grad man får avgjørelse som er basert på ekspertise og faglig kompetanse, kan svekke tilliten til systemet.

Rettsikkerhet er kanskje det hensynet som i størst grad forbindes med legitimitet. For at et system skal kunne høste tillit, er det helt avhengig av å bli oppfattet som rettferdig og som vernende om individers rettigheter. Ivaretagelsen av rettsikkerhetsprinsippene var som nevnt et viktig argument for reformeringen som skjedde i Sverige i 2005. Dette ble blant annet begrunnet med at det ville øke legitimiteten til institusjonene. ”Förtroendet och tilliten till Utlänningsnämndens beslut har därmed minskat” (prop. 2004/05:170: 105) heter det i lovforslaget, der man sikter til kritikken som var rettet mot klagebehandlingens mangel av muntlighet og åpenhet. Opprettelsen av Migrationsdomstolene, og nye prosedyrer når det gjaldt saksbehandlingen, ville langt på vei løse dette problemet, mente man. Ved evalueringene av den norske klagebehandling, har også rettsikkerhet blitt pekt på som fundamentalt for å sikre institusjonene legitimitet. RhKnoffs (2003: 84) rapport etter opprettelsen av UNE legger vekt på at ivaretagelsen av rettsikkerheten ikke har stått opp til de forventningene involverte aktører hadde til det nye klageorganet. Misnøye vedrørende inkonsistens i behandlingen, manglende åpenhet og innsyn og liten bruk av muntlighet, ble pekt på som sentralt når det kom til den noe avventende holdningen man fant når det gjaldt tilliten til institusjonen (rhKnoff 2003: 85-86). Slik ses altså rettsikkerhet som en forutsetning for legitimitet. Et eksempel som kan illustrere hvordan brudd på kravene til rettsikkerhet kan svekke legitimiteten, kan hentes fra Danmark. I 2008 skapte det stort

rabalder da det kom frem at Udlændingesservice i flere år hadde tilbakeholdt informasjon når det gjaldt reglene for oppholdstillatelse for utenlandske ektefeller i landet, innført gjennom EU-systemet (Flores og Tang 09.07.08). Det ble oppfattet som et sterkt overgrep mot rettssikkerheten til de som ufrivillig flyttet fra landet midlertidig eller permanent fordi de ikke fikk opplyst at de etter kun få ukers opphold i et annet EU-land kunne ta med sine ektefeller tilbake til Danmark. Manglende, eller i flere tilfeller direkte villedende opplysninger, i slike behandlingssaker kan ses som et brudd på individers krav til rettssikkerhet. I Sverige fikk man en diskusjon rundt slike prinsipper da en psykiater i en kronikk gikk ut og kalte den lange behandlingstiden i asylsaker ”statlig misshandel och tortyr”(Eberhard 06.11.05). Medieoppmerksomheten slike saker får og kritikken institusjonene møter viser hvordan brudd på prinsippene for rettssikkerhet kan lede til svekket legitimitet til et system.

Staten er forvalter av et lands felles ressurser. Dens økonomiske bruk og prioriteringer vil derfor alltid være gjenstand for diskusjon. Når omkostningene i det offentlige blir for store, er dette generelt noe som kan svekke støtten i befolkningen. Ovenfor har jeg vist at man i alle land har visse strukturelle trekk som skal begrense ressursene man bruker på utlendingsfeltet. Legitimiteten kan derimot trues om man ikke i stor nok grad tar inn over seg slike hensyn. Et system som blir sett som et unødvendig stort pengesluk, vil aldri kunne optimalisere sin støtte. I Sverige har for eksempel den lange behandlingstiden stadig vært gjenstand for kritikk i media og i politiske diskusjoner. Lang behandlingstid er selvfølgelig negativt på mange måter, for eksempel belastningen på søkeren ved å sitte og vente på at en så viktig avgjørelse skal bli tatt. Men det har også et sterkt økonomisk aspekt. Det er dyrt med asylmottak og tiltak for mennesker som er her på ubestemt tid. Lignende kritikk har også vært å finne i de andre skandinaviske landene. Legitimiteten kan gjennom dette være truet, om man i for stor grad prioriterer andre hensyn enn de knyttet til effektivitet og ressursbruk. Dette aspektet ser derimot ut til å i mindre grad ha blitt brukt aktivt i debatten og begrunnelser på feltet.

Denne diskusjonen viser hvordan man på ulike måter kan forsøke å styrke legitimiteten til et system. Ulike strategier kan velges, og ulike hensyn kan legges vekt på for å sikre støtte og tillit. Dermed vil man også kunne møte forskjellige typer utfordringer knyttet til legitimiteten. Offentlige begrunnelser for og utformingen av den formelle strukturen tyder på at man i Sverige bruker ivaretagelsen av rettssikkerhetsprinsippene som et verktøy for økt legitimitet. Derimot kan det se ut som man i Danmark legger vekt på politisk styring og kontroll. Norge har både faglig selvstendighet og politiske styringsmulighet blitt offentlig

begrunnet som legitimitetsskapende. Selv om ulike hensyn får mest fokus, kan en derimot ikke overse de andre hensynene. En oppfattelse blant opinionen eller ulike aktører på feltet, om at hvilken som helst av disse verdiene blir ignorert, vil kunne skade legitimiteten til systemet.

#### **4.2.7 Sammenfatning av den instrumentelle fortolkningen**

Ut i fra et instrumentelt perspektiv vil offentlige hensyn være nedfelt i den formelle strukturen på et felt som et resultat av at ivaretagelsen av disse er en målsetning man ønsker å nå. De ulike offentlige hensynene diskutert her er av en meget allmenn art, og man forutsetter dermed at de alle er ønskelige og vil forsøkes inkorporert i de strukturelle trekkene i utlendingsforvaltningen i Skandinavia. I en ideell verden ville man ha sett en nokså lik utforming av de ulike forvaltningene, i og med at man har et relativt likt utgangspunkt og møter mange av de samme utfordringene. Når man da allikevel ser at organiseringen har mange ulikheter kan dette, ut i fra en instrumentell tilnærming, skyldes flere ting. Som diskutert tidligere, kan rasjonaliteten ha sine begrensinger. Man har ikke tilgang på all informasjon, man kjenner ikke alle alternativer, og man vet ikke fullt ut hva slags konsekvenser et valg får. Dessuten kan man også ha andre, mer spesifikke målsetninger, og som kanskje også lettere får oppmerksomheten enn disse noe mer vage, allmenne hensynene. Men det viktigste poenget her er at de offentlige hensynene ikke eksisterer i vakuum, men i sammenheng, slik diskutert i det teoretiske kapittelet, i punkt 2.4.7. De kan i enkelte tilfeller være direkte motstridende og gå på bekostning av hverandre. Dette forhindrer at man vil kunne optimalisere alle de ulike målene man har og hensynene man ønsker å ivareta. Det blir da snakk om å balansere de ulike hensynene ut i fra hva man legger mest vekt på og vurdere hvordan man i størst mulig grad kan ivareta alle hensynene i tilfredsstillende grad. Dette kan videre være med på å forklare hvorfor man i de skandinaviske landene har valgt ulike organisatoriske løsninger. Ut i fra et instrumentelt perspektiv vil den formelle strukturen da være et resultat av at man prioriterer hensyn og verdier forskjellig.

I Danmark har man en struktur som relativt sett ivaretar hensynet til politisk styring i stor grad, spesielt gjennom at feltet er vertikalt despesialisert og sterkt hierarkisk styrt. Dette tyder på en prioritering av at politikerne skal ha kontroll over det som skjer på feltet. Samtidig kan det også bli sett på som et redskap for å oppnå legitimitet. Strukturen gjør derimot at det ikke ligger til rette for at den faglige autonomien kan bli ivare tatt i like stor grad. Disse to verdiene kan bare i en viss grad kombineres, og de formelle trekkene som ivaretar politisk

styring er i mange tilfeller de motsatte av de som ivaretar faglig selvstendighet. I asylsaker kan derimot den politiske kontroll se ut til å måtte vike for det faglige. Den internasjonale regulering av og de rettighetsbaserte aspektene ved asylsaker kan være en viktig årsak til dette. Samtidig legger man også vekt på rettssikkerhet, gjennom toinstansprøving og muntlighet, men dette begrenses samtidig gjennom visse effektivitetstiltak, som siling av saker som når oppover i systemet. Rettssikkerhet er i mange tilfeller kostnadskrevende, og det blir dermed en balansegang mellom en mest mulig rettssikker prosess og økonomiske betraktninger.

I Sverige viser den formelle strukturen en større grad av fokus på ivaretagelse av faglig autonomi, gjennom vertikal spesialisering og selvstendighet for de ulike organene på feltet. Politikernes makt er hovedsakelig begrenset til utforming av lover og forskrifter. Samordning mellom de ulike institusjonene skjer i stor utstrekning gjennom kollegiale ordninger, med Migrationsdomstolene som praksisskapende instans. Domstolene har dermed en mer fremtredende rolle i det svenske systemet enn i de to andre landene. Her har også rettssikkerheten og den faglige uavhengigheten i større utstrekning blitt satt i sammenheng. Autonomi i håndhevningsfasen blir sett på som en forutsetning for ivaretagelsen av individenes rettigheter. Behandlingsprosessen, spesielt ved klager, har de senere årene i større grad blitt formet i henhold til ordinære domstolsavgjørelser, gjennom opprettelsen av Migrationsdomstolene, retten til muntlig forklaring og topartsprosessordninger. Derimot vil de formelle strukturene som ivaretar den faglige autonomien og et slikt syn på rettssikkerhet, ikke kunne gi de samme politiske styringsmulighetene. Politisk styring har derimot heller ikke vært oppe til mye diskusjon i Sverige og ikke blitt problematisert i særlig grad. Dette kan bety at politisk styring for det første ikke er et høyt prioritert hensyn på dette feltet og for det andre at en nedprioritering ikke utgjør noe stort legitimitetsproblem. De nøye prosessene som skal sikre rettssikkerheten, kan også virke som å ha gått ut over strukturelle trekk som kan sikre hensynet til effektivitet. Den formelle strukturen har silingsmekanismer og begrensninger på bruk av muntlighet i behandlingsprosessen, men problemene med for eksempel å nå målsetningene knyttet til behandlingstid i praksis, tyder på at det ikke i særlig grad har vært definerende på hvordan utlendingsforvaltningen i Sverige ser ut i dag.

Der det i den danske og svenske formelle strukturen ser ut til å være nedfelt nokså klare verdimeslige prioriteringer, er den norske strukturen mer tvetydig. Her finnes strukturelle trekk som både ser ut til å skulle avspeile et ønske om sterk politisk styring og sterk faglig autonomi. Man har også over de siste tiårene sett nokså markante svingninger

mellom perioder med vertikal spesialisering og vertikal despesialisering. Dagens struktur bærer preg av at den er satt sammen av komponenter fra ulike tidspunkter og ulike reformer. Denne tvetydigheten i formell struktur kan skape problemer i forhold til gjennomføring i praksis, fordi det er uklart hvilket prinsipp som er det ledende. Faren er at ønsket om å oppnå to, delvis motstridende ting ender i en løsning der man ikke oppnår tilfredsstillende grad av noen av dem. Her står vi overfor problemet med begrenset rasjonalitet. Utviklingen på feltet tyder på at man ikke alltid har vært klar over konsekvensene av det man har gjort, eller ikke har nådd de mål man ønsket, og derfor har sett det nødvendig å reformere. Man kan også tolke dette ut i fra en forhandlingsvariant av et instrumentelt perspektiv. Staten opptrer ikke alltid som en enhetlig aktør med et felles sett av ønsker og verdier, vi kan derimot se dagens løsninger som et kompromiss mellom ulike aktører. Utformingen kan være resultat av forhandlinger mellom ulike parter på feltet. Her kan for eksempel et politisk ønske om mer kontroll og et ønske om selvstendighet fra de sentrale institusjonene på feltet ha stått mot hverandre og fungert som et hinder mot enhetlige svingninger til et av ytterpunktene. Den formelle strukturen kan derfor vanskelig sies å avspeile en klar prioritering. Også når det gjelder rettssikkerheten har man sett et tvetydig bilde. Hensynet blir underbygd gjennom for eksempel uavhengig klagebehandling og muligheten for muntlig behandling, men blir også begrenset ut i fra formelle strukturer som støtter opp andre verdier, som silingsprosesser for å sikre effektivitet og instruksjonsmuligheter for å sikre politisk styring. Igjen viser den formelle strukturen et mangfold av hensyn og uklare prioriteringer.

Samlet sett gir altså et instrumentelt perspektiv en tolkning av de empiriske funnene som et resultat av bevisste valg for å oppnå de målsetninger og ivareta de hensyn man ser på som viktige. Ulikheter mellom hvordan den formelle strukturen er utformet i Skandinavia kan ikke i hovedsak tilskrives ulikheter mellom landenes utgangspunkt og situasjon på innvandringsfeltet, da disse er relativt begrensede, men er heller et resultat av forskjeller knyttet til hva man ser på som viktig og hvilke prioriteringer man gjør. De offentlige hensynene kan ikke optimaliseres samtidig, de vil derimot i hvert fall til en viss grad kunne gå på bekostning av hverandre. Ulikheter i den formelle strukturen blir da et resultat av ulike skandinaviske prioriteringer når det gjelder offentlige hensyn og verdier.

## **4.3 Fortolkning ut i fra et institusjonelt perspektiv**

### **4.3.1 Kulturperspektivet som alternativt utgangspunkt**

Til nå har fokuset i analysen ligget på hvordan forskjellene i den formelle strukturen på utlendingsfeltet i Skandinavia kan tilskrives at man har gjort bevisste valg i forhold til hvilke hensyn man ønsker å ivareta. Derimot vil jeg også forsøke å forklare dagens utforming ut fra en alternativ tilnærming. Et institusjonelt kulturperspektiv utfordrer synet på den rasjonelle sammenhengen mellom den formelle strukturen og verdier og hensyn som hittil i analysen har vært utgangspunktet. Jeg vil her vise hvordan dagens struktur på utlendingsfeltet kan tolkes som historisk betinget og et resultat av tidligere avgjørelser og uformell organisasjonskultur.

### **4.3.2 Dagens formelle struktur som historisk arv**

Et kulturelt institusjonelt perspektiv setter altså spørsmålstegn ved det instrumentelle perspektivets syn på formell struktur som en avspeiling av ledelsens eller sentrale aktørers målsetninger og rasjonell kalkulasjon. Man ser isteden den formelle strukturen som et resultat av historiske tradisjoner, ved at det man har gjort tidligere er helt avgjørende for den videre utviklingen og hvordan det ser ut i dag. Man kan ikke forstå dagens utforming uten å se tilbake på tidligere hendelser. Som beskrevet i det teoretiske kapittelet, er organisasjonskulturen en sentral forklaringsfaktor her. Grunnlaget for stabiliteten ligger i at uformelle normer og verdier ligger inkorporert i en organisasjon eller på et felt, noe som igjen vil påvirke den formelle utformingen. Dette vil kunne skje på ulik måte. For det første kan de som utformer strukturen selv være sosialisert inn i organisasjonskulturen og formet av normene der. Ledelsen vil da ta avgjørelser knyttet til formell struktur basert på handlingslogikken om det passende. For det andre kan utforming av den formelle strukturen i tråd med gitte verdier være en måte å formalisere og sette ord på det som allerede skjer i organisasjonen, og slik sett legitimere handling, og samtidig gi inntrykk av at det dreier seg om bevisste valg. Her vil altså symbolske aspekter være en pådriver. For det tredje vil utforming og endringer som passer med organisasjonskulturen ha lettere for å bli akseptert, slå rot og føre med seg effekt innad. Det blir dermed enklere og ofte også mer vellykket å velge en utforming som ikke strider med institusjonens identitet. På denne måten kan dagens struktur være påvirket av en uformell kultur som har vokst frem gjennom en sosial prosess, påvirket blant annet av hva medlemmer har brakt inn, gjennom for eksempel sin sosiale og

utdanningsrelaterte bakgrunn, de forventninger og normer som har blitt påført fra andre aktører på feltet, for eksempel fra departement til direktorat, og de tidlige mål og metoder som man har benyttet seg av. Ulike organisasjonskulturer kan ha vokst frem i de ulike landene og dermed påvirket strukturen på forskjellige måter. Når det gjelder utlendingsforvaltningen, vil jeg dele inn denne historiske arven i to komponenter. For det første vil den generelle forvaltningstradisjonen man har i de ulike landene kunne påvirke. For det andre vil de historiske linjene, i særlig grad startfasen, i utlendingsforvaltningen mer spesifikt være avgjørende.

Når det kommer til den mer generelle historiske bakgrunnen er det påfallende at landenes organiseringer av utlendingsfeltet i relativt stor grad ser ut til å gjenspeile de tradisjonelle forvaltningsmodellene man har sett konturene av i Skandinavia i så mye som 200 år. Den svenske modellen, eller den øst-nordiske som Lægreid og Pedersen (1999b: 352) kaller den, har vært preget av embetsverkets selvstendighet. Dette kjenner man i særlig grad igjen i den autonome rollen som Migrationsverket har i Sverige, i klageinstansenes uavhengighet og politikernes begrensede styringsmuligheter. Den vest-nordiske modellen har man sett både i Norge og i Danmark, men i sterkest grad i sistnevnte land (Lægreid og Pedersen 1999b: 352-254). Her er ministerstyre en sentral verdi. Det blir lagt vekt på statsrådene som de øverste ansvarlige, og mye kontroll og makt ligger av den grunn også til de politiske instanser. Dette gir underliggende organer mindre selvstendighet. I Norge har direktoratene derimot nytt noe større autonomi enn i Danmark. Disse trekkene kan også kjennes igjen i utlendingsforvaltningen. Som beskrevet ovenfor ser man, til tross for dualismen i systemet, at båndene mellom departementet og de underliggende organene er sterkere i den danske forvaltningen enn i de andre landene, med blant annet stor grad av instruksjonsmulighet. Den norske organiseringen har vært gjenstand for store endringer, og har variert når det gjelder grad av politiske styringsmuligheter og administrativ uavhengighet. I dag ser man en modell som er en mellomløsning mellom de to andre skandinaviske landene, med innslag av både vertikal spesialisering og despesialisering, i tråd med de tradisjonelle forvaltningsmodellene. Dette samsvaret mellom de tradisjonelle modellene og dagens organisering av utlendingsfeltet, er en indikator på at den historiske forvaltningsarven har satt viktige spor, til tross for at statens rolle i samfunnet og konteksten den virker innenfor i stor grad er forandret.

Når det gjelder utviklingen knyttet spesifikt til utlendingsfeltet, har denne sett relativt forskjellig ut de tre landene imellom. Den danske forvaltningen har vært preget av stor grad



av stabilitet. De endringene som har blitt gjort har i mindre grad vært knyttet til de grunnleggende strukturene på feltet. Siden opprettelsen av Flygtningenævnet og et eget direktorat på feltet i 1984 har disse i hovedtrekk vært relativt uendrede. Man har hatt en horisontal oppsplitting av feltet, men med hierarkisk koordinering og vertikal despesialisering av beslutningsmyndighet, dog i mindre grad i asylsaker. Denne stabiliteten har funnet sted til tross for at det har vesentlige endringer i konteksten som organisasjonene jobber innenfor, som økning i innvandring, i særlig grad asylsøkere, vekst i internasjonale og regionale føringer og forpliktelser og en sterk politisering av innvandringsproblematikken. Dette kan bygge opp under kulturperspektivets tilnærming til formell struktur som noe rigid som i stor grad er formet av en organisasjon eller feltets startfase. Dagens situasjon er da et resultat av den utformingen som ble gjort tidligere og ivaretagelsen av tradisjonelt viktige hensyn, ikke av dagens ledes målrettede valg.

I Sverige har man sett flere endringer etter opprettelsen av Statens Innvandrerverk i 1969. Spesielt er det perioden fra og med Utlänningsnämnden tok over klageinstansfunksjonen i 1992 som har vært preget av forandringer. Slik sett strider det noe med kulturperspektivets hovedantakelser. Derimot har denne utviklingen tatt form av en nokså ensrettet utvikling, man har ikke hatt sterke brudd med fortiden i så måte. Den selvstendige stillingen til de underliggende organer har blitt gradvis forsterket, og man har sett fremveksten av et stadig mer horisontalt oppsplittet og vertikalt spesialisert felt. Her kan man trekke paralleller til stivhengighetstesens, hvor majoriteten av forandring tar form av en gradvis utvikling uten å bryte sterkt med de trekk som allerede er innarbeidet i organisasjonene. Man har fra første stund tatt vare på uavhengighet til underliggende organer og gjennom årene forsterket dette strukturelle trekket. Samtidig kan også Selznicks tese om at man trenger sosial støtte for endringer for at de skal lede til vellykkede forandringer i praksis, fungere forklarende. Ledere kan føle seg bundet til å løse organisatoriske utfordringer på en måte som er akseptable innad i organisasjonene for å unngå å bryte med den uformelle kulturen, noe som kan skape uvilje og være destruktivt i forhold til hva som skjer i realiteten. Det er for eksempel lite trolig at ytterligere fristilling av et allerede relativt uavhengig direktorat skaper protester og motvilje innad i organisasjonen. Den svenske utlendingsforvaltningen kan således være et eksempel på hvordan endringer skjer gradvis og i tråd med allerede etablerte normer og strukturer. Dagens struktur kan således tolkes som et resultat av de første valg som ble tatt på feltet og en slik kulturelt bunden utvikling.

Ved første øyeblikk kan den norske utlendingsforvaltningen og dens utvikling frem til i dag ses som nærmest stikk i strid med det institusjonelle perspektivets antagelser. Her ser man stadige forandringer, også av grunnleggende art, og organisatoriske svingninger i ulike retninger. Etter 1988, da Utlendingsloven og UDI ble opprettet, har man sett flere endringer, som særlig har vært avgjørende i forhold til graden av vertikal spesialisering. Dagens struktur er således et resultat av en lang serie av skifter og forandringer. Hvordan kan en slik utvikling forklare ut i fra et perspektiv som spår stabilitet og kun gradvise endringer i tråd med tidligere valg? Ulike tolkninger er mulig. Stiavhengighetstesen gir rom for at lengre perioder av stabilitet vil kunne bli avbrutt av kritiske avgjørelser, for eksempel ved større politiske, sosiale eller økonomiske omveltninger. Og riktignok er innvandringsfeltet et område som har gjennomgått store forandringer de siste tiår. Den sterke økningen i asylsøkere frem mot reformen i 1988 kan være med på å forklare de store endringene som ble gjort på dette tidspunktet. Men om de hyppige endringene etter dette kan tilskrives perioder som kan kategoriseres som større omveltninger, er heller tvilsomt. Man har jo også sett en nokså lik utvikling i de andre skandinaviske landene uten at man har sett noen større endringer i forvaltningsstrukturen der. Det stiavhengighetstesen derimot kan bidra med i denne sammenheng, er en åpning for at lederskapet faktisk kan ha en rolle i det å forme et felt. Ledere kan ha intensjoner, og de vil ved enkelte tidspunkter ha evnen og muligheten til å gjøre mer markante endringer. Denne dimensjonen ved en variant av en institusjonell tilnærming kommer jeg tilbake til nedenfor, hvor jeg forsøker å kombinere et institusjonelt og et instrumentelt perspektiv.

Man kan også tolke den norske utviklingen som det jeg i teoridelen av oppgaven kategoriserte som pendelbevegelser eller sykliske svingninger. Her åpnes for eksempel for at reformbølger kan virke inn på organisasjoner, ved at den uformelle kulturen påvirkes av impulser utenfra, selv om man sjelden vil bevege seg markant bort fra utgangspunktet. I det norske tilfellet kan således endringene på feltet ses som resultater av påvirkning fra reformtrender og generelle svingninger innenfor offentlig forvaltning. Perioder av vertikal spesialisering rundt årtusenskiftet kan da være knyttet til den noe trege norske inkorporeringen av NPM-reformer, mens den senere despesialiseringen kan ses som en del av motreaksjonene knyttet til post-NPM (Christensen, Lægreid og Ramslie 2006: 158). Dette kan forklare hvordan dagens struktur i Norge kan se ut til å bestå av komponenter fra både tradisjonell byråkratitenkning, NPM og post-NPM (Christensen, Lægreid og Norman 2007: 132). Dette kan også ses i sammenheng med at man tradisjonelt har hatt en balansegang

mellom lojalitet og nøytralitet og faglighet i den norske forvaltningen som allerede ligger innebygd i organisasjonskulturen (Jacobsen 1994). Press utenfra kan komme til å påvirke hvilke av disse hensynene som kommer tydeligst frem i den formelle strukturen, og dette kan forandres over tid.

En tredje tolkning av den norske situasjonen ut i fra et kulturperspektiv, kan være at uformelle normer og verdier tar en viss tid å bygge opp. Dette er knyttet til grad av institusjonalisering. Om et felt stadig er under omorganisering og stadig får endret sine oppgaver og mål, vil det ikke være tid til at en organisasjonskultur gror fast. Da er ytterligere endringer lettere å gjennomføre og lederskapet kan i større grad være med på å utforme og klarlegge normer og verdier. Slik kan grunnen til ustabiliteten i den norske utlendingsforvaltningen nettopp være knyttet til at endringene har skjedd med en slik hyppighet, i hvert fall på 2000-tallet, at uformelle normer og verdier ikke har rukket å få ordentlig rotfeste i organisasjonene. En viktig faktor her kan også være de relativt hyppige byttene av hvilket departement som er ansvarlig for feltet. Ved de større endringene på utlendingsfeltet i 1988, 2000, 2005 og 2010, har også området blitt underlagt et annet departement. Slik sett kan man også forhindre at gamle normer og kulturer blir sittende igjen for mye i veggene når de formelle forandringene gjøres. På denne måten er den sosiale støtten ikke så nødvendig for at reell endring skal skje, i hvert fall i den delen av forvaltningen.

Kulturperspektivet legger vekt på at man må se på tidligere valg og tradisjoner for å forstå dagens organisering. Når offentlige hensyn ser ut til å være nedfelt i formell struktur vil dette skyldes historisk arv eller en tilpasning til de uformelle normene som ligger inkorporert i organisasjonskulturen. Empirisk blir denne tilnærmingen støttet av at man i dag ser en organisering av utlendingsforvaltningen som har vesentlig trekk som stemmer overens med de tradisjonelle forvaltningsmodellene man har sett i Skandinavia siden 1800-tallet. Når det gjelder utlendingsforvaltningen mer spesifikt, har den danske vært preget av stor stabilitet, den svenske vært preget av nokså ensidig og gradvis utvikling, mens den norske i større grad har vært preget av endring. Sistnevnte land er således den mest utfordrende å forklare uten å rokke ved kulturperspektivets prinsipper, noe jeg vil se på i neste delkapittel.

## **4.4 De teoretiske fortolkningene sett i sammenheng**

### **4.4.1 Sammenkobling av kultur og rasjonalitet**

To ulike tilnærminger til hvordan forskjellene mellom de tre skandinaviske landenes utlendingsforvaltning kan forklares og ses i sammenheng med balanseringen av offentlige hensyn, har til nå blitt diskutert. Ut i fra et instrumentelt perspektiv kan man tolke de ulikhetene man har som et resultat av at de ledende aktørene i Danmark, Sverige og Norge har ulike syn på hvilke hensyn som er viktigst å ivareta. Ut fra et institusjonelt kulturperspektiv er derimot den formelle strukturen resultat av historiske tradisjoner og stabilitet i forhold til disse. I den grad det er en sammenheng mellom organisering og vektlegging av hensyn, er det for det første fordi utformingen da organisasjonen eller feltet oppsto er en påvirkende faktor i å forme organisasjonskulturen, og for det andre fordi de uformelle normene og verdiene innad på ulike måter kan påvirke hvordan den formelle strukturen tar form. Det som er dette delkapittelets målsetning er derimot å vise hvordan disse to perspektivene kan utfylle hverandres svakheter og sammen, på en mer helhetlig måte, kunne fortolke og forklare dagens formelle struktur. Jeg vil først diskutere hvordan dagens struktur bare kan forklares om både intensjonelle og historiske argumenter tas med i betraktningen. Videre vil jeg argumentere for at verken ledelsens rasjonelle vurderinger og prioriteringer av de offentlige hensyn, eller de uformelle normer og verdier, kan forstås uten å ta inn både intensjonelle og kulturelle aspekter.

### **4.4.2 Komplekse forklaringer på dagens formelle struktur**

En viktig motsetning mellom de to perspektivene, er synet på om den formelle strukturen man har i dag kan tolkes som et resultat av historisk arv eller av intensjonell handling. Her vil jeg se på hvordan de empiriske funnene fra skandinavisk utlendingsforvaltningen kan utfordre begge disse innfallsvinklene og hvordan perspektivene sammen kan gi en mer fullstendig fortolkning.

Om den formelle strukturen bare skal være resultat av valg basert på instrumentelle vurderinger gjort av lederskapet, vil man anta at med større omveltninger på et felt og endret kontekst og press, også vil føre til endringer i strukturen. Endrede omgivelser vil gi endrede kalkulasjoner, også når det gjelder ivaretagelsen av de generelle offentlige hensynene, så fremt ikke disse også forandrer seg vesentlig. Utlendingsfeltet har de siste tiår vært i stor

endring i alle de skandinaviske landene, og på mange av de samme måtene har området gått gjennom en forvandling. Trykket av asylsøkere har økt, de internasjonale og regionale forventningene og forpliktelsene har blitt flere, og man har vært gjennom en sterk politisering av tematikken knyttet til innvandring. Ut i fra en instrumentell logikk, vil slike forandringer også skape behov for endring i de strukturelle rammene, for å tilpasse de den nye situasjonen. Derimot viser stabiliteten i det danske systemet, og til en viss grad mangelen på brudd med fortiden i det svenske, at en slik utvikling ikke har funnet sted. Man har ikke sett særlig mye endring i forvaltningsstrukturene, snarere tvert i mot. Dette kan tyde på at også andre faktorer må tas inn i betraktningen når formell struktur skal forklares. Historisk ineffektivitet kan være en slik faktor. Stabile kulturelle rammer kan gjøre endring vanskeligere, selv om det rasjonelt sett er å foretrekke for å nå ledelsens målsetninger.

På den andre siden vil en formell struktur som i all hovedsak avspeiler tradisjon og valg gjort i oppstartsfasen, gi forventninger til en høy grad av stabilitet. Et rent kulturperspektiv vil gi lite rom for større endringer, fordi de kulturelle kostnadene og motstanden innad vil være stor. Det man derimot har sett i den norske utlendingsforvaltningen, samt i mindre grad i den svenske, er at relativt store omveltninger har blitt gjort. Utviklingen i Norge har heller ikke gått i noen ensidig retning, men isteden tatt form av svingninger mellom ulik strukturell vektlegging. Som nevnt ovenfor kan disse endringene til dels forklares ut i fra ulike teoretiske varianter, men da åpnes det også for at rasjonalitet og intensjonell handling kan ha en form for påvirkning. Ved å ta inn en viss grad av bevisst påvirkning fra lederskapet og sentrale aktører, vil man ha et bedre utgangspunkt for å forklare denne ulikheten i endringshyppighet. Ved å inkorporere elementer fra både et instrumentelt og et kulturelt perspektiv, kan man også kunne forstå hvordan dagens struktur fremstår som et resultat av komponenter fra ulike reformer og tidspunkter, som en fusjon mellom nytt og gammelt.

Et eksempel som kan illustrere hvordan et instrumentelt og et institusjonelt perspektiv kan kombineres for å forklare dagens formelle struktur, er utviklingen av den politiske instruksjonsretten overfor UDI og UNE i Norge. Den kan vanskelig forklares ved hjelp av kun en av tilnærmingene. Etter UDIs opprettelse i 1988 tok det mange år før det skjedde noen strukturelle endringer i tilknytning til organisasjonen. Departementet hadde full instruksjonsmuligheter overfor UDI, både når det gjaldt lovtolkning, skjønnsutøvelse og beslutninger i enkeltsaker, en ordning som holdt seg gjennom oppganger og nedganger i asyltall, liberalisering og innstramning i innvandringspolitikken, regjeringsskifter, økt

mediefokus og reformbølger. Det kan ses som et brudd da man i 2001 fristilte UDI og ga det stor grad av selvstendighet. Prosessen frem til dette var først og fremst politisk, og kan i hovedsak forklares som et instrumentelt trekk for blant annet å frigi kapasitet i departementet. Det må også ses i sammenheng med opprettelsen av UNE, som tok over klagefunksjonen fra departementet, da det ble vurdert som uaktuelt å opprette et uavhengig klageorgan som skulle sikre rettssikkerheten på feltet og samtidig beholde den utstrakte politiske instruksjonsmuligheten overfor direktoratet.

Til tross for den politisk styrte utviklingen, er det også enkelte faktorer som tyder på at man i realiteten ikke fikk den markante fristillingen som man i teorien så for seg når det gjaldt UDI. Blant annet ble flere av de ansatte i departementet flyttet over til direktoratet, og det var fortsatt en relativt utstrakt uformell kontakt mellom de to institusjonene, for eksempel sammenlignet med kontakten mellom departementet og den nyopprettede Utlendingsnemnda (Christensen, Lægreid og Ramslien 2006: 93). Dette tyder på at kulturelle trekk kan fungere som et hinder for en fullstendig endring i praksis, og at en nyopprettet organisasjon derfor er lettere å forme enn et eksisterende. Derimot tyder striden noen år senere på at organisasjonskulturen i UDI kan ha vært i ferd med å endre seg. Protestene var store, både innad og fra andre nærliggende organer og aktører, da deler av den uavhengigheten man hadde blitt gitt, ble tatt fra dem i 2005, ved at man utvidet den politiske instruksjonsretten ved skjønnsutøvelse og lovtolkning. Dette kan tyde på at organisasjonskulturen over tid var blitt formet av de formelle valg som den politiske ledelsen har gjort, og at det nå var bygd opp en kultur på feltet som i større grad så fordelene ved UDIs uavhengighet.

At endringene faktisk ble gjennomført, ved at regjeringen var fast bestemt på å styrke den politiske kontrollen på innvandringsfeltet, kan vanskelig tolkes uten å benytte en hierarkisk variant av et instrumentelt perspektiv. Allikevel kan ikke det kulturelle aspektet ved denne prosessen utelukkes. Ønsket om utvidede politiske styringsmuligheter gjorde ikke at instruksjonsretten i enkeltsaker ble gjeninnført eller at instruksjonsretten også ble gjort gjeldende ovenfor UNE. Selv om det er vanskelig å si noe konkret om hvorfor dette i hovedsak var ikke-saker for en regjering som ønsket sterk politisk kontroll, kan det tyde på at kulturelle hindringer har vært en medvirkende årsak. Særlig det at man ikke rokket ved UNEs uavhengighet, som jo var opprettet som et faglig og selvstendig organ, kan være en indikator på at den kulturelle motstanden og kostnadene ved en slik helomvending, bort fra opprinnelsen, hadde vært for store, i tråd med stivhengighetstesens. Som diskutert tidligere har jo denne ulikheten i styring overfor de to instansene skapt uklarhet i forholdet mellom

politiske og faglige hensyn. Når man nå også har hatt et offentlig utvalg, klagesaksutvalget, som har kommet med forslag om en utvidet instruksjonsrett overfor UNE i ordinære oppholdssaker, kan dette kanskje være en test på om endringer som strider så klart mot kulturen knyttet til organet i det hele tatt blir tatt opp til seriøs vurdering.

Denne gjennomgangen av instruksjonsmulighetene i det norske systemet er ment som en illustrasjon på hvordan kulturelle faktorer og intensjonell handling fra politiske ledere og andre sentrale aktører kan virke i et komplekst samspill. Den formelle strukturen man ser på utlendingsfeltet i dag kan vanskelig tolkes verken som kun en avspeiling av de offentlige hensyn og mål ledelsen ønsker å ivareta eller som kun et resultat av historisk ineffektivitet og uformelle normer og verdier innad i organisasjonene. Ved å kombinere dem, kan man derimot lettere kunne forstå variasjonen man ser mellom de ulike landene når det gjelder endring og stabilitet og de ulike løsningene man har på feltet i dag.

#### **4.4.3 Grunnlaget for offentlig prioritering og uformell organisasjonskultur**

Jeg har hittil vist hvordan ledelsens prioriteringer og uformelle normer og verdier begge kan virke inn på den formelle strukturen. Jeg vil nå ta et steg tilbake og vise at også deres opprinnelse er mer knyttet sammen enn det som kan gis inntrykk av ved å studere instrumentelle og institusjonelle perspektiver hver for seg. Det jeg her vil argumentere for, er at rasjonelle prioriteringer ikke kan forstås adskilt fra kulturelle trekk og at uformelle normer og verdier ikke kan forstås uten henvisning til formell struktur og intensjonell handling.

Et usikkerhetsmoment ved den instrumentelle teorien i et komparativt perspektiv, er hvordan ulike prioriteringer, som man setter som en forutsetning for ulik formell struktur innefor like kontekstuelle rammer, oppstår. Ut i fra den like situasjonen man ser i de skandinaviske landene på utlendingsfeltet, det like politiske system og landenes generelle like utgangspunkt, er det ikke noen intuitiv grunn til hvorfor man for eksempel i Danmark ser ut til å legge vekt på politisk styring og i Sverige ser ut til å prioritere faglig autonomi og rettssikkerhet, mens man i Norge befinner seg et sted midt i mellom. Hvorfor skiller målsetningene seg fra hverandre når det gjelder hvilke offentlige hensyn man ønsker å vektlegge? Her kan en rekke faktorer være påvirkende.

For det første tar jeg her utgangspunkt i begrenset rasjonalitet når jeg benytter meg av et instrumentelt perspektiv. I dette ligger blant annet usikkerhet knyttet til konsekvensen av det en gjør. Det kan da for eksempel danne seg forskjellige oppfatninger av hvilke delmål, da

knyttet til de offentlige hensyn, som gir en den beste endelige løsningen, i form av en velfungerende utlendingsforvaltning. Et annet poeng relatert til bakgrunnen for prioriteringer, er at man ikke skal overdrive likheten mellom de tre landene. Selv om mange likheter kan trekkes frem, er det ikke tre identiske tilfeller det her er snakk om. Et eksempel er hvordan innvandringsdebatten og -politikken har tatt ulik form. I Danmark har man kjørt en relativt hard linje, og skepsisen i befolkningen har også vært sterkt tilstede. Det kan være en medvirkende årsak til at man ønsker en sterkere politisk kontroll over hvordan politikken blir utført i praksis, selv om det som nevnt også kan slå ut den andre veien, enn for eksempel i Sverige som er kjent som et relativt innvandringsvennlig land i europeiske sammenheng. Rettssikkerheten for de nyankomne og de som ønsker opphold landet står kanskje heller da i sentrum, om befolkningene og de politiske lederne selv har et mildere syn på denne gruppen.

Nettopp forskjellen i samfunnsmessige og politiske aspekter balanserer også på grensen mellom det som er ulike rasjonelle avveininger og det som er ulike kulturelle trekk i de skandinaviske landene. Denne kulturelle dimensjonen er mitt tredje poeng når det gjelder hvordan ulike prioriteringer oppstår, et poeng som også bringer det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet nærmere hverandre. For valg av mål og virkemidler kan vanskelig forklares uten å vurdere konteksten de skjer innenfor. Ledere eller innflytelsesrike aktører kan ikke forstås som nøytrale beslutningstakere som tar sine avgjørelser i et vakuum. Når et felt eller en organisasjon etableres, vil generelle samfunnsmessige verdier være av stor betydning. Igjen kan man peke på hvordan utformingene av utlendingsfeltet i stor grad samsvarer med de ulike skandinaviske forvaltningsmodellene, og i stor grad gjorde dette fra starten av selv om man i teorien kunne valgt akkurat de strukturelle trekkene man ville. Dette tyder på at de valg man tar ut i fra rasjonelle betraktninger skjer innenfor visse uformelle kulturelle rammer. Ettersom et felt eller organisasjon blir bygget opp og etablert, vil disse rammene også være relatert til en mer spesifikk kultur, ettersom uformelle normer og verdier vil ha vokst frem innad. Det er altså vanskelig å forklare de ulike organiseringene av utlendingsfeltet som man ser i det relativt homogene Skandinavia på grunnlag av ulike prioriteringer uten, i hvert fall til en viss grad, å henvise til kulturelle forskjeller mellom landene. Slik sett kan ulike prioritering av offentlige hensyn best forklares som en fusjon av intensjoner og kultur.

Også om man tar utgangspunkt i organisasjonskulturen, vil det være en kobling mellom de to perspektivene. Som redegjort for ovenfor, vil organisasjonskulturen, og dermed også synet på de ulike offentlige hensynene, i følge kulturperspektivet oppstå i samspillet mellom de strukturelle rammene man har å forholde seg til, og de sosiale relasjonene og



samhandlingen i en organisasjon. Dette betyr at organiseringen er avgjørende, sammen med andre faktorer som demografisk sammensetning og press fra nærliggende aktører. Det er særlig utformingen på starttidspunktet som er av betydning. Når et felt eller en organisasjon opprettes er det jo heller ingen indre organisasjonskultur å forholde seg til. På dette tidspunktet er det derfor vanskelig å tenke seg at uformelle normer og verdier er det som avgjør hvordan organisasjonen blir seende ut. Riktignok kan den mer generelle forvaltningstradisjonen ha en stor betydning, noe som vises gjennom utlendingsforvaltningens likheter med de tradisjonelle skandinaviske modellene. Derimot er det lite trolig at bare tradisjoner spiller inn, da dette ville ha resultert i større grad av nasjonal ensformighet i forvaltningen generelt. En viss grad av rasjonell kalkulasjon og bruk av utforming som et virkemiddel for å nå målene på feltet, er derfor naturlig å se som en forutsetning. Dermed er dette også en viktig del av grunnmuren i dannelsen av organisasjonskulturen, selv om det på forhånd er vanskelig å vite hvilke kulturelle utfall som kommer som resultat av de strukturelle trekkene. Intensjonelle endringer i utformingen av organisasjonen også på et senere tidspunkt, vil kunne påvirke den indre kulturen, slik vist i eksempelet om UDIs utvikling. Den formelle strukturen er således en vesentlig brikke i dannelsen av også uformelle normer og verdier.

Denne sammenkoblingen av instrumentelle og institusjonelle elementer når det kommer til dannelsen av både ledelsenes rasjonelle prioriteringer og organisasjonskultur, viser hvordan disse to aspektene gir større forklaringskraft om de ikke behandles isolert. Begge perspektivene har også hver for seg visse begrensninger når det kommer til å fortolke ulikhetene i den formelle strukturen på utlendingsfeltet i Skandinavia. Ulik balansering av offentlige hensyn kan være nedfelt i den formelle strukturen innenfor begge tilnærmingene, men et instrumentelt perspektiv legger vekt på ledelsens eller andre innflytelsesrike aktørers prioriteringer, mens et institusjonelt kulturperspektiv legger vekt på hvilke avveininger som ligger inkorporert i organisasjonskulturen og i den historiske arven. Ved å studere empirien knyttet til utlendingsforvaltningens formelle struktur, gis det grunnlag for å si at perspektivene kan utfylle hverandre og sammen gi en mer helhetlig forståelse. Intensjonell handling innenfor kulturelle rammer og den gjensidige påvirkningen mellom instrumentell handling kulturelle faktorer, kan være med på å forklare hvordan dagens formelle struktur skiller seg fra hverandre i de skandinaviske landene og hvilken sammenheng dette har med prioriteringer av offentlige hensyn.



# 5 Avslutning

## 5.1 Oppsummering av hovedfunn

### 5.1.1 Forskjeller mellom de skandinaviske utlendingsforvaltningene

I dette kapitlet vil jeg oppsummere de hovedfunn jeg har gjort og redegjøre for mine konklusjoner, før jeg trekker opp noen linjer vedrørende hva dette betyr for det teoretiske utgangspunktet og mulighetene for videre forskning rundt temaet. Oppgaven har satt fokus på hvordan utlendingsforvaltningen er formelt organisert i Danmark, Sverige og Norge. Hovedinntrykket etter å ha studert de formelle strukturene på utlendingsfeltet i de skandinaviske landene, er at det finnes likheter, men også vesentlige forskjeller i hvilke strukturelle løsninger som er valgt. Sentrale trekk ved rollefordelingen mellom departement og direktorat, toinstansbehandling som hovedprinsipp og en horisontal inndeling der utlendingsområde i stor grad blir organisert etter sektorprinsippet, er sider ved systemene som viser at man har mange av de samme grunnstrukturene. På den andre siden er det de markante ulikheter mellom dem som gjør dette til et interessant fenomen å studere.

Den danske forvaltningen bærer preg av en stor grad av vertikal despesialisering og hierarkisk styring. Spesielt tydelig er dette når det gjelder behandling av saker som ikke omhandler asyl. Her har Integrationsministeriet full instruksjonsrett overfor Udlændingesservice, som er førsteinstans, mens ministeriet selv fungerer som klageinstans. Dessuten behandles humanitære oppholdssaker i departementet som første og eneste instans. Derimot har man i asylsaker et system som i større grad er vertikalt spesialisert og der mer beslutningsmakt er plassert på en viss avstand fra de politiske aktører. Ministeriet har ikke de samme instruksjonsmulighetene, selv om det også her er visse bindinger mellom ministeriet og Udlændingesservice, og klageorganet, Flygtningenævnet, er et selvstendig organ. Slik sett er behandlingen av asylsaker i Danmark likere de ordningene man finner i Sverige. Her finnes stor grad av vertikal spesialisering knyttet til alle typer utlendingssaker. I motsetning til i Danmark, og også i Norge, spiller det ordinære domstolssystemet dessuten en sentral rolle. Klageorganene, de tre Migrationsdomstolene og Migrationsöverdomstolen, er underlagt henholdsvis Förvaltningsrättene og Kammarrätten. Migrationsverket, som er førsteinstans i alle utlendingssaker, har også en svært selvstendig og uavhengig rolle. Kollegiale ordninger er en vesentlig brikke i koordinering mellom direktoratet og de ulike domstolene, noe som kan

veie opp for at man har et nokså horisontalt oppsplittet felt i behandlingsfasen. De politiske aktørenes styringsredskaper er dermed hovedsakelig redusert til utforming av lover og forskrifter. Den norske organiseringen av utlendingsforvaltning skiller seg ut ved at den er preget av tvetydighet. Departementet har instruksjonsrett når det gjelder lovtolkning og skjønnsutøvelse overfor førsteinstansen, Utlendingsdirektoratet. Derimot har man ikke instruksjonsrett overfor klageinstansen, Utlendingsnemnda, som i dag har en svært selvstendig og politisk uavhengig rolle. Direktoratet skal formelt rette seg etter både de politiske føringene fra departementet og saksbehandlingen i UNEs stornemnd. Her ser man altså et system som både har sterke trekk av vertikal spesialisering og despesialisering og hvor graden av hierarkisk styring varierer. Det norske utlendingsfeltet har dessuten vært preget av forandring de siste par tiårene, og utviklingen har gått i ulike retninger. For i tillegg til dagens strukturelle trekk, finner man også forskjeller mellom landene når det kommer til endringshyppighet og reformering i perioden jeg her har sett på. Mens reformering nærmest har blitt rutine i Norge, har det danske systemet vært preget av stor grad av stabilitet. Sverige stiller seg i en mellomposisjon, med enkelte vesentlige endringer, men endringer som i det store og hele beveger organiseringen i én retning, mot mer vertikal fristilling.

### **5.1.2 Prioritering av offentlige hensyn som forklaringsfaktor på strukturelle forskjeller**

Det finnes altså vesentlige forskjeller mellom utformingen av forvaltningene i de skandinaviske landene. Ut i fra et instrumentelt perspektiv tolkes dette som et resultat av at den politiske ledelsen, samt eventuelle andre innflytelsesrike aktører, om man benytter en forhandlingsvariant, har ulike vurderinger av hvilke målsetninger man ønsker å nå. Min oppgave og problemstilling har vært rettet inn mot prioriteringen av de mer generelle offentlige hensyn, som i utgangspunktet er fremtredende i alle vestlige demokratier, men som også er til dels motstridende og ikke lar seg optimalisere på samme tid. Ser man de formelle strukturene valgt i utlendingsforvaltningen i lys av instrumentelle forventninger, kan de sies å i ulik grad ivareta de offentlige hensynene i Danmark, Sverige og Norge. Begrunnelsene som gis fra departementet og politisk ledelse, sammenfaller med mange av disse forventningene, og bygger dermed opp under denne fortolkningen.

Den vertikale despesialiseringen og den hierarkiske koordineringen i ordinære utlendingssaker i Danmark, kan ut i fra dette utgangspunktet tolkes som et uttrykk for prioritering av politisk styring. Mye makt plasseres her hos de politiske organer. Vektlegging

av dette hensynet kan da også ses som en kilde til legitimitet. Derimot er politisk styring i et delvis motstridende forhold til hensynet faglig autonomi, og det vil alltid være snakk om en balansegang mellom disse to. Mens man ser ut til å prioritere styringsmulighetene i ordinære saker, har den faglige autonomien en mer fremtredende rolle i den danske organiseringen av asylsaker, spesielt gjennom den vertikale spesialiseringen. Dette tyder på at man vurderer disse to typene saker forskjellig i forhold til hvilke hensyn som er viktig å ivareta i behandlingen, noe som bekreftes av departementets uttalelser. Rettssikkerhet og effektivitet ser også ut til å bli betraktet som delvis motstridende hensyn og forsøkt balansert.

Det svenske systemet gjenspeiler, i motsetning til det danske, en mer entydig prioritering av faglig uavhengighet, gjennom den vertikale spesialiseringen og de kollegiale ordningene. I tillegg kobles faglig autonomi, rettssikkerhet og legitimitet i stor grad sammen i den offentlige diskursen. Prioriteringen av disse verdiene ser ut til å være nedfelt i utformingen av strukturen. Litt forenklet betyr dette derimot også en nedprioritering av den politiske styringen og effektivitet i organiseringen av feltet, fordi faglig autonomi hindrer politisk styring og kontroll, og fordi ivaretagelse av rettssikkerhet og til dels faglig selvstendighet ofte vil være kostnadskrevende.

Det relativt tydelige mønsteret som man finner i Danmark og Sverige, er vanskelig å finne i Norge. Tvetydigheten i strukturen betyr også en tvetydighet i hvilke hensyn man ser ut til å ønske å ivareta. Balansegangen mellom faglig autonomi og politisk styring er veldig ulik overfor første- og andreinstansen, fordi man har vertikal despesialisering og sterk politisk hierarkisk koordinering i førstnevnte, men ikke i sistnevnte. Summen av dette blir et uklart bilde av hva man gjennom de strukturelle rammene ønsker å oppnå. Dette kan også ses som en indikator på at man forsøker å hente legitimitet gjennom både politisk kontroll og faglig ekspertise, noe som er vanskelig på et og samme tidspunkt. Rettssikkerhetsprinsippet og effektivitet ser igjen ut til å være balansert opp mot hverandre.

Funnene tyder altså på at utformingen av den formelle strukturen i hvert fall til dels er basert på bevisste valg og kalkulasjon ut i fra det man ønsker å oppnå. Derimot betyr ikke dette at grunnlaget er fullt ut rasjonelle vurderinger. Den norske utviklingen er et eksempel på hvordan man har tenkt instrumentelt på den måten at man har endret feltet hyppig når målsetningene har blitt endret, for eksempel ved maktskifter eller ved at man har sett mangler ved systemet. Men akkurat endringshyppigheten er allikevel også et tegn på en ikke har klart å oppnå det en ønsker ved bruk av den formelle strukturen som et redskap. Man har ikke vært fullt ut klar over hvilke konsekvenser de valgene man har gjort kom til å få, eller ikke klart å

oppnå det man ønsket, og dermed sett seg nødt til å reformere. Samtidig har man også beholdt deler av det gamle systemet, og resultatet blir en fusjon av nye og gamle strukturelle trekk. En slik begrenset form for rasjonalitet gjør at de formelle trekkene man velger ut i fra en instrumentell logikk, ikke nødvendigvis gjør at man når de målene man har satt seg. Den begrensede rasjonaliteten feller derimot ikke det instrumentelle perspektivets hovedantagelser. I denne oppgaven har jeg også tatt utgangspunkt i en begrenset form for rasjonalitet, der valg tas og organisasjoner utformes på grunnlag av den kunnskapen og de evnene man har til å se konsekvenser og alternativer.

Selv om den begrensede rasjonaliteten ikke behøver å betraktes som noen avgjørende utfordring for det instrumentelle perspektivet, er det enkelte andre faktorer som gjør det vanskelig alene å kunne fortolke og forstå den formelle strukturen ut i fra kun en slik tilnærming, og som setter spørsmålsteget ved tanken om struktur som et resultat av ledelsens prioriteringer. Det jeg særlig har lagt vekt på i denne oppgaven, er den stabilitet man ser i Sverige og i særlig grad i Danmark. Det svenske og danske systemet tyder instrumentelt sett på en nokså helhetlig og stabil vurdering av hvilke verdier man ønsker å fokusere på. Derimot kan det også tolkes som en indikator på at det innad på feltet og i organisasjonene har vokst frem en kultur og normer som er vanskelig å endre. Spesielt blir en slik forklaring på stabiliteten sannsynlig når man ser at feltet generelt har vært i en rivende utvikling. Den danske rigiditeten passer godt med forventningene ut i fra et kulturperspektiv. Her skaper organisasjonskulturen et hinder for mer grunnleggende endring, som videre fører til historisk ineffektivitet. Den svenske utviklingen kan best tolkes ved å trekke paralleller til stivhengighetstesen, hvor utviklingen først og fremst skjer som gradvise endringer i en retning som er i tråd med tidligere løsninger. Den norske endringshyppigheten er på den andre siden vanskeligere å forklare ut i fra en slik innfallsvinkel, selv om blant annet tesene om pendelsvingninger og kritiske tidspunkter kan øke forståelsen ut i fra kulturperspektivet.

Et videre viktig poeng når det gjelder alle de tre landene, er hvordan utformingen man ser på utlendingsfeltet har mange felles trekk med de tradisjonelle skandinaviske forvaltningsmodellene. Med den danske vektleggingen av ministerstyre, byråkratiets uavhengige stilling i Sverige og den norske mellomposisjonen, er det tydelige paralleller mellom dagens ordninger på dette feltet og hva som har vært normalen siden den moderne forvaltningens fremvekst. Ut i fra dette kan man forstå dagens strukturer som også avhengig av ikke bare de opprinnelige strukturene og tidligere valg på feltet spesifikt, men også generelle tradisjoner i de ulike landene. Kulturperspektivet utelukker ikke at offentlige hensyn

kan nedfelles i den formelle strukturen. Derimot vil dette først og fremst være et resultat av at den formelle utformingen har blitt tilpasset de normene som ligger innebygd i den uformelle organisasjonskulturen eller at organisering gjenspeiler historisk arv, som videre også har formet de uformelle verdiene. Funnene tilsier at historie, indre kultur og tradisjoner må tas med i betraktningen når man skal forstå utlendingsforvaltningenes struktur.

Så hva blir da konklusjonen i forhold til spørsmålet om hvordan ulik balansering og prioriteringer av offentlige hensyn er nedfelt i dagens formelle struktur på utlendingsfeltet? Til dels tilsier funnene at en man har gjort bevisste strukturelle valg ut i fra en instrumentell tankegang knyttet til hva man ønsker å oppnå og hvilke verdier og hensyn man ønsker å prioritere. Instrumentelle forventninger ut i fra de formelle trekk man har valgt, stemmer relativt godt overens med de offentlige begrunnelser som er gitt for valgene. Samtidig kan disse valgene verken forstås ut i fra fullstendig rasjonalitet eller uavhengig av kulturelle rammer. De historiske linjene, både fra opprettelsen av den moderne utlendingsforvaltningen og fra forvaltningshistorien generelt, tyder på at man også må ta med i betraktningen de institusjonelle trekkene ved systemene og de uformelle normene som ligger inkorporert i organisasjonene og på feltet. At organisasjonsutformingene gjenspeiler ulike offentlige hensyn, kan kulturelt sett forstås på den ene siden som en tilpasning av formell struktur til indre uformelle normer, og på den andre siden som et resultat av at strukturen valgt på et tidlig tidspunkt har vært avgjørende for både videre utforming og for utviklingen av organisasjonskultur og de verdimeslige prioriteringer innad. Empirien tyder på at både kulturelle og instrumentelle komponenter kan bidra til å forklare hvordan offentlige hensyn nedfelles i formell struktur.

## **5.2 Teoretiske implikasjoner**

Ut i fra de funn jeg har gjort og den analysen jeg har gjennomført, er det vanskelig å si at verken den instrumentelle eller kulturelle tilnærmingen kan forklare hele bildet av forskjellene mellom utlendingsforvaltningen i Skandinavia, selv om de begge gir viktig innsikt. Dagens struktur ser ut til å være resultatet av et komplekst samspill mellom intensjonell handling ut i fra prioriteringer og historiske tradisjoner, normer og verdier. Som diskutert er det også vanskelig å forstå verken ledelsens prioriteringer uten å ta inn i betraktningen kulturelle aspekter eller den indre organisasjonsstruktur uten å vurdere de formelle rammene som den utvikler seg innenfor. Man får dermed et mer utfyllende bilde om

man benytter seg av trekk fra begge perspektivene. En teori er ikke nok for å forstå hvordan dagens forvaltning er organisert. De kan også i ulik grad forklare de forskjellige casene, noe som understreker betydningen av et komparativt design. Den danske utformingen kan vanskelig forstås uten å ta inn i betraktningen kulturelle aspekter, da man har sett en oppsiktsvekkende stabilitet på et omdiskutert felt som generelt har vært i sterk utvikling, og der institusjonene også har møtt periodevis sterk kritikk. Allikevel forsvarer også departementet de løsningene man har ut i fra hva man mener de bidrar til. Det svenske systemets gradvise endringsprosess bærer preg av en intensjonell utvikling, med et sterkt fokus på faglig autonomi og rettssikkerhet, men samtidig har denne vektleggingen lange tradisjoner på feltet og i forvaltningen generelt. Den norske organiseringen er preget av endringshyppighet basert på vurderinger av hva man ønsker å oppnå, dog med begrensninger i informasjon og kunnskap i forhold til konsekvenser. Konflikter og treghet i endringer i praksis tyder derimot på at den kulturelle dimensjonen også her er til stede. Selv om dette er en sterk forenklet fremstilling av situasjonen, gir det innsikt i utilstrekkeligheten ved bruken av kun en teoretisk innfallsvinkel og i hvordan elementer fra ulike teoretisk tilnærminger isteden kan kombineres og gi en mer kompleks og nyansert forståelse.

### **5.3 Veien videre**

Det er klare fordeler ved bruk av et komparativt design ved studie av organisasjoner, som muligheten det gir til å sammenligne formell struktur på samme felt og å teste teorier under ulike kontekstuelle forhold. Å utvide den komparative dimensjonen ved å se på andre typer land og andre forvaltningsområder, vil kunne øke generaliserbarheten, som er en begrensning med denne oppgaven. Derimot er dette også en ressurskrevende prosess der det er mye å sette seg inn i og mye empiri å innhente. På grunn av begrensede rammer i forhold til tid og andre ressurser for denne oppgaven, ser jeg flere muligheter for å ta steg videre i forhold til hva som er gjort her. Dette vil kunne gi større og dypere innsikt om utformingen av offentlige organisasjoner og felt. Et interessant neste steg kan for eksempel være en nærmere kartlegging av den indre kulturen i organisasjonene involvert, for eksempel gjennom surveyundersøkelser. Dette kan gi mer kjøtt på beinet når det gjelder om det faktisk er et samsvar mellom utformingen av den formelle strukturen og hvilke verdier som blir vektlagt lenger ned i systemet. I tillegg vil dette kunne gi svar på om det er forskjell i styrken på denne sammenhengen mellom de ulike landene. Med de tilfellene jeg her har brukt, kan man for



eksempel anta, med kulturperspektivet som utgangspunkt, at i et land som Danmark, der lite forandring har skjedd, vil organisasjonskulturen være sterkere og mer entydige enn i for eksempel i Norge, der omlegginger har skjedd relativt hyppig. Dette vil kunne bygge opp under betydningen av institusjonalisering og kulturelle aspekter ved formell organisasjonsutforming. Videre vil det også kunne være interessant å gjøre mer empirisk forskning på hvordan den politiske ledelsen og departementstoppene selv vurderer eventuelle kulturelle bindinger, motstand innad i organisasjonene og den reelle valgfriheten.

Uansett hvor veien går videre, vil det være viktig at man gjennom den empiriske forskning tar inn elementer fra ulike perspektiver for å forstå offentlige organisasjoner. Dette har også blitt påpekt i tidligere bidrag som har sett på organisasjonsutforming og –endring, som for eksempel Askim et al. (2009) sitt studie av NAV-reformen, Christensen, Lægreid og Ramslie (2006) sitt studie av utviklingen av utlendingsforvaltningen i Norge og Foss Hansen (2004) sitt studie av reformeringen av de danske universitetene. Organisasjonsteoretiske perspektiver er først og fremst virkemidler for å trekke ut ulike aspekter ved organisasjoner, ikke for alene å kunne forklare dem fullt og helt.



# Litteraturliste

- Allison, Graham (1979). "Public and Private Administrative Leadership: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Aspects?", i John E. Corbally og Thomas J. Sergiovanni (red.). *Leadership and Organizational Culture: New Perspectives on Administrative Theory and Practice*. Urbana/Chicago: University of Illinois Press.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2009). *Organisering av klagesaksbehandlingen i Sverige og Danmark*. Referat fra klagesaksutvalgets møter med representanter fra de aktuelle svenske og danske departementer og klageorganer, 10.-12.11.09.
- Askim, Jostein, Tom Christensen, Anne Lise Fimreite og Per Læg Reid (2009). "Carrying Out Joined-Up Government Reforms. Lessons from 2001-2006 Norwegian Welfare Reform", i *International Journal of Public Administration* 32, 2009: 1006-1025.
- Beck Jørgensen, Torben og Barry Bozeman(2004). "Det offentlige værduivers. Dets bestanddele, struktur og afgrænsning", i Torben Beck Jørgensen(red.). *På sporet af en offentlig identitet. Værdier i stat, amter og kommune*. Magtutredningen. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Bekendtgørelse nr. 1089 av 25.11.2009. *Bekendtgjørlse om forretningsordenen i Flygtningenævnet*. København: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.
- Brunsson, Nils og Johan P. Olsen (1993). *The reforming organization*. London: Routledge.
- Bryman, Alan (2008). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Castles, Stephen og Mark J. Miller (2009). *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. Basingstoke: Palgrave Macmillen.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (2006). "Politik og organisation, organisation og politik", i Hanne Foss Hansen (red.). *Den organiserede forvaltning. Politik, viden og værdier i samspil*. København: Forlaget Politiske Studier.
- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Roy Nicolaisen og Inger Stigen (1989). "Departementene og andre sentraladministrative organer: En sammenligning av enkelte trekk ved formell struktur, personell og beslutningsatferd", i Morten Egeberg (red.). *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling. Bidrag til anvendt statsvitenskap*. Oslo: TANO.
- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2006a). "The Whole-og-Government Approach – Regulation, Performance, and Public-Sector Reform". Working Paper 6 -2006. Bergen: Stein Rokkan Centre of Social Studies, Unifob AS.
- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2006b). *Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Per Læg Reid og Arne R. Ramslie (2006). *Styring og autonomi. Organisasjonsformer i norsk utlendingsforvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Per Læg Reid og Richard Norman (2007). "Organizing Immigration – a Comparison of New Zealand and Norway", i Tom Christensen og Per Læg Reid (red.) *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Collier, Davis (1993). "The Comparative Method", i Ada W. Finifter (red.). *Political Science: The State of Discipline II*. Washington, D.C.: American Political Science Association.
- Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (1985). New York, NY: FN.
- Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* (1950). Strasbourg: Europarådet.
- Council directive 2005/85/EC (2005). *Minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status*. Brussel: EU.
- DS 2000:45. *En specialdomstol for utländingsärenden*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Easton, David (1965). *A System Analysis of Political Life*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Eberhard, David (06.11.2005). "Den utdragna asylprocessen är statlig misshandel och tortyr. Dagens nyheter. Kronikk. <<http://www.dn.se/debatt/den-utdragna-asylprocessen-ar-statlig-misshandel-och-tortyr>> [Lesedato 02.04.11].
- Eckhoff, Torstein og Eivind Smith (2003). *Forvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Egeberg, Morten (1984). *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug/Tanum-Norli.
- Egeberg, Morten (1989) "Effekter av organisasjonsendring i forvaltningen", i Egeberg (red.). *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling. Bidrag til anvendt statsvitenskap*. Oslo: TANO.
- Egeberg, Morten (1994). "Verdier i statsstyre og noen organisatoriske implikasjoner", i Tom Christensen og Morten Egeberg (red.). *Forvaltningskunnskap*. Oslo: TANO.
- Egeberg, Morten (2003). "How Bureaucratic Structure Matters. An Organizational Perspective", i Guy Peters og Jon Pierre (red.). *Handbook of public administration*. London: Sage.
- Elmqvist, Bjørn (30.06.2009). "Flygtningenævnets uavhengighet er gået fløyten". Retspolitisk Forening. <<http://www.retspolitik.dk/?p=696>> [Lesedato 02.03.2011].
- Eriksen, Erik Oddvar (1993). *Den offentlige dimensjon. Verdier og styring i offentlig sektor*. Oslo: TANO.
- Fayol, Henri (1950). *Industriell och allmän administration*. Svensk oversettelse. Stockholm: Ljus. [1916].
- Flores, Philip Egea og Uffe Tang (09.07.2008). "Udlændingesservice har vildledt i årevis". Berlingske Tidende. <<http://www.b.dk/politik/udlaendingesservice-har-vildledt-i-aarevis>> [Lesedato:03.03.2011].
- Forskrift (1987-12-18-972). *Forskrift om opprettelse av utlendingsdirektoratet*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Foss Hansen, Hanne (2004). "Universiteter: Al den snak om ledelse, hva fører den til?", i *Samfunnsøkonomen nr. 6, 2004*: 44-51.
- George, Alexander L. Andrew Bennett (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Science*. Cambridge, MA: MIT Press.

- Gerring, John (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Glent-Madsen, Stig (02.12.2009). "Flygtningenævnet bør nytænkes". Politiken. <<http://i.pol.dk/debat/kroniker/article848585.ece>> [Lesedato: 02.03.2011].
- Gulick, Luther (1947). "Notes on the Theory of Organization", i Luther Gulick og L. Urwick (red.). *Papers on the Science of Administration*. New York, NY: Institute of Public Administration. [1937].
- Hammond, Thomas H. (1990). "In Defence of Luther Gulick's 'Notes on the Theory of Organization'", i *Public Administration, Volume 68, Issue 2*: 143-173.
- Innst. O. nr. 24 (1996-1997). *Innstilling fra justiskomiteen om lov om endring i lov av 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) – klagenemnd i utlendingssaker m.v.* Oslo: Justiskomiteen.
- Innst. O. nr. 42 (1998-1999). *Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i utlendingsloven og i enkelte andre lover (klagenemnd for utlendingssaker m.v.)*. Oslo: Justiskomiteen.
- Jacobsen, Knut Dahl (1994). "Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen", i Tom Christensen og Morten Egeberg (red.). *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano.
- Justitiedepartementet (14.04.2011). En fjärde Migrationsdomstol. Pressemelding. Stockholm: Regeringskansliet. <<http://www.sweden.gov.se/sb/d/14677/a/166565>> [Lesedato 11.05.2011].
- Justis- og politidepartementet (27.12.10). *Omorganisering i utlendingsforvaltningen*. Pressemelding nr. 166 - 2010. Oslo: Regjeringen. <<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/pressemelder/pressemeldinger/2010/omorganisering-i-utlendingsforvaltningen.html?id=629868>> [Lesedato 23.03.2011].
- Jørgensen, Torben Beck (1996). "From Continental Law to Anglo-Saxon Behaviorism: Scandanavian Public Administration", i *Public Administration Review, Vol. 56, No. 1*: 94-103.
- Krippendorf, Klaus (2004). *Content Analysis. An Introduction to Its Methodology*. Los Angeles, CA: Sage.
- Læg Reid, Per og Ove K. Pedersen (1999a). *Fra opbygning til ombygning i staten. Organisationsforandringer i tre nordiske lande*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Læg Reid, Per og Ove K. Pedersen (1999b). "Fra opbygning til ombygning", i Per Læg Reid og Ove K. Pedersen (red.) *Fra opbygning til ombygning i staten. Organisationsforandringer i tre nordiske lande*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York, NY: The Free Press.
- Meyer, Poul (1957). *Administrative organization: a comparative study of the organization of public administration*. London: Stevens.
- Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (2006). *Udlændingesservice – En ny Udlændingestyrelse*. Handlingsplan. København.

- Ministeriet for Fygtninge, Indvandrere og Integration (2009a). *Notat om klagesaksbehandlingen på udlæningeområdet*. Notat overlevert klagesakutvalget, 01.07.09. København: Udlændingelovskontoret.
- Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (2009b). Presentasjon gitt klagesakutvalget, 11.11.09.
- Moraes, Claude (2003). "The Politics of European Union Migration Policy", i Sarah Spencer (red.). *The Politics of Migration. Managing Opportunity, Conflict and Change*. Oxford: Blackwell Publishing Ltd.
- NOU 2006:14. *Granskning av utlendingsdirektoratet*. Avgitt til Arbeids- og inkluderingsdepartementet 23.juni 2006.
- NOU 2010:12. *Ny klageordning for utlendingsaker*. Avgitt til Justis- og politidepartementet 29.november 2010.
- Nyidanamark.dk (22.03.06). "Udlændingestyrelsens direktør fratræder". Publisert av Udlændingestyrelsen. <[http://www.nyidanmark.dk/da-dk/nyheder/nyheder/udlaendingeservice/2006/marts/direktoer\\_fratraeder.htm](http://www.nyidanmark.dk/da-dk/nyheder/nyheder/udlaendingeservice/2006/marts/direktoer_fratraeder.htm)> [Lesedato 30.11.2010].
- Olsen, Johan P. (1978). "Folkestyre, byråkrati og korporatisme", i Johan P. Olsen (red.). *Politisk organisering: Organiseringssteoretisk synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P. (1988). *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ot.prp. nr. 46 (1986-1987). *Om lov om utlednings adgang til riket og deres opphold her (Utlendingsloven)*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Ot.prp. nr. 38 (1995-1996). *Om lov om endringer i lov 24.juni 1988 nr.64 om utlednings adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven – klagenemnd i utlendingsaker m.v.* Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Ot.prp. nr. 17 (1998-1999). *Om lov om endringer i utlendingsloven og i enkelte andre lover (klagenemnd for utlendingsaker m.v.)*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Ot.prp. nr.31 (1999-2000). *Om lov om endringer i utlendingsloven*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Ot.prp. nr. 31 (2004-2005). *Om lov om endringer i utlendingsloven m.m. (styringsforhold på utlendingsfeltet)*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Ot.prp. nr. 75 (2006-2007). *Om lov om utlednings adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)*. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Pierson, Paul (2000). "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", i *The American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2: 251-267.
- Politiken (01.06.05). "Nu 49 sager om bestikkelse i Udlændingestyrelsen". <<http://www.dr.dk/Nyheder/Indland/2006/03/22/112801.htm>> [Lesedato 30.11.2010].
- Politiets Utlendingsenhet (30.11.10). *Hovedoppgaver*. <[https://www.politi.no/politiets\\_utlendingsenhet/om\\_politiets\\_utlendingsenhet/hovedoppgaver/](https://www.politi.no/politiets_utlendingsenhet/om_politiets_utlendingsenhet/hovedoppgaver/)> [Lesedato 23.03.2011].
- Pollitt, Christopher og Geert Bouckaert (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*.Oxford: Oxford University Press.

- Prop. 1997/98:16. *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik*. Stockholm: Inrikesdepartementet.
- Prop. 2004/05:170. *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden*. Stockholm: Utrikesdepartementet.
- rhKnoff (2003). *Evaluering av Utlendingsnemnda, hovedrapport*. Avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet mars 2003.
- Rigsrevisionen (2006). *Beretning til statsrevisorerne om Udlændingestyrelsens tildeling af studie- og erhvervsopholds-tilladelser samt forretningsvisa*. Avgitt til Folketinget 22.mars 2006.
- Roness, Paul G. (1997). *Organisasjonsendringar. Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Bergen: Fagforlaget.
- Scott, W. Richard og Gerald F. Davis(2007). *Organizations and Organizing. Rational, Natural, and Open System Perspectives*. New Jersey: Pearson International Edition.
- Selznick, Philip (1997). *Lederskap*. Norsk oversettelse. Oslo: Tano Aschehoug. [1957].
- Simon, Herbert A. (1976). *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. New York, NY: The Free Press. [1945].
- SOU 1999:16. *Ökad rättsäkerhet i asylärenden*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- SOU 2009:56. *Den nya migrationsprocessen*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- St.prp.nr. 91 (1986-1987). *Opprettelse av Utlendingsdirektoratet og avdeling for innvandrersaker*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- Suchman, Mark C. (1995). "Managing Legitimacy. Strategic and Institutional Approaches", i *The Academy of Management Review, Vol. 20, No. 3: 571-610*.
- Svardal, Gunnar (1994). "Stortinget, regjeringen og statsadministrasjonen", i Tom Christensen og Morten Egeberg (red.). *Forvaltningskunnskap*. Oslo: TANO.
- Sveriges Domstolar (27.08.2010). *Migrationsdomstolar*. <[http://www.domstol.se/templates/DV\\_InfoPage\\_2625.aspx](http://www.domstol.se/templates/DV_InfoPage_2625.aspx)> [Lesedato 16.11.2010].
- Tampere European Council 15 and 16 October 1999. *Presidency Conclusions*. Brussel: EU.
- Taylor, Frederick Winslow (2006). *Prinsippene for vitenskaplig arbeidsledelse*. Norsk oversettelse. Kristiansand: Høyskoleforlaget. [1911].
- UDI (21.11.2008). *Organisasjonskart*. <<http://www.udi.no/Kontakt-oss/Organisasjonskart/>> [Lesedato 21.04.2011].
- Udlændingeloven(2010). LBK nr 1061 af 18/08/2010. *Bekendtgørelse av udlændingeloven*. København: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.
- UNE (01.11.05). *Stornemnd I UNE*. <<http://www.une.no/om-oss/Stornemnd-i-UNE/>> [Lesedato 15.10.2010].
- UNE (31.12.09). *Ansvarsforholdene på utlendingsfeltet*. <<http://www.une.no/om-oss/Utlendingsforvaltningen/>> [Lesedato 15.11.2010].
- UNs International Convention on Civil and Political Rights* (1966). New York, NY: FN.
- Utlänningslag (2005: 716). Stockholm: Justitiedepartementet.

Utlendingsloven. Lov 1988-06-24 nr.64. *Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her*. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Utlendingsloven. Lov 2008-05-15 nr.35. *Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

Weber, Max (2000). *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal. Norsk oversettelse. Tekstutvalg fra *Wirtschaft und Gesellschaft*. [1922].

Yin, Robert K. (2009). *Case Study Research. Design and Methods*. Los Angeles, CA: SAGE Inc.