



MAKT OG MOTMAKT
I UTLENDINGSFORVALTNINGEN
EN STUDIE AV SAKSBEHANDLINGSKULTUR I

UDI

MASTEROPPGAVE I SAMFUNNSGEOGRAFI
AV

CHRISTER BERG CARLSEN

—
**INSTITUTT FOR SOSIOLOGI
OG SAMFUNNSGEOGRAFI**

UNIVERSITETET I OSLO

2011

Makt og motstand

-

En studie av saksbehandlingskultur i UDI

Christer Berg Carlsen



Masteroppgave I samfunnsgeografi ved institutt for
sosiologi og samfunnsgeografi

UNIVERSITETET I OSLO

2011

© Christer Berg Carlsen

2011

Makt og motstand – En studie av saksbehandlingskultur i UDI

Christer Berg Carlsen

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

Print: Oslo Kopisten

Forord

Først og fremst til alle informantene som har stilt opp: dere har muliggjort denne studien og bidratt til å øke min forståelse og kunnskap innenfor dette utrolig sammensatte feltet. Et felt som jeg forvillet meg inn i med en skrekkblandet ærefrykt. Dere har virkelig vært helt avgjørende. Takk!

I forlengelsen av den takken: takk til Trine Nikolaisen som med sine informanttips fikk snøballen til å rulle.

Takk til hovedveiler Kristian Stokke. Du har vært som en tåkelur når skodda har ligget som tyngst over oppgaven. Dine veiledninger har vært uvurderlige.

Takk til Tom Christensen, som i kraft av sin ekspertise og ressurs i forhold til organisasjonstenkning og utlendingsforvaltningens virke har gitt konsise og faglige tilbakemeldinger.

Takk til mor og far som har spyttet inn penger når jobb er blitt nedprioritert til fordel for studier. Takk til søster Theres og bror Bjarne for moralsk støtte.

Takk til klassen som har fungert som et akademisk og sosialt drivhus for en liten pietistisk, sandnesisk samfunnsgeospire som fikk anledning til blomstre gjennom 2,5 innholdsrike år. Spesielt takk til Bård, hvis treningsregime kanskje har gitt meg 3 år lenger å leve. Også takk til mine medsammensvorne i ”The Sickness”, Christer, Rune og Aleksander – for sårt tiltrengte avbrekk fylt av avvik og kreativ utfoldelse i Nydalen, avskåret fra livets tjas og mas. En ekstra takk til Christer som i grevens tid lærte meg å lage innholdsfortegnelse.

Takk til stipendiat Tone Maia Liodden for masse nyttig utveksling av kunnskap og erfaringer. Lykke til med doktorgraden!

Takk til Dario Kverme Birhane og Håkon Duesund for korrekturlesing, faglige og språklige tilbakemeldinger. Også Alf Børre Kanten takkes for faglig bistand.

Takk til Torunn som tidvis måtte stå ut alle de påkjenninger det medfører å ha involvert seg med en masterstudent i konstant oppgavemodus.

Eventuelle feil eller mangler ved oppgaven skal derimot ingen av dere krediteres for. De setter jeg i mitt eget navn.

Takk for meg.

Innholdsfortegnelse

Forord	iii
Innholdsfortegnelse	v
Liste over figurer	ix
1: Innledning	1
1.1: Problemstilling	2
1.2: Oppgavens disposisjon.....	3
1.3: Den moderne utlendingsforvaltning og UDIs rolle herunder.....	5
1.4: Utlendingsdirektoratets organisatoriske utvikling	6
1.5: Utlendingsforvaltningens organisatoriske struktur	11
1.6: Utlendingsretten – en oversikt	12
1.6.1: Flyktningkonvensjonen, <i>non-refoulement</i> og sterke menneskelige hensyn.....	13
1.6.2: Juridisk metode	16
1.6.3: Rettsliggjøring, suverenitet og geopolitiske rammevilkår	16
2: Teori – makt, motstand og organisasjonsstyring	20
2.1: Michel Foucault – Et overordnet perspektiv på makt	20
2.1.1: Panoptikon – kontroll, overvåkning og disiplinering.....	21
2.1.2: Styringsmentalitet – internalisert styring	22
2.1.3: Biomakt – maktregimets kretsløp	24
2.2: Zygmunt Bauman – modernitetens styring	26
2.2.1: Lojalitet, plikt og umenneskeliggjøring	26
2.3: Michael Lipsky – makt og motstand i bakkebyråkratiet.....	28
2.3.1: Autonomi som grunnlag for motstand	28
2.4: Makt- og motstandsbegrepene i skjønn forening	32
2.5: Guy Goodwin-Gill - troverdighet som bærende element i asylpraksis.....	33
2.6: Suverenitet i forhold til internasjonal rettsliggjøring	33
2.7: Organisasjonsteoretiske tilnærminger	36

2.7.1: Instrumentelt perspektiv – mål- og resultatstyring.....	36
2.7.2: Omgivelsesperspektivet – interne og eksterne påvirkningsfaktorer få riktig.....	37
2.7.3: Myter om styring som premissleverandør.....	38
2.7.4: Kulturelt perspektiv – institusjonalisering av verdier og normer.....	38
2.8: Sosialpsykologiske forklaringer på håndtering av arbeidsoppgaver.....	40
2.9 En teoretisk oppsummering.....	41
3: Metode.....	44
3.1: Valg av metodologisk tilnærming.....	44
3.1.1: Hensikten med samfunnsforskning.....	44
3.1.2: Kvalitativ tilnærming til en organisasjonsstudie.....	44
3.1.3: Case – avgrensning av fokus.....	45
3.1.4: Motivasjonen bak studien.....	46
3.1.5: Teoretiske valg.....	47
3.2: Feltprosess.....	48
3.2.1: Historien bak tilgang på data.....	48
3.2.2: Etisk, posisjonalitet og forskningsansvar.....	51
3.2.3: Produksjon av data, intervjuprosessen, anonymisering og datametning.....	54
3.3: Bearbeiding av data.....	56
3.3.1: Validitet/Overførbarhet, representativitet, reliabilitet og bruk av materialet.....	56
3.3.2: Timeglassform – prosessen fra og til en bred problemstilling.....	57
4: Analyse – makt og motmakt i norsk utlendingsforvaltning.....	59
4.1: Saksbehandling – et skjønnsmessig rom.....	60
4.1.1: Landkunnskap som utslagsgivende for vedtak.....	67
4.1.2: Sammenfatning og bekreftelse av hypotese.....	72
4.2: Internalisering av organisasjonskulturen og motstandsdyktighet.....	73
4.2.1: Den formelle styringsdialogen.....	73
4.2.2: Uformell styring.....	74

4.2.3: Sammenfatning av organisasjonskulturell tilnærming	83
4.3: Institusjonell motstand – UDI mot politisk ledelse	83
4.3.1: Sammenfatning av motstand og styring i nasjonal kontekst	93
4.4: Overnasjonal forklaring på et nasjonalt problem	93
4.4.1: Overnasjonale føringer – sammenfatning	106
5: Konklusjon.....	107
Referanser	110
Vedlegg: Liste over informanter	111

Liste over forkortelser

UNHCR:	FNs høykommissær for flyktninger
AID:	Arbeids- og inkluderingsdepartementet
BLD:	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
EMD:	Europeiske menneskerettsdomstol
EMK:	Europeiske menneskerettskonvensjon
JD:	Justisdepartementet
KRD:	Kommunal- og regionaldepartementet
NPM:	New Public Management
MUF:	Midlertidig opphold Uten rett til Familiegjenforening
UDI	Utlendingsdirektoratet
UNE	Utlendingsnemnda

Liste over figurer

Figur 1: Organisasjonskart over utlendingsforvaltningen.....	11
Figur 2: Makt og motstand i nasjonal kontekst.....	32
Figur 3: Makt og motstand i overnasjonal kontekst.....	36

1: Innledning

Fokuset for denne oppgaven er på praksis i utlendingsforvaltningen, med hovedvekt på saksbehandling i Utlendingsdirektoratet (UDI). Dette rommet vil så betraktes i en videre kontekst, for å finne ut hvor og hvordan praksisen formes.

Utlendingsfeltet er veldig sammensatt, bestående av en *kontrollfunksjon* som er tilknyttet reguleringen av saker relatert til asylsaker, flyktningspørsmål, oppholdssaker, familiegjening, oppholdssaker og arbeidsinnvandring på ene siden. Og på den andre siden, en *integreringsfunksjon*: bosetting, skoleordning, kriminalitet, arbeid osv (Christensen m.fl. 2006). Det norske innvandringsregimet er med andre ord et svært rikholdig politisk område, med mange hensyn, og forvaltningsfeltet strekker seg over et bredt spekter på nasjonalt nivå, og appellerer til store deler av samfunnslivet. Media, opinion, ideelle organisasjoner og den politiske opposisjonen er ofte meget kritiske i sine karakteristikker av myndighetenes politikk. Enten det handler om kriminelle asylsøkere med eller uten avslag, dårlig integrerte innvandrergreper eller uskyldige enkeltskjebner som blir urettferdig og inhumant behandlet av norske myndigheter.

Utlendingsforvaltningen er med andre ord gjenstand for en bred interesse og debatt. og betraktes som ”det politikkområdet ingen vil ha” (Christensen m.fl. 2006).

Den norske utlendingsforvaltningen foregår derimot ikke i et nasjonalt vakuum. Endringer i flyktningsstrømmer og i det politiske landskapet har gjennom årene ført til kontinuerlige endringer i utlendingsforvaltningen. For UDIs del har dette ført til stadige organisatoriske endringer, i en streben etter en tilpasning til hva myndighetene anser som den mest gunstige organisasjonsformen.

Den nasjonale praksis er altså en del av et europeisk immigrasjonsregime, hvor rettsliggjøring, politikktutforming den faktiske strømmen av mennesker er uløselig knyttet den norske utlendingsforvaltningen. Gjensidigheten og motsetningsforholdet mellom det nasjonale og overnasjonale vil i denne oppgaven i hovedsak kverne rundt spørsmålet om nasjonal suverenitet.

De lærde strides om hvorvidt den økte rettsliggjøringen fører til en økt demokratisering pga fokus på individuelle rettigheter, eller om det tvert imot gir mer makt til det politiske hold. Denne striden vil ganske sikkert ikke avgjøres gjennom denne oppgaven, men den vil derimot utgjøre et bakteppe for en problematisering med fokus på styringen i og av saksbehandlingspraksis i utlendingsfeltet, mer spesifikt – i UDI.

1.1: Problemstilling

Med bakgrunn i dette så er problemstillingen som følgende:

”Hvilke krefter former bakkebyråkratens praksis internt i UDI, og hvordan er dette rommet påvirket av en større politisk og juridisk kontekst på nasjonalt og overnasjonalt nivå?”

Utlendingsforvaltningens øyne og ører er saksbehandlerne. Det er disse menneskene som møter søkerne, som gjør intervjuene og som fatter vedtakene. De er høyt utdannede – hovedsakelig jurister, samfunnsvitere og humanister, og de har en livsviktig jobb. Som forvaltere av rådende praksis på utlendingsfeltet er det flerfoldige faktorer og hensyn som må vektas for å kunne fatte et riktig vedtak. Man må balansere forvaltningens prinsipper om likhet, nøytralitet og objektivitet, med utlendingsrett og en politisk agenda som ideelt sett utgår fra folkeviljen.

Hva som gjør denne sammensetningen ytterligere intrikat er de normative faktorene som utfallet av et vedtak ofte koker ned til – hvordan vet man at en søkers forklaring er en riktig fortelling om de faktiske forholdene? Hvordan skiller man en troverdig historie, fra en motsigende, og kanskje usann historie?

Problemstillingen er et utslag av en hypotese om at saksbehandlerne har en praksiskultur hvor enkelte søkere behandles på gruppenivå, og dermed fratras retten til en individuell vurdering. Denne hypotesen er grunnet i flere kritiske medieoppslag, i tillegg til innsyn jeg fikk i avslagsbegrunnelsene i to asylsaker. Begge disse sakene bar preg av skjønnsmessige vurderinger som ble tolket i søkerens disfavør.

I all saksbehandling må det foretas skjønnsmessige vurderinger som legges til grunn for vedtakene som fattes. Innenfor asylfeltet er mange av søkerne uten ID-papirer eller andre dokumenter som kan bevise at deres historie er sann. Det er saksbehandleren, i møte med søkeren, som gjør disse vurderingene som leder til en eventuell innvilgelse eller et avslag. Det er en betydelig mengde normativ informasjon som bearbeides. Sannsynlighet, troverdighet og motstrid er skjønnsmessige faktorer som må brukes i vurderingene av sakene.

Tilsynelatende later saksbehandlerne til å ha en rolle preget av beslutnings- og definisjonsmakt i kraft av å fatte vedtakene. Samtidig er utledningsfeltet såpass omstridt og konstant gjenstand for kritikk fra flere hold.

Dette har historisk sett ført til kontinuerlige endringer i landskapet mellom politisk og administrativ del av denne forvaltningen. Styringsavstanden har variert, og denne oppgaven vil se dette lys av hvor mye kontroll politisk ledelse ønsker å ha over direktoratets praksis. I

dette krysspunktet mellom politisk og administrativ del av utlendingsforvaltningen betraktes også rettsliggjøring og politisk styring å befinne seg. Dette vil gjennom denne oppgaven gjøres over flere geopolitiske nivå.

1.2: Oppgavens disposisjon

For å forstå hvordan den norske utlendingsforvaltningen fungerer under dagens regime, så er det vesentlig å se på dens historiske utvikling. Bakgrunnskapitlet innledes derfor med en gjennomgang av hvordan endringer i innvandringsklimaet har ledet til endringer i forvaltningens organisatoriske form. Som et ledd i denne utviklingen var opprettelsen av UDI i 1988. Etter at utlendingsforvaltningen som helhet er belyst, så vil fokuset være på de organisatoriske endringer som direktoratet har gjennomgått og satt styringspremisser for. De ulike gradene av fristilling som UDI har hatt, vil her kobles mot en forståelse av at styringsavstanden mellom de politiske og administrative delene av forvaltningen er drivkraften bak den kontinuerlige endringen av organisasjonsformer.

Videre i kapitlet vil det juridiske rammeverket redegjøres for, hovedsakelig kraft av utlendingsretten som regulerer og setter en standard for forvaltningens praksis. Det juridiske aspektet vil så kobles opp mot en internasjonal rettsliggjøring, som har innflytelse på den norske politikken.

Teorikapitlet vil ha et fokus på makt, styring og motstand, noe Michel Foucaults begreper om panoptisk disiplinering, styringsmentalitet og biomakt vil danne et bakteppe for. Dette vil følges opp med Zygmunt Baumans rasjonelle betraktninger om byråkraten som lydige og plikttoppfyllende. Dette synet vil balanseres av Michael Lipsky, som gjennom sin idealtypiske "bakkebyråkrat" tillegger saksbehandleren en langt større grad av autonomi, motstand og definisjonsmakt. Bauman og Lipsky vil primært være de teoretiske forankringene som kobles direkte mot saksbehandlerens rolle.

For å få en bedre forståelse av dette aspektet vil ulike organisasjonsteoretiske perspektiver gjøres rede for. Det første er et proaktivt og formålsrasjonelt *instrumentelt* perspektiv, etterfulgt av et *omgivelsesperspektiv*, som er mer reaktivt og forfekter at organisasjonen påvirkes av dens eksterne og interne kontekst. Et *kulturperspektiv* fokuserer på hvordan identitetsdannelse og institusjonalisering av normer og verdier har innflytelse på organisasjonens virke.

Disse kulturelle faktorene vil i analysen forsøkes å kobles til det instrumentelle perspektivet, for å forklare hvordan dagens utlendingsforvaltning fungerer. "Confirmation

bias"-teori og kognitiv dissonansteori er sosialpsykologiske tilnærminger som henholdsvis problematiserer aspekter ved revurderinger av vedtak, samt hvordan saksbehandleren mestrer ubehag tilknyttet vedtakene. Dette siste aspektet vil knyttes til hypotesen om at UDIs praksis kategoriserer søkere og dermed underminerer individuelle rettigheter.

Metodekapitlet redegjør nytten for kvalitativ samfunnsforskning, og hvorfor det er passende for denne organisasjonsstudien. Etter en teoretisk gjennomgang av ulike forskningstilnærminger så vil jeg gjøre rede for de metodiske valg jeg har tatt. Selve prosessen rundt tilgangen på informanter hos UDI vil vies en del plass, etterfulgt av betraktninger rundt produksjonen av data. Etske disposisjoner vil bli knyttet til dataproduksjonen, så vel som prosessen rundt tilgang til informantene.

Kapittel fire tilegnes analysen, og vil ta sikte på å besvare hver sin del av den todelte problemstillingen. Den første delen er forankret i saksbehandlingen i UDI, ettersom den i hovedsak tar en for seg det skjønnsmessige rommet hvor vedtakene fattes. Begreper som troverdighet, sannsynlighet, motstrid, landkunnskap og kategorisering er stikkord som illustrerer fokuset på saksbehandlerens rolle. For å teste hypotesen om at det foreligger en kultur på bakkenivå. Denne første delen av dette kapitlet blir også det mest empirisk tunge, ettersom det er knyttet til saksbehandlerne som aktør i dette omtalte skjønnsmessige rommet.

I kjølvannet av denne drøftingen vil motstandsbegrepet få behørig oppmerksomhet. I forlengelse av Lipskys rasjonale om motstand på bakkenivå, så vil motstandsbegrepet anvendes i en bredere forstand. Først på dette nevnte bakkenivået, for å utforske hvorvidt saksbehandlere besitter autonomi og definisjonsmakt i forhold til de vedtakene som fattes. Så på et institusjonelt nivå, for å se om UDI som forvaltningsorgan kan være autonome i sin etablering av praksis. Den tredje delen i dette analysekapitlet vil se ut av det institusjonelle plan, og betrakte hvorvidt media, menneskerettighetsorganisasjoner, opinion, UNE eller stortingsgrupper/representanter besitter motstandskraft mot det etablerte regimet.

Den uløselige tilknytningen mellom rettsliggjøringen og den politiske styring vil gå som en rød tråd gjennom alle disse geopolitiske nivåene. Det samme vil evnen og viljen til motstand mot den rådende styring.

Det overordnede fokus vil være på kontrollaspektet, og integrasjonspolitiske aspekter vil kun betraktes og omtales i kraft av å være en forklaringsfaktor.

I siste del av analysen vil utlendingsforvaltningen betraktes i lys av å utgjøre et europeisk immigrasjonsregime som også det norske asylinstituttet er en del av. Fokuset i siste del av kapitlet vil her være på suverenitet i forhold til internasjonale forpliktelser og

rettsliggjøring. Guy Goodwin-Gill vil tas til inntekt for et argument som fremholder at nasjonalstaten er motstandsdyktig mot de prosesser og føringer som foregår i et overnasjonalt innvandringsregime. I forlengelsen av dette vil Gallya Lahavs betraktninger av det europeiske immigrasjonsregime som en kontrollspiral kobles mot den norske praksis på utlendingsfeltet.

1.3: Den moderne utlendingsforvaltning og UDIs rolle herunder

Dette kapitlet vil bestå i en gjennomgang av utlendingsforvaltningen, så vel som UDIs historiske utvikling i korte trekk. Også den juridiske og organisatoriske strukturen vil utbroderes i kraft av å utgjøre en del av rammebetingelsene for saksbehandleren.

Intensjonen er å gi et organisatorisk bakteppe for hvordan premissene for utlendingsforvaltningen er satt. Dette anses som en forutsetning for en nyansert studie av problematikken tilknyttet UDI-saksbehandlerens rolle innunder utlendingsforvaltningen.

I et større historisk perspektiv er innvandringspolitikken i Norge nærmest å regne som ferskvare. Først under 1.verdenskrig og i mellomkrigstiden ble prinsippet om fri adgang til riket av sikkerhetshensyn skjerpet pga en økt innvandring av uønskede innvandrergupper. Fra innføringen av fremmedloven i 1927, og frem til fremmedloven av 1956, var innvandringskontrollen regulert med hensyn til en arbeidsmarkedsmessig vurdering.

Utover 60-tallet begynte den ”nye” innvandrerguppen fra Sørøst-Europa, Jugoslavia, Tyrkia og Pakistan å ankomme Norge¹, samtidig som velferdsstaten befestet sin posisjon gjennom utbygging av barnetrygden, syketrygden, alders- og yrkesskadetrygden (Brochmann m.fl. 2010).

På 1970-tallet opplevde nasjonen for første gang såkalte ”strømmer” av innvandrere, hovedsakelig fra Pakistan, India, Marokko og Tyrkia, og på kort tid ble innvandringen betraktet som et problem (Vevstad m.fl. 2010). Det ble en bred politisk enighet om at samfunnsmessige hensyn skulle legge premissene for innvandringspolitikken. Fra og med 1971 ble det foretatt flere grep for å begrense inntaket. Opp til dette tidspunktet dreide utlendingsforvaltningen seg som nevnt om arbeidsinnvandring.

Med henvisning til andre europeiske land påpekte norske myndigheter hvordan flerkulturelle innvandrere ville kunne føre til sosiale konflikter. I 1975 ble innvandringsstoppen innført. Dette var ment å være en midlertidig stopp i adgangen til å gi arbeidstillatelser – med enkelte dispensasjonsmuligheter. Det var en streng inntaksregulering

¹ http://snl.no/innvandring/innvandring_til_Norge

som impliserte en sterkere seleksjon. Man lot ”døren stå på gløtt”, som det het (Vevstad m.fl. 2010).

Med denne reguleringen kom også kategoriseringen – definisjonen på hvem som fikk passere, og som en følge av en slik sjalting av søkere kommer skjønnet. Dette skjønnet ble brukt til å regulere de ulike innvandringsgruppene, ettersom et Norge med en relativ nyetablert oljeindustri hadde et behov for å rekruttere kompetent arbeidskraft for å stimulere den økonomiske veksten. (Vevstad m.fl. 2010) Innvandringsstoppen skulle i utgangspunktet bare vare fra 1.februar, frem til 1.august 1976. Den ble derimot forlenget flere ganger, inntil den i 1981 ble gjort permanent.

Den nye Utlendingsloven trådte i kraft sju år senere – en lov som ifølge Vevstad m.fl. gjenspeilet en heller treg respons på tingenes tilstand, som en følge av en internasjonal utvikling som kalte på opprydning og revisjon (Vevstad m.fl. 2010) Fremmedloven ble etter 11 års arbeid, i 1988, til hva vi i dag kjenner som Utlendingsloven. Inntil da hadde behandling av asylsaker ligget på departementsnivå. Nå ble den flyttet til Utlendingsdirektoratet som det samme året ble opprettet.

1.4: Utlendingsdirektoratets organisatoriske utvikling

Økte asyltall fra slutten av 1970-tallet og utover 80-tallet førte til at UDI ble opprettet gjennom en sammenslåing av Statens utlendingskontor, Flyktningsekretariatet og deler av Kommunaldepartementets innvandrersesjon (Vevstad m.fl. 2010) Før fristillingen i 88 hadde Politiavdelingen i Justisdepartementet tradisjonelt sett vært første behandlingsinstans i utlendings- og asylsaker, med Kongen i statsråd som klageinstans. I 2000 overtok UDI politiets oppgave med å foreta intervjuene av asylsøkerne.

Siden etableringen har direktoratet gått gjennom flere organisatoriske endringer for å tilpasse seg et stadig endrende innvandrings- og asylklima. Videre følger en gjennomgang som belyser hvordan disse endringene er drevet frem i det nye årtuset. Disse reorganiseringene vil senere kobles til organisasjonsteori som anvendes i denne oppgaven.

Relativt uforutsigbare svingninger i innvandringstallene, spørsmål om rettssikkerhet i forhold til saksbehandling, samt etableringen av en ”flyktningopposisjon” på Stortinget, bestående av SP, SV og KrF, blir ansett som medvirkende faktorer som ledet frem mot en reorganisering og en ny styringsmodell (Christensen m.fl. 2006). Løsningen ble utflytting av ankeinstansen fra departementet, gjennom etableringen av UNE. I tillegg ble det gitt en økt autonomi til UDI gjennom avskjæring av statsrådets mulighet til å gripe inn i enkeltsaker.

Mediedekningen rundt denne debatten, samt enkeltsaker førte til at Justisdepartementet ønsket å skyve mye av denne sakshåndteringen ut av departementene. De ønsket å slippe den politiske belastningen. Også grad av rettferdighet, tillit og rettssikkerhet ble brukt som et argument, gjennom en utbredt oppfatning av at politikere grep inn i enkeltsaker. Ivaretagelse av disse forvaltningsprinsippene syntes å være enklere og hegne om gjennom en økende faglig autonomi, med fokus på lov- og forskriftsstyring (Christensen m.fl. 2006).

På grunn av lange saksbehandlingstider i UDI og vedvarende kritikk fra media og Stortinget, tok den politiske ledelse i 2001 initiativet til en ny gjennomgang av direktoratet. Den påfølgende rapporten fra konsulentbyrået PricewaterhouseCoopers førte til at den juridiske avdelingen ble delt inn i en asyl- og oppholdsavdeling. Det påfølgende året etter fortsatte differensieringen og spesialiseringen ved at det ble opprettet en egen intervjuenhet i asylavdelingen (Christensen m.fl. 2006).

Disse endringene som ble iverksatt i 2001 medførte større autonomi til UDI, i tillegg til en fristilling av klageinstansen gjennom opprettelsen av Utlendingsnemnda det samme året². Departementet har altså gjennom to organisasjonsendringer beveget seg fra å være henholdsvis første- og andreinstans, til å overlate sakshåndteringen til to frittstående etater. Begrunnelsene bak opprettelsen av et slikt uavhengig og faglig organ var en fortsatt bedring av rettsikkerheten, samtidig som det ble vist til den alminnelige forvaltningspolitiske utviklingen i Sverige, hvor færre saker i departementet avlastet den politiske ledelsen. Til tross for tverrpolitisk uenighet, hvor Høyre og FrP fryktet en politisk ansvarsfraskrivelse, var flertallet på Stortinget for etableringen av en egen uavhengig flyktningnemnd. Disse omorganiseringene i 2001 var forberedt av skiftende regjeringer, og ble behandlet tre ganger i Stortinget (Christensen m.fl. 2006).

Utlendingsfeltet ble nå samlet inn under kommunal- og regionaldepartementet (KRD), som på daværende tidspunkt var ledet av Sylvia Brustad (Ap). Denne statsrådposten ble senere samme år overtatt av Erna Solberg, da Jens Stoltenbergs første regjering mistet makten til det politiske sentrum/høyre. Reorganiseringene som ledet frem til den nye, mer fristilte styringsmodellen i 2001 var i tråd med populære organisasjonsformer inspirert av 1980-tallets New Public Management (NPM). Fokuset er her på mål- og resultatstyring, desentralisering og autonomisk styring. Christensen (m.fl. 2006) fremholder at det var disse endringene som førte til at politisk ledelse mistet kontrollen.

² <http://www.une.no/om-oss/UNEs-rolle/>

Ved inngangen til årtusenet hadde UDI krise i den interne saksbehandling, grunnet store saksmengder, samt press fra media hvor kontroversielle enkeltsaker fikk stort fokus. Den såkalte flyktningopposisjonen på Stortinget kritiserte Regjeringen for en inhuman politikk. Summen av dette førte til Justisdepartementet ønsket å skyve disse sakene ut av departementet. Utfallet ble opprettelsen av UNE som ankeinstans, samt en ytterligere fristilling av UDI.

Den økte autonomien UDI fikk gjennom endringene i 2001 impliserte at dersom direktoratet skulle kunne styre gjennom lov og forskrift, så måtte informasjonsflyten mellom UDI og den politiske ledelse gi et tilstrekkelig styringsgrunnlag. Den nye Utlendingsloven medførte også at den politiske ledelse ikke skulle kunne instruere i enkeltsaker. Endringene i 2001 var altså horisontal spesialisering. Makt og autonomi ble delegert til to instanser som var relativt frakoplet den politiske ledelse (Christensen m.fl. 2006).

Endringene i 2004 ble fra departementets side delvis motivert ut fra en mismatch mellom politiske mål og UDIs praksis og skjønnsutøvelse. Forholdet mellom politisk styring og en faglig autonomi ledet til behov for en ny styringsmodell, noe stortingsmelding nr.21 ”styringsforhold på utlendingsfeltet” (2003-2004) understreket.³ Omorganiseringen var preget av oppsplitting, en viss sentralisering og utflytting av utlendingsfeltet. Det skjedde altså en slags reversering fra fristillingen i 2001 ved at styringsretten overfor UDI i kontroll- og reguleringssaker ble forsterket (Christensen m.fl. 2006) Regjeringen ønsket ikke å gå tilbake til løsningen fra før 2001, med å bringe enkeltsaker inn for departementet. En ny styringsmodell ville da implisere en kompleks mellomløsning.

Tre endringer ble da foreslått: utvidet instruksjonsrett, overprøving av positive vedtak og bedre informasjonstilgang i forhold til UDI. Det ble ansett som mer fruktbart å styre etter instruks fremfor forskrift. I teorien kan dette materialisere seg i en tosidig praksis, med både innstramming og liberalisering av utlendingsfeltet som potensielle utfall – avhengig av den politiske vilje (Christensen m.fl. 2006). De to andre forslagene var etableringen av en stornemnd i UNE, samt opprettelsen av en felles enhet for landkunnskap for UNE og UDI.

De fleste partier var samstemte i synet om at den politiske styringen over utlendingsfeltet måtte styrkes – et syn som altså hadde blitt endra over den siste 4-5 årene. Endringen i 2001 hadde gjennom opprettelsen av UNE den hensikt å få den politiske ledelsen ut av direkte sakshåndtering.

³ Stortingsmelding 21 (2003-2004): <http://www.regjeringen.no/nr/dep/krd/Dokument/proposisjonar-og-meldingar/stortingsmeldingar/20032004/stmeld-nr-21-2003-2004-.html?id=584999>

Mot slutten av denne perioden var fokuset på å få større politisk gjennomslagskraft ved å endre UDIs styringspremisser – samtidig som den politiske ledelsen ønsket å unngå å bli stilt ansvarlig for saker utenfor ens kontroll (Christensen m.fl. 2006)

2006 var året hvor den mye omtalte MUF-saken blusset opp. Året før hadde UDI gitt permanent opphold til en gruppe på 182 kurdere fra det nordlige Irak. Disse hadde tidligere hadde fått midlertidig opphold uten mulighet for gjenforening (derav betegnelsen ”MUF”) – en sak som blir tatt opp i analysen. Den politiske ledelsen var ikke fornøyd med at UDI hadde gitt disse personene et positivt vedtak ettersom det var i strid med gjeldende praksis (Christensen m.fl. 2006).

Saken ble en offentlig oppvask og fordeling av skyld mellom UDI og departementet, ledet av Bjarne Håkon Hanssen. Man kranglet om hvem som egentlig visste hva. Trygve Nordby var direktør i UDI når MUFerne ble gitt opphold, og fikk skylda for den liberale praksisen. Når denne saken nådde overflaten hadde derimot Manuela Ramin-Osmundsen tiltrådt direktørstillingen. Ettersom hun angivelig var uvitende, ble ansvar og avgang lagt på direktør for asylavdelingen, Paula Tolonen. I ettertid er det kommet frem opplysninger som sår tvil om hvor lite både statsråd Hanssen og Osmundsen egentlig visste. Uten å kverne noe nevneverdig rundt akkurat de aspektene så viste denne saken at forholdet mellom politisk og administrativ ledelse fremdeles ikke var strømlinjeformet og ideell. Det ble bestemt at organisasjonsstrukturen igjen skulle vurderes og endres, slik at UDI får en ”tydeligere sentral og helhetlig kvalitetssikring av praksis” (Christensen m.fl. 2006, 183)

Dette resulterte i nedsettelsen av den uavhengige Graver-kommisjonen, som fikk mandat til å gjennomgå styringen mellom departement og UDI. Hovedkonklusjonene var kritiske til UDIs selvrådighet i MUF-saken. Kommisjonen mente den var i strid med Utlendingsloven, så vel som politiske intensjoner og styringssignaler. At UDI tilsynelatende hadde handlet uten å rapportere til departementet ble betraktet som en ukultur hos ledelsen. Den endelige Graver-rapporten tilrødde en økt oppstramming, klargjøring og styring av roller innenfor den eksisterende strukturen (Christensen 2006 m.fl.).

Så i 2006 ble UDI på nytt flyttet, denne gangen inn under det omfattende Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Flyktningfeltet var nå sammen med innvandringspolitikken tilbake i det sosialpolitiske feltet (Brochmann m.fl. 2010). Det samme året fikk Integrerings- og mangfoldsdirektoratet ansvaret for integreringsarbeidet og bosetting av asylsøkere og flyktninger med innvilget opphold. Direktoratet ble altså delt.

MUF-saken førte altså til en ny gjennomgang av styringspraksis på utlendingsfeltet. UDIs egen fireårige strategiplan for perioden etter MUF-saken la vekt på åpenhet og

tilgjengelighet, i kraft av å være en sentral samfunnsaktør med et saksområde med stor politisk og allmenn interesse. UDIs praksis ble i større grad offentlig tilgjengelig, og strategien var å være imøtekommende i forholdet til media.

Etter stortingsvalget i 2009 ble både det faglige og administrative ansvaret flyttet tilbake til Justisdepartementet. Det ble igjen et skille mellom kontroll og integreringssiden i utlendingsfeltet, og sistnevnte ble nå lagt under Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. I forbindelse med forslaget til en ny utlendingslov, vurderte departementet om det var behov for en utvidet instruksjonsmyndighet. Det ble satt ned et utvalg for å evaluere graden av politisk styring i form av full instruksjonsmyndighet over utlendingsfeltet, med spesielt fokus på klageinstansen (UNE).

Utvalget påviser et økt behov for politisk styring bl.a. av hensyn til de store økonomiske og sosiale konsekvensene tilknyttet innvandringspolitikken. Også misforholdet mellom UNE og UDI belyses av utvalget, som mener at dette forhindrer departementet innsyn i feltet. Av hensynet til effektivitet fastslår utvalget videre en økt instruksjonsmyndighet over UNE, samtidig som dette ser ut til å kunne stå i et spenningsforhold til rettssikkerhetshensyn. Den 15.april i år offentliggjorde JD ”for å ivareta grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn” kan departementet instruere Utlendingsnemndas behandling av enkeltsaker. Departementet kan instruere UNE om lovtolkning, skjønnsutøvelse eller avgjørelsen av enkeltsaker.⁴ UNE pålegges videre en større rapporteringsplikt overfor departementet, og nærmer seg da UDI i form og virke. Denne økte kontrollen over ankeinstansen reduserer altså ytterligere fristillingen som ble initiert 10 år tidligere, og underbygger dermed en økt politisk kontroll med utlendingsforvaltningen.

Det internasjonale migrasjonsbildet har endret seg betraktelig siden forrige lovverk ble vedtatt i 2001, noe departementet poengterer i sin proposisjon. ved å vise til at samtiden er mer preget av globalisering og intensiverte flyktningstrømmer enn for tre tiår siden.⁵ Den nye lovens formålsbestemmelse har derfor ”tilretteleggelse for lovlig bevegelse over landegrensene som et hovedformål sammen med hensyn til kontroll, regulering, rettssikkerhet og vern for utlendinger som har krav på beskyttelse etter folkeretten” (Vevstad m.fl. forord, 2010). Dette er en utvidelse av lovverket som er i tråd med de siste tjue års rettsliggjøring.

Statistikk fra UDI viser at i denne perioden er foretatt mer enn dobbelt så mange juridiske endringer i utlendingsfeltet de siste tjue årene, enn i hele perioden fra den første

⁴ <http://www.udiregelverk.no/default.aspx?path=%7B3A55C4CD-D2C1-4C4A-8C0B-F938A5F2CAF9%7D>

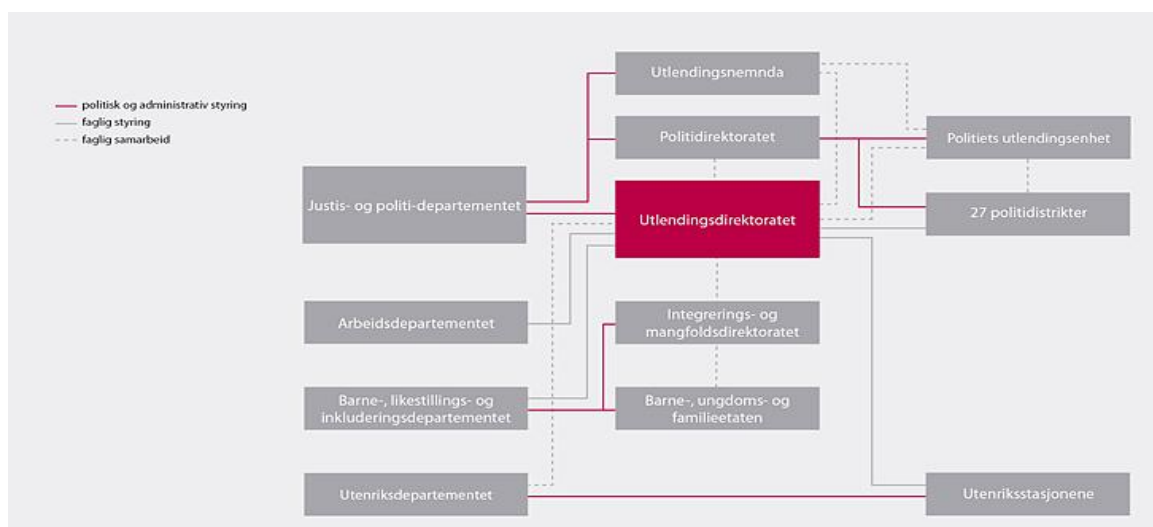
⁵ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/prop/2010-2011/prop-3-1-20102011/1.html?id=615968>

loven tidlig på 1880-tallet⁶. Denne økte rettsliggjøringen vil i analysen diskuteres mot behovet for politisk kontroll på feltet.

Utlendingsforvaltningen har konstant vært i endring. Den har, som Christensen påpeker, nærmest vært en hyperaktiv jakt etter nye organisasjonsformer (m.fl. 2006). Etter fristillingene i 1988 og 2001, henholdsvis gjennom opprettelsen av UDI og UNE, så har kontrollforholdet mellom departement og direktorat beveget seg i retning av mindre fristilling. MUF-saken i 2006 er betraktet som en pådriver for denne utviklingen, som har gått i retning av mer politisk innflytelse, samt et ønske om større åpenhet og gjennomsiktighet av dette forvaltningsfeltet. Dette er så blitt koblet til en internasjonal immigrasjonskontekst, hvor et økt fokus på rettsliggjøring har bidratt til en ny utlendingslov.

1.5: Utlendingsforvaltningens organisatoriske struktur

Sentralforvaltningen har to oppgaver: den første er å følge opp konstitusjonelle og politiske forpliktelser – politiske vedtak i regjering og storting. Den andre oppgaven er departementenes forvaltnings- og administrative oppgaver. Dette er knyttet til utførelse, iverksetting og myndighetstøvende funksjoner overfor underliggende instanser, deriblant UDI (Christensen m.fl. 2002). Grafisk ser utlendingsformen slik ut:



Figur 1 Organisasjonskart over utlendingsforvaltningen⁷

⁶ www.udi.no/Global/upload/.../FOU/historisk%20forklaring.ods

⁷ <http://www.udi.no/arsrapport2010/Organisasjon/Organisasjonskart/>

I UDIs regelverk står følgende: ”Virksomhetens formål og tjenesteområde UDI skal iverksette flyktning- og innvandringspolitikken på hhv. JD, AD og BLDs ansvarsområde og skal gi faglig baserte bidrag til utviklingen av regelverk og politikk.”⁸ Departementenes kjerneoppgaver er altså å være øverste organ for gjennomføring av sektorpolitikk, samt å være sekretariater for den politiske ledelse. Direktoratene er på sin side sentraladministrative organer som er plassert utenfor departementene og har interne forvaltningsoppgaver og administrative oppgaver knyttet til myndighetsutøvelse og politikkutførende funksjoner. De har i mindre grad politiske oppgaver knyttet til politikkformulerende oppgaver. Direktoratenes politiske påvirkning tar da form i en faglig kyndighet som kan utøve innflytelse på politikkenes innhold. Det er altså et symbioseforhold mellom departement – som politisk ledelse, og direktorat – som fagadministrasjon. Avstanden mellom dem påvirker kontroll- og ansvarsforholdet mellom dem.

I analysen vil det problematiseres hvordan den politiske ledelsen ønsker å ha en avstand til direktoratet som gir mulighet for kontroll og innflytelse, men likevel ikke et tydelig ansvar. Dette vil kobles til begrepene *blaim avoidance* og ”teknokratisk skjold”, og dermed koble den administrative forvaltningens praksis og rolle til den politiske ledelsen. Som en ramme rundt denne relasjonen ligger prinsippene om flertallsstyre, partsstyre, fagstyre og rettssikkerhet for å ivareta et representativt demokrati. Særlig berørte parters rett til medbestemmelse, faglig beslutningsgrunnlag, samt at vedtak skal være lovhjemlet og behandles likt. Det skal altså foreligge en rettspraksis (Christensen m.fl. 2002). Det er saksbehandlernes ansvar å holde disse prinsippene i hevd. Det vil si at egne moralske eller politiske syn ikke får forrang til fordel for rangen til formelle lover, forskrifter, instruksjer, rettsavgjørelser, eller utlendingsforvaltningens etablerte praksis.⁹ Dette forutsetter en legitim praksis som må være hjemlet og oppfylle de krav som følger av loven – lovanvendelsen ligger således i bunn for alle vedtak.

1.6: Utlendingsretten – en oversikt

Utlendingsloven av 2010 er det viktigste regelverket på innvandringsområdet. Dens formålsparagraf sier at loven skal danne grunnlag for at kontroll med utlendingers inn- og utreise og opphold i Norge er i tråd med norsk innvandringspolitikk, der innunder asyl – og flyktningforvaltning, hvor hovedtyngden i denne oppgaven vil ligge. For de som søker asyl

⁸<http://www.udiregelverk.no/~media/Images/Rettskilder/AID%20KRD%20rundskriv%20og%20instrukser/Instruks%20UDI.ashx>

⁹ <http://www.udiregelverk.no/default.aspx?path={4A1B31B6-AD67-41C7-A280-5C9039A6E57C}>

så er det tre muligheter for å få opphold: retten til asyl, *non-refoulement* eller opphold på humanitært grunnlag.

1.6.1: Flyktningkonvensjonen, *non-refoulement* og sterke menneskelige hensyn

I den offentlige debatten er flyktningbegrepet et flytende begrep, med hensyn til hvilke kriterier man legger til grunn. Man kan snakke om politiske og økonomiske flyktninger, og i nyere tid er også klimaflyktninger et begrep som er i ferd med å få rotfeste.

I rettslig forstand har derimot flyktningbegrepet en helt bestemt betydning. FN-konvensjon om flyktnings stilling, også kalt ”flyktningkonvensjonen”, av 1951, samt protokollen av 1967 om flyktnings rettstilling, er i dag ratifisert av 145 stater.¹⁰ Flyktningkonvensjonen definerer og regulerer hvem som har rett til status og vern som flyktning. Flukt fra eksempelvis naturkatastrofer, sult og vanskelige levevilkår faller utenfor¹¹. Artikkel 1a i konvensjonen definerer da en flyktning som: ”... enhver person som... på grunn av at han med rette frykter for forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller på grunn av politisk oppfatning, befinner seg utenfor det land han er borger av, og er ute av stand til, eller, på grunn av slik frykt, er uvillig til å påberope seg dette lands beskyttelse... og å vende tilbake dit.”¹²

De 34 øvrige artiklene i konvensjonen inneholder bestemmelser om flyktnings rettigheter og plikter, hvorav den viktigste ofte blir ansett for å være artikkel 33, som gir flyktninger rett til vern mot forfølgelse. Konvensjonen er universell i sin karakter, og gjelder likt for alle mennesker uansett alder, kjønn eller opphav.¹³ Hvis kriteriene for status som flyktning er oppfylt så skal vedkommende etter folkeretten anerkjennes som flyktning i en medlemsstat.

De fleste vestlige land har et nasjonalt system for hvordan et individ kan søke beskyttelse. For å oppnå flyktningstatus i Norge må vurderingsgrunnlaget ifølge den norske utlendingsloven være i tråd med § 28 førsteledd bokstav a, som kan jamføres med den nevnte flyktningkonvensjonens artikkel 1. Det skal tas særlig hensyn til om søkeren er barn.¹⁴

Bokstav b i Utlendingslovens paragraf 28, er en inkorporasjon av den Europeiske Menneskerettskonvensjonen, artikkel 3, og er ny i utlendingsloven av 1.1.2010. Denne gir flyktningstatus dersom en søker; ”likevel står i reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur

¹⁰ <http://www.globalis.no/Avtaler/Flyktningkonvensjonen>

¹¹ <http://www.une.no/sakstyper/Asyl-til-flyktninger/#Flyktningkonvensjonen art. 1 A>

¹² http://www.unhcr.se/no/Protect/qa_1951convention_no.html#2

¹³ <http://www.une.no/Menneskerettigheter/Menneskerettighet2/>

¹⁴ <http://www.lovdatab.no/all/tl-20080515-035-004.html#28>

eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ved tilbakevending til hjemlandet,”¹⁵

Dette er i tråd med *non-refoulement*-prinsippet (absolutt vern mot utsendelse), som er det andre av de tre vilkårene som kan gi opphold. Tidligere fikk denne gruppen opphold på humanitært grunnlag. I kommentarutgaven av Utlendingsloven påpekes det at utvidelsen av grunnlaget for ”asyl” er prinsipielt sett en viktig nyvinning i norsk asylrett, og bestemmelsen er således en av de store nyhetene i den nye utlendingsloven, ettersom bokstav (b) åpner for at søkeren kan om nødvendig basere sine anførsler direkte på et folkerettslig grunnlag, nemlig på en eller flere av de internasjonale normer som er innbakt i lovgrunnlaget (Vevstad m.fl. 2010).

I Utlendingsloven står det at det gjøres en totalvurdering saken for å avdekke om det foreligger ”sterke menneskelige hensyn”. Dette er det tredje, og siste vilkåret som kan gi opphold. Her legges det blant annet vekt på om: ”Utlendingen er enslig mindreårig uten forsvarlig omsorg ved retur, tvingende helsemessige forhold, sosiale eller humanitære forhold ved retursituasjonen, og/eller at utlendingen har vært offer for menneskehandel.”¹⁶ Disse elementene i denne bestemmelsen vil så vurderes mot ”innvandringspolitiske hensyn”, som vektet mot menneskelige og innvandringspolitiske hensyn. Bestemmelsene om internt fluktoalternativ og sterke menneskelige hensyn vil drøftes senere, i lys av å fungere som reguleringsmekanismer for ivaretagelse av nasjonal suverenitet.

Når det gjelder opphold med grunnlag i menneskelige hensyn har lovgiver valgt å gi forvaltningen spillerom til å utøve et forvaltningsmessig skjønn. Dette skjønnets kan i utgangspunktet ikke overprøves av domstolene, med mindre forvaltningen har handlet i strid med helt grunnleggende prinsipper, f.eks rasisme, habilitetsregler eller lagt et feil faktum til grunn.¹⁷ Denne bestemmelsen er innenfor det man kaller forvaltningens frie skjønn, og domstolene har kun en begrenset mulighet til å overprøve dette skjønnets. Formålet med forvaltningens frie skjønn er å gi forvaltningen et politisk handlingsrom i hva som antas å være et demokratisk styre. Det blir regjeringens styringsredskap. Forvaltningsretten skaper, gjennom ulike bestemmelser, et rom for forvaltningen til å; noen ganger velge hvorledes et vilkår skal anvendes, og andre ganger hvordan et vedtak skal tillegges. Det gir altså den politiske ledelsen en grad av autonomi i skjønnsutøvelsen, som kun kan overprøves av

¹⁵ [http://www.une.no/sakstyper/Asyl-til-flyktninger/#Flyktningkonvensjonen art. 1 A](http://www.une.no/sakstyper/Asyl-til-flyktninger/#Flyktningkonvensjonen%20art.%201%20A)

¹⁶ <http://www.udiregelverk.no/default.aspx?path={34A231AA-091A-4A16-91B1-CCC08AB4EF67}>

¹⁷ <http://www.jusstorget.no/article.asp?Key=3&FagKey=153>

domstolene ved usaklig forskjellebehandling og forbudet mot grovt urimelige vedtak.¹⁸ I tillegg til Den Europeiske Menneskerettighetsdomstolen (EMD) som gjennom EMK art.6 (1) slår fast at borgere har rett på å få prøvd skjønnet i saker med særlig betydning. Det er altså en balanse mellom en politiserende og en rettsliggjørende sfære.

Utlendingsdirektoratet, som forvalter den andelen som kommer til Norge, foretar da en skjønnsmessig avgjørelse i disse sakene, og fastslår om sakens humanitære karakter og søkers tilknytning til Riket er sterke nok til at de innvandringspolitiske hensynene (jfr. § 2) ikke vil medføre avslag, slik at søker kan gis oppholdstillatelse. Kvoteflyktninger er derimot bestemt av FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR), og Norge er konvensjonsforpliktet til å ta i mot eventuelle flyktninger av denne art.

De saker som blir behandlet i henhold til vilkårene i unntaksbestemmelsene, vil da subsumeres til Utlendingsloven § 2: ”innvandringspolitiske hensyn”, hvis intensjon ”... skal gi grunnlag for kontroll med inn- og utreise og med utlendingers opphold i riket i samsvar med norsk innvandringspolitikk”.¹⁹ Rasjonalet bak denne bestemmelsen følger av en uttalt antakelse om at innvandringen til Norge ville ha vært betydelig større dersom det var for lett å få en tillatelse. I analysen vil denne uttalte antakelsen drøftes i kontekst av det overnasjonale immigrasjonsbildet.

Retten til anerkjennelse som flyktning gjelder derimot ikke etter første ledd (§ 28) hvis utlendingen kan få effektiv beskyttelse i andre deler av hjemlandet. Dette faller inn under bestemmelsen *internt fluktalternativ*. Som tilfluktsstat har man en folkerettslig plikt til å gi flyktninger beskyttelse. Slik internasjonal beskyttelse er ofte som en følge av en svikt i hjemlandets primære ansvar for å beskytte sine borgere. Er denne svikten kun lokal, dvs. at hjemlandet er i stand til å beskytte personen i en annen del av landet enn der han har en velgrunnet frykt for forfølgelse, er det likevel ikke behov for internasjonal beskyttelse.

I Arbeids- og inkluderingsdepartementets (AID) rundskriv i forbindelse med endringer i den nye utlendingsloven står det at det ”bare skal anses urimelig å henvise en utlending til internflukt dersom vedkommende fyller vilkårene for beskyttelse når man vurderer retur til hjemstedet, og dersom retursituasjonen i internfluktområdet er slik at det er grunnlag for å innvilge oppholdstillatelse etter vilkåret om sterke menneskelige hensyn i lovens § 38 ”sterke menneskelige hensyn”. Hvis situasjonen etter en helhetsvurdering ikke gir grunnlag for å

¹⁸ <http://www.jusstorget.no/article.asp?Key=3&FagKey=153&ArtKey=87>

¹⁹ <http://www.une.no/Aktuelt/Debatt/Hva-er-innvandringspolitiske-hensyn/>

innvilge en tillatelse etter § 38 annet ledd²⁰ slik som praksis er etter denne bestemmelsen, kan utlendingen henvises til å returnere til internfluktområdet.²¹

1.6.2: Juridisk metode

Som saksbehandler bruker man kort fortalt er tretrinns metode for å fatte vedtak: Først slår man fast faktum – hva som kjennetegner den aktuelle saken. I kjølvannet av dette tolker man en regel. Man avgjør rettskildens vekt og relevans, før man i tredje trinn anvender faktum på rettsregelen.²² Den intervjuede advokaten forteller at utgangspunktet rettstolkningen er en rangering bestående av grunnlov, menneskerettighetsloven, vanlig norsk lov, rettspraksis, forarbeider, sedvane, forskrifter og forvaltningspraksis (20.08.2010).

Dette er rettsregler som baserer seg på konvensjonen, og dersom vilkårene er oppfylt har asylsøkeren krav på opphold. Gjøres det en feil i forvaltningen, kan domstolene som i alle andre sivile saker prøve alle sider av saken fullt ut.

1.6.3: Rettsliggjøring, suverenitet og geopolitiske rammevilkår

Flyktningshjelpen anslår at det globalt er om lag 43,2 millioner mennesker på flukt, hvorav 16,1 millioner er fordrevne på tvers av landegrenser, på leting etter et trygt tilfluktssted.²³ Dette er også en rett de har, ifølge artikkel 14 av Verdenserklæringen om menneskerettighetene som sier at ”Enhver har rett til i andre land å søke og ta imot beskyttelse mot forfølgelse”. Personen omtales da som ”asylsøker” frem til søknad om asyl er avgjort.²⁴ Europa er et opplagt mål for mange av disse menneskene.

Økt rettsliggjøring går på at kulturelle og sosiale problemer blir i økende grad formulert som rettskrav, og EØS-medlemsskapet gjør at Norge er bundet til de lover og direktiver som fattes innenfor avtalen. Sånn sett kan man argumentere for at Stortingets uavhengighet og mandat blir dobbelt svekket – først til fordel for et høyere, overnasjonalt forvaltningsnivå – og så i forhold til den posisjonen de har som lovgivningsmakt, på grunn av økt rettsliggjøring, som gir mer makt til rettsvesenet. Domstoler og rettsvesen har altså fått en sterkere rolle, på bekostning av Stortinget. Maktutredningen ser dette i sammenheng med at internasjonalisering og menneskerettigheter har stor normativ kraft i vår tid. Rettsliggjøringen ”innebærer at større områder og flere detaljer i samfunnslivet er regulert av lover og direktiver. Domstolene og andre rettslige institusjoners beslutningskompetanse øker på

²⁰ <http://www.udiregelverk.no/default.aspx?path=%7B8C2CAB23-C640-4489-9FF5-3137F78001C1%7D>

²¹ <http://www.regjeringen.no/pages/2277906/Vedlegg7.pdf>

²² <http://www.duo.uio.no/publ/jus/2009/91063/91063.pdf>

²³ <http://www.flyktningshjelpen.no/?aid=9079320>

²⁴ <http://www.flyktningshjelpen.no/?aid=9079310>

bekostning av politiske og administrative organer, og at interesser i økende grad blir formulert som rettskrav” (Østerud m.fl. 2003, 49). Stadig flere spekter ved samfunnslivet blir altså lovfestet, som en konsekvens av en nasjonal så vel som internasjonal rettsliggjøring.

På den annen side kan det argumenteres for at rettsliggjøringen virker mot sin hensikt, ved at den ikke passer til alle saksområder og alle relasjoner. Andenæs (2006) er kritisk til Maktutredningens konklusjon om at økt rettsliggjøring er ensbetydende med økt individuell trygghet. Han fremholder at de normative aspektene ved rettsliggjøringen gir den et politisk maktpotensial som ikke nødvendigvis sammenfaller med en ivaretagelse av individuelle rettigheter. Utgangspunktet for problematisering av dette forholdet er spørsmålet om rettsliggjøringen er til gunst for individet – eller for den politiske styringen.

Norge har inkorporert tre menneskerettighetstraktater som del av norsk lov. Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter er alle inkorporert i Menneskerettsloven av 1999, og er da også en del av norsk lovverk (Christensen 2002).

Ved divergens med opprinnelig norsk lov heter det at Menneskerettsloven kan bringes inn for Den europeiske menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg og dens avgjørelse er folkerettslig bindende for alle land, ettersom den er ”overordnet all annen lov” (Christensen 2002).

Norge sluttet seg i 1999 til Schengen-avtalen. Denne avtalen som er basert på samarbeid innenfor grensekontroll, visumsamarbeid, styrket politisamarbeid og et felles reisefrihetsområde. Norge har kun talerett i møter mellom medlemslandene. Men etter innlemmelsen av flere østeuropeiske land i EU i 2004, så er de øvrige EU/EØS-medlemmene gitt frihet til å moderere rammene for arbeidsinnvandring. Norge krever at arbeidsforhold følger norske vilkår, blant annet at det dreier seg om heltidsarbeid. Dette har resultert i at etablerte utenlandske arbeidere nå søker familiegjening – en trend som har ligget brakk siden 1970-tallet. Dette fenomenet åpner en debatt om integreringspolitikk. Dette elementet er ikke viet mye oppmerksomhet i denne besvarelsen, men er som nevnt likevel er en naturlig del av innvandrings- og asyldiskursen.

Maktutredningen fra 2003 fremholder at det humanitære og moralske ubehaget i asyl- og flyktningpolitikken øker, parallelt med at en økning i tilstrømmingen tilsier at det også blir flere som blir møtt med statlig kontroll, ofte gjennom tvangsmakt. Innvandrere vil oppleve mange former for avmakt i møtet med det norske samfunnet. Samtidig fører denne fremmedgjøringen også til en avmaktsfølelse hos deler av den etablerte norske befolkningen, materialisert i kriminalitet, gjengdannelser, press på sosialbudsjetter og arbeidsmarkeder

(Østerud et.al 2003). Dette vil betraktes som en av pressfaktorene bak den kategoriseringen som utgår fra hypotesen, og som bidrar til et strengere immigrasjonsregime.

Vevstad påpeker hvordan; ”utlendingsretten krever en inngående forståelse av migrasjon både i et samfunnsfaglig og historisk perspektiv, og således vitner den nye loven mer om Norges geopolitiske virkelighet” (Vevstad m.fl. 2010).

Dette bakgrunnskapitlet har forsøkt å formidle den organisatoriske utviklingen på feltet. Ved å klargjøre den historiske utviklingen som har ledet frem til dagens utledningsforvaltning. Innenfor samme kontekst er det organisatoriske rammeverket, samt de juridiske og forvaltningsprinsipielle styringsvilkår forsøkt lagt til grunn for. Disse aspektene vil gjennom drøftingen senere brukes for å belyse hvordan dagens aktuelle praksis er styringsdyktig.

2: Teori – makt, motstand og organisasjonsstyring

Rollen som Saksbehandler 71 først i dette kapitlet knyttes til et maktreasjonelt rom, bestående av en interaksjon mellom ulike nivå; fra bakkenivået hvor vedtak fattes, oppover styringskjeden innad i direktoratet, og også til samhandlingen mellom direktorat og den politiske ledelse. For å forstå bakkebyråkraten innenfor denne kontekst, så benyttes Foucaults maktbegreper for å se hvordan disiplinering og styring fungerer innefor et maktreasjonelt og dynamisk handlingsrom, og hvordan denne dialektikken også fordrer motstand. På et lavere abstraksjonsnivå og med et mer deterministisk syn på makt og styring, vil jeg anvende Zygmunt Bauman og hans rasjonale om byråkraten som en lojal og pliktoppfyllende forlengelse av ledelsens ønskede styring. Den teoretiske motvekten til dette perspektivet vil Michael Lipsky stå for. Han forfekter at de byråkrater, eller ”bakkebyråkrater”, som fatter vedtak befinner seg i en posisjon som impliserer en tydelig motstandskraft i forhold til regimet i form av autonomi og definisjonsmakt.

Utlendingsforvaltningen, som et nasjonalt styringsregime, vil så betraktes i kontekst av et større europeisk immigrasjonsregime. Det norske innvandringsregimet eksisterer som sagt ikke i et vakuum, og i en forlengelse av den nasjonale kontekst vil Gallya Lahav hjelpe å forklare hvordan samhandlingen mellom stater innenfor det europeiske regimet legger premissene for en politikk som i stor grad berører det nasjonale anliggende. Dette leder over til Guy Goodwin-Gill som har fokus på hvordan en økende internasjonal rettsliggjøring ikke nødvendigvis er ensbetydende med en svekket nasjonalstatlig suverenitet.

Organisasjonsperspektiver med fokus på kultur, instrumentell styring, mytedannelse og omgivelser vil forsøke å belyse hvordan styringen av praksisen fungerer.

De siste teoretiske tilskuddene til kapitlet er to sosialpsykologiske forklaringer på menneskers tilpasningsevne i forhold til dilemma- eller konfliktfylte situasjoner, og vil brukes for å problematisere saksbehandlingsprosedyrene.

2.1: Michel Foucault – Et overordnet perspektiv på makt

Fremveksten av det moderne, weberske byråkratiet som et verktøy for maktfrigjøring blir i denne studien problematisert ved hjelp av Michel Foucault, som mener at det heller har lagt premissene for maktutøvelse. Han fremholdt at formålet med modernitetens disiplineringssystem er å korrigere avvikende atferd. Dette gjøres gjennom en kontinuerlig overvåkning av befolkningen. Moderniseringen har således dannet grunnlaget for fremveksten av nye og langt mer omfattende og intensive maktformer: *panoptisk disiplinering*, *biomakt* og

styringsmentalitet. I denne studien vil disse maktformene kobles mot det komplekse samspillet som utspilles, både i og utenfor utlendingsforvaltningen. De setter premissene for dagens innvandringsregime. Denne kontrollodynamikken tilknyttet myndighetsutøvelse vil i denne oppgaven anvendes som et overordnet perspektiv på styringen av utlendingsforvaltningen, og da især UDI.

Alle individer som lever innenfor et byråkratisk styringsregime blir nedfelt som data i dokumentbasen til makthaverne. Undersøkelser, eksamener og annet statistisk materiale av individer innenfor det institusjonelle rammeverk blir registrert i dokumenter som resulterer i økt kontroll hos maktsystemene. Disse data blir så brukt til å formulere kategorier, gjennomsnitt og normer som igjen utgjør grunnlag for kunnskap. Denne vekselvirkningen fører til at individene på en og samme tid blir gjort til både mål og middel for makt. Dette leder til en kunnskapsdannelse som blir brukt i disiplineringen, hvor befolkningen internaliserer regimets ønskede atferd – styring. De befinner seg i et marginalet handlingsrom bestående av asymmetriske maktrelasjoner hvor de som overvåkes er frarøvet sin frihet og autonomi. I denne reformeringen av handlingsstrukturene oppstår den *politiske sannheten*. I denne oppgaven vil dette betraktes i lys av utforming og iverksetting av den reelle politikken som legger premissene for utlendingsforvaltningen (Dean 2010).

2.1.1: Panoptikon – kontroll, overvåkning og disiplinering

Utilitaristen Jeremy Bentham's "panoptikon" er en modell av den moderne disiplinermakten som Michel Foucault knytter opp til sin maktforståelse. Modellen baseres på en ensidig maktrelasjon, med et billedlig utgangspunkt i den arkitektoniske utformingen av et fengsel. Konstruksjonen av fengselet innehar en form som gjør at de innsattes celler former en halvsirkel, vet at de plasseres ved siden av hverandre, samtidig som de adskilles av celleveggene. I hver ende av cellene er det innsikt fra utsiden, slik at man i praksis kan se rett gjennom rommet. Lokalisert i midten av halvsirkelen, og med full sikt gjennom samtlige celler, er vaktårnet. De innsatte er bevisste på at de konstant overvåkes, men de kan ikke vite når de blir observert. "Man straffer muligens mindre; men man straffer bedre", er rasjonalet bak en slik styringsstrategi (Dean 2010). Denne billedlige fremstillingen av maktutøving kan også overføres til samfunnslivet for øvrig, hvor denne disiplinermakten gjennomsyrrer dagliglivet gjennom effektive sanksjoner, slik at individet har et insentiv for å følge de institusjonelle premissene. Gjør man ikke leksene sine eller føyer seg til ordensreglene i klassen, så risikerer man å måtte ut på gangen og få nedsatt karakter i orden og oppførsel.

Man uteksamineres altså gjennom vitnemål, legejournaler og utredninger – alt er kriterier som er underlagt den spesifikke institusjon. Det er altså overvåkningssystemet – eller panoptisk disiplinering, som muliggjør denne kontrollen. Man temmer kroppen – ikke psyken, og det foregår innenfor et tidsregime. Barn som vil være aktive tvinges til å sitte stille, på samme måte som arbeidere lærer å være effektive og produktive. I analysen vil disse aspektene relateres til den formelle og uformelle kommunikasjonen i utlendingsforvaltningen, og da især linjen mellom departementsnivå og direktoratet.

Denne passive utførelsen av lokalisert makt oppnår, ifølge Foucault et større utslag av kontroll enn for eksempel direkte, fysiske handlinger. Det er et instrument som har erstattet de førmoderne formene for makt- og suverenitetsutøvelse, og er blitt samtidens fundamentale, maktrelasjon (Aakvaag 2008). Det handler om overvåkning, bedømming, sanksjonering – overvåkning og straff, og hvordan dette har en normaliserende effekt – om ”styring av styring”. Mennesker konstruerer seg selv som etiske objekter. Dette skaper fundamentet for vår oppfatning av fornuft, og moral blir en eksternt betinget faktor som vi internaliserer gjennom den styringen som de institusjonaliserte myndighetene utøver i de rom hvor handlinger skjer.

Denne evnen til å tilegne seg en ekstern moral vil i analysen vektes mot to polariserte mikrososiologiske teorier, som begge problematiserer menneskers grad av autonomi og lydighet i maktrelasjoner. Dette teoretiske motsetningsforholdet består av sosiologene Zygmunt Bauman og Michael Lipsky. Disse vil redegjøres for senere i dette kapitlet.

2.1.2: Styringsmentalitet – internalisert styring

Denne eksterne moralen som vi internaliserer fra myndighetene gjør at vi kan styre oss selv, i kraft av at det skjer på vilkårene til styringsregimet. Befolkningen blir rammet inn i en byråkratisk og administrasjonsbasert struktur, preget av distinkte måter å bedrive statsstyring – og hva Foucault kaller *regimepraksis*. Ulike regimepraksiser gjør at vi innenfor liberaldemokratiske samfunn kan snakke om ”rettssystem”, ”helsesystem”, ”velferdssystem” osv (Dean 2010), Suverenitet, disiplin og myndighetsstyring betraktes som et triangel, hvor befolkningen er hovedmålet. Sikkerhetsapparatet med sin armé, politivesen, diplomati, spioner og etterretningstjeneste som dets mekanisme – hva Foucault kaller ”*govermentalization of the state*.” (Dean 2010). Lokalteter og aktører tillegges autoritet og makt til å konstituere domener som et objekt for styring og administrering.

Utfordringen blir å avkle hva som skjer når vi blir styrt og hvordan vi styrer. Overført til problemstillingen i forhold til UDI, vil dette ses i lys av utbredelsen av en distinkt styringskultur for saksbehandling.

Et distinkt trekk ved det moderne maktaspektet er dets bekymring med hva mennesker *ikke* har gjort – altså en persons manglende evne til å oppnå en forventet standard. Dette utløser primærfunksjonen i et moderne disiplineringsystem – avvikende atferd må korrigeres. Formålet bak denne styringspraksis er ikke et hevnmotiv, men reformering. Det innebærer å tilpasse seg samfunnets standarder og normsett. Gjennom den panoptiske disiplineringen lærer befolkningen å kunne styre seg selv – man blir integrert i en kulturell praksis. Institusjoner som følger fastsatte programmer for utdanning, medisinsk praksis og industrielle prosesser og produkter, iverksatt av nasjonale standarder, bidrar til en normalisering og kontinuitet. I analysen vil utbredelsen av en slik kultur bli betraktet som et instrumentelt verktøy fra den politiske ledelses side.

Styringsmentalitetsbegrepet fordrer da andre former for makt – især suverenitet og disiplinering. Således kan det betraktes som kretsløpet i *biomakten*, som redegjøres for om litt.

Innenfor styringsregimet ligger de faktorer som legger grunnlaget for saksbehandlingen: politisk dagsorden, produksjonspress, forvaltningens prinsipper om likhet, nøytralitet og faglighet, samt nasjonale lover og regler, og overnasjonale lover og konvensjoner. Dette intrikate samspillet utgjør da beslutningsrammene for de vedtak saksbehandlerne fatter på bakkenivå. Det er altså linjer som trekkes gjennom flere nivå.

Den politiske rasjonalitet er ifølge Foucault ikke en ren, nøytral kunnskap, som bare speiler den styrende realiteten. Styringen i seg selv skaper heller et diskursivt felt hvor den utøvende makt blir ansett som ”rasjonell”. Det etableres en ”politisk sannhet”, som produserer nye former for kunnskap som så resulterer i styringen av nye sett av reguleringer og intervensjoner.

I kontekst av denne oppgaven så vil denne politiske sannheten ses i sammenheng med hvordan UDI-saksbehandlerne handlingsrom er formet av formelle og uformelle styringssignaler, og hvordan kommunisering og opplæring av denne politiske sannheten foregår. Dette skillet mellom formelle og uformelle styringssignaler vil knyttes til en differensiering av den *uttalte* og den *reelle* politikk – hvordan den faktiske holdning samstemmer med den faktiske handling. Dybdeintervjuer med bl.a. saksbehandlere i UDI vil bidra til å forstå hvordan mekanismene bak denne differensieringen fungerer.

2.1.3: Biomakt – maktregimets kretsløp

I Foucaults maktbegrep utgjør relasjonen mellom stat og befolkning bestanddelene i et vekselvirkende kretsløp mellom myndighetens kontroll og overvåkning av befolkningen. Hvordan den kunnskap som erverves i den prosessen anvendes til å utvikle styringen. Biomakt er den andre formen for moderne makt, mener Foucault (Aakvaag 2008).

Figuren under forsøker å illustrere hvordan disse maktbegrepene fungerer innenfor et styringsregime. Biomakten blir således den vekselvirkende effekten mellom panoptikonets kontroll- og disiplineringsvegne, og hvordan kunnskap derfra anvendes, reformeres og så appliseres tilbake på befolkningen gjennom styringsmentalitet.

Foucaults rasjonale er at styring er moralsk ladet – noe vi internaliserer, og således lar oss styre av Den moderne staten oppnår en slik kontroll gjennom regulering av dets subjekter, som igjen leder til kontroll av populasjoner. Tidligere hadde staten makt og legitimitet til å ta liv. Gjennom *biomakten* mener Foucault at staten nå også intervensjoner i, og former hverdagslivet til individene. Livene blir forvaltet. Vi forvalter oss selv, i tråd med maktregimets styring – dets styringsmentalitet (Aakvaag 2008). Kretsløpet er en vekselvirkning mellom makt og sannhetsetablering som kan sammenfattes i én ufullstendig setning ”... *in knowing we control and in controlling we know*”.²⁵ Biomakten forutsetter med andre ord kunnskap om befolkningen, og makt til å utføre styring.

Da den panoptiske disiplineringsmakten etablerer orden lokalt, så skaper biomakten orden på et nasjonalt og internasjonalt geopolitisk nivå. Foucault mener således at makt primært er desentralisert, ikke-juridisk og produktiv. Selvstyringen er konstruert i sosiale omgivelser og fordrer en atferd i tråd med maktregimets styring. For innenfor de panoptiske institusjoner ligger det teknologier som muliggjør, produserer og regulerer ulike sosiale praksiser – hvor man normaliseres.

Motstandsbegrepet hos Foucault ligger i de samme felt hvor makten utøves: ” *where there is power there is resistance*.”²⁶ Han argumenter for at motstanden skaper nye bevegelser, nye mønstre – den er en del av produktiviteten og dynamikken som ligger i maktbegrepet. Motstand blir konkrete reaksjoner på makt, og utgjør en del av kretsløpet som definerer styringsregimet.

”... between a relationship of power and a strategy of struggle, there is a reciprocal appeal ... At every moment the relationship of power may become a confrontation between two adversaries” (Dreyfus, H L et. al, 1983, 226)

²⁵ <http://plato.stanford.edu/entries/foucault/>

²⁶ http://mypage.siu.hedu/hartmajr/pdf/jh_fouccirc_03.pdf

I analysen vil denne motstanden konkret kobles til flere nivåer, for å forsøke å finne ut hvor motstand er motstandsdyktig, og dermed fordrer endringer i styringen av utlendingsforvaltningen. Dette fokuset vil strekkes over flere nivå og dermed utgjøre en bærebjelke for drøftingen.

Statens anvendelse av den kunnskapen som produseres i institusjonene, er kjernen i biomaktens kretsløp. Overført til organisasjonsstudie av UDI, så styrer da myndighetene den styringen som forvaltes innenfor utlendingsforvaltningen. Med andre ord: institusjonalisering av direktoratet tilrettelegger for en styringskultur (Aakvaag 2008).

Det er i prinsippet som menneskets blodkretsløp, hvor blodet beveger seg sirkulært via hjertet gjennom arterier og vener – avhengig om det er på vei fra eller til hjertet. Blodet som pumpes ut i arteriene består av oksygen, blodceller og blodplasma, hvis hensikt er å bringe liv og funksjonalitet i organene. Blodet som returnerer gjennom venene har gitt fra seg oksygen, og bærer med seg karbondioksid på vei tilbake inn i kammeret for å bli revitalisert og begynne på et nytt, livgivende kretsløp. Denne prosessen er produktiv og elementær for at kroppens funksjoner skal fungere. Og som dette sirkulære gir liv til mennesket, så brukes denne analogien for å beskrive hvordan kretsløpet gir liv til biomakten.

I denne oppgaven blir Foucaults først og fremst anvendt for å forstå en institusjon, og ikke den øvrige befolkningen. Dette innebærer altså at hans maktbegreper vil overføres til dynamikken innenfor UDI. Dermed blir en av institusjonene som i det opprinnelige perspektivet ville blitt ansett som et middel for makt, nå betraktet som en premissleverandør for makt. Saksbehandlerne vil følgelig innta funksjonen som en befolkning, i kraft av at de internaliserer styringen fra maktregimet – eller i denne sammenheng: ledelsen. Ettersom problemstillingen er todelt så vil disse maktbegrepene også ligge som et abstrahert perspektiv på utlendingsforvaltningen som en del av et større europeisk regime. Hovedfokuset i oppgaven vil dog være på saksbehandlerne – hvordan de formes til den jobben de gjør som forvaltere av innvandergrupper. Om en slik eventuell bevisstgjøring vil påvirke handlingsutfall hos byråkraten og gi han/henne en større grad av autonomi, er diskutabelt. Derfor vil Michael Lipsky teori om bakkebyråkratene senere i drøftingen vektes mot Baumans perspektiv.

2.2: Zygmunt Bauman – modernitetens styring

I forlengelse av Foucault, og i et mer deterministisk rasjonale, fremholder Zygmunt Bauman at modernitetens styringsform ikke bare tilrettelegger for maktutøvelse. Hans syn på byråkratiet er at det gjennom sin hierarkiske struktur, muliggjør at mennesker kan handle i strid med egen moral. Dette aspektet vil knyttes til hypotesen om at saksbehandlerne har oppdraget med å forvalte en praksis som kategoriser søkerer på en måte som undergraver deres individuelle rettigheter. I forlengelsen av denne hypotesen ligger det en antakelse om at dette medfører moralske dilemmaer under saksbehandlingen.

2.2.1: Lojalitet, plikt og umenneskeliggjøring

Sosiologen Bauman betrakter byråkratiets form og virke som et produkt av moderniteten, i kraft av dets fokus på detaljert, funksjonell arbeidsdeling og utskiftningen av et moralsk med et teknisk ansvar (Bauman:2005). Dets arbeidsdeling skaper en nødvendig avstand mellom de hierarkiske nivåene i arbeidsprosessen. Betydningen av en slik distanse er at de fleste byråkratiske funksjonærer kan gi ordre og fullmakter uten å ha full kjennskap til effekten. Dette aspektet skaper en nødvendig distanse mellom handlingens formål og saksbehandler/byråkrat, omtalt av Bauman som; ”umenneskeliggjøringen av den byråkratiske handlings mål” (2005, 148). Denne prosessen av umenneskeliggjøring er uløselig knyttet til det moderne byråkratis fundamentalt rasjonaliserende tendenser. Menneskelige objekter, på lik linje med andre styringsmål, blir redusert til rene, kvantitative størrelser.

Dette perspektivet som fastholder at utviklingen av den byråkratiske administrasjonen har ledet til en organisasjonsstruktur som skjerner de ulike arbeidsområdene og nivåene fra hverandre. Dermed blir enkeltindividenes fokus på effektivitet og produktivitet, på bekostning av det moralske ansvaret og eventuelle ubehaget.

Oppgaveløsning innenfor en slik organisasjonsstruktur vil derfor bli betraktet med etisk likegyldighet, som snart forvandler seg til misbilligelse og kritikk hvis de yter motstand eller viser manglende samarbeidsvilje, slik at de byråkratiske rutinene blir forsinket (Bauman 2005:149)

Dette er en prosess som Bauman argumenterer for er knyttet til de rasjonaliserende tendenser som inngår det i moderne byråkratis fundament. Når menneskelige objekter reduseres til styringsmål, taper de sitt særpreg.

De er allerede blitt umenneskeligjort gjennom det byråkratiske språket som brukes, ved at byråkratene som arbeider med dem beskyttes mot etiske vurderinger tilknyttet deres rolle som forvalter – saksbehandler i denne sammenheng;

Umenneskeligjøringen begynner på det punkt hvor de mål den byråkratiske operasjonen er rettet mot, takket være distanseringen, kan bli, og blir redusert til kvantitative størrelser (Bauman 2005:148).

Den byråkratiske administrasjonens hierarkiske og funksjonelle arbeidsdeling muliggjør at menneskelige verdier underkastes den instrumentelle rasjonalisering av moral. Ifølge dette ståstedet så har altså det moderne byråkratiet internalisert formålsrasjonelle prinsipper, som er i tråd med Webers idealtipe. Bauman sier videre at premisene for en slik type styring er et utslag av administrative strategier, programmer og reformer. En vertikal, ovenfra- og nedstyring, betyr at ledere kan gi instruksjoner og fullmakter uten å fullstendig vite omfanget eller konsekvensen. Saksbehandlerne utfører samtidig sitt arbeid med en visshet om at de agerer i samsvar med organisasjonens mål- og styringsplan. Det er denne løse relasjonen mellom nivåene i organisasjonen Bauman mener bidrar til at moralske aspekter ved forvaltningsjobben mer eller mindre blir et ikke-problem når byråkratens arbeid rasjonaliseres og rettferdiggjøres gjennom styrings- og handlingsstrategier.

For den personen på hvis vegne handlinger blir utført, eksisterer de bare verbalt eller i fantasien; han vil ikke erkjenne dem som sine egne. ... Mannen som faktisk har utført dem vil, vil på den annen side alltid betrakte dem som en annen manns verk, og seg selv som et uskyldig redskap for en fremmed vilje (Bauman 2005:62).

For å underbygge denne argumentasjonen trekker Bauman linjene til Nazi-Tysklands Holocaust, og påpeker hvordan jødeutryddelsen ikke kunne vært utført på samme måte hvis det ikke hadde vært for den byråkratiske og formålsrasjonelle måten det ble utført på. Ofrene ble henrettet effektivt og målrettet. Det dreide seg rett og slett om produksjon, mener Bauman – en produksjon av død. Bauman formulerer det på følgende måte:

Den generelle konklusjonen er at den byråkratiske funksjonsform, slik den har utviklet seg i løpet av moderniseringsprosessen, inneholder alle de tekniske elementer som viste seg å være nødvendige for å utføre folkemordlignende oppgaver. Denne formen kan tjene til å gjennomføre folkemord uten grunnleggende endringer i struktur, mekanismer og adferdsnormer (Bauman 2005:150).

Som en motvekt til dette rasjonelle perspektivet på menneskers atferd, så vil neste teoretiker tilstrebe en mer postmoderne sosialkonstruktivistisk holdning, hvor Bauman og Webers

pliktoppfyllende byråkrater tillegges en betydelig større grad av egenrådighet og definisjonsmakt.

2.3: Michael Lipsky – makt og motstand i bakkebyråkratiet

Som Foucault har en ekvivalent i Bauman med tanke på modernitetens organisering av maktutøvelse, så er det også en kobling mellom Foucault og motstykket til Bauman. For som Foucault, så forfekter sosiologen Michael Lipsky at der hvor det finnes makt, finnes også motstand.

Lipsky har et kulturelt betinget fokus på hvordan politisk praksis kan forstås som et resultat av separate handlinger utført av flere individer, og hvordan handlingsutfall reproduseres (2010). Hvor Bauman betrakter byråkratiet med fokus på den hierarkiske styringen, så er Lipsky innrettet mot det horisontale nivået i organisasjonsstrukturen. Det er der byråkratene iverksetter organisasjonens praksis. *Bakkebyråkratene*, som han kaller dem, tilegnes da en betydelig autonomi og definisjonsmakt. Dette står i motsetning til Bauman, som betrakter disse byråkratene mer som verktøy for en formålsrasjonell, vertikal styring. I denne studien vil saksbehandlerne i UDI blir definert som bakkebyråkrater.

Bakkebyråkratens arbeid er preget av beslutninger som må tas innenfor et rom med begrenset tid og informasjon. Dette emdfører at kapasitet som vies til behandling av en sak må vektes mot kostnader og tidsbruk. Disse faktorene, ispedd en som oftest ikke ubetydelig arbeidsmengde, gjør at bakkebyråkratens beslutninger og vedtak ofte må foretas uten å vite om det finnes mer relevant informasjon som kunne påvirket beslutningsgrunnlaget (Lipsky årstall).

Rommet hvor dette arbeidet gjøres, kan for bakkebyråkraten oppfattes som dilemmafylt. Man er underlagt den offentlige forvaltningens byråkratiske rammer, men hver sak skal samtidig behandles individuelt. Dette er et aspekt som senere vil diskuteres i lys av eventuelle utfordringer ved å ivareta individets rettssikkerhet innenfor et felt som er berørt av politisering, juridiske rammer, og krav til effektivitet og produktivitet.

2.3.1: Autonomi som grunnlag for motstand

Ifølge Lipsky blir dette rommet en arena hvor ledelsens autonomi møter bakkebyråkratens intensjoner, verdier og ønsker om å behandle klienter, eller søkere, som individer. Dette kolliderer derimot ofte med ledelsens fokus på en effektiv saksbehandling, basert på håndtering av tilgjengelig informasjon innenfor gitte tidsrammer (Lipsky 2010). Et komplekst

rom kan føre til en vridning av mål, ifølge Lipsky. Bakkebyråkraten befinner seg i en situasjon hvor det må etableres en balanse og kompromiss med hensyn til praksis tilknyttet behandling av klienter. Det oppstår altså en rollekonflikt. I analysen vil dette drøftes ved å belyse hvordan Utlendingsdirektoratets saksbehandlere reflekterer rundt utførelse av de instruksjoner som blir gitt av ledelsen.

Lipsky fremsetter hovedsakelig to måter hvor konflikt og uenighet om mål kan få grobunn. Det første aspektet er opinionens forventninger; deriblant temaer som har bred folkelig appell, og som er gjenstand for debatt og potensielle konfliktlinjer. Innvandringspolitikk, og især innenfor asyl- og flyktningfeltet, er eksempler på et vedvarende debatttema. Integrering er som nevnt utlendingsforvaltningens andre primære funksjon, ved siden av kontroll. Dette aspektet er ikke hovedfokuset i denne oppgaven, men må likevel ikke undergraves. Kontroll- og integreringsaspektet i utlendingsforvaltningen er to tett sammenkoblede begreper, som nevnt ikke kan leses uavhengig av hverandre.

Lipskys andre dimensjon, som kan skape rollekonflikt med gitte instruksjoner, er samhandlingen mellom bakkebyråkratene – altså langs det horisontale nivået. På samme organisasjonsnivå skapes det ifølge Lipsky verdier og forventninger som ikke nødvendigvis er sammenfallende med arbeidsinstruksjonen og organisasjonens mål. Denne samhandlingen og utvekslingen med sine medmennesker gir da bakkebyråkratene elementet av motstandsevne og vilje til å hegne om sine egne interesser, på tross av at disse skulle fravike fra de mål ledelsen har satt (Lipsky 2010). I analysen vil dette testes, men da vil ”organisasjonens mål” problematiseres som et komplekst begrep, ved at uttalte og reelle mål nødvendigvis ikke er sammenfallede.

Lipsky påpeker at etableringen av rammene for interaksjonen mellom klient og bakkebyråkrat ligger hos sistnevnte, som da definerer strukturen og premissene for samhandlingen – *struktureringen av kontekst*. Dette gjør da bakkebyråkraten til premissleverandør ovenfor klienten, som da lærer hvilke forventninger som tillegges rollen som klient. I asyl- og flyktningforvaltningen foregår en slik opplærning også i de instanser søker/klient må gjennom før vedtaket fattes; registrering hos Politiets Utlendingsenhet, innkvartering og informasjon på mottak, og intervju og vedtak hos Utlendingsdirektoratet, etterfulgt av eventuelle anker overfor UNE eller domstolene. Lipsky har her et maktrelasjonelt fokus som strekker en linje mellom bakkebyråkraten og klienten, eller brukeren. Vekt på dette fokuset er grunnleggende forskjellig fra Bauman, som mer deterministisk anser dette rommet som nærmest automatisert, og heller retter blikket vertikalt oppover i styringskjeden.

Lipsky mener at man gjør om aktører til klienter gjennom en kategorisering – de går fra individer til å bli *brukere* av systemet. Han tillegger også relasjonen mellom bakkebyråkrat og klient en psykologisk dimensjon gjennom de fordeler eller sanksjoner som ligger i sakshåndteringen. Klienter søker sørvis og fordeler. Bakkebyråkraten søker kontroll over den prosessen og plasserer ifølge Lipsky disse attributtene fra klientene inn i relativt predefinerte kategorier. Klientene blir altså kategorisert som følge av de predisposisjoner bakkebyråkraten besitter. Disse predisposisjonene ville Bauman betraktet som et utslag av ledelsen formålsrasjonelle styring. Lipsky på sin side mener at denne mentaliteten er formet i et sosialt rom som går utover institusjonens. Bakkebyråkrats verdier, normer og moral er også formet av livet utenfor jobben. Det er dette aspektet som gir bakkebyråkraten motstandsdyktighet.

Bakkebyråkratenes rolle er altså i Lipskys forståelse hovedsakelig forbundet med klientprosessering, måloppnåelse. De vil alltid prøve å maksimere sin autonomi, samtidig som den blir forsøkt minimert fra ledelsen. Denne interaksjonen bidrar til at ledelsen belønner de arbeidere som imøtekommer instruksjonen. Bakkebyråkraterne har likevel ressurser til å motstå et slikt press fra ledelsen.

Dette relasjonelle rommet mellom bruker, bakkebyråkrat og ledelse, med hovedfokus på de sistnevnte, vil i analysen vektes mot de nevnte maktbegrepene hos Foucault. Formålet er å komme nærmere et svar på hvordan i saksbehandlingen autonomi, definisjonsmakt og eventuell motstanden kommer til uttrykk.

Produksjonspress, høy vanskelighetsgrad, kombinert med et ønske om å lykkes med *noen* klienter, ettersom man innser at man ikke kan redde alle. Lipsky kaller en slik selektivitet ”å skumme fløten” (*Creaming*). Enkelte klienter favoriseres da, til tross for forvaltningens prinsipper om likhet og nøytralitet. I analysen vil også andre forklaringer brukes for å fortolke en slik praksis, ved at noen skjebner anses som mer sårbare og med større behov for å få et positivt vedtak. Lipsky forfekter altså at bakkebyråkrats eget verdsett materialiseres gjennom sin praksis, og i teorien kan stigma som for eksempel rasisme og kjønnsdiskriminering få fotfeste.

The problem is not that moral judgments are made, but that the diffuse moral assumptions of dominant social orientations are likely to influence the decision. Or that dominant values may shape decisions despite competing normative standards that would provide alternative solutions (Lipsky, 110).

Bakkebyråkraterne er mottakelige for å få bekreftet sin forutinntatthet om verdenen ”utenfor” byråkratiet, og leser informasjon deretter – noe som forsterker den forforståelsen. Dette

skaper en struktur av ulikhet, ifølge Lipsky. Han argumenterer altså for at moral konstitueres i relasjonen med våre omgivelser. En eventuell forutinntatthet kan således bli en selvforsterkende prosess (2010). Denne strukturens verdier gjenspeiler det øvrige samfunnets, noe som fører til at enkelte stereotyper kan bli institusjonalisert, ved at det blir grobunn for bakkebyråkratene som forenkler, differensierer og etablerer rutiner basert på disse oppfatningene. Fra en klients perspektiv blir da innsigelser mot bakkebyråkratene også en protest mot rutinene – mot systemet.

I dette rommet blir det tradisjonelle weberske byråkratiidealet om upartiskhet og nøytralitet utfordret, ettersom byråkraten må forholde seg til klienten som et individ med distinkte trekk og en individuell historie. Ifølge Lipsky skaper altså denne maktrelasjonen et rom hvor bakkebyråkraten kategoriserer et individ basert på visse kriterier. Et tilsynelatende dilemma for bakkebyråkraten blir da dette skillet. Den andre personen er på den ene siden et medmenneske med sin unike historie og sannhet. På den andre siden foregår denne relasjonen innenfor et rigid, byråkratisk rammeverk hvor én skjebne ”bare” er én av mange.

Bakkebyråkraten kartlegger klientene basert på deres tilhørende kvalifikasjoner eller diskvalifikasjoner. Denne kategoriseringen er en del av den prosessen som gjør en person til en klient. Lipsky bruker en analogi fra krigen hvor det medisinske personell gjennom en såkalt *triagering*, kategoriserte rammede soldater inn i grupper; ”dødelig sårede”, ”alvorlig skadede”, og ”lettere skadede”. Ved å skape en slik prioritert rekkefølge kunne man optimalisere ressursbruken i behandlingen. Et problem med dette, sier Lipsky, er at feiltolkning kan få fatale følger. Plasseres en alvorlig skadet person i samme kategori som de dødelig sårede, vil dette kunne resultere i et uheldig utfall som fraviker fra den opprinnelige tanken. Relatert til bakkebyråkratens rolle i UDI vil dette knyttes direkte til hypotesen som er utgangspunktet for denne studien – at det foreligger en politisk predefinert kategorisering av individer i utlendingssaker.

Spesielt i forvaltningen av asylsaker er derimot ikke triageringen problemfritt, med tanke på at de fleste søkerne ankommer uten ID-papirer, og søkers forklaring er avgjørende. Dette aspektet leder til det avgjørende spørsmålet om *troverdighet* – som gjennom skjønnet utgjør et desto mer normativt element i saksbehandlingen. Skjønnet som bakkebyråkratene forvalter er altså sammensatt av både normative og deskriptive faktorer, og understreker kompleksiteten bak vurderingene som gjøres.

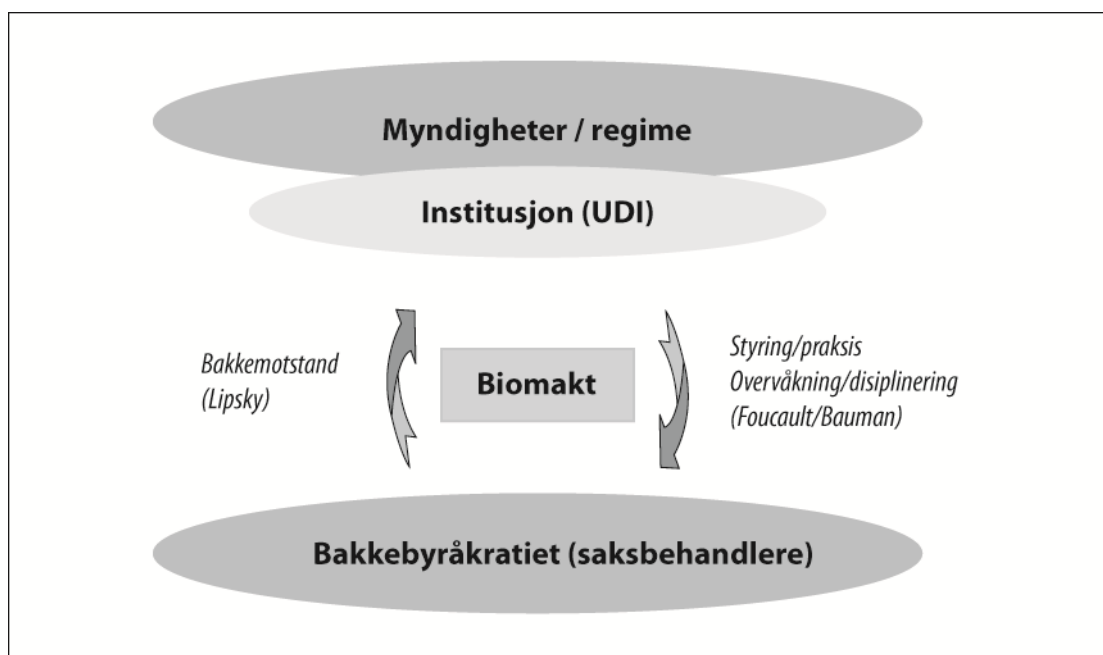
Lipsky forfekter at handlinger og valg innenfor dette intrikate rommet er såpass preget av individuelt skjønn at saksutfallet kan manipuleres etter bakkebyråkratens forgodtbefinnende. ”However, the problem of triaging in public service is not primarily that it

is sometimes destructive. It is that discretionary judgments are subject to routine abuse” (Lipsky 2010, 106). Det faktum at bakkebyråkraten er i direkte kontakt med klient, kombinert med den relative mangelen på kontroll fra ledelsen til å stagge denne friheten, tilrettelegger for en slik definisjonsmakt, autonomi og følgelig da også motstandsevne..

2.4: Makt- og motstandsbegrepene i skjønn forening

Foucault mener at maktregimet pålegger befolkningen sin styring, slik at befolkningen skal styres så ideelt som mulig. Dette overføres til kontekst av UDI, hvor saksbehandlerne forventes å handle opp mot idealet.

Figur 1 illustrerer en idé om hvordan Foucaults maktbegrep, i spenn med Bauman og Lipskys rasjonale, kan overføres Utlendingsdirektoratet som organisasjon. Saksbehandlerne blir i denne modellen populasjonen som er gjenstand for, og på samme tid et verktøy for maktutøvelse og motstand. Utlendingsdirektoratet blir betraktet som et styringsregime, koplet til et større regime på høyere styringsnivå. Direktoratets bakkebyråkrater, saksbehandlerne, normaliseres innenfor en struktur som består av samhandling mellom disse ulike nivåene.



Figur 1 Makt og motstand på nasjonalt nivå

Dette er altså en videreføring og en tolkning, hovedsaklig av Foucaults maktbegrep. Figuren er ispedd henholdsvis Bauman og Lipskys begreper relatert til styring og motstand. Den drøftingen som omhandler styring innenfor en nasjonal kontekst vil være knyttet til denne figuren.

2.5: Guy Goodwin-Gill - troverdighet som bærende element i asylpraksis

Guy Goodwin-Gill har et omfavnsrikt fokus i sin analyse asylpraksis- og politikk. I denne oppgaven vil hans perspektiver på troverdighet i saksbehandlingen, samt det aggregerte fokuset på nasjonal suverenitet i forhold til den internasjonale rettsliggjøringen tas til inntekt for drøftingen.

Han påpeker at relasjonen mellom søker og saksbehandler er en toveis kommunikasjon. Det foreligger objektive så vel som subjektive faktorer når flyktningsstatus skal determineres. Hovedansvaret ligger her på søkeren som skal redegjøre for sin sak, men praktiske betraktninger må tas av den som håndterer søknaden. Et element er den psykiske og fysiske forfatning søker befinner seg i, og hvordan dette påvirker kredibilitet og troverdighet (Goodwin-Gill 2007). De fakta som søkeren framlegger hviler derimot på hvor sannsynlig forklaringen oppfattes av saksbehandleren. På bakgrunn av informasjonen foretar saksbehandleren kvalifisert gjetting på hvordan søkerens framtid – avveid mot sannsynlighet og konsekvens for eventuell forfølgelse ved et avslag på søknaden. Denne argumentasjonen vil i drøftingen knyttes til empiriske data, i analysen av saksbehandlerens skjønnsmessige rom.

2.6: Suverenitet i forhold til internasjonal rettsliggjøring

Denne oppgaven har også som uttalt mål å betrakte den norske utlendingsforvaltningen som en del av et større regime. Den rettsliggjøring og politikktutforming som foregår på det overnasjonale planet former også nasjonale forhold. Dette underkapitlet vil presentere synspunkter på hvordan et europeisk immigrasjonsregime påvirker nasjonal politikk, og hvordan den internasjonale rettsliggjøringen håndteres av staters ønske om å hegne om egen suverenitet i utlendingspolitikken.

På et geopolitisk nivå vektlegger Goodwin-Gill (2007) mulighetene for nasjonal suverenitet i forhold til internasjonale forpliktelser. Han argumenterer for at nasjonalstaten er motstandsdyktig overfor et overnasjonalt innvandringsregime. Dette grunnes i at stater innbefatter seg med menneskerettighetsforpliktelser på det formelle plan, men legger ikke til rette for at de rettighetene som kan innfris blir lagt til rette for. Traktatforpliktelser må innføres i ”god tro”, som da impliserer at hver stat har en betydelig definisjonsmakt og kan lede nasjonalpolitiske føringer på egen innvandringspolitikk. Dette fører til at individuelle rettigheter kan være utilgjengelige, selv om de nødvendige midler benyttes for å implementere dette i nasjonal lov.

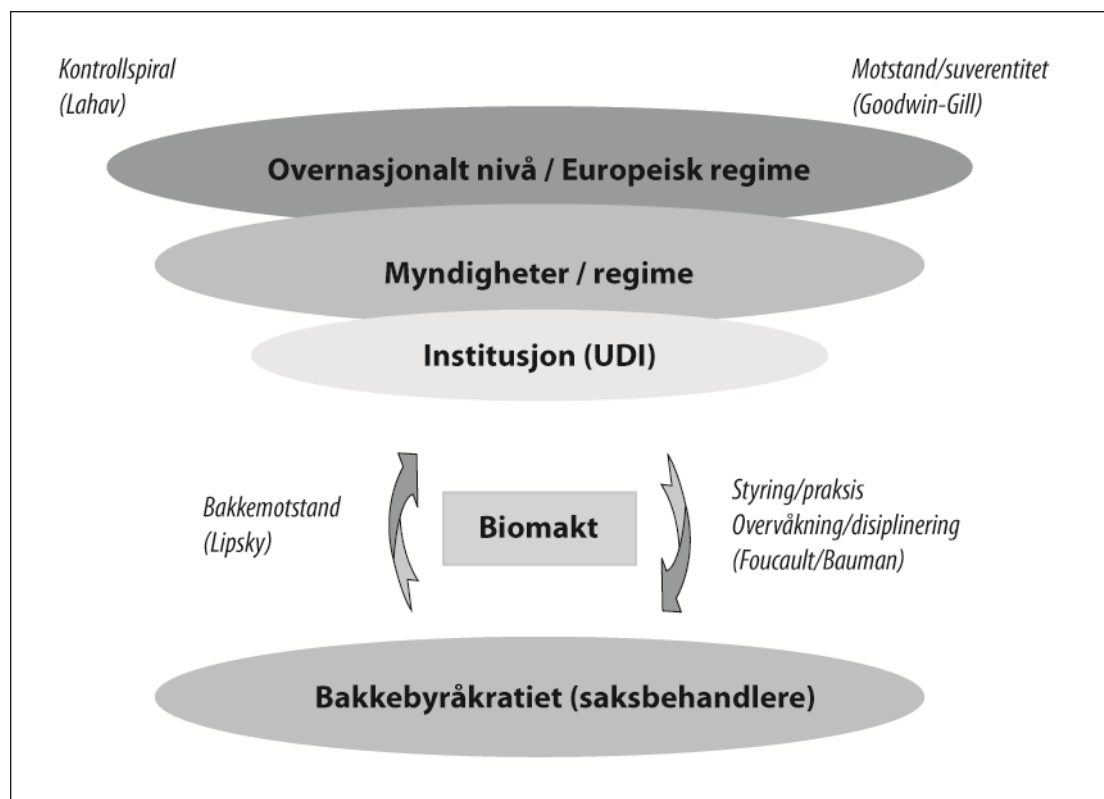
Drøftingen av disse aspektene vil inkludere Maktutredningens konklusjon. Den argumenterer for at nasjonalstaten mister mye av sin suverenitet til et overnasjonalt nivå, blant annet drevet av den økende internasjonale rettsliggjøringen (Østerud m.fl. 2003).

Dette avsnittet vil sammen med det påfølgende hovedsakelig være knyttet opp til del to i problemstillingen, hvor den norske utlendingsforvaltningen betraktes i en overnasjonal politisk og juridisk kontekst.

Gallya Lahav (2004) har fokus på krysspunktet mellom de nasjonale og overnasjonale. Hun problematiserer gjennom en institusjonell analyse av EUs innvandringspolitikk i hvilken grad europeiske land har frasagt sitt statlige styringsnivå og beslutningsmyndighet, til fordel for politisering på et overnasjonalt nivå. Hennes utgangspunkt for analysen er å betrakte styring på to nivåer; Det ene er definert som *mellomstatlige*, mens det andre nivået er det *overnasjonale*. Ved hjelp av dette flerskalaperspektivet prøver Lahav å analysere institusjonelle forsøk på å konstruere et felles immigrasjons- og asylregime. Dette er basert på hvordan land med ulike problemer tilknyttet immigrasjon ønsker å føre en mer selvstendig nasjonal politikk. En politikk som er mer uavhengig av det styringsregime som ligger på det overnasjonale EU-nivået. Lahav mener at dette ønsket om suverenitet bunner i det faktum at det er de folkevalgtes meninger som danner grunnlaget for dette ståstedet – en mening som da følgelig gjenspeiler opinionens. Én stats styringsmentalitet betraktes i relasjon med andre stater innenfor det overnasjonale kontrollregimet – som en ”nabolageffekt” på et mellomstatlig nivå.

Følgene blir et europeisk innvandringsregime som blir stadig mer restriktivt – drevet frem av hva hun omtaler som en *kontrollspiral* (Lahav 2004). Med dette menes det at land skaper et bestemt bilde av sin utlendingspolitikk. De etablerer en kultur, i det minste en myte, om å ha en restriktiv politikk – for å ikke virke mer attraktive enn andre land. Ifølge Lahav blir det graden av vellykket integrering som utgjør fundamentet i opinionsdannelsen.

For å illustrere tilpasningen av det teoretiske rammeverket til denne studien, så er figur 2 et forsøk på å forklare det flernivået som caset omslutes av.



Figur 2 Makt og motstand i overnasjonal kontekst

Denne figuren er konstruert på bakgrunn av de samme mekanismene som vist i figur 1, overført til en overnasjonal kontekst. Den siste delen av analysen vil trekke på dette perspektivet..

Bakkebyråkratiet relasjon til ledelsen er preget av en interaksjon som her knyttes til Foucaults makt- og motstandsbegrep, hvor Baumans rasjonale på den ene side er en dynamo for opprettholdelse av makt- og styringsbalansen. Lipskys motstandsbegrep blir på andre siden en motvekt til et formålsrasjonelt syn på styringen. I tillegg til dette intraorganisatoriske fokuset, vil også eksternt press på direktoratet anses å ha en betydelig rolle. Her ligger det nasjonale regimet, som gjennom deler av sin politiske ledelse også overvåker, disiplinere og direkte eller gjennom den administrative ledelsen styrer praksis. Innenfor den nasjonale kontekst vil opinionsdannelse, media, UNE, domstolsmakt og opposisjon være stikkord for motstandskrefter. De nasjonale myndighetene i et samspill med et overnasjonalt immigrasjonsregime. Spørsmålet om suverenitet vektes mot en internasjonal rettsliggjøring av ulik forpliktelsesgrad og Lahavs kontrollspiral som forfekter en slags "nabolagseffekt" mellom stater innvandringspolitikk innenfor det europeiske regimet. Disse mekanismene vil i

drøftingen kobles til organisasjonsteoretiske tilnærminger på styring; omgivelser, myte og image – begreper som vil redegjøres for i løpet av det neste underkapitlet.

2.7: Organisasjonsteoretiske tilnærminger

For å kunne begi seg inn på disse sammensatte, internasjonale relasjonene så er det en forutsetning å ha en forståelse av hvordan den statlige, byråkratiske organisasjonen fungerer. Presentasjonen av de neste organisasjonsteoretiske perspektivene har som formål å gjøre rede for hvordan styring kan betraktes i en institusjonell, så vel som nasjonal og overnasjonal kontekst.

2.7.1: Instrumentelt perspektiv – mål- og resultatstyring

Chrisensen, Læg Reid og Ramslie i ”Styring og Autonomi”, betrakter utlendingsforvaltningens organisasjonsformer, gjennom et sett av ulike organisasjonsteoretiske perspektiver. Det første, et *instrumentelt* organisasjonsperspektiv, vektlegger den administrative og/eller politiske ledelsens evne til rasjonell kalkulasjon og sosiopolitisk kontroll nedover i de vertikale styringsnivåene. Handlinger bærer preg av konsekvenslogikk, og er tuftet på mål-middelvurderinger. Arbeidsdelingen er en horisontal fordeling av rutinebaserte arbeidsoppgaver. Disse rutinene er gjerne dokumenterte som forskrifter eller rundskriv. Det er altså de strukturelle trekkene ved organisasjonen som avgjør grad av rasjonalitet (Christensen m.fl. 2006).

Et eksempel på denne type styring er endringene etter reformen i Utlendingsforvaltningen i 2001. Formelle styringsmidler og forskriftsstyring ble innført for å avlaste den politiske ledelsen, som også fikk avskåret sin adgang til å gripe inn i enkeltsaker. De fikk et innskrenket handlingsrom og mindre kontroll. Dette kan knyttes til begrepet om ”begrenset rasjonalitet”. Dette begrepet handler om at administrativ beslutningsatferd påvirkes av begrensinger på kapasitet og informasjonstilgang, slik at mål og ambisjoner må justeres i tråd med de rådende arbeidsbetingelsene. Det handler om en administrativ beslutningsatferd, hvor man med ufullstendig kjennskap til alternativer og konsekvenser handler innen bestemte strukturelle betingelser. (Christensen m.fl. 2006). Mål betraktes nærmest som idealtypiske, ettersom man ikke kan ha full oversikt i alle alternativets konsekvenser, samtidig som man ønsker å foreta det beste valget i den gitte situasjonen

I denne oppgaven vil dette også overføres til flere nivå; saksbehandlere i relasjon formelle/uformelle styringsvilkår, UDI som institusjon i relasjon til den politiske ledelse, den politiske ledelsen som statlig, til dels suveren aktør i et europeisk kontrollregime.

Denne idealtypen, som Herbert Simons kaller ” *the administrative man*”, er dermed en moderert utgave av den mer rasjonelle og egennyttige ” *economic man*”, som anses å være fullstendig formålsrasjonell i sine beslutninger (Christensen 2004). Denne modererte innfallsvinkelen kan i et instrumentelt perspektiv, herunder i en *forhandlingsvariant* av styring, hvor en heterogen ledelse blir enig etter en tautrekking – eller den *hierarkiske* varianten, hvor ledelsen er mer homogen og følgelig mer strømlinjeformet når det kommer til premisser og ideer for styringen. Et eksempel, som også vil omtales i analysen, er hvordan forhandlingsklimaet under mindretallsregjeringer kan gi eventuelle koalisjoner på stortinget relativt stor innflytelse.

2.7.2: Omgivelsesperspektivet – interne og eksterne påvirkningsfaktorer få riktig

Denne tilnærmingen står i kontrast til den proaktive formen til et formålsrasjonelt, instrumentelt perspektiv, og kjennetegnes av en mer reaktiv og responsiv atferd, og baseres på at det offentlige har to sett av omgivelser som påvirker forvaltningen; de *tekniske* og de *institusjonelle* (Christensen 2004). De tekniske omgivelsene består av enten interne eller eksterne tekniske omgivelser. De interne teknikkene er koblet opp mot de substansielle, interorganisatoriske aspektene ved organisasjonen – at vedtak, regulering og sørvis skal produseres. Institusjonelle omgivelser består av de myter om hva som er den rådende og aksepterte styringsformen – den organiseringen som er ”i tiden”.

Disse to variantene kan da anvendes hver for seg for å legitimere en praksis som enten forfekter effektivitet og måloppnåelse, eller en tilstrebelse av myter og symboler tilknyttet styring.

Det kan gjennom et omgivelsesperspektiv argumenteres for hvordan en innvandringsøkning var det uttalte motivet til hvorfor denne forvaltningen måtte delegeres til en egen etat i utgangspunktet: Delvis for å bedre hankses med en økende saksmengde, men også delvis for å distansere politisk ledelse fra et felt som stadig er gjenstand for debatt og konflikt (Christensen m.fl. 2006). Man kan her spore skillet mellom de to typene politikk: *uttalt* og *reell*, hvorav den første er den myten man etablerer som handlingsmotivasjon, og den reelle er grunnet i den faktiske årsaken. Fristillingen gjennom opprettelsen av UDI flyttet riktignok arbeidsmengde og en grad av ansvar bort fra den politiske ledelsen, men den direkte kontrollen med saksbehandlingspraksis ble med på flyttelasset. Denne relasjonen mellom den

politiske og administrative delen av utlendingsforvaltningen danner grunnlaget for hvordan dette feltet er organisert – og fortsatt organiseres. Christensen m.fl. påpeker, som nevnt tidligere, hvordan utlendingsfeltet er preget av en nærmest hyperaktiv jakt etter nye organisasjonsformer (2006). Dette vil ses i lys av spillet mellom politisk og administrativ side, og vil komme tilbake til senere i drøftingen.

2.7.3: Myter om styring som premissleverandør

Etterkrigstidens organisasjonslitteratur utvidet det weberske byråkratibegrep om organisasjoner som hovedsakelig lukkede systemer, med et *interorganisatorisk nettverk*, til også å betrakte organisasjonens omgivelser som premissleverandører. Man skiller da mellom *generelle omgivelser*, og de *internasjonale/globale omgivelsene*. Disse kan på sin side inndeles i sosiale, kulturelle, juridiske, politiske økonomiske, fysiske og teknologiske typer (Christensen 2004, 42).

De eksterne tekniske omgivelser er faktorer som utøver press for at organisasjonen skal øke den tekniske eller økonomiske effektiviteten. Disse pressfaktorene kan være både nasjonale og internasjonale. Organisasjonen kan velge å gi etter for presset ved å tilpasse styringen til det eksterne presset, samt etterleve de rådende *myter* om hva som er ideell styring. Dette kan øke legitimiteten til organisasjonsledelsen. F.eks nyheter om asylstrømmer, eller enkeltsaker i media, kan være faktorer i omgivelsene som leder til at grep ved styringen blir fattet.

Denne oppgaven vil gå ut i fra at det her foreligger en gjensidighet, og jeg vil derfor forsøke trekke linjer mellom disse nivåene. I kontekst av styringen av UDI så vil dette omgivelsesbaserte rasjonale anvendes for å avdekke et eventuelt skille mellom holdning og handling – tilsvarende uttalt og reell politikk. Dette vil også knyttes mot *image-* og mytedannelse, og hvordan en stats renommé har innflytelse på innvandringen.

2.7.4: Kulturelt perspektiv – institusjonalisering av verdier og normer

Mens den instrumentelle tilnærmingen er mer fremtidsrettet, er det kulturelle perspektivet preget av en etablering av en fortidsrettet forankret institusjonalisering av verdier og normer. Mytedannelser og tilpassing av omgivelsene innehar en grad av dekontekstualisering, Det kulturelle perspektivet har et større fokus på det interorganisatoriske nettverkets sosiokulturelle syn. Hvordan de organisatoriske trekkene fører til en internalisering av det sentrale politisk-administrative apparatets forankring i et sett av verdier og normer

(Christensen 2004). En organisasjon hvor det utvikles en særegen identitet, med framvekst av uformelle normer og verdier, utvikler hva man kaller institusjonelle, eller kulturelle trekk. Disse institusjonstrekkene kan karakteriseres som kjøttet og blodet rundt det organisatoriske skjelettet. Det "sitter i veggene". Kulturelle trekk oppnås primært gjennom sosialisering blant de impliserte aktørene (Christensen 2004).

Det kan kombineres med den instrumentelle tilnærmingen, hvor den da problematiserer hvordan henholdsvis uformalisert og formalisert kontakt påvirker styringen mellom politisk og administrativ ledelse. Man kan prate om at det utvikler seg en kultur mellom departement og direktorat.

Denne tilnærmingen anvendes altså for å belyse hvordan kulturelle trekk ved en organisasjon endres over tid, og hvilken organisasjonsform som oppfattes å være i tråd med ledelsens signaler. En slik kultur vil innebære en grad av *sti-avhengighet*, ved at disse kulturelt betingede faktorene preger og former organisasjonens utviklingsevne og virke. Selv om en slik sti-avhengighet nødvendigvis ikke gir en ønsket målbar effektivitet, så vil det kunne gi en stabilitet og dybde i de uformelle verdiene i en offentlig organisasjon. Eksempelvis argumenter Christensen [m.fl.] for at fristillingen av UDI og opprettelsen av UNE førte til mange av de faglig ansatte i Justisdepartementet flyttet over, og derfor kunne ivareta mønstrene fra organisasjonskulturen i departementet (2006).

Den sosialiseringen som fordres gjennom det kulturelle perspektivet, vil i analysen jamstilles med Foucaults normalisering gjennom internalisering av den rådende styring – en styring som vil betraktes som et utslag av et instrumentelt verktøy for regimet – eller overført til UDI-kontekst: den politiske og administrative ledelsen.

Som eksempelet over demonstrerer så kan en det etableres kultur innenfor en seksjon eller enhet, som nødvendigvis ikke er intendert fra ledelsens hold. En slik kulturell organisasjonsform kan også ha en *spillover*-effekt ved at en utbredelse av uformelle normer og verdier kan føre til økt effektivitet og kvalitet – og således ha en virkning som instrumentell styring ønsker å oppnå. Institusjonelle, kulturelle trekk trenger med andre ord ikke nødvendigvis å medføre mangel på kontroll og oversikt fra høyere nivå i organisasjonen. Organisasjonskultur kan manipuleres av lederskapet for å oppnå enda dypere politiske og administrative styringsmuligheter. Dette formålsrasjonelle designet mellom instrumentalitet og kultur har ifølge Christensen vist seg å ha god styringseffekt på både det amerikanske og nederlandske fengselssystemene, hvor man har maktet å definere en kulturpraksis som er klar og tydelig. Denne tilnærmingen baserer seg på et samspill mellom ulike situasjoner, identiteter og handlingsregler, og er dermed mer pragmatisk enn de to foregående

tilnærmingene er belyst her. Man benytter seg av hva Christensen kaller ”passenhetslogikk” (2004). Det baserer seg altså på en teknikk som preges av et samspill mellom politiske og administrative ledere, og premissene som ligger til grunn er preget av både formelle og uformelle/kulturelle normer, og innehar en begrenset rasjonalitet i sin styring

I analysen vil det drøftes hvordan valg av organisasjonsmessige ordninger brukes for å håndtere det politiske presset på denne delen av forvaltningen, i den hensikt å regulere avstanden mellom politisk og administrativ ledelse. En eksplisitt sentralisert styring gir mer tydelig makt hos departement og regjering, men det fører også til at politikerne lettere kan få skylda når utlendingsforvaltningen får kritikk for upopulær politikk. Alternativt kan politikerne la underliggende organer få større autonomi, ved å desentralisere, men da samtidig gi fra seg en større del av styringen. Disse mekanismene som psykologen Henry Murray kalte ”*Blaim avoidance*”,²⁷ vil i analysen belyses gjennom konkrete eksempler.

2.8: Sosialpsykologiske forklaringer på håndtering av arbeidsoppgaver

I tillegg til *blaim avoidance*, så vil ytterligere to psykologiske teorier anvendes i analysen, med hensikt å koble dem til saksbehandlingspraksis. Den første forklaringen, ”kognitiv dissonanst teori”, vil knyttes til eventuelle ubehag saksbehandlere opplever gjennom sin praksis knyttet til vedtak. ”*Confirmation bias*-teori” er en annen sosialpsykologisk teori, som problematiserer nøytraliteten og forforståelsen som ligger i å gjøre en revurdering av en allerede vedtatt sak.

En tilstand med kognitiv dissonans er en opplevelse av at en befinner seg i en ubehagelig situasjon, hvor det mest nærliggende handlingsalternativet i utgangspunktet strider imot personlig overbevisning. Ifølge teorien, utviklet av den amerikanske psykologen Leon Festinger, løser man denne konflikten ved å justere og tilpasse sin egen holdning.²⁸ For eksempel kan en person som er utro mot sin ektefelle kjenne skyld og anger, men gjøre ubehaget mindre for seg selv ved å endre sitt syn på utroskap – i det minste eget utroskap. Man kan redusere ubehaget gjennom å justere sin holdning, fordi for eksempel handlingen var situasjonsbetinget, eller at ektefellen fortjente det. Ved et valg mellom to like gode eller dårlige alternativer kommer man til å prøve å overbevise seg selv om at det man ikke valgte var dårligere, eller det som man holder på å bestemme seg for tross alt er bedre. Man streber

²⁷ <http://psychology.about.com/od/theoriesofpersonality/a/psychogenic.htm>

²⁸ <http://www.ithaca.edu/faculty/stephens/cdback.html>

altså etter en kognitiv balanse og forsøker å unngå kognitiv dissonans gjennom å rettferdiggjøre sine handlinger.

Confirmation bias baseres på at mennesket har en tendens til å bekrefte det allerede etablerte når man står overfor en vurdering eller handling som det foreligger en etablert mening rundt. Psykolog Raymond Nickerson mener dette sannsynligvis er det sosialpsykologiske begrepet knyttet til menneskers dømmekraft som fortjener størst fokus, og underbygger i sin artikkel følgende:

The point is that we seldom seem to seek evidence naturally that would show a hypothesis to be wrong and to do so because we understand this to be an effective way to show it to be right if it really is right (Nickerson 1998, 211).

Dette vil knyttes opp mot ulike elementer ved saksbehandlingen: hvordan kategoriseringen av søkere vil føre til at den ene søkeren fra en kategori lettere blir vurdert lik den neste. Ettersom individer ofte behandles som en kategori, så vil en konsistent praksis kunne underbygge en slik gjentakelse av det etablerte. En slik mentalitet kan også problematisere ankeordningene, både internt i UDI, men også overfor UNE og eventuelt domstolene. Senere vil dette siste poenget knyttes opp mot hvordan den brede bruken av Landinfo som faginstans kan betraktes å forsterke en slik konsistent, kategorisk og premissettende styringsmentalitet.

2.9 En teoretisk oppsummering

Gjennom dette kapitlet anses Foucaults maktbegrep å innebære en form for sosialkonstruktivisme hvor makt og styring er diskursive elementer som gjennom en utstrakt bruk av kontrollering og styring internaliseres av befolkningen. På den måten lærer befolkningen seg å tilpasse seg regimets styring – ved at man lærer å styre seg selv. Baumanns teori er også bunnet i et fokus på myndighetsutøvelse gjennom kontroll og styring, og at det i en byråkratisk form med etablerte mellomledd i handlingen er et av de mest forutsettende, fremtredende og feirede fremskritt i vårt rasjonelle samfunn (Bauman 2005). Et slikt rasjonale fremstår som en ideell ramme for den administrering og praksis som tilknyttes utlendingsforvaltningen. Men et mer postmoderne sosialkonstruktivistisk rasjonale er en påminnelse om at denne praksisen utøves av individer – som da ikke nødvendigvis er verken programmerte eller formålsrasjonelle. Dette er i tråd med Lipskys idealtypiske bakkebyråkrat, som tillegges en betydelig autonomi i saksbehandlingen. I denne studien vil dette ståstedet vektes mot det faktum at forvaltningens prinsipper om likebehandling, profesjonalitet og nøytralitet holdes i hevd. Dette åpner således for en kontrollbasert, formålsrasjonell styring i

tråd med Bauman, og dualiteten mellom disse to perspektivene vil være bærende for første delen av analysen.

Goodwin-Gill problematiserer troverdighetsaspektet ved saksbehandlingen, samtidig som han geopolitisk løfter fokuset ved å argumentere for at en økende internasjonal rettsliggjøring ikke nødvendigvis er ensbetydende med svekket suverenitet.

Lahav plukker opp den overnasjonale tråden og påviser en selvforsterkende kontrollspiral innenfor det europeiske regimet som er drevet av en slags ”nabolageffekt”, hvor ingen stater ønsker å være den åpne og liberale på grunn av den *pull*-effekten det medfører på innvandrerstrømmene. Dette poenget vil knyttes til organisasjonsteoretiske aspekter som omgivelser, image og mytedannelse. Også en kulturforståelse av organisasjonsstyring vil finne plass i drøftingen av UDIs saksbehandlingspraksis. Det vil bli argumentert for at etablering av kultur kan betraktes som et instrumentelt verktøy, og på den måten gi rom for både Lipsky og Bauman i samme rasjonale. De sosialpsykologiske faktorene vil da betraktes som egenskaper som forsterker en kategoriserende praksis, og på den måten virke forsterkende på den ønskede praksis.

3: Metode

I dette kapitlet vil jeg først fortelle om hensikten med nytteverdien av en kvalitativ, samfunnsstudie. Deretter vil de metodiske valg som er foretatt bli presentert, etterfulgt av en redegjørelse for veien fra etableringen av case, tilgang på informanter, produksjonen og til bruk av data. I forlengelse av dette vil jeg gjøre rede for de teorivalg og etiske disposisjoner som er gjort gjennom hele prosessen.

3.1: Valg av metodologisk tilnærming

3.1.1: Hensikten med samfunnsforskning

Samfunnsforskeren utfører arbeidet sitt ved hjelp av metodologiske og analytiske verktøy for å skape sin representasjon av den sosiale virkeligheten slik den blir oppfattet. (Ragin 1994). Sannhet blir på den måten det som ses, det som analyseres, tolkes – sannheten blir relativ.

All those who write about society construct representations about social life – descriptions that incorporate relevant ideas and evidence about social phenomena [...At] the most general level, social research includes everything involved in the efforts of social scientists to “tell about society (Ragin 1994, 6).

Med andre ord kan man si at samfunnsforskning innebærer vitenskapelig måte å fortelle om samfunnet. Dette impliserer en metode for å formulere eller teste hypoteser, ofte med utspring i en teori som prøver å forklare et fenomen. (Ragin 1994) Dette forutsetter en analytisk prosess, hvor funn i datamaterien fører til at den aktuelle hypotese eller teoretiske innfallsvinkel utfordres. Denne prosessen innebærer da en vekselvirkende relasjon, kalt *retroduksjon*. Dette innebærer en vekselvirkning mellom teori, begrepsmessige disposisjoner og empiri. En slik metode respektivt bestående av både deduktive og induktive elementer betegnes med det samlede begrepet *abduksjon*, og utgjør således et fleksibelt rammeverk som er veldig utbredt innen kvalitativ forskning. I denne studien er Bauman og Lipsky brukt for å belyse de empiriske funn fra to polariserte perspektiver.

3.1.2: Kvalitativ tilnærming til en organisasjonsstudie

Det kan altså argumenteres for at kvalitative tilnærminger er et bra verktøy for å studere sosiale fenomener. Empiriske funn skal da ideelt sett kunne utgå fra problemstillingen, og kartlegge de mekanismer som er observert og analysert. En forskers viktigste rolle blir da hvordan disse fenomener tolkes og analyseres (Thagaard 2008). Nettopp dette aspektet er

grunnen til at jeg vil snakke om *dataproduksjon*, fremfor *datainnsamling*. Data er et empirisk produkt som er konstruert gjennom min samhandling med informantene.

Silverman påpeker at en av styrkene til den kvalitative tilnærmingen er man kan studere kulturelle fenomener som er vanskelige å få tilgang til ved andre metoder (Thagaard 2008).

Dybdeforståelsen som kvalitative studier tilrettelegger for gir, ifølge Alexander George og Andrew Bennett, en mer detaljert informasjon om komplekse årsakssammenhenger (2005) Det er da mulig å avdekke samvariasjon mellom en rekke variabler, og man kan justere og tilpasse den forventede årsakssammenheng. Det er altså en dynamisk prosess preget av en fleksibilitet og dialektikk mellom dataproduksjon, teori og analyse. Som Christensen m.fl. (2006) argumenterer for, er en denne tilnærmingen til utlendingsforvaltningen nyttig for å kunne avdekke kvalitative elementer som kvantitative studier ikke vil avdekke.

3.1.3: Case – avgrensning av fokus

Et case kan defineres som studier av et avgrenset fenomen som blir observert på et gitt tidspunkt eller over en viss tidsperiode, og blir som oftest relatert til et intensivt og kvalitativt orientert forskningsdesign – i motsetning til ekstensiv og surveybasert forskning (Jakobsen, S.E. forelesning, høst 09). Innenfor medisin er et godt case noe som er sjeldent, men som kan diagnostiseres. I historie regnes et godt case hvis det kan forklare senere historiske hendelser. I samfunnsvitenskapen, ifølge Svein S. Andersen (1997), betraktes det som et godt case dersom det har teoretiske implikasjoner. Dette uttrykker en generaliserende ambisjon, og betyr at caset ikke kan forklares og beskrives kun ut fra seg selv. I prinsippet finnes det ingen grenser for hvor mange innfallsvinkler man kan ha til samme case. Andersen bruker Romerrikets fall som eksempel, og sier at hele 210 forklaringer er blitt argumentert å være årsakene til dets fall. Således blir alle case-studier analytiske konstruksjoner. De kan alltid betraktes som eksempler på mange ulike empiriske, så vel som teoretiske univers, avhengig av hva man vektlegger – hvilket fokus man har.

I denne studien utgjør Utlendingsdirektoratet caset. Andersen påpeker at man alltid vil være predisponert når man kvalitativt studerer innen et case – både deduktivt og induktivt. Dette kan begrunnes med at man alltid vil ha en forestilling om hva/hvorfor/hvordan premissene for caset er lagt, gjennom den forestillingen en har. Disse forestillinger betraktes gjennom den begrepsinnfatningen brillene dine har, eller som Hernes siteres fra *Modellenes maskerade*: ”Data taler ikke for seg selv – de bruker modeller som medium” (Andersen 68, 1994).

En slik vekselvirkning mellom empirisk forskning og teoretiske disposisjoner som da blir nærliggende for en kvalitativ case-studie kalles da *abduksjon*, og erfaringsmessig øker innsikten i fenomenet som studeres økes relativt proporsjonalt med mengden empiri og refleksjoner som erverves underveis i prosessen. Dette impliserer da at det kan være utfordrende å ha et ferdig utarbeidet sett kategorier fra starten i prosessen, men at disse kategoriene utvikles underveis som det empiriske og teoretiske grunnlaget styrkes. I egen studie av UDIs saksbehandlere er det blitt tydelig at mitt kunnskapsnivå har økt i takt med feltnotater, teoretiske utforskninger, tentativ analyse og innsamlet data. Det har medført at de første intervjuer ikke har dekket det samme tematiske spekteret som de senere intervjuene gjorde. Sannsynligheten for at de første intervjuene i den forstand er av mindre verdi, er en legitim påstand – men det har likevel vært noen nødvendige første skritt mot å utarbeide en temasentrert forankring som kan legge grunnlaget for en tilfredsstillende analyse.

3.1.4: Motivasjonen bak studien

Denne studien av UDI ble som nevnt utløst av informasjon om hvordan sakseehandlingen fungerte – eller eventuelt *ikke* fungerte. Jeg fikk gjennom en advokat innsyn i et par avslag på asylsøknader, etter samtykke med hans klienter. Den oppfatningen jeg da fikk gjorde at jeg umiddelbart fikk en ide om hvordan den teoretiske rammen for en studie kunne konstrueres.

Det var på dette tidspunktet at hypotesen gradvis ble utarbeidet. Saksbehandlerne virket å arbeide innenfor et utrolig komplekst og diffust rom, hvor flere hensyn vektet mot hverandre: forvaltningsprinsipper om likhet og nøytralitet, juridiske lover og føringer – nasjonale så vel som overnasjonale, samt politiske hensyn. Dette, kombinert med en fasinasjon for hvordan organisasjoner styres i krysspunktet mellom instrumentelle og formålsrasjonelle føringer, versus et kontekstbasert, kulturelt perspektiv, så ble altså den generelle tilnærmingen tentativt pakket inn i en organisasjonsteoretisk ramme. Prosjektets form lignet nå på hva Andersen (1997) kaller *case-studie*. En slik tilnærming til case forutsetter at eksisterende begreper og teorier anvendes, og gir således kriterier for empirisk relevans. Vektlegging av ulike sider ved et casemateriale kan derimot åpne for flere teoretiske tolkninger, så en slik tilnærming blir da preget av en stor grad av fleksibilitet. Slike studier representerer derimot ikke vanligvis bidrag til å utvikle teoretisk innsikt videre, ettersom hensikten er å anvende generaliseringer for å belyse enkelte saker (Andersen 1997). Fortolkende studier av denne typen bruker begreper og teoretiske sammenhenger til å oppsummere eller strukturere empirisk materiale. Andersen setter fingeren på at man i teoriinformerte case-studier, eller fortolkende studier, som han kaller det, må være var på at

det empiriske materialet kan framstilles i forhold til flere hovedhistorier – som analogien til Romerrikets fall viste. Dette er dog avhengig forskers styrende interesse, og hvordan materiale fanges inn og tolkes på en fortettet måte.

3.1.5: Teoretiske valg

De teoretiske disposisjonene mine og funn av case kan også delvis minne om en tilsynelatende ambisiøs tilnærming som Andersen kaller ”mikrostudier og reformulering av makroteori” (Andersen 90, 1997). Dette forutsetter derimot en evne til å velge ut rett case, som man så styrer det empiriske arbeidet ut fra. Falsifisering av hypoteser blir da utgangspunkt for reformulering av teori, fremfor forkasting av teorier – altså et vanlig utgangspunkt for all hypotetisk-deduktiv forskning. Det grenser således mot en teoriinformert tilnærming, hvis mål er å bygge videre på teorien. Denne koplingen er en form for kontekstuell analyse, der hypoteser dreier seg om sammenhenger mellom mikro- og makrosystem. Det er derfor en anvendt metode for å utvikle implikasjoner av maktteori for ulike deler av samfunnet. Caset setter da i gang en prosess som fører til reformuleringer av teori, men fremfor å forkaste teorien ved avvikende funn, så bygger man videre på den.

Denne studien har betraktet et sosialt fenomen i kontekst av maktrelatert teori, og har ikke hatt ambisjoner om å systematisk tilføre elementer til etablert teori – men heller ”låne” de aspekter fra teoriene som har vært sammenfallende med mine funn, og således endt opp med en teoretisk syntese som forklaring. Både Michael Lipsky og Zygmunt Bauman opererer med idealtypiske forståelser av byråkraten, så det vil være utopisk å tro at funn skulle sammenfalle fullstendig med en av disse typene. Fokuset på forholdet mellom mikro- og makronivå som denne metoden innebærer, er også et aspekt ved den som tiltalte min egen tilnærming, ettersom saksbehandlernes rolle blir betraktet som et produkt av dialektikken mellom de styringsnivåene de forholder seg til. Biomaktbegrepet impliserer at for å skjønne hva som skjer på ”bakken”, så må man se det i kontekst – man må se dynamikken mellom styringsnivåene. ”in studying the society we go from the whole social context to the problem, and in studying the problem we go from the problem to the whole social context.” (Andersen 91, 1997)

Det er altså vanskelig å determinere én bestemt metode som er anvendt. Grunnen til dette tror jeg er den kvalitative studies fleksible natur, kombinert med undertegnede innledningsvise begrensede kunnskaper; teoretisk, og naturligvis empirisk.

3.2: Feltprosess

3.2.1: Historien bak tilgang på data

Jeg kom i kontakt med en imøtekommende ansatt i UDI. Denne personen, som satt i lederposisjon, viste en overveldende inspirerende vilje til å bidra til at en studie av organisasjonen skulle være gjennomførbar. Det første intervjuet, som bar preg av en mer uformell samtale, ble den første direkte informasjonen fra UDIs side. Et veikart for den videre prosessen ble tegnet, og utsiktene så lovende ut. Det som trengtes var en formell godkjenning ved at disposisjon og en tilfredsstillende prosjektskisse, i tillegg til en sikkerhetsklarering og godkjenning fra ledelsen var eneste stopp før arbeidet med å samle et utvalg informanter kunne starte. Det skulle derimot vise seg at veien til ytterligere informasjon likevel skulle bli mer tungrodd enn hva det nå så ut som.

Etter en periode på 2-3 måneder med fortsatt god dialog, og hva som fremdeles virket å være som starten på et bra samarbeid, ble det gradvis tydelig at veien frem til godkjenning og aksept hos UDI var mer kronglete enn tidligere antatt. Noen ytterligere uker senere med korrespondanse med e-poster og telefoni med ulike personer i ledelsen så var den endelige beskjeden at saksbehandlere ikke har kapasitet til stille opp til intervju. Det ble i samme e-post argumentert for at UDI har relativt stor pågang fra forskere og studenter, og alle kan ikke da imøtekommes. Saksbehandlere må dessuten ”prioritere kjerneoppgavene sine”. Det ble tydelig at denne tilnærmingen ble vanskelig, så valget falt da på en mer uformell snøballmetode som kilde til dataproduksjon.

Én av disse aktuelle informantene fra asylavdelingen til UDI videresendte derimot henvendelsen min til en leder i UDI, som så sendte meg en e-post hvor det ble gjort oppmerksomt på at det var blitt registrert at det er tatt kontakt med en saksbehandler i asylavdelingen. Det ble gjort oppmerksomt at en studie av UDI ikke kunne baseres på ett intervju, og erfaringsmessig besitter ikke masterstudenter tilstrekkelige kunnskaper for å kunne fordype seg i denne problematikken.

Det ble også eksplisitt formulert at en problemstilling vedrørende saksbehandlerkultur var en tynn kobling til samfunnsgeografi som disiplin. Derimot ville en overbevisende problemstilling med faglig relevans føre til at organisasjonen kunne bistå i studien. I de påfølgende ukene ble det sendt skisser med problemstilling, teori og metode – alle til den samme potensielle portåpneren. Det ble ikke formidlet fra min side at jeg allerede hadde vært i kontakt med ledelsen, eller at det allerede var gjort intervjuer med saksbehandlere. Det føltes ikke som mitt ansvar å redegjøre for, når denne personen virket å allerede ha fastsatt og

konkludert med at jeg var dårlig forberedt og kun hadde én person i utvalget. En av de intervjuede, som på grunn av sin innsikt og lange erfaring, viste seg å bli en nøkkelinformant, hadde følgende kommentar til den nevnte korrespondansen:

For det første har de ikke noe med å vurdere din prosjektskisse. Det er ikke deres oppgave i det hele tatt. Og hvis de sier at det ikke er godt nok, så burde de bare si at de ikke er interessert, og ikke gjøre noe mer ut av det (Nøkkelinformant, 12.4.2011).

Selve prosessen bak å tilstrebe seg tilgang til informasjon er også av verdi for forskningsprosessen, ettersom denne delen beskriver utfordringer og andre mekanismer hos studieobjektet – i dette tilfellet UDI. Alt kan tolkes som verdifull informasjon – sjøl tilbakeholdenhet og motstand. Etnografene Martyn Hammersley og Paul Atkinson (2003) påpeker at til og med i formelle byråkratiske organisasjoner er det ikke alltid tydelig hvem sin tillatelse en trenger eller hvem det er hensiktsmessig å innsnigge seg hos. Disse avvisende tilbakemeldingene svekket ikke min opprinnelige interesse for feltet. Tvert imot. Jeg forsøkte derimot å imøtekomme de kriteriene som ble stilt, ettersom jeg var nysgjerrig på det håndplukkede utvalget av saksbehandlere jeg ble lovet hvis jeg skulle få innvilget tilgang. Dette førte til at flere e-poster ble utvekslet, og det ble tydelig at dette kanskje ikke var veien å gå. Denne etter hvert ”kafka-aktige” fornemmelsen av å gradvis føle seg totalt villfarene i hva som innledningsvis fremstod som et overkommelig organisasjonslandskap, gjorde at usikkerheten til egen kompetanse og innsikt økte – parallelt med hvordan prosessen bevegde seg i en stadig mer uviss og nærmest maktesløs retning. En av informantene fikk under intervjuet høre om denne prosessen og uttalte:

Ja, du ser når du henvender deg, prøver å få tak i info. Du gjør uavhengig forskning, ikke sant? Men det blir jo trenert – og det skjer jo igjen og igjen, enten det er masteroppgaver, forskning eller journalister – tror ikke det er ’bare bare’, altså (Saksbehandler 3, 30.9.2011).

Føljetongen med portvakten fortsatte derimot og responsen på mine stadige tilnærminger var dog av samme steile karakter hver gang; prosjektbeskrivelsen var for vag, problemstillingen ikke overbevisende, og kunnskapsnivået for lavt. Det ble i denne korrespondansen eksplisitt uttrykt av portvakten at det vil være etisk i grenseland å la meg, som en

for lite forberedt masterstudent, få tilgang på saksbehandlere. Har man ikke tilstrekkelig med kunnskap og data så får man heller ikke formidlet et representativt bilde av organisasjonsvirksomheten (e-post, Portvakt, 16.11.2011)

Videre i e-posten underbygde portåpneren disse påstandene ved å rådføre seg med en av de ansatte med juridisk utdanning, som fastslo at begrepsapparatet mitt var hanglende. Juristens betraktninger av problemstillingen min ble tatt med i én av e-postene fra portvakten:

Umiddelbart er jeg litt forvirret men det er nok også fordi han bruker en annen terminologi enn det juristene bruker - evt at han anvender våre uttrykk på en annen måte. Jeg er litt usikker på om han vil se på rettskildebruken og subsumsjonen slik første del av det markerte indikerer eller om han vil se på skjønn slik siste setning indikerer. Forvaltningens skjønn er noe litt annet og vurderes bare i "kan" bestemmelser i lovverket. Subsumsjon derimot brukes også på "skal" bestemmelser (e-post, Portvakt, 31.1.2011).

Thagaard (2008) påpeker at enkelte portåpnere ønsker å utøve overvåkning og kontroll over situasjonen, og gjør dette gjennom å enten blokkere visse typer spørsmål eller ved å styre forskeren i en annen retning. Denne kritiske portvakten mente som nevnt at problemstillingen ikke hadde samfunnsgeografisk relevans, og oppfordret meg heller til å skrive en oppgave om pengeoverføringer fra Norge til utlandet. Nøkkelinformanten, med lang yrkeserfaring fra flere nivå innen UDI, uttrykte skepsis overfor en slik oppfordring:

... og det at de skal påvirke hva du skriver, det blir feil – det kan ingen forvente. Jeg vet ikke, men det kan hende at det er typisk for utlendingsforvaltningen – man blir innelukket. Lever i sin egen verden og føler at man blir angrepet utenfra.. Jeg må si at jeg synes ikke at media angriper UDI og UNE, men snakker du med dem så mener de selv at de er skyteskive. Er noen mekanismer som ikke kan begrunnes rasjonelt. Kanskje de føler seg – ikke paranoid – med litt i den retningen. Ja, man føler seg angrepet og vil være forsiktig. Jeg husker jo selv da jeg uttalte meg til media da jeg arbeidet der – jeg oppfatta ofte de sitatene ofte mer negative enn de kanskje var (Nøkkelinformant, 12.4.2011).

På dette tidspunktet gav jeg opp jakten etter informanter gjennom den formelle kanalen, og fortsatte å rulle videre på snøballen som allerede hadde gitt meg saksbehandlerinformanter fra UDI. Utvalget er således strategisk motivert og som nevnt determinert ved bruk av nevnte snøballmetoden. Denne fremgangsmåten ble en naturlig konsekvens av at UDIs ledelse formelt holdt døren såpass lukket i såpass lang tid, at snøballmetoden i Utlendingsdirektoratets bakgård til slutt ble ansett som den endelige løsningen. Det neste året foretok jeg flere intervjuer med informanter fra Politiets Utlendingsenhet (PU), UNE, Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS), Norsk Folkehjelp, en advokat, åtte flere informanter med saksbehandlerbakgrunn fra UDI, i tillegg til en enhetsleder.

3.2.2: Etisk, posisjonalt og forskningsansvar

Noen ganger kan de relevante portåpnerne blokkere tilgangen helt. En løsning kan dermed være ”hemmelig forskning”. Aktkinson og Hammersley (2003) påpeker at dersom man fra starten gir fullstendig informasjon om prosjektet til portåpnerne og andre involverte, kan dette føre til at man på et senere tidspunkt nektes tilgang, hvis en skepsis hos studieobjektet har utviklet seg til å bli et mistillitsforhold. En tilnærming basert på at deler av sannheten unndras bør likevel unngås så langt som det er mulig – ikke bare ut i fra pliktetisk ståsted, men også fordi det kan slå negativt tilbake senere i prosessen. Denne forhandlingen blir en balansegang, hvor både etiske og strategiske overveielser må legges til grunn.

Som gjort rede for har tilgangen på data i denne studien ikke vært strømlinjeformet, noe som har bidratt til noen etiske tenkepauser underveis i prosessen vedrørende min posisjon.

Posisjonert innsikt handler om den posisjon, kompetanse og forforståelse en forsker har for å studere sosiale situasjoner. Denne forforståelsen og tilknytningen, påpeker Thagaard (2008), definerer utfordringer som forskeren må håndtere. I studier av en kultur vil utfordringen være å skape distanse til denne forståelseshorizonten. Etiske betenkeligheter oppstår ofte i en asymmetrisk maktrelasjon mellom forsker og informant, hvis den ene parten inntar en mer dominant rolle. I mitt tilfelle følte jeg meg underlegen i de første intervjuene, ettersom kunnskapene var relativt dårligere. Etter hvert som erfaring og kunnskapsnivå økte, så følte jeg mer komfortabel og selvsikker: ”Ethical proficiency, in this perspective, involves dimensions of skill and craftsmanship, knowing the good practices of the trade...” (Kvale 79, 2009).

Steinar Kvale prater om hvordan kvalitative studier ofte blir ansett som iboende etiske, ettersom rasjonale bak slik forskning i mange tilfeller er etisk motivert, og kvalitativ forskning er komplekst knyttet til flere etiske fallgroper. Dette gjør ikke automatisk metoden etisk suspekt, men det gjør den heller ikke etisk god heller – noe Foucaults vurdering av kvalitative intervjuer fremholder, her sitert i Kvale (2009):

My point is not that everything is bad, but that everything is dangerous, which is not exactly the same as bad. If everything is dangerous, then we always have something to do, and this is true for those in the field of qualitative interviewing (Kvale 2009, 76).

Kvale påpeker at forskeren er moralsk ansvarlig, ikke bare med hensyn til abstrakt etisk kunnskap og kognitive valg, men en moralsk integritet som går på følsomhet og dedikering til moralske aspekter ved sine handlinger. (Kvale 2009) Ifølge Kvale er en slik integritet især

viktig i en intervjusituasjon, ettersom man som intervjuer er det primære instrumentet for tilstrebing av kunnskap. Det blir da følgelig vesentlig at man er klar over den posisjon man har i denne rollen for å kunne balansere etiske og vitenskapelige disposisjoner. "The independence of research can be co-opted from "above" as well 'below', by those funding a project, as well as by its participants" (Kvale 2009, 74). Kvalitative intervjuer er altså en interaktiv prosess, hvor profesjonaliteten til forskeren blir satt på prøve. I antropologien snakker man om "going native" når man nærmest blir en kameleon og tilegner seg det samme verdsett og meninger som informantene. Kvale forteller at forskere uetisk kan utvise en empati som medfører at man tøyser regelen for informert samtykke slik at man kan erverve forklaringer fra informantene som de senere vil kunne angre på. Han drar en analogi til å oppføre seg som en "trojansk hest", ved at man lurer seg inn i område hvor man i utgangspunktet var ubuden (Kvale 2009).

Overført til mitt case, så vil en slik analogien for så vidt være plausibel. Som nylig gjort rede for så var den delen av ledelsen jeg var i kontakt ikke særlig velvillige i forhold til prosjektet mitt – saksbehandlerne hadde ikke kapasitet, jeg måtte skrive bedre, eller om et annet tema. Likevel skrev jeg denne oppgaven – og gjorde intervjuer med saksbehandlere i UDI. Disse informantene var veldig opptatte av anonymisering, og dette aspektet har jeg strebet etter å innfri. UDI er en stor, tung offentlig organisasjon, så det absolutt overveiende etiske fokuset har vært på å beskytte informantene. Det er gjort flere grep for å bevare informantenes anonymitet: Utvalget av saksbehandlere består jevnt fordelt av nåværende og tidligere ansatte. Det vil ikke bli spesifisert hvilken avdeling eller enhet de nåværende saksbehandlerne arbeider i, og deres fartstid i organisasjonen blir heller ikke nevnt. Intervjuguiden er konstruert etter prinsippene til en temasentrert tilnærming, hvor dette skal overføres til analysen. Thagaard påpeker én av fordelene med denne tilnærmingen:

Når beskrivelsene fra informantens situasjon ikke presenteres i sin helhet, er det vanskelig for den enkelte informant å bli gjenkjent av andre, og vedkommende vil heller ikke så lett kjenne seg selv igjen i teksten (Thagaard 2008, 187)

Intervjuguiden vil for øvrig ikke legges ved som vedlegg. Det betraktes ikke som hensiktsmessig, ettersom den for det meste ble liggende i baklomma under intervjuene, som naturlig tok formen til et semistrukturert opplegg. Intervjuguiden bestod da av et fåtall stikkord, som hvert var knyttet til de ulike temaene som utgjorde retningslinjene for samtalene med informantene. Det ble gjort opptak i alle intervjuer bortsett fra ett, etter ønske fra informanten.

Under intervjuene ga noen av informantene ut sensitive opplysninger som de senere ba meg ikke bruke fordi de fryktet et bestemt sitat kunne spores tilbake til dem. Det ble selvsagt respektert, i ånd med Denzin og Lincoln som sier at:

The value of the best research is not likely to outweigh injury to a person exposed. Qualitative researchers are guests in the private spaces of the world. Their manners should be good and their code of ethics strict (Denzin m.fl. 2008, 140).

Forhandlingsprosessen bak tilgang på data innebærer også at etiske utfordringer må tas med i betraktningen, både når det gjelder hvem sin tillatelse som burde anskaffes, samt hvilke behov og interesser som bør ivaretas hos det aktuelle utvalg hvor tilgang blir gitt. UDI er som nevnt et stort offentlig forvaltningsorgan, og anses ikke i denne kontekst som en sårbar gruppe.

Dagens metodelitteratur, som er preget av en interaksjonisme fremhever at det er en gjensidighet mellom forsker og informant, og denne uformelle relasjonen bidrar til utvikling av kunnskaper og forståelse. Thagaard kaller denne gjensidigheten mellom forsker og informant for en *fortolkende* praksis, og refererer da til hvordan aktiv intervjuing fortløpende skaper mening til de beretninger som kommer frem i en intervjusetting (2008). Det er viktig at forskningens premisser og eventuelle konsekvenser av publisering blir redegjort for i forhandlingsprosessen, og intervjuobjektene er blitt informert om relasjonen mellom undertegnede og UDIs ledelse.

Et par av informantene var ikke overrasket over, hva den ene som nevnt kalte ”typiske treneringsmetoder”, og forklarte dette ved å si at UDI sannsynligvis har oppfattet det som om jeg var skeptisk til visse deler av saksbehandlingspraksisen deres, og var derfor lite interessert i å gi meg tilgang:

Det er nok en holdning hos UDIs ledelse at man ikke snakker så mye. For det kan misforstås. Det er store spenninger i UDI, hos de ansatte nederst og de lenger oppe. Det er en frykttkultur internt, og det er et stort fokus på at man ikke skal flagge at man jobber i UDI. Direktoratet er redde for dobbeltroller. For som forvaltningsorgan må man ha tillit hos befolkningen. Jeg synes derimot de går for langt i kontrolleringen. (Saksbehandler 3, 30.9.2010).

Denne studien bruker som gjort rede for en kvalitativ tilnærming, og er dermed avhengig av informanter. For å få en forståelse for hvordan mekanismer i saksbehandlingen utløses, så er det betydelig at de personer som jobber innenfor denne delen av forvaltningen selv opplever situasjonen. Samtalepregede dybdeintervjuer anses da som mer fruktbare enn kvantitative tilnærminger. Det er samtidig mer tidkrevende, på den måte at dataproduksjon basert på dybdeintervju tar betraktelig lengre tid å samle inn, enn en surveybasert tilnærming, hvor

respondentene for eksempel kan svare via e-post. Utvalget blir nødvendigvis mindre når arbeidet med hver informant er mer omfattende. Det blir da også relativt fånyttet å forsøke å etablere et representativt utvalg, ettersom populasjonen i saksbehandlerstaben er såpass stor at representativt utvalg ville tatt enormt lang tid å bearbeide. Når det også er problematisk med å få tilgang til informanter, så blir det opplagt at man intervjuer de som ønsker å stille opp, og fortsetter med det helt til man har nådd metningspunkt i dataproduksjonen.

En grunn til dette var min opprinnelige plan om en temasentrert tilnærming. Alle informanter ytrer da sin forklaring på disse tematiske spørsmålene, og om man har kongruerende funn, er det mulig å konstruere idealtyper basert på typiske særdrag. En slik strategi gjør det også lettere å anonymisere. Denne informasjonen virket tilsynelatende beroligende på mine informanter når de ble bedt om å gi sitt informerte samtykke. For min egen del virket greit å ha en konkret plan, et manus, for intervjusituasjonen. Kategoriene spente derimot over et veldig bredt spekter, og det var kun noen få av kategoriene som etter en stund virket interessante å eksplorere. Men på denne, kanskje litt tungvinte måten, fikk jeg konkretisert problemstillingen, og jeg måtte ”kill som darlings” på listen over temaer om det skulle være mulig å gå i dybden på de funnene som var interessante. Samtidig som lengden på intervjuene helst ikke skulle overstige to timer av hensyn til både min og informantenes motivasjon og konsentrasjonsnivå.

Uansett om noen av de nevnte temaene etter hvert ble ansett som overflødige, så var uansett den initierte eksploreringen veldig viktig, ettersom det gav meg en bredere forståelse for feltet, slik at det faktisk var mulig å finne ut hva som var interessant å gå inn i dybden i – samtidig som det også var blitt etablert en mer generell kunnskap.

3.2.3: Produksjon av data, intervjuprosessen, anonymisering og datametning

Andersen (1997) fremhever det abduktive samspillet som et kjennetegn ved all forskning. I en tidlig fase av prosjektet er det vanlig at dataproduksjon leder til en utviklet forståelse som gjør at man enklere kan foreta teoretiske distinksjoner og evalueringer. Slik anvendes tidlig innsamlet data til å generere de teoretiske disposisjonene. Andersen påpeker at en slik tidlig bruk av data bør betraktes som en tentativ analyse, for å få bedre dybdeforståelse. Det er således viktig at den data som brukes til å generere teori, ikke blir brukt på senere tidspunkt når all data skal evalueres mot teorien. Dette gjøres for å unngå å bruke samme data i begge deler av prosessen. Det er selvsagt et ønske å unngå en tautologisk tilnærming, hvor den samme data som har dannet teoretisk forankring også blir brukt i drøfting av den samme teorien.

I mitt tilfelle ble advokaten den første informasjonskilden som gav meg en bredere forståelse for materien, og hans informasjon ble da også anvendt som en foreløpig lakmustest på hvordan mine teoretiske disposisjoner holdt stand. Som advokat og forsvarer for asylsøkere med avslag, så er det klart at hans erfaringer tilfører ham en ensidig, kritisk stemme i betraktningen av hvordan dette systemet fungerer. Det er også tydelig at denne informasjonen har vært veldig medvirkende til å danne min opprinnelige forståelse av hvordan UDIs praksis er. Men det gav også en tiltrengt, dypere forståelse av hvordan systemet fungerer, og hvordan prosessene i deler av utlendingsforvaltningen gjennomføres og begrunnes. Blant annet gjennom å få innsyn i saker advokaten har/hadde hvor han forsvarer klienter som anker utlendingsforvaltningens vedtak. Dette gjaldt asyl-, så vel som gjenforeningssaker.

Intervjuene ble for det meste gjort utenom informantenes arbeidstid, hovedsakelig på pub/kafé i Oslo sentrum. Innledningsvis startet samtalene med at jeg fortalte om prosjektet og at informert samtykke ble muntlig overlevert. De aller fleste av saksbehandlerne kom meg nærmest i forkjøpet og ga eksplisitt beskjed om at anonymitet var en avgjørende forutsetning for intervjuet. Lojalitet til UDI, samt den begrunnelse at UDI ikke liker illojale medarbeidere var typiske forklaringer, som tilsynelatende virker sjølmotsigende, men likevel lar seg forene.

De første intervjuene ble transkribert umiddelbart, mens andre halvdel av dataproduseringen ble først nedskrevet idet analysekapitlet begynte å ta form – flere uker etter intervjuene var gjort. I retrospekt ser jeg derimot ikke noen store problemer med det. Greit, intervjuatmosfæren blir ikke like fremtredende, men å høre lydklippene under grovarbeidet med analysen gjorde derimot prosessen mer dynamisk og levende. Programmet HyperResearch er brukt i kodingen av datamaterialet.

Datametningen nås når informasjonskurven flater ut – altså på det tidspunktet hvor informanter ikke kommer med ny informasjon, men bekrefter hva som er blitt sagt av foregående intervjuobjekter. Under intervjuet med den siste informanten fra UDI, ble det tydelig at dataproduksjonen var tilstrekkelig til at jeg kunne konsentrere meg om analyse. Informasjonen saksbehandleren kom med var i stor grad en bekreftelse og gjengivelse av hva foregående informanter hadde fortalt – både når det gjaldt hvordan organisasjonen fungerer formelt, og hvordan kulturen fungerer på saksbehandlernivå.

3.3: Bearbeiding av data

3.3.1: Validitet/Overførbarhet, representativitet, reliabilitet og bruk av materialet

Validiteten av informasjonen som er samlet inn er da vanskelig å tallfeste, men intervjuobjektene er høyt utdannede individer og jeg kan ikke annet enn å utgå fra at deres informasjon avspeiler deres meninger. Dette underbygges ved at flere virket å være bevisste på når deres egne meninger var kontroversielle. Deler av informasjon ble bedt om å unnlates fra denne oppgaven, ettersom dens kontroversielle innhold kunne få konsekvenser for personen hvis informasjonen kunne spores. Det tyder på at informantene var bevisste på når deres rolle som byråkrat og privatperson var på kollisjonskurs.

Selv om representativitetsbegrepet muligens har et ambivalent vedheng hos dem som bedriver kvalitativ forskning, så er det kun den konvensjonelle, mest utbredte oppfatningen av begrepet som ikke er forenelig med kvalitativ studie og metode – nemlig den oppfatningen om at representativitet handler om statistisk konfidens. Yin (1994) påpeker derimot at det ikke er en statistisk, men en analytisk og teoretisk representativitet som en casestudies generalisering hviler på. Formen til en casestudie bør ikke betraktes som et amputert utvalgsstudie, men heller som et kvasiekperiment (Andersen 1997). Dette forutsetter følgelig da en viss kjennskap, både teoretisk, samt også til det fenomen, den kultur – ja, det case som skal studeres.

Reliabilitet handler om hvor konsistente og pålitelige funnene betraktes. I en intervjusituasjon kan dette knyttes til hvordan informantenes forklaring er konsistent. Dette innebærer, ifølge Thagaard (2008), at forskeren må skille mellom den typen informasjon som er ervervet under feltarbeidet, og hvilken betydning egne vurderinger av denne informasjonen har. Thagaard snakker her om *overførbarhet*, som går på om den tolkning og fortelling man har utredet også kan gjelde i andre sammenhenger. For å være overførbart må den intra- og intersubjektive reliabiliteten referere til hvorledes et funn ved bruk av samme metode kan replikeres på et annet tidspunkt, av andre forskere. Thagaard sier at ”en viktig målsetting med teoretisk orienterte studier er at tolkningen skal ha relevans utover det enkelte prosjekt” (2008, 190). Tolkning av data kan derimot være en kilde til etisk problemstilling, hvis forskerens forståelse av en informants fortelling ikke samsvarer med informantens selvforståelse, og kan oppfattes som fremmedgjørende og overgripende overfor informanten.

Generalisering i denne forstand dreier seg med andre ord ikke om kartlegging eller etablering av universelle lover. Generalisering dreier seg om ”begrepsgjøring, og klargjøring

av sammenhenger som er gyldige for bestemte klasser av fenomener og under bestemte betingelser” (Andersen 2007, 16).

Ved siden av reliabilitet så er *validitet* en avhengig faktor for å kunne overføre funn fra et case til et annet. Validitet knyttes til forskningens gyldighet (Thagaard 2008). Forskerens posisjonaltet, relasjon til feltet, vil ha betydning for hvordan empiri tolkes. Og ettersom det tidligere er blitt utredet, paradoksalt nok nærmest som en objektiv sannhet, at enhver forsker alltid vil se caset gjennom sine begrepsbetonte briller, så vil det falle naturlig å si at validitet er veldig relativt.

I en tidlig fase av prosessen er det vanlig og selvsagt fordelaktig å lære av data, på den måte at den reorganiseres til observerbare implikasjoner av den nye teorien. (Andersen, 134) Andersen påpeker at dette er særlig viktig når man som forsker har begrenset kjennskap til materien, og like viktig er det at den påfølgende foreløpige analysen blir ansett som en forsøksvis tilnærming – en læringsprosess. I intervjusammenheng vil en slik læringsøvelse kunne være å foreta pilotintervjuer – et tentativt intervju med en forsøksperson, hvor man har en gjennomkjøring før moroa starter for alvor. Jeg foretok ikke pilotintervju, og var innledningsvis preget av en viss mangel på rutine under de aller første intervjuene. Likevel ble ønskede temaer fra intervjuguiden berørt, selv om de senere intervjuene gikk smidigere enn de første – noe som bør anses som naturlig, ettersom kunnskapsnivået og intervjuteknikken ble forbedret for hver samtale.

3.3.2: Timeglassform – prosessen fra og til en bred problemstilling

Når hele prosessen til slutt evalueres i sin helhet, så er blir det tydelig at det har tatt formen av et timeglass. Innledningsvis var praktisk talt ”hele” UDI og utlendingsforvaltningen fokus for studien. Etter intervjuer med et par saksbehandlere ble innfallsvinkelen innsnevret til å handle om bruken av landkunnskap, og derunder Landinfo. Underveis ble det mer tydelig at for å forstå underliggende mekanismer, så er det nødvendig med en forståelse av hvordan kontrollregimet fungerer på utlendingsfeltet – både på nasjonalt og overnasjonalt nivå. Også den relativt deskriptive rammen som forvaltningsprinsippene og rettsliggjøring setter, ble vurdert som nødvendig for å yte rettferdighet til en analyse av materialet. Fokuset kunne utelukkende vært på bakkebyråkratiet og den kultur som ligger der, men nysgjerrigheten etter å finne forklaringer trakk fokuset gjennom flere nivåer – ikke i en overambisiøs streben etter å finne én universell forklaring, men for å betrakte funnene i en større og vesentlig, geopolitisk kontekst.

4: Analyse – makt og motstand i norsk utlendingsforvaltning

Denne første delen av analysen vil forsøke å svare på første del av problemstillingen, som stiller spørsmålet om hva som former saksbehandlerens praksis og skjønnsutøvelse internt. Dette er grunnet i hypotesen om at det foreligger en praksiskultur i UDI hvor søkere blir kategorisert og mister mye av sin rett til en individuell vurdering. Første del av dette kapitlet vil ta for seg det skjønsmessige rommet hvor saker vurderes og vedtas, i lys av et kulturelt perspektiv. Denne saksbehandlerkulturen vil så knyttes til den øvrige ledelsen i den hensikt å finne ut om den er konstruert på bakken, eller om den anvendes som et instrumentelt styringsverktøy for ledelsen. Som en del av denne hierarkiske innfallsvinkelen vil linjene trekkes gjennom UDIs ledelse, og til den politiske ledelse, hvor det foreligger en formell så vel som en uformell styringsdialog.

Det skjønsmessige rommet hvor vedtakene fattes er konstruert for å tilrettelegge for en ideell saksbehandling, i samsvar med forvaltningens prinsipper. Utlendingsdirektoratet oppsummerer på sine egne hjemmesider utgangspunktet for studien av saksbehandlingen, gjennom å si at den ifølge egne retningslinjer skal være; ”rettsikker, faglig, saklig og tillitskapende. Effektivitet og kort saksbehandlingstid skal tilstrebes”²⁹.

Som en deskriptiv ramme for all saksbehandling ligger rettsanvendelsen. Det vil si at man som byråkrat ikke kan la egen moralsk eller politisk overbevisning få forrang til fordel for formelle lover, forskrifter, instruksjer, rettsavgjørelser, eller utlendingsforvaltningens etablerte praksis.³⁰ Dette forutsetter en legitim praksis som må være hjemlet og oppfylle de krav som følger av loven. En av informantene, som har arbeidet med utlendingsforvaltningen siden før opprettelsen av UDI i 1988, forteller at rettsanvendelsen likevel er en kompleks prosess: ”Det er mye logikk og semantikk i den juridiske tankegangen når man skriver vedtak – utforming, rekkefølgen av ordene, hvordan man setter komma. Mye språk”(Nøkkelinformant, 14.4.2011).

Dette berører en sentral del av fokuset på denne delen av analysen; hvordan UDIs skjønn i saksbehandling er drevet av en bestemt praksis som strider med direktoratets egne retningslinjer om en rettsikker, saklig og tillitskapende saksbehandling.

Hovedvekten av dataproduksjonen fra intervjuene vil brukes i dette analysekapitlet, noe som gir den en mer empirisk slagside sammenlignet med det siste analysekapitlet. Dette analysekapitlet vil bestå av fire hoveddeler. Første del vil underbygge hypotesen om at det foreligger en kultur i saksbehandlingen hvor søkergrupper blir kategorisert etter politiske

²⁹ <http://www.udiregelverk.no/default.aspx?path={4A1B31B6-AD67-41C7-A280-5C9039A6E57C}>

³⁰ <http://www.udiregelverk.no/default.aspx?path={4A1B31B6-AD67-41C7-A280-5C9039A6E57C}>

preferanser. I kjølvannet av dette vil det etterstrebes å finne aspekter av motstandsdyktighet overfor denne praksis. Dette vil gjøres over flere nivåer, hvor saksbehandlerne er det første. Så vil fokuset flyttes oppover til UDI som institusjon, og MUF-saken vil anvendes som eksempel på institusjonell motstand mot politisk makt. Det tredje og siste nivået vil betrakte evnen til motstand på et supraorganisatorisk plan – ytre faktorer som har innflytelse på politikken. I denne kontekst innbefatter dette media, opinion og den tidligere omtalte flyktningopposisjonen på Stortinget. Her vil den såkalte ”Au pair”-saken brukes som eksempel på spillet mellom politisk ledelse og administrasjon.

4.1: Saksbehandling – et skjønnsmessig rom

Som saksbehandler må man vurdere hvor sannsynlig forklaringen til søkeren er. Forklaringen som gis i intervjuene knyttes opp mot lovverket og den relevante kunnskap man forvalter i utlendingsforvaltningen for å fastslå om søknad skal innvilges eller avslås. En av saksbehandlerne oppsummerte det kort og konsist: ”man hører på historien til søkeren, og tenker: ’er dette sannsynlig i kultur/område X?’” (Saksbehandler 8, 3.10.2011). Et såpass normativt begrep som ”sannsynligvis” er altså avgjørende for et saksutfall, og vitner om at utvisning av skjønn er avgjørende for å kunne fatte et vedtak. Dette varierer innenfor UDIs virke, og som en av informantene fortalte, så er skjønnnet innenfor saker som angår familiegjenforening- eller etablering, som oftest mer deskriptive av natur enn det skjønnnet som ofte må utvises i asyl- og flyktningssaker. Dette skyldes at søkers identitet, samt andre nødvendige dokumenter som regel er redegjort for i disse familierelaterte sakene som fattes i oppholdsavdelingen. Som kjent gjennom nyheter og media så er nettopp mangelen på slike dokumenter, (les: *papirløse*), et stort problem i asylsaker.

Uansett grad av deskriptiv eller normativ karakter, så vil det alltid foreligge en skjønnsvurdering. Denne drøftingen vil hovedsakelig problematisere asylsaker, hvor en stor del av skjønnnet ofte handler om søkerens forklaring i asylintervjuet med saksbehandleren. Intensjonen er å forstå hvordan saksbehandleren disponerer de skjønnsmessige vurderingene, og hvordan de kan betraktes som et redskap for en bestemt praksis.

En metode for å klargjøre sannsynlighet knytter informasjonen opp mot eksisterende kunnskap, eller hva noen ville kalt ”fakta”.

En av informantene fortalte hvordan kvalitative elementer ved saksbehandlingen er avgjørende for hvordan troverdighet tolkes og anvendes. Søker må først og fremst gjøre rede for hvilket land/område man flyktet fra og hvordan man er kommet til Norge. I tillegg til

fremvisning av eventuelle dokumenter, så kan også en språktest, samt kunnskap om sitt nærområde, anvendes for å forsøke å etablere hvorvidt søker har et legitimt grunnlag for å gis opphold. Man kan bli bedt om å fortelle om byen man kommer fra, hvilke eventuelle kjente monumenter som er der, bussholdeplasser man brukte, skole man gikk på, osv. Gir denne informasjonen fra søker grunn for saksbehandler til å betvile forklaringen så vil dette følgelig svekke søkers troverdighet. En slik detaljorientering har som funksjon å få et stødigere grunnlag å fatte vedtakene på. I denne prosessen foreligger det da alltid en tolkning – en overføring av den sannheten som blir etablert i intervjuet, som så vektas og hjemles til den aktuelle rettsregelen. Dette forutsetter at fortellingens validitet er avhengig av søkers formidling, kombinert med saksbehandlers forståelse.

Et helt avgjørende element er altså hvorvidt søkers representasjon av seg selv korrelerer med den oppfatningen til saksbehandlere. Dette understreker viktigheten av søkerens formidlingsevne, og ett aspekt her er de ulike sosiokulturelle forutsetningene. En av saksbehandlerne fortalte om hvordan ulik fortellerkultur i forskjellige land gjør at søkere har forskjellige utgangspunkt og evner til å forklare seg:

Du får jo kulturelle forskjeller der – for irakere for eksempel, mange av dem, spesielt irakiske kurdere, de er jo analfabeter og de er veldig fåmælte. De har ikke så mye å si, du må ofte trekke ting ut av dem. Mens iranere, i forhold, visstnok har en fortellerkulturtradisjon. De må du nesten be om å roe seg ned” (Saksbehandler 7, 18.1.2011).

Dette er et eksempel på hvordan kategorisering kan brukes som et verktøy for å bedre forstå den konteksten som utgjør søkerens forklaringsplattform. Man tydeliggjør altså kontekstuelle faktorer som har innflytelse på relasjonen mellom søker og saksbehandler. Denne formen for kategorisering tar høyde for kulturelle forskjeller mellom grupper og legger dermed til rette for en nyansert vurdering. Drøftingen videre vil hovedsakelig ha fokus på en type kategorisering som er drevet frem av en selektivitet som ligger nærmere hypotesen om en saksbehandlingskultur som ikke ivaretar individuelle rettigheter eller forvaltningens prinsipper om nøytralitet og faglighet.

Men også saker hvor sosiokulturelle særtrekk gjør at deler av søkerens forklaring tilbakeholdes pga. ærekodeks eller skam, kan velte en eventuell innvilgelse. ”Det er ikke alle som vil fortelle om overgrep. Og saken er da ødelagt, for det er manglende troverdighet”, (Saksbehandler 7, 18.1.2011). Da hjelper det lite at saksbehandleren er klar over at søkerens kulturelle bakgrunn legger et holder tilbake poeng i saken som kunne gitt innvilgelse. Beviskravet i disse sakene ligger hos søkeren, som å argumentere for at han/hennes

argumentasjon overveiende sannsynlig taler for innvilgelse. Snur man på det, så impliserer det at saksutfallet følgelig blir negativt for søkeren hvis grunnlaget for innvilgelse blir ansett som overveiende usannsynlig.

En av saksbehandlerne forteller hvordan beviskravet kan være vanskelige å fastsette når det er små nyanser som vipper et saksutfall.

Det er rimelig vanskelig. Jeg må si at det var en del ting som jeg ikke syntes var så bra, men jeg synes det er veldig vanskelig å si hvordan du skal gjøre det også. Det er en utrolig utfordrende jobb og oppgave du gjør der, og det er en veldig utakknemlig oppgave også. For uansett hva du gjør så vil man sannsynligvis kunne rette veldig mye kritikk mot hvordan det blir gjort. Og også fordi du har veldig mange hensyn, du har internasjonale forpliktelser som vi er forpliktet til å overholde, og så skal det gjennomføres i norsk lov og det kan gjøres på forskjellige måter, og så har vi politiske hensyn som også er helt legitime (Saksbehandler 7, 18.1.2011).

Advokatinformanten fortalte at flere av klientene hans synes at intervjuene bare gikk veldig bra, og de følte derfor at det ikke var behov for å utlevere alle ydmykende detaljer i historien sin. Søkerens oppfatning og kunnskaper av hva som forventes samsvarer ikke nødvendigvis med de krav som ligger i systemet, mener han.

Spørsmålet om troverdighet, kombinert med at ansvaret for å etablere innvilgelsesgrunnlag ligger på søkeren, er problematisk, mener Goodwin-Gill (2007). I ordinære straffesaker må skyldspørsmålet besvares utover enhver tvil ved domfellelse. I fastsettelse av grunnlag for velbegrunnet frykt for forfølgelse i asylsaker så er denne balansen om lag 50-50. Det holder altså med en vedtaksbegrunnelse som argumenterer for en ”overveiende sannsynlighet”, for å fatte et negativt vedtak. Goodwin-Gill påpeker at vurderinger knyttet til troverdighet og sannsynlighet er uunngåelige i fastsettelse av flyktningstatus, men er likeledes et meget problematisk aspekt innenfor denne praksis (2007).

Den ene informanten underbygger Goodwin-Gills påstand, og forteller om en sak hvor den forklaring som var lagt til grunn ble ansett å være lite troverdig:

... enkelte ganger blir litt komisk når man ser på begrunnelse for avslag. La meg bruke en sak som eksempel: Det gjaldt ikke asyl, men proforma ekteskap. Disse gifta seg, uten tale eller fest, og så spiste de pizza etterpå. Jeg tenkte: dette ligner jo faktisk mitt eget bryllup for 40 år siden – vi hadde ikke familie eller gjester, og vi spiste middag sammen etterpå – og det var **ikke** proforma! (Nøkkelinformant, 14.4.2011)

Den sannheten som blir presentert av søkeren anses å være usannsynlig, og jo tynnere og mer feilaktig historien virker, dess tynnere blir også grunnlaget for et positivt vedtak. Et typisk eksempel er at søkerens gjengivelse av historien andre gangen ikke samsvarer med

opplysninger gitt ved første gjennomgang av historien, og informasjonen anses som motstridende.

Motstrid et skjønnslandet begrep som er avgjørende for saksbehandlingen, og utgjør et eget punkt i UDIs kvalitetsstandard for saksbehandlerne asylintervjurapportering, som sier at intervjueren ”så langt det er mulig skal ha avklart motstridende opplysninger.”³¹

Advokaten som ble intervjuet uttrykte en tydelig skepsis til saksbehandlerne tolkning og vektning av hva som er motstridende opplysninger, og med tillatelse fra en av hans klienter fikk jeg innsyn i begrunnelsen for avslag. Saken gjaldt en tsjetsjensk søker. Et av punktene i begrunnelsen for avslag i denne saken var at søkeren oppga at han hadde tjenestegjort i det russiske forsvaret, selv om han tidligere oppga at han før denne perioden hadde vært fengslet og torturert for å assistere opprørstyrker imot det Kremlvennlige regimet til Ramzan Kadyrov. Dette poenget ble gjenstand for forundring og tvil hos saksbehandleren, som vekta denne informasjonen i negativ retning. Advokaten, som på sin side hadde en annen oppfatning, påpekte at;

Gjør man bare littegrann research så ser man at dette er en vanlig assimileringstrategi hos de russiske styringsmaktene. Bl.a. Amnesty og andre menneskerettighetsorganisasjoner har rapporter hvor en slik praksis påvises” (Advokat, 20.08.2010).

Et annet punkt som var medvirkende i avslagsbegrunnelsen i denne saken var at søkeren i sin første forklaring fortalte at han hadde møtt menneskesmuglerne på en kafé, og ved andre gjennomgang av historien at det var på det var på et gatehjørne. Søkeren mente da selv at dette var to formuleringer som beskrev den samme hendelse og lokalitet, ettersom den aktuelle kafeen lå i et kryss. Dette ble likevel satt på kontoen for motstrid, og sannsynligheten for at søkerens fortelling var at troverdigheten ble redusert – tilstrekkelig til at summen av disse lite troverdige bitene fra søkerens forklaring førte til et negativt vedtak for søkeren. Enhetslederen uttrykte skepsis til hvordan søkers troverdighet vurderes i forhold til hvordan historie formidles:

Det er vanlig at en traumatisert person ikke klarer å legge frem saken i kronologisk rekkefølge. Det er jo faktisk MER troverdighet i at man hopper og spretter, tar avstikkere, utenom den kronologiske fortellinga. Man bør som Saksbehandler 3ære god på kommunikasjon. Man kan ikke ta en rapport fra et intervju og behandle som et teoretisk dokument, for det er en samtale – det må man ha i bakhodet (Enhetsleder, 15.8.2011).

³¹ UDI..intervjurapport

Dette underbygger altså advokatens fortvilelse over hva som blir tolkes som motstrid, og informanten med lang fartstid i UDI ble presentert for hovedpoengene i grunnlaget for avslag i den nevnte saken, og viste forståelse for advokatens fortvilelse:

Det er liksom det at man leter etter sånne ting.. i asylsaker er det bagateller man påpeker som manglende troverdighet. Da tenker jeg at når nye saksbehandlere kommer, og de er helt åpne... De som er mer erfarne ser hele tiden sakene med de øynene; 'hvor er løgnen? Hvor er begrunnelsen for å finne manglende troverdighet?' Det gjør det noe med de nye som kommer. Det noe jeg egentlig vil si at jeg er ganske bekymret for (Nøkkelinformant, 14.4.2011).

Denne uttalelsen forteller i tillegg om utbredelsen av en kultur i UDI hvor sannsynlighetsvurdering i skjønnet utøves i søkeres disfavør.

Norsk Forening for Asylsøkere, *NOAS*, anbefaler gjennom sin rapport "Fakta på bordet" fra oktober 2010, et større fokus på troverdighetsvurderingen i saksbehandlingen av traumatiserte og andre psykisk svekkede søkere. Rapporten peker på mangler i systemet, og hvordan disse svekker asylsøkernes rettssikkerhet – især med hensyn til kartlegging av helsesituasjonen. Bevis- og troverdighetsvurderingene imøtekommer ikke de forutsetninger som psykisk syke asylsøkere har for å presentere sin historie. *NOAS* mener at utlendingsforvaltningen ikke tar tilstrekkelig høyde for at traumatiserte personer kan ha problemer med å kunne og ville fortelle detaljer som kan være avgjørende for saksutfallet. Alvorligheten ved dette aspektet underbygges når svekket troverdighet ofte anses å være legitim avslagsgrunn, slår rapporten fast. "For at påberopte helsemessige forhold skal kunne danne grunnlag for tillatelse etter utl § 38, må disse være av svært alvorlig karakter. Dersom lidelsen er av fysisk karakter krever fast praksis at lidelsen må være akutt og livstruende"³²

Enhetsleder i UDI gir sitt syn på denne praksis: "Folk tror vi er så snillistiske. Men det er jo nesten ingen som får opphold etter helsemessige forhold" (jfr. § 38) . Fungerer det som en nasjonal "suverenitetsventil"? "Ja, og der skrur man til så man må nesten ha en fot i grava for å få opphold på grunn av det" (15.8.2010). Koblingen til suverenitet vil for øvrig utdypes senere i analysen.

Rapporten fra *NOAS* fremsetter flere forslag til endringer, hvorav det første er å gi søkeren skriftlig informasjon om hvilke opplysninger som er vesentlige for asylintervjuet. I forlengelse av dette påpekes det at informasjon og bistand i større grad må gis av uavhengig aktør, som i tillegg må overta regionkontorenes funksjoner på dette området. I forlengelse av

³² <http://www.udiregelverk.no/default.aspx?path=%7BE59FA0F0-0ABD-4322-8CC0-37B8F83F2CFE%7D>

dette poenget konkluderer rapporten med viktigheten av å klargjøre hvilken rolle ulike aktører har i forvaltningsprosessen.

Funn fra dataproduksjonen viser at flere av de intervjuede saksbehandlerne i UDI bekreftet at det legges føringer på hvordan enkelte saker skal håndteres. Det bør da skilles mellom de føringer som ligger under forvaltningens frie skjønn, og er et resultat av en uttalt politisk styring, og de føringer som mer subtilt legger føringer som underminerer individuelle rettigheter gjennom å behandle enkelte søkere kategorisk strengere enn andre søkere. Med andre ord: en konsekvent hardere linje overfor søkere fra spesifikke områder, og dermed hva som betraktes som en urettferdig kategorisering.

En av informantene utdyper hvordan diffuse vurderingsgrunnlag i komplekse saker gjør at man lettere fatter vurderinger i tråd med ledelsens mål, ettersom både innvilgelse og avslag kan legitimeres – avhengig av hvilken retning man føler vedtaket tar: ”Vi kategoriserer søkere, på godt og vondt.. Men det kan også komme folk til gode. Ta f.eks enslige kvinner. Kategoriseringen kan slå begge veier” (Saksbehandler 3, 30.9.2010).

Videre argumenteres det for at denne kategoriseringen ved siden av å gjelde spesifikke grupper, også omhandler føringer på hvordan praksis skal være i forhold til enkelte land – som Somalia-eksempelet over viste: ”Saker fra samme land har ofte samme anførsler og ut fra anførselen ser man hvilken kategori søkeren tilhører” (Saksbehandler 7, 18.1.2011). En slik bruk av anførsler effektiviserer og forenkler saksbehandlerens arbeid. Man sørger for å overføre den samme kunnskapen om et område til hver sak. – men samtidig risikerer man at det unike ved hver sak neglisjeres. En slik prosess, hvor det unike ved hver sak, hver søker generaliseres. Man plasseres i en bestemt kategori. Dette er i tråd med Baumans rasjonale om at det tekniske ansvaret gjør at menneskelige objekter, på lik linje med andre styringsmål, blir redusert til rene, kvantitative størrelser. Informantene forteller videre:

”Det er mye konstruerte saker, og når man kjenner landene godt så skal det ikke så mye til å se hvor reell en sak er” (Saksbehandler 7, 18.1.2011).

Flere av saksbehandlerne fortalte at kategoriseringen av søkerne i flere saker faller naturlig etter hvert som man får erfaring så skjønner man ganske tidlig hvor vedtaket havner. Dette underbygger påstanden om at denne praksisen fungerer som et verktøy som forenkler vurderingene og sørger for en mer strømlinjeformet saksproduksjon.

Det er ofte de samme fortellingene som går igjen under intervjuene med søkeren, noe som bidrar til en relativ forutinntatthet i forhold til hvordan man tolker og sannsynlighetsvurderer den aktuelle saken. Internt innenfor asylavdelingen har man etablert

kallenavn på enkelte av de historiene som går igjen. ”Romeo og Julie”-historier er etter sigende en gjenganger, og handler om hvordan forbudt kjærlighet pga religiøse, sosiokulturelle eller etniske ulikheter fører til at flukt anses som eneste utvei for å ivareta sin egen sikkerhet.

De var det ganske mange av, og du skjønner jo også at det kommer ikke tusenvis av sånne kjærlighetsflyktende par. Sannsynligheten er liten for at det er så mange av dem, det er det man sier, da. Men allikevel så er det jo vanskelig å vite hvem som er hvem. Det er en sånn håpløs oppgave, egentlig. Men hvis det kommer Romeo- og Julie-historier, så er nok folk kanskje da litt negativt innstilt da, til sannsynligheten til at det er sant. (Saksbehandler 7, 18.1.2011)

Denne informanten sa opp som saksbehandler, delvis på grunn av disse motforestillingene mot rådende praksis. Videre forteller denne personen om andre kategorier, og referer til utbredte historier som går ut på at man er jaget av terrorister, eller den om at ”alle” somaliere har samme navn i passet og samme historie. Flere av saksbehandlerne hadde kjennskap til både Romeo og Julie-kategorien, så vel som historien om somalierne.

Ettersom slike forklaringer tydeligvis går igjen uforholdsmessig ofte i intervjusituasjon under saksbehandlingen, så svekker det søkerens troverdighet. Delvis fordi fortellingene blir ”oppbrukt”, men også hvis de ikke korrelerer med de fakta som saksbehandlerne har på det aktuelle området, og fremstår som fabrikkerte.

Empiriske funn fra informantene har forklart at noen kategorier også kan fungere som en forsterker for innvilgelse. En slik kategorisering av en søker innebærer uansett saksutfall en dekontekstualisering, som gjør at vurderingene ikke baseres på søkeren som et individ, med sin individuelle og egenartede historie.

Professor i rettssosiologi, Kristian Andenæs, underbygger i Morgenbladet den 23.mars 2011 påstanden om en slik kategorisering. Han fremholder at i forvaltningen forholder man seg til regelverket, enten gjennom et individuelt perspektiv – eller ved systemtilpasning. Han utdyper: ”I utlendingssaker gir dette seg utslag i at man gjerne plasserer enkeltmennesker i en gruppe og vurderer situasjonen deres ut fra denne gruppen”.

Dette aspektet kan betraktes som en forhandling om identitet. Søkeren har sin forklaring, sin identitetsoppfatning, og saksbehandleren har sin oppfatning av søkeren. Er dette skillet mellom dem stort, så er også sjansene større for hva som tolkes som usannsynlig, motstridig og lite troverdig.

En av saksbehandlerne forteller hvordan den predisponerte oppfatningen av en bestemt kontekst, krasjer med forklaringen til søkeren, og dermed anses som lite sannsynlig, og følgelig lite troverdig.

Det som er greia er at det kommer mange Romeo og Julie-historier. Ok, så føler man jo da at det er stor sannsynlighet for mange av historiene ikke er sanne, men altså hvilke av dem? [...]det blir jo da forskjellig hensyn. Jeg syns det var vanskelig, jeg syns det ble litt vilkårlig hvem som fikk bli og hvem som ikke (Saksbehandler 7 18.1.2011).

Empiriske funn tilser at kategoriseringen foregår på bestemte grupper, slik som ”Romeo og Julie”-historiene illustrerer. Det gjelder også på andre landområder, som uttalelsene om Somalia og kurdere fra Irak påpeker. Somalia-problematikken vil senere anvendes som et eksempel på hvordan politisk image- og symbolbruk er verktøy som anvendes for å regulere innvandringsstrømmer i en ivaretagelse av nasjonal suverenitet. Før dette skal de to neste avsnittene handle om saksbehandlerens primærkilde til den fakta de anvender i subsumsjonen.

4.1.1: Landkunnskap som utslagsgivende for vedtak

Landinfo er et faglig organ som er formelt sett er uavhengig av både departement, direktorat og nemnd, og har som virksomhetsområde å produsere rapporter om aktuell landkunnskap til bruk for utlendingsmyndighetene.³³ Det er disse sakkyndige som saksbehandlerne i UDI i hovedsak konsulterer med når man vil ha fakta rundt et aktuelt land eller område. Landinfo skal ikke legge direkte føringer på direktoratet for å påvirke vedtak – de skal kun bistå med sin faglige kompetanse og kunnskap. De er politisk uavhengige, og har ingen beslutningsmyndighet med tanke på saksutfall. De blir ansett som en såkalt ’intern kilde’, som innebærer at de er en faginstans som står til disposisjon for forvaltningen og domstolene når deres kompetanse er nødvendig. Det var bred enighet blant informantene om at Landinfo er den mest anvendte kilden i saksbehandlingen, og dermed vektes tyngre enn eventuelle motstridende eksterne kilder, nasjonale så vel som internasjonale.

³³ <http://www.landinfo.no/id/6.0>

En av saksbehandlerne fortalte at det er vanlig også å bruke eksterne kilder basert på rapporter fra f.eks Amnesty og/eller FNs Høykommissær for flyktninger – selv om er dette er informasjon som Landinfo som regel tar høyde for i sine rapporter.

Det er Norges kilder. Jeg ser på de som en veldig, veldig god kilde. Man må være ryddig i forhold til hvordan man leser kilden. Landinfo sier noe om tendenser og generelle forhold. Det betyr ikke at de eller andre kan utelukke at det er nyanser, og det er jo Landinfo også opptatt av å få frem – det er lov å bruke hodet (Enhetsleder, 15.8.2011).

Således anses Landinfo som et pålitelig og kompetent tilskudd, og i saker det likevel skulle foreligge motstrid mellom Landinfo og ekstern informasjon, så forteller saksbehandlerne at Landinfo vil anses å være den avgjørende kilden.

Den utstrakte bruken av Landinfo som en kilde til fakta, forutsetter da at dette organet er totalt apolitisk i sin utøvelse. Advokaten har flere ganger prosedert i saker mot utlendingsmyndighetene, som har anvendt Landinfo som vitne, og er kritisk til deres metode, så vel statusen som apolitisk. Han belyser poenget med en anekdote fra en sak om beskyttelse som han nettopp hadde for retten:

Du skulle hørt vitnet for Landinfo forleden. Først sier hun; 'Landinfo er et selvstendig organ, vi skal finne ut hvordan ting er'. Men det er jo bare UDI og UNE de sitter med. Og prosederingen var perfekt knyttet opp mot vilkårene mot å få asyl – akkurat som å lese forarbeidene. Det var så påfallende. I denne saken la jeg frem en undersøkelse, basert på empiriske undersøkelser, som viste at to av tre homofile i Serbia hadde opplevd vold. Men så sier hun at Landinfo hadde sjekka dette, og tallet er nedadgående og myndighetene i Serbia hadde gjort grep: 'i 2001 var vold mot homofile gjort straffbart'. Så da var det plutselig blitt helt greit å være homofil, og det ble referert til en ny nettside som heter gay-serbia.com, som vel er bare et spill for galleriet som serbiske styringsmakter har gjort for å blant annet imøtekomme krav fra EU. Landinfo tilpasser liksom argumentasjonen sin hele tiden, og i dette tilfellet på veldig tynt grunnlag – og de vinner for myndighetene. Det er veldig vanskelig og frustrerende (Advokat, 17.10.2011).

Denne påstanden er symptomatisk for Landinfos faktavurderinger i enkelte saker, så problematiserer det deres apolitiske rolle faginstans. Det faktum at UNE og domstolene også bruker Landinfo som kilde i sine vurderinger kan da i lys av dette poenget kobles til confirmation bias-teorien. For hvis advokatens påstand om at Landinfo ikke er helt politisk nøytrale har rot virkeligheten, så kan deres faglige bidrag til realitetsbehandlinger eller ankesaker bidra til å underbygge myndighetenes styring. De fleste saksbehandlerne var dog positivt innstilte til Landinfos profesjonalitet.

Andre jurister er derimot av en annen oppfatning, hvorpå bruken av Landinfo er blitt kritisert. Leder i Advokat- og prosedyregruppen, Arild Humlen, sier til Morgenbladet (samme artikkel som referert til over) at Landinfo som oftest har mer generell landkunnskap, sammenlignet med Norsk Utenrikspolitiske Institutt (NUPI) og Helsingforskomiteen. Videre fremholder Humlen at utlendingsforvaltningen burde vært flinkere til å hente informasjon fra andre kilder, bla. Internasjonale rapporter.

Et eksempel på et saksområde hvor det er en stor fordel med omfattende landkunnskap er ved den nevnte bruken av *internt fluktalternativ*-regelen, som innebærer at en søker kan gis avslag på sin søknad med den begrunnelse at det finnes andre områder i hjemlandet som anses som et passende sted å søke tilflukt.

Søkeren anses altså å ha et reelt beskyttelsesgrunnlag, men kan likevel bli returnert. Dette innebærer da at den aktuelle landkunnskapen som etableres bør i så stor grad som mulig samsvare med de reelle forholdene, ettersom bestemmelsen innebære at man erkjenner at asylsøkeren har et beskyttelsesbehov, men at landets interne forhold gjør at man anser det som trygt å sende personen tilbake. UNHCR har gjennom rapporten; *Interpreting Article 1 of the - 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*, utvist skepsis overfor praksisen, og forfektet viktigheten av å være i tråd med Flyktningkonvensjonen i slike saker. I rapporten påpekes det på at regelen overhodet ikke bør anvendes at saker der forfølgelsen er i regi av statsaktører, ettersom de som oftest har autoritet og kontroll over hele landet. Rapporten påpeker videre at: "...the alternative must be reasonable. This means that it must offer a habitable and safe environment, free from the threat of persecution, where the person can live a "normal" life, including the exercise and enjoyment of civil and political rights, together with family members, in economic, social and cultural conditions comparable to those enjoyed by others ordinarily living in that country"³⁴

Dette impliserer viktigheten av at de slutninger som Landinfo trekker vedrørende det aktuelle landet bør være så riktige som mulig. De anbefalingene som så blir gitt vektet i sterk grad når saksutfall skal vedtas.

I denne analysen vil den allerede nevnte Somalia-praksisen brukes som gjennomgangseksempel. Disse sakene er siden 1990-tallet vært en utfordring for den norske asylpolitikken³⁵, og som tidligere sitat viste så handler disse sakene om hva som anses å være en dårlig integrert, og enkelt fortalt; uønsket gruppe.

³⁴ <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3b20a3914.pdf>

³⁵ <http://tux1.aftenposten.no/nyheter/iriks/d28906.htm>

Denne problematikken kan brukes for å belyse det intrikate spillet mellom politiske, administrative og faglige organer i asylpolitikken. Utlendingsnemnda begynte i 2008 å gi ordinære oppholdstillatelser til asylsøkere fra Sør-Somalia. En foregående praksis hadde vært å gi denne gruppen MUF-innvilgelser. UNE argumenterte med at sikkerhetssituasjonen i Sør-Somalia fremdeles var uavklart, og at det ikke lenger var en midlertidig situasjon.³⁶ UDI ønsket å følge denne praksisen, men fikk ikke JDs samtykke til å vurdere disse sakene på generelt grunnlag. I stedet ble UDI instruert om å vurdere hver søker individuelt, ”med sikte på om søkeren fylte vilkårene for ordinær tillatelse uten begrensinger” (Rundskriv AI-68/08 fra JD). Denne uenigheten mellom det fristilte UDI og enda mer fristilte UNE førte til at myndighetene igjen satte Somalia-sakene i bero. I mars 2010 traff UNE i stornemnd beslutningen om å oppheve suspensjonen av utreiseplikten for personer med tilhørighet til Sør-Somalia.³⁷ En av informantene uttrykte tydelig sin mening om å sende søkere tilbake Somalia: ”Du skal være bra blind hvis du mener at det er trygt å reise tilbake til Mogadishu” (Saksbehandler 7, 18.1.2011). Begrunnelsen for denne beslutningen om å oppheve suspensjonen var forankret i bestemmelsen *internt fluktalternativ*.

Flere av informantene påpekte hvordan kategorisering av søkere er et utslag av politiske preferanser, hvorav noen av saksbehandlerne konkret pekte på kurdere som en gruppe hvor bruken av internt fluktalternativ åpenbart var et kategoriseringsverktøy for å trumfe gjennom politiske preferanser. Én av informantene underbygde påstanden på følgende måte:

Kurdiske grupper er vi veldig strenge overfor; f.eks. myndighetene i Irak er ganske voldsomme med de politisk aktive kurdene. men vi (undertegnede anm.: UDI) mener at disse sakene handler om kurdere som ikke er så politisk aktive (Saksbehandler 5, 16.11.2011).

En av de andre informantene fortalte at denne type praksis også gjaldt i saker med syriske søkere (Saksbehandler 3, 30.9.10).

Denne type praksis kan betraktes som både kontekstualisering og dekontekstualisering av søkeren. Han/hun blir innledningsvis plassert innenfor en predefinert kategori/kontekst, og derfra behandlet ut fra en allerede etablert forståelse av denne kategori/kontekst; som ikke nødvendigvis korrelerer med søkerens reelle historie og grunnlag for beskyttelse eller opphold.

³⁶ <http://www.regjeringen.no/mobil/nb/dep/jd/dok/nouer/2010/nou-2010-12/19/3.html?id=626325>

³⁷ [http://www.une.no/Aktuelt/Redegjorelser/Stornemnd-om-retur-til-Mogadishu-/](http://www.une.no/Aktuelt/Redegjorelser/Stornemnd-om-retur-til-Mogadishu/)

En av saksbehandlerne kommenterer Somalia-praksisen, i lys av diskusjonen av internt flukt som reguleringsverktøy:

Det er ikke bare indre strukturer som fastsetter praksisen – det er politikk. Man prøver å stramme inn blant annet ved økt bruk av intern flukt. En skal ikke se bort fra at en slik praksis brukes overfor somaliere, fordi som en folkegruppe er de lite populære. Kan ikke utelukke det (Saksbehandler 4, 3.11.2010).

Dette utsagnet kan tas til inntekt for en påstand om at kategorisering er politisk motivert, og denne motivasjonen tar tilsynelatende lite hensyn til søkerens individuelle rettigheter. Skjønnet er altså ”ferdig definert” når det når bakkenivået i UDI. Saksbehandlerne internaliserer store deler av styringen gjennom den kulturen som er etablert på enheten. Også Riksrevisjonens virksomhetsanalyse av UDI i 2009 påpeker implisitt kulturer på enhetsnivå – selv om de konkluderer med at det ikke er så omfattende: ”Med alvorlige feil menes det at det ble funnet et eller flere vedtak der utfallet av saken trolig skulle vært et annet.

Ulik praksis ble også påvist i sakstyper der saker blir behandlet i en spesialistenhet og i enheter som har en annen sakstype som hovedoppgave. Det ble også funnet en del små feil som ikke hver for seg er alvorlige, men som samlet sett utgjør et forbedringspotensial” (Riksrevisjonens virksomhetsanalyse av Utlendingsdirektoratet, 2009³⁸).

En nærliggende kobling blir å betrakte en slik politisering som en konsekvens av innstrammings tiltak når innvandringen utgjør et press gjennom ankomster av asylsøkere i såkalte ”flommer” eller ”strømmer”. Et eksempel er økningen i ankomster fra Somalia som førte til at norske myndigheter, med statsråd Erna Solberg i spissen, i 2003 satte disse sakene i bero.

Når Somalia-sakene ble satt i bero i 2003, så var det ikke av endring på bakken – det var rent, skjært pga antall. Det ble for mange av dem. Og da ville man gå inn på individuell behandling av disse sakene. Det skulle ikke betraktes som en generell krigslignende situasjon for da fikk man ikke automatisk opphold pga frykt for forfølgelse. Da måtte man putte folk inn i andre kategorier: ’hvis du er en kvinne som ikke er gift, ikke har et sosialt nettverk og tilhører en minoritetsklan’. Ja, da kunne vi lage en egen sosial gruppe som kunne gis opphold, og kalles: ’kvinner som er ugifte, uten nettverk og tilhører en minoritetsklan’, og si: ’ok, da passer **du** inn der’. Dette er politiske saker som departementet initierer. Tenk hypotetisk, på andre områder da – en kommune sier at; ’nei, vi har ikke så mange lærere nå, så det blir ikke noe skole på guttungen din..’ Nei, det går jo ikke an å si det.. (Saksbehandler 4, 3.11.2010).

³⁸http://www.riksrevisjonen.no/SiteCollectionDocuments/Dokumentbasen/AdministrativeRapporter/2009/Adm_rapp_2_2009.pdf

Før dette vil det nå vies fokus på hvordan den politiske ledelsen legger føringer på det skjønnsmessige rommet i saksbehandlingen, ved å instrumentelt legge premissene for en kultur som legger til rette for en kategorisering. UDI mener selv at deres rom for skjønn er overdrevet, og som Christensen m.fl. påpeker; hvis man tar i betraktning direktoratets lydhørhet over politiske signaler, retningslinjer fra departementet og en kontinuerlig rapportering mellom direktorat og departement, så er ikke dette spillerommet for UDI veldig stort etter 2001 (2006).

Det blir her argumentert for at denne kategoriseringen er et utslag av politisk styring – en styring som formidles til direktoratet for så å forplantes vertikalt nedover organisasjonsstrukturen. På bakkenivå internaliseres denne distinkte styringen av saksbehandlerne gjennom sin omgang med erfarne, pliktoppfyllende saksbehandlere og med mellomlederne. Mellomlederne styrer altså styringen som utspringer fra regimets politiske sannhet, mens bakkebyråkratene forvalter denne styringen, som igjen kontrolleres og disiplineres av mellomledelsen. Det er biomakt i praksis, fortolket og overført til en organisasjon, fremfor befolkningen som helhet.

Denne argumentasjonen, som spiller på en kausalitet mellom antallet asylsøkere og grad av streng praksis, vil vies mer plass i kapitlet som omhandler nasjonal suverenitet i kontekst av et større europeisk regime.

4.1.2: Sammenfatning og bekreftelse av hypotese

Den første delen av analysen har bekreftet hypotesen om at det foreligger en distinkt kultur(er) i UDI, hvor saksbehandlingen er preget av politiske preferanser, som bidrar til at søkere blir behandlet på et gruppenivå, og dermed fratras retten til en individuell vurdering. Denne praksis ble av flere av informantene fra UDI omtalt som urovekkende, hvorav én omtalte denne behandlingen av søkere som ”rett og slett ganske jævlig” (Saksbehandler 3, 30.9.2010).

Dette er blitt problematisert med henblikk til hvordan normative aspekter knyttet til sannsynlighet, troverdighet og motstrid skaper grobunn for en politisk motivert kategorisering av søkergrupper. Dette er blitt knyttet opp mot bruken av landkunnskap, hvor Landinfos rolle og bruken av intern fluktalternativ er brukt for å konkretisere problematikken.

4.2: Internalisering av organisasjonskulturen og motstandsdyktighet

I denne delen av kapitlet vil fokuset være på hvor styringen av en slik kategorisering kommer fra, og hvor motstandsdyktige sakshandlerne er ved ubehag tilknyttet instruksene. Dette fokuset på motstand vil følge drøftingen som en rød tråd, fra det nevnte bakkenivået, og gjennom et institusjonelt, nasjonalt og overnasjonalt perspektiv. Hensikten er å se hvor styringspremissene for utlendingsforvaltningen etableres, og hvordan de er med og skaper dagens praksis.

Denne saksbehandlingskulturen vil bli betraktet som et utslag av en formell så vel som en uformell styring. Det primære fokuset vil være på de uformelle aspektene som ligger i samhandlingen mellom bakkebyråkrater og mellomledelse.

Riksevisjonens virksomhetsanalyse av Utlendingsdirektoratet fra 2009 fastslår at: ”UDI har etablert en målemetodikk for vedtakskvaliteten på bestemte sakstyper. Kvalitetsmålingene skjer ved at erfarne saksbehandlere kontrollerer et tilfeldig utvalg saker. Sakene blir målt mot opp de krav som stilles til vedtakene etter lov, forskrift og andre rettskilder.” Disse tre setningene sammenfatter langt på vei denne analysedelens fokus – dualiteten mellom den formelle og uformelle styringen i organisasjonen. Først vil det veldig kort redegjøres for hvordan UDIs formelle kommunikasjon er lagt opp med den politiske ledelsen, deretter vil det redegjøres for den uformelle styringen, og omfanget og utbredelsen av en distinkt saksbehandlerkultur.

Dette vil utfordre Lipskys idealtipe om den autonome bakkebyråkraten og Baumans rasjonelle og pliktoppfyllende byråkrat.

4.2.1: Den formelle styringsdialogen

Denne styringen forutsetter at ledelsen har kontroll på arbeidet som blir utført på bakken. Den formelle styringsdialogen i UDI, foruten årsrapportene, så avlegges også mellomrapporter, og departementet legger generelt opp til omfattende mellomrapportering. (Christensen 2006) Den formelle kommunikasjonen mellom direktoratet og departementet skjer altså i form av formelle virksomhetsrapporter, som så følges opp av departementet og diskuteres med UDI i rapporteringsmøter og gjennom utarbeiding av instruks. Når departementet vil komme med et nytt praksisnotat, så utarbeider UDI et forslag som de sender den politiske ledelsen. I UDIs egne retningslinjer står det: ”den formelle kommunikasjonen mellom JD og UDI går i

hovedsak via den formelle styringsdialogen (tildelingsbrev, etatsstyringsmøter, kontaktmøter mv.).”³⁹ Opprinnelig var tanken at heller ikke UDI skulle kunne instrueres av departementet.

4.2.2: Uformell styring

Som redegjort for tidligere så har derimot behovet for politisk styring med utlendingsfeltet ført til at departementet i dag kan instruere UDI om både skjønnsutøvelse og lovfortolkning, men ikke i enkeltsaker (Vevstad m.fl. 2010). Denne formelle kontakten mellom departement og direktorat utgjør således en del av den deskriptive rammen i utlendingsforvaltningen. I de nevnte retningslinjene over forklares det også at det i en mangfoldig virksomhet som UDI, i tillegg til den formelle samhandlingen, også er nødvendig med løpende uformell kontakt mellom direktorat og departement på flere nivåer. Den påfølgende drøftingen vil i all hovedsak derimot ta for seg de mer normative aspektene av denne uformelle styringen innenfor utlendingsforvaltningen – det som ”sitter i veggene”.

De empiriske funn er brukt til å bekrefte hypotesen om kan altså tyde på at det foreligger en politisk motivert diskriminerende kategorisering av søkergrupper, og at dette muliggjøres gjennom utbredelsen av kultur på bakkenivå i organisasjonen.

Funnene viser altså at dette skjønnsmessige rommet riktignok er veldig avgjørende for hvilke vedtak som fattes. Isolert sett kunne dette tale for at saksbehandler har relativt mye definisjonsmakt ved at det er de som står bak både intervjuene og den påfølgende vurdering. Spørsmålet som reiser seg er derimot hvor mye av denne selvstendighet det ligger i denne definisjonsmakten.

Øivind Fuglerud (2003) argumenterer i artikkelen ”Kontroll og korrupsjon: Et bidrag til historien om den norske innvandringskontrollen” for hvordan de interne prosessene i UDI gir saksbehandlerne en følelse av nasjonalt ansvar i utførelsen av sine oppgaver, i et spill mellom politisk ledelse og direktorat. Han utdyper at forvaltningen har forståelse for at politisk ledelse er under konstant press fra en folkeopinion som må imøtekommes. I denne konteksten betrakter byråkratene det som sin implisitte oppgave å avlaste politikerne, for å beskytte statens interesser. De er altså godt disiplinerte, lydige individer som formålsrasjonelt handler i samsvar med den ønskede politikk.

³⁹<http://www.udiregelverk.no/default.aspx?path=%7B32598B7D-CB7D-4948-A55F-AAFC65C10CBB%7D>

Enhetslederen oppsummerte koblingen mellom opinionsdannelse og dagens utlendingspolitikk med følgende uttalelse:

... samtidig kan man si, ja vel, vi lever i et demokrati.. hvis den norske befolkning vil ha det sånn – ja, så får de få det sånn! (Enhetsleder, 15.8.2011).

En av saksbehandlerne fortalte hvordan man som saksbehandler internaliserer styringen som blir dannet på et høyere nivå. Man bare ”vet” hvordan enkelte saker skal håndteres. Dette illustrerer informanten med å fortelle hvordan det stilltiende er blitt etablert en forståelse for at saker med kurdere fra Irak, skal håndteres relativt strengt (Saksbehandler 1, 10.08.2010). Basert på empiriske funn så kan det tyde på at denne forståelsen, eller kulturen, slår rot gjennom samhandling innenfor de ulike enhetene hvor saksbehandlingene foregår. Og på dette nivået er det enhetslederne som har definisjonsmakt. Disse personene i mellomlederposisjon fungerer som en bro mellom bakkenivået og den øvrige ledelsen, hvor styringen initieres fra.

Fuglerud, som selv har ledererfaring fra UDI, forteller hvordan disse prosessene holdes i hevd gjennom at de mest lydige og pliktoppfyllende byråkratene belønnes ved å forfremmes innenfor systemet.

En normal karriere for en leder i direktoratet er å ha startet som en flink og ivrig saksbehandler som tar på seg ekstra ansvar for opplæring og representasjon, for deretter å ha arbeidet en periode ved en norsk ambassade i utlandet. Hvis du kommer hjem uten å ha dummet deg ut, venter en forfremmelse. Det som anses som nødvendig for lederskap, er en viss evne til diplomati; til å legge bak seg – eller i det minste til å ikke vise åpenlyst – de fordommer og stereotypier som etaten bygger sin saksbehandling på når man kommuniserer med andre[...]mistenksomhet og en evne til å ta beslutninger med inhumane konsekvenser er verdsatte kvaliteter hos saksbehandlerne (Fuglerud 2003, 143).

Enhetslederen flirer litt av å høre disse karakteristikkenes og avfeier ikke at det er elementer av sannhet i disse påstandene, og påpeker at for sin egen del så er tryggheten på egne verdier såpass solid at rollen i mellomlederposisjon ikke vil kunne føre til en slik betingelsesløs lojalitet. På oppfølgingsspørsmålet om disse angivelig bitre personene har definisjonsmakt, svarer enhetslederen at: ”Ja, men det kommer an på hvordan man er organisert. Mulighetene reduseres når alle tar andrehånd for hverandre.”

Det blir fortalt at det er ulik praksis innenfor ulike enheter, med tanke på hvordan saker håndteres i forhold til andrehandspraksisen, og informanten fortsetter med å argumentere for at det er viktig å huske det menneskelige aspektet ved saksbehandlingen: ”En annen viktig ting er å ikke verne noen. At alle bør intervju. Om ikke ofte, så av og til – for at alle skal huske hvordan det er..” (Enhetsleder, 15.8.2011).

Tatt i betraktingen at denne politikken ikke samsvarer med de individuelle rettighetene som ligger i asylinstituttet, så må slik styring nødvendigvis foregå ukonvensjonelt, og utenom den formelle styringsdialogen. Samtidig må denne styringen nå fra den politiske ledelse og ned på bakkenivå. Saksbehandlerne må internalisere hvordan man skal være kategorisk selektive. En kultur må etableres. Nøkkelinformanten mener denne styringen handler om språk, om hvordan det subtilt kommuniseres i møter mellom den politiske og administrative ledelse:

- Altså, hvis man ønsker en viss praksis, så formulerer man det implisitt: ’men ville man ikke kunne gjøre det sånn og sånn’, fremfor å eksplisitt si ’kan man gjøre det sånn...
- Blir ikke nedskrevet i notat (undertegnede)?
- Nei, nei. Det er vanskelig å fange opp. Noen ganger kan det være politikernes uttalelser i media, som kanskje ikke er rettet direkte mot UDI, men man skjønner jo da hva de mener. Man vet jo for eksempel at når SV sier ’sånn og sånn’, så betyr det ikke så mye, siden de har mindre betydning sammenlignet med Ap. Når de (Ap) uttaler seg får det ringvirkninger (Nøkkelinformant, 14.4.2011).

Dette tyder på deler av kommunikasjonen mellom politisk og administrativ ledelse kan være en innfløkt prosess, hvor formuleringer nærmest fungerer som koder, er premissleverende. Christensen (m.fl. 2006) argumenter for at det har vært en mangeårig kultur, en stivhengighet, hvor politisk og administrativ ledelse har utviklet en relasjon som muliggjør et slags stammespråk.

Dette kan knyttes opp mot skillet mellom uttalt politikk og reell politikk, hvor en slik subtil kommunisering kan fremstå som et verktøy for å formidle en realpolitikk som nødvendigvis ikke samsvarer med uttalt politikk, og/eller er i strid med rettssikkerheten eller forvaltningens prinsipper. Dette rommet kan i så måte betraktes som et slags smutthull mellom prinsippene om nøytralitet og rettsikkerhet hvor forvaltningen kan praktisere den politikken som politisk ledelse *egentlig* ønsker. Fra en organisasjonsteoretisk tilnærming kan det leses som den politiske ledelsen bruker utbredelsen av en kultur som et instrument for styring. Det etableres altså en distinkt organisasjonskultur innenfor direktoratet. De neste

avsnittene vil forsøke å vise hvordan en slik kultur etableres og internaliseres på bakkenivå hvor vedtakene fattes.

Flertallet av de intervjuede saksbehandlerne mente at man ikke behøver å gå opp på mellomledernivå for å finne personer som er premissleverandører for en styringskultur. Relativt nye, uerfarne saksbehandlere tilegner seg praksiserfaring av de mer rutinerne saksbehandlerne som gjennom sin erfaring har mer kunnskap. Etter en periode hvor man i samhandling med andre saksbehandlere utarbeider vedtak, så lærer man hvor lista ligger i forhold til de nødvendige vurderingene.

Jeg synes det er veldig vanskelig å si, for det er ingen som har sagt til meg at sånn skal vi tenke, sånn direkte, men sånn som det er når man begynner så sitter man der som førstehånd, som det heter, og så har man annenhånd, som går gjennom og godkjenner. Normalt sett, hvis første og annen hånd er enige, så går det ikke videre, så der får man kanskje et inntrykk av hvor lista skal ligge (Saksbehandler 1, 10.8.2010).

Man internaliserer altså den gjeldende praksis – det konstrueres en sedvane. En viktig forutsetning for etableringen av en slik distinkt kultur er samhandlingen på enhetsnivå. Saksbehandlerne internaliseres gjennom denne samhandlingen og lærer seg hvordan praksis skal være. Man tilpasser seg den kulturelle strukturen som i stor grad er utformet av mellomledere og erfarne saksbehandlere. Et mottiltak blant de saksbehandlerne som har funnet denne kulturen vanskelig å internalisere har vært å si opp stillingen, eller ikke forlenge når vikariat er gått ut. Årsakene til dette har vært på grunn av den kognitive dissonansen i forhold til den rollen som ligger i kulturen. Dette har vært realiteten for mer enn én av informantene fra mitt utvalg. Det ble også fortalt om personer som har bedt om overføring fra én enhet til en annen, av den samme årsaken. Dette er altså ikke i tråd med Lipskys rasjonale om at motstand i bakkebyråkratiet skjer gjennom autonomi i vurderingene bak vedtak.

Hos de fleste intervjuede saksbehandlerne var det relativt bred enighet om at det bare unntaksvis er mulighet til å legge personlige verdier og preferanser til grunn i asylsaker når vedtak fattes, ettersom kontrollfunksjonene er såpass fungerende. ”Der utfallet av saken da fremdeles ikke avklart, vil den bli aggregert oppover i hierarkiet. I teorien kan den da nå helt til topps, hos direktøren eller departementet” (Saksbehandler 3, 30.9.2010).

Enhetslederen forteller at saker hvor første- og andrehånd ikke klarer å enes som utfallet av en sak, så blir saken brakt inn i et såkalt andrehåndsforum. Der er ofte flere enheter representert, og man får et bredere beslutningsgrunnlag og større ekspertise. Dette er en kollegial struktur, hvor flere personer med ekspertise er representert – også på tvers av

enheter. Her foregår det forhandlinger for å komme til enighet om vedtaket. Enhetslederen forteller:

Det er jo ulike mennesker som sitter i de foraene, med ulike innfallsvinkler, så det kan bli friske diskusjoner. Noen er mer restriktive enn andre. Man tolker ulikt, men man faller ned på en beslutning til slutt. For meg personlig er det noen ganger ganske uggent. Du har nok folk som har ganske forskjellig syn, det var i alle fall det inntrykket jeg fikk, at det var noen som var litt aksjonistiske til fordel for asylsøkerne, og så var det andre som var generelt mer kritiske, så det vil nok også påvirke. Normalt sett, hvis første og annen hånd er enige, så går det ikke videre, så der får man kanskje et inntrykk av hvor lista skal ligge (Enhetsleder, 15.8.2011).

Foreligger det derimot fremdeles uenighet, så blir saken aggregert videre oppover i styringskjeden, helt til man fatter en beslutning. I prinsippet kan en enkeltsak nå helt til den politiske ledelsen, som eksempler senere vil vise.

Enhetslederen forteller at om noen hypotetisk sett skal kunne legge subtile føringer på praksisen, så vil en slik makt i så fall ligge hos de personene på mellomledernivå som har sluttet å intervju. De har glemt mye av de menneskelige aspektene ved sakene og betrakter nærmest søkere som en mappe i kraft av å fungere som tredjehånd. Denne personen har da definisjonsmakt gjennom å sette standarden innenfor enheter hvor saksbehandlerne ikke er kommet til enighet om et vedtak:

Kanskje noen som blir litt sånn gamle i gamet, og kanskje heller ikke intervjuer så mye – slutter å møte mennesker ansikt til ansikt. En mappe er en mappe, og ikke et menneske. Det er jo problematisk. Og så sitter en ny, fersk saksbehandler og fatter et vedtak, og sier: ”syns han (anm.: søkeren) var troverdig”, og en vrang person i 3.hånd sier resolutt ”nei..” (Enhetsleder, 15.8.2011).

Denne andelen ”ferske” saksbehandlere er ifølge informantene relativt stor. Mange er nyutdannede som starter i UDI, og bruker denne jobben som arbeidserfaring. Den vrang 3.hånden som enhetslederen hypotetisk refererer til kan da kobles til Fugleruds noe nedsettende karakteristika på en del av de saksbehandlerne som institusjonaliseres og forfremmes til mellomledere. Disse personene har tilsynelatende definisjonsmakt, men yter lite motstand. Det er primært disse som lærer opp saksbehandlerne.

Handlingsrammene til saksbehandleren synes å være preget av en begrenset rasjonalitet, bunnet i produksjonskrav og forventninger til å fatte vedtak som er i tråd med ledelsens mål, og ofte i strid med sine egne.

For å håndtere en slik styring, som kan være i strid med egen moral og idealisme, så virker det som om saksbehandleren gjør én av to ting: man slutter, eller man aksepterer

styringen. Flere av saksbehandlerne i utvalget oppga at de sluttet i stillingen pga motforestillinger til den praksis de var underlagt. Aksepterer man derimot arbeidsinstruksen, men fremdeles føler motvilje og kognitiv dissonans, finnes det en mestringsstrategi: man rettferdiggjør handlingene. ”Det kan være tungt, men man må ikke bli for følelsesmessig tilknytta” (Saksbehandler 6, 22.11.2010) eller ”Det er dette vi skal gjøre” (Saksbehandler 2, 7.9.2010). Dette er sitater som tilsier at autonomi ikke er en betydelig komponent i den gjengse saksbehandleren. Det er en kognitiv dissonansstrategi i det. Saksbehandleren erkjenner at det er sånn det er, det er ikke ”min skyld” – en holdning i tråd med Baumans ideal om den pliktoppfyllende og lojale byråkrat.

Disiplineringen, skjer altså hovedsakelig gjennom at mer erfarne saksbehandlere korrigerer og rettleder. Mindre rutinerte saksbehandlere tilegner seg nødvendig kompetanse i en kombinasjon av en kort klasseromsinnføring, lesing av lover, regler og praksis, rettleiding av erfarne kollegaer, og ”*learning by doing*”. Det må i denne betraktningen tas høyde for at det er variasjoner mellom avdelinger og enheter i saksbehandlerstaben, ettersom de fleste intervjuede saksbehandlere hadde ulik erfaring med opplæringen. Det vil også kunne være en forklaring at den delen av utvalget som ikke lenger arbeidet som saksbehandlere var av den ”gamle skolen”, og at det delvis kan forklare ulike erfaringer av opplæringen.

Man disiplineres altså gjennom å lære av erfaring hvilken kategori saker som skal behandles hvordan. Erfarne saksbehandlere og mellomledere fungerer som organisasjonens panoptiske disiplinering – de registrerer, godkjenner og anerkjenner de sakene som blir vedtatt. Disse mellomlederne er den uformaliserte lenken mellom bakkenivå og ledelse og har en betydelig rolle i det kretsløpet i biomakten, ettersom de er viktige i etableringen av den ”riktige” styringen, så har de også en nøkkelrolle i etableringen av styringsmentaliteten. I en sosialkonstruktivistisk tilnærming er denne interaksjonen på bakkenivå sentral for hvordan styringen av styring kan gjøres mulig. Man er lojal mot instruksene fra en ledelse, som igjen er lojal mot styring implisert fra regimet. Dette knyttes følgelig til Baumans ideal, men også Lipskys autonome og motstandsdyktige idealbyråkrat kan ha livets rett blant saksbehandlerne.

I motsetning til Lipsky, så tar ikke Baumans perspektiv i samme grad innover seg den horisontale faktoren i en byråkratisk organisasjonsform – det at aktører på samme hierarkiske nivå deler samme klima, og at den interaksjonen dette innebærer vil kunne lede til en bevisstgjøring av menneskelige attributter som moral og samvittighet.

Enhetslederen forteller, nærmest som et talerør for Lipsky, om hvordan man som motstandsdyktig saksbehandler *kan* få gehør, til tross for motstridende føringer fra høyere hold.

De [anm.: lederne] høster mye respekt, og man tør ikke alltid opponere mot dem. Men mener man virkelig at et utfall er riktig, så må man som saksbehandler argumentere godt nok for det – juridisk godt nok for det. Det er ikke noe mer’ rocket science’ enn det – og da kan det gjerne sitte en mellomleder og si at ”men det er ikke troverdig”.. da må man si at ”jo, fordi a, b, c og D!” (Enhetsleder, 15.8.2011).

Dette samsvarer med bakkebyråkratens trekk, som i kraft av å være et sosialiserende menneske erverver sin egen identitet med en tilhørende makt og motstandskapasitet til å handle selvstendig. Denne sosialiseringen erverves i alle deler av bakkebyråkratens liv – ikke bare arbeidslivet. Således utstyres man med en fornuft og moral som kan være mer internalisert *utenfor* organisasjonen. Da møter man seg selv i døra hvis den identiteten man har som ”sivil”, ikke harmonerer med den identiteten som ligger i jobbinstruksen. Det er da den kognitive dissonansen oppstår.

Utbredelsen av en distinkt organisasjonskultur, gjennom institusjonalisering og normalisering som tilsynelatende etableres på det horisontale planet i organisasjonen, trenger nødvendigvis ikke medføre mangel på kontroll og oversikt fra høyere nivå i organisasjonen. Som nevnt kan organisasjonskultur brukes som et instrumentelt styringsverktøy fra ledelsen. Hvis bakkebyråkraterne internaliserer denne kulturen, så vil de styre seg selv, i tråd med den ønskede styringen fra ledelsen – de besitter *styringsmentalitet*.

Dette er angivelig fordi utlendingsforvaltningen frykter for at innvilgelse av én sak må føre til sedvane på disse sakene, når det er ”bestemt” at dette ikke er en prioritert gruppe. Da er det bedre å gi avslag, og så kan heller eventuelt UNE endre vedtaket. Flere av saksbehandlerne fortalte at de i enkelte saker finner seg selv i en dilemmasituasjon, hvor egen moral eller idealisme utfordres av hva som anses å være det riktige vedtaket å fatte. En av informantene fortalte i den forbindelse om hvordan utlendingsforvaltningens ankeordning reduserer denne dissonansen: ”Jeg vet jo uansett at UNE ligger bak og venter for de som vil anke. Jeg føler meg ikke som en bøddel da” (Saksbehandler 2, 7.9.2011). Med teorien om kognitiv dissonans in mente, så kan det virke som om UNEs funksjon i dette tilfellet blir tatt til inntekt for å gjenopprette en kognitiv ubalanse grunnet en verdi- og moralkonflikt mellom seg selv og den som ligger i organisasjonens styring. Man rettferdiggjør sin egen handling ved å sette den opp mot og underordne den organisasjonens mål – man abstraherer sin egen

handling til fordel for ”hvordan det er”. En annen informant, også denne personen saksbehandler, underbygget denne oppfatningen om UNE:

Jeg har tenkt i et par saker, og har vi snakket høyt om i gruppa når det har vært vanskelige saker. Men det handler ofte om at søkeren ikke har gitt bra nok forklaring, og vi sitter da med en følelse av at her er det et eller annet. Da håper vi de får en mulighet i UNE – hvis de får en bra advokat som kan se på problemet (Saksbehandler 3, 30.9.2010).

Også i denne fasen kan sosialpsykologiske teorier overføres. *Confirmation bias*-teorien som baseres at man har en tendens til å kopiere allerede vedtatte sannheter, kan således anvendes for å underbygge at det blir mer usannsynlig å få omgjort et vedtak gjennom klageordningen. Koblet til teorien om kognitiv dissonans, så kan disse psykologiske mekanismene ses i et gjensidig, selvforsterkende lys: man legitimerer den umoralske handlingen knyttet til et kategoriserende vedtak, samtidig som man da har lagt premissene for vurderingene tilknyttet anken av vedtaket.

Teorien om *confirmation bias* og kognitiv dissonans er da altså sosialpsykologiske mekanismer som nærmest kan anses som styringsverktøy – i alle fall forutsetninger for styring. De blir broen mellom Lipsky og Bauman – de muliggjør en ikke-autonom posisjon i et rom som tilsynelatende kan fremstå som autonomt.

Informantene hadde ulike tilbakemeldinger vedrørende opplæringa. Et par nevnte ”UDI-skolen” som et program over flere dager hvor man lærer mye av det som ligger i rollen som saksbehandler. En av informantene forteller at én dag med klasseromsundervisning var den formelle opplæringa som sakebehandler. ”Jeg synes det var litt lite, men vi lærer mens vi arbeider, og får rettleiding av de mer erfarne saksbehandlerne” (Saksbehandler 7, 18.1.2011). Informanten forteller videre hvordan enkelte av de erfarne saksbehandlerne er de ”pliktoppfyllende, flinke”; de som stiller færrest spørsmål, gjør jobben og følgelig stiger i hierarkiet. De er normalisert i forhold til den organisatoriske strukturen de er underlagt, og et viktig premiss i denne prosessen er tidsregimet. Det retter fokuset mot målet om effektivisering – og om hurtig produksjon lar seg forene med et ønske om å etterstrebe et ideal om rettferdighet.

Et feilaktig negativt vedtak i for eksempel en sak vedrørende familieetablering, anses som mindre potensielt harmfult med tanke på konsekvens, enn en tilsvarende feil vedtak i en asylsak hvor en person som faktisk *er* forfulgt i verste fall kan bli drept ved utsendelse.

En av informantene utbroderer hvordan dette utilitaristiske rasjonalet defineres i avdelingen.

Vi kaller det ”risikostyring” – det vil si at sjefene våre har aksept for at feil blir gjort i saksbehandlingen. Ideen er at så lenge vi opprettholder en viss effektivitet, vil eventuelle feil bli rettet opp i klageomgangen (Saksbehandler 8, 3.10.2011).

Dette gjelder sakshåndtering i oppholdsavdelingen, hvor mer av bevismaterialet er konkrete, tallfestede data, sammenlignet med vurderingsgrunnlaget i asylsaker, hvor de fleste søkerne ikke har ID-papirer. Ved klage får søkeren advokathjelp – som i utgangspunktet må dekkes med egne midler. Vinner søkeren frem i klagesaken, dekker derimot myndighetene advokathonoraret. Dette innebærer med andre ord en viss risiko for begge parter. Saksbehandler får aksept for å eventuelt gjøre feil, og søkeren må vurdere den økonomiske risikoen ved å eventuelt tape en anke. Denne type organisering er tett koblet til *just in time*-produksjonen, ofte assosiert med Toyota-fabrikkens produksjon, hvor bestanddeler ikke lagres, men produseres etter tilbud og behov.⁴⁰ I UDI er en slik organisering ment å kutte ned saksbehandlingen fra uker til dager, blant annet gjennom at samme person nå både gjør asylintervju og fatter vedtak. Før var dette en prosess delt mellom to saksbehandlere, mens med LIN-praksisen vil en andrehånd ha som funksjon å sjekke vedtaket for å si seg enig eller uenig. Dette vil vies mer plass senere. Dette viser at den begrensede rasjonaliteten som er tillagt rollen som saksbehandler også er et utslag av et definert og rigid tidsregime. Det legges altså til rette for en konsistent, regelorientert styring – i tråd med ledelsens krav.

Dette kapitlet har argumentert for at organisasjonsstrukturen i UDI fordrer en disiplinering og normalisering av saksbehandlere, som levner lite rom for motstand. Enhetslederen fortalte derimot en anekdote fra sin ferskere periode som saksbehandler, hvor én sak hadde gjort spesielt inntrykk.

– Jeg mente det var en klar innvilgelse, og at avslag pga troverdighet var helt... ja, pussig. Da forberedte jeg meg grundig, tenkte masse på det dagen før - tenkte jeg MÅ få gjennom argumentene. Det endte med en innvilgelse

– Fordi du hadde forberedt deg (undertegnede)?

– Ja (Enhetsleder 15.8.2011).

Det kan altså virke som om en godt forberedt, standhaftig og saklig argumentasjon *kan* være et unntak fra regelen, og da også tillegge saksbehandleren en vis grad av autonomi og motstandsdyktighet.

⁴⁰ <http://www.academicmind.com/unpublishedpapers/business/operationsmanagement/2005-04-000aaf-just-in-time-inventory-management.html>

4.2.3: Sammenfatning av organisasjonskulturell tilnærming

Denne delen av analysen har forsøkt å påvise at etablering av en saksbehandlingskultur er strategisk, instrumentelt styringsverktøy som ledelsen bruker. Det underbygger funnet fra første del av analysen, som fremholdt at saksbehandlerne har begrenset autonomi, definisjonsmakt og motstandskraft. Videre er det forsøkt å forklare hvordan det ved hjelp av en psykologisk forsvarsmekanisme er mulig å handle i strid med egen overbevisning, og utføre den arbeidsinstruksen man internaliserer gjennom samhandling med mellomledere og mer erfarne og rutinerne kollegaer.

4.3: Institusjonell motstand – UDI mot politisk ledelse

Det er nylig blitt argumentert for at bakkebyråkratene i UDI har en begrenset autonomi i forhold til å definere praksis i saksbehandlingen, ettersom de internaliserer de rådende praksis gjennom den hierarkiske styringen som ligger i direktoratet. I drøftingen av saksbehandlerne motstandsevne og definisjonsmakt var det primære maktfokuset på relasjonen mellom saksbehandler/bakkebyråkrat og egen ledelse. Fokuset i denne delen av analysen innebærer en overføring av denne maktrelasjonen.

I denne delen vil UDI som institusjon ses i kontekst av en større utlendingsforvaltning, nærmere bestemt den politiske ledelsen. Drøftingen vil omhandle hvor utstrakt definisjonsmakt og motstandsdyktighet UDI har som institusjon overfor politisk ledelse. Dette vil problematiseres ved å bruke MUF-saken som eksempel, hvor direktoratet handlet sjølstendig, i motstrid med den politiske ledelsens interesser. Drøftingen vil trekke på de organisatoriske innfallsvinklene og vil forsøke å ta for seg den komplekse og dynamiske styringen som oppstår mellom et ytre teknisk og institusjonelt press; ledelsens reorganisering som instrument for å påvirke styring, forhandlinger mellom ulike aktører, og en tilpasning til de kulturelle forholdene.

MUF-saken handler om en gruppe kurdere som i seks år hadde fått såkalt ”midlertidig opphold uten mulighet for familiegjennforening” – derav betegnelsen ”MUF”, før UDI i 2006 besluttet å gi dem permanent opphold. De hadde fått avslag på søknadene sine, fordi de færreste ble ansett å ha et beskyttelsesbehov, samtidig som situasjonen i Irak tilsa at de ikke kunne sendes tilbake (Christensen 2006). Dette er en strid som illustrerer skillet mellom politikk og administrasjon, prosedyrer og spilleregler, og fordeling av skyld og ansvar – kort oppsummert: maktforholdet mellom direktorat og departement. Som en liten digresjon

handler også denne saken om kurdere, en av de søkergruppene som saksbehandlerne fortalte har lav prioritet.

Den intervjuede enhetslederen fremhevdde MUF-sakens betydning, og at man kan sette et skille *før* og *etter* MUF-saken i relasjonen mellom direktorat og departement:

Vi får jo fremdeles føringer, men det er ikke under bordet, slik det kanskje var før MUF-saken. Se på Regjeringen tiltaksplan, f.eks. Den stod jo i VG, så det er ikke noen hemmeligheter der. Vi må jo alltid rapportere. Hvis innvilgelsesprosenten øker i et land så må vi forklare hvorfor. Vi må skrive redegjørelse for praksis, og så får vi svar tilbake; en instruks som sier at 'her må det strammes inn', eller 'slik og slik'. Det er åpent, og ikke underforstått (Enhetsleder 15.8.2011).

Daværende statsråd Bjarne Håkon Hanssen var kritisk til UDIs håndtering som var i strid med den politiske ledelsen. Han la vekt på den hierarkiske, sentralstyrte utlendingsforvaltningen, og henviste til endringene i 2004, hvor økt instruksjonsrett og informasjonsplikt fra UDI ved praksisomlegging, skulle sikre at direktoratet gjennomførte praksis i tråd med politiske signaler (Christensen et al 2006). Hanssen mente at UDI handlet utover sin myndighet, som om det var et departement. Fra et instrumentelt perspektiv kan denne saken betraktes med fokus på balansen mellom politisk sentralstyring og institusjonell og faglig autonomi.

Fra et forhandlingsperspektiv kan man si at den politiske ledelsen forsøkte å binde opp UDI gjennom instruks, men ikke maktet det ved at UDI har beholdt en grad av autonomi – som de da ifølge det politiske hold misbrukte. Også Graver-utvalget gikk langt i å støtte denne oppfatningen. At UDI hadde handlet uten å rapportere til departementet ble betraktet som om at det forelå en ukultur hos ledelsen. Direktør Trygve Nordby gikk av før saken blusset opp, men ble likevel betraktet som slangen i forvaltningsparadiset, og fikk en stor del av skylda for måten MUF-saken ble håndtert på. Hans stedfortreder, Manuela Ramin Osmundsen, nektet all kjennskap til MUF-sakene, og gikk klar av sanksjoner.

Ettertiden viste derimot at både Osmundsen og statsråd Hanssen muligens visste mer enn de ga uttrykk for når det brant som verst, og såpeoperaen fortsatte. Og for igjen å understreke kompleksiteten i skyldfordelingen i denne styringsproblematikken, så var Christensen (m.fl. 2006) mindre kritiske overfor direktoratet enn hva Graver-utvalget var. Det ble argumentert for at den politiske siden kanskje ikke var så uvitende om saksgangen likevel.⁴¹

⁴¹ <http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20062006/014/PDFS/NOU200620060014000DDDPDFS.pdf>

Den endelige Graver-rapporten tilrådte en økt oppstramming, klargjøring og styring av roller innenfor den eksisterende strukturen, etter at Nordby forsvarte UDIs håndtering av MUFerne som en human tolkning i et skjønnslandet rom – en tolkning den politiske ledelse ikke bifalt.

MUF-saken er et eksempel på hvor risikabelt det kan være å fristille et såpass politisk betent felt, når det er umulig å forutse hvilke saker som kan utarte seg til å bli kontroversielle. Og når den politiske ledelsen ikke vil ha direkte innblanding i enkeltsaker, så kan interessekonflikter oppstå når tolkning av situasjonsbestemte saker skal vurderes. Politikken blir ikke borte ved en fristilling til uavhengige fagorganer, men skjønnsutøvelsen med politiske implikasjoner blir også delvis fristilt. Da handler det om hvilke premisser som skal legges til grunn for skjønnsutøvelsen. Christensen [m.fl.] påpeker hvordan denne saken føyer seg inn i en praksis hvor uformelle kanaler spiller en rolle i forholdet mellom Stortinget og utlendingsmyndighetene (skal belyses senere), og mellom UDI og den politiske ledelsen. Enhetslederen fremhever derimot et organisatorisk vannskille som ble satt ved MUF-saken:

Etter saken med MUFerne ble det klarere linjer. Kommunikasjon mellom departement og direktorat skjer nå gjennom mer formaliserte kanaler. Man visste mye mindre om hvordan man skal innhente informasjon for å få god kvalitet. Vi bedrer oss – det går bare seint.” (Enhetslederen 15.8.2011)

Dette leder til å finne koblingen mellom hvordan den politiske sannheten formes på et makronivå, og hvordan denne kunnskapen ledes nedover i den hierarkiske styringslinjen, til den internaliseres av bakkebyråkratene. I håndteringen av MUF-saken utviste direktoratet selvstendighet ved å fatte vedtak som viste seg å være i strid med den politiske ledelsen. Det ble påstått at UDIs autonomi i denne saken var grunnet i et vakuum mellom to regjeringer.

Direktorat fikk kritikk av Graver-utvalget for å ikke ta hensyn til de politiske signalene, mens JDs Lovavdeling og Advokatforeningen derimot gav dem et juridisk alibi, gjennom hva de anså som en betimelig anvendelse av særlig menneskelige hensyn. Samtidig fikk departementet kritikk fra Graver-utvalget for å være uklare om instruksenes form og innhold. UDI måtte derimot betale prisen for sin egenrådighet og mistet mye av sin uavhengighet etter MUF-saken – hvor det hersket tvil om departementet i det hele tatt hadde instruert (Christensen m.fl. 2006).

Regjeringen har instruksjonsmyndighet over utlendingsdirektoratet, og kan således direkte legge føringer på praksis. Et spørsmål er da hvor synlige departement og regjering ønsker å være i styringen av UDI.

MUF-saken viste hvordan den politiske ledelsen på ene siden vil la direktoratet fremstå som selvstendige og ansvarlige, men samtidig skal det være på departementets

premisser. Denne autotome handlingen fra direktoratet etterlot det faktiske departementet relativt vingeklippet. Denne saken handler om politisk kontroll, og det handler om *blaim avoidance* ”gone wrong”.

En ulempe ved slik praksis er at eventuell oppmerksomhet mot organisasjonen også blir et fokus mot den sentraliserte, politiske delen. Den politiske ledelsen bruker forvaltningen som et såkalt ”teknokratisk skjold” (Christensen 2006, 74). Rasjonale bak denne formen for styring er at den skal foregå på behørig avstand fra ledelsen, noe som innebærer et økt ansvar på underliggende forvaltningsorganer til å balansere den økte fristillingen. Denne type styring har til hensikt å føre til bedret politisk kontroll, faglig kvalitet, mer likebehandling og upartisk saksbehandling, mindre fare for politisk opportuniste, økt troverdighet og større effektivitet (Christensen m.fl. 2006).

Dette gir tilsynelatende individet mer frihet, og antakelig også en redusert internalisering av den makten som er utøvd fra regimepraksiser. Nå har altså Utlendingsdirektoratet en form som er mer tilbake til ”gode gamle”, med en mer sentralstyrt kontroll, samtidig som de bruker verktøy som ligger mer mot de NPM-inspirerte styringsreformene som vektlegger fristilling og autonomi. Man ønsker altså en fortsatt egenrådlig saksbehandling, preget av stikkord som effektivisering og produktivitet, samtidig som politisk ledelse ønsker mer kontroll over virksomheten på direktoratsnivå. Tilsynelatende i pose og sekk, altså.

Dette er muligens en forklaring på hvorfor rapporteringsfrekvensen fra UDI til departementet har økt etter endringene i kjølvannet av MUF-saken i 2006. Det illustrerer også hvilket press Utlendingsdirektoratet er under.

Som saksbehandlerne sa, at i enkelte saker kan man gjøre unntak. Vel, UDI forsøkte på motstand fra sitt institusjonelle utgangspunkt, og mista mye av sin frihet. De ble underlagt et strengere regime, med økt kontroll og rapportering. En økt panoptisk disiplinering, overfor en politisk ledelse som ville ha mer kontroll.

Det institusjonelle styringsregimet erverver altså kunnskap om hva som skjer på bakken gjennom en formell og uformell registrering og disiplinering. Man disiplineres gjennom den kulturen som kommer fra regimet, og som utføres av de lojale og pliktoppfyllende saksbehandlerne eller mellomlederne som har den riktige rutine og innsikt i praksis.

Som MUF-saken viste så har direktoratet et visst spillerom på grunn av begrenset kontrollering som følge av styringsavstanden, og dette kan brukes til å føre en praksis i strid

med rådende politikk. MUF-erne endte opp med opphold, men UDI endte opp med å bli sanksjonert gjennom at kontrollfunksjonen og panoptiske disiplineringen ble intensifisert.

MUF-saken problematiserte hvordan maktforholdet mellom politisk og administrativ ledelse kan forskyves gjennom for stor avstand og mangel på politisk kontroll.

Enkeltsaker kan da føre til et større fokus på den politiske ledelse, og politikerne må ta støyten for upopulære beslutninger. Men samtidig medfører større kontroll en mindre sannsynlighet for at den administrative delen av forvaltningen fører en praksis som er i strid med departementets uttalte eller reelle politikk. For selv om politikerne ofte gir uttrykk for at de ikke vil detaljstyre, så vil de, som eksemplene har vist, fremdeles ha muligheten til å gripe inn i enkeltsaker hvor det er stor politisk symbolverdi (Christensen, 2004).

I noen saker blir man instruert politisk. Litt tilfeldig hvilke saker det er – avhengig av hva som kommer frem i media, eller hva folk er interessert i. Det hele fremkommer som komplekst da, kan man si. Det er mange faktorer som spiller inn, og selv etter å ha jobba der i 2 år, så er det vanskelig å forstå alt. Det er nok mange faktorer som påvirker. Men men..det jo veldig spennende å jobbe med det og (Saksbehandler 6, 22.11.2010).

Det ble tidligere argumentert for at det finnes uformelle kontaktflater mellom politisk ledelse og UDI-ledelsen hvor styringen defineres. En annen ukonvensjonell kanal, går fra Stortinget til utlendingsforvaltningen. Dette skjer gjennom at stortingspolitikere løfter frem enkelte saker overfor de andre folkevalgte, og et eventuelt flertall kan tvinge frem en omgjøring av vedtak eller praksisendring. Denne mekanismen fungerer selvsagt bedre under mindretallsregjering, da opposisjonen på Stortinget utgjør flertallet. Eksempelvis skjedde dette et par ganger under Erna Solbergs innvandringsregime, da den såkalte ”flyktingopposisjonen” klarte å endre utlendingsforvaltningens praksis gjennom å mobilisere motstand på Stortinget. Et eksempel er hvordan KrFs Anita Apelthun Sæle i 2003 fikk løftet frem en sak som fikk flertall på Stortinget, til tross for at Erna Solberg var redd en omgjøring ville undergrave asylinstituttet. Saken gjaldt avslag på oppholdssak til ca. 100 barn som hadde vært i mottak lenger enn tre år, som fikk opphold ut fra humanitære og menneskerettslige hensyn. Det andre eksempelet var en kamp mellom KrF og statsråd Solberg i mindretallsregjeringen ”Bondevik II”, hvor også flyktingopposisjonen vant frem. Denne saken gjaldt mottak av 100 vietnamesiske båtflyktninger fra Filippinene. Stortinget klarte også her å nærmest instruere Regjeringen, som bøyde av for presset og fant en løsning hvor en særlov gav arbeids- og oppholdstillatelse til denne gruppen vietnamesere med nære slektninger i Norge – for å markere at dette var et engangstilfelle som ikke skulle lede til presedens ved lignende saker. Dette presset som ble

utøvd på statsråden ble gjort til tross for at Stortinget hadde vedtatt at statsråden ikke skulle gripe inn i enkeltsaker (Christensen m.fl. 2006).

Dette er eksempler på hvordan politiseringen kan slå begge veier – både i favør og i disfavør styringsmakten, og kan betraktes som motstand mot det rådende regimet.

Det synes opplagt at det finnes motstanskrefter på Løvebakken. Ikke bare blant stortingspolitikere, men også hos de tilhørende *flokkdyrene*, som Sigurd Allern kaller dem – journalister og media.⁴²

”Asylpolitikk er et gjennomgangstema i media, og det fokuset dette medfører er helt klart en faktor som medfører et produksjonspress”, fortalte en av saksbehandlerne (Saksbehandler 3, 30.9.2010). Især asyl- og flyktningpolitikk er et sensitivt område, og måten media ofte portretterer sakene på ble av de spurte informanter fra UDI omtalt i ordelag som ”kritikkverdig”, ”tendensiøst” og ”kampanjeaktig”. Enten knyttes asylsøkere til kriminalitet og en motvilje til å integrere seg, eller så er det enkeltskjebner som er urettferdig behandlet av et rigid norsk system. En av saksbehandlerne, oppfattet, især TV2s føljetonger av enkelte saker, som både endimensjonale og nærmest karikerte, og fremholdt hvordan enkeltsaker ofte fremstilles ved å spille på publikums samvittighet og rettferdighetsforståelse:

”Media finner en trist skjebne som de så fremstiller som et hjelpeløst og uretteferdig behandlet offer – uten at de har satt seg grundig nok inn i saken til å i det hele tatt skjønne avslaget. Det er frustrerende å sitte og se på” (Saksbehandler 6, 22.11.2011).

Også enhetslederen hadde en skeptisk holdning til deler av medias håndtering av asyl- og oppholdssaker, og forklarte hvordan mediene banaliserer fremstillingene også i de sakene som er mer negative i beskrivelsen av enkelte grupper, og som følgelig kan gi en effekt i forhold til opinionsdannelsen:

Media har så lite kunnskaper. De skjønner ikke rekkevidden. Mange nordmenn ser jo for seg en asylsøker som en enslig, pjuskete kar som henger nede ved elva. Folk får jo ikke se virkeligheten, og ender da opp med holdninger som: ’se på dem da, de kommer her uten papirer’, og så videre. Men når man flykter fra forfølgelse og undertrykkelse, tar man med identifikasjonspapirer da? Nei, man gjør jo ikke det... (Enhetsleder 15.8.2011).

UDI har en egen kommunikasjonsstab som har til hensikt å håndtere forespørsler fra media. En av de andre intervjuede saksbehandlerne antydte at dette er fordi den politiske ledelsen, så langt det er mulig, vil slippe å håndtere eventuelle kontroversielle saker for åpen mikrofon. ”Det er ganske spesielt, at vi som et faglig forvaltningsorgan blir satt til å håndtere

⁴² www.uio.no/studier/emner/.../Den%20medialiserte%20politikken.ppt

utlendingspolitikk i mediene” (saksbehandler, UDI). Dette grepet kan betraktes som et verktøy for den politiske ledelsen for å regulere avstanden til media, som diskutert tidligere.

Senere i drøftingen vil den såkalte ”Au pair”-saken vise hvordan medias fokus på enkeltsaker, med tilhørende press fra politisk ledelse overfor sitt administrative motstykke, kan gjøre en forskjell. Det er en kanal for motstand mot styringsregimets politikk, og er premissleverandør for den praksis som går gjennom den hierarkiske styringslinjen i UDI og internaliseres av saksbehandlerne på bakken. Et utsagn fra enhetsledere illustrerer på ene siden hvordan eget standpunkt kan havne i en mål- og verdikonflikt med den formålsrasjonelle styringsinstruksen fra politisk og administrativ ledelse.

På et personlig plan er vanskelig for en saksbehandler. Ja, man må forvalte gjeldende politikk, lover og regler. Men man er jo også et menneske. Man er jo ikke 100%... altså, for meg personlig synes jeg vi har nådd smertegrensen nå. Må Gud forby at vi får FrP-regjering.. Jeg sier flåsete at; den dagen vi får det, slutter jeg (Enhetsleder 15.8.2011)

På den annen side beskriver denne kommentaren også det politiske landskapets betydning for asyl- og flyktningforvaltningen. På det retoriske oppfølgingsspørsmålet; ”hvorvidt denne konflikten vil være større med en FrP-styrt regjering”, svarer informanten:

Tja..[ler] Nå om dagen... Jeg vet ikke, jeg.. Når jeg begynte var Høyre ved makta, og det var ikke noe særlig strammere da. Bli det drøyere eller strammere nå, så... Jeg skjønner ikke at man kan stramme inn enda mer og fremdeles ivareta våre internasjonale forpliktelser (Enhetsleder 15.8.2011).

I lys av dagens asyl- og flyktningregime virker saksbehandlerne tilsynelatende inneforstått med at staten og politikernes interesser er best tjent med at de som bakkebyråkrater unngår personlige føringer i sin praksis – det er en del av den faglighet, nøytralitet og objektivitet som ligger til arbeidsinstruksen i forvaltningen. De gjør jobben sin – en forutsetning for en forutsigbar og regelorientert saksbehandling, altså selve byråkratiets idealform.

Samtidig kan rollen som rigid byråkratisk instans anvendes i et intrikat politisk spill. Et eksempel på dette er saken om den filippinske au pairen Laila Naverud, som er gift og har barn med en norsk statsborger. Hun var ikke klar over at en kode i arbeidstillatelsen hennes betydde at hun utelukkende fikk ta arbeid som au pair, og hadde i tillegg en deltidsstilling på en kafé⁴³. Både UDI og UNE tolket dette lovbruddet som betydelig nok til å utstede et utreisevedtak. Etter lang tids mediedekning grep derimot den politiske ledelsen inn, med justisminister Knut Storberget i spissen, og omgjorde vedtaket. Endringen ble 08.9.2010 sendt

⁴³ <http://www.tv2nyhetene.no/innenriks/laila-navrud-faar-bli-i-norge-dette-er-helt-utrolig-3250877.html>

som rundskriv til UDI med følgende tittel: ”AI-2/2010 Instruks om bruk av utlendingsloven § 27 femte ledd ved brudd på vilkårene for oppholdstillatelse til au pair”.⁴⁴

Advokaten er oppgitt over hva han anser som en rigid håndtering av denne saken:

Det første man lærer på jusen, det er å bruke skjønn i lov- og regelanvendelsen. Denne saken kunne blitt løst på et mye tidligere tidspunkt hadde man brukt et snev av fornuft. Nå gjorde de riktig nok om på vedtaket, men lagde til og med en ny regel for å unngå at nøyaktig den feilen skal gjøres igjen. Det blir så frikanta og tungrodd at jeg blir en smule oppgitt” (Advokat 20.8.2010)

Utlendingsforvaltningen, gjennom UDI og UNE, hadde da gjort sin jobb etter boka, samtidig som politikerne fikk muligheten til å vise medmenneskelighet og gi denne svært så medieomtalte familien gladnyheten om at vedtaket blir omgjort, og regelbestemmelsen ble endret. Fuglerud sammenfatter problematikken fra den foregående drøftingen i fire setninger, hvor han mener at: ”et bilde av byråkraten som ofte tegnes i media, er en person som kun forholder seg til loven. Min erfaring fra Utlendingsdirektoratet er at dette er feilaktig. Tvert i mot benyttes lovverket aktivt som instrument i forsøket på å fastholde – eller gjenopprette – en myndighetsutøvelse som trues av globalisering og internasjonal migrasjon. Når stortingspolitikkerne utøver press i enkeltsaker, forstår saksbehandlerne dette som ettergivenhet i forhold til folkeopinionen” (Fuglerud 2003, 144).

Det er en av bærebjelkene i styringsprinsippene som ligger i maktfordelingsprinsippet; at direktoratet i all sin faglige og politiske uavhengighet utretter arbeidet ufortrødent og ”firkantete”, gjennom håndheving av saker i henhold til lover, regler og praksis. Den politiske ledelse setter styringspremissene, og byråkratene iverksetter styringen. Det er biomakt i praksis. Skulle det oppstå situasjoner hvor enkeltsaker flyter til overflaten og setter styringen i et uheldig lys, kan regjeringen utvise gangsyn og gjøre unntak, hvis motstanden hos opposisjonen, media, ideelle organisasjoner og opinionen viser seg sterk og vedvarende nok. Som et tillegg til drøftingen av UDI som et teknokratisk skjold, så er Au pair-saken et godt eksempel på hvordan byråkratene gjennom sin regelorienterte og rigide innstilling gir politikerne anledning til å vise medmenneskelighet og sunn fornuft ved å gjøre om på vedtak.

Fuglerud utbroderer: ”Politikere, antas det, ønsker streng innvandringskontroll, men anser det samtidig nødvendig å holde seg inne med velgere som ønsker deres hjelp til å intervensjoner i enkeltsaker som er under behandling. I møtet med slike holdninger ser kontrollapparatet det som sin oppgave å beskytte statens interesser. De aksepterer politikernes

⁴⁴<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/rundskriv/2010/ai-22010-instruks-om-bruk-av-utlendingsl.html?id=614120>

behov for å smøre opinionen ” (Fuglerud 2003, 144). Saksbehandlerne representerer da, nærmest i et spill for galleriet, forvaltningens firkantede, regelbundne og tilsynelatende uangripelige karakter. Politikerne fremstår på den andre siden som folkets, og den sunne fornufts eneste mulighet til å utvise gangsyn og pragmatisme innenfor et sterkt regulert, og tidvis inhumant forvaltningsområde.

Også relasjonen innad i forvaltningen er omstridt, og spørsmålet hvorvidt UNE skal skape presedens for UDI har vært et uavklart spørsmål. Dette spenningsforholdet har materialisert seg gjennom en ubalanse mellom innvilgelse og avslag (Christensen m.fl. 2006).

Vevstad problematiserer forholdet mellom UDI og UNE; ”Det er åpenbart at direktoratet ikke kan leve med en praksis som stadig blir overprøvd av klageorganet. Samtidig kan ikke UNE instruere UDI utover den enkelte sak” (Vevstad m.fl. 2010, 456). UNEs rolle som et uttalt apolitisk organ for klagesaker gjør dem altså til premissleverandører for praksis og definisjonsmakt. I Morgenbladets papirutgave den 25.mars, spør man: ”Hva er det som er galt med UNE?” Overskriften henspeler på en artikkel hvor bl.a Kristian Andenæs, kritiserer UNE for å ikke ta hensyn til individet i sin praksis. I artikkelen slås det fast at UNE har fått kritikk fra jurister, menneskerettighetsorganisasjoner og til og med egne ansatte, som synes praksis er inhuman. Andenæs siteres på at UNE gjemmer seg bak regelverket, og utdyper: ”Dette er skjønnspregede regler som kan underlegges ulike fortolkninger” (Morgenbladet 25.3.2011).

Informantene fra UDI fortalte derimot at de har med UNEs praksis i saksevalueringen: ”Vi ser alltid til UNE” (Saksbehandler 1, 10.8.2010).

UNE kan tilsynelatende da betraktes som en potensiell flaskehals i forvaltningen, ved at saker blir behandlet annerledes i nemnda enn i direktoratet, og dermed sår tvil om hvor lista skal ligge. Et eksempel her er praksis i såkalte ”Dublin-saker”, som er en bestemmelse som sier at en asylsøknad skal behandles i det landet søkeren først søkte asyl, fikk utsted oppholdstillatelse eller et Schengen-visum. Denne praksisen har ført til avlastning i forhold til realitetsbehandling, men har også vært gjenstand for kritikk – fortrinnsvis knyttet til retur til Hellas, hvor asylinstituttet anklages for å være dysfunksjonelt og mangelfullt.

Uroen rundt Hellas-sakene førte i februar 2008 til at UNE, i kraft av sin politiske uavhengighet, besluttet å inntil videre stoppe overføringer til Hellas etter denne forordningen, grunnet informasjon om mulige krenkelser av asylsøkeres rettigheter.⁴⁵ Sakene ble satt i bero, hvorpå UDI fulgte opp med tilsvarende tiltak den samme dag. Drøyt et år senere besluttet

⁴⁵ <http://www.une.no/Aktuelt/Redegjorelser/Stornemndvedtak-om-Dublin-II-og-retur-til-Hellas-/>

derimot UNE å oppheve berostillelsen; ”etter at man hadde mottatt tilstrekkelig informasjon om forholdene i Hellas”.⁴⁶ Dette skapte intern så vel som ekstern uro tilknyttet UNEs praksis, og flyktningrettsksperten Terje Einarsen ba om å bli fratatt alle sine verv i organisasjonen.⁴⁷

I oktober 2010, etter at Belgia ble felt av EMD grunnet håndteringen av en afghansk søkers Dublin-sak, besluttet norske myndigheter å ta denne dommen til følge, og stanse tilbakesendelsen av søkere til Hellas.⁴⁸ Advokatinformanten påpeker at et betimelig spørsmål er hvorvidt forholdene i Hellas i 2009, faktisk var bedre enn i 2008, da UNE satte sakene i bero, og i 2010 da myndighetene tok EMDs dom til følge.

Det kan tyde på at UNE er mer politisert enn hva deres formelle status tilsier. Det virker i alle fall veldig usannsynlig at det var et vindu i 2010 hvor forholdene i Hellas skulle være gode nok. For meg virker det som at politiske signaler har fått et betraktelig spillerom. For, hvorfor snudde de i 2009? (Advokat, 17.10.2011)

I kjølvannet av at Hellas-saker igjen skulle realitetsbehandles uttrykte norske myndigheter en frykt for hva som kunne bli ’den store asylflommen’.⁴⁹ Det ble anslått at Norge kunne forvente om lag 50.000 søkere i kjølvannet av dette vedtaket som var en konsekvens av en anmodning fra Menneskerettsdomstolen (EMD) i Strasbourg. Når det totale asylsøkertallet – altså samtlige asylsøkere – for første halvår av 2011 ifølge UDI er 4648 mennesker,⁵⁰ så kan med andre ord denne spådommen anses å være en solid overestimering. Advokaten fortalte at også domstolene på nasjonalt nivå kan ha en innflytelse på praksis:

Se på Aksjons- og prosedyregruppen – de har bra statistikk i retten. Dette er saker med avslag i forvaltningen, som de har tatt tak i og fått omgjort vedtakene i domstolene. Slike saker kan nok få innvirkning på videre praksis (Advokat 17.10.2011).

Aksjons- og prosedyregruppen er en gruppe med erfarne prosedyreadvokater som gir gratis rettshjelp til asylsøkere og innvandrere som de mener er gitt endelig avslag av utlendingsmyndighetene. Status den 19.9.2011 viste at de foreløpig har vunnet 21 saker og tapt sju.⁵¹ Dette er medregnet 12 saker hvor UNE har omgjort sakene etter at de ble stevnet, og er teknisk derfor ikke et utslag av rettskjennelse. Derimot er det en indikasjon på at UNE kjenner sin besøkelsestid og sine begrensninger, og derfor omgjør vedtaket etter press.

⁴⁶ <http://www.une.no/Praksis2/Rapporter/Praksisrapporter-2009/Dublin-saker/>

⁴⁷ <http://www.noas.org/?p=news&id=2891>

⁴⁸ <http://www.une.no/Aktuelt/Redegjorelser/Ingen-returer-til-Hellas--asylsoknadene-behandles-i-Norge/>

⁴⁹ <http://www.noas.org/?p=news&id=2891>

⁵⁰ <http://www.udi.no/Oversiktsider/Statistikk-og-analyse/Statistikk-/Asyl/Asylsoknader-fordelt-pa-statsborgerskap/Asylsoknader-fordelt-pa-statsborgerskap-2011/>

⁵¹ <http://www.advokatforeningen.no/Om-Advokatforeningen/Hva-gjor-vi/Aksjons--og-prosedyregruppe-i-utlendingsrett/>

Aksjons- og prosedyregruppen har foreløpig brakt totalt 51 saker til domstolsprøving, og er et eksempel på at det finnes flere kanaler for motstand mot innvandringsregimet.

4.3.1: Sammenfatning av motstand og styring i nasjonal kontekst

Analysen har så langt tatt for seg premisser for styring og motstand innenfor en nasjonal kontekst. MUF-saken viste at UDI som institusjon *kan* yte motstand mot den politiske styringen, men styringskonsekvensene av en slik egenrådighet førte til en disiplinering fra politisk ledelse og innskrenking av autonomien.

Fokuset ble så flyttet ut av organisasjonen, for å finne en kime til motstand. UNES apolitiske rolle ble problematisert, og det ble argumentert for at nemnda er premissleverandører for praksis. Dens motstandsevne slår derimot begge veier, ettersom praksis har båret preg av å være både liberal og innstrammende. En annen arena med innflytelse på innvandringspolitikken er hos den såkalte flyktningopposisjonen på Stortinget, som har bidratt til omgjøring av vedtak i utlendingsforvaltningen. En annen kanal for motstand er gjennom media og opinionen, dermed utøvd press på en politisk ledelse, noe Au pair-saken viste.

Aksjons- og prosedyregruppen viste at det er mulig å yte motstand mot utlendingsmyndighetene, ved å få omgjort flere saker gjennom domstolene. Her ble også EMDs domfellelse av belgiske myndigheter nevnt som et eksempel på en rettslig forankret motstand som fikk konsekvenser, også i norsk kontekst. Et videre perspektiv på en overnasjonal utlendingspolitikk vil utgjøre resten av analysekapitlet.

4.4: Overnasjonal forklaring på et nasjonalt problem

Nå er problematikken rundt etableringen av praksis i utlendingspolitikken blitt drøftet på bakkenivå, og i kontekst av det nasjonale innvandringsregimet. Denne siste delen av analysen vil ta for seg del to av problemstillingen – saksbehandlingspraksis i lys av et overnasjonalt immigrasjonsregime. Det vil forsøkes å gi en overnasjonal forklaring på nasjonale vilkår.

Det er en kobling mellom det norske innvandringsregimet og flyktningpolitikk på et overnasjonalt nivå, og Lahavs teori om et europeisk immigrasjonsregime drevet av en kontrollspiral.

Så langt er det blitt påvist gjennom de empiriske funn at det foreligger en kategorisering av søkere i saksbehandlingen i UDI. En kategorisering som utfordrer

forvaltningsprinsipper om likebehandling og nøytralitet. Det må understrekes at ”likebehandling” som begrep i denne oppgaven er grunnet i en anskuelse som handler om at individer skal ha like *muligheter*, ikke at individer skal *behandles likt*. Det er klart at mennesker som kommer fra samme område, som kjennetegnes ved sin distinkte kultur, religion og sine sosioøkonomiske vilkår, trolig også til en viss grad vil dele det samme grunnlaget for beskyttelse.

Et rasjonale som forfekter at like saker skal behandles likt, vil da kunne underbygge at søkere med tilnærmet lik bakgrunn, opphav eller tilknytning enklere vil behandles over samme lest. Spørsmålet er hvorvidt en slik tilnærming dekontekstualiserer individet, og plasserer det i en predefinert kontekst – en kategori, som effektiviserer og forenkler praksis.

Norges kontrollregime er altså i betydelig grad drevet av politiske føringer, i gjennom en kobling til et overnasjonalt nivå, både hva rettsliggjøring angår, men også etablering av den politiske sannheten – av hva som anses å gagne eget styringsregime. En av informantene formulerte det slik:

Man viser til en objektiv virkelighet, men man vet det er politisk. Man snakker om rettferdig, men” streng asylpolitikk” – eller internasjonale forpliktelser. Men det er åpenbart at det ligger mye tolkninger og føringer i sakene. (Saksbehandler 4 3.11.2010)

Internasjonalisering og menneskerettigheter har stor normativ kraft i vår tid, noe som ifølge Maktutredningen fører til at norsk rett i dette henseende er blitt internasjonalisert gjennom at domsmakt er aggregert fra nasjonale til internasjonale rettsinstanser. Dette medfører en sterkere maktpolitisk rolle for rettsutviklende organer som domstoler og rettsvesen (Østerud m.fl. 2003). Europeiseringen av regelproduksjon og standarder gjennom EØS-avtalen fører til at regjeringens politiske handlingsrom blir innsnevret, samtidig som Stortingets lovgivningsmyndighet vingeklippes. I så måte argumenteres det for at Schengen-avtalen har ført til et redusert nasjonalt handlingsrom i innvandringspolitikken (Christensen m.fl. 2006).

Overnasjonale domstoler er blitt så viktige fordi det er enklere for et land å endre grunnloven, enn å endre en traktatfestet, internasjonal konstitusjon. Denne internasjonaliseringen av lovgivningen har, ifølge Maktutredningen, i dramatisk grad redusert den folkevalgte lovgivningssuvereniteten i Norge – en utvikling Stortinget selv har bidratt til: ”Grunnlaget for fellesløsninger og fellesvedtak svikter under trykket av omfattende folkevandringer og mer sammensatte kulturelle og sosiale forhold. Dette forsterker de tradisjonelle ideologienes og nasjonale prosjektenes nedgang. Internasjonaliseringen av

økonomi og samfunnsliv bidrar til at folkevalgte organer i mindre grad kontrollerer de faktorene som avgjør befolkningens levekår” (Østerud m.fl. 2003, 125).

Goodwin-Gill balanserer dette synet ved å påpeke at et grunnleggende prinsipp i internasjonal rett er at stater er selv ansvarlige for å implementere deres traktatforpliktelser i god tro. Også på det mellomstatlige, overnasjonale nivået er det rom for avstand mellom reell og faktisk politikk. Det er en bra lakmustest på suverenitet å se hvordan implementeringen av traktaten praktisk iverksettes – ikke gjennom staters intensjoner og uttalte politikk – men gjennom deres reelle handlinger. En stat mangler god tro når den forsøker å omgå den forpliktelsen som de har akseptert, eller ved å indirekte handle slik de ikke er tillatt å handle direkte (2007).

Internasjonale lovers implikasjoner er med andre ord ikke totalt overstyrende i nasjonal kontekst, ifølge Goodwin-Gill (2007). Samtidig som menneskerettsloven selvsagt er gjeldende, så betyr den relativt lite i praksis. Stater innbefatter seg med menneskerettighetsforpliktelser på det formelle plan, men legger ikke til rette for at de rettighetene som kan innfris blir lagt til rette for. Disse rettighetene kan være utilgjengelige, selv om de nødvendige midler benyttes for å implementere dette i nasjonal lov. Goodwin-Gill sier videre at selv i tilfeller hvor individer ikke uttalt er fratatt muligheten for å gjøre krav på en rettighet, så er de i praksis likevel unnlatt denne muligheten ved at de er avhengige av enkelte formaliteter, som for eksempel fremskaffelse av dokumentasjon, inn gripen av konsul eller andre autoriteter – formaliteter som de ikke er i stand til å oppfylle.

Norske utlendingsmyndigheter har ved flere anledninger ført en asyl- og flyktningpolitikk som har trosset overnasjonale forpliktelser. Et eksempel igjen er det praktisk talt konkursrammede Hellas, hvor asylsøkerstrømmen er for omfattende i forhold til myndighetenes mottakskapasitet. Dette resulterer i svært mangelfull sakshåndtering, og en forkvakling av de rettigheter asylsøkere har til en rettferdig saksbehandling.. Dette medførte omsider at myndighetene etter press fra EMD, høsten 2010 besluttet å stoppe utsending av Dublin II-saker tilbake til Hellas.⁵²

Poenget med økt rettsliggjøring er å sette nye minimumsstandarder, hvor man ikke kan gå under. Det er det de juridiske begrensingene sier. Tidligere, når dette var mindre regulert, virka det politiske spillerommet større. Man kunne snakke om et større humanitært rom. Men hvordan rettslige standarder har fungert, har dette spillerommet blitt dratt ned. Politikken blir dratt nærmere ned mot minimumsstandardene (Informant, Norsk Folkehjelp 3.11.2010).

⁵² <http://www.une.no/Aktuelt/Pressemeldinger-fra-UNE/>

Informanten påpekte videre hvordan rettsliggjøringen derimot har redusert det humanitære rommet, og hvordan denne prosessen har vært politisk styrt, ved at det har vært et mål å dra ned de juridiske minimumsstandardene for at de skal kunne brukes til å legitimere et strengere innvandringsregime:

Man ser i økningen i saker for menneskerettsdomstolen, fordi man har dratt politikken ned på et type minimumsnivå, også dupper man under dette nivået, og saker blir tatt opp som brudd på de forpliktelsene (Informant, Norsk Folkehjelp 3.11.2010).

Et eksempel på hvor liten politisk vilje til å la humanitære hensyn få gehør i lovtolkning er en utvisningssak som i skrivende stund er i emning i Sverige. Utvisningsvedtaket på den 91 år gamle ukrainske Ganna Chyzevskas, som er dement, og har barn og barnebarn boende i Sverige, har vært gjenstand for debatt i nyhets-, så vel som sosiale medier. Debattens kjerne er myndighetenes regeltolkning av humanitære hensyn (*”synnerligen ömmande omständigheter”*) ikke gis rom for å forhindre et utvisningsvedtak. Saken er for øyeblikket satt i bero, i påvente av hvordan saken ender i Europadomstolen, og i mellomtiden rettferdiggjør en regelorientert migrasjonsminister, Tobias Billstöm (Moderaterna), vedtaket ved å si; ”Besluten från Migrationsverket är mycket rättssäkra och Sverige följer alltid gällande lagstiftning.”⁵³

Denne saken viser hvordan rettsliggjøringen anvendes som et politisk verktøy for å ivareta regimets styringspraksis – noe som ikke nødvendigvis styrker individets rettigheter. Og som saksbehandlere tidligere er blitt sitert på, så styres asyl- og flyktningforvaltningen i stor grad med hensyn til presedens og storpolitikk, hvor individer i betydelig grad blir behandlet på gruppenivå – som en kategori.

Maktutredningen fastslår at økt rettsliggjøring beskytter individet. Men når politikken tilsynelatende blir lagt på et juridisk minstekrav, samtidig som lovanvendelsen kan politiseres, så er det tydelig rom for å diskutere hvor omfattende beskyttelsen av individet egentlig er i rettsliggjøringen. Som denne oppgaven har argumentert for, så gir dette en mulighet til å føre en selektiv forvaltningspraksis. Også Andenæs argumenterer for at lovanvendelse innenfor enkelte sakfelt problematisk, ved at rettslige løsninger ikke alltid passer på de aktuelle problemene. Det vil til og med kunne bidra til å forkludre mulighetene for en løsning av konflikten dersom den bringes inn i rettslige former. ”Dessuten er det mange problemer som ikke *egner seg* for å bli løst ved rettslige virkemidler. Kompliserte mellommenneskelige forhold, hvor detaljene ofte bare er kjent av de involverte partene, passer ofte dårlig inn i en

⁵³ http://svt.se/2.22620/1.2570970/rattsakra_beslut_fran_migrationsverket

rettsliggjøringsprosess, der forenkling og omformulering av konflikten gjør at problemene endrer karakter” (Andenæs 2006, 590). Denne vage karakteren ved enkelte saker gjør de skjønsmessige vurderingene mer innfløkte. Rommet for tolkning blir da mer ullent, og det kan tilsynelatende åpne muligheten for å legge politiske preferanser bak vedtakene. Rettsliggjøringen blir et politisk verktøy. Den intervjuede advokaten poengterer det samme:

Rettsliggjøring fungerer bedre ved ubestridte faktum. I Utlendingsretten er søkeren og saksbehandleren i flere tilfeller uenige om faktum. Det blir ofte problematisk, og myndighetene bestemmer jo når alt kommer til alt hva som er sant og ikke (Advokat, 17.10.2011).

Marie Amelie-saken viste at saker av en relativ normativ karakter kan hjemles både i favør og disfavør individet. Flere politikere og jurister forfektet at Maria Amelies tilknytning til Riket (jfr. Utlendingsloven § 38) var tilstrekkelig til å gi opphold på subsidiært grunnlag. Motstandere hevdet på sin side at Innvandringspolitiske hensyn (jfr. Utlendingsloven § 2) talte til hennes disfavør, blant annet fordi hun hadde oppholdt seg ulovlig og papirløst i landet og utnyttet irregulære fordeler ved å blant annet ta høyere utdanning. Denne saken fikk en enorm oppmerksomhet i media, og ”alle” hadde tilsynelatende en formening. I en spørreundersøkelse av InFact den 14.januar, viste det seg at drøye 60,6% av respondentene mente at Maria Amelie burde få bli, og 27% ønsket henne ut. Én uke senere, i en tilsvarende måling, var tallene forandret: det var nå 48% som synes hun burde sendes ut, mens 40,2% nå støttet en oppholdstillatelse.⁵⁴ Denne saken gjorde tydeligvis inntrykk på opinionen, og Regjeringen besluttet som kjent å iverksette utvisningsvedtaket, som sendte Maria Amelie tilbake til Russland. Regjeringen Stoltenberg gjorde, ifølge 48% av opinionen, en god jobb i håndteringen av denne saken.⁵⁵

Amelie, eller Madina Salamova, som er hennes fødenavn, fikk til slutt returnere, etter at hun ble tilbudt jobb i Norge. De norske myndighetene opphevde da den opprinnelige treårige innreisekarantenen man har etter utvisning. Er man litt dristig i analysen av denne håndteringen, så kan man si at både motstandere og forkjempere til dels fikk sin vilje i denne saken. Marie Amelie fikk likevel bli, men på andre juridiske premisser enn hva saken opprinnelig var tuftet på.⁵⁶ Myndighetene stod altså fast ved en lav toleranse for at lovbrudd skulle kunne kombineres med opphold, ved å stå fast ved utvisningsvedtaket. Samtidig viste de romslighet når de fjernet treårskarantenen, slik at Marie Amelie kunne få arbeidstillatelse –

⁵⁴ <http://www.journalisten.no/story/63863>

⁵⁵ <http://www.dagbladet.no/2011/01/31/nyheter/innenriks/politikk/regjeringen/15258576/>

⁵⁶ <http://www.dagsavisen.no/innenriks/article514975.ece>

og da opphold. De håndterte en komplisert sak i tråd med folkedypet. Denne saken skiller seg fra Naverud-saken ved at den ikke går på å være litt rundhåndet, men den går på de politiske hensyn i lovanvendelsen.

Hjemlingen kunne med andre ord blitt brukt både i favør og ufavør av fornærmede – og fremdeles kunne forsvares juridisk. En av informantene påpekte hvordan tolkning av jussen kan manipuleres politisk:

Man sier jo at: der jussen stopper, starter politikken. Det er ikke alltid greit med de klare skillelinjene. Selv om man ikke vil si det utad da, så er jo innholdet i disse begrepene politisert – de er politisk bestemt – helt klart (Saksbehandler 4, 3.11.2010).

Jan-Paul Brekke har gjennom den komparative studien; ”The struggle for control – *The impact of national control policies on the arrival of asylum seekers to Scandinavia 1999-2004*”, sett på hvordan de skandinaviske myndigheters asylregimer fører sin nasjonale politikk, og den effekten eventuelle preventive tiltak har på antallet asylsøkere, i lys av hvilken synergieffekt et lands regime har på sine naboland. Studien viser at det nasjonale kontrollregimet har flere verktøy som kan anvendes for å hegne om suvereniteten i asylpolitikken, og deler disse elementene i tre faser: *før*, *under* og *etter* asylsøkerprosessen. Regelverk kan endres i restriktiv eller liberal retning i forhold til visumpraksis, transportsanksjoner⁵⁷ og informasjonskampanjer. Brekke kaller styringen på dette feltet for det *preventive regimet* – hvorav restriktive endringer blir kalt *no entry policies* (Brekke 2004). En av informantene fra UDI underbygget innvandringsstrømmers innflytelse på politisk dagsorden, og brukte Somalia-relaterte saker for å belyse poenget;

Innstrammingene er ofte basert på at det kommer mange søkere. Det handler selvfølgelig bare om politikk. Se f.eks på Somalia-praksisen. Disse er blant de mest uønskede gruppene i Norge, ikke sant. Er mange i UDI som er imot de innstrammingene som kommer der. De får avslag, og henger rundt i landet uten tillatelse., og så ender man med å gi opphold på humanitært grunnlag fordi man ikke får returnert dem (Saksbehandler 7, 18.1.2011).

Selv om denne praksisen kan virke lite smidig, så vil drøftingen senere i kapitlet illustrere at den likevel har en effekt i forhold til en tilstrebelse av nasjonal suverenitet,

Også Lahavs analyse viser at stater fremdeles yter motstand, til tross for en økende oppslutning rundt et felles, regionalt immigrasjonsregime. Både mellomstatlige og overnasjonale tilnærminger på beslutningsprosesser viser at stater som har flest problemer knyttet til innvandring søker å ivareta sine nasjonale interesser. Koblet oppmot et

⁵⁷ <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/access-to-europe/7.html>

myteperspektiv, vil en kunne si at hver stat – hvert nasjonale regime, forsøker å etablere sin egen identitet for å kunne kontrollere innvandringen. De etablerer en kultur, i det minste en myte om å ha en restriktiv politikk, for å ikke virke mer attraktive enn andre land. Et poeng som underbygges av en av saksbehandlerne i UDI:

Men det er jo derfor jeg nevner Irak og Somalia. Dette er betente temaer og grupper som er vanskelig å få store ankomster av til Norge – de er ikke lett integrerbare. Men det gjør det jo ikke mer riktig for vår del, når det handler om politikk og integrering. Vi skal jo tenke på beskyttelsesbehov. Men samtidig handler det om presedens. Det er en konsekvens av at det skjer over hele Europa. Andre strammer inn – gjør ikke Norge det, så fortsetter økningen her.. Det handler om storpolitikk. (Saksbehandler 3, 30.9.2011).

Den neste fasen som kan manipuleres er selve søknadsperioden – fra søknad registreres og til vedtak er fattet. I denne perioden kan rettigheter i forhold til arbeid og utdanning, økonomisk støtte, bovilkår og tilgang på juridisk støtte fungere som reguleringsmekanismer innenfor asylregimet. I siste fase nevnes igjen bovilkår, og ikke minst mulighet for familieforening som relevante faktorer ved en eventuelt innvilget asylsøknad. I en pressemelding fra 5.7.2011 viser NOAS til at en strammere asylpolitikk, med strengere vurderinger, gjør at færre flyktninger får beskyttelse: ”Dette innebærer altså at Norge i 2011 faktisk innvilger færre flyktninger beskyttelse enn tidligere. I en situasjon med et økende antall flyktninger i verden, og Norges privilegerte stilling med tanke på ressurser, mener vi dette skurrer kraftig med våre humanitære tradisjoner og ambisjoner”.⁵⁸

Siden borgerkrigen i det tidligere Jugoslavia har norske og svenske immigrasjonsmyndigheter fokusert på viktigheten av en styrket kontroll på feltet hvor mottoet har vært en forskyvning fra en reaktiv til en proaktiv politikk. Dette er vanskelig i et relativt uforutsigbart felt, hvor søkertallet kan variere fra et år til et annet. Feltet kan ikke betraktes uavhengig av faktorer utenfor nasjonal kontroll, noe som tittelen på Brekkes studie også henspiller på. (Brekke 2005) Kampen for å oppnå kontroll blir ikke forenklet av at myndighetene bare delvis kjenner effekten av sine reguleringsverktøy, og derfor ikke helt kunne kartlegge kausalitet mellom egen politikk og antallet søkere.

Brekke kaller den siste fasen for *integreringsregimet*. Studien skiller mellom signal- og realpolitikk, og vektlegger da betydningen av å skille mellom politisk *handling* og politisk *holdning*, og funnene som presenteres understreker viktigheten av særlig sistnevnte

⁵⁸ <http://www.noas.org/?p=news&id=2891>

I skandinavisk kontekst er Danmark lenge blitt ansett som det mest restriktive landet (altså før Folketingsvalget i 2011), Sverige som det mest liberale, og Norge i mellomposisjon (Brochmann m.fl. 2010). Denne forskjellen mellom det svenske og danske regimet kulminerte i 2001 i en diskusjon mellom myndighetene, hvor den svenske regjeringen mente at den restriktive politikken til Danmark førte til et økt søkerantall til Sverige. Den danske sentrum/høyre-regjeringen så derimot ingen kausalitet, noe som kan ha vært en årsak til Immigrasjonsminister Barbro Holmbergs tale i Riksdagen i ettertid påpekte viktigheten av å dele asylbyrden:

Hvis flyktningpolitikk blir håndtert som om det var hvert lands anliggende, så løper vi risikoen at ingen tar ansvar og at noen stater forsøker å unngå dette ansvaret ved å lene seg på andre (Tale om svensk innvandringspolitikk i Riksdagen, 12.mai 2004).

Brekke underbygger validiteten av en slik påstand ved å vise til fluktuasjon i tallet på afghanske asylsøkere mellom de skandinaviske landene. Fra 2001 til 2003 sank søkerantallet i Danmark, samtidig som ankomsttallene økte med 37% i Sverige, og Norge opplevde en tredobling. Ankomster fra Somalia, Russland og tidligere Jugoslavia fulgte det samme mønsteret. (Brekke 2004).

Effekten til den Somalia-praksisen var slående, fastslår Brekke. Fra om lag 100 søkere i uken, til kun to søkere fire uker senere! Brekke viser til tiltak gjort overfor søkere fra Russland, i hovedsak tsjetsjenere. Disse sakene ble satt i bero, men likevel var søkerantallet relativt uforandret. *"The key word here is 'information'"*, skriver Brekke (Brekke 40). Tsjetsjerne har generelt ikke samme informasjonstilgang, sammenlignet med somaliere. En av saksbehandlerne underbygger dette argumentet:

Hos enkelte grupper merket man nedgangen med en gang. Somaliere er veldig langt fremme på IKT faktisk, og får fort kommunisert endringer i klimaet. Andre steder, som f.eks områder i Kaukasus, er responstiden tregere (Saksbehandler 3, 30.9.2010).

Dette sitatet var hentet fra en uttalelse om hvordan asylavdelingen i UDI merket en nedgang blant enkelte søkere etter de nevnte innstrammingspunktene som myndighetene fremmet i 2008. Tiltak som skulle redusere søkerstrømmen til Norge, samt en effektivisering av utreise for de som ikke er innvilget opphold. Regjeringen fant det nødvendig å *"iverksette tiltak for å begrense antallet asylsøkere som ikke har behov for beskyttelse"*, som Jens Stoltenberg formulerte det⁵⁹. En av faktorene som oppgis å være en av grunnene til denne

⁵⁹<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/pressepenter/pressemeldinger/2008/innstramming-av-asylpolitikken.html?id=525564>

skjerpingen er en viten om ”hvordan norsk asylpolitikk oppfattes utad, spesielt i forhold til sammenlignbare land som Sverige, synes å ha stor betydning for å forklare fordelingen av asylsøkere mellom ulike europeiske land”.⁶⁰ Det virker altså som om mytebygging kan få direkte utslag på bakken, den påvirker flyktningstrømmene. Har et land et renommé som et strengt regime, så vil dette kunne ha en innflytelse på strømmingene

Betraktet fra en omgivelsestilnærming, så sammenfaller denne argumentasjonen med Lahavs kontrollspiral, om hvordan stater tilpasser seg andre stater, og i sum bidrar til et stadig strengere europeisk immigrasjonsregime. En slik mellomstatlig kausalitet motiverer endringer og tilpasning i egen struktur og praksis. (Lahav 2004). Og som Brekke påpeker, er det tydelig at etablering av et rykte kan ha en betydelig signaleffekt, og følgelig stor innflytelse på søkerantallet. Selv om det tsjetsjenske caset muligens var unntaket som bekreftet regelen. (Brekke 2004).

For å enklere kunne håndtere uforutsigbare strømminger har utlendingsforvaltningen vært utstyrt med fullmaktslover for å takle endringer i klimaet. Vevstad (m.fl. 2010) spekulerer i hvordan den uforutsigbarhet som ligger i dette klimaet i seg selv kan ha bidratt til en strengere kontroll, grunnet i en frykt for selvforsterkende ”bølger” av innvandrere hvis dørene åpnes ytterligere.

Tilstrebe av et image som restriktive kan også balanseres opp mot Norges renommé i utlandet, som en fredsnasjon med humanitære og solidariske tradisjoner – et renommé som vil anfektes av hvilket image innvandringsregimet har. Denne humane og fredsdyrkende statusen Norge har internasjonalt, vil få et slag for baugen hvis det norske innvandringsregimet får status som inhumane og i strid med internasjonale forpliktelser.

Eksempelet med den belgiske dublin-saken. hvor myndighetene ble felt av EMD, viser at domstolene har makt til å yte motstand overfor stater utlendingspolitikk. Denne saken fikk også effekt utover Belgia, og som vist så tok også norske myndigheter denne dommen til etterfølgelse.

Både mellomstatlige og overnasjonale tilnærminger på beslutningspraksis viser at stater som har flest problemer knyttet til innvandring søker å holde fast på sine nasjonale interesser. Lahav etterlyser et økt fokus på den ”tykke” institusjonaliseringen av Europa, og dens spredningsmekanismer, samt på nasjonale normer og politiske prosesser for å kunne vurdere validiteten av et argument om at det overnasjonale nivå nærmer seg et styringshegemoni (Lahav 2004). ”Europeisk politikk preges i dag av ledere som Merkel,

⁶⁰<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/pressesenter/pressemeldinger/2008/innstramming-av-asylpolitikken.html?id=525564> (SAMME SOM DEN OVER)

Sarkozy, Cameron og Berlusconi. De sosialdemokratiske partiene har lite å stille opp med. Selv i sin gamle høyborg Sverige, ble en sentrumhøyre koalisjon gjenvalgt i fjor. Hvor er det blitt av sosialdemokraters evne og vilje til regjeringsmakt?” (Øyvind Bratberg 2011).⁶¹

Dette sitatet er fra før den nye, sosialdemokratiske folkeforsamlingen ble valgt i Danmark, og Silvio Berlusconi gikk av i Italia.

Fuglerud mener at utlendingsforvaltningens måte å beholde en nasjonal suverenitet er i saker hvor mangelen på oppfyllelse av Flyktningskonvensjonen kolliderer med den irregulære ankomsten søkerne har til landet. Når man ikke klarer å oppfylle flyktningsdefinisjonen, anses reisemåten som ulovlig. Man kriminaliseres, saken blir avslått og et utreisevedtak kan effektueres og rettferdiggjøres. Denne forståelsen, mener Fuglerud, legger til rette for at saksbehandlerne kan ivareta den statlige suverenitet i sine daglige avslag på asylsøknader (2003)

Brekke argumenterer likevel for at myndigheter har et reguleringsverktøy ved å etablere et image om hvordan styringen fungerer. Et av virkemidlene var større bruk av Dublin II-forordningen.⁶² Denne vendingen kan betraktes i lys av flere av de allerede diskuterte poengene.

Det kan altså tyde på at staten klarer å ivareta en viss grad av suverenitet i forvaltningen av asylsøkere, til tross for et omfattende overnasjonalt rammeverk bestående av lover, traktater og konvensjoner som norske myndigheter må forholde seg til.

Gjennom verktøy som ”intern fluktalternativ”, ”sterke menneskelige hensyn og tilknytning til riket” og ”innvandringspolitiske”, er det er her argumentert for at nasjonal suvereniteten har tilstrekkelig grobunn til å likevel kunne regulere denne typen innvandring. I spørsmålet om eventuell uthuling av staten, så kan det altså da virke som om staten bevarer store deler av sin autonomi. Både på grunn av Folkerettens fravær av direkte sanksjonsmuligheter, men også fordi de konvensjonene i Menneskerettsloven er formulert slik at flere tolkninger kan forsvares.

Lahav argumenterer for at det overnasjonale immigrasjonsregimet henholdsvis er drevet av en selvforsterkende kontrollspiral, hvor rettsliggjøringen fungerer mer som et minimumskrav for forvaltningspraksis, enn som en ivaretagelse av en human politikk. Goodwin-Gill argumenterer videre for hvordan denne rettsliggjøringen i praksis er relativt uullen ved at mye av dens grunnlag baseres på at stater skal håndheve den i ”god tro”. Dette

⁶¹ <http://www.sv.uio.no/isv/forskning/aktuelt/blogg/ta-politika/mars/sosialdemokratiet-fornyelse.html>

⁶² <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/pressemeldinger/2008/innstramming-av-asylpolitikken.html?id=525564>

tyder på at stater, i motsetning til hva Maktutredningen fastslår, fremdeles har en betydelig grad av suverenitet.

Dette betyr ikke at stater kan utarbeide sin politikk uavhengig av det overnasjonale nivået. Brekkes studie av de skandinaviske landene viser at omgivelsene er premissleverende for hvert lands innvandringspolitikk. Det er med andre ord en gjensidighet, hvor et land ikke ønsker å fremstå som mer humanitær og innvandringsvennlig enn det neste, som tidligere viste eksempler, bl.a. den ønskede effekten av regjeringens 13 innstrammingspunkter..

Flyktningkonvensjonen er relativt tydelig i sine fem kriterier på hva som er grunnlag for beskyttelse. Forfølges du på grunn av politisk eller religiøs oppfatning, rase, nasjonalitet eller medlemskap i en spesiell sosial gruppe, har du krav på asyl som flyktning.

I et hørings svar til Justisdepartement vedrørende utvidet instruksjonsmyndighet over Utlendingsnemda, påpeker ledelsen i UDI hvordan flyktningkonvensjonen ikke er en naturlov, noe som medfører en åpning for fortolkning: ”Vi viser blant annet til at statenes fortolkning av flyktningkonvensjonen varierer på globalt nivå og til at det i Europa foregår en rettsutvikling på beskyttelsesområdet gjennom praksis i Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) og gjennom utviklingen innenfor EU. I den grad yttergrensene for de internasjonale forpliktelsene lar seg fastsette entydig, danner de en nedre grense for hvor streng norsk flyktningpolitikk kan være. Innenfor grensen er det rom for nasjonale fortolkninger, og dermed er det også politisk handlingsrom. Vi viser videre til at det har vært tendenser til ulik praktisering av beskyttelsesbestemmelsene i UDI og UNE, jf blant annet stornemndvedtakene om søkere fra Somalia”⁶³

Også kriteriet om tilknytning til en ” spesiell sosial gruppe” er diskutert. På ene siden argumenteres det for et proaktivt rasjonale bak flyktningkonvensjonen, ettersom det sosiokulturelle og geopolitiske landskapet er i konstant endring og kreves kontinuerlig tilpasning. På den annen side så åpner dette kriteriet for tolkning – hva er en spesiell gruppe, og hvor sterk er søkerens tilknytning. F.eks i spørsmål om homofili må det vurderes hvor utsatte denne gruppen er i det aktuelle området, og så hvorvidt et er sannsynlig at den aktuelle søker snakker sant. Dette aspektet er også til stede i spørsmål om forfølgelse på grunnlag av religion, og er vanlig i saker hvor konvertitter frykter forfølgelse ved hjemsendelse.

På tross av disse relativt tydelige kriteriene i konvensjonen så foreligger det et skjønn som avgjør vedtaket, og § 30 og § 7 i utlendingsloven, henholdsvis ”sterke menneskelige hensyn” og ”internt fluktalternativ” er tidligere blitt argumentert for å fungere som ventiler

⁶³ <http://www.regjeringen.no/pages/13337015/UDI.pdf>

hvor man til en viss grad kan ivareta sin suverenitet i saksbehandlingen. UDIs praksisnotat fra mars 2003, i forbindelse med asylpraksis i Irak-saker, sier at opphold hjemlet i § 38 kan vektes mot innvandringsregulerende hensyn (§ 2); ”ved vurderingen av om tillatelse skal gis, kan det legges vekt på innvandringsregulerende hensyn jf. utl § 38 fjerde ledd”.⁶⁴

Som nevnt anvender utlendingsforvaltningen som hovedregel landkunnskap fra forvaltningens eget, uavhengige organ – Landinfo. De sier i en tilstandsrapport fra 15.februar 2010 at de ikke har informasjon at det skal forekomme ”systematisk diskriminering fra myndighets- eller annet hold av noen bestemt etnisk eller religiøs gruppe i KRG-provinsene”.⁶⁵ Videre fastslår de at de har motstridende informasjon på hvordan reglene praktiseres overfor kurdere fra omstridte områder, og det derfor ikke sikkert kan slås fast hva som i dag er praksis. UDIs praksisnotat, som ble offentliggjort fire uker senere (12.3) fastslår at det foreligger en konkret og individuell vurdering av hver sak, og at det skilles mellom praksis i de kurdiskkontrollerte områdene i Nord-Irak (KRG) og det øvrige Irak.⁶⁶ Notatet sier videre at de vil følge UNHCRs anbefalinger om individuell behandling vedrørende beskyttelse av søkere fra de nordlige områdene, samtidig som disse anbefalingene ikke er rettslig bindende for norske myndigheter og derfor ikke vil tillegges avgjørende vekt.

Som belyst tidligere er kurdere fra Irak en gruppe som subtilt er blitt regulert gjennom slik praksis. Som referert til i bakgrunnskapitlet så skal en lovanvendelse om internflukt gjøres gjennom en helhetlig og individuell vurdering av hver sak, og ikke ut fra en gruppetilnærming – med mindre departementet instruerer UDI om en slik praksis.

For å belyse hvordan juridiske bestemmelser ikke er absolutte sannhetsgestalt, så vil de normative aspektene rundt fastsettelsen av ”sosial gruppe” brukes som eksempel. Denne kategorien kan betraktes som en proaktiv element i flyktningkonvensjonen, som tar innover seg de kontinuerlige sosiopolitiske endringene i samfunnet. Dette legger til rette for en reaktiv rettsliggjøring som tilpasser seg endringer klimaet. Et eksempel er hvordan ”kvinner som er forfulgt av kjønnsrelaterte årsaker” eller ”personer med homoseksuell legning” først ble ansett som en sosial gruppe i 1998, og kunne dermed få opphold på bakgrunn av denne bestemmelsen. Dette betyr selvsagt ikke at denne gruppen ikke eksisterte før 1998. Dette normative momentet ved rettsliggjøringen kan betraktes som en nødvendig mekanisme for en ønsket politisk praksis. Det viser hvordan det foreligger normative, skjønnsmessige aspekter tilknyttet lover og bestemmelser – både hva gjelder etablering og anvendelse av dem.

⁶⁴ <http://www.udiregelverk.no/default.aspx?path=%7BE59FA0F0-0ABD-4322-8CC0-37B8F83F2CFE%7D>

⁶⁵ http://www.landinfo.no/asset/1154/1/1154_1.pdf

⁶⁶ <http://www.udiregelverk.no/default.aspx?path=%7BE59FA0F0-0ABD-4322-8CC0-37B8F83F2CFE%7D>

Regelen om internt fluktalternativ kan som nevnt tidligere også anses å være et verktøy for å ivareta nasjonal suverenitet. Flere andre land, i tråd med UNHCRs anbefalinger, stoppet returnering av flyktninger til Irak, grunnet *non-refoulement*-prinsippet. Norske myndigheter har likevel fortsatt å sende flyktninger tilbake. Denne praksisen er nærmest blitt en føljetong i media, og både menneskerettighetsorganisasjoner, UNHCR og EU har uttrykt misnøye over denne praksisen. Den politiske ledelsen har likevel stått fast ved at denne praksisen er akseptabel, og forsvarer utsendelsene med blant annet at: deres interne kilder sier at det er trygt.⁶⁷

I rundskrivet til UDI står det at ”Departementet viser for øvrig til at praksis i andre sammenlignbare land vil være relevant når man vurderer hvor terskelen skal ligge for rimelighetsvurderingen, og at en folkerettslig utvikling av læren om internflukt kan få betydning gjennom lovens § 3 som fastsetter at loven skal anvendes i samsvar med internasjonale regler som Norge er bundet av”.⁶⁸

I vedlegg nr.7 AIDs rundskriv til UDI i forbindelse med ny utlendingslov og utlendingsforskrift, står: ”Bestemmelsen regulerer spørsmålet om når en henvisning til internflukt i en konkret sak vil være urimelig. Første punktum innebærer at det bare skal anses urimelig å henvide en utlending til internflukt dersom vedkommende fyller vilkårene for beskyttelse når man vurderer retur til hjemstedet, og dersom retursituasjonen i internfluktområdet er slik at det er grunnlag for å innvilge oppholdstillatelse etter vilkåret om ”sterke menneskelige hensyn” i lovens § 38. Hvis situasjonen etter en helhetsvurdering ikke gir grunnlag for å innvilge en tillatelse etter § 38 annet ledd slik som praksis er etter denne bestemmelsen, kan utlendingen henvises til å returnere til internfluktområdet.”⁶⁹

Denne praksis har ført til omfattende diskusjoner og ikke alltid konsistent håndtering. Enkelte mener at en slik praksis gir søkere trygghet i andre deler av sitt opprinnelsesland, ved at trygghet og basale menneskelige behov dekkes. Motargumentene går på at en slik praksis ikke nødvendigvis legger til rette for en akseptabel sosial og økonomisk tilværelse (Goodwin-Gill 2007).

Myndighetenes bruk av internt fluktalternativ har ved flere anledninger vært gjenstand for kritikk fra flere hold.

⁶⁷ <http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.7567834>

⁶⁸ <http://www.regjeringen.no/pages/2277906/Vedlegg7.pdf>

⁶⁹ <http://www.regjeringen.no/pages/2277906/Vedlegg7.pdf>

Prof. Cecilia Baillet ved juridisk fakultet på Universitetet i Oslo, er skeptisk til bruken av internfluktalternativet:

Everybody uses it, and Norway loves it. But this principal has been a disaster. It has no reference in the 1951 convention. It violates human rights, the freedom of movement. And further it does not take into consideration the barriers that ethnic or socio-economic differences can impose on humans (forelesning i "Refugee Law", UiO, 10.3.2011).

Det fremholdes altså at konfliktfylte land og områder er såpass komplekse at det er svært vanskelig å få en tilstrekkelig oversikt og kunnskap til at man kan sende tilbake flyktninger med referanse til denne bestemmelsen.

Rundskrivet fra AID til UDI i forbindelse med ny utlendingslov- og forskrift sier videre at: "Bestemmelsen i § 7-1 annet punktum presiserer at det ikke alene er tilstrekkelig at utlendingen mangler tilknytning til en trygg og tilgjengelig del av hjemlandet. Hvorvidt tidligere tilknytning til området vil være avgjørende i forhold til utlendingens mulighet til å klare seg, må vurderes konkret i hver enkelt sak"⁷⁰ Denne bestemmelsen regulerer spørsmålet om når en henvisning til internflukt i en konkret sak vil være urimelig. Det handler altså om saksbehandlerens sannsynlighetsvurderinger innenfor et sammensatt og begrenset handlingsrom. Og det poenget impliserer at denne analysen er tilbake til hvor den startet.

4.4.1: Overnasjonale føringer – sammenfatning

Dette kapitlet har betraktet den norske utlendingsforvaltningen suverenitet i lys av internasjonale forpliktelser og et europeisk immigrasjonsregime. Det er blitt argument for at subsidiære bestemmelser som "sterke menneskelige hensyn" og "tilknytning til Riket" fungerer som suverenitetsventiler i kraft av de "innvandringspolitiske hensyn". Bestemmelsen om *internt fluktalternativ* er også blitt kritisert i for å anvendes som et verktøy for å begrense deler av asyl- og flyktninginnvandringen. Både norske og svenske eksempler har underbygd påstandene om at det skjønnsmessige rommet hvor lovanvendelse foretas kan manipuleres politisk. Knyttet til kontekst av det europeiske regimet, så er det blitt argumentert for at en økende kontrollspiral fører til at stater bruker ser til omgivelsene for balansere sitt eget regime. Dette fungerer som en slags "nabolageffekt" hvor spredningen av myter og image brukes for å føre en suveren innvandringspolitikk.

⁷⁰)<http://www.regjeringen.no/pages/2277906/Vedlegg7.pdf>

5: Konklusjon

Konklusjonene fra denne analysen er at saksbehandlerne har mer avmakt enn motmakt gjennom sin rolle. Autonomi og definisjonsmakt er mer et unntak fremfor en regel. Det foreligger en saksbehandlingskultur i UDI som fordrer en diskriminerende praksis overfor individer som tilhører politisk predefinerte kategorier, gjennom en manipulering av det skjønsmessige rommet hvor vedtak fattes. En slik praksis medfører at søkere tilhørende enkelte grupper får undergravd sin mulighet til en individuell vurdering. Dette muliggjøres gjennom at den politiske slagsiden av forvaltningen, til tross for en økende internasjonalisering og rettsliggjøring av feltet, fremdeles besitter makt og autonomi til å la politiske preferanser overstyre rettslige og forvaltningsprinsipielle hensyn.

Rommet for saksbehandling i utlendingsforvaltningen er såpass ullent og betinget at det synes mulig å legge politiske føringer på saksbehandlingen praksis. Selv om det kan antas saksbehandlerne har en viss grad av autonomi og definisjonsmakt, så er dette marginalt. Dette skyldes at det rommet hvor vedtak fattes i stor utstrekning er kontrollert av en ledelse med klare politiske mål for styringen. Disse målene innfris gjennom sedvane av praksis. Mellomledere og erfarne saksbehandlere lærer de øvrige saksbehandlerne hvordan bestemte kategorier av saker skal behandles. Det er biomakt på institusjonelt nivå, hvor mellomlederne og de erfarne saksbehandlerne fungerer som broen mellom ledelse og bakkebyråkrater.

På den måten fungerer den hierarkiske styringen, og politisk ledelse kan sørge for at uformell, så vel som formell styringsmentalitet internaliseres av bakkebyråkratene. De normaliseres. Den uformelle styringen, som definerer kulturen, fungerer som et instrumentelt verktøy fra ledelsen for å fatte inhumane politiserte vedtak overfor enkelte søkergrupper.

Begrunnelse for avslag er tett koblet til bruk av landkunnskap. Her er bruken av Landinfo sentral, i kraft av at de vektet tyngre enn rapporter og anbefalinger fra UNHCR og ideelle organisasjoner som f.eks Amnesty og NOAS. Advokatinformanten gikk langt i å antyde at Landinfo i enkelte saker fungerer som et verktøy for myndighetenes politikk.

Somaliere og irakiske kurdere er grupper som flere av informantene mente blir utsatt for en forholdsvis hard og urettferdig praksis.

Saksbehandlerne som påpekte en slik konsekvent forskjellsbehandling uttrykte også et ubehag tilknyttet en slik sakshåndtering. De fortalte at rommet for motstand mot denne styringen er marginalt, selv om dette ikke var en regel helt uten unntak. Problemet tilknyttet unntakene er at de er for energi- og tidkrevende. I et rom allerede preget av høye krav til produktivitet og effektivitet, er en slik motstand utmattende – og heller har heller ingen

garanti gjennomslag. Et par av informantene sluttet derimot i stillingen, hvorav den ene oppga ubehag relatert til den rådende praksis som en medvirkende årsak til å ikke fortsette.

Andre informanter fortalte at de håndterer det moralske ubehaget ved å resonnerer med at ”det er slik det er – det er jobb som må gjøres”, eller at søkere med urettferdige avslag har nye muligheter i UNE og eventuelt domstolene. En slik håndtering av kognitiv dissonans gjør det mulig å praktisere den styringen som initieres fra ledelsen. Linjene er tydelige til Baumans idealtypiske byråkrat, som lojalt iverksetter den praksisen som er initiert vertikalt nedover i styringsregimet.

Det er altså tydelig at rommet for motstanden på bakkenivå er såpass marginal at Lipskys autonome og egenrådige *bakkebyråkrat* takler dårlig å bli overført til denne kontekst. Det kommer sannsynligvis av at utlendingsforvaltningen er såpass politisert. Som historikken til dette feltet viser, så har den politiske ledelse har et sterkt behov for å kontrollere og styre den rådende praksis. Dette har utartet seg gjennom forskjellige organisatoriske tilknytningsformer, hvor styringsavstanden har variert mellom den politiske og administrative forvaltningen.

MUF-saken viste hvordan et organisatorisk vakuum i overgangen mellom to regjeringer bidro til at UDI tok en beslutning som skapte en enorm strid, hvor direktoratet endte opp med å vinne saken – men tape enda mer av sin uavhengighet. Den politiske ledelsen sanksjonerer og disiplinerer direktoratet hvis skjønnet er tatt på et for selvstendig grunnlag, i strid med de politiske signaler. Om vedtakene kan hjemles i lovverket virker dermed å være av underordnet betydning. MUF-saken underbygger et argument om at den omtalte saksbehandlingskulturen i UDI er et utslag av styring fra den politiske ledelsen, ved at dette forsøket på en liberaliserende praksis fra direktoratets side ikke er i tråd med det politiske regimets styring.

En parallell kan trekkes til UNE, som etter en turbulent tid med mye kritikk på lederstil og egenrådighet, nå er underlagt departementets instruksjonsmyndighet. Den politiske ledelsen har strammet grepet ytterligere, og UNEs status som et ”domstolslignende organ” bør nå kanskje endres til et ”UDI-lignende organ”? UNEs vakling i Hellas-relaterte Dublin-saker viste at deres apolitiske status muligens var tvilsomt, selv før myndighetene utvidet sin instruksjonsrett.

Innenfor den nasjonale kontekst finnes det derimot andre, mer effektive kanaler for motstand. Media løfter tidvis frem enkeltsaker, som den omtalte Au pair-saken, hvor politisk ledelse etter et vedvarende press til slutt viser storsinn og pragmatisme. Flyktningsopposisjonen på Stortinget har ved forskjellige anledninger samlet et flertall som har

klart å omgjøre vedtak. Men når den sittende regjering har flertall på Stortinget, reduseres derimot disse mulighetene selvsagt betraktelig. Aksjons- og prosedyregruppen viser derimot at motstand gjennom rettslige skritt er en mulighet. De arbeider gratis og har en imponerende uttelling i de sakene de har tatt for retten. Likevel er det sannsynlig at disse sakene er toppen av isfjellet, tatt i betraktning hvor liten andel saker de har kapasitet til å fronte.

Det overnasjonale perspektivet har argumentert for at den norske utlendingsforvaltningen er en del av et europeisk immigrasjonsregime, drevet av en kontrollspiral. Ingen stater vil være anerkjent som liberale i forhold til innvandringspolitikken, og som en mellomnasjonal ”nabolageeffekt” streber man etter å ha et image som restriktiv. Dette fører til at politikken blir lagt på et juridisk minimumsnivå for å hegne om sin suverenitet.

En annen kilde til suverenitet er gjennom bruken av *opphold på humanitært grunnlag*, samt bestemmelsen om *internt fluktalternativ*. Det var bred enighet blant informantene om at opphold på humanitært grunnlag er en ”suverenitetsventil”, hvor myndighetene skrur igjen hardt. Også intern flukt er et verktøy hvor suverene hensyn kan overkjøre lover og konvensjoner. Her er igjen landkunnskap relevant, ettersom det er helt avgjørende for å begrunne utsending av søkere. Akkurat dette aspektet virker veldig risikabelt, ettersom det krever veldig nøyaktig kunnskap om situasjonen i det aktuelle landet eller området søkeren sendes tilbake til. Og som argumentasjonen vedrørende saksbehandlingen har forsøkt å få frem: fakta er relativt er utlendingsforvaltningen – til tross for at myndighetene har definisjonsmakt på hva som er sant og hva som er usant.

En slik styring muliggjøres av at rommet for politiske føringer er av en normativ karakter på grunn av den utbredte bruken av skjønsmessige vurderinger. Dette rommet manipuleres av politiske føringer for å hegne om en streng utlendingsforvaltning. Denne styringen bryter derimot med den samme rettsliggjøringen som brukes for å underbygge praksis. Kort fortalt: politikken utspiller jussen rolle.

En av saksbehandlerne understrekte kort og konsist dette intrikate samspillet mellom politikk og rettsliggjøring, og får herved æren av å oppsummere og avslutte denne oppgaven:

Der jussen stopper, starter politikken. Det er ikke alltid greit med de klare skillelinjene. Selv om man ikke vil si det utad da, så er jo innholdet i disse begrepene politisert, de er politisk bestemt – helt klart. Det er storpolitikk! (Saksbehandler 4, 3.11.2010 UDI).

Referanser

- Aakvaag, G. 2008. *Moderne sosiologisk teori*. Abstrakt forlag, Oslo.
- Andenæs, K. 2006. Om maktens rettsliggjøring og rettsliggjøringens maktpotensial. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, Vol. 47, Nr 4, 587-600.
- Andersen, S.S. 1997. *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Fagbokforlaget, Bergen.
- Bauman, Z. 2005. *Moderniteten og Holocaust*. Vidarforlaget, Oslo.
- Brekke, J.P. 2004. *The struggle for control – The impact of national control policies on the arrival of asylum seekers to Scandinavia 1999-2004*. Institute for Social Research, Oslo
- Brochmann, G. m.fl. 2010. *Velferdens Grenser*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Christensen, T., M. Egeberg, H.O. Larsen, P. Læg Reid & P.G. Roness. 2002. *Forvaltning og politikk*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Christensen, T., P. Læg Reid, P.G. Roness & K.A. Røvik. 2004. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Christensen, T., P. Læg Reid & A. R. Ramslien. 2006. *Styring og autonomi: organisasjonsformer i norsk utlendingsforvaltning*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Dean, M. 2010. *Governmentality. Power and rule in modern society*. Sage, Thousand Oaks.
- Denzin, N. K., & Y. S. Lincoln. 2008. *Strategies of Qualitative Inquiry*. Sage, Thousand Oaks.
- Dreyfus, H L & P, Rabinow, (eds). 1983. *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics. Second Edition; with an afterword by and an interview with Michel Foucault*. University of Chicago Press, Chicago.
- Fuglerud, Ø. 2003. Kontroll og korrupsjon: Et bidrag til historien om den norske innvandringskontrollen. *Norsk Antropologisk Tidsskrift*, Vol. 14, Nr. 2-3, 137-145.
- George, A.L. & A. Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press. Cambridge.
- Goodwin-Gill, G. 2007. *The Refugee in International Law, 3rd ed*. University Press, Oxford.
- Hammersley, M & P. Atkinson, 2007. *Ethnography*. Routledge, London.
- Kvale, S. 2009. *Interviews: An Introduction to Qualitative Research Interviewing*. Sage, Thousand Oaks.
- Lahav, G. 2004. *Immigration and Politics in the New Europe: Reinventing Border*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Nickerson, Raymond S. 1998. *Confirmation Bias: A Ubiquitous Phenomenon in Many Guises*. Tufts University Press, Medford.
- Norsk Organisasjon for Asylsøkere. 2010. *FAKTA PÅ BORDET - NOAS' anbefalinger for bedre opplysning av asylsaker i første instans*. NOAS, Oslo.
- Ragin, C.C. 1994. *Constructing Social Research*. Pine Forge Press, Thousand Oaks.
- Thagaard, T. 2009. *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Fagbokforlaget, Bergen.
- Vevstad, V. m.fl. 2010. *Utlendingslov; kommentarutgave*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Yin, R.K.1994. *Case study research: design and methods*. Sage, Thousand Oaks.
- Østerud, Ø., F. Engelstad og P. Selle. 2003. *Lokaldemokrati, regionalisme og sentralmakt", i Makten og demokratiet: En sluttbok fra makt- og demokratiutredningen*. Gyldendal akademisk, Oslo.

Vedlegg: Liste over informanter

Informanter	Dato
Med saksbehandlererfaring fra UDI	
Saksbehandler 1	10.8.2010
Saksbehandler 2	7.9.2010
Saksbehandler 3	30.9.2010
Saksbehandler 4	3.11.2010
Saksbehandler 5	16.11.2010
Saksbehandler 6	22.11.2010
Saksbehandler 7	18.1.2011
Nøkkelinformant	14.4.2011
Enhetsleder UDI	15.8.2011
Saksbehandler 8	3.10.2011
Øvrige	
UNE-saksbehandler	19.10.2010
Advokat	20.8.2010 og 17.10.2011
PU-informant	29.9.2010
Norsk Folkehjelp-informant	3.11.2010
NOAS-informant	14.4.2011