

Proformapraksis i førstelinjen

*En studie av politiets skjønnsrom i
proformakontrollen ved ektefellegjening*

Mari Barwin



Masteroppgave i retts sosiologi

Institutt for kriminologi og retts sosiologi
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

Våren 2011

Proformapraksis i førstelinjen

En studie av politiets skjønnsrom
i proformakontrollen ved ektefellegjensforening

© Mari Barwin

2011

Proformapraksis i førstelinjen. En studie av politiets skjønnsrom i proformakontrollen ved ektefellegjensforening.

Mari Barwin

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

Sammendrag

Proformapraksis i førstelinjen. En studie av politiets skjønnsrom i proformakontrollen ved ektefellegjening.

Masteroppgave i rettssosiologi
Institutt for kriminologi og rettssosiologi
Universitetet i Oslo
Mai 2011

Forfatter: Mari Barwin
Veileder: Liv Finstad

I denne oppgaven belyser jeg hvordan politiet håndhever det skjønnsbetingede vilkåret i utlendingslovens § 40 fjerde ledd. Dette er den såkalte *proformabestemmelsen*. Den fastslår at en utlending kan nektes familiegjening med en ektefelle som bor i Norge dersom ekteskapet ikke anses å være reelt. I dette sammendraget peker jeg på det jeg mener er oppgavens viktigste momenter.

Det overordnede forskningsspørsmålet mitt er:

- Hvilken rolle spiller skjønn i politiets håndhevelse av proformabestemmelsen?

Delspørsmål er:

- Hvilken rolle spiller politiets saksbehandlere i å velge ut hvem som skal kontrolleres?
- Hvilken rolle spiller politiets saksbehandlere i gjennomføringen av proformakontrollen?
- Hvordan reflekterer saksbehandlerne over arbeidet med proformakontrollen?

Jeg legger særlig vekt på om, og hvordan, politiets praksis kan forstås i lys av Michael Lipskys teori om *førstelinjebyråkrater*. Lipsky hevder at byråkraterne som jobber i førstelinje i offentlig sektor må prioritere i et krysspress mellom knappe ressurser og stor saksmengde. Et avgjørende poeng hos Lipsky er at førstelinjen i betydelig grad må prioritere i saksmengden og bruke skjønn i den konkrete saksbehandlingen. Slik bidrar førstelinjebyråkraterne til å utforme den faktiske politikken på en rekke felt.

Jeg har samlet inn data gjennom intervjuer med fem informanter fra et mellomstort og et større politidistrikt. Alle informantene er sivilt ansatte i politiet, tre av dem saksbehandlere og to er førstelinjeledere. Jeg har supplert intervjumaterialet med opplysninger fra rapporter om utlendingsforvaltningen og fra lovforarbeidene til utlendingsloven av 2008.

Et sentralt funn i min studie er at saksbehandlerne i det mellomstore politidistriktet har begrenset kapasitet til å foreta proformakontroll på eget initiativ. I dette politidistriktet foregår det meste av proformakontrollen etter bestillinger fra Utlendingsdirektoratet (UDI). I det store politidistriktet fortelles det om større grad av egeninitiert kontroll, både ved intervjuer, bostedskontroller og spaning. Gjennom å bruke min skjønnsdefinisjon der både det å handle og det og unnlate å handle forstås som en skjønnsvurdering, knytter jeg dette funnet til begrepet *kontorskjønn*. Jeg har utviklet dette begrepet som et motstykke til begrepet *gateskjønn*. Begrepet gateskjønn har blitt kritisert fordi de typene av avgjørelser en operativ politipatrulje må ta i sitt arbeid ute blant publikum er av så mange forskjellige slag. Jeg hevder imidlertid at kontorskjønnen er lettere å påvise enn gatesjønnen, fordi alle søknader som politiets saksbehandlere mottar må realitetsbehandles. Man kan derfor fange opp hvilken rolle saksbehandleres skjønnsbruk får for praksisen på et felt ved å vurdere deres saksbehandling opp mot motsetningsparet handling/ikke handling.

Videre finner jeg at førstelinjeledernes vurdering av kontrollmidlenes effektivitet ser ut til å preges av hvilke personalressurser de har til rådighet. Jeg knytter disse funnene til Lipskys antagelser om betydningen av førstelinjebyråkratiets begrensede ressurser og nødvendigheten av å forenkle virkeligheten. Materialet mitt kan tyde på at teorier om typologisk mistanke eller et eget politiblikk har lite for seg i førstelinjen i mindre politidistrikter. Jeg har ikke nok materiale til å si noe sikkert om betydningen av typologisk mistanke i et større politidistrikt.

I mitt materiale finner jeg videre at flere informanter sier at arbeidet deres er underlagt klar styring fra UDI. Samtidig uttrykker de at det er svært usikre på hva som skal til for at et ekteskap skal vurderes som proforma. Politiet kan bare innvilge søknader. Dersom de er usikre på om vilkårene for ektefellelegjenforening er oppfylt, må de sende saken videre til UDI. Gjennom en vurdering av forarbeidene til den nye utlendingsloven knytter jeg informantenes usikkerhet til Lipskys påstand om at politisk ansvar forskyves til førstelinjen. Lipsky hevder at politikere vil skyve konkrete avveiningsoppgaver nedover i byråkratiet når de utformer lover på politisk følsomme områder. Samtidig viser en intern utredning fra utlendingsforvaltningen at UDIs saksbehandlere mener at førstelinjen formidler

uforholdsmessig mange saker til avgjørelse hos dem. Lipsky hevder at en viktig motstandsstrategi for misfornøyde førstelinjebyråkrater kan bestå i å nekte å bruke delegert myndighet. Jeg foreslår at mitt materiale, sammenholdt med UDIs påstand om en ”overrapportering” til andrelinjen, kan tyde på at en slik mekanisme gjør seg gjeldende i saker om ektefelleforening. Ut fra dette foreslår jeg følgende videreutvikling av Lipskys påstand: Når et overordnet organ gir uklare retningslinjer for rettslige avveininger, samtidig som førstelinjen bare får positiv vedtaksmyndighet, vil saksbehandlere i førstelinje fraskrive seg ansvar for de rettslige avveiningene gjennom å begrense sin bruk av den delegerte vedtaksmyndigheten.

Jeg avslutter derfor oppgaven med å komme med noen konkrete forslag til momenter som jeg, basert på mine funn, mener bør vektlegges i omorganiseringen. Momenentene jeg peker på er at førstelinjebyråkratene bør få ensartet og tilstrekkelig opplæring i intervjuteknikk, og ensartet og tilstrekkelig tilgang på juridisk skolert personale.

Forord

Det sies at det skal en landsby til for å oppdra et barn. La meg tilføye: det skal en landsby til for å få en masterstudent i mål. Vi er mange som skal dele æren for at jeg nå har skrevet ferdig masteroppgaven min. Én ting er den praktiske og moralske støtten jeg har fått fra mine nærmeste. Like viktig er det at jeg har fått utviklet og spisset ideene mine gjennom innspill, kritikk og spørsmål fra en rekke forskjellige mennesker. Slik har jeg hindret både faktiske og logiske feil fra å havne på trykk. Det som likevel måtte finnes av feil og mangler i denne oppgaven står utelukkende for min regning.

Jeg tilegner dette forordet til dem som har hjulpet meg på veien. Jeg får ikke nevnt alle, og vil derfor nøye meg med å trekke frem de viktigste:

Kildene mine i politiet og i politiets fellesforbund har tatt seg tid til å møte meg og svare på spørsmålene mine i en hektisk arbeidshverdag. De har vist meg tillit og samarbeidsvilje, og for det er jeg dem stor takk skyldig. Jeg håper jeg har vært tilliten verdig.

Så vil jeg takke alle de ansatte ved Institutt for kriminologi og rettssosiologi for at de har hatt åpne dører og lave terskler. Særlig vil jeg takke veilederen min, professor Liv Finstad. Hun har vært faglig skarp, alltid tilgjengelig og alltid optimistisk. Hennes evne til å balansere mellom det ideelle og det pragmatiske har vært avgjørende for at jeg har greid å fullføre prosjektet.

Den veiledningsgruppen Liv har ledet, har også vært viktig for meg. Ikke minst har de faste møtene våre vært en viktig motivasjon i tider da arbeidet gikk trått. Derfor en stor takk til Ine Midtun, Lena Longva-Stavem, Veronica Vik, Anne Margrethe Weaa Kalfoss og Jeanette Lockhart. En særlig takk går dessuten til min medstudent Ragnhild Helene Falck, som på utmerket faglig-sosialt vis har hjulpet meg å holde motet oppe gjennom hele prosessen.

Takk også til Mali Gulbrandsen Asmyhr, som har hjulpet meg uten selv å vite det. Jeg har fått mye nyttig og viktig inspirasjon til strukturering og utforming av masteroppgaven min ved å lese masteroppgaven hennes (Asmyhr 2010).

Takk til arbeidsgiveren min, ved Birgit Taugbøl og Ken Erik Olsen, for at jeg har fått tilpasse arbeidssituasjonen min til studieløpet.

Til sist vil jeg gjerne takke vennene mine – særlig Live Hilmo, Anne Lee Haugen Hildre og Åshild Eklund – og familien min. Inger Anne Olsen og Jan Barwin – kjære mamma og pappa, jeg setter sånn pris på de mange diskusjonene våre. Takk for gjennomlesning av utkast, og takk for all støtte og omsorg! Andreas Barwin Olsen – det at du er storebroren min har formet interessefeltet mitt og den analytiske evnen min mer enn du kanskje tror. Hadde det ikke vært for at vi to diskuterte og kverulerte oss gjennom oppveksten, så ville ikke denne oppgaven ha blitt til. En siste og helt spesiell takk går til Jon Mikkel Broch Ålvik, min kloke og oppmerksomme mann. Mikkel har vekselvis trøstet meg og heiet meg frem, og har hele tiden hatt tro på prosjektet mitt. Det var dessuten Mikkel som ga meg motet til å forlate jusstudiene for å vende tilbake til kriminologien og retts sosiologien. Jeg er ham evig takknemlig!

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	15
1.1	Tema og forskningsspørsmål.....	17
1.1.1	Bakgrunn for forskningsinteressen.....	19
1.2	Avgrensning og sentrale begreper	21
1.2.1	Rettslige avgrensninger og begreper	21
1.2.2	Teoretiske avgrensninger og begreper	22
1.2.3	Tidsavgrensning	23
1.3	Tidligere forskning	23
1.4	Oppgavens videre oppbygning.....	25
2	Fremgangsmåte	26
2.1	Valg og beskrivelse av metode.....	27
2.1.1	Intervjuguiden	27
2.2	Valg og rekruttering av informanter.....	28
2.2.1	Rekrutteringsprosessen.....	30
2.2.2	Utvalget	31
2.3	Intervjuene.....	32
2.3.1	Intervjuenes betydning for forskningsspørsmål og teoretisk grunnsyn	36
2.4	Dokumentanalyse	39
2.5	Metodologiske refleksjoner	42
2.5.1	Pålitelighet.....	43
2.5.2	Troverdighet	44
2.5.3	Overførbarhet	45
2.5.4	Overensstemmelse.....	46
2.5.5	Metodologiske problemer: noen konkrete eksempler	47
2.6	Etiske vurderinger	49
2.7	Analysestrategi	51
2.7.1	Generelt om analysearbeidet	51
2.7.2	Temabasert analyse	52
2.7.3	Kort om min bruk av teori.....	54
3	Ektefellegjening: omfang og rettslige rammer	56
3.1	Omfanget av ektefellegjening og proformaavslag: et omriss	56

3.2	Saksgang.....	57
3.3	Vilkårene for familiegjenforening for ektefeller	59
3.4	Særlig om proformabestemmelsen	60
3.4.1	Vurderingskriteriene for proforma	61
3.5	Kort om rettspraksis	62
4	Retts sosiologiske innganger	65
4.1	Familieinnvandring – mange grenseflater	65
4.2	Et mylder av mulige perspektiver	66
4.2.1	Et saksbehandlerperspektiv	66
4.3	Skjønn – alle de små avgjørelsene	68
4.3.1	Særlig om gateskjønn og kontorskjønn	71
5	Dataanalyse	74
5.1	Om presentasjonen av datamaterialet.....	74
6	Saksgang.....	76
6.1	Førstegangssøknad	76
6.2	Fornyelsessøknad	77
6.2.1	En merknad til fremstillingen av saksgangen	79
7	Politiets rolle i å velge ut saker for proformakontroll	81
7.1	Politiets rolle i utvelgelsen	82
7.1.1	Et overordnet blikk på distriktene	82
7.2	Ressurssituasjonen.....	83
7.2.1	Det mellomstore politidistriktet: et kapasitetsproblem	83
7.2.2	Det store politidistriktet: en overkontrollering?	88
7.2.3	Hva er et proformaekteskap?.....	92
8	Politiets rolle i gjennomføringen av kontrollen.....	97
8.1	Valg av kontrollmidler	97
8.1.1	Valg av kontrollmidler i det mellomstore politidistriktet.....	97
8.1.2	Valg av kontrollmidler i det store politidistriktet.....	98
8.2	Gjennomføringen av intervjuene	99
8.3	Intervjuteknikk	99
8.3.1	Kort om forming av klienten	104
8.4	Om empiriske sidespor	106
8.4.1	Saksbehandlerne's ønske om utvidet skjønnsrom	106

8.4.2	Betydningen av hyppige regelendringer	108
8.4.3	Fremmedgjøring?	109
8.5	Kort om undersøkelsens relevans for omorganiseringen av førstelinjen	111
9	Oppsummering: skjønnets rolle i politiets håndhevelse av proformabestemmelsen	113
10	Bibliografi	116
10.1	Bøker og artikler.....	116
10.2	Rettsavgjørelser	120
10.3	Øvrig publisert materiale	120
10.4	Upublisert materiale	121
11	Vedlegg	123
11.1	Tillatelse til å behandle personopplysninger, personvernombudet for forskning, Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste AS	123
11.2	Meldeskjema sendt til personvernombudet for forskning, Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste AS	126
11.3	Informasjonsskrivet som ble formidlet til politidistrikter der jeg ønsket å rekruttere informanter.	135
11.4	Intervjuguiden jeg tok utgangspunkt i under intervjuene.....	137
Figur 3.2	59

1 Innledning

En utlending som er gift med en person som har lovlig opphold i Norge, har rett til oppholdstillatelse i Norge. Dette er hovedbestemmelsen i den paragrafen i den nye utlendingsloven som regulerer familieinnvandring (utlendingsloven av 2008 § 40). Denne retten til ektefellegjening er ikke ubetinget. Det stilles blant annet krav til at parten som er bosatt i Norge har bolig og en viss inntekt. I denne oppgaven tar jeg for meg det mest skjønnsbetingede vilkåret knyttet til retten til ektefellegjening, nemlig kravet om at ekteskapet skal ha en realitet – det skal ikke være inngått ”pro forma”.

Begrepet ”pro forma” – eller ”proforma”, som jeg velger å skrive det¹ - brukes i juridisk sammenheng om avtaler eller kontrakter som bare inngås for formens skyld, uten at de har noe reelt innhold. Slike avtaler og kontrakter er etter norsk rettstradisjon ikke gyldige, og vil bli underkjent av domstolene.

Et ekteskap anses som proforma i utlendingsretten ”dersom det fremstår som mest sannsynlig at det hovedsakelige formålet med inngåelsen av ekteskapet har vært å etablere et grunnlag for opphold i riket for søkeren” (utlendingsloven § 40 fjerde ledd). En søknad om opphold basert på proformaekteskap kan avslås.

Dersom denne proformabestemmelsen skal ha noen praktisk betydning, må den håndheves. Forvaltningen må undersøke formålet med, eller realiteten i, søkerparenes ekteskap. Både norske utenriksstasjoner, politiet i Norge og Utlendingsdirektoratet (UDI) deltar i behandlingen av søknader om opphold for ektefeller.

I denne undersøkelsen har jeg valgt å se nærmere på den delen av saksbehandlingen som utføres av norsk politi. Politiet er førstelinje i noen førstegangssøknader om oppholdstillatelse for ektefeller, og i alle saker om fornyelse av oppholdstillatelse. Politiet henter inn opplysninger om ekteskapet fra den norske ektefellen, eller fra begge ektefellene dersom begge oppholder seg i Norge. I noen førstegangssaker, og de fleste saker som gjelder fornyelse av oppholdstillatelse, kan politiet innvilge søknadene. Politiet kan ikke avslå søknader. De sakene som politiet ikke har myndighet til å avgjøre, sendes til UDI, som fatter

¹ Jeg velger denne skrivemåten for at det skal være lettere å lage og lese sammensetninger som ”proformakontroll”, ”proformaekteskap”, med videre.

et endelig vedtak. Vedtaket kan klages inn for Utlendingsnemnda (UNE). Skulle søkeren tape i UNE, kan vedkommende saksøke staten.

I innvandringspolitikken skal mange hensyn forenes. Grete Brochmann (1999: 3-4) skisserer noen av innvandringspolitikken dilemmaer: Innvandring kan undergrave velferdsstaten og gjøre det vanskelig med et statlig styrt arbeids- og boligmarked. Innvandringskontroll, på sin side, koster. Den økonomiske kostnaden – utgifter til grensekontroll og forvaltningsoppgaver – er lett å få øye på. Brochmann legger imidlertid også vekt på “kostnaden” ved å bo i et samfunn med mer kontroll. Vi kan kanskje snakke om en “chilling effect”, en situasjon der innbyggerne legger bånd på sin atferd og sine ytringer fordi de frykter statens sanksjoner. Brochmann peker også på faren for at ideer om “uønsket” innvandring kan føre til fremmedfrykt. Streng innvandringskontroll kan også ha utilsiktede virkninger, som at den hemmer turisme, forretningsvirksomhet og nødvendig arbeidsinnvandring.

Valget om å undersøke politiets praksis er blant annet inspirert av Michael Lipskys teori om de dilemmaer og den makt som byråkrater i førstelinje har. Antallet ektefelleforeninger har økt raskt de siste årene. Ifølge tall fra Datasystemet for utlendings- og flyktningsaker² (DUF) ble det innvilget omtrent 7500 oppholdstillatelser på grunnlag av ekteskap i 2005 (gjengitt i *Marriages of convenience 2010*: 12). Tallet har økt jevnt de siste årene, og i 2009 lå det på om lag 11 000 (ibid.). Førstelinjens kapasitet presses, og førstelinjen må utvise et visst skjønn. Dette er betingelser som ifølge Lipsky gir førstelinjen reell makt i politikktutforming.

Er Lipskys teori treffende for politiets rolle i saker om ektefelleforening?

Utlendingsloven og -forskriften gir lite informasjon om selve saksbehandlingen. Lovverket gir ikke svar på hvordan politidistriktene kan og skal organisere arbeidet, og hvilke av forvaltningsoppgavene som skal prioriteres ved ressursknapphet. Derfor har jeg ønsket å undersøke hvilken grad av selvstendighet organiseringen av proformakontrollen i det enkelte politidistriktet åpner for. Jeg belyser i hvilken grad saksbehandlerne står fritt til å velge ut søknader for nærmere kontroll av realitetsvilkåret, hvor fritt de står i gjennomføringen av kontrollen, og hvordan de reflekterer over arbeidet med proformakontroll.

Det har de siste årene kommet noen utredninger som er bestilt av de ulike statlige instansene, og som kaster lys over deler av praksisen (sentrale eksempler er Forholdet mellom politiet og

² Dette er utlendingsforvaltningens interne datasystem, som brukes av alle leddene i utlendingforvaltningen.

UDI i behandlingen av saker om opphold 2005, Førstelinjeprosjektets sluttrapport 2009 og Marriages of convenience 2010). Utredningene som finnes har hatt praktiske målsetninger, mens jeg har forsøkt å løfte blikket, trekke inn teoretiske bidrag og se førstelinjens praksis i en større sammenheng. Jeg ønsker med denne oppgaven å bidra til en bedre forståelse av hvordan den konkrete praksisen blir til på et forvaltningsområde der både organiseringen av arbeidet og hensynene forvaltningen skal ta er fragmentert.

Mens jeg arbeidet med denne oppgaven bestemte Justisdepartementet at førstelinjen i utlendingsforvaltningen skal omorganiseres (UDI overtar oppgaver fra politiet 2010), og en av følgene av dette er at politiet ikke lenger skal behandle søknader om familiegjeningforening. Fra 2012 skal det opprettes egne regionkontorer av UDI som skal håndtere slike saker. I oppgaven vil jeg reflektere over hvilken relevans min undersøkelse kan tenkes å ha for den nye organiseringen av forvaltningen.

Arbeidsmåten min har vært kvalitativ. Jeg har intervjuet førstelinjeledere i to forskjellige politidistrikter, og tre saksbehandlere i ett av politidistriktene. Videre har jeg foretatt noe dokumentanalyse, og dette gjør jeg nærmere rede for i metodekapittelet.

1.1 Tema og forskningsspørsmål

For å belyse førstelinjens praktisering av lovverket i saker om ektefellegjeningforening har jeg valgt saksbehandlers skjønnsrom som overordnet tema for undersøkelsen. Med dette for øye har jeg formulert følgende overordnede forskningsspørsmål:

- Hvilken rolle spiller skjønn i politiets håndhevelse av proformabestemmelsen?

Det overordnede forskningsspørsmålet er svært vidt. Jeg har derfor formulert tre delspørsmål som vil være lettere å besvare:

- Hvilken rolle spiller politiets saksbehandlere i å velge ut hvem som skal kontrolleres?
- Hvilken rolle spiller politiets saksbehandlere i gjennomføringen av proformakontrollen?
- Hvordan reflekterer saksbehandlerne over arbeidet med proformakontrollen?

Da jeg begynte arbeidet med prosjektet hadde jeg lite skriftlig informasjon om saksbehandlernes arbeid og rammene for dette arbeidet. Det førte til at jeg stilte mange spørsmål. Hva er proformabestemmelsen begrunnet med? Hva er begrunnelsen for måten man kontrollerer på? Må alle gjennom den samme kontrollen? Hvis ikke, hvorfor må noen og ikke andre? Er utvelgelsen stikkprøveaktig? Eller er den basert på bestemte trekk ved ekteparene, altså på en såkalt *typologisk mistanke*? Hva er en eventuell typologisk mistanke basert på – erfaring eller annet? Er arbeidet strengt regelbundet, eller er det et større eller mindre rom for det man må kunne kalle skjønnsvurderinger?

For å besvare forskningsspørsmålene mine må jeg belyse rommet som finnes mellom lov og forskrift på den ene siden, og førstelinjens praksis på den andre. Det individuelle skjønn som utøves av en enkelt saksbehandler, kalles av David Bull ”officer discretion” (Bull 1980: 67). Det er dette skjønn min definisjon av skjønn, slik jeg gjør rede for den i avsnitt 1.2, fanger opp. I intervjuguiden min har jeg imidlertid også tatt med spørsmål som skal fange opp eventuelle føringer som er lagt på skjønn – det være seg av Justisdepartementet, Politidirektoratet eller Utlendingsdirektoratet. Disse retningslinjene fyller ut rommet mellom rammene i lov og forskrift og den konkrete praksisen. Slike føringer ser Bull som skjønn som blir ”exercised centrally [...] which local offices must then follow” – og kaller det institusjonsskjønn (”agency discretion”) (Bull 1980: 67). Hva gjelder proformakontroll, er føringene i lov og forskrift nokså generelle. Jeg vil derfor søke å kartlegge saksbehandlernes kjennskap til og syn på institusjonsskjønnet for å finne ut hvilket rom som gjenstår for utøvelse av individuelt skjønn.

Jeg mener førstelinjens rolle i disse sakene er av offentlig interesse fordi proformakontrollen reiser flere spørsmål av eksistensiell og rettsikkerhetsmessig type. Å inngå et ekteskap er for mange et av de viktigste valgene man gjør i løpet av livet. Hvorvidt man får leve sammen med ektefellen sin eller ikke, er et spørsmål som går til kjernen av menneskers privatliv. Hvor mange mennesker skal få privatlivet sitt gransket av forvaltningen? Hvor mange penger skal samfunnet bruke på denne kontrollen? Bør skjønnsrommet være stort eller lite, og hvilke fordeler og ulemper finnes ved de to alternativene? Jeg har ikke tatt mål av meg til å besvare disse spørsmålene, da jeg først og fremst er ute etter å kartlegge rommet for og synet på skjønn i førstelinje, og lese funnene opp mot elementer fra Lipskys forståelse av førstelinjebyråkratier. Dette prosjektet bærer preg av å være en utforskende studie, og materialet mitt er ikke stort nok til at jeg kan generalisere funn. Gjennom å belyse kontrollen

slik den omtales av mine informanter vil jeg imidlertid legge et grunnlag for at andre kan drøfte de mer overordnede, prinsipielle spørsmålene som utlendingsforvaltningen reiser. I lys av den planlagte omorganiseringen av saksbehandlingen føler jeg meg likevel forpliktet til å ta med en kort drøfting av noen av de mer prinsipielle temaene jeg peker på. Dette vil jeg gjøre til sist i oppgaven.

1.1.1 Bakgrunn for forskningsinteressen

Interessen min for temaet proformaekteskap stammer fra venners erfaringer med familieinnvandring. Jeg kjenner flere personer som har funnet seg ektefeller fra andre verdensdeler, og som har vært gjennom en forvaltningskontroll som de oppfattet som ganske nærgående.

I 2008 ble jeg gjort oppmerksom på Pål Vegard Hagesæthers bok *Uekteskap* (Hagesæther 2008). Boken bygger på Hagesæthers hovedoppgave i sosiologi, der han tematiserer erfaringene til personer som har levd i proformaekteskap. Inspirert av Hagesæthers arbeid skrev jeg en fordypningsoppgave om proformakontroll da jeg tok bachelorgraden i kriminologi (Barwin 2009). I fordypningsoppgaven forsøkte jeg å forstå og problematisere forvaltningens proformakontroll. Dette valget var preget av at jeg hovedsakelig kjente til hvordan publikum kunne oppleve kontrollen. Jeg så særlig på de momentene lovgiver peker på som relevante i vurderingen av ekteskapenes realitet (nærmere om disse senere), og søkte å problematisere momentene ved bruk av begrepene ”matter out of place”, ”fremmede” og begrepsparet ”grensekontroll” og ”disiplin”, som jeg hentet fra henholdsvis Mary Douglas (1995), Zygmunt Bauman (1997) og Ingrid Sahlin (2001). I fordypningsoppgaven anla jeg et kritisk perspektiv, og er i ettertid lite tilfreds med dette valget. På tidspunktet da jeg skrev oppgaven fantes det lite tilgjengelig empiri om forvaltningspraksisen. Jeg hadde ikke kapasitet til å fremskaffe min egen empiri, og problematiserte derfor kontrollen på et delvis feilaktig faktagrunnlag, og på et svært generelt teoretisk grunnlag. I dag er jeg opptatt av at man bør ha konkret empirisk kunnskap om et fenomen før man kan drøfte fenomenet kritisk.

Da jeg begynte på masterprogrammet i rettssosiologi, forsto jeg at en mulig inngang til feltet var å betrakte det hele fra saksbehandlersiden. Da jeg utformet prosjektbeskrivelsen min, la jeg vekt på hvordan saksbehandlere opplevde det å gjennomføre proformaintervjuer.

Arbeidstittelen på prosjektet var ”Utfordringer og mestringsstrategier i yrkesutøvelsen: en

dybdestudie av hvordan saksbehandlere i politiets utlendingsseksjon opplever sine intervjuer med publikum”.³

I andre semester på masterstudiet valgte jeg å følge emnet ”Ikke-jurister som rettsanvendere”, der jeg fikk kjennskap til en del av litteraturen jeg bruker i denne oppgaven. Det tok ikke langt tid før jeg begynte å se på politiets saksbehandlere som ”førstelinjebyråkrater” i tradisjonen etter Michael Lipsky (Lipsky 2010). Jeg fattet også interesse for et av funnene i Torstein Eckhoff og Johannes Brinkmanns undersøkelse av ligningsfunksjonærenes rettskildebruk (Eckhoff og Brinkmann 1986). Utgangspunktet for Eckhoffs og Brinkmanns undersøkelse var et ønske om å kartlegge juridisk praktisk på lavete forvaltningsnivå. Det er jurister som utformer lover og forskrifter. Juristene forutsetter at reglene brukes i samsvar med juridisk metode. I forvaltningen er det hovedsakelig ikke-jurister som fatter vedtak etter reglene, og de bruker ikke nødvendigvis juridisk metode (Eckhoff og Brinkmann 1986).

Det er i utgangspunktet ofte åpning for skjønn i ligningsarbeidet, men i gruppeintervjuer uttrykte flere funksjonærer at de misliker å utøve skjønn. De mener bl.a. at det er lett å bli for ”snill” mot skattyteren. Derfor ønsket mange klare og detaljerte regler. Samtidig innså de at dette ville være praktisk vanskelig å gjennomføre (Eckhoff og Brinkmann 1986). Dette funnet interesserte meg, fordi det står i motsetning til Lipskys påstand om at det er et sentralt trekk ved førstelinjebyråkrater at de vil bevare og utvide skjønnsrommet sitt.

Interessen for feltet sett fra saksbehandlernes side henger også sammen med mine egne erfaringer som resepsjonist og sikkerhetsvakt i en offentlig etat gjennom de siste seks årene. I arbeidshverdagen har jeg utstrakt kontakt med publikum, og opplever mange forskjellige situasjoner som krever ulik håndtering. Arbeidet mitt reguleres blant annet av sikkerhetsloven og offentlighetsloven. Lovreglene er utfylt og konkretisert i en omfattende, skriftlig instruks. Dette opplever jeg som en trygghet, og jeg oppfatter den klare regelstyringen som en ressurs som gjør det lettere for meg å utøve den autoriteten arbeidet krever. Min egen arbeidserfaring har gjort meg nysgjerrig på rammene for arbeidet til politiets saksbehandlere. Jeg har ønsket å finne ut hva slags regelverk saksbehandlerne har å forholde seg til i den daglige virksomheten. Min opprinnelige antagelse var at saksbehandlerne må oppleve det som krevende å anvende skjønn på de svært private spørsmålene som inngår i en

³ For flere detaljer om det tidlige prosjektet, se vedleggene til oppgaven.

proformaundersøkelse. Denne forforståelsen bygget på mine egne yrkeserfaringer og refleksjoner.

Som analysen min viser, var min forforståelse problematisk på flere punkter. Jeg undervurderte både hvor detaljert rammeverket for saksbehandlingen var, og saksbehandlerne vilje til og ønske om å fatte selvstendige avgjørelser i arbeidet. Men undersøkelsen viser også at noen av de dilemmaene jeg på forhånd var nysgjerrig på, absolutt er til stede i saksbehandlerne arbeidshverdag.

1.2 Avgrensning og sentrale begreper

I det følgende vil jeg avgrense hvilken type saker jeg har konsentrert meg om, samt gjøre rede for sentrale begreper jeg vil bruke i oppgaven.

1.2.1 Rettslige avgrensninger og begreper

I den videre drøftingen vil jeg kalle den utenlandske parten for ”søkeren” og den norskbosatte parten for ”referansepersonen” eller bare ”referansen”. Dette er begrepene loven opererer med (utlendingsloven av 2008 § 39), og jeg oppfatter begrepene som dekkende og praktiske for formålet. Jeg vil også omtale søkeren og referansen som ”søkerparet”, ”ekteparet” eller ”partene”. I noen tilfeller vil jeg også bruke begrepene ”klienter” og ”publikum”.

Med begrepet ”proformakontroll” eller ”proformavurdering” sikter jeg til alt politiet foretar seg for å undersøke hvorvidt et ekteskap er reelt i lovens forstand. Fravær av kontroll vil også bli behandlet i oppgaven, i tråd med min definisjon av skjønn, som favner både passivitet og aktivitet.

I denne analysen begrenser jeg meg til å undersøke politiets saksbehandlingspraksis knyttet til familiegjenforening for ektefeller. Jeg konsentrerer meg om saker der søkeren er fra et land utenfor Schengen-området og utenfor den vestlige sfære. Det er i slike saker proformamistanken er størst, fordi man forutsetter at det er personer fra disse landene som vil ha mest å tjene på å få opphold i Norge. Samtidig er det til dels svært vanskelig for søkere fra slike land å få opphold i Norge på andre grunnlag enn ekteskap. Søknader om opphold for ektefeller til asylsøkere, personer i ordninger med kollektiv beskyttelse eller personer med midlertidig oppholdstillatelse berører mange rettslige spørsmål som jeg ikke har kapasitet til å

behandle. Jeg konsentrerer meg derfor om saker der referansepersonen har permanent oppholdstillatelse i Norge.

Jeg tar for meg både saker der paret bor i hvert sitt land og nettopp har giftet seg (ofte kalt ”familieetablering”) og saker der paret allerede lever sammen, eller har levd sammen, i Norge eller i utlandet (ofte kalt ”familiegjenforening”). Disse faller inn under samme lovbestemmelse. Det vil imidlertid vanligvis være lettere for par som allerede har levd sammen å dokumentere en realitet i form av tidligere samliv og samsvarende opplysninger om dagligliv med mer. Par som ikke tidligere har bodd sammen, men som vil etablere et samliv her i landet, vil bli vurdert etter kriteriene jeg fremlegger i kapittel 3. I etableringssakene er det også mer aktuelt å gjennomføre intervju og/eller bostedskontroll ved søknad om fornyelse av oppholdstillatelsen, ettersom parene ikke kan dokumentere tidligere samliv.

Jeg skiller mellom familieetablering og familiegjenforening der skillet er særlig relevant for saksbehandlerens vurdering eller saksbehandling. Ellers bruker jeg både ”familiegjenforening” og ”ektefellelgjenforening” som fellesbetegnelse for begge typer saker.

1.2.2 Teoretiske avgrensninger og begreper

Begrepet ”skjønn” kunne i seg selv være utgangspunktet for en avhandling. Jeg har under mye tvil drøftet meg frem til denne praktiske definisjonen:

En saksbehandler utøver skjønn hver gang hun kan velge mellom ulike handlingsalternativer, eller mellom handling og passivitet.

Jeg redegjør nærmere for denne definisjonen i kapittel 4.

Jeg vil omtale mine kilder i politiet som ”informanter”, da dette er et godt innarbeidet begrep i intervjuforskningen. Jeg mener begrepet er dekkende. Kildene *har* informasjon som de har gitt meg innblikk i under forskningsintervjuet. Under samtalen har de også *skapt* ny informasjon, ved at vi sammen har reflektert over temaer og utforsket sammenhenger. For avvekslingens skyld, eller der jeg mener kildens rolle i organisasjonen er særlig relevant, vil jeg omtale kildene som henholdsvis ”saksbehandlere” og ”førstelinjeledere” eller ”mellomledere”.

Jeg kommer nærmere inn på hva jeg legger i begrepet førstelinjebyråkrat under den teoretiske diskusjonen i kapittel 4.

1.2.3 Tidsavgrensning

Intervjuene mine ble gjennomført i tidsrommet mai – august 2010, og de to viktigste rapportene jeg bruker som supplerende data er publisert i henholdsvis april 2009 og november 2010 (Førstelinjeprojektets sluttrapport 2009, *Marriages of convenience* 2010). To ulike utlendingslover vært i bruk i perioden der disse rapportene ble utarbeidet (utlendingsloven av 1988, utlendingsloven av 2008). Det er utlendingsloven av 2008 jeg viser til der annet ikke er spesifisert. I forbindelse med overgang til mer elektronisk saksbehandling og omlegging av førstelinjen foregår det stadig endringer i praksisen. Studien min er derfor et øyeblikksbilde, og de reglene og den praksisen som var gjeldende da jeg gjennomførte studien er ikke nødvendigvis rådende i dag. Jeg måtte på et tidspunkt rundt årsskiftet 2010-2011 sette strek for hva jeg kunne ta med av nye endringer om jeg skulle få skrevet oppgaven ferdig. Et unntak fra denne tidsbegrensningen er noe e-postutveksling med mellomlederne nær fristen for innlevering av oppgaven, se nærmere om dette senere.

Til tross for avgrensningen i tid tror jeg at mange av de grunnleggende dilemmaene i saksbehandlingen vil være gyldige i dag, og kanskje også etter at førstelinjeprojektet er gjennomført.

1.3 Tidligere forskning

Som rapporten *Innvandring og flukt til Norge* (2010) viser, finnes det lite norsk forskning på proformafeltet. Pål Vegard Hagesæthers bidrag (Hagesæther 2004; 2008) og min fordypningsoppgave i kriminologi (Barwin 2009) er de eneste referansene som Institutt for samfunnsforskning har funnet i arbeidet med rapporten.

I tillegg har jeg gjennom søk i databasene DUO og NORA funnet en nyere masteroppgave i rettsvitenskap – altså juss – som tar for seg proformas spørsmålet (Fjermeros 2009). I 2010 ble det dessuten levert en oppgave i rettssosiologi der det drøftes hvorvidt underholdskravet i familiegjenforeningsaker – altså kravet til referansepersonens inntekt – er legitimt (Synnes 2010). Dette spørsmålet kan tangere en videre diskusjon om proformakontroll, men jeg kan ikke her gå nærmere inn på Synnes' bidrag. Jeg har også funnet en masteroppgave i sosiologi

som er en kvalitativ studie av saksbehandleres samhandling med asylsøkere under intervjuer hos Utlendingsdirektoratet (Øygarden 2010). Heller ikke denne oppgaven går jeg nærmere inn på her, da asylsaker berører andre rettslige spørsmål enn dem jeg konsentrerer meg om. For en leser som er interessert i samhandlingsaspektet i en situasjon der saksbehandleren skal forene hensyn til tillit og til kontroll, er denne studien imidlertid anbefalt lesning. I den videre gjennomgangen av tidligere forskning konsentrerer jeg meg om bidragene fra Hagesæther og Fjermeros.

På Vegard Hagesæthers (2004, men særlig 2008) bidrag tar som nevnt utgangspunkt til erfaringene til personer som har levd i proformaekteskap. Hagesæther har konsentrert seg om referansepersonene. Gjennom intervjuer med referansepersoner har han kartlagt hvilke motiver de har hatt for å gifte seg proforma. Han utvikler tre idealtyper på bakgrunn av intervjuene. Idealtyper er et begrep som opprinnelig ble utviklet av Max Weber. Begrepet betegner forsøk på å forenkle virkeligheten gjennom å beskrive de trekk ved et fenomen som særpreger fenomenet. Idealtypene Hagesæther mener å se i sitt materiale er referansepersoner som er henholdsvis opportunister, idealister eller hjelpere. Svært forenklet er det slik at opportunistene har giftet seg fordi de blir tilbudt penger av søkeren. Idealistene har giftet seg fordi de har politiske innvendinger mot dagens innvandringspolitikk, og bruker proformaekteskap som et middel for å undergrave innvandringskontrollen. Hjelperne har hatt en personlig relasjon til søkeren. Søkeren kan for eksempel ha vært en venn av referansepersonen, eller søkeren kan ha vært en slektning av referansepersonens ”egentlige” kjæreste. Hagesæther drøfter også interessante prinsippsspørsmål knyttet til dette at forvaltningen er pålagt å skille mellom ulike årsaker mennesker kan ha for å gifte seg.

I sin masteroppgave i rettsvitenskap tar Anne Lise Fjermeros (2009) for seg tilblivelsen av, og mulige virkninger av, den nye utlendingsloven og proformabestemmelsen i denne. Oppgaven er eksplisitt rettssosiologisk orientert. Fjermeros har erfaring som saksbehandler fra UDI, og baserer oppgaven sin på egen erfaring, intervjuer og gjennomgang av rettspraksis. Hun skiller mellom tilsiktede og ikke-tilsiktede virkninger av loven, basert på Thomas Mathiesens drøfting av dette skillet (sitert i Fjermeros 2009: 27-29). Fjermeros peker på at de tilsiktede virkningene med proformabestemmelsen blant annet er ” å oppnå grundigere forberedelser i saker med mistanke om proforma, og flere avslag på dette grunnlag.” (Fjermeros 2009: 28). Hun peker også på at dette formålet kan være i strid med andre deler av utlendingsloven: ” Denne mistroen, og den kontroll myndighetene fører med noen ekteskap, kan synes å være i strid med

lovens formål om utlendingers rettsikkerhet.” (ibid.) Fjermeros kan ikke si noe sikkert om de ikke-tilsiktete virkningene av loven, men foreslår at én ikke-tilsiktet, men ønsket, virkning kan være at Stortinget vil gi inntrykk av handlekraft uten egentlig å stramme så mye inn på innvandringsmulighetene, som allerede er temmelig snevre. Hun peker også på at en ikke-tilsiktet og ønsket virkning kan være at ” folk i større grad finner veien utenfor loven og jukser seg til en tillatelse. Jo mer myndighetene arbeider mot proformaekteskap, desto flinkere vil disse personene bli til å skjule deres reelle situasjon. Et større spill vil gjøre det mye vanskeligere for myndighetene å avdekke proformaekteskap og å bevise at dette er overveiende sannsynlig.” (Fjermeros 2009: 29).

1.4 Oppgavens videre oppbygning

I det følgende vil jeg begynne med å beskrive hvordan jeg har gått frem for å samle inn og analysere data. Jeg vil reflektere over etiske aspekter ved studien min, og også over de metodologiske valgene jeg har tatt.

Jeg fortsetter med å gi en kortfattet oversikt over omfanget av ektefelleinnvandring. Jeg vil også gi en kort oversikt over saksgangen i søknader om ektefellegjenforening. Jeg vil gå nærmere inn på vilkåret om at oppholdstillatelse kan nektes dersom ekteskapet ikke har realitet, og se på hvilke vurderingsmomenter som ligger i lovforarbeidene og i aktuelle rundskriv og instruksjer. Jeg vil også kort gå inn på relevant rettspraksis.

Siden vil jeg gjøre rede for hvilke rettsosjologiske perspektiver jeg vektlegger i denne studien. Jeg vil gå i dybden på hvorfor jeg har valgt å definere skjønn slik som jeg gjør det i denne oppgaven.

Deretter presenterer jeg dataanalysen min. Her knytter jeg an til den teorien jeg tidligere har presentert, og utdyper eller trekker inn øvrig teori eller forskning ved behov. Jeg problematiserer også noen av funnene, og legger frem enkelte momenter til videre drøfting og forskning.

Jeg avslutter oppgaven med å peke på noen momenter jeg mener man bør vektlegge når man legger om førstelinjen i utlendingsforvaltningen, med utgangspunkt i funnene mine.

2 Fremgangsmåte

Da jeg begynte arbeidet med masterprosjektet, tumlet jeg med store og generelle spørsmål. Denne oppgaven, som er sluttproduktet av prosjektet, skal være empiribasert og empirinær, og besvare en konkret problemstilling ved hjelp av et begrenset sett data og teoretiske begreper. Samtidig skal teksten ha et slags teoretisk overskudd; den skal peke ut over seg selv og åpne for nye spørsmål.

Det har vært en lang prosess fra de store spørsmålene jeg stilte på nyåret 2010, via håndfaste gjøremål som utforming av intervjuguide og transkribering av intervjuer, til disponering av stoffet da teksten skulle skrives, bearbeides og endelig ferdigstilles. Fordi forløpet er preget av en veksling mellom del og helhet, konkrete arbeidsoppgaver og overordnede spørsmål, er det lett å se på sluttproduktet at ikke alle valg jeg har tatt underveis har vært ideelle. Jeg har også lært mye underveis som påvirker min vurdering av den ferdige oppgaven. Som forfatterne av essaysamlingen *Prosess og metode* (1998: 9) skriver, er det slik at forskning ”i tillegg til regelfølgning og vel overveide beslutninger også dreier seg om ulike former for ferdighetskunnskap, dvs. kunnskap som kun kan tilegnes gjennom praktisk erfaring”. Underveis i teksten vil jeg peke på de tilfellene der jeg mener jeg burde ha valgt annerledes, og reflektere over hvilken betydning det har for oppgaven som helhet at jeg valgte som jeg gjorde. Ikke alle valg har vært innenfor min kontroll, og noen valg er begrunnet med at en løsning var mer praktisk enn en annen.

Jeg vil slutte meg til Christensen, Jerdal, Møen, Solvang og Syltevik (1998: 11–12) sin påstand om at metodekapittelet i en forskningsrapport sjelden gir et dekkende bilde av virkeligheten slik den artet seg for forskeren. I den teoretiske metodelitteraturen vises det ofte til at veien blir til mens man går. Som masterstudent har jeg noen ganger lurt på om ikke ”båten blir til mens du ror” er et mer dekkende uttrykk. Når både problemstilling, metode og teoritilfang er variable størrelser, som alle må justeres etter hverandre, har jeg noen ganger hatt følelsen av å være på dypt vann.

Jeg velger å fremstille prosessen mest mulig gjennomiktig for å gi leseren så gode forutsetninger som mulig for å vurdere kvaliteten på arbeidet. Noen opplysninger har jeg gjort mer generelle, eller holdt tilbake, av hensyn til informantenes anonymitet. Dette gjør jeg nærmere rede for der det er aktuelt. Av hensyn til lesbarheten må jeg forenkle forløpet noe,

men jeg har gjort mitt beste for å vise frem de avgjørelsene jeg har tatt og grunnlaget for at jeg tok dem.

2.1 Valg og beskrivelse av metode

Mitt mål har vært å få vite mer om politiets rolle i og refleksjoner om proformaarbeidet. Dette er det politiets saksbehandlere og deres nærmeste ledere som har førstehåndskunnskap om. Derfor falt valget raskt på intervjuer som viktigste metode for å samle inn data.

Da jeg begynte arbeidet med oppgaven, hadde jeg ikke tilgang på skriftlige kilder med opplysninger om skjønnsrom og fremgangsmåte i førstelinjen. Jeg var derfor ikke helt sikker på hvilke spørsmål jeg burde stille, og også av denne grunnen var intervju et nyttig metodevalg. Gjennom samtale sto både informantene og jeg fritt til å fordype oss i enkelttemaer, introdusere nye temaer og forfølge sidespor der dette falt seg naturlig.

Jeg har altså hovedsakelig samlet inn data gjennom forskningsintervjuer med tre saksbehandlere og deres nærmeste ledere. I tillegg til å gjennomføre intervjuer har jeg lest relevante offentlige rapporter, lovforarbeider, lover, forskrifter og dommer, og fulgt med på nettsidene til Utlendingsdirektoratet. I det følgende vil jeg gjøre mer detaljert rede for fremgangsmåten og hvilke tanker jeg har gjort meg om min egen metode.

2.1.1 Intervjuguiden

Jeg begynte å forberede datainnsamlingen straks jeg hadde fått tildelt veileder, det vil si ved årsskiftet 2009/2010. Det første skrittet jeg tok var å utvikle en intervjuguide. Tidlig i dette arbeidet hadde jeg en samtale med Gry Mossikhuset, som er ansvarlig for de sivile medlemmene i Politiets fellesforbund (Mossikhuset 2010). Samtalen var ment som en sondering og en forberedelse til å lage intervjuguide. Jeg fikk blant annet opplysninger om mulige utfordringer i politiets arbeid, som variasjoner i personalets kompetanse og variasjoner i politidistriktenes ressurser.

Intervjuguiden jeg arbeidet frem er temabasert og delvis strukturert (se vedlegg 11.4). Dette vil si at jeg har ordnet spørsmålene i en logisk rekkefølge, men jeg har tatt høyde for at samtalen kan springe fra tema til tema. Målet med en slik guide er å få dekket en del spørsmål i alle intervjuene, samtidig som den åpner for at informantene kan være opptatt av ulike

temaer. Hovedtemaene i guiden er informantens yrkes- og utdanningsbakgrunn, hvordan informanten går frem i sitt arbeid, hva slags opplæring informanten har fått i sin nåværende jobb, samt et “eventuelt”-punkt.

Felles for temaene var at jeg planla å begynne med å stille konkrete spørsmål (“Har dere i seksjonen en fast rutine dere følger når dere velger ut saker for nærmere kontroll?”), for så å følge opp med spørsmål som skulle gi meg et inntrykk av hvorvidt eller hvordan man snakket om temaet på arbeidsplassen. Siden ville jeg stille spørsmål som var ment å invitere til refleksjon og få frem informantenes erfaringer og synspunkter. Jeg har fulgt de rådene til intervjuguide som Tove Thagaard gir i sin metodebok om kvalitativ metode, som at holdnings- og vurderingss spørsmål bør knyttes til konkrete beskrivelser av informantens erfaringer (Thagaard 2006: 86-87). I intervjuguiden formulerte jeg også åpne spørsmål, om hva informantene syntes om noe eller hvordan de syntes noe fungerte, heller enn å stille spørsmål av typen ”hva er dårlig/bra med ...”. Videre formulerte jeg spørsmål om andres erfaringer, for å bruke dem som inngang til å spørre om informantens egne erfaringer.

I praksis fungerte intervjuguiden litt annerledes. Heller enn å si at jeg “fulgte” intervjuguiden min, vil jeg si at jeg “dekket” den. Jeg hadde formulert konkrete og detaljerte spørsmål for å ha dem som hjelp i intervjusituasjonen, men i praksis sprang de fleste samtalene fra tema til tema. Jeg lot informantene få utdype de temaene de ønsket, men sørget likevel for å stoppe opp av og til for å se om det var temaer som ikke var blitt berørt. De gangene det var tilfellet, stilte jeg spørsmål for å lede informanten inn på det temaet jeg ville vite mer om. Det at intervjuene forløp annerledes enn planlagt har hatt betydning for de endelige forskningsspørsmålene mine. Jeg gjør nærmere rede for hva dette innebærer under avsnitt 2.3.1.

2.2 Valg og rekruttering av informanter

I oppstarten ønsket jeg å intervju saksbehandlere fra flere ulike politidistrikter. Hensikten med et slikt strategisk utvalg (Thagaard 2003: 53-54) var å kartlegge erfaringer fra distrikter av ulike størrelse og med ulik organisering av arbeidet. I tillegg ville rekruttering fra flere distrikter gjøre det enklere for meg å anonymisere informantene for hverandre, ettersom jeg planla å rekruttere etter snøballmetoden. Denne metoden innebærer at man får kontakt med én eller flere personer som har ”de egenskapene eller kvalifikasjonene vi ønsker skal være med i

utvalget. Deretter ber vi disse personene om navn på andre som har tilsvarende egenskaper” (Thagaard 2003: 54). Dette vil som regel innebære at flere av informantene kjenner til andre personer som deltar i studien, og forskeren må derfor være ekstra påpasselig med å anonymisere informantene.

Denne måten å rekruttere på kan raskt gi et skjevt utvalg, ettersom det er personer som kjenner hverandre som rekrutterer hverandre. Mitt utvalg ser helt klart ut til å være skjevt, blant annet på grunn av det høye utdannelsesnivået. I følge Gry Mossikhuset i Politiets fellesforbund er det en utfordring i mange politidistrikter at det er ordinært kontorpersonale uten utdanning eller spesiell opplæring som behandler utlendingssaker. Det skjeve utvalget med tanke på utdanning vil være typisk når gjør et utvalg basert på snøballmetoden, skriver Thagaard (2003: 54). Thagaard antar at dette skyldes at personer med høyere utdanning er mer fortrolige med en forskningssituasjon, og derfor med villige til å delta som informanter i en undersøkelse. Thagaard skriver videre at forskeren ved å bruke snøballmetoden risikerer å få tak i hovedsakelig personer som føler at de mestrer sin livssituasjon – eller som i mitt tilfelle, sin arbeidssituasjon. På bakgrunn av datamaterialet mitt tror jeg mitt utvalg har begge disse slagsidene.

Jeg vil også tro at kvinnelige informanter er overrepresentert, ettersom fire av fem i utvalget er kvinner. Jeg har imidlertid ingen tall for kjønns sammensetningen i førstelinjen som helhet, så jeg kan ikke være sikker på at kjønns sammensetningen er skjev.

Jeg har i liten grad vektlagt kjennetegn som kjønn, alder og utdanning i analysen min. Jeg har valgt å tone ned disse variablene både av hensyn til informantenes anonymitet, og fordi jeg er usikker på hva variablene har å si for det informantene har fortalt meg. Jeg er imidlertid ganske sikker på at informantenes utdanning har betydning for det gjennomgående høye refleksjonsnivået de legger for dagen. Også det at noen informanter har tilknytning til land utenfor den vestlige sfære tror jeg spiller inn på refleksjonsnivået. Av anonymiseringshensyn har jeg imidlertid valgt å tone ned også denne tilknytningen, selv om det kunne ha vært interessant å utforske den nærmere.

Jeg mener at de skjevhetene jeg har beskrevet har begrenset betydning for mine funn, ettersom jeg hovedsakelig er ute etter å kartlegge noen fenomener vi vet lite om. Med et så lite materiale vil utvalget alltid bli skjevt. Mitt formål er ikke representativitet, men å kunne

beskrive sentrale trekk ved håndhevelsen av proformabestemmelsen slik den arter seg for førstelinjen.

2.2.1 Rekrutteringsprosessen

På nyåret 2010 valgte jeg ut tre sørnorske politidistrikter av ulike størrelse som jeg ønsket å rekruttere fra. Distriktene ble valgt dels fordi jeg hadde kontakter som kunne være hjelpelige som døråpnere der, dels fordi Mossikhuset (2010) hadde bekreftet at disse distriktene hadde nokså ulike ressurser til rådighet i proformaarbeidet.

Fremgangsmåten har vært litt ulik i de forskjellige distriktene. I det minste distriktet tok jeg kontakt med en sentral person, etter tips fra veileder. Denne kontakten avklarte prosjektet med politimester og stasjonssjef, og henviste meg så til en saksbehandler som skulle ha særlig kompetanse på området. Mine kontakter i dette politidistriktet var svært imøtekommende. De strevde imidlertid med stor arbeidsbelastning. Det skulle vise seg at de ikke hadde tid til å stille opp i vårsemesteret 2010, og vi laget en avtale om at jeg skulle ta kontakt i høstsemesteret 2010. Jeg har dessverre ikke fått svar på henvendelsene jeg rettet dit høsten 2010. Det er derfor ingen informanter fra det minste distriktet i utvalget mitt.

I det mellomstore distriktet ble kontakten opprettet gjennom en bekjent, som tok kontakt med seksjonslederen ved utlendingsseksjonen. Seksjonsleder fikk så tilsendt informasjonsbrev og samtykkeerklæring, som hun igjen videresendte til sine ansatte. Seksjonslederen selv samt tre ansatte meldte sin interesse, og jeg gjennomførte intervjuer med alle fire. Alle var svært imøtekommende og virket positivt innstilt til prosjektet mitt.

I det største politidistriktet ble kontakten opprettet via en søknad veileder skrev til politimesteren. Politimesteren oppga en kontaktperson, som igjen tok kontakt med en avdelingsleder ved utlendingsseksjonen i distriktet. Avdelingslederen videreformidlet informasjonsskrivet og samtykkeerklæringen til en mellomleder, som så tok kontakt med meg. Vi laget en avtale. Jeg tok også direkte kontakt med avdelingslederen for å avtale intervjuer med saksbehandlere, da jeg ved første kontakt med distriktet hadde oppfattet at dette kunne være en mulighet. Seksjonslederen viste da til avtalen jeg hadde med en mellomleder, og oppfordret meg til å gjennomføre dette intervjuet før jeg ba om å intervju saksbehandlere.

Jeg gjennomførte derfor intervjuet med mellomlederen, og nevnte at jeg ønsket å snakke med saksbehandlere også. Jeg fikk da beskjed om at jeg måtte gå via avdelingslederen for å be om å få kontakt med saksbehandlere. Førstelinjelederen ga uttrykk for at spørsmålene mine var av en slik art at jeg burde snakke med informanter som hadde erfaring, et godt overblikk og et mer overordnet perspektiv på feltet enn det vanlige saksbehandlere kan ha. Informanten kjente også til Hagesæthers hovedoppgave (Hagesæther 2004), og ga uttrykk for at han mente at politiets arbeid der ble fremstilt i et uheldig lys. Informanten nevnte dessuten at ledelsen sannsynligvis kom til å ønske å være til stede under intervjuene dersom jeg skulle intervjuer saksbehandlere. Dette gjorde meg litt avventende, ettersom det å gjennomføre forskningsintervjuer var nytt for meg. Jeg syntes det var krevende å gjennomføre intervjuer selv én til én. I dette distriktet ble det dessuten gitt uttrykk for at temaet jeg behandler er politisk og følelsesmessig betent, og at man ønsket en viss kontroll med hvilke opplysninger om og synspunkter på saksbehandlingen som ble allment kjent. Derfor ønsket man at min kontakt skulle være på ledernivå.

På nyåret 2011 tok jeg likevel kontakt med avdelingslederen i dette politidistriktet og ba om å få intervjuer saksbehandlere. Etter kort tid fikk jeg beskjed om at avdelingen ikke kunne prioritere min undersøkelse, på grunn av manglende ressurser.

2.2.2 Utvalget

Utvalget mitt består av tre saksbehandlere og to førstelinjeledere. Alle er sivilt ansatte, det vil si at de ikke har politiutdannelse. Saksbehandlerne og den ene lederen er ansatt i et mellomstort politidistrikt, mens den andre lederen er ansatt i et større politidistrikt. Begge førstelinjelederne hadde erfaring som saksbehandlere da de gikk over i administrative stillinger. Informantenes alder spenner fra tidlig i tredveårene til midt i førtiårene. Alle har høyere utdannelse. Utdannelsesnivået varierer fra bachelorgrad til mastergrad, og fagkretsen spenner fra språk via samfunnsvitenskap og ledelse til juss. Jeg vil imidlertid understreke at ingen av informantene er jurister.

Informantene hadde jobbet i politiet fra et halvt år til omtrent fem år på intervjutidspunktet. De fleste informantene har tidligere arbeidserfaring fra lignende stillinger i offentlig sektor; noen har også jobbet i andre deler av utlendingsforvaltningen. I utvalget mitt er det noen informanter som har tilknytning til land utenfor den vestlige sfære.

I det store distriktet er saksbehandlerne som jobber med utlendingssaker spesialisert, slik at en gruppe saksbehandlere jobber utelukkende med familiegjenforening. I det mellomstore distriktet jobber saksbehandlerne med alle typer utlendingssaker som faller inn under politiets utlendingsseksjon.

Hovedvekten av dataene mine – intervjuene med fire av informantene – er fra det mellomstore politidistriktet. Jeg skulle gjerne ha fanget opp en større variasjon i utvalget mitt, men dette viste seg altså å bli vanskelig å gjennomføre. Intervjuet med førstelinjelederen i det store politidistriktet har likevel gitt nyttig informasjon som fungerer som kontrast til erfaringene fra det mellomstore politidistriktet.

2.3 Intervjuene

Intervjuene har vart fra førti minutter til halvannen time, og jeg har tatt utgangspunkt i en delvis strukturert intervjuguide. Jeg har gjort lydopptak underveis, og også tatt noen notater. Umiddelbart etter intervjuene har jeg skrevet noen sider om intervjusituasjonen. Jeg har også notert ned noen refleksjoner om intervjuet og om innholdet i samtalen. Dette har jeg gjort for å dokumentere de første trinnene av analysen, ettersom jeg ser det slik at analysen begynte idet jeg ble tatt imot av informantene.

Jeg fristilte informantene helt med hensyn til valg av tid og sted. Alle intervjuene ble gjennomført på informantenes arbeidssted og i arbeidstiden, etter informantenes eget valg. Noen intervjuer ble gjennomført på informantenes eget kontor, andre på et ledig kontor et annet sted i lokalet. Tove Thagaard (2006: 94) påpeker at der er forskjell på hvor fri informanten føler seg til å snakke om ulike temaer ettersom hvor intervjuet gjennomføres – hjemme, på arbeidsplassen, på café. Som Thagaard påpeker, har intervjusituasjonen også elementer av observasjonsstudie i seg, og gjennom observasjon kan forskeren få viktig informasjon (Thagaard 2006: 91–93). I det mellomstore politidistriktet fikk jeg inntrykk av at informantene følte seg fri og utvungne. Denne oppfatningen bygger på deres kroppsspråk med åpen holdning, smil og latter, og på måten de viste meg rundt i lokalene på. Én informant tok meg også med for å hilse på de øvrige informantene. Dette skriver jeg mer om i avsnittet om etiske refleksjoner.

I det større politidistriktet opplevde jeg også at informanten var vennlig, men noe mer pågående i å kartlegge hva jeg ville med prosjektet mitt. Jeg lot informanten ta regien over

situasjonen, for å bruke Thagaards uttrykk (Thagaard 93). Informanten tok imot meg, viste meg rundt, og begynte på eget initiativ å presentere seksjonens arbeid mens vi gikk til informantens kontor. Samtalen ble også veldig springende fordi intervjuguiden min var rettet mot saksbehandlere, mens informanten ikke lenger arbeidet med saksbehandling. Jeg var klar over dette forholdet på forhånd, og ser i ettertid at jeg skulle ha forberedt meg bedre, kanskje ved å formulere færre og åpnere spørsmål.

Dette intervjuet var det andre jeg gjennomførte, og oppgavens endelige retning var ennå ikke klar for meg. Jeg syntes det var vanskelig å presentere prosjektet mitt uten å ”binde” analysen. Jeg kjente både Kvale og Brinkmanns (200: 146-146) og Thagaards (1006: 98) betraktninger om at det er viktig å presisere forskningens formål, både for å trygge informanten og slik få best mulig kontakt, og for å sikre at informanten vet hva hun samtykker til å delta i. Likevel opplevde jeg at jeg kom til kort i denne intervjusituasjonen. Det var først da jeg nærmet meg fristen for levering av oppgaven, og omformulerte problemstillingen min, at jeg faktisk fikk øye på hvor mye verdifullt materiale som viste seg å ligge i dette intervjuet. I denne sammenhengen har det at jeg tok lydopptak av intervjuene virkelig vært avgjørende for meg. Takket være opptaket kunne jeg skrive ut det andre intervjuet mitt ordrett, kort tid etter at det var gjennomført. Hadde jeg skullet skrive ut samtalen basert på notater eller hukommelse, tror jeg min negative vurdering av egen rolle ville ha overskygget det som informanten faktisk fortalte meg.

Jeg synes det er vanskelig å si noe sikkert om min posisjon i forhold til informantene. Hvordan har det oppfattet meg, og hvilke forhold kan ha preget kommunikasjonen mellom oss? Jeg reflekterer her over det jeg oppfatter som de mest relevante forholdene som kan ha preget min og informantenes samhandling, og tar utgangspunkt i det Thagaard skriver om emnet (Thagaard 2009: 97-103). Jeg oppfatter det som en generell tendens i mye metodelitteratur at det forutsettes at forskeren skal intervjuer personer i en vanskelig livssituasjon, eller personer som har mye lavere formell kompetanse enn forskeren. Informantene i mitt utvalg hadde imidlertid et utdannelsesnivå tilsvarende det jeg selv hadde da jeg gjennomførte intervjuene. Jeg tror dette har bidratt til et likeverd i intervjusituasjonen, som igjen har lettet kommunikasjonen. Jeg har for eksempel i liten grad måttet tilpasse språket mitt for å bli forstått. Tvert imot har jeg opplevd at informanter har rettet på min bruk av begreper. Et eksempel er informanten som grep inn da jeg under intervjuet brukte den vanlige, men juridisk upresise, betegnelsen ”bosettingstillatelse” når jeg burde ha sagt

”permanent oppholdstillatelse”. Slike tilfeller finner jeg flere av i interjvuutskriftene mine. Jeg tolker disse innspillene fra informantene som at de har følt at de har en faglig autoritet i møtet med meg, og dette oppfatter jeg som gunstig for kvaliteten på samtalene.

Som jeg har vært inne på har imidlertid *min* følelse av faglig autoritet vært varierende. Det kan innvendes at dette ikke har avgjørende betydning, fordi min rolle i situasjonen skal være lyttende. Men for å være en god lytter må man føle seg trygg. Flere forhold har bidratt til å gjøre meg usikker under deler av samtalene. Jeg var yngre enn alle informantene mine på intervjutidspunktet, og hadde bare teoretisk kunnskap om feltet vi snakket om. I tillegg var jeg spent på å skulle intervju personer som har intervjuer som fagfelt. Jeg ble ytterligere nervøs da jeg under de første intervjuene fikk vite at avhørsteknikken KREATIV, som er utviklet for Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet (Kripos), fremstår som en slags gullstandard for intervjuteknikk for lederne i utvalget mitt. Jeg tror dette meta-aspektet – å gjennomføre intervjuer om intervjuer – har ført til en situasjon der jeg har vært utrygg og litt nølende, og der noen av informantene har vært avventende. Disse momentene kan nok ha forsterket hverandre. Jeg opplevde imidlertid at flere av intervjuene ”løsnet” litt et stykke ut i samtalen. Jeg tror dette kan ha sammenheng med det at jeg var nøye med å gjenta at jeg syntes at det informantene fortalte var interessant og viktig. Det var særlig én informant, som hadde relativt kort erfaring med feltet vi snakket om, som ga uttrykk for at hun var usikker på om hun egentlig kunne bidra med noe jeg trengte. I den situasjonen understrekte jeg at det er interessant for meg å få erfaringer også fra saksbehandlere som er nye på feltet, fordi jeg mener at man opplever en arbeidssituasjon annerledes avhengig av om man er nyansatt eller erfaren.

Jeg skrev ut samtalene fortløpende. Dette gjorde jeg både for å ha samtalen friskt i minne idet jeg skrev ut, og for å lære mest mulig av de intervjuene jeg allerede hadde gjort. Særlig lærte gjennomlyttingen meg noe om betydningen av å ta regi over intervjusituasjonen (Thagaard 2006: 93–94). Jeg var som nevnt ikke påpasselig nok med dette i de tre første intervjuene mine. Jeg var ganske nervøs, og hadde inntrykk av at dette førte til usikkerhet hos noen av informantene. Min vurdering er at de to siste intervjuene mine holdt gjennomgående høyere kvalitet enn de tre første.

Jeg har lagt utskriftene tett opp til en ordrett avskrivning, men har i størst mulig grad normalisert dialektuttrykk til min egen målform. Dette har jeg gjort for å sikre anonymiteten til informantene. Jeg har også fjernet en del fyllord og -uttrykk av typen ”ikke sant”. Dette har

jeg gjort for å gjøre teksten mer lettlest, men også av hensyn til informantene mine. Som Brinkmann og Kvale (2009: 195) skriver, kan det være ubehagelig for noen hver å lese en transkribering av ens eget talemål:

Enkelte intervjupersoner får kanskje sjokk av å lese sine egne intervjuer. Det ordrett transkriberte muntlige språket kan fremstå som usammenhengende og forvirret tale, og også som indikasjon på svakt intellektuelt nivå. Intervjupersonene føler seg kanskje fornærmet, nekter videre samarbeid og forbyr forskeren å bruke hans eller hennes uttalelser. Hvis transkripsjonene skal sendes tilbake til intervjupersonene, kan det være hensiktsmessig å gjengi uttalelsene på en mer sammenhengende måte.

Det var viktig for meg å gjøre teksten lettlest, fordi jeg har sendt utskriftene tilbake til informantene for gjennomlesning og kommentarer. Dette er et ledd i sikringen av undersøkelsens troverdighet (Johannessen m.fl. 2009, s. 199), se nærmere om dette under punkt 2.5.1.

I noen tilfeller gjengir jeg observasjonsdata i intervjuutdragene, for å gi leseren av inntrykk av konteksten noe ble sagt i. Dette gjør jeg der jeg ser denne konteksten som viktig for tolkningen av materialet. Rent konkret kan dette bestå i at jeg skriver [ler litt], [latter i stemmen] der dette forekom. Jeg gjengir observasjoner av både min egen adferd og av informantenes. Jeg gjengir også presiseringer og forklaringer i firkantklammer, og merker dem med ”min anmerkning”. Når jeg gjengir intervjuutdrag der mine innspill og spørsmål er med, har jeg markert det informantene sier med en stor ”I” for ”informant”, og det jeg sier med en stor ”M” for ”meg”, på denne måten:

I: Dette sier informanten

M: Dette sier jeg.

Én av informantene ville bare godkjenne opplysningene jeg ønsket å gjengi i oppgaven, og har lest et sammendrag av disse. Denne informanten kom med presiseringer og utdypninger etter å ha lest sammendraget. Jeg har tatt hensyn til disse innspillene så langt det er mulig uten å røpe informantens arbeidssted. Fire av informantene har vært positive til å få hele intervjuutskriften tilsendt, og jeg har oppfordret dem til å komme med rettelsener, kommentarer og utdypninger. Ingen av disse informantene har valgt å gi meg tilbakemeldinger på intervjuene. Dette kan skyldes en rekke forskjellige forhold, som tidsmangel, eller usikkerhet på hva slags tilbakemelding som ”passer seg”. Siden alle informantene har vist interesse og engasjement tidligere i prosessen, og siden jeg har oppfattet kontakten med informantene som

overveiende åpen og god, tar jeg den manglende tilbakemeldingen som et tegn på at informantene er tilfreds med intervjuene som ble gjennomført.

Kort tid før innlevering av oppgaven sendte jeg en e-post til begge førstelinjelederne i utvalget der jeg ba om en del opplysninger om totalt saksomfang og omfanget av proformaintervjuer og bostedskontroll. Det var nemlig først på dette tidspunktet at jeg så hvor sentrale disse opplysningene er for analysen min. Førstelinjelederen i det mellomstore politidistriktet svarte raskt og utfyllende, og jeg har inkludert opplysningene hun ga meg i datamaterialet mitt. Jeg har ikke fått svar fra førstelinjelederen i det store politidistriktet. Dette ser jeg på som utelukkende mitt ansvar, ettersom jeg tok kontakt sent i prosessen og ba om opplysninger på svært kort varsel.

2.3.1 Intervjuenes betydning for forskningsspørsmål og teoretisk grunnsyn

I intervjusituasjonen støtte jeg på en utfordring jeg ikke hadde tatt høyde for da jeg laget intervjuguiden. Da jeg utformet intervjuguiden, opererte jeg med en problemstilling som la vekt på informantenes rettskildebruk, det vil si hvilke regler de bruker i sitt arbeid med saksbehandlingen. Dette valget var inspirert av undersøkelsen *Ligningsfunksjonærenes rettskildebruk* (Eckhoff og Brinkmann 1986). Det var saksbehandlernes adgang til skjønnsbruk, og deres refleksjoner om skjønnsbruk, som interesserte meg mest. Jeg hadde en forestilling om at jeg best kunne kartlegge dette skjønnsrommet ved å få oversikt over alle regler de saksbehandlerne anvendte i sitt arbeid. I praksis fungerte dette mindre godt i intervjusituasjonen.

I intervjuguiden formulerte jeg spørsmål der jeg ba informanten fortelle om en type sak, og hadde forberedt oppfølgingsspørsmål til hvert trinn i saksbehandlingen. Der dette var relevant, ville jeg be dem bruke den siste saken av denne typen som de hadde behandlet som eksempel. Men jeg merket alt under det første intervjuet at disse spørsmålene ikke fungerte så godt. Jeg opplevde en del av spørsmålene som ”påklistrede”, og unnlot å stille dem – eller fulgte dem ikke opp dersom jeg ikke fikk utfyllende svar på første forsøk. Dette skyldes nok delvis at jeg ikke hadde noen erfaring med forskningsintervjuer da jeg begynte. I intervjusituasjonen ble jeg redd for å påta meg en ”teknisk” eller “mekanisk” rolle der det ene spørsmålet fulgte av det andre, uavhengig av hva informantene la vekt på.

I praksis, og ved gjennomgang av intervjuene, tror jeg dette at jeg ikke traff helt med intervjuguiden neppe har gjort kvaliteten på dataene mine dårligere. Det skulle vise seg at mye av proformakontrollen var styrt via bestillinger fra UDI, som ber politiet utføre intervjuer eller bostedskontroll i enkeltsaker. Ellers fortalte alle saksbehandlerne i utvalget at kontrollen blir begrenset i omfang på grunn av manglende ressurser.

På grunn av dette var de dataene jeg samlet inn bedre egnet til å besvare det omformulerte forskningsspørsmålet enn det opprinnelige forskningsspørsmålet. Det er dessuten en mulig prinsipiell innvending mot min opprinnelige problemstilling er at jeg ikke ville kunne kontrollere de opplysningene informantene ga meg. Jeg ville være henvist til å stole på at de både husket riktig og ga meg en representativ skildring av sin rettskildebruk. Jeg er litt usikker på hva jeg skulle ha brukt et slikt materiale til, all den tid forskningsinteressen min var tett knyttet til Lipskys teori om førstelinjebyråkratenes dilemmaer.

Det er også mulig å komme med faglige innvendinger mot mitt opprinnelige forskningsspørsmål. Sett fra for eksempel Thomas Mathiesens perspektiv fremstår min opprinnelige problemstilling som mer juridisk enn rettsosialogisk: ”Den rettsosialogiske måten å behandle rettsstoffet på omfatter ikke metoder for å tolke regelsystemets innhold og rettslige implikasjoner. Derimot omfatter den metoder for å beskrive, og teorier for å analysere, den sosiale virkeligheten vi lever i. [...] Vekten legges på rettens delaktighet i denne helheten.” (Mathiesen 2005: 23).

Gjennomføringen av prosjektet har påvirket mitt syn på rettsosialogiens status. Skal rettsosialogien være et bidrag til sosiologien som vitenskap? Skal den være et bidrag til retten som vitenskap? Eller skal den kanskje være et bidrag til retten som praktisk system? Skal rettsosialogene se retten innenfra, med en jurists perspektiv – og risikere å ”glemme” sosiologiske forståelser av retten? Skal rettsosialogene se retten utenfra, og risikere å misforstå rettens særegne tanke-systemer? Hvilken eller hvilke forskningstradisjoner skal rettsosialogien som fag bygge på? Disse spørsmålene drøftes av sentrale teoretiske bidragsytere i det som ofte kalles *Retfærd*-debatten (Banakar 1998, Mathiesen 1998, Hyden 1998, Dalberg-Larsen 2000, Sand 2000), en omfattende diskusjon mellom fagfeller som foregikk i tidsskriftet *Retfærd*. Spørsmålene drøftes også i en diskusjon mellom Roger Cotterrell og David Nelken (Cotterrell 1998, Nelken 1998).

Jeg skal ikke gå i dybden på denne debatten om rettssosiologiens identitet, men vil likevel bruke noen avsnitt på å gjøre rede for hvilken posisjon jeg selv inntar i dette spørsmålet. Posisjonen min har nemlig hatt betydning for forskningsspørsmålene mine, skjønt jeg i liten grad har vært bevisst på dette underveis.

Da jeg begynte arbeidet med prosjektet hadde jeg et syn på rettssosiologien som lå tett opptil kriminologen og sosiologen David Nelken (Nelken 1998). Nelken ser rettssosiologien nærmest som et tematisk felt innenfor sosiologien, og går langt i å avvise at faget skulle ha noen egen identitet i form av felles metoder eller teorier. Han hevder at rettssosiologer må nøye seg med å undersøke den rettslige virkeligheten og sette funnene sine inn i en teoretisk sammenheng. Uten en slik systematisk tilnærming kan ikke rettssosiologen kalle seg en vitenskap, skriver han. Videre mener Nelken at dersom rettssosiologien har noen funksjoner utover denne rent akademiske, måtte det være disse to: å gjøre legfolk klar over rettens virkemåter, samt å opplyse at lovgiveren og domstolene om legfolks oppfatninger om rett og rettferdighet. Slik jeg forstår Leif Petter Olaussen (2009), er han langt på vei enig med Nelken. Nelken og Olaussens betraktninger handler blant annet om demokratiske prinsipper. Rettssosiologien skal ikke ha et aktivistisk preg, slik Thomas Mathiesen har tatt til orde for (se for eksempel Mathiesen 1982: 9-11), men bidra til å opplyse allmennheten og lovgiveren. Eventuelle rettslige endringer som bygger på rettssosiologenes funn, bør foregå gjennom alminnelige demokratiske prosesser.

I arbeidet med empirien min har jeg imidlertid dannet meg et bilde av retten som et sårbart og fragmentert fenomen. Her er jeg på linje med jurist og sosiolog Roger Cotterrell (Cotterrell 1998). Han hevder at dersom man skiller skarpt mellom et innenfra- og et utenfraperspektiv på retten, risikerer man å glemme at både en jurist og en samfunnsviter bare ser begrensede utsnitt av rettsvirkeligheten. Den samlede erfaringen, kunnskapen og praksisen til alle som deltar i rettspleien er det som til enhver tid utgjør det vi ofte kaller ”gjeldende rett”. Dette viser at ”gjeldende rett” er et problematisk begrep. Kunnskapen og praksisen til de ulike deltagerne i rettspleien kan være sammenfallende, men der kan også være uoverensstemmelser. Cotterrell mener at den sprikende retten bare holdes sammen av et politisk system som garanterer at avgjørelser i høyeste rettsinstans vil bli respektert (Cotterrell 1998: 181). Cotterrell betrakter retten som et *sosialt faktum*, “[...] in Durkheim’s sense. Something set apart from individual life, and acting on it as a social force” (Cotterrell 1998: 185). Cotterrell anbefaler forskere som vil forstå retten som sosialt faktum å løsrive seg fra

eksisterende sosiologiske overbygninger. Ved å velge fritt mellom metoder og perspektiver kan forskerne legge vekt på å forstå hvilke sosiale forhold som gjenspeiles i retten, og slik forstå retten som et dypest sett sosialt system (Cotterrell 1998).

Nelken kritiserer imidlertid Cotterrell for å skissere en rettssosiologi der det er umulig å fremskaffe systematisk kunnskap:

But a more important difficulty that is raised is the basis for what count as sociological insights [...] and how to measure success in understanding the social aspects of law once we have broken free of 'any particular academic discipline'. Reflexivity in the sense of self-criticism, the recognition that truths are partial and that there is still far to go, will not be enough to establish if any progress is being made. (Nelken 1998: 412)

Jeg slutter meg til dette punktet i Nelkens kritikk, og har derfor valgt å knytte empirien min tett til Michael Lipskys teori om førstelinjebyråkrater. Mitt ståsted er derfor blitt en slags mellomposisjon mellom Cotterrells og Nelkens. Jeg mener at den proformapraksisen jeg belyser ikke kan forstås ved hjelp av rent juridiske betraktninger. Praksisen fremstår som et sosialt faktum som er formet av en fragmentert forvaltningsorganisasjon. Samtidig ønsker jeg å bidra til systematisk kunnskap om det rettslige fenomenet jeg utforsker, slik Nelken anbefaler. Dette søker jeg å oppnå gjennom en perspektiv der jeg vektlegger førstelinjebyråkrati. Jeg mener at Lipskys teori kan være anvendelige for å få en bedre forståelse av en lang rekke rettslige fenomener, riktig nok på førstelinjenivå. Hvordan man kan sikre seg systematisk kunnskap om rettslige prosesser på et høyere nivå, som i domstolene, er et stort og interessant spørsmål, som imidlertid ligger utenfor denne oppgavens siktemål.

På bakgrunn av de intervjuene jeg gjennomførte har valgte jeg å omformulere problemstillingen min slik at den konsentrerer seg om skjønnets rolle i politiets arbeid. I avsnittet om analysestrategi kommer jeg nærmere inn på hva dette grepet har betydd for oppgaven min.

2.4 Dokumentanalyse

Ettersom intervjumaterialet mitt ble mindre enn jeg ønsket, valgte jeg underveis å legge vekt også på dokumentanalyse som tilleggsmetode. Dette innebærer at jeg har lest lovforarbeider, lover, rundskriv, instruksjer, rapporter og utredninger, og brukt opplysninger herfra for å danne meg et tydeligere bilde av proformakontrollen og sammenhengen denne kontrollen

inngår. Intervjumaterialet er stadig min viktigste datakilde, men jeg supplerer dataene med noen opplysninger fra disse skriftlige kildene. Hadde jeg fått tilgang på de mest sentrale dokumentene tidligere, ville jeg nok ha foretatt en analyse der jeg integrerte mine data tettere opp mot dataene fra dokumentene jeg analyserer.

Som Tove Thagaard understreker skiller dokumentanalyser seg fra data forskeren selv har samlet inn, fordi dokumentene ”er skrevet for et annet formål enn det forskeren skal bruke dem til” (2003: 59). Dette har jeg tatt hensyn til i min bruk av tekstene.

Jeg har også benyttet meg av det som finnes av offentlige utredninger og rapporter. I det følgende gjør jeg nærmere rede for de viktigste skriftlige kildene og hvordan jeg forholder meg til dem.

NOU-en *Ny utlendingslov* og ot.prp. nr. 75 (2006-2007) utgjør forarbeidene til den nye utlendingsloven, og er mine viktigste kilder til å forstå til hvordan lovgiver har ment at lovreglene skal tolkes og anvendes. Jeg har også brukt en kommentarutgave til den nye utlendingsloven (Tolonen og Humlen 2010). Jeg har ikke hatt kapasitet til å foreta en egen gjennomgang av rettsavgjørelser, så jeg begrenser meg å nevne de rettsavgjørelsene som er referert til i lovkommentaren.

Videre har jeg gått gjennom UDIs oversikt over bestillingsforskning, og fant der rapporten *Forholdet mellom politiet og UDI i behandlingen av saker om opphold* fra 2005. På tidspunktet da jeg skrev denne oppgaven var denne rapporten alt fem år gammel. Det er lang tid på et forvaltningsfelt som er i rask utvikling, og jeg har derfor valgt å legge mindre vekt på denne rapporten.

Gjennom korrespondanse med UDI statistikkavdeling fikk jeg høsten 2010 tilgang på den interne utredningen *Førstelinjeprojektets sluttrapport* (2009). Jeg ble også tipset om at UDI snart ville offentliggjøre en komparativ analyse av proformakontrollen (Marriages of convenience 2010). Denne ble publisert i november 2010. Disse utredningene bruker jeg for å fylle ut bildet av proformakontrollen, og dessuten som kontekst for å drøfte funnene mine. De gir også en pekepinn på hvor typiske mine informanters erfaringer er.

Disse utredningene har hatt bestemte mål som er fastlagt av de aktuelle departementene. Her bør det bemerkes at tidligere var ansvaret for utlendingsforvaltningen delt mellom Arbeids-

og inkluderingsdepartementet og Justis- og politidepartementet. Fra 1. januar 2010 er Justis- og politidepartementet eneansvarlige for denne forvaltningsgrenen.

Førstelinjeprojektets sluttrapport (2009) er produktet av et prosjekt bestilt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Justisdepartementet og Utenriksdepartementet. Det er UDI som har gjennomført prosjektet. Om prosjektets mandat heter det:

Prosjektets mandat har vært å gjennomgå forvaltningsoppgavene som i dag utføres i henholdsvis politiet, Utlendingsdirektoratet (UDI) og på utenriksstasjonene. Et overordnet mål har vært å legge til rette for økt effektivitet, raskere saksbehandling, bedre service i utlendingsforvaltningen og samtidig sikre tilfredsstillende kvalitet, herunder kontroll. Prosjektets mål har vært å vurdere og å foreslå hvilke av dagens oppgaver knyttet til søknadsbehandlingen som bør ligge i henholdsvis UDI, politiet og ved utenriksstasjonene. Prosjektet har utredet alternative organiseringer av førstelinjen i og utenfor Norge, og vurdert oppgavedelingen i den innledende fasen av asylsøknadsbehandlingen. (Førstelinjeprojektets sluttrapport 2009: 5-8).

Det er viktig å merke seg at et av premissene for dette arbeidet har vært at oppgaver som ikke kan begrunnes ut fra politifaglige hensyn bør flyttes fra politiet til UDI (ibid. s. 8).

Førstelinjeprojektet bygger på kunnskap fra to tidligere rapportarbeider, som er blitt supplert med

kunnskapsinnhenting gjennom workshoper, arbeidsmøter, innhenting av dokumentasjon fra de berørte virksomhetene, en ressurskartlegging utført av POD, en saksflytanalyse i Oppholdsavdelingen (OPA) i UDI, og en tidsbruksundersøkelse i familieinnvandringsaker på en utenriksstasjon. (ibid: 9).

I den senere tid har det vært en del oppslag i pressen om at det offentlige legger føringer på resultatene når de bestiller utredninger. Derfor synes jeg det er særlig viktig å være kritisk til denne typen oppdragsforskning. Utredningen i Førstelinjeprojektet har foregått på et felt der det er konflikt mellom ulike etater. De politiansatte har naturlig nok hatt egeninteresse av å understreke fordelene ved å la politiet beholde sine oppgaver, mens de ansvarlige departementene ønsket å begrense politiets rolle i forvaltningen. Det er i de konklusjonene som trekkes og de anbefalingene som gis at oppdragsgivers styring har vært kritisert i mediene. Det er naturlig nok disse delene i en utredning – konklusjonene og anbefalingene – som vil veie tyngst idet vedtak skal fattes og begrunnes. I tilfellet med denne rapporten sammenfaller den politiske beslutningen med prosjektets anbefalinger. Jeg vil i det analysekapittelet mitt gjøre meg noen tanker som kan ha relevans for den planlagte omorganiseringen av utlendingsforvaltningen. Da jeg planla dette prosjektet hadde jeg ikke noe ønske om å gjennomføre en slik vurdering i oppgaven, men på bakgrunn av noen av funnene mine føler jeg meg etisk forpliktet til det.

Den sammenlignende studien om regler og praksis på proformafeltet (Marriages of convenience 2010) er bestilt av UDI og gjennomført av konsulentfirmaet Econ Pöyry. Der Førstelinjeprosjektet hadde en uttalt politisk målsetning, mener jeg at denne rapporten må antas å ha mer faglige mål. For mitt prosjekt er det de norske funnene som er mest relevante, og det er dem jeg har konsentrert meg om. Studien baserer seg på dokumentanalyse i form av regelgjennomgang og en case-studie av et utvalg saker, og på intervjuer med ulike aktører fra UDI, UNE, politiet og utenriksstasjonene. Om målene med studien heter det (Marriages of convenience 2010: 7):

The study has two essential objectives. The first is to analyse the rules and practices related to marriages of convenience in Norway. The second is to provide more information on the rules and practices in Denmark, Germany, Sweden and the Netherlands as a way to compare and draw lessons for Norway. The analysis addresses the following research questions in particular:

- *How is “marriage of convenience” defined by law? Do national rules differ?*
- *What methods and criteria are used by the administration to identify such marriages?*
- *Can we get an estimate of the extent of the phenomenon in the various countries?*
- *Are there specific patterns in terms of nationality, age, gender or other characteristics?*
- *In what circumstances and how often are these cases issues for criminal prosecution?*
- *How is the standard of evidence practiced in these particular cases?*
- *Which are the most important challenges regarding rules and practice?*

I tillegg til dette har jeg basert meg på tilgjengelig statistikk fra UDI og fra Statistisk sentralbyrå for å danne meg et inntrykk av omfanget av ektefellegjening med videre. Jeg har også brukt noen tall fra rapporten *Politiet mot 2020* for å antyde veksten i antall utlendingssaker politiet behandler.

2.5 Metodologiske refleksjoner

Jeg vil innlede dette avsnittet med en kort betraktning om muligheten for å oppnå tilstrekkelig høy vitenskapelig kvalitet ved bruk av kvalitative metoder.

Jette Fog peker på det Kvale og Brinkmann har kalt standardinnvendinger mot kvaliteten på intervjuforskning: Metoden er altfor avhengig av forskerens smak og politiske ståsted, og materialet avspeiler informantenes ”tilfældige og følelsesladede mening om dette og hint” i stedet for å gi egentlig kunnskap om emnet informanten snakker om (Kvale og Brinkmann gjengitt i Fog 2007: 198, se også Kvale og Brinkmann 2009:178-182). Fog understreker at begge deler kan være tilfellet, men at da er det snakk om konkrete kvalitetsproblemer som må påvises konkret. Standardinnvendingene er en slags stråmannsinnvendinger som ikke avdekker prinsipielle problemer ved kvalitative metoder.

I mitt prosjekt har jeg brukt metodenotatene mine som utgangspunkt for å problematisere aspekter ved min egen fremgangsmåte. Ved selv å peke på de svakere momentene ved undersøkelsen min gjør jeg det lettere for andre å vurdere om problemene er av prinsipiell art, eller om det er snakk om mer konkrete og avgrensede svakheter.

Både Fog (2007), Holter (2007), Johannessen, Tufte og Kristoffersen (2009) og Kvale og Brinkmann (2009) understreker at alle trinn av en kvalitativ forskningsprosess må kvalitetssikres underveis. Kvaliteten sikres gjennom en bevisst forsker som reflekterer over både metoden sin, materialet sitt og sin egen rolle og forforståelse, og som dokumenterer disse refleksjonene skriftlig til bruk i den endelige forskningsrapporten. Sånn sett er metodelitteraturen preget av en nokså pragmatisk tilnærming. Heller enn å by på detaljerte, tekniske anvisninger – slik man til en viss grad kan og må operere med i kvantitative forskningsarbeider – beskrives der prinsipper som bør være rettesnorer for intervjuforskningen. Johannessen m.fl. opererer i denne sammenhengen med begrepene pålitelighet, begrepsvaliditet, overførbarhet, og overensstemmelse (Johannessen m.fl. 2009: 198-201). I det følgende drøfter jeg hvordan jeg vurderer disse aspektene ved min egen oppgave.

2.5.1 Pålitelighet

En undersøkelses pålitelighet avhenger av hvilke data som brukes, hvordan dataene er skaffet til veie, og hvordan de analyseres (Johannessen m.fl. 2009: 198-199). I en kvalitativ studie kan ikke dataene etterprøves av andre, og derfor er forskeren avhengig av å gjøre forskningsprosessen så gjennomsiktig som mulig i forskningsrapporten. I mitt tilfelle er det denne oppgaven som er forskningsrapporten. Gjennom å gjøre rede for dataenes kontekst,

samt å gi en fyldig beskrivelse av sin egen fremgangsmåte, gir forskeren omverdenen en anledning til å vurdere datainnsamlingen og -behandlingen (ibid: 199).

I dette prosjektet ligger hovedvekten på data som er innsamlet gjennom intervjuer. Jeg har ikke kunnet kontrollere det saksbehandlerne forteller om sitt arbeid. Det at jeg har fått tilgang på *Førstelinjeprojektets sluttrapport* (2009) og rapporten *Marriages of convenience* (2010) gjør imidlertid at jeg kan sammenligne det saksbehandlerne forteller med mer generelle trekk som tegnes opp. Disse utredningene er vel å merke også preget av at forvaltningen er fragmentert, og det er derfor ikke sikkert at funnene fra de enhetene som er inkludert i rapportenes utvalgsunivers er relevante for de enhetene jeg har undersøkt.

Intervjudata vil alltid være påvirket av intervjukonteksten, og det er vanskelig for meg å gi en autoritativ vurdering av denne. Jeg har opplevd særlig to intervjusituasjoner der jeg har følt at jeg har mistet kontrollen under større eller mindre deler av intervjuet. I ett tilfelle ble jeg usikker fordi jeg oppfattet en informant som pågående, i et annet tilfelle fordi jeg hadde glemt å forsikre meg om at informanten ville la meg gjøre lydopptak av intervjuet. Det er klart at slike situasjoner kan påvirke informantenes tillit til meg, og gjennom dette kan jeg ende med å få mindre utfyllende informasjon enn jeg ellers ville ha fått. Jeg ser ingen grunn til å tro at de opplysningene jeg har fått i disse intervjuene har vært feilaktige, men det kan tenkes at informantene er blitt mer forsiktige og har lagt seg mer på en linje der de forteller det de antar at jeg mener er ”riktig”. Dette tror jeg vil gjøre seg mest gjeldende i spørsmål som handler om informantenes refleksjoner og vurderinger. Jeg anbefaler leseren å ha dette momentet i bakhodet i lesningen av dataanalysen min.

2.5.2 Troverdighet

I kvalitative undersøkelser vil målet på troverdighet være ”i hvilken grad forskerens funn på en riktig måte reflekterer formålet med studien og representerer virkeligheten” (Johannessen m.fl. 2009: 199). Johannessen m.fl. peker her på fire fremgangsmåter som kan bidra til å sikre undersøkelsens troverdighet: vedvarende observasjon, metodetriangulering, tilbakeføring av resultatene til informantene for bekreftelse, og fagfellevurdering (hvor andre kolleger analyserer det samme materialet for en sammenligning).

Selv benytter jeg meg av metodetriangulering, som innebærer at man undersøker det samme fenomenet ved hjelp av ulike metoder. I mitt tilfelle består trianguleringen i at jeg både

intervjuer, foretar dokumentanalyse av regelverk og utredninger, og bruker tilgjengelig statistikk. Som Fog (2007: 203–210) skriver, vil slik kontekstkunnskap – kunnskap om sammenhengen noe inngår i – gi forskeren god anledning til å vurdere og analysere sine funn.

Videre har jeg tilbudt informantene mine å lese gjennom utskriften fra deres respektive intervjuer. Som nevnt har jeg ikke fått tilbakemelding på utskriftene. Én informant ønsket å vite hvilke og hvilken type opplysninger fra intervjuet jeg ville bruke, og til denne informanten sendte jeg et slags sammendrag, der jeg også skrev mer om konteksten jeg ville bruke materialet i. Jeg så på dette som en mulighet til å sikre at informanten hadde tilstrekkelig kunnskap om undersøkelsen til å gi et informert samtykke til å opprettholde sin deltagelse i prosjektet. Kvale og Brinkmann (2009: 143-146) problematiserer grensene for kravet til informert samtykke, og peker på at indirekte intervjuteknikker der man ikke er åpen om hva man egentlig vil undersøke, kan være etisk problematisk. Da jeg gjennomførte intervjuet med den nevnte informanten var jeg usikker på undersøkelsens retning, og benyttet derfor denne senere anledningen til å sikre rekkevidden av informantens samtykke. Som nevnt bidro denne informanten med noen kommentarer og presiseringer, og jeg har tatt hensyn til disse i analysen min. Noen av opplysningene informanten vektla ville ha kunnet identifisere informantens arbeidssted for utenforstående, og dem har jeg tonet ned. Som nevnt har jeg på forespørsel også fått utfyllende informasjon på e-post fra førstelinjelederen i det mellomstore distriktet.

Jeg vurderer denne undersøkelsens troverdighet som god. Undersøkelsens ramme er snever, men nettopp dette ser jeg som helt nødvendig på et forvaltningsfelt som er såpass organisatorisk oppsplittet. Jeg mener jeg har fanget inn sentrale trekk ved proformakontrollen slik den beskrives av førstelinjeledere og saksbehandlere i to politidistrikter. Jeg har kartlagt og drøftet en del refleksjoner og vurderinger saksbehandlere og førstelinjeledere gjør seg om proformakontrollen i sine distrikter.

2.5.3 Overførbarhet

En alminnelig definisjon av ”vitenskap” kan peke på at vitenskapelig arbeid er en systematisk innsamling og etterprøving av kunnskaper etter regler som er allment kjente og omforente. En god, kvalitativ intervjuundersøkelse bør kunne ut i kunnskapsbrokker som peker ut over undersøkelsen selv. Ellers blir undersøkelsen stående som en enkeltutredning, fastlåst i sin egen kontekst, uten å bidra systematisk til forskningen for øvrig. Vi kan kanskje snakke om at

forskningen bør ha et ”vitenskapelig overskudd” for å være vitenskapelig i egentlig forstand, på samme måte som vi snakker om ”poetisk overskudd” i skjønnlitteraturen? Med poetisk overskudd mener man vanligvis at teksten rommer mer mening enn hva ordene på arket alene uttrykker. I kvalitativ forskning er det imidlertid ikke snakk om en statistisk generalisering av funn: ”En [kvalitativ] undersøkelses overførbarhet dreier seg om hvorvidt en lykkes i å etablere beskrivelser, begreper, fortolkninger og forklaringer som er nyttige i andre sammenhenger (Johannessen m.fl. 2009: 200)”.

I vitenskapelig sammenheng snakker vi videre om deduktive og induktive metoder. Ved bruk av deduktiv metode tar man utgangspunkt i noe allment eller overordnet, som en idé eller et begrep, og undersøker om dette allmenne også er gyldig dersom man anvender det på konkrete og avgrensede fenomener. Når man arbeider induktivt, tar man utgangspunkt i noe konkret, og undersøker om det er trekk ved det konkrete fenomenet som kan være gyldig på et mer allment eller overordnet nivå.

Jeg arbeider delvis deduktivt, ved at jeg har forholdt meg til teorier om førstelinjebyråkrater og skjønn i utarbeidelse og bruk av intervjuguiden min. Samtidig er det et induktivt aspekt ved prosjektet, da noen informanter har kommet med utsagn som har interessert/overrasket meg. Dette gjelder blant annet synet på hva som er privat, som jeg kommer tilbake til i avsnittet om empiriske sidespor. Gjennom en bearbeidelse av materialet mitt der jeg veksler mellom å se på hva eksisterende teori kan tilføre mitt materiale og omvendt, ønsker jeg å gjøre min undersøkelse relevant også for andre fenomener enn akkurat dem jeg undersøker. I analysekapittelet mitt peker jeg på det jeg mener er mine bidrag til teoriutviklingen i rettssosiologien.

2.5.4 Overensstemmelse

Johannessen m.fl. (2009: 201) skriver: ”Begrepet overensstemmelse betyr at funnene er et resultat av forskningen og ikke et resultat av forskerens subjektive holdninger.” Om dette skriver Jette Fog: ”Det personlige element er mere synligt i en kvalitativ undersøgelse, men det er arten og graden af synlighed, som udgør forskellen til andre typer forskning og ikke fravær eller tilstedevær af det personlige element.” (Fog 2007: 202)

Så hvordan kan forskerens påvirkning skilles fra funnene som forskeren mener å ha gjort? Fog skriver at hennes påstander tross alt springer ut av hennes empiri. Og empirien – intervjuene – har funnet sted i en felles språklig virkelighet (se også Fog 2007: 200):

”Vi er ikke alene vokset op med en kultur og et sprog, vi er vokset op i en kultur og et sprog [...]

Andre mennesker kan anfægte min viden eller mine erfaringer, men vi har her en fælles realitet, som jeg kan pege ud i. Nok er den objektive virkelighed set gennem subjektets briller, men det er muligt at tale om, hvilke aspekter personen fokuserer på, og om, hvorledes han opfatter, det han ser på. [...] Subjektive udsagn om verden er udsagn om den objektive virkelighed, nærmere betegnet om visse aspekter ved verden. (Fog 2007, 211)

Som ved de andre trinnene i kvalitetssikringen er det transparens som kan sikre overensstemmelse mellom funn og virkelighet. Forskeren må beskrive forskningsprosessen så detaljert som mulig, granske egne forforståelser og metodologiske svakheter, og presentere denne vitenskapelige selvransakelsen for leseren. Slik får leseren mulighet til selv å vurdere overensstemmelsen, og man legger grunnlaget for saklig kritikk som gir utgangspunkt for meningsfull diskusjon om funnenes forhold til virkeligheten (Johannessen m.fl. 2009 s. 201, Fog 2007 s. 210–217).

I denne oppgaven er det klart at mitt blikk former funnene i den forstand at det er jeg som bestemmer hvilket utsnitt av praksisen jeg vil belyse. Noen av informantene mine har kommet med innspill om fenomener som ligger på siden av det jeg vil undersøke i denne omgang. Et eksempel på dette er informanten som nevner hvordan man bruker dataverktøy i proformakontrollen. Dette fenomenet kunne ha fortjent en egen studie. Men her har jeg altså satt en grense – jeg nevner informantens utsagn i analysen, men plasserer den i kategorien ”empiriske sidespor”, som jeg gjør nærmere rede for til sist i analysekapittelet mitt.

Ut over denne ”forming” har jeg gjort mitt beste for å gjøre forskningsprosessen gjennomsiktig, slik at leseren selv kan vurdere om dataene mine er pålitelige eller ikke, og om det er grunnlag i datamaterialet for den analysen jeg foretar og de funnene jeg legger frem.

2.5.5 Metodologiske problemer: noen konkrete eksempler

Da jeg begynte arbeidet med oppgaven, var Pål Vegard Hagesæthers hovedoppgave i sosiologi samt boken basert på hovedoppgaven (Hagesæther 2004; 2008) de viktigste skriftlige kildene mine til kunnskap om proformapraksisen. Jeg valgte å gjennomføre intervjuene før jeg satte meg inn i detaljene i rettsgrunnlaget. Det er først i etterkant jeg har

gått gjennom de relevante bestemmelsene i utlendingsforskriften samt føringer i rundskriv og instruksjer.

Jeg har valgt å legge opp løpet slik av både praktiske og faglige årsaker. Den praktiske årsaken er at jeg ville komme i gang med datainnsamling så raskt som mulig. Jeg regnet med å måtte reise en del i forbindelse med datainnsamlingen, og ettersom jeg har fast arbeid ved siden av studiene ville jeg ha et så langt tidsrom som mulig foran meg, slik at jeg kunne planlegge nødvendige reiser.

Den faglige begrunnelsen for denne fremgangsmåten er at jeg hadde en teoretisk tilnærming til feltet, og jeg baserte meg i stor grad på Lipskys tankemateriale da jeg planla prosjektet. Jeg ønsket dessuten å legge opp til en intervjusituasjon der informanten skulle være ekspert. Slik har jeg ønsket å få en praksisnær beskrivelse av feltet.

En ulempe med denne tilnærmingen er at den har ført til noen uklarheter i empirien, som gjør analysen vanskelig. Et konkret eksempel er at én informant sier at hun ikke har fått noen klare pålegg om hvordan intervjuene skal skrives ut. I rundskriv *RS 2010-121* fra UDI til politimestrene og utenriksstasjonene, om forberedende intervju for søknad om permanent oppholdstillatelse, finnes det imidlertid klare retningslinjer for hvordan intervjuet skal skrives ut. Ettersom dette rundskrivet er stilet spesifikt mot behandling av søknader om permanent oppholdstillatelse, kan det hende at informanten uttaler seg om øvrige type saker. Jeg burde kanskje ha skilt ut søknader om permanent opphold og stilt egne spørsmål om dette, slik jeg i intervjuene skilte mellom førstegangssøknader og fornyelsessøknader. I analysekapittelet mitt kommer jeg tilbake til hvilken betydning jeg mener dette metodeproblemet har.

Et annet forhold som har hatt betydning, er at det var mangel på tilgjengelig informasjon om detaljene i utlendingsforvaltningens organisasjon og saksbehandling da jeg begynte arbeidet. Jeg har derfor brukt en del tid på å sette sammen et bilde ut fra de kildene som er tilgjengelige, som dels er sekundærkilder (Hagesæther 2008; Tall og fakta 2006; Tall og fakta 2007; Tall og fakta 2008). I løpet av prosessen fikk jeg tilgang på en rapport som var ferdig før jeg begynte arbeidet (Førstelinjeprosjektets sluttrapport 2009). Et godt stykke ut i arbeidsprosessen min ble det også publisert en komparativ studie av praksis på proformafeltet i Norge og noen europeiske land (Marriages of convenience 2011).

Dette har gitt meg nyere tall, og til dels også opplysninger fra UDIs interne systemer som jeg som student ellers ikke ville fått tilgang til. Dette har gjort at jeg kan kvalitetssikre metoden min i større grad, fordi jeg kan triangulere og vurdere en del av opplysningene jeg har fått av informantene mine. Dette gjelder særlig opplysninger om den formelle saksgangen, men også opplysninger om saksbehandlerens vurderinger. Et eksempel på dette siste er at en informant forteller at han opplever at UDI innvilger en del søknader som politiet etter sin utredning mener bør avslås. I en analyse gjennomført i forbindelse med førstelinjeprojektet kommer det imidlertid frem at en rekke saker som politiet videresender til UDI, kunne ha vært avgjort i førstelinjen. Her gir dokumentanalysen meg muligheter til å gå dypere inn i analysen. Hvorfor er det slik at noen informanter mener de oppdager flere tilfeller av proforma enn det UDI velger å ta hensyn til? Som det fremgår av analysen min, er dette et fenomen som kan forstås på flere måter.

2.6 Etiske vurderinger

Jeg vil innlede dette avsnittet med å understreke at dette forskningsprosjektet er godkjent av personvernombudet for forskning, Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste AS (se vedlegg 11.1-11.2). Dette betyr at jeg har fått tillatelse til å behandle personopplysninger i forbindelse med prosjektet.

De følgende etiske refleksjonene er gjort med utgangspunkt i *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi* (2009), og dekker det jeg mener er de viktigste etiske aspektene ved undersøkelsen min.

Alle informantene har gitt informert samtykke til å delta i prosjektet. Dette er det aller mest sentrale kravet til god forskningsetikk, slik jeg ser det. Informantene skal så langt det er praktisk mulig få vite hva slags undersøkelse de deltar i, hva som er målet for undersøkelsen, og hvordan forskeren vil behandle sensitiv informasjon. De skal også få vite at de står fritt til når som helst å trekke seg fra undersøkelsen. Før jeg selv hadde kontakt med informantene sendte jeg ut et skriv til dem som skulle rekruttere informanter for meg (se vedlegg 11.3). Skrivet inneholdt generell informasjon om hva slags studie jeg ønsket å gjennomføre, hvilke temaer jeg ønsket å ta opp, at informantene når som helst og uten å oppgi grunn kunne trekke seg fra prosjektet, samt at jeg ønsket å gjøre lydopptak under samtalen med informantene. På

dette skrivet fantes det et eget skjema der informantene ble bedt om å underskrive på at de hadde lest og samtykket i vilkårene.

Da jeg møtte informantene for å gjennomføre intervjuet, hadde noen av dem skrevet ut samtykkeskjemaet og tatt det med. Andre fikk et ekstra eksemplar av meg. Noen hadde spørsmål til begrepsbruken på skjemaet, og disse spørsmålene gikk vi igjennom før informantene undertegnet. Andre undertegnet skjemaet tilsynelatende uten å lese det, selv om jeg understreket at det var viktig at de kjente innholdet. I ettertid skulle jeg ønske at jeg hadde forsikret meg om at alle informantene hadde lest skjemaet godt på forhånd. Da alle informantene mine er velutdannede og oppegående mennesker, vurderte jeg imidlertid situasjonen der og da slik at samtykket måtte være gitt og gjeldende da de underskrev.

I ett tilfelle hadde jeg glemt å forsikre meg om at det var i orden at jeg tok opp intervjuet. Denne informanten nølte og uttrykte skepsis da jeg tok frem lydopptakeren. Jeg beklaget at jeg hadde forsømt meg, og forklarte at jeg ønsket å ta opp lyden for å få bedre kontakt og stå friere under samtalen. Jeg sa at jeg selvsagt ikke ville gjøre lydopptak om vedkommende ikke ønsket det, men heller ta notater. Etter noe betenkningstid samtykket informanten i at jeg kunne ta opp samtalen.

Det har vært en utfordring å anonymisere informantene. Fire av dem jobber i samme seksjon, de kjenner hverandre, og alle fire vet hvilke kolleger som har deltatt i studien. De hadde snakket sammen om prosjektet før jeg møtte opp for å gjennomføre intervjuene. Dette erfarte jeg da den første informanten etter intervjuet presenterte meg for to av de andre informantene. Disse to smilte og hilste og sa slikt som ”ja, så det er du som skal intervju oss, hyggelig å treffe deg” og lignende. Jeg oppfattet det slik at disse informantene syntes det var uproblematisk å vite om hverandre. Ingen av dem har tatt opp dette temaet i intervjuet.

Jeg har imidlertid etiske betenknninger selv, ettersom jeg i samtykkeskrivet skriver at dataene skal anonymiseres slik at verken enkeltpersoner eller arbeidssted skal kunne kjennes igjen. Dette ble nærmest umulig ettersom utvalget ble så mye mindre og mindre geografisk spredt enn planlagt. Jeg kan ikke garantere at informantene ikke vil kunne gjette på hvilken kollega som har sagt hva. Dette ville selvsagt kunne være tilfellet også med et større utvalg, for eksempel fordi en gitt informant har meninger som er godt kjent for de andre kollegene. For å anonymisere så mye som mulig har jeg holdt tilbake noen av opplysningene jeg gjengir i tilknytning til analysen, eller jeg har gjort opplysningene mer generelle. Dette kan svekke den

analytiske presisjonen, men det etiske hensynet til informantene veier så tungt at jeg likevel velger denne løsningen. Muligheten for å foreta en slik anonymisering har vært viktig for meg fordi temaet for undersøkelsen er politisk følsomt. Hensynet til anonymisering er en av grunnene til at jeg har valgt en temabasert analyse (se punkt 2.7.2). Slik blir det erfaringer og refleksjoner som finnes i feltet, heller enn en samlet erfaringshistorie som tilhører én informant, som blir brennpunktet for analysen. Et unntak fra dette er opplysningene fra det store politidistriktet, som stammer fra en enkelt informant. Jeg skriver nærmere om dette i neste avsnitt.

Jeg har også vurdert muligheten for at overordnede skal kunne identifisere informanter og at dette kan få negative følger for informantene. Særlig gjelder dette det distriktet hvor jeg bare har én informant, og hvor vedkommende er rekruttert via ledelsen. Kan jeg likevel gjengi denne informantens funn på en måte som identifiserer at informanten tilhører det større politidistriktet? Jeg har etter en lengre vurdering kommet frem til at dette må ligge innenfor det samtykket informanten har gitt. Informanten var kjent med at vedkommende var den eneste representanten for et større politidistrikt i mitt materiale. Jeg var i kontakt med informanten senest i vårsemesteret 2011, uten at informanten ga uttrykk for at vedkommende ønsket å trekke seg.

Også analysearbeidet har etiske implikasjoner. Det er krevende å skulle systematisere, utdype og drøfte dataene uten å ”gjøre vold på” det informantene har fortalt meg. Uansett hvor hensynsfull jeg har ønsket å være, er det ikke til å unngå at det som fant sted som en samtale mellom meg og hver av informantene, nå er blitt plassert inn blant mine funn, og drøftes opp mot ulike teoretiske begreper og forståelsesmåter som jeg har valgt ut. Jeg har i tillegg valgt en temabasert analyse. Dette kan virke ytterligere fremmedgjørende på informantene (Thagaard 2003: 150). En kategoribasert analyse har imidlertid den fordelen at den gjør det lettere å anonymisere informantene (ibid.). Ettersom flere av informantene kjenner til hverandre har det vært særlig viktig for meg å anonymisere dem i analysen.

2.7 Analysestrategi

2.7.1 Generelt om analysearbeidet

”Intervjuanalysen ligger et sted mellom den opprinnelige fortellingen som ble fortalt til intervjueren, og den endelige historien som forskeren presenterer for et publikum.” (Kvale og Brinkmann 2009: 201)

I analysearbeidet har jeg har vært opptatt av hva saksbehandlerne selv forteller og legger vekt på. Jeg har ikke bedt om tillatelse til å følge selve saksbehandlingsarbeidet, fordi det ville gi meg omfattende innsyn i søkerparenes privatliv. Selv om jeg kunne bedt om samtykke fra søkerne mener jeg at et slikt observasjonsarbeid byr på for mange etiske problemer for en uerfaren forsker.

Det kan innvendes at opplysningene jeg har fått gjennom intervjuer ikke kan kontrolleres. Jeg mener imidlertid at informantenes fortelling har egenverdi, nettopp fordi de springer ut av en praksisnær hverdag, og ikke av en regelsamling. Dette synet utdyper jeg i avsnitt 4.1 om rettspluralisme. Det er – og må nødvendigvis være – forskjell på hva som forordnes ovenfra, og hva man legger vekt på i praksis. Gjennom å sammenligne informantenes fortellinger kan jeg også peke på samsvar og uoverensstemmelser i praksis – oppfattes overordnede retningslinjer for arbeidet likt? De to rapportene som behandler førstelinjearbeidet og proformapraksis gir også kontekst jeg kan bruke til å kontrollere informantenes fortellinger.

Jeg ser det slik at ulike typer spørsmål og svar gir kunnskap om forskjellige trekk ved virkeligheten. Svar på en del spørsmål, som om alder, utdanning, arbeidserfaring og den praktiske organiseringen av arbeidet, forstår jeg som rene faktaopplysninger. Andre svar oppfatter jeg mer som noe som har oppstått i intervjusituasjonen, for eksempel i tilfeller der jeg spør en informant om noe hun ikke har reflektert over før. Svar på slike spørsmål forteller kanskje mer om hva informantene ønsker at jeg skal vite eller tror at jeg vil vite. Samtidig forsøker jeg å unngå en ”ekspertgjøring” av meningene, ”hvor eksperten eksproprierer meningene fra intervjupersonens livsverden og setter dem inn i sine egne kategorier for å uttrykke en mer grunnleggende realitet.” (Kvale og Brinkmann 2009 s. 225)

2.7.2 Temabasert analyse

Valgene jeg tok underveis – forforståelse, utforming av intervjuguide, gjennomføringen av intervjuene, de refleksjonene jeg har gjort meg under og etter intervjuene – har lagt føringer på hva slags analyse jeg har kunnet foreta. Gjennom å ta disse valgene hadde jeg jo allerede begynt på de første stadiene av analysen. I analysen har jeg valgt å vektlegge temaer. Hele

intervjuguiden og forforståelsen min peker mot en slik analyse. Arbeidsmåten min er inspirert av strategiene meningsfortetting og kategoribasert analyse (Kvale og Brinkmann 2009: 212-214, se også Thagaard 2003: 155-163). Temaene i analysen stammer delvis fra den faglige forforståelsen min, som er knyttet til Lipskys teorier om førstelinjebyråkratenes dilemmaer. Delvis har jeg også foretatt egne temainndelinger, som jeg så har drøftet opp mot Lipsky. Dette er en presentasjonsmåte jeg har arbeidet meg frem til. I det følgende gjør jeg nærmere rede for fremgangsmåten min.

Mitt første grep etter at intervjuene var skrevet ut, var å lese gjennom intervjuutskriftene. Så fargekodet jeg utskriftene etter vide kategorier som jeg syntes fanget opp temaene informantene forteller om. Eksempler på kategorier fra dette stadiet i prosessen er ”opplæring”, ”utdanning”, ”organisering av arbeidet”, ”om publikum og publikumskontakt” og ”skjønn kontra regelstyring”. Siden klippet og limte jeg fra utskriftene, og sammenstilte utdragene fra de ulike informantenes fortellinger innenfor de ulike kategoriene. Jeg opplevde at kategoriene endret seg i denne fasen – noen falt bort, og andre kom til. Eksempler på kategorier som forsvant var ”utdanning”, som jeg ut fra innholdet i informantenes utsagn fant det naturlig å slå sammen med ”opplæring”. Et eksempel på en kategori som kom til under andre koding til var ”fremmedgjøring?”, der spørsmålstegnet markerer min egen usikkerhet på om begrepet virkelig var treffende og dekkende.

For å få enda en inngang til informantenes fortellinger skrev jeg så sammendrag av intervjuene, der jeg la mer vekt på mening enn på ordlyd. Her beveger jeg meg enda lenger i retning av å tolke informantenes utsagn (Kvale og Brinkmann 2009: 212-214). Jeg klipte så sammen en ny kategorisering av de ulike intervjuene, denne gangen basert på sammendragene. Jeg hadde imidlertid ingen klar struktur på analysen min, og strevde med å besvare min daværende problemstilling på en systematisk og utfyllende måte. Jeg strevde også med å knytte materialet til Michael Lipskys teori om førstelinjebyråkrater.

Da jeg endret problemstillingen min til å handle om skjønn og ikke om rettskildebruk, fikk jeg plutselig et sett med mer håndterlige problemstillinger. Jeg valgte nå å bruke intervjumaterialet for å besvare delspørsmålene mine, for igjen å kunne si noe systematisk om det overordnede forskningsspørsmålet mitt, nemlig ”hvilken rolle spiller skjønn i politiets håndhevelse av proformabestemmelsen?”. Derfor leste jeg gjennom intervjusammendragene med de ulike delspørsmålene i hodet. Basert på denne gjennomlesningen laget jeg en disposisjon for analysen der jeg formulerte korte, konsentrerte svar på hvert delspørsmål.

Siden har jeg klippet og limt fra intervjuutdragene, slik at jeg har fått plassert mesteparten av teksten inn under delspørsmålene mine. Med dette materialet i bunn har jeg skrevet en sammenhengende presentasjon av materialet, nyansert og illustrert den med sentrale intervjusitater. Slik har jeg fått et hovedsakelig *beskrivende* svar på forskningsspørsmålene. I tillegg har jeg vurdert hvordan disse beskrivende svarene kan forstås i lys av relevante deler av Michael Lipskys teori om førstelinjebyråkrater. Dette ser jeg på som den mest *fortolkende* delen av analysen.

2.7.3 Kort om min bruk av teori

Den teorien jeg knytter an til er som nevnt hovedsakelig Michael Lipskys. Jeg gjør nærmere rede for hans verk om førstelinjebyråkrater i kapittel 4. Ettersom jeg forholder meg til Lipskys teori og begreper, er hovedtilnærmingen i intervjuanalysen min deduktiv. Dette innebærer at jeg tar utgangspunkt i noen allmenne ideer og anvender dem på konkrete fenomener.

Samtalene jeg har hatt med informantene mine er imidlertid nettopp dét: samtaler. Det vil ikke gi mening å presentere problemstillingen min for informantene og be dem gi meg svaret! Jeg har pendlet mellom intervjumaterialet og Lipskys begreper på en måte som er inspirert av en analytisk-induktiv tilnærming slik David Wästerfors (2008) skisserer den. Ikke alle momenter i Lipskys tankeverden er like relevante for mine informanter, blant annet på grunn av hvordan saksbehandlernes arbeid er strukturert. Et eksempel er at mine informanter ikke kan "sile" klientene, slik Lipsky mener at mange førstelinjebyråkrater kan. Med siling mener Lipsky at saksbehandlere kan velge å prioritere saker som vil være enkle å behandle, for eksempel for å gi inntrykk av høyt arbeidstempo. Alle mine informanter forteller at søknader behandles utelukkende etter ansiennitet, det vil si etter den datoen saken har levert.

Ian Taylor og Josie Kelly har sett på britisk skjønnsforskning, og drøfter relevansen av Lipskys analyse i Storbritannia etter nesten to tiår med "new public management" (Taylor og Kelly 2006). Taylor og Kelly analyserer frontlinjebyråkraters skjønnsadgang gjennom å dele skjønnet opp i tre elementer, og vurderer elementene enkeltvis:

- Regelskjønn: Regler må tolkes og anvendes, og må tøyes i tilfeller der de ikke kan anvendes direkte. Hvordan tolkes reglene?
- Verdiskjønn: Oppfatninger om verdier – hva som er rimelig eller rettferdig, eventuelt verdier hentet fra ulike profesjonsstandarder. Hvilke verdier vektlegges?

- Oppgaveskjønn: Evnen til faktisk å utføre pålagte oppgaver, for eksempel undervise en elev eller gi informasjon. Hvilke oppgaver utføres når det er flere oppgaver enn det som lar seg utføre? Hvordan utføres oppgavene?

Taylor og Kelly konkluderer med at regel- og oppgaveskjønnet er blitt innsnevret i Storbritannia gjennom økende detalj- og sentralstyring, men at verdiskjønnet fortsatt gir frontlinjebyråkratene en mulighet til å utforme politikk på frontlinjenivå. I mitt materiale ser oppgaveskjønnet ut til å være den viktigste skjønnsformen førstelinjen utøver.

Jeg har kikket på en del tidligere forskning der Lipsky blir brukt, men utover det jeg har skrevet om Taylor og Kellys artikkel går jeg ikke nærmere inn på denne forskningen. Med unntak for denne studien går jeg heller ikke inn på hvordan mine funn forholder seg til funn fra andre studier som bruker Lipskys teori om førstelinjebyråkrater. Jeg finner at en slik sammenlignende tilnærming vil bli for omfattende for denne oppgaven. Jeg vil imidlertid si meg enig i det Liv Finstad har kommentert i et av mine tidligere utkast til masteroppgaven, nemlig at Lipsky ofte brukes som ”bekreftelseslitteratur”. Med dette mener jeg at Lipskys ideer ofte blir tatt for gitt, og ligger som et premiss for analysen, mens forskeren i selve analysen legger mer vekt på andre sosiologiske teorier og tilnæringsmåter. Jeg har ønsket å utforske selve Lipskys teori – hvordan mitt materiale kan forstås i lys av Lipsky, og omvendt. Lipskys fremstilling er logisk og argumenterende heller enn empirisk, og jeg vil gjerne at mitt bidrag skal stå i en samtale med hans verk. Hvordan kan mine funn forstås i lys av Lipsky? Kan mine funn gjøre meg i stand til å videreutvikle elementer ved Lipskys analyse? I oppgaven utvikler jeg begrepsparet ”kontorskjønn” og ”gateskjønn”. Jeg forsøker også å formulere en videreutvikling av den teoretiske forståelsen av det Lipsky kaller én av førstelinjebyråkratens motstandsmuligheter. Det er dette jeg sikter til når jeg skriver at jeg vil at min tekst skal stå i samtale med Lipskys.

3 Ektefellegjenforening: omfang og rettslige rammer

3.1 Omfanget av ektefellegjenforening og proformaavslag: et omriss

Innvandringstallene vokser, og utlendingsforvaltningen med den. En oversikt fra rapporten Politiet mot 2020 (2008: 24) viser at antallet utlendinger som søker om arbeidstillatelse, beskyttelse og familiegjenforening var omtrent 90 000 i 2006, mot omtrent 25 000 i 1995. Økningen har vært bratt de siste årene. I 2003 var politiet omtrent involvert i omtrent 127 000 utlendingssaker, og i 2007 hadde tallet steget til rundt 206 000. Politiet fattet omtrent 100 000 vedtak i 2003, og om lag 167 000 vedtak i 2007 (ibid).

Som nevnt i kapittel én ble det innvilget omtrent 7500 oppholdstillatelser på grunnlag av ekteskap i 2005, dette ifølge tall fra Datasystemet for utlendings- og flyktningsaker (gjengitt i *Marriages of convenience 2010*: 12). Tallet har økt jevnt de siste årene, og i 2009 lå det på om lag 11 000. I 2009 ble omtrent 85 prosent av disse søknadene innvilget. Det er en nedgang fra omtrent 90 prosentpoeng i årene før. I årene 2007-2009 har årlig mellom 150 og 200 søknader blitt avslått på grunn av proforma. Dette utgjør fra 1,5 til 1,8 prosent av det totale antallet saker. De andre sakene som er avslått er avslått fordi andre vilkår ikke er oppfylt. Jeg vil tro at den viktigste avslagsårsaken er manglende oppfyllelse av underholdskravet, da dette er det vilkåret som er lettest å kontrollere. Som Aubert skriver, er et sentralt trekk ved juridisk fremgangsmåte at man ”hopper over gjerdet der det er lavest”. Dersom en rettighet er betinget av en rekke vilkår som alle skal være innfridd, i jussen kalt kumulative vilkår, om man oppdager at ett av vilkårene ikke er oppfylt, kan man la være å vurdere om de øvrige vilkårene er innfridd (Aubert 1989). UDI fører statistikk over sakene som blir avslått på grunn av proforma, men har ikke oversikt over det totale antallet saker der et ledd i forvaltningen har hatt en mistanke om proforma, uten at mistanken har ført til avslag (ibid). Hagesæther (2008: 84) skriver at UDI ikke har offentliggjort oversikt over antall proformaavslag for året 2006 eller for årene før 2003. Han skriver videre at UDI på forespørsel opplyser at de ikke har kapasitet til å fremskaffe disse tallene.

Gunnlaug Daugstad har utarbeidet rapporten *Grenseløs kjærlighet* (2006) for Statistisk sentralbyrå. Rapporten bygger på statistikk over innvandring i perioden 1991-2004. En av hovedkonklusjonene i rapporten er at 20 prosent av de ikke-nordiske personene som fikk opphold i Norge i perioden, kom hit i ektefellegjening. Tallet omfatter både familieetablering og egentlig familiegjening (Daugstad 2006: 13).⁴ I rapporten har Daugstad forsøkt å skille mellom familieetableringer og familiegjening, og finner da at omtrent førti prosent av sakene i perioden gjaldt familiegjening, mens 60 prosent av sakene gjaldt familieetableringer (ibid.).

3.2 Saksgang

Jeg gir her en forenklet fremstilling av de formelle rammene for saksgangen. Jeg tar utgangspunkt i Hagesæthers fremstilling (Hagesæther 2008: 61-77) Ettersom Hagesæthers fremstilling bygger på den opphevede utlendingsloven av 1988, har jeg gått gjennom de relevante lovbestemmelsene og oppdatert innholdet der det er nødvendig. Jeg har også gått gjennom instruksjoner som utfyller de nokså generelle bestemmelsene i lov og forskrift for å forsikre meg om at jeg har forstått saksgangen riktig. Jeg har forholdt meg til utlendingsloven av 2008 med tilhørende forskrift og instruksjoner slik disse forelå i mars 2011.

En søker som har lovlig opphold i Norge, kan søke om ektefellegjening herfra. Søknaden leveres da til det lokale politiet.

En søker som søker om ektefellegjening fra utlandet, leverer søknaden til nærmeste utenriksstasjon. Søkeren vil oftest bli intervjuet ved utenriksstasjonen. Søknaden sendes så til UDI, som videresender den til referansepersonens lokale politistasjon. Referansen blir i noen tilfeller innkalt til intervju hos politiet, for at politiet eller UDI skal kunne sammenligne opplysningene referansepersonen og søkeren gir.

Politiet kan innvilge søknader som er levert i Norge. Søknader som er levert i Norge, men der politiet mener vilkårene for familiegjening ikke er oppfylt, eller der politiet er i tvil om hvorvidt vilkårene er oppfylt, sendes til UDI. Det samme gjelder alle saker hvor det er søkt fra utlandet. UDI avgjør disse søknadene. Ved søknad om fornyelse av oppholdstillatelse søkes

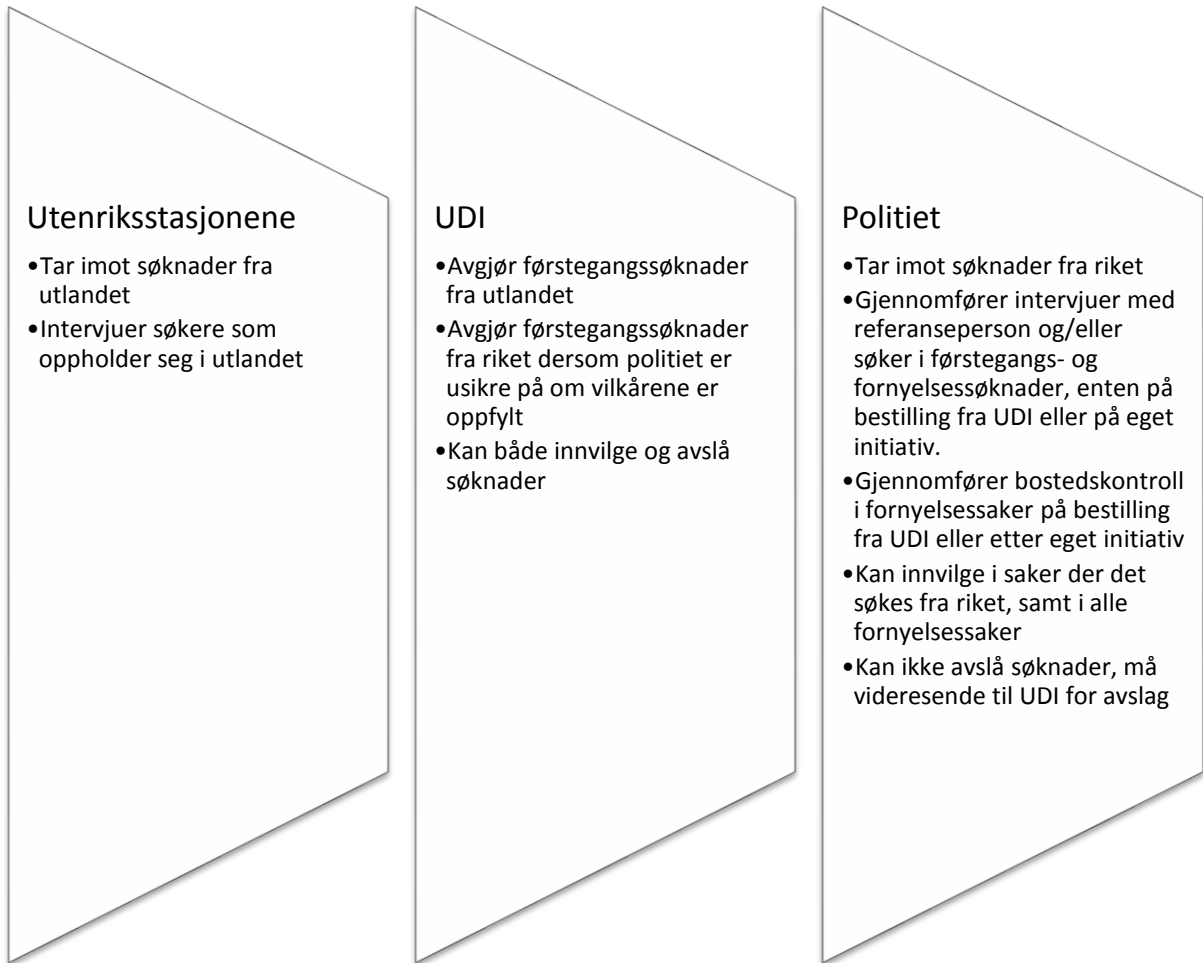
⁴ Daugstad tar forbehold om at tallene er minimumsanslag. Dette skyldes at man i gjennomgang av statistikken ikke alltid har funnet ut hvilken relasjon søkeren har til referansepersonen. Dette er tilfellet for 13 prosent av familiegjengingssakene som er analysert (Daugstad 2008, s. 13.)

det til politiet, som noen ganger vil innkalle paret til proformakontroll. Politiet kan innvilge søknader der det ikke er tvil om at vilkårene for oppholdstillatelse er oppfylt. Om politiet er i tvil, eller ønsker å avslå søknaden, sendes den til UDI. Ved avslag fra UDI kan saken klages inn for Utlendingsnemnda. Vedtak i UNE kan prøves i retten dersom søkeren stevner staten ved UNE.

Dersom søkeren oppfylder vilkårene, har hun rett på oppholdstillatelse. Dersom ekteskapet består, har søkeren rett til løpende fornyet oppholdstillatelse med mellom ett og to år av gangen etter at den første tillatelsen løper ut. Når søkeren har oppholdt seg lovlig i Norge i tre år, har hun etter søknad rett til permanent oppholdstillatelse. Når søkeren har fått innvilget permanent oppholdstillatelse, kan hun bli boende i Norge selv om ekteskapet med referansepersonen skulle bli oppløst.

Den nye utlendingslovens § 108 tredje ledd bokstav a åpner for å dømme til bot eller til fengsel i inntil tre år den som ”forsettlig hjelper en utlending til ulovlig opphold i riket eller i et annet land som deltar i Schengensamarbeidet”. Det er uklart om denne bestemmelsen vil bli brukt i proformasaker, derfor legger jeg ikke vekt på den. Men i odelstingsproposisjonen hevdes det at regelen kan ramme proformaekteskap (ot.prp.nr. 75 (2006-2007): 395). Etter tidligere lovverk har bare personer som har gitt uriktige opplysninger til politiet eller personer som har mottatt penger for å inngå proformaekteskap blitt stilt for retten.

I figur 3.2 har jeg illustrert en forenklet oversikt over de ulike instansenes rolle i saksgangen. Jeg har konsentrert meg om de delene av saksgangen som er direkte relevante for problemstillingen min.



Figur 3.2

3.3 Vilkårene for familiegjenforening for ektefeller

Hovedregelen for ektefellegjennforening er som tidligere beskrevet at en søker som er gift med en norsk eller nordisk borger som er bosatt eller skal bosette seg i Norge, eller med en person som har lovlig opphold i Norge, har rett til oppholdstillatelse her. I loven stilles det noen objektive vilkår til rettigheten:

- Begge partene må være fylt 18 år
- Ektefellene må bo sammen etter gjenforeningen
- Referansepersonen må dokumentere at hun kan sikre søkeren underhold og bolig i Norge

3.4 Særlig om proformabestemmelsen

Utlendingslovens § 40 fjerde ledd er utformet som et skjønnsbetinget vilkår:

”Oppholdstillatelse kan nektes dersom det fremstår som mest sannsynlig at det hovedsakelige formålet med inngåelsen av ekteskapet har vært å etablere et grunnlag for opphold i riket for søkeren.”

Dette er en kan-bestemmelse. Den krever at den som skal bruke bestemmelsen utøver to typer skjønn. Den første typen er det Erik Boe kaller et subsumsjonsskjønn (Boe 2010: 70-77).

Subsumsjon handler om det å ta juridisk stilling til om et visst forhold eller en viss handling skal falle inn under en lovbestemmelse. Boe skriver det slik: ”Å utøve subsumsjonsskjønn er å avgjøre om mer eller mindre skjønnsbestemte lovbetingelser, eller rettsfølger, er oppfylt.”

(Boe 2010: 73). I vår sammenheng handler subsumsjonsskjønnet om hvorvidt det er sannsynlig at hovedformålet med ekteskapet er å skaffe søkeren opphold i Norge. Dette er den delen av bestemmelsen som handler om hva som er et proformaekteskap. I tillegg krever bestemmelsen i § 40 fjerde ledd at den som skal anvende den utøver et ”egentlig” skjønn, eller det Boe kaller skjønnsutøvelse. Om skjønnsutøvelse skriver Boe: ”Skjønnsutøvelse vil si å velge innenfor lovens rammer om og hvordan myndigheten skal brukes.” (Boe 2010: 73). Her kan man se for seg formelen “hvis x, så *kan* y”. I tilfeller av regler som ikke åpner for skjønnsutøvelse, så vil formelen være “hvis x, så *skal* y”. Dersom den som anvender bestemmelsen i utlendingslovens § 40 fjerde ledd mener at det er bevist at et ekteskap er proforma, så *kan* søknaden avslås. I følge Boe er friheten til å innvilge eller avslå en søknad den vanligste formen for skjønnsrom som Stortinget har gitt forvaltningen (Boe 2010: 74).

Hva som skal til for at et ekteskap har reelt innhold, er imidlertid et omfattende spørsmål uten klare svar: Ekteskapsloven stiller ikke noe krav til relasjonen mellom ektefellene, utover at de ikke må være nærmere beslektet enn søskenbarn. Pål Vegard Hagesæther problematiserer realitetskravet på dette grunnlaget. Han viser også til at familiebegrepet er i endring, blant annet fordi både samboerskap, frivillig barnløse par og homofile ekteskap utfordrer rammene for hva et ekteskap skal romme (Hagesæther 2008: 21-39; 245-275). Jeg mener at Hagesæthers kritikk er svært interessant, og at den går rett til kjernen av lovbestemmelsen. Denne kritikken har vært en viktig ramme for min egen interesse for lovbestemmelsen og praktiseringen av den. Informantene i utvalget mitt går også svært langt i å problematisere realitetskravet, nettopp fordi de gjennom sitt arbeid ser mange samlivsformer som vanskelig

kan karakteriseres ved felles kjennetegn, utover det at parene faktisk bor sammen. Jeg kommer nærmere inn på dette forholdet i dataanalysen min.

Kravet til at paret skal bo sammen og adgangen til å avslå søknader der ekteskapet ikke anses som reelt bør forstås i sammenheng med hverandre. Vilkåret om at partene skal bo sammen er objektivt, det vil si at det ikke avhenger av en subjektiv vurdering. Det kan gjøres unntak fra vilkåret, men lovgiver har forutsatt at adgangen til å gjøre unntak skal være snever (ot.prp.nr. 75 (2006-2007): 189-190). I praksis vil det være grunn til å avslå en søknad fordi man har vist ved bostedskontroll eller intervju at paret ikke bor sammen. Dette er mest aktuelt i fornyelsessaker. Men selv om man ved bostedskontroll finner at paret bor sammen, kan søknaden avslås fordi UDI mener at ekteskapet er proforma.

3.4.1 Vurderingskriteriene for proforma

I odelstingsproposisjonen om loven listes der opp en rekke momenter som politiet og UDI kan bruke i proformavurderingen (ot.prp. nr 75 (2006-2007): 187-190). Justis- og politidepartementet har i instruks *GI-2010-001* gitt følgende instruks til utlendingsdirektoratet der de sammenstiller momentene og kaller dem ”naturlege utgangspunkt for å vurdere om eit forhold er proforma”

- Kontakt mellom partane – til dømes kor lenge dei har kjent kvarandre og karakter og omfang av kontakten.
- Kunnskapane partane har om kvarandre.
- Samsvarande opplysningar frå partane – til dømes om korleis dei møttes, gifta seg og kontakt mellom dei.
- Om ektefellane kan kommunisere på eit felles språk.
- Aldersforskjell mellom partane.
- Om det er betalt for giftarmålet utan at dette kan forklarast med grunnlag i medgiftstradisjonar.
- Om ekteskapet klart er atypisk i forhold til ekteskapstradisjonar i heimlandet til utlendingane.

- Om det føreligg omstende som talar for at ekteskapet er inngått ved bruk av tvang eller utnytting, eksempelvis at partane er klart ujamne i mental utvikling.
- Om referansepersonen eller nære familiemedlem av søkeren har ei ekteskapeleg historie eller liknande, som gir grunnlag for mistankar om proforma.
- Om den som søker opphaldsløyve på grunnlag av ekteskapet, før har prøvd å få opphald på anna grunnlag, for eksempel på grunnlag av søknad om asyl, og om ekteskapet er inngått i nær tilknytning til eit avslag på anna søknad.
- Om partane har tidligare ektefelle/sambuar/partner som skal bu i lag med paret, jf. også lovas § 40 sjette ledd tredje punktum.

Momentene er ikke rangert, og er ikke ment å være uttømmende. I instruksjonen står det vidare:

Departementet ber UDI tryggje at dei nemnte momenta blir vurdert og tillagt vekt i vurderinga av søknader om familieetablering/-sameining. Før det blir fatta avgjerd i saker der proformas spørsmål gjer seg gjeldande, ber departementet UDI om grundig å vurdere opplysningane som kjem fram i den førebuande saksbehandlinga ved utanriksstasjonar og i politiet. Departementet legg til grunn at UDI tryggjer gode kommunikasjonsrutinar med utanriksstasjonar så vel som andre saksførebuande instansar i saker der proformas spørsmål gjer seg gjeldande.

3.5 Kort om rettspraksis

I det følgende baserer jeg meg på den rettspraksis som er oppført i kommentarutgaven av den nye utlendingsloven (Tolonen og Humlen 2010: 333-334). Tolonen og Humlen nevner én høyesterettsdom, der staten tapte, og tre saker fra lagmannsretten der staten vant. Jeg har valgt ut enda en sak fra lagmannsretten, der staten tapte, fordi jeg synes dommen inneholder interessante betraktninger. Jeg har funnet dommen ved å søke på relevante stikkord i Lovdatas domsdatabase.

Det finnes mer rettspraksis, men av kapasitetshensyn må jeg begrense meg til dette utvalget. Hensikten med gjennomgangen er å gi leseren noen forestillinger om hvordan domstolene har vurdert kravet til realitet i ekteskapet. Jeg gjør oppmerksom på at all rettspraksisen bygger på den gamle utlendingsloven av 1988. Proformabestemmelsen i den nye utlendingsloven er ment å være en videreføring av tidligere proformapraaksis; dette fremgår av lovforarbeidet (ot.prp. nr. 75 (2006-2007): 190). Det er derfor grunn til å tro at lovfestingene ikke vil føre til særlige forandringer i praksis

I lovkommentaren vises det til den høyesterettsdommen HR 2006-02109-A, som er den eneste høyesterettsdommen om proforma i nyere tid.⁵ I denne saken vant søkeren. Det var uenighet blant dommerne, tre stemte i favør av søkeren og to i favør av staten. Flertallet blant dommerne – fire av fem - kom frem til at det sivilrettslige prinsippet om sannsynlighetsovervekt må gjelde i proformasaker. Dette betyr at for å bedømme et ekteskap som proforma må det fremstå som noe mer sannsynlig enn usannsynlig at et ekteskap er proforma. Til sammenligning er det et prinsipp i strafferetten at den tiltaltes skyld må være bevist utover enhver rimelig tvil. Dette kravet er begrunnet med at det får så store konsekvenser for en person dersom vedkommende blir uskyldig straffedømt. Flertallet i høyesterett la altså ikke vekt på de store konsekvensene det vil få for et ektepar som urettmessig blir bedømt som proformagift.

I denne saken la statens advokat vekt på at søkeren, som var pakistansk borger, hadde giftet seg med en kvinne som var 23 år eldre enn ham. Kvinnen hadde fem barn fra tidligere forhold, og var ikke lenger i en alder der det var sannsynlig at hun kunne få barn. I bevisvurderingen understreket flertallet på tre dommere at ”både formålet med å inngå ekteskap og formene for ekteskapelig samliv kan variere sterkt, og at en ikke uten videre kan trekke den slutningen fra atypiske situasjoner at ekteskapet ikke er reelt slik utlendingsloven bruker dette begrepet.” (Gjengitt i Tolonen og Humlen 2010: 334)

Tolonen og Humlen (2010: 334) nevner også tre saker fra lagmannsretten som alle gikk i statens favør: LB-2006-093552 18. oktober 2007, LB-2006-184546 18. oktober 2007 og LB-2008-101674 20. januar 2009.

I LB-2006-093552 ble det utslagsgivende at måten partene hadde blitt kjent på tydet på at det kunne dreie seg om et avtalt ekteskap, og retten mente at selve ekteskapsinngåelsen var uvanlig.

LB-2006-184546 gjaldt en søker som skilte seg fra sin første kone i hjemlandet, og kort tid etter giftet seg med en 14 år eldre norsk kvinne. Partene hadde gitt motstridende opplysninger om selve ekteskapsinngåelsen og noen andre sentrale forhold. Selv om retten fant det sannsynliggjort at paret hadde bodd sammen i fire år etter familieforeningen, mente de likevel at det var mest sannsynlig at ekteskapet ikke var reelt ”i form av tilknytning mellom partene i ekteskapelig sammenheng” (Tolonen og Humlen 2010: 334). Tolonen og Humlen

⁵ Hagesæther viser til en høyesterettsdom fra 1926, publisert Rt-1926-426 (siteret i Hagesæther 2008: 40-43).

skriver videre: ”I LB-2008-101674 er vurderingstemaene og konklusjonen nærmest sammenfallende med LB-2006-184546.”

I LB-2010-56326, som er dommen jeg selv har valgt ut, la retten vekt på at begge ektefellene ga uttrykk for at ekteskapet var reelt. Retten la særlig vekt på at paret hadde uttrykt et ønske om å få barn sammen, at kvinnen har vært til fruktbarhetsbehandling, og at denne behandlingen har vært delvis finansiert ved hjelp av mannens midler. Videre legges det i dommen vekt på at partene tilhører samme kurdiske kultur og deler språk og tradisjoner, og at de har opprettholdt kontakten ved hjelp av daglige telefonsamtaler etter at kvinnen forlot Norge etter å ha fått tapt saken i tingretten. Som momenter som talte mot at ekteskapet var reelt anførte staten at kvinnen var 15 år eldre enn mannen, og at paret giftet seg etter kort tids bekjentskap. Dette mente lagmannsretten ikke var tilstrekkelig til å mistro underkjenne ekteskapets realitet:

Det må være rom for et vidt spekter av variasjon både med hensyn til ektefellenes alder, personlige forutsetninger og formål så vel som bakgrunn og form for det ekteskapelige samlivet før et ekteskap kan karakteriseres som proforma i utlendingslovens forstand. (LB-2010-56326 Avsnitt 13)

Lagmannsretten skriver også at de ikke legger utslagsgivende vekt på at der var mindre uoverensstemmelser i ektefellenes forklaringer til politiet: ”Dette kan like gjerne skyldes feilerindringer, språkproblemer og det betydelige psykiske press som de har forklart seg under.” (LB-2010-56326 Avsnitt 14)

4 Rettssosiologiske innganger

4.1 Familieinnvandring – mange grenseflater

Familieinnvandring er et utlendingsrettslig spørsmål. Utlendingsretten er en gren av forvaltningsretten. Forvaltningsrett er de reglene og den praksisen som regulerer forholdet mellom én eller flere personer og staten. Utlendingsretten grenser som nevnt også til strafferetten, og har dessuten en flate mot flere typer av menneskerettighetsbestemmelser. Jeg går ikke nærmere inn på disse bestemmelsene her, men siterer kort fra lovkommentaren:

”Sammen med Barnekonvensjonen er Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 8, den sentrale folkerettslige forpliktelsen i familieinnvandringssaker. Artikkel 8 fastslår retten til respekt for familieliv, men det betyr ikke at det finnes en universell rett til familieinnvandring, jf. Prp. s. 182 [ot.prp. nr 75 (2006-2007), min anmerkning].” (Tolonen og Humlen 2010: 236).

I artikkelen ”Law : a map of misreading. Toward a postmodern conception of law” sammenligner Boaventura de Sousa Santos rettssosiologien med kartografi – hvor skalering, projeksjon og symbolisering påvirker hva man kan se, og til hva man kan bruke det man ser (Santos 1987). Santos vil vise at retten og rettsvirkeligheten kan forholde seg til hverandre på andre måter enn i begrepsparet samsvar/ikke samsvar, som han mener blir flatt og unyansert – og kanskje til og med lite hensiktsmessig, slik han oppfatter retten. Santos mener at man må ta hensyn til kartets – det vil si regelnivåets – skalering, projeksjon og symbolisering. Denne rettspluralistiske forståelsen former også min tilnærming til saksbehandlerne arbeid. Deres kart er kanskje skalert slik at de bare ser enkelte trekk ved søkerne. Hva ligger det i instruks og opplæring at de skal se? Og projeksjonen er kanskje slik at forvaltningsrett virker mer relevant enn menneskerettigheter og privatlivets fred, selv om proformas spørsmålet hører til alle disse rettslige sfærene? Hvilken projeksjon er den viktigste, og hvorfor? Begrepet symbolisering må i denne sammenhengen være knyttet til hvilke tegn ved søkerne som er gjort synlige og relevante på kartet. Hvilke tegn ser saksbehandlerne på sitt kart?

Jeg understreker at jeg ikke knytter an til en annen form for rettslig pluralisme, som Jørgen Dalberg-Larsen her oppsummerer og kritiserer: ”Man mener herefter, at studier af retten med et videnskabeligts sigte overalt bør baseres på én og samme analytiske retsdefinition, og en sådan må altså omfatte så vel det, vi i vores del af verden normalt forstår ved ret, som uformelle normer af forskellig art.” (Dalberg-Larsen 2005: 39) Jeg holder meg til det vi i alminnelig språkbruk vil tenke på som rettsnormer, men peker på at ikke alle rettsnormer

fremstår som like relevante i alle rettsanvenderes daglige virke. Med utgangspunkt i Santos' kartmetafor tror jeg at saksbehandlerens hverdag domineres av at kartet deres er i liten skala. Som vi vil se i analysen er det ikke nødvendigvis menneskerettslige betraktninger som preger deres arbeidshverdag. Jeg understreker at jeg ikke mener at dette betyr at de ikke handler i samsvar med retten. Hensikten med å peke på Santos' artikkel er å sette saksbehandlerens rolle i det riktige perspektivet – eller se rollen i den riktige skaleringen – i en rettsvirkelighet som er preget av mange overlappende rettslige perspektiver.

4.2 Et mylder av mulige perspektiver

For å få et helhetlig bilde av proformakontrollen må man anlegge perspektiver fra flere ulike fagfelt. Relevante fagfelt kan være idéhistorie, juss, rettshistorie, sosiologi, samfunnsgeografi og samfunnsøkonomi. Sentrale spørsmål som kan stilles er ”hva er et ekteskap?”, ”hvordan reguleres innvandring?”, ”hvorfor reguleres innvandring?”, ”hvordan påvirkes befolknings sammensetningen av innvandring?” og ”hvordan påvirkes den nasjonale økonomien av innvandring?”.

Jeg har valgt å undersøke kontrollpraksisen og hvordan saksbehandlerne snakker om den. Dette er et rettsosialogisk perspektiv, det er rettet mot det at juss blir praksis.

I dette tilfellet er praksisen er i stor grad formet av samfunnsutviklingen, hovedsakelig den økende mengden norske borgere som gifter seg med utlendinger. Negative sanksjoner mot proformaekteskap er et nokså nytt rettslig tema, og både regler og praksis er blitt laget og endret i et høyt tempo. Et talende eksempel på den nærmest organiske fremveksten av et stort forvaltningsrettslig felt finner vi i *Førstelinjeprojektets sluttrapport* (2009: 11). Her opplyses det om at arbeids- og oppgaveinndelingen i utlendingsforvaltningen har vokst frem som ”en pragmatisk tilnærming til håndtering av en økende saksmengde”, at de ulike leddene i forvaltningen har mangelfull kunnskap om de andre leddenes rolle, og at den organisatoriske modellen fører til mye dobbeltarbeid. Nettopp dette fragmentariske preget gjør at jeg mener at teorier og forståelsesmåter fra sosiologi og rettsosialogi er gode og viktige verktøy for å beskrive og forstå det som skjer i førstelinjen. I de neste teoretiske avsnittene skal jeg vise hvorfor og hvordan rettsosialogi er en viktig inngang til proformafeltet.

4.2.1 Et saksbehandlerperspektiv

Jeg har valgt å undersøke saksbehandlerens perspektiv på saksbehandlingen. Grunnforståelsen min er at politiets saksbehandlere er en form for førstelinjebyråkrater slik Lipsky beskriver dem.

Man kan vanskelig skrive om byråkrater uten å ta for seg Max Webers innflytelsesrike byråkratiske idealtipe. Weber ser på byråkratier som hierarkisk oppbygde institusjoner som skal stå for gjennomføringen av politikk. Byråkratens arbeid er basert på fastlagte regler, byråkraterne anvender fastlagte metoder og skal behandle saker på en saklig, i betydningen upersonlig, måte. Weber forutsetter også at byråkraterne har en omfattende teoretisk skoleing innen sitt fagområde, og at de utøver stillingen på heltid, og ikke som bigeskjeft (Weber 1990: 107-109). Jeg mener at Weber peker på viktige trekk ved byråkratiene. Samtidig kommer Webers idealtipe i konflikt med mitt perspektiv på utlendingsforvaltningen som fragmentert. På bakgrunn av det jeg vet om bakgrunnen til personene i mitt utvalg vil jeg dessuten ikke si at de tilhører en profesjon, slik Weber også forutsetter. Molander og Terum (2008: 13) mener at en rimelig omforent definisjon av profesjoner er ”en type yrker som utfører tjenester basert på teoretisk kunnskap ervervet gjennom en spesialisert utdanning.” Hvorvidt byråkraterne anvender fastlagte metoder og regler er dessuten et empirisk, og ikke et teoretisk, spørsmål. Det er jo nettopp dette jeg forsøker å kartlegge i min undersøkelse. I den øvrige drøftingen konsentrerer jeg meg derfor om Michael Lipskys mer spesialiserte teori om byråkrater i førstelinje.

I Lipskys arbeid er førstelinjebyråkraterne de delene av offentlig virksomhet som utgjør førstelinjen: Det er de som møter publikum *ansikt til ansikt*. Et annet trekk ved førstelinjebyråkraterne er at de fatter av avgjørelser som *påvirker publikums liv direkte*. Får jeg bostøtte eller ikke? Får datteren min spesialundervisning eller ikke? I anledning denne masteroppgaven ville spørsmålet være: får jeg leve sammen med ektefellen min i Norge eller ikke? Gatebyråkraterens virke er så spesielt fordi menneskers liv forandrer seg avhengig av avgjørelsene. For å vise hvor grunnleggende han mener gatebyråkraterens virke er, sammenligner Lipsky gatebyråkraterens avgjørelser med avgjørelser som fattes av et teleselskap eller bilverksted. Å bli behandlet nedlatende eller byråkratisk av en som vet masse om private forhold knyttet til et krav eller en søknad er noe helt annet enn å få dårlig eller urettmessig behandlet av teleoperatøren sin eller bilmekanikeren sin (Lipsky 2010: 8-9).

Førstelinjebyråkraterne har en jobb som bare til et visst punkt kan regelstyres og overvåkes, hevder Lipsky. Dette har to hovedårsaker. Den ene årsaken er at arbeidet deres har et

mellommenneskelig og dermed *uforutsigbart* preg. Publikum henvender seg til byråkratene med ulike behov og krav, og det er ofte byråkratene som må sortere og strukturere publikums henvendelser og plassere dem inn under riktig regelverk. En overordnet kan ikke overvåke eller styre dette sorterings- og prioriteringsarbeidet. Den andre hovedårsaken er at etterspørselen etter tjenesten byråkratene yter eller vokter alltid vil være større enn tilbudet. Derfor må man *prioritere* i saksmengden, enten basert på type saker eller på type klienter. Men alt kan ikke prioriteres, derfor har byråkratene muligheter til å foreta egne prioriteringer.

Lipsky hevder samtidig at førstelinjebyråkratene utsettes for *krysspress*: De skal forene beslutninger fattet på høyt politisk nivå med hensynene til de menneskene som oppsøker dem som klienter. Og dette kan by på konflikter når klientenes behov underordnes byråkratiet. Førstelinjebyråkratene har altså en dobbeltrolle, i følge Lipsky. De er representanter for velferdsstaten, men også kontrollører og portvoktere. På grunn av denne posisjonen er det førstelinjebyråkratene som i virkeligheten utformer politikken, hevder Lipsky.

At jeg bruker Lipskys arbeid som teoretisk utgangspunkt betyr ikke at jeg stiller meg ukritisk til hans teorier om førstelinjebyråkrater. Lipskys teoretiske overbygning er problematisk blant annet fordi han i liten grad gjør rede for om hans arbeid bygger på empiri. Er det en slags teoretisert metastudie, eller består verket mer av en slags logisk-filosofisk analyse av trekk ved førstelinjebyråkrater? Jeg oppfatter at ”Street-level bureaucracy” består av en rekke hypoteser som må utforskes konkret gjennom empiriske undersøkelser. Det Lipsky kan bidra med, er å skissere noen mekanismer og strukturer som gjør det mulig å skille mellom ulike sider ved arbeidshverdagen som saksbehandler. Samtidig gir peker Lipsky på mulige forbindelser mellom de ulike sidene ved saksbehandlerens arbeid. Som rettesnor for tanken gir altså Lipsky god hjelp. Jeg har valgt å bruke Lipskys teser om frontlinjebyråkrater som utgangspunkt for drøftinger om mine informanters arbeid og dilemmaer.

4.3 Skjønn – alle de små avgjørelsene

I dette avsnittet vil jeg gjøre nærmere rede for hva jeg mener med ”skjønn”, og hvordan jeg har kommet frem til min definisjon. Jeg gjør alt nå oppmerksom på at jeg mener det er et viktig skille mellom et ”gateskjønn” slik operativt politi utøver og et ”kontorskjønn” slik saksbehandlere utøver. I det følgende vil jeg også utdype og argumentere for dette skillet.

Forvaltningsjuristen Kenneth C. Davis opererer med en vid definisjon av begrepet skjønn i sitt innflytelsesrike verk *Discretionary justice : a preliminary inquiry*: “A public officer has discretion whenever the effective limits on his power leave him free to make a choice among possible courses of action or inaction.” (Davis 1971: 4)

Definisjonen er ment å skulle fange inn hele spekteret av avgjørelser som offentlige funksjonærer fatter vedrørende enkeltborgeres rettigheter og plikter. K. C. Davis konsentrerer seg om administrativ skjønnsutøvelse i individuelle saker. Han argumenterer med at “[...] instances of administrative discretionary justice to individual parties are probably at least a hundred times as numerous as instances of judicial discretionary justice to individual parties” (ibid: 6).

K. C. Davis kontrasterer altså de mange, små, prosessartede skjønnsavgjørelsene som fører eller ikke fører en sak fra oppdagelse til dom - eller fra søknad til rettskraftig avgjørelse - med de relativt få avgjørelsene som fattes i en domstol. Både aktive handlinger og fravær av handlinger forstås som skjønnsutøvelse i K. C. Davis’ perspektiv. Det negative skjønnet – valget om ikke å utføre en bestemt handling – utgjør den største andelen av ”handlingene”, skriver K. C. Davis, og det er derfor den viktigste skjønnskategori (ibid: 22). Min antagelse, hvis holdbarhet jeg vil undersøke gjennom intervjuene, er at det negative skjønnet er mest fremtredende også i proformakontrollen. Lovbestemmelsen er formulert slik at ”oppholdstillatelse *kan* nektes” i tilfeller av proformaekteskap (utlendingsloven § 40 fjerde ledd, min utheving). Dette etterlater i teorien et betydelig rom for politiets saksbehandlere til å unnlate å i det hele tatt kontrollere søknader for tilfeller av proforma.

Med K. C. Davis’ perspektiv som utgangspunkt for intervjuguiden har jeg søkt å fange opp de mange korsveiene en saksbehandler står overfor fra søknaden mottas til den er endelig behandlet fra politiets side.

Også George P. Fletcher diskuterer bruken av skjønnsbegrepet i artikkelen ”Some unwise reflections about discretion” (Fletcher 1984). Fletcher mener å se en tendens til at begrepet skjønn tømmes for mening, idet ”[a]ll decisions by police, prosecutors, judges and jury are routinely called discretionary” (Fletcher 1984: 269). Når alt kalles skjønn, er det ingenting som er skjønn. Her er Fletcher i tråd med Dworkins forståelse av skjønn som ”hullet i smultringen”: “Discretion, like the hole in a doughnut, does not exist except as an area left open by a surrounding belt of restriction. It is therefore a relative concept. It always makes

sense to ask, 'Discretion under which standards?' or 'Discretion as to which authority?'" (Dworkin 1981: 31)

Der er selvsagt en menneskelig komponent i all rettsanvendelse, og Fletcher kritiserer Davis' perspektiv for å være naivt: Det forutsetter at motstykket til en "mekanisk" rettsanvendelse uten menneskelig påvirkning skulle være en rettsanvendelse der alle avgjørelser kan kalles skjønnsmessige (Fletcher 1984: 282). Verken Fletcher eller Michael Davis, som utbroderer Fletchers kritikk i en senere artikkel (Davis 1996), benekter at politifolk eller førstelinjebyråkrater har valgmuligheter i yrkesutøvelsen. Men de mener at disse valgmulighetene er av mer faglig art og mindre interessante enn de ofte hevdes å være, og at det er misvisende å kalle dem "skjønnsutøvelse". Både Fletcher og M. Davis undersøker skjønnsnets semantikk, altså mulige betydninger av selve *ordet* skjønn, og hevder på dette grunnlaget at K.C. Davis blander sammen ulike nyansebetydninger av skjønnsbegrepet. Der er for eksempel forskjell mellom det å ha muligheten til å velge mellom det å anholde en lovbrøyer å ikke, og det å skulle utmåle en rettfærdig straff (Davis 1996: 19-20). M. Davis mener at ikke alle avgjørelser ("decisions") er synonyme med skjønn ("discretion").

Jeg ser gyldigheten i både Fletcher og M. Davis' innvending mot et forflatet skjønnsbegrep. Jeg mener likevel at å forstå skjønn på en annen måte enn Fletchers strikt juridiske, er avgjørende for å kunne gjennomføre empiriske undersøkelser av forvaltningspraksis. Jeg kommer nærmere inn på dette i drøftingen av forskjeller mellom gateskjønn og kontorskjønn.

Andre deler av Fletcher og M. Davis' kritikk er imidlertid betimelige innsnevringar av K. C. Davis' definisjon, som jeg også har innarbeidet i min forståelse. K. C. Davis' vektlegging av "the effective limits on his power" (min utheving) åpner for at alle typer handlinger og/eller unnlåtelser som overordnede ikke kan styre eller hindre, faller inn under skjønnsbegrepet. Derfor kan også handlinger som er straffbare regnes som skjønnsutøvelse i K. C. Davis' betydning, hvilket jeg oppfatter som problematisk. Grenseoppgangen mellom de legitime og de illegitime skjønnsavgjørelsene er heller ikke mitt tema. I denne masteroppgaven utelukker jeg derfor straffbare handlinger fra skjønnsbegrepet.

Videre deler jeg Fletchers innvending om at det i K.C. Davis' definisjon er underforstått at en handling/unnlåttelse må være endelig bestemmende for sakens utfall for å kalles skjønnsutøvelse, og at dette er problematisk (Fletcher 1984: 275-27): "Surely the nature of the decision at the time that it is rendered cannot depend upon subsequent events [...]" (Fletcher

1984, s. 276). I mitt tilfelle vil det være umulig å få vite noe om saksbehandlerne skjønnsette dersom jeg skulle kreve et slikt endelighetsmoment; saksbehandlerne vet ikke nødvendigvis selv hva som hender med saken etter at de er ferdige med den. Et forhold kan for eksempel bli antatt å være reelt uten nærmere undersøkelse ved første gangs behandling, for så å etterforskes som mulig proforma når oppholdstillatelsen skal fornyes. Jeg er likevel usikker på om Fletcher leser K. C. Davis' definisjon for bokstavelig – K.C. Davis legger jo ellers i sin drøfting vekt nettopp på de ”midlertidige” skjønnsetteavgjørelsene, fordi de er så tallrike. Min oppfatning er derfor at Fletchers innvending er en skinnuenighet, men at K. C. Davis' formulering om ”effective limits on [...] power” er uheldig. Derfor har jeg da også utelatt implikasjonen om at saksbehandlerens avgjørelse må være endelig i min definisjon.

Michael Lipsky (2010) peker på flere grunner til at det nederste trinnet i offentlige virksomheter – førstelinjebyråkratene – vil få og bruke skjønnsetteavgang for å løse oppgavene de er pålagt å utføre. I følge Lipsky er sentrale årsaker til skjønnsetteavgang ressursknapphet, regel- og sakskompleksitet. I den følgende gjennomgangen basert på Lipsky 2010 kapittel 1-3 vil jeg gi en kort gjennomgang av hvorfor jeg mener Lipskys perspektiv er relevant for behandlingen av søknader om familiegjenforening.

Ifølge Lipsky står saksbehandlerne som ”portvakter” mellom potensielle klienter og ulike former for knappe velferdsgoder. Det vil alltid være større etterspørsel etter godene enn tilbud av dem. I forarbeidene til den nye utlendingsloven som trådte i kraft i januar i år fremheves det at for mange vil oppholdstillatelse i Norge bety en økning av levestandarden – samtidig som myndighetene ønsker å begrense innvandringen (ot.prp.nr. 75 (2006-2007): 186-190). Jeg mener derfor at oppholdstillatelse i Norge kan forstås som et ”knapt gode” i denne sammenhengen.

Sakene er sammensatte, og det er mange momenter som skal vurderes – i hovedsak aspekter ved klientenes intimsfære, noe som krever at saksbehandlerne viser takt og respekt.

Regelverket er tilsvarende komplekst – enten rent formelt, eller gjennom at ”hull” er utfyllt med institusjonalisert skjønn. Men når pågangen er større enn ressursene, må det prioriteres, og det er vanskelig å unngå et visst individuelt skjønn i prioriteringene. Det blir for krevende rent administrativt både å gi detaljinstruksjoner og å sørge for at instruksene de blir fulgt.

4.3.1 Særlig om gateskjønn og kontorskjønn

Ressursaspektet til Lipsky peker imidlertid tilbake på diskusjonen om hvordan det er formålstjenlig å definere ”skjønn”. At noen saker kontrolleres og andre ikke, vil ikke være ”skjønn” slik Fletcher ser det – det vil være en administrativ vurdering (Fletcher 1984: 271-273).

Her er jeg uenig med Fletcher, og vil utdype hvorfor gjennom en sammenligning mellom politiets ordensarbeid, slik Liv Finstad (2000) har beskrevet det, og arbeidet med proformakontrollen. Sammenligningen vil vise at rent juridiske, strafferettslige eller politifaglige perspektiver på skjønn (Fletcher 1984, M. Davis 1996) blir for snevre i min undersøkelse av forvaltningspraksis.

Ordenspatroljens arbeid er en blanding av politiinitiativ og publikumsbestillinger – henholdsvis 42 og 58 prosent i materialet fra Finstads feltarbeid i patruljebiler (Finstad 2000: 43). Mange tilfeller av publikumsbestillinger er ikke av strafferettslig karakter, men har mer preg av service (ibid.: 47, se også Reiner 2000: 110-115). Patruljens skjønn består blant annet i å avgjøre hvilke saker som skal følges opp når flere saker meldes på en gang, og det ikke er åpenbart at én er ”viktigere” enn en annen. I patruljearbeidet er det derfor mange ulike typer av vurderinger som foregår, og jeg kan si meg enig med M. Davis i at det i operativt politiarbeid kan være mer interessant å undersøke de ulike vurderingstypenes særpreg, enn å kalle alle skjønn (M. Davis 1996).

I saksbehandlernes tilfelle er alle saker i utgangspunktet publikumsbestillinger; det er publikum som søker om familiegjengforening. Dette mener jeg er viktig, fordi det betyr at saksbehandlerne kjenner til alle saker i det feltet de administrerer. For en operativ politipatrulje er tilfanget av mulige saker ukjent. En saksbehandler ved utledningsseksjonen har i utgangspunkt i alle fall et teoretisk overblikk over den samlede saksmengden - den er stor, men endelig avgrenset. I tillegg er det slik at alle gjengforeningssøknader politiets saksbehandlere mottar, skal behandles. De kan ikke henlegges, eller løses på stedet, slik politiet ofte kan – og i overveiende grad gjør - når de er på ordenspatrulje (Finstad 2000: 170-179). Dette betyr at enhver søknad som saksbehandlerne mottar, skal realitetsbehandles. Handlingsrommet er innsnevret, og det er derfor tydeligere hvilke handlingsalternativer en saksbehandler står overfor:

- På grunnlag av skriftlig dokumentasjon kan søknaden innvilges av politiet, eller oversendes UDI for nærmere vurdering.

- Saken kan utredes nærmere gjennom intervjuer, spaning eller hjemmebesøk, og så innvilges av politiet, eller oversendes UDI for nærmere vurdering.

På hvert av disse trinnene mener jeg at saksbehandlerne i teorien utøver skjønn – de må i ikke undersøke noen saker; proformabestemmelsen i loven er en kan-bestemmelse. I presentasjonen av empirien min vil jeg diskutere hvorvidt det hovedsakelig er institusjonelt eller individuelt skjønn som utøves, og på hvilke måter det individuelle skjønn gjør seg gjeldende.

5 Dataanalyse

5.1 Om presentasjonen av datamaterialet

I de følgende kapitlene presenterer jeg dataanalysen min.

Jeg har valgt en fremstilling der jeg først gir en mer detaljert beskrivelse av den kronologiske gangen i en søknadsprosess. I denne fremstillingen forstår jeg informantenes fortelling som faktaopplysninger om praktiske forhold. Denne forståelsen av materialet har jeg fordi informantenes forklaringer samsvarer med hverandre, og dessuten med saksgangen slik den er beskrevet av Hagesæther (Hagesæther 2008: 61-77), og dessuten i *Førstelinjeprojektets sluttrapport* (2009), *Marriages of convenience* (2010). Denne kronologiske fremstillingen vil jeg ikke knytte til teoretiske perspektiver.

Etter den kronologiske gjennomgangen tar jeg for meg forskningsspørsmålene mine og undersøker hvordan datamaterialet mitt kan besvare dem. Jeg vil derfor minne om spørsmålene jeg presenterte i første kapittel. Det overordnede forskningsspørsmålet mitt er:

- a) Hvilken rolle spiller skjønn i politiets håndhevelse av proformabestemmelsen?

Delspørsmål er:

- b) Hvilken rolle spiller politiets saksbehandlere i å velge ut hvem som skal kontrolleres?
- c) Hvilken rolle spiller politiets saksbehandlere i gjennomføringen av proformakontrollen?
- d) Hvordan reflekterer saksbehandlerne over arbeidet med proformakontrollen?

For å kunne svare på spørsmål a) vil jeg først ta for meg delspørsmål b) og c). Spørsmål d) vil jeg besvare under drøftingen av spørsmål b) og c). I dette arbeidet vil den kronologiske gjennomgangen av saksbehandlingen komme til nytte. I denne delen av analysearbeidet har min forståelse av datamaterialet vært dobbel. Dels har jeg tolket informantenes utsagn som faktaopplysninger, dels har jeg forstått utsagnene som refleksjoner om deres arbeidserfaringer. Det vil fremgå av analysen på hvilket nivå jeg plasserer de ulike utsagnene. Jeg vil drøfte materialet opp mot eksisterende teori og også knytte an til annen relevant

forskning. Jeg vil legge særlig vekt på å forstå materialet i lys av det jeg mener er relevante elementer fra Lipskys teori om førstelinjebyråkratens dilemma.

6 Saksgang

6.1 Førstegangssøknad

Ved førstegangssøknad der søkeren ikke oppholder seg i Norge, leverer hun søknaden til nærmeste norske utenriksstasjon. Utenriksstasjonen sender saken til UDI. UDI vil vanligvis bestille et intervju med både søker og referanse. Søkeren vil bli intervjuet av nærmeste utenriksstasjon, og referansen vil bli intervjuet av politiet i sitt distrikt. I begge de distriktene jeg har informanter foretas alle intervjuer ved en sentral politienhet som kun håndterer utlendingssaker.

Politiets saksbehandler får en mal av UDI med spørsmål som skal stilles i intervjuet, samt en liste over hvilke dokumenter referansen må ta med seg. Saksbehandleren vil også få en utskrift eller et sammendrag av intervjuet som utenriksstasjonen har gjennomført med søkeren. Hensikten er at opplysningene fra intervjuet med søkeren skal kunne sjekkes i intervjuet med referansens.

Saksbehandleren sender en innkallelse til referansen, og opplyser om hvilke dokumenter hun må ta med seg, og hvilke hun kan velge selv om hun vil ta med seg. Et eksempel på den første typen dokument er lønsslipp eller annen dokumentasjon av inntekt, og et eksempel på dokumenter det er valgfritt å ta med seg er fotografier som dokumenterer forholdet partene imellom. Det kan dreie seg om bilder fra ekteskapsinngåelsen, felles ferier, høytidsfeiringer eller lignende. Referansen får også beskjed om at hun må ta med tolk om hun ikke behersker norsk eller engelsk.

Referansen møter så ved utlendingsseksjonen og melder seg i skranken. Saksbehandlerne i det mellomstore distriktet arbeider i en turnus der de veksler mellom å stå i skranken og å utføre øvrig saksbehandlingsarbeid. I dette distriktet gjennomføres intervjuet på saksbehandlernes kontor. I det større politidistriktet har man eget personale i skranken, og egne rom hvor man gjennomfører intervjuene.

Saksbehandlerne forklarer referansen hvilke rettigheter og plikter vedkommende har etter loven. Et konkret eksempel flere informanter trekker frem er at søkeren plikter å gi politiet opplysninger som er relevante for saken. Et annet eksempel som går igjen er at referansen

ikke plikter å gi politiet opplysninger, men at hvis hun velger å samarbeide, kan hun straffes dersom hun gir uriktige opplysninger.

Deretter gjennomføres intervjuet etter malen fra UDI. I en førstegangssak vil intervjuet ofte handle om hvordan partene ble kjent, når de bestemte seg for å gifte seg og hvordan vielsen ble markert. I malen er det presisert at saksbehandleren kan stille oppklarende eller oppfølgende spørsmål der hun synes det er nødvendig, og informantene forteller at de gjør dette.

Saksbehandleren vil skrive ned referansens svar fortløpende. Etter intervjuet tar saksbehandleren en utskrift, og referansen får lese gjennom denne. Informantene fra det mellomstore distriktet forteller at dersom referansen har rettinger, legger saksbehandleren inn disse. Så underskriver både referansen og saksbehandleren på utskriften. Saksbehandleren sender så intervjuutskriften og de øvrige dokumentene referansen har hatt med tilbake til UDI, som avgjør søknaden. Saksbehandlerne sier at det ikke er vanlig å skrive en innstilling til UDI i disse sakene. Deres rolle er altså rent forberedende, de gir ikke UDI råd om hvorvidt søknaden bør innvilges eller avslås.

I førstegangssøknader der søkeren søker fra riket og ikke trenger visum for å oppholde seg her lovlig, der paret allerede er gift og der søkeren oppfylder vilkårene til inntekt, bolig med videre, kan politiet innvilge søknaden. Dette forteller saksbehandlerne i det mellomstore politidistriktet at de rutinemessig gjør. I en e-post opplyser seksjonslederen her at man i 2010 innvilget et par hundre førstegangssøknader. I disse sakene forteller saksbehandlerne at det vanligste er at de innvilger søknaden på grunnlag av de relevante dokumentene, uten å gjennomføre intervju med partene.

6.2 Fornyelsessøknad

I fornyelsessaker må søkeren møte opp personlig hos politiet og levere søknad om fornyelse av oppholdstillatelse, sammen med de nødvendige dokumentene. Saksbehandlerne i det mellomstore distriktet forteller at de i fornyelsessaker vanligvis vil nøye seg med å kontrollere dokumentene, med mindre UDI har bedt om intervju eller bostedskontroll ved fornyelse da de behandlet førstegangssøknaden. De dokumentene informantene legger særlig vekt på er lønnslipper og en erklæring om at partene bor sammen. Flere saksbehandlere forteller også at

de er nøye på å sjekke bostedserklæringen opp mot folkeregisteret, for å se om partene er folkeregistrert på samme adresse.

Saksbehandlerne i det mellomstore distriktet forteller at mange saker aldri kommer så langt som til noen vurdering av ekteskapets realitet, fordi de faller gjennom på de objektive vilkårene til inntekt og felles bolig. Dersom politiet finner ut at inntekts- eller boligvilkåret ikke er oppfylt, sender de saken til UDI, som vanligvis vil avslå den.

Ved søknad om fornyelse kan politiet ha fått tips eller informasjon fra partene selv som gjør politiet usikre på om kravene er oppfylt. Noen informanter forteller at det hender at søkeren skriver i fornyelsessøknaden at paret ikke lenger bor sammen. Politiet kan i disse sakene innvilge søknaden dersom de utelukker proformamistanken ved intervju eller bostedskontroll. En saksbehandler forteller at hun gjerne ringer søkeren i slike tilfeller. Det har vanligvis gått noen måneder siden søknaden ble levert inn, og paret kan ha flyttet sammen igjen. Hvis saksbehandlere er usikre etter å ha forsøkt å klarlegge situasjonen, sendes saken til UDI. I noen tilfeller vil UDI da ha mer informasjon i form av intervju eller bostedskontroll. I så fall bestiller de dette av politiet. UDI kan også velge å innvilge eller avslå søknaden på grunnlag av den informasjonen politiet har samlet inn.

Noen ganger har UDI innvilget førstegangssøknader der de ønsker en grundig proformakontroll når søknaden skal fornyes. Da skriver UDIs saksbehandlere dette i sakspapirene fra førstegangssøknaden, og presiserer om de ønsker at politiet skal utføre intervju, bostedskontroll eller begge deler. Politiet får også en intervjumal fra UDI i disse sakene, men politiets saksbehandlere får ikke nødvendigvis vite hvorfor UDI har mistanke om proforma i den enkelte sak. I fornyelsessaker vil det ofte være snakk om å gjennomføre et *dobbeltintervju*. Dette innebærer at saksbehandlerne intervjuer søker og referanse uten at partene får snakket med hverandre mellom intervjuene. Intervjusituasjonen ligner ellers på førstegangsintervjuet.

Det hender også at to saksbehandlere intervjuer én part hver i et *kryssintervju*. I følge førstelinjelederen fra det større politidistriktet er det kryssintervju som er normen i vedkommendes politidistrikt. De fleste informantene sier at et vanlig intervju varer i omtrent en time. En informant forteller imidlertid at i enkelte saker kan et kryssintervju vare i inntil fire timer.

Politiet kan også på eget initiativ innkalle til intervju ved fornyelsessøknad. Slike egeninitierte intervjuer er sjeldne i det mellomstore distriktet. Førstelinjeføderer kan ikke tallfeste hvor mange slike intervjuer som blir gjennomført årlig, men i 2010 hadde hun som mål at saksbehandlerne i løpet av 2010 skal gjennomføre ett dobbeltintervju i en fornyelsessak, på eget initiativ. Jeg har ikke sikre opplysninger om hvor vanlig det er at saksbehandlerne i det større politidistriktet gjennomfører intervjuer eller bostedskontroll på eget initiativ i fornyelsessaker.

6.2.1 En merknad til fremstillingen av saksgangen

Jeg kjente til forskjellen mellom en ordinær søknad om fornyet oppholdstillatelse og en søknad om permanent oppholdstillatelse da jeg gjennomførte intervjuene mine, men la ikke vekt på å skille mellom dem. Dette utgjør en mangel ved materialet mitt. Én informant nevner nemlig at det er ved søknader om permanent oppholdstillatelse at man vil gjøre en særlig innsats for å avdekke proforma. Intervjuet med denne informanten fortsatte uten at jeg ba informanten om å utdype og konkretisere denne påstanden. Det var først i ettertid jeg ble oppmerksom på denne opplysningen. En prioritering av å kontrollere saker der det søkes om permanent oppholdstillatelse, skyldes antagelig at en slik oppholdstillatelse antas å være målet med et proformaekteskap. Etter at søkeren har fått permanent oppholdstillatelse kan hun skille seg fra referansepersonen og likevel få bli i Norge. Min oppfatning av at jeg burde ha skilt mellom en ordinær fornyelsessøknad og en søknad om permanent opphold styrkes av det forhold at UDI har utformet et eget rundskriv til politimestrene og utenriksstasjonene med retningslinjer for forberedelse av søknader om permanent oppholdstillatelse (RS 2010-121).

Samtidig skal det nevnes at det bare er informanten i det største politidistriktet som spesielt har nevnt søknad om permanent oppholdstillatelse. Dette kan tyde på at man i det mellomstore distriktet ikke sonderer mellom en fornyelsessøknad og en søknad om permanent oppholdstillatelse, men behandler dem nokså likt – det vil si at dersom de objektive vilkårene er innfridd og UDI ikke har bestilt intervju eller bostedskontroll, vil søknaden bli innvilget. Jeg har ikke spurt informantene fra det mellomstore distriktet om de skiller mellom disse typene av søknader, ettersom jeg ikke var oppmerksom på skillet da jeg gjennomførte intervjuene. Men det at det minste distriktet har relativt knappe ressurser leder meg til å tro at det kan være hold i den min antagelse om at fornyelsessøknader og søknader om permanent opphold behandles likt i dette distriktet.

På den annen side er det flere av informantene som understreker at søknadene er av forskjellig art, og at det er forskjellige hensyn som spiller inn i behandlingen av ulike typer saker. Dette burde jeg muligens ha tatt hensyn til da jeg gjennomførte intervjuene, slik jeg allerede har nevnt. Jeg så imidlertid for meg at en slik differensiering kunne gi meg et svært sprikende og uhandterlig materiale. For å antyde den mulige differensieringen vil jeg vise til Hagesæther, som har laget en oversikt over idealtyper av ekteskaps-”profiler”. Han lager et teoretisk skille mellom arrangerte ekteskap, tvangsekteskap, postodreekteskap, serieekteskap, tidsbegrensede ekteskap, stedfordtrederektenskap, haltende proformaekteskap og konvensjonelle ekteskap (Hagesæther 2008: 31-36). Jeg viser til Hagesæther for en utdypning av hva han legger i begrepene. Et eksempel mine informanter nevner er at det kan være forskjell på hvordan man vurderer et ekteskap som er inngått uten at partene har truffet hverandre før vielsen. I noen kulturer kan dette være vanlig, mens saksbehandleren kan stusse dersom én av partene har norskulturell bakgrunn og inngår ekteskapet på denne måten. Det at sakene har så forskjellig profil gjør det vanskelig å få utfyllende og dekkende svar på mine mer generelle spørsmål. Dette kunne jeg muligens løst ved å konstruere noen ”case”-saker der parene har forskjellig profil, og spørre om hvordan saksbehandleren ville gå frem når hun skulle behandle henholdsvis en førstegangssøknad, en søknad om fornyelse av oppholdstillatelsen og en søknad om permanent oppholdstillatelse. Som nevnt er jeg imidlertid usikker på hvordan jeg skulle håndtere og analysert et slikt materiale.

7 Politiets rolle i å velge ut saker for proformakontroll

I dette kapitlet vil jeg beskrive hvilken rolle politiets saksbehandlere spiller i selve utvelgelsen av saker for nærmere kontroll. Jeg vil også drøfte hvordan saksbehandlernes rolle i utvelgelsen kan forstås i lys av elementer fra Michael Lipskys teori om førstelinjebyråkrater.

Kontrollmidlene jeg fokuserer på er spaning, intervju og bostedskontroll, samt sjekk av opplysningene søkerparet har gitt opp mot DUF og folkeregisteret. Av kontrollmidlene mine informanter har nevnt, er det spaning, intervju og bostedskontroll som fremstår som mest skjønnsbetinget, i den forstand at ikke alle saker kontrolleres med disse midlene. I dette kapitlet vil jeg ta for meg om og hvorfor disse midlene brukes.

I de tilfellene der jeg tallfester kontrollen, opererer jeg med noe omtrentlige opplysninger. Jeg unnlater også i noen tilfeller å hente opplysninger fra tilgjengelige rapporter, selv om jeg her i noen grad kan få opplysninger om forhold jeg ikke har fått kjennskap til under intervjuene. Disse valgene er forskningsetisk begrunnet. Denne oppgaven kan bli lest av personer med god kjennskap til politidistriktenes aktivitet, og jeg vil gjøre det vanskeligere for disse å identifisere hvilke politidistrikter jeg har undersøkt. De nøyaktige tallene er mindre viktige for min analyse, da jeg ikke legger stor vekt på de eksakte tallene, men heller på forholdet mellom det totale antall saker distriktene behandler og den kontrollaktiviteten politiet står for.

Jeg har mest materiale fra det mellomstore distriktet, derfor vil analysen av deres praksis oppta størst plass i analysen. I dette distriktet innvilget man i alt nærmere 1500 saker i 2010 når man regner med både førstegangssøknader og fornyelsessøknader. Forholdstallet mellom disse sakstypene er omtrent én til fire. I dette distriktet er det intervju som er det vanligste kontrollmiddelet. Mellomlederen kunne ikke tallfeste det årlige antallet intervjuer.

Informantene herfra oppgir ikke at de driver med spaning, og i hele 2010 gjennomførte de bare et par titalls bostedskontroller. Her er det ikke saksbehandlerne, men ordenspatroljen – altså operative polititjenestemenn med politiutdannelse – som gjennomfører bostedskontroller. Jeg kommer tilbake til dette i analysen.

Jeg har ikke sikre tall fra det store politidistriktet. Informanten herfra forteller at intervju stadig er det vanligste kontrollmiddelet, men at man gjennomførte drøyt et par hundre

bostedskontroller i 2009. Informanten forteller også at dette er et ganske høyt antall sammenlignet med hvor mange intervjuer man gjennomførte samme år, og at man i stadig større grad bruker bostedskontroll for å avklare proformamistanke. Jeg spurte dessverre ikke om hvor mange intervjuer som ble gjennomført i 2009, og har ikke fått svar på henvendelsen jeg rettet til informanten kort tid før oppgaven skulle leveres. Ettersom det dreier seg om et av de største politidistriktene i landet, har jeg grunn til å tro at tallet på intervjuer er flere ganger så stort som tallet på bostedskontroller i samme distrikt.

7.1 Politiets rolle i utvelgelsen

7.1.1 Et overordnet blikk på distriktene

Det overordnede inntrykket materialet mitt gir er at saksbehandlerne i det mellomstore distriktet i liten grad bidrar til å velge ut søkerpar for proformakontroll. Dette ser ut til å henge særlig sammen med to forhold:

- Politidistriktets ressurser i form av antall stillinger sammenholdt med antall saker
- Saksbehandlernes holdning til innholdet i proformavilkåret

Det ser for meg også ut til at disse to forholdene har en gjensidig påvirkning på hverandre.

I det store politidistriktet der det ut til at saksbehandlerne står friere til selv å velge ut par for proformakontroll. Dette ser ut til å henge særlig sammen med tre forhold:

- Politidistriktets ressurser i form av antall stillinger sammenholdt med antall saker
- Politidistriktets ressurser i form av formell kompetanse, herunder juridiske rådgivere
- Politidistriktets ressurser i form av samarbeid med UDI og UNE

I det følgende gjør jeg nærmere rede for hva jeg legger i disse påstandene, og hvordan jeg underbygger dem empirisk.

7.2 Ressurssituasjonen

7.2.1 Det mellomstore politidistriktet: et kapasitetsproblem

“Vi er under veldig stort press.”

- *Saksbehandler i det mellomstore distriktet om muligheten for å gå i dybden på saker.*

Alle saksbehandlerne jeg har snakket med fra det mellomstore politidistriktet understreker at de opplever et press på å ”produsere”, det vil si på å få behandlet saker ferdig. Å behandle en sak ferdig kan innebære å innvilge saker der saksbehandlerne har myndighet til dét. Det kan også innebære å sende en sak til UDI fordi politiet mener at vilkårene for familiegjening ikke er oppfylt, eller fordi politiet er i tvil om hvorvidt vilkårene er oppfylt og ønsker at UDI skal vurdere saken nærmere.

Presset saksbehandlerne beskriver har to kilder. Det kommer ovenfra, fra ledelsen, og nedenfra, fra publikum. Jeg oppfatter dette som et krysspress av den typen som er så grunnleggende for Lipskys analyse. I en bedrift kan begrensede ressurser noen ganger håndteres på administrativt nivå, for eksempel gjennom å skjære ned på antall ansatte. Et slikt tiltak løser imidlertid ikke problemer i offentlig sektor, skriver Lipsky. Etterspørselen etter den tjenesten førstelinjebyråkrater yter avtar ikke med tilbudet (Lipsky 2010: 33-39). Det er derfor førstelinjebyråkraterne som i praksis må håndtere følgene av de begrensede ressursene, og forsøke å kombinere de i utgangspunktet uforenlige hensynene til en klient-orientert praksis på den ene siden og rask saksbehandling på den andre siden (Lipsky 2010: 45). I det følgende utdyper jeg hva jeg legger i dette.

Seksjonslederen i det mellomstore distriktet forteller at hun ikke har mulighet til å overvåke behandlingen av enkeltsaker. Dette er et typisk trekk ved forholdet mellom førstelinjebyråkrater og ledere, skriver Lipsky (2010: 23-25). I teorien står saksbehandlerne derfor fritt til å bruke så lang tid de vil på en sak. Men saksbehandlernes seksjonsleder har også overordnede som vil kontrollere seksjonens virksomhet. Seksjonen har mange oppgaver på utlendingsfeltet, blant annet behandler de saker om bortvisning og utvisning av personer som ikke har lovlig opphold, og på intervjuetidspunktet hadde de nylig også fått ansvar for saker om menneskehandel og menneskesmugling. I dette distriktet har de bare én juriststilling som skal bistå i behandlingen av alle disse sakstypene. Ut fra det mellomlederen forteller ser

det ut til at behandlingen av også andre typer saker enn familiegjenforeningsøknader saker preges av et misforhold mellom saksomfang og personalressurser.

Seksjonslederen forteller at man tidligere ikke har kunnet dokumentere hvor mye tid det tar å behandle saker om ektefelle-gjenforening. Hun understreker at disse sakene er tidkrevende, fordi saksbehandlerne må gjennomføre intervjuer som så skal skrives ut, leses av søkeren eller referansen, rettes og underskrives. I tillegg må saksbehandlerne ta kopier av alle dokumentene partene har med. Seksjonslederen har derfor innført en ordning der hver saksbehandler fører manuell statistikk på hvor lang tid de bruker på disse arbeidsoppgavene, slik at lederen kan dokumentere for sine overordnede hvor omfattende arbeidet er. Noen saksbehandlere føler denne statistikkføringen som et press. ”Nei, for det er jo måling nå – det er jo det hele tiden, sånne krav til, så man nesten føler seg som en liten produksjonsbedrift noen ganger”, forteller en saksbehandler.

Saksbehandlerne opplever også et produksjonspress fra publikum. På intervju-tidspunktet var det slik at seksjonen behandlet saker som var levert inn omtrent tre måneder tidligere. Det er naturlig at mange ektepar blir utålmodige når saksbehandlingen trekker i langdrag, ettersom søkere som befinner seg i utlandet ikke får komme til Norge før søknaden er behandlet. Seksjonslederen forteller at de ansatte i seksjonen får mange telefoner fra søkere og referanser: ”[...] og så ringer de hit og så spør de og maser og purrer og sånt.” Lederen uttrykker forståelse for at partene vil ha fortløpende informasjon i prosessen. Sakene som kommer inn blir arkivert etter dato, og så går saksbehandlerne i arkivet og henter saker etter hvert som de har kapasitet – de eldste sakene først. Lederen søker å yte god service til tross for den lange saksbehandlingstiden, og derfor hender det at hun griper inn i den ordinære fordelingen av saker:

Hvis jeg ser – og det gjør jeg jo til stadighet – når jeg ser at det blir mange der, så henter jeg sakene og så fordeler jeg dem ut til saksbehandlerne, for at folk skal – som jeg sier – send et brev, om det så ikke er en dato før om en måned, så har i hvert fall vedkommende fått noe å forholde seg til. [Her sikter informanten til at partene skal få en dato for når de skal møte ved stasjonen.]

Én ting er at presset på å behandle saker oppleves som stressende av saksbehandlerne. Mer sentralt for forskningsspørsmålet mitt er det at produksjonspresset ser ut til å gå utover saksbehandlernes mulighet til selv å ta initiativ til å vurdere realiteten i søkeres ekteskap. Seksjonslederen i dette distriktet forteller at hennes mål for 2010 var at hver saksbehandler skulle gjennomføre ett dobbeltintervju i en fornyelsessak på eget initiativ. Jeg mener at dette

ambisjonsnivået illustrerer at det er UDIs bestillinger som utgjør hoveddelen av den direkte proformakontrollen i dette distriktet. Samtidig understreker både førstelinjelederen og saksbehandlerne at de vil ta tak i saker der det er usikre på realiteten. Som jeg vil vise under, kan dette ”å ta grep” arte seg på flere måter.

Flere saksbehandlere forteller om en ”magefølelse” de kan få når søkeren møter opp i skranken og leverer fornyelsessøknaden:

I: Vi har, altså, politiet har vedtaksmyndighet i sånn fornyelsessaker hvis alle vilkårene er oppfylt.

M: Men så må vel dere vurdere – er vilkårene –

I: Ikke sant? Sånn kapasitetsmessig så har vi jo ikke muligheten til å gå ut og sjekke og se og – vi tar jo utgangspunkt i folkeregisteret, det er jo de [søkerne] som har opplyst om det, de vet at det er straffbart, det blir det informert om, de blir jo også spurt om det er mot deres vilje, hvis det er snakk om tvangsekteskap. Og de er klar over at politiet har lov til å spørre litt nærmere. Så – alt det der må vi på en måte sjekke ut når vi skal fornye og så ta tak i saken og sjekke at alle vilkår er oppfylt. Er det noe som skurrer når det kommer til det med om ekteskapet er reelt eller ikke, så må vi undersøke nærmere.

M: Mmm. Men hva slags retningslinjer har dere på på en måte det å se om noe ”skurrer” hvis du skjønner hva jeg mener, for det er jo litt –

I: Det kan være informasjon hvor kanskje søkeren, da, ikke har så god innsikt i – [en kollega kommer inn og ønsker god helg] – ikke så god innsikt i hverdagen til kona, at han egentlig ikke – altså, vi spør om telefonnummeret til kona og han må opp med telefonen, for eksempel – sånne ting, altså, banale eksempler og sånt, men det kan være at han ikke vet hvordan man skriver etternavnet hennes. Sånne – det kan være alt mulig, altså – det –

Det ville ha vært interessant å undersøke hva som skjer videre med sånne saker der saksbehandlerne får inntrykk av at noe er galt. Både saksbehandlerne og seksjonslederen understreker at de innkaller til intervju dersom de er usikre, men denne påstanden strider mot andre deler av det de forteller – som seksjonslederens relativt beskjedne målsetning om ett egeninitiert intervju per saksbehandler i 2010. Dessuten forteller flere informanter at de har lav terskel for å sende fornyelsessaker til UDI for nærmere vurdering dersom de føler at noe ”skurrer”. Hvordan er det videre forløpet i en sak der saksbehandlerens magefølelse slår inn? Vil politiet sende saken til UDI eller utrede den selv? Vil UDI sende saken i retur til politiet med bestilling av intervju eller bostedskontroll? Vil UDI innvilge søknadene med mindre de har klare indikasjoner på at partene ikke bor sammen? Som jeg kommer tilbake til i avsnitt ganske snart, kan det være grunn til å tro at det siste alternativet – at UDI innvilger saken - er nokså sannsynlig. Alle disse spørsmålene er for øvrig spørsmål jeg selv stiller til materialet mitt, og som jeg gjerne skulle ha utforsket nærmere gjennom ytterligere datainnsamling.

Det er ellers vilkåret til at søkerparet skal ha felles bosted, som er et selvstendig vilkår i loven – og altså ikke direkte knyttet til proformabestemmelsen, som fremstår som det kravet saksbehandlerne bruker mest tid på å avklare i familiegjenforeningsaker. Dette er et gjennomgående funn i mitt materiale. På spørsmål om hvilke retningslinjer saksbehandlerne har for å vurdere om en søknad bør kontrolleres med tanke på proforma, svarer en informant:

Vi får jo en del saker, som jeg nevnte tidligere, til uttalelse [saker der UDI har bedt om proformakontroll, min merknad], og der er det jo klart, de må vi ta, uansett. Og det er også snakk om kapasitet – vi holder på å jobbe oss i hjel med de sakene vi allerede har liggende. Så de må vi prioritere, og så får vi bare ta stikkprøver her og der, og så kan vi jo også vurdere ut i fra om det er noe som skurrer, for å si det sånn, da.

Denne erfaringen går igjen i det de andre informantene forteller. En saksbehandler med forholdsvis kort erfaring fra seksjonen svarer nei på spørsmål om hun på eget initiativ har innkalt til intervju i en fornyelsessak. Hun legger til at hun tre-fire ganger har ringt for å undersøke om partene bor sammen, hvis de har lagt ved informasjon om at de har samlivsproblemer eller har flyttet fra hverandre. Dersom partene i telefonsamtalen bekrefter at de har flyttet fra hverandre, sender saksbehandleren saken til UDI. Det samme gjør hun hvis hun ikke har fått en skriftlig erklæring om at partene bor sammen etter at hun har purret flere ganger og gitt paret en endelig frist. Nok en gang er det altså det formelle kravet til felles bosted som vektlegges.

Til tross for at saksbehandlerne sier at de har begrenset mulighet til å gå i dybden på saker, gir de uttrykk for at det arbeidet de gjør med den enkelte sak er godt nok. Jeg tolker dette som et uttrykk for det fenomenet Lipsky beskriver som ”tilpasning av arbeidsforståelsen” (”modification of conceptions of work”, Lipsky 2010: 142-151). Arbeidssituasjonen til førstelinjebyråkrater inneholder så mange innebygde spenninger at de er nødt til å skape seg forenklete forestillinger om hva arbeidet går ut på: ”Possessing a simpler concept of the job than the one theoretically prevailing in reality, street-level bureaucrats are able to fashion an apparently more consistent approach to work.” (Lipsky 2010, s.145). Mellomlederen understreker imidlertid at distriktet får få saker i retur av UDI. Dette kan tyde på at UDI også mener politiets saksforberedende arbeid er tilfredsstillende. Den lave returprosenten kan imidlertid også være et uttrykk for at UDI er tilbakeholdne med å anvende proformabestemmelsen.

Publikumspresset kan også ta form av søkere som kontakter saksbehandlere utenfor arbeidstiden. En informant forteller at hun opplever å bli gjenkjent i nærmiljøet, og at det

hender at søkere henvender seg til henne for å diskutere saken sin, også når hun ikke er på jobb. Hun sier at i slike situasjoner pleier hun å be publikum komme innom arbeidsstedet hennes og lage en avtale der. Jeg oppfatter at presset fra publikum ikke bare handler om at saksbehandlerne har mange saker i forhold til sin arbeidsevne. Det ser også ut til å henge sammen med det trekket jeg tidligere har nevnt, og som Lipsky ser som sentralt: førstelinjebyråkrater håndterer saker som er avgjørende for menneskers liv (Lipsky 2010: 9): Får mannen min komme til Norge? Får han bli her også når vi søker fornyelse?

Det er imidlertid slik at selv tips fra publikum kan oppfattes som press av saksbehandlerne i dette politidistriktet, fordi saksbehandlerne vet at de ikke har mulighet til å følge opp den informasjonen de får. Én informant forteller om en referanseperson som har ringt og gitt opplysninger som kan tyde på at han mistenker ektefellen sin for å ha giftet seg bare for å få oppholdstillatelse:

I: [...] jeg hadde en telefonsamtale for noen dager siden, en mann, fortvilet – eller – han ringte, og ønsket å avtale et intervju, han ville fortelle om sin situasjon med kona, som nettopp er kommet i familiegjennforening, og det er sånne – familieproblemer, så – ja. Og hva gjør vi da?

M: Ja?

I: Ja – vi har ikke god tid til å gjennomføre de intervjuene som allerede er satt i gang, og så skal vi avtale nye – eller – er vi pålagt å gjøre det? Eller er det nok at jeg ber ham skrive en skriftlig erklæring? Men han ville komme hit og snakke med noen – .

M: Gjaldt det mer sånne sosiale familie- – ?

I: Ja, han – det er veldig spesielt, jeg vet ikke – kanskje det viser seg at det er proforma. Som regel – de eldre mennene som gifter seg med unge kvinner fra Filippinene eller Thailand eller hvor som helst, etter ett år, eller veldig snart, oppdager de at det ikke var kjærlighet, at det bare var proforma. Så kommer de med sine problemer til oss.

M: Åja. Oi. Men hva gjorde du da? Da du fikk den telefonen?

I: Ja, jeg bare – ga ham telefonnummeret til vår seksjonsleder, og så ga jeg beskjed til henne – og – jeg tenkte at hun kunne bestemme om vi skulle ta ham i tillegg til alt annet vi gjør. Og kanskje ta – kanskje, at hun skulle snakke med ham.

Da jeg gjennomførte intervjuet hadde denne informanten ennå ikke fått klarhet i hva hun skulle gjøre med dette tipset. Jeg mener likevel eksempelet er talende for arbeidssituasjonen til saksbehandlerne jeg har intervjuet. Denne informanten var veldig tvilende til om hun ville få gjort noe mer med dette tipset. På spørsmål svarte hun at hun antok at det tidligst ville skje noe med saken når mannens ektefelle skulle fornye oppholdstillatelsen sin. Disse eksemplene på publikumskontakt illustrerer at presset saksbehandlerne opplever kan ta mange former.

7.2.2 Det store politidistriktet: en overkontrollering?

Antagelig spiller saksbehandlerne i det store politidistriktet en større rolle i å velge ut saker for proformakontroll, fordi distriktet har større kapasitet. Her er det vanskeligere for meg å si noe sikkert, fordi jeg ikke har tall å forholde meg til. Men i mye større grad enn i det mellomstore politidistriktet forteller informanten i det store politidistriktet om egeninitiert kontroll, og belegger disse opplysningene med konkrete eksempler. Blant annet spaner saksbehandlerne i miljøer der man har avslørt proformaekteskap som har det informanten kaller ”nettverkskarakter”:

Man har en del lokalkunnskap – nå snakker vi om [distriktet] da – og vi kjenner jo [politidistriktet] relativt godt, vi kjenner miljøene her sånn – vi har en del informasjon inn – både gjennom etterretningssystemer, tips fra publikum, og annen kjennskap vi måtte ha om personer fra andre saker, da. Og det skal ikke underslås at det er en del nettverk her i [distriktet], det er ganske mange, hvor det er ganske klare tegn til at man samarbeider om å få personer inn til Norge. Og – ikke nødvendigvis høy kriminalitet, men man er interessert i å få arbeidskraft inn – for eksempel.

Denne opplysningen kan knyttes til Fjermeros (2009) sin drøfting av proformabestemmelsens utilsiktede og uønskede virkninger. Når adgangen til å innvandre lovlig innsnevres, vil folk finne smutthull i lovverket. Proformaekteskap kan være et slikt smutthull.

For meg fremstår det som om den egeninitierte utvelgelsen av saker for kontroll er både mer nyansert og mer omfattende i det store distriktet enn i det mellomstore distriktet.

Mellomlederen fra det store distriktet gir uttrykk for at dette er naturlig, ettersom man her har særlig stor kompetanse, både i form av flere jurister som er tilknyttet proformaarbeidet, og i form av at distriktet er attraktivt for arbeidstakere, sånn at de kan ansette høyt kvalifiserte saksbehandlere. I det følgende gjør jeg rede for hva jeg mener med at kontrollen er både mer nyansert og mer omfattende.

I dette distriktet opplyses noen fornyelsessaker ”enklere”, ved hjelp av spørreskjemaer som sendes til partene. Typisk vil dette være saker hvor paret har fått felles barn. Noen tegn ved søkere nevnes som avgjørende for hvilket nivå man legger kontrollen på:

Ja. I motsatt fall, hvor man for eksempel finner en indikator på at det kan være grunnlag for kontroll, for eksempel at du ser at den ene personen har fått et barn utenfor ekteskapet, eller at det har kommet inn tips som sier at personene faktisk ikke bor sammen, og tipset er av en sånn kvalitet at det føles som om det er greit å ta en kontroll, så vil jo saksbehandleren vurdere hva som er rette tiltak, da. Og der er jo typisk kryssintervju en mulighet, det er en mulighet å gjennomføre en bostedskontroll hjemme hos partene, og det er også en spaningsmulighet i sakene.

Informanten nevner også andre tegn som kan være relevante:

... altså, vi kan jo ikke kontrollere alt, det er en kjensgjerning. Skulle vi ha gjort det, så ville saksbehandlingstiden vært mange år. Det er ille nok som det er per i dag. Så vi jobber litt etter strategi – altså man plukker seg ut landområder som vi tar, for eksempel [land A], da, sier at nå kjører vi hard fokus på [land A] for en periode – eller man kan selvfølgelig jobbe mer generalisert også. Man kan for eksempel si at visse land må man bare hoppe bukk over – altså, der er innvandringstendensen er en – hva skal jeg si – ikke av nettverkskarakter. Det er enkeltsaker – for eksempel [land B] – [land B] kontrollerer vi ikke all verden – det skal ikke [gestikulerer mot papirene, sikter til at landene ikke må nevnes i oppgaven – jeg har anonymisert landene i transkripsjonen].

M: Nei nei, det skjønner jeg! [Sikter til at jeg forstår at jeg ikke skal nevne landene.]

I: Ja. Rett og slett fordi det er enkeltsaker, med personer som drar ned dit på ferie og finner seg noen. Og OK, realiteten i ekteskapet er ikke alltid – på topp, men samtidig så har det veldig lite konsekvenser, da. Og sånn som ressursituasjonen er, så må vi jobbe på der det er konsekvens, og der det ofte blir nettverk av innvandring.

Slike konkrete betraktninger om tegn ved søkerne kan knyttes til forskning som påviser et eget politiblikk (Finstad 2001) eller at politiet utvikler typologier over mistenkelige personer for å lette sitt daglige arbeid (Holmberg 1999). Et slikt politiblikk mener jeg kan gjøre seg gjeldende også i byråkratisk arbeid, særlig der byråkrater må prioritere mellom saker. Jeg mener disse begrepene – politiblikk og typologisk mistanke – virker relevante i dette politidistriktet, til tross for at det hovedsakelig er sivile som arbeider med kontrollen, og til tross for at det hovedsakelig er administrative årsaker til at kontrollopgaven er lagt til politiet (Førstelinjeprojektets sluttrapport 2009, nærmere om dette under). Begrepene politiblikk og typologisk mistanke kan også knyttes til Lipskys påstand om at førstelinjebyråkrater må holde seg med forenklete virkelighetsforståelser, og til det tidligere nevnte begrepet ”tilpasning av arbeidsforståelsen”.

Samtidig uttrykker også informanten i det store politidistriktet stor forståelse for varianter av ekteskapelig samliv:

Og det er jo vanskelig å definere hva et reelt ekteskap er, da, ikke sant, i og med at det utøves i mange forskjellige former. Men det vil jeg si er den klare fordelene vår med å jobbe ute også, man ser jo nettopp hvor mange måter samliv utøves på. Det gir oss en helt annen kunnskap enn at to parter kommer inn til oss her og forteller noe vi vanskelig kan danne oss et bilde av.

Samtidig som politiet praktiserer det man kan kalle en ”mild” kontroll i form av spørreskjema, driver de også med intervjuer og bostedskontroller på eget initiativ. Det er dette jeg sikter til når jeg mener at kontrollen i distriktet fremstår som nyansert. Samtidig fremstår det ut fra informantens fortelling som om man kontrollerer langt flere saker på eget initiativ enn i det mellomstore distriktet. Det er dette jeg sikter til når jeg hevder at kontrollen i distriktet fremstår som omfattende. Mellomlederen sier blant annet dette om saksbehandlerens rolle i utvelgelsen:

Altså, sånn som utlendingsforvaltningen er utforma, så er det i hvert fall en logikk at problemene oppdages i førstelinja, og per i dag, så er jo det i politiet. Og at vi selvfølgelig, med bakgrunn i at vi jobber i politiet, og har tilgang på en del polititematiske hjelpemidler, så er det jo selvfølgelig naturlig at vi bruker det vi har her også. Men det fremstår jo som kanskje noe pussig at overordnet instans ikke har gått inn hardere og presisert mer hvordan de ønsker at arbeidet skal gjøres. Samtidig har det i hvert fall frem til i dag vært underlagt to forskjellige departement, og det kan selvfølgelig ha en påvirkning, det også. [...]

Avdelingen er veldig tydelig her på hva vi fokuserer på. Men selvfølgelig, saksbehandlerne her er også aktivt inne og sier hva som er problemområdene, folk her er – hva skal jeg si, ekstremt dedikerte i arbeidet, da, og veldig opptatt av trender og å følge med og tar – de jobber veldig fritt her sånn, tar initiativene selv, initiativene kommer fra politiet, de kommer jo ikke ovenfra, det er jo vi som har første – det er vi, politiet, som får sakene inn, og vi som behandler dem, og det er jo kun i tilfeller hvor vi ikke tror at vilkårene er oppfylt at saken faktisk går til UDI. Så det er jo ikke UDI som sitter og finner proformasakene.

M: Nei –

I: Dét må man i hvert fall ha klart for seg. Så – de jobber veldig selvstendig, og plukker ut saker [...]

Mellomlederen i det store distriktet forteller også at politiet forebereder en saker del saker som de mener er proforma, og som de derfor sender til UDI. Informanten sier at flere saker politiet antar er proforma, innvilges av UDI. Dette er også et funn i *Førstelinjeprojektets sluttrapport* (2009). Her viser en analyse at mange saker som videresender til UDI, kunne og burde ha vært avgjort i førstelinjen. Man har analysert alle utlendingssakene som ble oversendt til UDI i løpet av en uke, og vurderer dem slik:

*I uke 7 kom det inn 621 saker fra politiet til UDI. 450 av disse var statsborgerskapsaker, 97 var familieinnvandringsaker og 74 var arbeidssaker. **Det er ikke undersøkt om noen av de innkomne sakene var saker som politiet selv hadde vedtaksmyndighet i. Det legges likevel som et utgangspunkt til grunn at sakene ble sendt UDI fordi politiet selv manglet vedtakskompetanse.***

Saksflytanalysen viste at 45 % av familieinnvandringssakene fra politiet kunne avgjøres ved første siling. 12 79 % av disse var innvilgelser, mens 21 % var avslag. 14 % av sakene ble returnert til politiet fordi de ikke var godt nok forberedt. I hovedsak ble sakene returnert fordi det var tvil om faktiske forhold, og det var nødvendig å foreta intervju med søker eller referansen. 13 41 % av de innkomne sakene trengte ytterligere vurdering/utredning før vedtak kunne fattes, men det var ikke nødvendig å sende saken tilbake til politiet. I 70 % av disse sakene var det behov for

tilleggsinformasjon som UDI innhentet selv. (Førstelinjeprojektets sluttrapport 2009: 16, min kursivering).

Mellomlederen i det store distriktet har inntrykk av at UDI er restriktive med å bruke proformabestemmelsen fordi det er så vanskelig å bevise at ekteskap ikke er reelle.

Mellomlederen har samarbeidet mye med både UDI og UNE, og har derfor god kjennskap til disse instansenes oppfatninger. Jeg fester derfor lit til informantens vurdering av UDI og UNEs praksis.

Jeg har ingen grunn til å tro at politiets egeninitierte kontroll fører til urettmessige avslag på grunn av proforma. Det er også usikkert om politiets egeninitierte kontroll overhodet fører til særlig flere avslag på grunn av proforma, all den tid avslagsprosenten ligger så lavt - rundt 1,5 av alle søknader - og har holdt seg stabil de siste årene. Dette at politiet ”overrapporterer” saker til UDI, kan forstås som at UDIs praksis ikke nødvendigvis påvirkes av om politiet sender over få eller mange saker. Informanten som sier at han har inntrykk av at UDI er restriktive, har samarbeidet mye med både UDI og UNE og kjenner disse instansenes praksis og synspunkter godt. Jeg foreslår også at politiets ”overrapportering” kan forstås som forhandlinger om saksbehandlerens skjønnsrom. Det å vise at man er ”skarp” og finner saker mistenkelige kan kanskje vise frem for det overordnede organet at man er en kompetent og skjerpert saksbehandler?

På bakgrunn av dette kan det jeg peker på som den viktigste delen av politiets skjønnsrom – den egeninitierte proformakontrollen – se ut til å ”ramme” en uforholdsmessig stor andel av søkerparene. De kan argumenteres for at den omfattende kontrollen virker preventivt, ved at færre prøver å skaffe seg opphold på grunnlag av proformækteskap. Men denne preventive effekten kan vanskelig dokumenteres. Både av hensyn til ressursbruk, og av hensyn til søkerens privatliv, kan man diskutere om den omfattende kontrollpraksisen er ønskelig.

Jeg tror også at misforholdet mellom antall kontrollerte saker og antall avslag kan ha sammenheng med at førstelinjen bare kan innvilge saker. I Førstelinjeprojektets sluttrapport forutsettes det, som sitert, at sakene er oversendt UDI fordi politiet ikke har vedtakskompetanse. På bakgrunn av at nesten halvparten av familiegjennforeningssakene kunne avgjøres ved første siling, og at nesten fire femtedeler av disse igjen var innvilgelser, tillater jeg meg å stille spørsmål ved om denne forutseningen som rapportuvalget legger til grunn, faktisk stemmer.. Er det en ”lettvin” løsning for førstelinjen å sende saker oppover i systemet? Er det en taktikk for å motarbeide overordnet instans, som ikke gir klare nok styring i proformas spørsmålet? Kan dette forstås i lys av det Lipsky skriver om førstelinjens motstandsmuligheter? Lipsky skriver at førstelinjebyråkrater som er misfornøyde med arbeidssituasjonen kan reagere med å nekte å bruke delegert myndighet, slik at lederne deres ”druknes” i trivielle oppgaver (Lipsky 2010: 23-25). Kan denne mekanismen gjøre seg gjeldende også i forholdet mellom politiets saksbehandlere og UDI? I *Førstelinjeprojektets sluttrapport* heter det: På bakgrunn av mine funn foreslår jeg følgende videreutvikling av Lipskys påstand: Hvis et overordnet organ gir uklare retningslinjer for rettslige avveininger,

samtidig som førstelinjen bare får positiv vedtaksmyndighet, vil førstelinjen løse sin usikkerhet gjennom å sende en stor mengde falske positiver⁶ til endelig avgjørelse hos det overordnede organet. Holdbarheten av denne teoriutviklingen kan undersøkes nærmere i andre studier.

7.2.3 Hva er et proformaekteskap?

Et interessant funn er at det kanskje er uklart for politiet om de utøver skjønn eller ikke, fordi det er uklart for dem hva som utgjør et proformaekteskap. Dette er kjernen i en mer omfattende diskusjon hos Hagesæther (2008), slik jeg tidligere har nevnt. Som vi ser av det jeg tidligere har presentert er denne usikkerheten på hva som er et reelt ekteskap og hva som er et proformaekteskap et gjennomgående tema, helt fra lovforarbeidene til den saken som har vært oppe i høyesterett.

Et forhold som ser ut til å påvirke graden av egeninitiert kontroll i det mellomstore distriktet er saksbehandlernes holdning til realitetskravet i loven. Jeg lurer på om det her kan være snakk om en vekselvirkning: saksbehandlerne har begrenset mulighet til å kontrollere for proforma, og derfor toner de ned betydningen av lovens realitetskrav.

Alle jeg har intervjuet uttrykker gjennomgående stor forståelse for at familieliv kan utøves på mange måter, og at det er vanskelig – om ikke umulig – å avgjøre hvorvidt et ekteskap er ”reelt” etter loven uten å undersøke om partene faktisk bor sammen:

For – ja. I de ekteskaps sakene er det – nei, vet ikke, det kan ikke generaliseres, man må følge med hele – eller – over lengre tid – for å kunne anta noe som proforma. For når – for eksempel, det som var proforma for en person, er kanskje ikke for den andre – eller det – akkurat det at folk ikke får barn etter hvert – det er mange familier, vanlige familier, som ikke ønsker seg barn med en gang, for eksempel. Men det er ikke proforma.

Den samme informanten sier litt senere:

I det sånn – tradisjonelle familier, de som kommer fra Irak eller – det er, barna kommer med en gang, men det er ikke sånn – ja – proforma i den forstand at det ikke er ekteskap, det er det, men – måten de treffer hverandre, altså – er dette proforma? Hvis de samtykker, og det også er deres kultur, de skal gifte seg på den måten.

Flere av informantene har et nyansert syn på variasjonsbredden i søkere og referansers motiver. Et tema som dukker opp i flere intervjuer er tilfeller der norske kvinner gifter seg

⁶ Med en ”falsk positiv” mener jeg her søknader som politiet mener bør avslås, men som UDI ikke finner grunn til å avslå.

med yngre, utenlandske menn. Som vist i avsnittet om rettspraksis, har dette også vært et trekk ved saker som har vært oppe for retten. Basert på tidligere intervjuer spør jeg informanten om man kanskje reagerer raskere – får en magefølelse av proforma – når paret har en slik sammensetning. Informanten sier ja til dette, og reflekterer over at dét nok er rester etter ”sånne gamle fordommer”. Hun understreker imidlertid at dette ikke påvirker hennes behandling av saken:

Men det er klart at – jeg reagerer ikke hvis det bare er en fornyelse og alt er i orden, da er det jo ok, da får jo de gjøre som de vil, det legger ikke jeg meg borti.

Jeg viser til at en annen informant har sagt at man ser etter mønstre i sakstypene. Informanten sier så:

Og det er jo gjerne de landene – i Tyrkia og sånt så er det jo et mønster i det. Konya, liksom, hvis jeg har noen til intervju da, så tenker jeg jo med en gang – ja – at det er kanskje er noe muffens her, men. Det er jo bare – de jeg har hatt inne da er jo eldre damer som har yngre menn, så det er ikke omvendt.

Her viser informanten en nyansert innstilling: på den ene siden kan hun reagere i intervjusituasjonen og tenke at et ekteskap er proforma. Denne oppfatningen kan være basert dels på ”allmenne” fordommer, dels på mediedekning av en spesiell type saker. Da jeg gjennomførte dette intervjuet hadde Aftenposten nylig hatt en rekke oppslag om saker der søkeren var en yngre mann fra Konya i Tyrkia og referansen var en eldre norsk kvinne, og der ekteskapene konsekvent ble funnet å være proforma. På den andre siden uttrykker informanten at disse forestillingene ikke påvirker arbeidet hennes, og hun innvilger søknaden så sant alle de objektive vilkårene er oppfylt. Det er slike trekk som dette jeg sikter til når jeg skriver om en vekselvirkning mellom synet på hva et ekteskap er og den praktiske muligheten for å kontrollere saker på eget initiativ.

En annen informant legger for dagen et lignende tvisyn. Også hun nevner disse sakene fra Tyrkia der det konsekvent har vært påvist proforma. Hun viser også til at det kan være vanskelig å vurdere om ekteskap er arrangerte eller om partene har vært tvunget, og at dette er et større problem i noen regioner enn i andre. Så sier hun:

Men så fins det jo alle – det blir jo vurdert på individuell basis, da, så man kan ikke ta, hvis ikke man har god nok kunnskap i feltet, og trekke ut – ikke sant, for det skal ikke være diskriminerende på noen måte, det skal være komp – altså, hva skal jeg si – kunnskapsbasert, da – ikke sant. Så man skal ikke bare si ”oi! Der var det stor aldersforskjell! Nå skal vi –” – nei, det fungerer ikke sånn.

Den saksbehandleren som nevner Konya spesielt kan ikke huske å ha fått noe rundskriv fra UDI som peker ut Konya som et område man skal være særlig oppmerksom på:

I: Jeg hadde ikke det da, i alle fall, på den – de jeg har hatt fra Konya etterpå, men da synes jeg – akkurat da jeg kom hjem så leste jeg dét i Aftenposten, så etter det så blir jeg jo litt sånn – oi, ja nå er det en sånn sak – .

M: Ja.

I: Da tenker jeg jo liksom mitt – man blir kanskje litt forutinntatt av dét, men jeg har ikke – men de første gangene jeg gjorde det så tenkte jeg overhodet ikke på det, hadde ikke – vi har ikke fått noe sånn, konkret fra UDI, opplever jeg, at man skulle – se på de og de sakene, ikke før jeg så de artiklene i Aftenposten –

Informanten har generelt inntrykk av at UDI behandler saker enkeltvis, og ser på trekk ved den enkelte sak:

M: Nei. Så du har liksom ikke opplevd det at – at – de – at de liksom – hva skal jeg si, at de ber om liksom ekstra oppmerksomhet, da, på noen typer landområder?

I: Nei, egentlig ikke. Da står det vel spesielt på saken, at det kanskje har sett et eller annet som de reagerer på, men det er ikke noe for et spesielt land, opplever jeg i hvert fall – jeg har ikke lagt merke til det.

I regelverksdatabasen til UDI ligger det heller ikke noe offentlig tilgjengelig rundskriv som nevner Konya som ”risikoområde”. I et sentralt rundskriv fra UDI til saksbehandlerne i UDIs oppholdsavdeling presiseres utredningsplikten for søknader om familiegjening (PN 2010-015). Deler av dette rundskrivet er imidlertid unntatt offentlighet, med hjemmel i offentlighetslovens § 24 første ledd (offentleglova). Denne bestemmelsen i offentlighetsloven lyder slik: ”Det kan gjerast unntak frå innsyn for opplysningar når det er påkravd fordi innsyn ville motverke offentlege kontroll- eller reguleringstiltak eller andre pålegg eller forbod, eller føre til fare for at dei ikkje kan gjennomførast.”

I korrespondanse med UDIs statistikkavdeling der jeg har bedt om innsyn i alle deler av rundskrivene, vises det til offentlighetsloven. Informanten fra det store politidistriktet gir også uttrykk for at det er viktig at ikke alle detaljer ved politiets og UDIs prioriteringer blir kjent, fordi det vil gjøre det lettere for personer som vil utnytte lovverket å tilpasse seg kontrollpraksisen. Jeg har forståelse for dette argumentet, men synes likevel hemmeligholdet det er betenkelig. Det er jo et viktig hensyn i forvaltningsretten av borgerne skal kunne forutsi sin egen rettssituasjon. Dersom viktige føringer for praktiseringen av lovverket er unntatt offentlighet, begrenses det forutberegnelige preget ved retten.

Om realitetsvurdering sier mellomlederen i det store politidistriktet:

Det er jo veldig lett å – eller, ”veldig lett”, vi tar jo feil der også, men det skal være relativt greit å se at et ekteskap er reelt, i alle fall. [...] Det er vanskelig å definere motsatt vei, hvor slutter det å være reelt? [...] Så det er veldig vanskelig å manøvrere, og det er nok grunnen også til at det ikke er tekstsatt veldig

hva vilkårene egentlig skal være. [...] Men, selvfølgelig, man kunne kanskje sagt noe mer enn at partene skal bo sammen. Men å definere det virker det ikke som det er veldig stor politisk vilje for, heller.

Denne informantens utsagn peker rett på et sentralt punkt i Lipskys teori om førstelinjebyråkratier. Lipsky mener at flere av dilemmaene i førstelinjebyråkratenes arbeid skyldes at byråkratenes arbeid har uklare eller tvetydige mål. Disse målene er ikke nødvendigvis uklare på grunn av manglende innsikt eller analytisk evne hos lovgiverne: ”Agency goals may be ambiguous because the conflicts that existed when programs were originally [sic] developed were submerged.” (Lipsky 2010: 41). I forarbeidene til den nye utlendingsloven ser vi at motsetningsforholdet mellom retten til familieliv og myndighetenes ønske om å begrense innvandringen tas opp. Jeg synes at forholdet mellom hensynene drøftes nokså overfladisk, uten at det gis endelige svar på hvilket hensyn som skal veie tyngst i den enkelte sak (Ot.prp. nr. 75 (2006-2007):178-197).

I tillegg hevdet Lipsky at institusjoners mål kan være tvetydige fordi målene har kommet til over tid og aldri har blitt ryddet ordentlig opp i (Lipsky 2010: 41). Denne beskrivelsen passer godt på det bildet som tegnes opp i Førstelinjeprosjektets sluttrapport (2009: 11). Her opplyses det blant annet at

Dagens oppgaveløsning er kjennetegnet av en rekke utfordringer:

- *Arbeidsdelingen og oppgavedelingen mellom politiet og UDI er ikke et resultat av en overordnet plan og strategi, men mer et resultat av en pragmatisk tilnærming til håndtering av en økende saksmengde.*
- *Arbeidsdelingen og samhandlingen mellom politiet og UDI i oppholdssaker, og deler av identitetsarbeidet i asylsaker, preges av uklare grensesnitt.*
- *Arbeidsdelingen og samhandlingen mellom utenriksstasjonene, politiet og UDI preges av dobbeltarbeid og mange transaksjoner.*
- *Politiet, utenriksstasjonene og UDI har ulike prioriteringer, og er underlagt ulike styrings- og finansieringsregimer. Dette vanskeliggjør helhetlig, koordinert, og overordnet styring. Det gjør det også krevende å få et helhetlig bilde og styring av ressursbruken og ressursutviklingen.*
- *Det er store variasjoner i oppgavehåndteringen i førstelinjen både ute og hjemme. I førstelinjen er det omtrent 250 enheter som behandler søknader på utlendingsfeltet i Norge, i tillegg til om lag 70 utenriksstasjoner. Det innebærer at det er store variasjoner i kompetanse, kapasitet og saksmengde mellom enhetene. For utenriksstasjonene er det en særskilt kompetanseutfordring at det utsendte personellet byttes hyppig. Mange enheter stiller store samordningskrav, og det er utfordrende å sikre felles rutiner og regelansvar.*
- *Det er store variasjoner i saksbehandlingstid. Der vedtak fattes i førstelinjen, er saksbehandlingstiden relativt kort sammenlignet med de sakene hvor UDI fatter vedtak. Mulighetene for at flere vedtak kan fattes i førstelinjen begrenses imidlertid av det høye antall enheter i førstelinjen og de store variasjonene i saksmengde og kompetanse.⁴*
- *Mangel på enhetlige elektroniske saksbehandlingssystemer i*

utlendingsforvaltningen har resultert i tidkrevende manuelle rutiner og transaksjoner.

Lipsky forutsetter i tillegg at det ikke fremstår som hensiktsmessig for institusjonen å ta tak i målkonfliktene (Lipsky 2010: 41). I tilfellet med proformakontroll har jeg fått et klart inntrykk av at flere av mine informanter i politiet ønsker at politiet skal beholde sine oppgaver i behandlingen av familiegjenforeningssaker. Dette er forståelig, de ønsker som alle andre å beholde arbeidsplassen sin. I tillegg argumenter noen av informantene faglig for å beholde oppgavene sine. Et moment som trekkes frem er at politiet er så godt lokalt forankret at de får mange tips og mye velvilje fra publikum. Det er også en informant som mener at en sentralisering vil føre til sterkere og bedre fagmiljøer. Også Mossikhuset (2010) argumenterer for at politiets rolle i førstelinjen bør bevares. Som tillitsvalgt har hun naturlig nok en sterkt lojalitet til fellesforbundets medlemmer.

Flere av informantene ga uttrykk for å kjenne funnene og konklusjonene fra Førstelinjeprosjektets sluttrapport, og jeg gjennomførte alle mine intervjuer før det ble fattet et endelig vedtak i førstelinjeprosjektet. Jeg kan derfor ikke utelukke at mine kilder så på mitt prosjekt som en anledning til å agitere for sitt syn på organiseringen av forvaltningen.

De momentene jeg her har pekt på er ikke nok til å konkludere med at man i politiet har vegret seg for å innføre en ryddigere organisasjonsmodell med klarere mål. Jeg mener likevel at funnene fra Førstelinjeprosjektets sluttrapport sammenholdt med noen av informantenes synspunkter antyder en dypere konflikt av den typen Lipsky beskriver.

8 Politiets rolle i gjennomføringen av kontrollen

8.1 Valg av kontrollmidler

Her har jeg identifisert to ledd som fremstår som viktige i mitt materiale: valg av kontrollmiddel og gjennomføring av intervju. Selv om gjennomføring av intervju bare er ett av politiets mulige kontrollmidler, ser det ut til å være det vanligste. Det er én grunn til at jeg vektlegger det. En annen årsak til å se nærmere på gjennomføringen av intervjuene er at informantene i mitt materiale har nokså ulik trening i intervjuteknikk, og dette åpner for viktige prinsipielle spørsmål om rettssikkerhet.

I praksis ser det ut til at ressursituasjonen som jeg beskrev i forrige kapittel også legger føringer på distriktenes reelle mulighet til selv å velge hvilke kontrollmidler de vil bruke. Den reelle valgfriheten ser ut til å være større i det store politidistriktet enn i det mellomstore.

8.1.1 Valg av kontrollmidler i det mellomstore politidistriktet

Når det gjelder valg av kontrollmiddel ser dette ut til å begrenses dette av distriktets ressursmangel, som ble omtalt i forrige kapittel. Distriktet kontrollerer primært de sakene UDI ber dem kontrollere. De må da gjennomføre de kontroller UDI bestiller, enten dette er intervju eller bostedskontroll.

Mellomlederen sier at hun har inntrykk av at UDI bestiller bostedskontroll sjeldnere enn tidligere. Førstelinjelederen i det mellomstore politidistriktet mener at bostedskontroll er et mindre velegnet middel. Mellomlederen mener at det er vanlig å ”rigge” en leilighet sånn at det ser ut som om det bor to der, og at det derfor kan være vanskelig å gå videre med en proformamistanke etter å ha vært på en bostedskontroll, dersom leiligheten tilsynelatende bærer preg av at begge partene bor der. På grunn av ressursituasjonen måtte dette distriktet bruke en ordinær ordenspatrulje uten god kjennskap til proformaproblematikken for å gjennomføre bostedskontrollene. I en e-post forteller lederen at dette valget om å bruke ordenspatruljen også bygger på en vurdering av saksbehandlernes sikkerhet. Saksbehandlerne har ikke den operative treningen som polititjenestefolk har. På grunn av disse forholdene mener mellomlederen i det mellomstore distriktet mener at det er lettere å avsløre proforma

gjennom intervju enn ved kontroll. På bakgrunn av det jeg har skrevet om ressursituasjonen mener jeg det er grunn til å tro at kontrollmidlene i dette distriktet hovedsakelig er styrt av UDIs bestillinger, men at saksbehandlerne unntaksvis gjennomfører egeninitierte intervjuer. Jeg mener derfor at det i all hovedsak er et instusjonsskjønn som gjør seg gjeldene i valg av kontrollmiddel i dette distriktet

8.1.2 Valg av kontrollmidler i det store politidistriktet

I det store politidistriktet har saksbehandlerne kapasitet til å undersøke saker også utover de kontrolloppgavene UDI pålegger dem. Denne påstanden bygger jeg på det mellomlederen i distriktet har fortalt meg, og på de eksemplene informanten har gitt

Mellomlederen i det store politidistriktet understreker at regelverket gir få holdepunkter for hvordan kontrollen skal utføres.

Altså, mye av problemet med forskriften er at den sier veldig lite om kontroll av utlendingssaker. Utlendingsloven og –forskriften sier ikke noe om intervjuer, sier ikke noe om bostedskontroller. Men det er jo et faktum at både UDI og UNE bestiller også bostedskontroller av politiet, så man må jo anta at det er en viss presedens for å gjøre det. Og samtidig – alle utekontroller vi gjør er basert på frivillighet – vi spør om vi kan få lov til å komme inn i de tilfellene vi gjør dét, og annen observasjon er ikke begrensa i lovhjemmel, altså hvem som helst kan stå på gata og kikke på noen. Og vi forholder oss til den. Når det gjelder intervjuer så er det også til en viss grad basert på frivillighet, jamfør utlendingsloven, altså søkeren har forklaringsplikt hvis vi ber han eller hun komme hit, men det har ikke referansen. Men selvfølgelig, det kommer jo til et punkt – hvis vi sitter på informasjon som må oppklares, vi ber søker bistå oss i å oppklare det, og han ikke gjør det ved å ta med seg ektefellen – så – ja.

Denne informanten forteller at de i politidistriktet velger å gjennomføre stadig flere bostedskontroller. Dette begrunner han med at bostedskontroll er effektivt.

[...] ofte er ikke en bostedskontroll avgjørende i den ene eller den andre retning, vi vil ofte ha et supplerende intervju for å fastlegge fakta, men det er en særdeles god måte å starte en avklaring av en utlendingssak på.

[...]

En bostedskontroll vil du ganske raskt få et – ett eller annet svar på, i hvert fall. En indikator. Men et kryssintervju må du gjerne trekke utover en del tid for å kunne danne deg et bilde av fakta. Ofte kan det være helt tilfeldige opplysninger under et intervju som gjør at vi faktisk går videre. Det har vært veldig sånne småting som har gjort det, og plutselig har saken eskalert.

Han mener også at slik kontroll kan være mindre inngripende enn et kryssintervju, som han sier kan vare i inntil fire timer.

I: Det er i hvert fall noe vi i [politidistriktet] har begynt å bevege oss mer i retning av, er en høyere aktivitet på bostedskontrollside, og en lavere aktivitet på proformaintervjusiden.

M: Ok? Fordi det lettere vil –

I: Altså, det er jo et spørsmål her hva som er en unødvendig inngripen i privatlivets sfære, da.

M: Ja?

I: Og selvfølgelig, man kan argumentere for at politiet kommer hjem til deg på døra og spør om å få komme inn, og er der i ti minutter og snakker med deg, er mer eller mindre ille enn at du skal komme her, sitte i kø hos oss, vente på å bli tatt inn, så være inne på fire timer i et kryssintervju –

M: Mmm, er de så lange - ?

I: De kan ofte være så lange hvis det er mye man vil gå gjennom.

M: Ja.

I: Og ofte så vil ikke da at vi bruker åtte timer av to personers dag være egentlig veldig trivelig i det hele tatt, eller spesielt ressurs hensiktsmessig.

Det var informanten som tok opp hensynet til privatlivets sfære. Jeg fikk inntrykk av at han trodde at jeg var kritisk til bruken av bostedskontroll. Dette inntrykket bygger på det jeg oppfattet som informantens litt defensive måte å omtale bostedskontroller på, og på hans informantens tidligere kommentar om Hagesæther fremstilling av politiarbeidet. Hagesæther (2008) stiller seg kritisk til bostedskontrollene. Jeg synes imidlertid det er vanskelig å ta stilling til hva som er mest inngripende av bostedskontroll og intervju, og dette var heller ikke målet med prosjektet mitt. Dette burde jeg ha presisert bedre i intervjusituasjonen.

I det store politidistriktet var det på intervjutidspunktet de sivile saksbehandlerne, som kjenner proformaproblematikken godt, som gjennomførte bostedskontrollene. Jeg skulle gjerne ha samlet inn mer materiale om hvordan disse saksbehandlerne går frem i sine bostedskontroller. Hvilke teknikker er det de bruker, eller hvilke vurderinger er det de gjør, som gjør dem egnet til å avsløre ”riggede” leiligheter eller få frem en tilståelse?

8.2 Gjennomføringen av intervjuene

8.3 Intervjuteknikk

Når det gjelder gjennomføringen av intervju vektlegger jeg dette fordi i mitt materiale fremstår som den vanligste formen for proformakontroll. Derfor er dette saksbehandlernes viktigste bidrag til å samle inn det faktum – det rett grunnlag – som vil bli brukt når proformas spørsmålet skal avgjøres. Jeg mener derfor at det er avgjørende hvordan saksbehandlerne gjennomfører og refererer publikumsintervjuene.

Der forvaltningen er gitt skjønnsrom forutsetter man ofte at det finnes en faglig standard som de ansatte i forvaltningen er internt enige om. Dette kaller Lars Inge Terum en faglig intersubjektivitet (Terum 2003: 105-106). Jeg har tidligere vært inne på at jeg ikke oppfatter at saksbehandlerne tilhører en profesjon. De har altså ingen ensartet faglig bakgrunn. Og selv innenfor litteratur om profesjoner og skjønn blir skjønn sjelden diskutert som et normativt problem (Grimen og Molander 2008). Asbjørn Rachlew har skrevet utfyllende om hvilken betydning avhørsteknikker har for kvaliteten på de opplysningene man får. Rachlew legger dessuten stor vekt på de etiske perspektivene ved en avhørssituasjon Han har vært sentral i utviklingen av avhørsteknikken KREATIV (Rachlew 2003; Rachlew 2009). Mine informanter er nøye med å understreke at det de gjennomfører er intervjuer for å opplyse en forvaltningssak, og ikke avhør. Jeg er enig med informantene i at det er både formelle og reelle forskjeller mellom et forvaltningsintervju og et avhør, men er jeg usikker på om publikum merker forskjellen. Både ved proformaintervjuet og ved et avhør i en straffesak er risikerer man straff om man forsettlig eller uaktsomt forklarer seg uriktig. Den viktigste formelle forskjellen jeg ser mellom fenomenene er at der den som er i politiavhør i en straffesak og den som søker om familiegjengforening *plikter* å forklare seg, er det frivillig for referansen å uttale seg i saken. Én informant kaller referansens situasjon for et tilfelle av frivillig tvang. Dette begrunner vedkommende med at om referansen ikke uttaler seg, kan søknaden avslås fordi den ikke er tilstrekkelig opplyst. Det er imidlertid også noen reelle forskjeller mellom konteksten til politiets strafferettslige arbeid og saksbehandlingsarbeidet. Der politiet i en avhørssituasjon ikke alltid vet hvilke opplysninger de trenger og hvilke opplysninger som kan bli avgjørende, har saksbehandlerne et mål med spørsmål å forholde seg til å forholde seg til. Denne forskjellen oppfatter jeg som en parallell til forskjellen mellom kontorskjønn og gateskjønn. Også bruken av malen kan problematiseres. I det mellomstore politidistriktet forteller saksbehandlerne at de følger malen, og supplerer med oppfølgingsspørsmål. Førstelinjelederen sier at hun har bedt dem stille ti spørsmål for mye, heller enn ett for lite. I det store politidistriktet opplever førstelinjelederen UDIs maler som mangelfulle og altfor standardiserte, og distriktet har derfor utviklet egne maler:

Betraktningene, som UDI skriver, går mer på at ektefellene skal bo sammen, med mindre særskilte omstendigheter tilsier noe annet. Og så går det på rangeringsmomenter i forhold til hva som gjør at et ekteskap ikke er reelt. Så – om vi bruker det? Ja, vi må jo nødvendigvis bruke det, og vi har jo utformet malene våre på bakgrunn av det, og de har vel også skrevet dette på bakgrunn av hva vi har utformet. Vi har jo vært i en del dialog med UDI, og også Utlendingsnemnda, i forhold til momentene vi føler bør tas med, da. De bruker jo veldig standardiserte skriv som de sender til oss, med noen spørsmål, men vi bruker egne maler, så vi hopper over den malen de sender oss.

På bakgrunn av dette vil jeg påstå at det er en usikker kvalitetssikring av de saksopplysningene UDI samler inn. Det tyder på et stort sprik i praksisen når ett distrikt bruker UDIs maler, mens et annet distrikt har så store ressurser at de har utviklet egne maler.

Det er også stor variasjon mellom de formelle intervjuferdighetene til informantene i mitt materiale. Noen har lært avhørsteknikk av Kripos eller intervjuteknikk av UDI. Andre har vært bisittere mens en kollega gjennomfører en håndfull intervjuer.

Mitt materiale viser at informantene i det mellomstore politidistriktet ikke får oppfylt sitt ønske om mer opplæring i intervjuteknikk. Når man vet at enkelte som jobber med saksbehandling har kursing i KREATIV, synes jeg det følgende intervjuutdraget blir ekstra talende:

M: Ja. Du snakket litt om opplæring – hva slags opplæring har du fått? Når du begynte å jobbe med – sånne gjenforeningssaker?

I: I intervjuer, mener du, eller –

M: Ja – ja, intervjuer, regelbruk – kanskje intervju først?

I: Ja – . Intervju – ja, jeg hadde en uke opplæring i hele utlendingsfeltet, ikke noe spesielt, og så – viste de meg hvordan et intervju ser ut, og så ble jeg til stede når en kollega gjennomførte et intervju, to intervjuer faktisk –

M: Mmm, to intervjuer –

I: Ja – og det var det.

M: Det var det.

I: [Ler].

M: Ja! [ler] Og da fikk du også opplæring i regelverket – og -

I: Nja, opplæringen foregår underveis, det er ikke noe – jeg kan ikke kalle det for opplæring, fordi det – man får forskrift og loven, og så lærer du det selv på egenhånd. Det er ikke noe – .

M: Ja, jeg så det var kommet, hørte det var kommet nesten to hundre rundskriv bare etter den nye –

I: Ja –

M: – går dere gjennom dem på seksjonsmøte, eller - ?

I: Ikke – bare når det er – aktuelt, kanskje, men – ikke sånn hele tiden, alle har plikt til å lese og – selv.

M: Så dere får – dere blir varslet – ?

I: Om hver oppdatering, ja.

M: Mmm, ja. – Vet du noe om hva slags opplæring kollegene dine har fått? Er det – det samme –

I: Jeg tror ikke at noen har fått – noe særlig opplæring i det hele tatt. Jeg vet ikke.

[...]

M: Vet du hva de syns om opplæringen?

I: – Nei, jeg vet ikke – [ler litt].

M: – Om dere snakker om det –

I: Nei, det er ikke noe opplæring, jeg vet ikke hva de kunne ha sagt! [Ler.]

[Begge ler.]

Seksjonslederen i det mellomstore politidistriktet etterlyser også opplæring i intervjueteknikk, og sier at de som jobber med familiegjenforening burde få vite hva som er gode spørsmål for å avsløre proforma. Hun beskriver hvordan hun har gjort en omfattende innsats for å få gjennomført et kurs i KREATIV-teknikken ved seksjonen, men at forsøkene har mislyktes fordi det har vært vanskelig å samordne opplæringen med distriktets KREATIV-instruktør.

Et annet ønske som flere saksbehandlere i det mellomstore politidistriktet ytrer, er at UDI burde operere med flere maler som passer til ulike kategorier av saker, avhengig for eksempel av om parforholdet er nyetablert eller om ektefellene har felles barn. Her har det store politidistriktet en fordel i sitt arbeid, ettersom de har utviklet spesialiserte maler. Flere av saksbehandlerne ønsker også mer landkunnskap, altså kulturkunnskap om det enkelte land. De sier dette ville være nyttig når de skal avgjøre om et ekteskap eller en ekteskapsinngåelse fremstår som atypisk. Lederen i det mellomstore distriktet er imidlertid mest opptatt av å sørge for bedre opplæring i intervjueteknikk.

Saksbehandlerne skriver i utgangspunktet ingen innstilling til UDI i de sakene de videresender til dem for avgjørelse. Informantene nevner noen unntak. Et eksempel kan være intervjuer der er store uoverensstemmelser mellom forklaringene til søker og referanse: ”så kan vi jo også skrive en liten rapport, og bare påpeke uoverensstemmelsene, og deretter videresende den til UDI, slik at *de* kan da fatte et vedtak. Og politiet har jo ikke vedtaksmyndighet til å *avslå* –.”

Jeg antar at det at saksbehandlerne ikke skriver en innstilling begrenser saksbehandlernes påvirkning på utfallet av saken. Samtidig det gjør saksbehandlernes intervjureferater desto viktigere. Jeg utdyper denne påstanden i de følgende avsnittene.

Førstelinjelederen i det mellomstore distriktet forteller at da hun var saksbehandler skrev hun ut intervjuet i spørsmåls- og svarsform. Hun mener selv at dette er den mest gjennomsiktede måten å gjøre det på, ettersom det er en annen som skal lese intervjuet og fatte et vedtak på bakgrunn av det. Hun sier at det ikke er kommet retningslinjer for hvordan intervjuet skal skrives, men at hun har fortalt kollegene hvordan hun gjør pleier å gjøre dette. Hun gjentar at hun synes den konfronterende stilen hvor man skriver spørsmål og svar gir sikrest svar, fordi man lettere unngår misforståelser, og fordi det gjør det lettere å stille kontrollspørsmål. Hun nevner at man kan spørre om samme, konkrete ting flere ganger og på ulike måter, og så sammenholde svarene og eventuelt konfrontere klienten dersom svarene ikke stemmer overens. Hun mener det er de dagligdagse spørsmålene som hvilken side av sengen man sover på som er nyttigst ved mistanke om proforma.

Saksbehandlerne på sin side forteller om forskjellige måter å referere på. Noen referer i formen spørsmål/svar, og peker på samme begrunnelse som førstelinjelederen gjør. Men noen referer i sammendragsform, ”som en liten historie”, som én saksbehandler forteller.

I det store politidistriktet forteller mellomlederen at flere av saksbehandlere er blitt kurset i KREATIV-teknikken. I distriktet har man også utviklet en omfattende manual basert på KREATIV-teknikken, som de øvrige saksbehandlerne får tilgang på og skal bruke i sitt arbeid. Årsaken til at ikke alle er kurset i KREATIV skyldes i følge mellomlederen dels begrenset økonomi, dels at man har hatt en del nyansettelser. I dette distriktet har enhetens egne jurister gått gjennom rettspraksis, og gitt anvisninger på hvordan intervjuene bør skrives ut. Informanten fra det store politidistriktet sier at de har fått tilbakemelding fra sine jurister, som har gått gjennom rettspraksis, om at utskrifter i sammendrags form ikke er juridisk holdbare; de er vanskelige å håndtere ved motstrid om innholdet.

Mellomlederen i det store distriktet forteller at her læres saksbehandlerne opp til å skrive ut intervjuene i form av spørsmål og svar, ikke sammendrag. I denne anledning har distriktet også hatt kontakt med Utlendingsnemnda:

Og de gikk også gjennom noen dommer med oss, hvor vi hadde ført intervjuene, og vi fikk en del nyttige tilbakemeldinger, og det er også inkorporert i vår KREATIV [metoden].

Da flere informanter også forteller om klienter som kan ha språkproblemer, tror jeg det ville ha vært interessant å gå nærmere inn i intervjupraksisen og undersøke den med tanke på funnene fra forskningsprosjektet *Kommunikasjon og rettsikkerhet* (2000). Her drøftes blant

annet hvordan kulturforskjeller og språkproblemer kan føre til at en part i en rettssak kan oppfattes på en lite gunstig eller feilaktig måte. Det er ingen grunn til å tro at slike mekanismer ikke gjør seg gjeldende også i førstelinjen, skjønt informantene i mitt utvalg later til å ha stor forståelse for og kunnskap slike kulturforskjeller. Dette temaet har jeg dessverre verken hatt tilstrekkelig tid eller materiale til å gå nærmere inn i i denne omgang.

8.3.1 Kort om forming av klienten

Når jeg skriver om gjennomføringen av kontrollen vil jeg også peke på noen andre trekk ved intervjusituasjonen enn de rent tekniske. Lipsky (2010: 59-70) argumenterer for at førstelinjebyråkrater vil utarbeide strategier for å forme klientene inn i en klientrolle, slik at det skal bli lettere for byråkraten å håndtere publikumskontakten:

People come to street-level bureaucracies as unique individuals with different life experiences, personalities, and current circumstances. In their encounters with bureaucracies they are transformed into clients, identifiably located in a very small number of categories, treated as if, and treating themselves as if, they fit standardized definitions of units consigned to specific bureaucratic slots. (Lipsky 2010: 59)

Jeg mener å se tegn til dette også i mitt materiale. Én saksbehandler forteller om erfaringer med søkere som kommer fra kulturer der de er vant til at de kan få saken sin gjennom dersom de gjør seg stakkarslige, er bedende, eller på annen måte viser sterke følelser. Informanten sier at hun pleier å forklare at saksbehandlingen bygger på forhåndsbestemte kriterier, og at dette er et spørsmål om rettssikkerhet. Hun sier at hun i slike saker må forklare søkerne at det ikke handler om hvem man er, og at alle behandles individuelt. Denne informanten forteller også at hun kan føle at hun har opplevd det meste, men at det likevel kan dukke opp nye ting når hun har informert klienten om at vedkommende er der for å opplyse saken for UDI. Hun sier at hun har opplevd at noen har sagt ”jeg har egentlig ikke lyst til å gifte meg”, altså at de er blitt tvunget eller presset av familie til å fungere som det man noen ganger kaller ”levende visum”. Denne informanten forteller også at noen klienter forteller at de er blitt presset av familien til å jule om at de bor sammen med ektefellen, mens de i virkeligheten ikke har noe med ektefellen å gjøre. Jeg spør hva hun gjør da, og hun sier at hun legger alt inn i rapporten, og forteller personen at det er viktig at vedkommende forteller sannheten, og at ansvaret for hva som skjer videre med denne saken ligger på UDI, og ikke på klienten:

[...] – ”det ligger ikke på deg, vi må bare forholde oss til sannheten” – ikke sant, og det må man jo forklare til vedkommende, at det er ikke den personen [som blir intervjuet, min anmerkning] som sitter med vedkommendes liv i sine hender, ikke sant, og fremtid, det er faktisk UDI, som har et regelverk som er satt på plass, som skal fatte vedtak.

Jeg ser interessante spenninger i denne informantens utsagn, og det er dette som leder meg til å foreslå at hennes strategi kan forstås som en forming av klienten. På den ene siden har vi strategiene saksbehandleren bruker for å berolige opprørte klienter. I følge Lipsky er det et vanlig grep for førstelinjebyråkrater å forklare klienten at byråkratens arbeid er vanskelig, og slik vinne klientens sympati. Gjennom å forklare at man ”bare gjøre jobben sin” eller ”bare utfører ordre” oppfordrer byråkraterne klienten til å innta byråkratiets synspunkt (Lipsky 2010: 64). Denne informanten legger dessuten vekt på at hun mener det er viktig å ha fysiske markører som markerer henholdsvis saksbehandlerens og klientens rolle:

I: Mens nå så er det faktisk litt bedre, for – altså jeg var vant til [en tidligere arbeidsplass] med skuddsikkert glass i avhørsrommet, hvor jeg ikke oppga navn og så videre, ikke sant, men da hadde jo [saksbehandlere hos den tidligere arbeidsgiveren] myndighet til å avslå, mens her så syns jeg det faktisk er bedre med en sånn mellomløsning, at man har den luka, og det er forskjellige folk som sitter i den luka og – man vet at ikke man kommer til samme person hvis man kommer inn til luke to i forhold til tre og –

M: Det blir litt sånn – mindre personlig – enn -?

I: Litt mindre personlig – ja. Det syns jeg er greit, for det er ganske lokale forhold allerede. Mmm. Så jeg syns det er greit å ha den avstanden til vedkommende, så man kan ta det faglige også.

På den andre siden vektlegger denne informanten at saksbehandlerne er selvstendige, og at det er *de* som vurderer behovet for mer informasjon. Dette svarer hun på spørsmål om hvorvidt hun ønsker klarere retningslinjer fra UDI på hva slags fornyelsessaker som bør undersøkes nærmere:

I: – Det kan jo – det er jo et interessant spørsmål, det kan jo være også – det hadde jo vært spennende også å høre hva UDI har av forslag til hva en trenger å fokusere på. Det er jo for så vidt opp til politiet å vurdere om en mener at man trenger mer informasjon.

M: Mmm.

I: Ikke sant, så du det blir jo opp til politiet, siden det er per i dag oss som fornyer, å ta den vurderingen, da.

Jeg tror også at denne spenningen, der informanten overfor meg vektlegger sin selvstendighet og sitt råderom, og overfor klienten vektlegger likebehandling og rettssikkerhet, handler om det fenomenet jeg alt har nevnt, og som Lipsky beskriver som ”tilpasning av arbeidsforståelsen”. Jeg har ingen grunn til å tro at denne informantens ”doble” strategi, med vektlegging av skjønn innad (til meg) og vektlegging av skjønn utad (til klientene) gjør kvaliteten på arbeidet hennes dårligere. Jeg vil heller knytte strategien til Santos’ metafor om skaleringen av regelnivået. Når denne saksbehandleren sitter ansikt til ansikt med klienten, påpeker hun at hun har en instrumentell og nærmest ubetydelig rolle i saksbehandlingen. Når

hun snakker med meg, påpeker hun at hun har både handlefrihet og kunnskapen til å bruke den. Da er kartet plutselig skalert opp, og hun spiller en sentral rolle i forvaltningen.

8.4 Om empiriske sidespor

Det er elementer i intervjumaterialet mitt som jeg synes er interessante, men som faller utenfor rekkevidden av denne studien. Jeg har her valgt å kalle disse elementene for ”empiriske sidespor”. Til slutt i analysekapittelet mitt velger jeg å gi en kort presentasjon også av det jeg oppfatter som de viktigste sidesporene i mitt materiale. Dette valget begrunner jeg på to måter.

Den ene begrunnelsen er etisk, og handler om informantenes selvforståelse. Selve intervjusituasjonen er et samarbeid mellom informant og forsker. Tove Thagaard påpeker at når analysen har en tematisk utforming, usynliggjøres intervjusituasjonen, og naturlige sammenhenger i informantenes fortellinger oppløses i løsrevne tekstbiter. I temasentrerte fremstillinger er det viktigere for forskeren å sammenligne informantenes fortellinger enn å sørge for at informantenes selvforståelse blir representert (Thagaard 2003: 167-168). Jeg tar denne innvendingen mot temasentrert analyse på alvor. Temaet for min undersøkelse er riktignok ikke strengt personlig, da den handler om informantenes yrkesliv. Jeg mener Thagaards innvending ville hatt enda større vekt om jeg tematiserte informantenes privatliv. Ikke desto mindre skylder jeg informantene mine å vise frem bredden i de temaene vi snakket om under forskningsintervjuene. Jeg mener at det ville nærme seg tillitsbrudd om jeg skulle usynliggjøre empiriske ”sidespor” fordi de ikke passer inne i mitt overordnede prosjekt.

Den andre begrunnelsen for å beskrive sidesporene handler om at det finnes lite forskning på førstelinjen i norsk utlendingsforvaltning. Når jeg presenterer spennet i temaene som informantene og jeg diskuterte under intervjuene, kan dette gi andre studenter og forskere et nyttig innblikk i feltet. Kanskje finner de noe i mine sidespor som kan vekke deres forskningsinteresse. Ikke minst kan det hende forvaltningen selv kan finne informasjon som kan være nyttig i den planlagte omorganiseringen av førstelinjen.

8.4.1 Saksbehandlernes ønske om utvidet skjønnsrom

Lipsky hevder at saksbehandlere som regel ønsker å utvide sitt skjønnsrom. Jeg har derfor spurt saksbehandlerne om hva de synes om at de bare har myndighet til å innvilge søknader.

To informanter sier at de synes de godt kunne ha hatt myndighet til å avslå saker. De argumenterer med sin kompetanse og sine preferanser.

Én saksbehandler argumenterer med at politiets saksbehandlere har like høy formell kompetanse som saksbehandlerne i UDI. Hun understreker også at politiets nærhet til feltet, altså dette at de har direkte kontakt med klientene, styrker deres kompetanse.

Den andre informanten som ønsker adgang til å avslå saker viser til at hun i sitt tidligere arbeid hadde mye videre skjønnsadgang, og at hun føler at arbeidsoppgavene i familigjenforeningssaker nærmest er litt snevre. Hun sier at behandlingen blir veldig skjematisk, og at hun savner å følge saken i flere ledd. I sin tidligere jobb hadde denne informanten blant annet ansvar for å forberede klagebehandlingen på vedtak hun selv hadde fattet.

Én saksbehandler sier at hun synes det er en lettelse ikke å ha adgang til å avslå søknader. Hun mener at dette gjør samhandlingen med publikum enklere, ettersom det ikke er hun som er ansvarlig dersom søkere får avslag. Informanten mener at dette bidrar til at publikumsmøtene som regel er en positiv opplevelse for henne.

Mellomlederen i det store distriktet gjør seg følgende refleksjoner om politiets vedtaksmyndighet:

M: Mmm. Men det – UDI frigir jo statistikk over avslag på grunn av proforma. Men hvis – det vet kanskje ikke du, må jeg kanskje spørre UDI om, hvis man har fått avslag fordi man ikke bor sammen – da oppfyller man jo ikke vilkårene – da blir kanskje ikke det statistikkført som proforma?

I: Dét kan ikke jeg svare på.

M: Nei. Men det skal jeg spørre UDI om, for det vil jeg tro. Jeg så – i 2007 så var det veldig få, 10 000 som fikk enten førstegangs- eller fornyelse på grunnlag av ekteskap, det er jo det man må tro når det er to over 18 år, og så 120-150 avslag på grunn av proforma. Så det er tydeligvis en restriktiv ... men du mener at det er lettere for dere å stå såpass faglig fritt ettersom dere ikke har den negative vedtakskompetansen?

I: Altså – det er bare ikke en generell ulempe for oss, i og med at vi ikke skal fatte et negativt vedtak. Å fatte et negativt vedtak uten klare retningslinjer for hva som egentlig er rammevilkårene – det kan jeg jo forestille meg er vanskelig.

M: Ja.

I: Uten å kunne si så mye mer om det.

Jeg mener her å se at informanten indirekte peker på den mekanismen jeg har antydnet, at uklare avveiningsvilkår gjør at førstelinjebyråkrater vil begrense bruken av delegert myndighet.

8.4.2 Betydningen av hyppige regelendringer

I et intervju tok informanten opp noe veldig interessant under ”eventuelt”-punktet. På spørsmål om det er noe informanten skulle ønske hun hadde fått mer opplæring, i svarer hun blant annet at det er viktig med oppfriskning av det faglige, ettersom rettsfeltet er ganske dynamisk. Hun sier at det kommer nye rundskriv hele tiden. Informanten forteller at dersom noen lurer på noe eller det er noe nytt, får en person ansvar for å sette seg inn i spørsmålet og presentere det på det ukentlige seksjonsmøtet. Jeg spør om hva rundskrivene kan inneholde, og informanten tilbyr seg å vise meg UDIs regelverksportal. Dette er en elektronisk samling av lover, forskrifter, instruksjer, rundskriv, praksisnotater og rettspraksis, som hele utlendingsforvaltningen bruker i sitt arbeid. Denne portalen er tilgjengelig på internett også for publikum, med unntak for rundskriv som er helt eller delvis unntatt offentlighet, slik jeg tidligere har vært inne på.

Denne informanten sier at saksbehandlerne bruker portalen mye, fordi man ikke kan lære seg hele loven utenat, og langt mindre forskriften. Hun sier også at det er kommet nærmere 180 rundskriv etter at den nye loven trådte i kraft ved årsskiftet. På intervjutidspunktet var det mindre enn et halvt år siden den nye loven trådte i kraft. Jeg ber om eksempel på relevante rundskriv, og informanten peker på et rundskriv om utstedelse av visumforlengelse, der politiet nylig har fått mulighet til å både avslå og innvilge. Det er kommet en egen håndbok som beskriver hvilke vilkår som må oppfylles og hva slags informasjon politiet skal gi til søkeren i slike saker. Hun sier at saksbehandlerne må ha slike veiledere for å vite hvordan de skal forholde seg til denne typen henvendelser.

Informanten sier også at ikke alle rundskrivene har nytt innhold, men er oppdatert med nye lovhenvisninger. Jeg sier at mye av innholdet vel er veldig likt, og informanten svarer at mye er likt, men at det også er endringer. Hun understreker at det er endringene man må sette seg inn i, og at det i utlendingsloven er flere unntak enn hovedregler, og at dette kan være vanskelig å forstå for søkerne. Hun sier at systemet er lagt opp slik at UDI skal være den publikum henvender seg til for informasjon, men at UDI har lange telefonkøer og ikke lar publikum snakke med saksbehandlere. Derfor mener hun at politiet må være serviceorienterte

og svare på spørsmål fra publikum. Hun sier at det som finnes av informasjon på nett er vanskelig å forstå for mange søkere, og at søkerne kan være både analfabeter og svake i norsk, og har veldig uike forutsetninger for å innhente detaljinformasjon.

Så demonstrerer informanten regelverksportalen for meg. Hun sier at man tar utskrifter av de viktigste rundskrivene, fordi man blir ganske hemmet når regelverksportalen innimellom ikke fungerer som den skal.

Det er slående hvor lik situasjonen denne saksbehandleren beskriver er den situasjonen som ligningsfunksjonærene forteller om i undersøkelsen til Eckhoff og Brinkmann (1986). Da Eckhoff og Brinkmann gjennomførte sin undersøkelse, var det et problem for funksjonærene at de ikke greide å holde tritt med regelendringer og rundskriv. Man skulle tro at en løsning der reglene var elektronisk tilgjengelige var mer håndterlig, blant annet fordi den gjør teksten søkbar. Saksbehandleren som viste meg regelverksportalen understreket at selv om alt materialet saksbehandlerne trenger ligger der, kan det være vanskelig å manøvrere på grunn av mengden stoff. Hun fortalte også at når man legger inn en sak i datasystemet politiet bruker, vil relevante lovbestemmelser med mer dukke opp som forslag på skjermen. Dette åpner for en rekke forvaltningsinformatiske forskningsspørsmål. Et av de viktigste er kanskje hvordan man kvalitetssikrer et slikt system der det er programvare som bidrar til å subsumere faktiske forhold under lovbestemmelser. Dag Wiese Schartum er inne på dette temaet i undersøkelsen *Kunnskapsbehov om juridiske spørsmål i elektronisk forvaltning* (Schartum 2010), og jeg er enig med Schartum i at spørsmålet bør utredes nærmere.

8.4.3 Fremmedgjøring?

Et viktig funn jeg ikke har kunnet gå i dybden på er saksbehandlerens oppfatning av hva som er privat. Da jeg startet opp prosjektet mitt tok jeg det for gitt at det var en enighet om at proformakontrollen – og særlig intervjuene – berører menneskers mest private sfære. Denne forforståelsen burde jeg nok vært bevisst på tidligere i forløpet, slik at jeg kunne diskutert temaet direkte med alle informantene. Jeg burde nok også ha reflektert over hvordan jeg definerer hva det vil si at noe er privat. Slik prosjektet forløp var det mer tilfeldig at temaet ble tatt opp under to av intervjuene, og det viste seg at disse to informantene ikke hadde den samme umiddelbare forståelsen av at proformakontrollen berører private temaer som det jeg selv hadde.

Det følgende utdraget viser tydelig at jeg burde ha drøftet hva som er privat mer inngående både med meg selv før jeg begynte datainnsamlingen, og med informantene underveis:

I: Og da går kanskje grensen – at de deler seng. At de faktisk ikke deler seng, det er bare der grensen går. Så – det kan være ulike –

M: Hva – må du faktisk stille spørsmål helt – helt til sengekanten, holdt jeg på å si?

I: Ja – sengekanten – men ikke lenger.

M: Nei - .

I: Altså, man kan – altså, det er et ganske sensitivt tema.

M: Mmm.

I: Man må – se an noen. Altså, noen bare legger ut –

M: – ok –

I: Det er helt naturlig – mens andre føler seg – altså, jeg ser an. Man spør – man stiller ikke spørsmål som man føler at man – trækker innenfor den private sfæren, for å si det sånn.

Her forteller en av informantene om at et forhold kan virke reelt, at partene kanskje bor sammen og er venner, men at referansepersonen i virkeligheten har søkeren boende hos seg av økonomiske motiver. Slike saker mener informanten er proformaekteskap.

Jeg synes det er en interessant spenning i det å på den ene siden si at man stiler spørsmål helt til sengekanten, men at man passer seg for å trække innenfor den private sfære. Ifølge min intuitive definisjon av det private er man allerede langt inni privatsfæren idet man når søkerparets sengekant. Informanten følger opp med å gi eksempler på hva man kan spørre om – hvilken side hver av partene ligger på i sengen, hvem som vekker hvem – ”ikke sant, sånne hverdagslige ting”. Jeg spør om man stiller disse spørsmålene for å se om partene svarer likt, og det bekrefter informanten. Dersom det er uoverensstemmelser mellom svarene, bør saken kanskje undersøkes nærmere.

En annen informant gir også uttrykk for at temaene man tar opp under intervjuene ikke er særlig private. Hun reflekterer over tidligere arbeidserfaring der hun ofte måtte forholde seg til klientenes sykdom og vanskelige livshistorier, og foreslår at hun kanskje er blitt litt ”herdet”, slik at proformaintervjuene fremstår som mindre private enn de egentlig er.

Jeg tror man bør forstå dette synet på hva som ikke er privat sammen med andre av informantenes utsagn. Flere av saksbehandlerne sier at intervjusituasjonen er noe av det de liker best ved jobben, fordi får vært i kontakt med ulike mennesker, som stort sett er

imøtekommende. Jeg tror at dette kan tilsløre noe av maktforskjellen mellom partene. Disse to informantene snakker også om tillit. Én er opptatt av at publikum bør ha tillit til politiet, fordi politiet da får mest og sikrest informasjon. Dette kan fremstå som et instrumentelt synt på tillitsaspektet. En annen informant peker på at saksbehandlerne sitter med stor makt og derfor er avhengige av tillit og av ikke å misbruke makten.

Denne oppfatningen om at parenes samliv ikke er ”privat” kan også henge sammen med at saksbehandlerne ikke fokuserer på opplysningene om samlivet i seg selv. Saksbehandlerne skal primært hente inn opplysninger som skal sammenlignes for å se etter samsvar eller motstrid mellom forklaringene. Heller ikke UDI er nødvendigvis så interesserte i hva søkeren eller referansen svarer på hvert enkelt spørsmål om dagliglivet. Poenget er om søkers og referanses svar samsvarer. Når det gjelder slikt som inntekt og hvor lang tid partene har kjent hverandre, er det substansen i svaret som er interessante for forvaltningen. Men når det gjelder proformaaspektet – daglige rutiner m.m. – er det ”formen” som avgjør, dvs. om partene gir samsvarende opplysninger. En informant sier for eksempel at hun synes dagligdagse spørsmål om hvilken side av sengen den enkelte sover på, er best egnet for å avsløre pro forma.

Jeg foreslår at dette temaet kan utforskes nærmere opp mot Lipskys påstand om at bruddstykkearbeid fremmedgjør saksbehandlerne for feltet (Lipsky 2010: 75-80). Saksbehandlerne behandler bare en liten del av den store helheten som saken handler om, nemlig ektefellenes samliv. Der ektefellenes samliv kan være det mest private og verdifulle i partenes liv, er saksbehandlernes arbeid rettet mot å kartlegge samlivet i kortfattede fortellinger som skal vurderes opp mot hverandre etter kriteriene samsvar/ikke samsvar. Til tross for at alle jeg har intervjuet fremstår som svært reflekterte og usedvanlig lite fordomsfulle i sine vurderinger av klientene, tror jeg det ikke er til å unngå at saksbehandlernes oppfatning av feltet preges av bruddstykkearbeidet. Det er ikke uten grunn at Lipskys verk om gatebyråkrater har undertittelen ”Dilemmas of the individual in public services”.

8.5 Kort om undersøkelsens relevans for omorganiseringen av førstelinjen

På bakgrunn av det jeg har funnet synes jeg det er naturlig at jeg peker på noen elementer som jeg synes bør få oppmerksomhet når førstelinjen i utlendingsforvaltningen nå skal omorganiseres.

Man har som nevnt planlagt å opprette 11 regionkontorer av UDI som skal overta førstelinjebehandlingen (UDI overtar oppgaver fra politiet 2010). Om ansvarsfordelingen heter det i *Førstelinjeprosjektets sluttrapport* (2009: 74):

I en regionalisert modell vil UDI være ansvarlig både for utlendingsforvaltningens første- og andrelinje. Selv om fagfeltet er det samme, vil første- og andrelinjen ha ulike behov for kompetanse. I en justeringsmodell vil UDI i hovedsak utgjøre andrelinjen i arbeidet med arbeids- og oppholdssaker. UDI vil fortsatt utgjøre en førstelinje i asylsaker. UDIs arbeid sentralt med arbeids- og oppholdssaker bør, uansett valg av modell, i fremtiden være mer spesialisert og målrettet enn det arbeid som gjøres i førstelinjen.

I den forbindelse vektlegger man i *Førstelinjeprosjektets sluttrapport* (209: 74-75) at noen oppgaver bør spesialiseres og sentraliseres i andrelinjen i UDI. Det pekes på at UDI i større grad bør ha – og ta – ansvar for informasjon og veiledning av publikum, faglig kvalitetssikring, utvikling av systemer for risikobasert tilnærming (altså siling av saker for nærmere kontroll) og for behandlingen av saker som reiser kompliserte juridiske spørsmål, eller saker der man ikke har noen fastlagt praksis. Alt dette peker mot at institusjonsskjønnet i UDI vil styrkes, og at det blir mindre rom igjen for skjønnsutøvelse i førstelinjen.

Ikke desto mindre mener jeg at UDI bør benytte anledningen til å sikre at hele førstelinjen får tilstrekkelig og ensartet opplæring i intervjueteknikk. Dette bør være enklere å gjennomføre når saksbehandlerne ikke har så stor geografisk spredning som de har i dag. Jeg mener det er uholdbart at saksbehandlerne i dagens situasjon er avhengig av å være ansatt i riktig politidistrikt for å få den opplæringen man trenger, og etterspør, i sitt daglige arbeid. Jeg mener også det er uholdbart at ikke alle i dagens førstelinje har samme tilgang på juridiske ressurser. Som eksempelet fra det store distriktet viser, får tilgangen på juridisk kompetanse faktiske utslag for hvordan man velger å gjennomføre og skrive ut intervjuer.

Det er hensynet til publikums rettssikkerhet som gjør at jeg legger så stor vekt på disse to momentene.

9 Oppsummering: skjønnets rolle i politiets håndhevelse av proformabestemmelsen

I denne oppgaven har jeg belyst hvordan politiet håndhever det skjønnsbetingede vilkåret i utlendingslovens § 40 fjerde ledd. I dette oppsummeringen peker jeg på det jeg mener er oppgavens viktigste momenter.

Det overordnede forskningsspørsmålet mitt var:

- Hvilken rolle spiller skjønn i politiets håndhevelse av proformabestemmelsen?

Delspørsmål var:

- Hvilken rolle spiller politiets saksbehandlere i å velge ut hvem som skal kontrolleres?
- Hvilken rolle spiller politiets saksbehandlere i gjennomføringen av proformakontrollen?
- Hvordan reflekterer saksbehandlerne over arbeidet med proformakontrollen?

Jeg har brukt en skjønnsdefinisjon der både det å handle og det og unnlate å handle forstås som en skjønnsvurdering, og knyttet denne definisjonen til begrepet *kontorskjønn*. Jeg har utviklet dette begrepet som et motstykke til begrepet *gateskjønn*. Begrepet gateskjønn har blitt kritisert fordi de typene av avgjørelser en operativ politipatrulje må ta i sitt arbeid ute blant publikum er av så mange forskjellige slag. Jeg hevder imidlertid at kontorskjønn er lettere å påvise enn gateskjønnet, fordi alle søknader som politiets saksbehandlere mottar må realitetsbehandles. Man kan derfor fange opp hvilken rolle saksbehandleres skjønnsbruk får for praksisen på et felt ved å vurdere deres saksbehandling opp mot motsetningsparet handling/ikke handling.

Et sentralt funn i min studie er at saksbehandlerne i det mellomstore politidistriktet har begrenset kapasitet til å foreta proformakontroll på eget initiativ. I dette politidistriktet foregår det meste av proformakontrollen etter bestillinger fra Utlendingsdirektoratet (UDI).

I det store politidistriktet fortelles det om større grad av egeninitiert kontroll, både ved intervjuer, bostedskontroller og spaning.

I mitt materiale finner jeg videre at flere informanter sier at arbeidet deres er underlagt klar styring fra UDI. Samtidig uttrykker de at det er svært usikre på hva som skal til for at et ekteskap skal vurderes som proforma. Politiet kan bare innvilge søknader. Dersom de er usikre på om vilkårene for ektefelleforening er oppfylt, må de sende saken videre til UDI. Gjennom en vurdering av forarbeidene til den nye utlendingsloven knytter jeg informantenes usikkerhet til Lipskys påstand om at politisk ansvar forskyves til førstelinjen. Lipsky hevder at politikere vil skyve konkrete avveiningsoppgaver nedover i byråkratiet når de utformer lover på politisk følsomme områder. Samtidig viser en intern utredning fra utlendingsforvaltningen at UDIs saksbehandlere mener at førstelinjen formidler uforholdsmessig mange saker til avgjørelse hos dem. Lipsky hevder at en viktig motstandsstrategi for misfornøyde førstelinjebyråkrater kan bestå i å nekte å bruke delegert myndighet. Jeg foreslår at mitt materiale, sammenholdt med UDIs påstand om en ”overrapportering” til andrelinjen, kan tyde på at en slik mekanisme gjør seg gjeldende i saker om ektefelleforening. Ut fra dette foreslår jeg følgende videreutvikling av Lipskys påstand: Når et overordnet organ gir uklare retningslinjer for rettslige avveininger, samtidig som førstelinjen bare får positiv vedtaksmyndighet, vil saksbehandlere i førstelinje fraskrive seg ansvar for de rettslige avveiningene gjennom å begrense sin bruk av den delegerte vedtaksmyndigheten.

Videre finner jeg at førstelinjeledernes vurdering av kontrollmidlenes effektivitet ser ut til å preges av hvilke personalressurser de har til rådighet. Jeg knytter disse funnene til Lipskys antagelser om betydningen av førstelinjebyråkratiets begrensede ressurser og nødvendigheten av å forenkle virkeligheten. Materialet mitt kan tyde på at teorier om typologisk mistanke eller et eget politiblikk har lite for seg i førstelinjen i mindre politidistrikter. Jeg har ikke nok materiale til å si noe sikkert om betydningen av typologisk mistanke i et større politidistrikt.

Jeg tar også for meg gjennomføringen av proformaintervjuene, og viser at det er stor variasjon i den intervjuopplæringen informantene mine har fått. Også i refereringen av intervjuene er det variasjoner, og jeg peker på at dette kan utgjøre et rettssikkerhetsproblem.

Jeg tar dessuten for meg noen eksempler på at jeg mener at saksbehandlere kan forme klienter i intervjusituasjonen. En strategi for å gjøre publikumsmøtet mer håndterlig kan være å fremstille saksbehandlingen som forutbestemt, nærmest mekanisk.

Jeg har også elementer i mitt datamateriale som jeg ikke har hatt anledning til å gå i dybden på. De viktigste elementene er saksbehandlernes syn på å få utvidet skjønnsadgang, betydningen av hyppige regelendringer og den mulige fremmedgjøringen som saksbehandlernes arbeid kan føre til.

Mens jeg arbeidet med masteroppgaven ble det vedtatt at førstelinjen i familiegjenforeningssaker skal sentraliseres og overføres til et mindre antall planlagte regionkontorer av UDI. Jeg avslutter derfor oppgaven med å komme med noen konkrete forslag til momenter som jeg, basert på mine funn, mener bør vektlegges i omorganiseringen. Momentene jeg peker på er at førstelinjebyråkratene bør få ensartet og tilstrekkelig opplæring i intervjuteknikk, og ensartet og tilstrekkelig tilgang på juridisk skolert personale.

10 Bibliografi

10.1 Bøker og artikler

- Asmyhr, Mali Gulbrandsen (2010): *Tilrettelegging for minoritetskvinner på arbeidsplassen. Aktivitets- og rapporteringsplikten som rettslig virkemiddel*. Masteroppgave i retts sosiologi, Universitetet i Oslo.
- Aubert, Vilhelm (1998): "Legal reasoning". I: *Continuity and development: in law and society*. Oslo : Norwegian University Press.
- Banakar, Reza (1998): "The identity crisis of a 'stepchild' : reflections on the paradigmatic deficiencies of sociology of law". I: *Retfærd*, 81/1998, s. 3-21
- Bauman, Zygmunt (1997): *Postmodernity and its discontents*. Cambridge : Polity Press.
- Boe, Erik (2010): *Grunnleggende juridisk metode : en introduksjon til rett og rettstenkning*. 2. utgave. Oslo : Universitetsforlaget.
- Brochmann, Grete (1999): "Redrawing lines of control : the Norwegian welfare state dilemma". I: *Mechanisms of immigration control. A comparative analysis of European regulation policies*. Brochmann, Grete og Tomas Hammar (red.). Oxford-New York : Berg.
- Bull, David (1980): "The anti-discretion movement in Britain : fact or phantom?". I: *Journal of social welfare and family law* 2 (2), ss. 65-83.
- Cotterrell, Roger (1998): "Why must legal ideas be interpreted sociologically?" I: *Journal of law and society*, 2/1998, s. 171-192.
- Daugstad, Gunnlaug (2006): *Grenseløs kjærlighet?: familieinnvandring og ekteskapsmønstre i det flerkulturelle Norge*. Oslo-Kongsvinger : Statistisk sentralbyrå. (Rapporter 2006/39).
- Davis, Kenneth Culp (1971): *Discretionary justice : a preliminary inquiry*. Urbana : University of Illinois Press.
- Davis, Michael (1996): "Police, discretion, and professions". I: *Handled with discretion : ethical issues in police decision making*. Kleinig, John (red.). London : Rowman & Littlefield Publishers.

- Dalberg-Larsen, Jørgen (2000): "Sociology from a legal point of view". I: *Retfærd*, 89/2000, s. 26-39.
- Dalberg-Larsen, Jørgen (2005): *Lovene og livet : en rettsociologisk grundbok*. 5. utgave. København: Jurist- og økonomforbundets forlag.
- Douglas, Mary (1995): *Purity and danger : an analysis of the concepts of pollution and taboo*. London : Routledge
- Dworkin, Ronald (1981): *Taking rights seriously*. London : Duckworth.
- Eckhoff, Torstein og Johannes Brinkmann (1986): *Ligningsfunksjonærers rettskildebruk*. Oslo : Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 1 1986.
- Finstad, Liv (2000): *Politiblikket*. Oslo : Pax forlag.
- Fjermeros, Anne Lise (2009): *Proformaekteskap og ny utlendingslov : en undersøkelse av lovens mulige virkninger*. Masteroppgave i rettsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Fletcher, George P. (1984): "Some unwise reflections about discretion". I : *Law & contemporary problems* 47 (4), ss. 269-286.
- Fog, Jette (2007): "Begrundelsernes koreografi : om kvalitativ ikke-statistisk representativitet." I : *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Harriet Holter og Ragnvald Kalleberg (red.) 2. utgave. Oslo : Universitetsforlaget.
- Grimen, Harald og Anders Molander (2008): "Kapittel 10. Profesjon og skjønn". I : *Profesjonsstudier*. Anders Molander og Lars Inge Terum (red.). Oslo : Universitetsforlaget.
- Hagesæther, Pål Vegard (2004): *Til bosettingstillatelsen skiller dere ad : proformaekteskap i Norge*. Hovedoppgave i sosiologi, Universitetet i Oslo.
- Hagesæther, Pål Vegard (2008): *Uekteskap : en studie av proformaekteskap i Norge*. Oslo : Unipub.
- Holmberg, Lars (1999): *Politiets skøn i rettsociologisk belysning*. Ph.D-avhandling i antropologi, Universitetet i København.
- Holter, Harriet (2007): "Fra kvalitative metoder til kvalitativ samfunnsforskning." I : *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Holter, Harriet og Ragnvald Kalleberg (red.) 2. utgave. Oslo : Universitetsforlaget.

Hydén, Håkan (1999): "Even a stepchild eventually grows up. On the identity of sociology of law". I: *Retfærd*, 85/1999, s. 71-80.

Innvandring og flukt til Norge : en kunnskapsgjennomgang 1990-2009. Oslo : Institutt for samfunnsforskning, 2010. (ISF Rapport 2010:2).

Johannessen, Asbjørn, Per Arne Tufte og Line Kristoffersen (2009): *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. 3. utgave. Oslo : Abstrakt forlag

Kvale, Steinar og Svend Brinkmann (2009): *Det kvalitative forskningsintervju*. 2. utgave. Oslo : Gyldendal Norsk Forlag.

Kommunikasjon og rettssikkerhet : utlendingers og språklige minoriteters møte med polit og domstoler. Oslo : Unipub forlag, 2000.

Lipsky, Michael (2010): *Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*. 2. utgave. New York : Russel Sage Foundation.

Mathiesen, Thomas (1982): *Makt og motmakt*. Oslo: Pax Forlag.

Mathiesen, Thomas (1998): "Is it all that bad to be a stepchild? Comments on the state of sociology of Law". I: *Retfærd*, 83/1998, s. 67-76.

Mathiesen, Thomas (2005): *Retten i samfunnet : en innføring i rettssosiologi*. 5. utgave. Oslo : Pax forlag.

Molander, Anders og Lars Inge Terum (2008): "Profesjonsstudier – en introduksjon". I : *Profesjonsstudier*. Anders Molander og Lars Inge Terum (red.). Oslo : Universitetsforlaget.

Nelken, David (1998): "Blinding insights? The limits of a reflexive sociology of law". I: *Journal of law and society*, 3/1998, s. 407-426.

Prosess og metode : sosiologisk forskning som ferdighet. Oslo : Universitetsforlaget, 1998.

Rachlew, Asbjørn (2003): "Norske politiavhør i et internasjonalt perspektiv". I: *Tidsskrift for strafferett*, 4/2003, 400-439.

– (2009): "Del I : prolog". I: *Justisfeil ved politiets etterforskning : noen eksempler og forskningsbaserte mottiltak*. Phd.-avhandling i kriminologi og rettssosiologi, Universitetet i Oslo.

- Reiner, Robert (2000): *The politics of the police*. 3. utgave. Oxford : Oxford University Press.
- Sahlin, Ingrid (2001): ”Gränskontroll och disiplin som två kontrollstrategier”: I: *Materialisten. Tidsskrift for forskning, fagkritikk og teoretisk debatt* 29 (1) 2001, ss. 119-139.
- Sand, Inger Johanne (2000): “A future or a demise for a theory of sociology of law : as a normative, social and communicative function of society”. I: *Retfærd*, 90/2000, s. 55-74.
- Santos, Boaventura de Sousa (1987): ”Law : a map of misreading. Toward a post-modern conception of law”. I: *Journal of law and society* 14 (3), ss. 279-302.
- Schartum, Dag Wiese (2010): *Kunnskapsbehov om juridiske spørsmål i elektronisk forvaltning : resultater fra en spørreundersøkelse blant ansatte i offentlig forvaltning*. Oslo: Senter for rettsinformatikk, avdeling for forvaltningsinformatikk, Universitetet i Oslo. (Complex nr. 5/2010)
- Synnes, Katrine Mayora (2010): *Vilkår for familieinnvandring : en etisk-normativ analyse av underholdskravet og fireårskravet*. Masteroppgave i retts sosiologi, Universitetet i Oslo.
- Taylor, Ian and Josie Kelly (2006); “Professionals, discretion and public sector reform in the UK : re-visiting Lipsky”. I: *International journal of public sector management* 19 (7), ss. 629-642.
- Terum, Lars Inge (2003): ”Kap. 5: Rammer og autonomi”. I: *Portvakt i velferdsstaten. Om skjønn og beslutninger i sosialtjenesten*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Thagaard, Tove (2006): *Systematikk og innlevelse : en innføring i kvalitativ metode*. Bergen : Fagbokforlaget
- Tolonen, Paula og Arild Humlen (2010): ”Kapittel 6: Familieinnvandring”. I: *Utlendingsloven : lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her : kommentarutgave*. Vigdis Vevstad (red.). Oslo : Universitetsforlaget
- Weber, Max (1990): *Makt og byråkrati : essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. Egil Fivelsdal (red.). Oslo : Gyldendal norsk forlag.
- Wästerfors, David (2008): “Analytiska knep”. I: *Uppdrag: forskning : Konsten att genomföra kvalitativa studier*. Sjöberg, Katarina og David Wästerfors (red.). Malmö : Liber.

Øygarden, Eirin Vike (2010): *Kontroll under asylintervjuet hos Utlendingsdirektoratet : en kvalitativ studie av saksbehandlers samhandling med asylsøker*. Masteroppgave i sosiologi, Universitetet i Oslo.

10.2 Rettsavgjørelser

Høyesterett 15. 12. 2006 saksnr. 2006/807

Borgarting lagmannsrett 10. oktober 2007, publisert LB-2006-093552

Borgarting lagmannsrett 18. oktober 2007, publisert LB-2006-184546

Borgarting lagmannsrett 20. januar 2009, publisert LB-2008-101674

Borgarting lagmannsrett 8. november 2010, publisert LB-2010-56326

10.3 Øvrig publisert materiale

GI-2010-001: *Instruks om proformaekteskap, jf. utlendingslova § 40 fjerde ledd*. Justis- og politidepartementet.

Ekteskapsloven. Lov om ekteskap av 4. juli 1991 nr. 47.

Forholdet mellom politiet og UDI i behandlingen av saker om opphold. Oslo : PriceWaterhouseCoopers, 2005.

Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi. Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora.

<<http://www.etikkom.no/retningslinjer/NESHretningslinjer/NESHretningslinjer/06>>

[Lesedato: 09.02.2009]

Marriages of convenience : a comparative study. Rules and practices in Norway, Sweden, Germany, Denmark and The Netherlands. Oslo/Stavanger : Pöyry Management Consulting, 2010. (Econ Report no. R-2010-05)

Ny utlendingslov. Oslo : Statens forvaltningstjeneste. (NOU 2004:20)

Offentlighetsloven. Lov om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd av 19. mai 2006 nr. 16.

Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven). Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Ot.prp. nr. 75 (2006-2007)

PN 2010-015: *Presisering av utredningsplikten for søknader om familieinnvandring.* Utlendingsdirektoratet.

Politiet mot 2020. Bemannings- og kompetansebehov i politiet. Oslo : Politidirektoratet, 2008. (POD –publikasjon 2008/07)

Politiets rolle og oppgaver. Justis- og politidepartementet. St.meld.nr. 42 (2004-2005)

Sikkerhetsloven. Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste av 20. mars 1998 nr. 10.

Tall og fakta 2006 (2007). Oslo : Utlendingsdirektoratet.

Tall og fakta 2007 (2008). Oslo : Utlendingsdirektoratet.

Tall og fakta 2008 (2009). Oslo : Utlendingsdirektoratet.

UDI overtar oppgaver fra politiet. <<http://www.udi.no/Nyheter/2010/UDI-tar-over-forstelinjen>> [Lesedato 08.02.2011]

Utlendingsforskriften. Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her av 15. oktober 2009.

Utlendingsloven av 1998. Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her av 24. juni 1988 nr. 64.

Utlendingsloven av 2008. Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her av 15. mai 2008 nr. 35.

10.4Upublisert materiale

Barwin, Mari (2009): *Den problematiske kontrollen : en kritisk undersøkelse av proformavurderingen av ekteskap i norsk utlendingsrett.* Fordypningsoppgave i kriminologi, Universitetet i Oslo.

Førstelinjeprojektets sluttrapport : anbefalinger om fremtidig oppgave- og ansvarsfordeling i utlendingsforvaltningen. Oslo : Utlendingsdirektoratet, 2009.

Mossikhuset, Gry (2010): Samtale med [...], Oslo 24.03.2010

Olaussen, Leif Petter (2009): *Om Cotterrell og Nelken*. Forelesning. Oslo: Institutt for kriminologi og retts sosiologi, 17.09.2009

Alle kilder som er brukt i denne oppgaven er oppgitt.

Antall ord i denne oppgaven, forord, sammendrag, innholdsfortegnelse, registre, litteraturliste, fotnoter og vedlegg ikke medregnet: 37 470

11 Vedlegg

11.1 Tillatelse til å behandle personopplysninger, personvernombudet for forskning, Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste AS

Jeg gjør oppmerksom på at jeg har fjernet mine private kontaktopplysninger.



Harald Hårfagres gate 29
N-5007 Bergen
Norway
Tel: +47-55 58 21 17
Fax: +47-55 58 96 50
nsd@nsd.uib.no
www.nsd.uib.no
Org.nr. 985 321 884

Liv Finstad
Institutt for kriminologi og rettssosiologi
Universitetet i Oslo
Postboks 6706 St. Olavs plass
0130 OSLO

Vår dato: 28.01.2010

Vår ref: 23471 / 2 / IBH

Deres dato:

Deres ref:

TILRÅDING AV BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 18.01.2010. All nødvendig informasjon om prosjektet forelå i sin helhet 26.01.2010. Meldingen gjelder prosjektet:

23471	<i>Utfordringer og mestringsstrategier i yrkesutøvelsen: En dybdestudie av hvordan saksbehandlere i politiets utlendingsseksjon opplever sine intervjuer med publikum</i>
Behandlingsansvarlig	Universitetet i Oslo, ved institusjonens overste leder
Daglig ansvarlig	Liv Finstad
Student	Mari Barwin

Personvernombudet har vurdert prosjektet, og finner at behandlingen av personopplysninger vil være regulert av § 7-27 i personopplysningsforskriften. Personvernombudet tilrår at prosjektet gjennomføres.

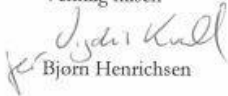
Personvernombudets tilråding forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, vedlagte prosjektvurdering - kommentarer samt personopplysningsloven/-helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

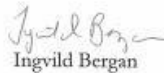
Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, http://www.nsd.uib.no/personvern/forsk_stud/skjema.html. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://www.nsd.uib.no/personvern/prosjektoversikt.jsp>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 15.06.2011, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen


Bjørn Henrichsen


Ingvild Bergan

Kontaktperson: Ingvild Bergan tlf: 55 58 32 32
Vedlegg: Prosjektvurdering
Kopi: Mari Barwin, [REDACTED]

Avdelingskontorer / District Offices:

OSLO: NSD, Universitetet i Oslo, Postboks 1055 Blindern, 0316 Oslo. Tel: +47-22 85 52 11. nsd@uia.no
TRONDHEIM: NSD, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7491 Trondheim. Tel: +47-73 59 19 07. kyre.sjarva@svt.ntnu.no
TROMSØ: NSD, SVE, Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø. Tel: +47-77 64 43 36. nsdmas@svt.uit.no



Utvalget består av ca. 6 personer, alle sivilt ansatte saksbehandlere ved politiets utlendingsseksjon. Datamaterialet samles inn ved personlig intervju. Det gjøres lydopptak av intervjuene, og disse vil bli behandlet elektronisk. Utvalget informeres skriftlig om studien og samtykker skriftlig til deltakelse, jf. informasjonsskriv mottatt 18.januar 2010. Personvernombudet finner informasjonsskrivet tilfredsstillende utformet, gitt at det presiseres i skrevet at indirekte personopplysninger vil bli lagret privat på ubestemt tid etter prosjektslutt, med formålet videre forskning.

Det tas høyde for at det kan bli behandlet sensitive personopplysninger om medlemskap i fagforeninger, jf. personopplysningsloven (pol) § 2 nr. 8 bokstav e.

Personvernombudet finner at behandlingen av personopplysninger kan hjemles i pol §§ 8 første alternativ og 9 første ledd bokstav a (samtykke).

Det forutsettes at det ikke behandles opplysninger som er undergitt taushetsplikt.

Det forutsettes videre at bruk av privat pc er i overensstemmelse med Universitetet i Oslo sine interne retningslinjer for datasikkerhet.

Prosjekt avsluttes 15. juni 2011. Innen dette tidspunktet slettes direkte personopplysninger og lydopptak. Datamaterialet for øvrig vil bli arkivert privat på ubestemt tid, med formålet videre forskning. Vi gjør oppmerksom på at dersom Universitetet i Oslo ikke lenger er behandlingsansvarlig institusjon for datamaterialet, vil det kunne være melde- eller konsesjonspliktig direkte til Datatilsynet.

11.2 Meldeskjema sendt til personvernombudet for forskning, Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste AS

Jeg gjør oppmerksom på at jeg har fjernet mine og veileders kontaktopplysninger, og opplysninger som kan identifisere politidistriktene der jeg har rekruttert informanter.

Meldeskjema

2008 4

for forsknings- og studentprosjekt som medfører meldeplikt eller konsesjonsplikt

(jf. personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter)

Kopi av innsendt meldeskjema

Prosjektnummer: 23471

1. PROSJEKTTITTEL		
Utfordringer og mestringsstrategier i yrkesutøvelsen: En dybdestudie av hvordan saksbehandlere i politiets utlendingsseksjon opplever sine intervjuer med publikum		
2. BEHANDLINGSANSVARLIG INSTITUSJON		
Institusjon: Universitetet i Oslo		
Avdeling/fakultet: Det juridiske fakultet	Institutt: Institutt for kriminologi og retts sosiologi	
3. DAGLIG ANSVARLIG		
Navn(fornavn og etternavn): Liv Finstad		
Arbeidssted(avdeling/seksjon/institutt): Institutt for kriminologi og retts sosiologi Universitetet i Oslo	Akademisk grad: Høyere grad	Stilling: Professor

Adresse – arbeidssted: Postboks 6706 St. Olavs plass		Postnummer: 0130	Poststed: OSLO
Telefon: _____	Mobil: _____	Telefaks: _____	E-post: _____
4. VED STUDENTPROSJEKT (studiested må alltid være samme som arbeidssted til daglig ansvarlig)			
Navn(fornavn og etternavn) på student: Mari Barwin		Akademisk grad: Høyere grad	
Adresse – privat: _____		Postnummer: _____	Poststed: OSLO
Telefon:	Mobil: _____	Telefaks:	E-post: _____
5. FORMÅL MED PROSJEKTET			
Problemstillinger, forskningsspørsmål, eller lignende.	Mitt masterprosjekt retter seg mot arbeidssituasjonen til en gruppe sivilt ansatte i politiet. Jeg vil dybdeintervjue saksbehandlere i politiets utlendingsseksjon om deres arbeid med saker der norsk-utenlandske ektepar søker om opphold i Norge for den utenlandske ektefellen. I mange av sakene intervjuer politiet den norskbosatte parten for å finne ut om ekteskapet er reelt eller proforma - d.v.s. inngått bare for å skaffe utlendingen oppholdstillatelse i Norge. I prosjektet mitt vil jeg intervju saksbehandlerne om hvordan de opplever det å utføre disse proformainterjvuen. I den nye utlendingsloven som trådte i kraft i år, åpnes det for å straffe ektepar som inngår proformaekteskap. Politiets saksbehandlere arbeider derfor i et felt der de må balansere både forvaltningsrettslige og strafferettslige hensyn mot personvernshensyn. Målet med prosjektet mitt er å tematisere saksbehandlerne utfordringer med og tanker om arbeidet, samt hvordan de håndterer erfaringene sine.		
6. PROSJEKTOMFANG			

Enkelt institusjon

Nasjonal multisenterstudie

Internasjonal multisenterstudie

Angi øvrige institusjoner som skal delta:

7. UTVALGSBESKRIVELSE

<u>Beskrivelse av utvalget.</u> <i>Gi en kort beskrivelse av hvilke personer eller grupper av personer som inngår i prosjektet (f.eks. skolebarn, pasienter, soldater).</i>	Sivilt ansatte saksbehandlere ved _____		
<u>Rekruttering og trekking.</u> <i>Oppgi hvordan utvalget rekrutteres og hvem som foretar rekrutteringen/ trekkingen.</i>	Snøballmetoden, se neste punkt for nærmere beskrivelse.		
<u>Førstegangskontakt.</u> <i>Oppgi hvem som oppretter førstegangskontakt med utvalget.</i>	Formell førstegangskontakt opprettes gjennom brev fra veileder Finstad til _____. Førstegangskontakt med personene som skal intervjues vil foretas av meg, gjennom et brev som jeg vil følge opp med en telefonsamtale.		
<i>Oppgi alder på utvalget</i>	<input type="checkbox"/> Barn (0-15 år)	<input type="checkbox"/> Ungdom (16-17år)	<input checked="" type="checkbox"/> Voksne (over 18 år)
<i>Antall personer som inngår i utvalget.</i>	5-10 personer.		
<i>Dersom det inkluderes personer med redusert eller manglende samtykkekompetanse, beskriv denne del av utvalget nærmere.</i>			

8. INFORMASJON OG SAMTYKKE

<p><i>Oppgi hvordan informasjon til respondenten gis.</i></p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> Det gis skriftlig informasjon.</p> <p><input type="checkbox"/> Det gis muntlig informasjon.</p> <p>Redegjør for hvilken informasjon som gis</p>
	<p><input type="checkbox"/> Det gis ikke informasjon. Forklar hvorfor det ikke gies informasjon.</p>
<p><u>Samtykke</u></p> <p><i>Innhentes samtykke fra den registrerte?NB. Se veiledning for krav til samtykke.</i></p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> Ja</p> <p>Oppgi hvordan samtykke innhentes.</p> <p>Jeg har satt opp en egen samtykkerklæring på informasjonsskrivet som jeg deler ut til informantene i forkant av undersøkelsen. Jeg vil ta med ekstra eksemplarer av skrivet til intervjuavtalene, slik at informantene kan underskrive på erklæringen før jeg gjennomfører intervjuene.</p>
	<p><input type="checkbox"/> Nei</p> <p>Gi en redegjørelse for hvorfor det anses nødvendig å gjennomføre prosjektet uten samtykke fra respondenten.</p>
<p>9. METODE FOR INNSAMLING AV PERSONOPPLYSNINGER</p>	

<p>Kryss av for hvilke datainnsamlingsmetoder og datakilder som skal benyttes</p>	<p><input type="checkbox"/> Spørreskjema</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Personlig intervju</p> <p><input type="checkbox"/> Observasjon</p> <p><input type="checkbox"/> Gruppeintervju</p> <p><input type="checkbox"/> Psykologiske/pedagogiske tester</p> <p><input type="checkbox"/> Medisinske undersøkelser/tester</p> <p><input type="checkbox"/> Journaldata</p> <p><input type="checkbox"/> Registerdata</p> <p><input type="checkbox"/> Biologisk materiale</p> <p><input type="checkbox"/> Utprøving av legemidler</p> <p><input type="checkbox"/> Annen innsamlingsmetode, oppgi hvilken:</p>	
	<p>Kommentar til metode for innsamling av personopplysninger:</p> <p>Jeg vil gjennomføre semistrukturerte dybdeintervjuer, og vil dokumentere intervjuene med notater og lydopptak. Jeg vil kun bruke opptaksutstyr så sant informanten samtykker i at jeg tar opp samtalen. Dersom en informant ikke ønsker at jeg bruker opptaker, vil jeg kun ta notater.</p>	
<p>10. DATAMATERIALETS INNHOLD</p>		
<p>Gjør kort rede for hvilke opplysninger som skal samles inn. Legg ved spørreskjema, intervjuguide, registreringsskjema e. a., som foreligger ferdig utarbeidet eller som utkast.</p>	<p>Informantenes navn, kjønn, alder, stillingstype, arbeidssted, utdannings- og yrkesbakgrunn, i tillegg til spørsmål om erfaringer med, tanker om og synspunkter på praksisen med proformaintervjuer. Se vedlagte utkast til intervjuguide.</p>	
<p>Registreres det direkte personidentifiserende opplysninger?</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> Ja</p> <p><input type="checkbox"/> Nei</p>	<p>Hvis ja, oppgi hvilke:</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Navn, adresse, fødselsdato</p> <p><input type="checkbox"/> 11-sifret fødselsnummer</p>
<p>Registreres det indirekte identifiserende personopplysninger</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> Ja</p>	<p>Hvis ja, oppgi hvilke:</p> <p>Yrke, stillingstype, arbeidssted, kjønn, alder, utdannings- og</p>

	<input type="checkbox"/> Nei	yrkesbakgrunn.
<i>Behandles det sensitivepersonopplysninger?</i>	<input checked="" type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei	Hvis ja, oppgi hvilke: <input type="checkbox"/> Rasemessig eller etnisk bakgrunn, eller politisk, filosofisk eller religiøs oppfatning. <input type="checkbox"/> At en person har vært mistenkt, siktet, tiltalt eller dømt for en straffbar handling. <input type="checkbox"/> Helseforhold. <input type="checkbox"/> Seksuelle forhold. <input checked="" type="checkbox"/> Medlemskap i fagforeninger.
<i>Behandles det opplysninger om tredjeperson?</i>	<input checked="" type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei	Hvis ja, hvordan blir tredjeperson informert om behandlingen? <input type="checkbox"/> Får skriftlig informasjon. <input type="checkbox"/> Får muntlig informasjon. <input checked="" type="checkbox"/> Blir ikke informert.
11. INFORMASJONSSIKKERHET		
<i>Redegjør for hvordan datamaterialet registreres og oppbevares.</i>	<input checked="" type="checkbox"/> Direkte personidentifiserende opplysninger (spesifiser hvilke på punkt 10) erstattes med et referansenummer som viser til en manuell/elektronisk navneliste som oppbevares atskilt fra det øvrige datamaterialet. Oppgi hvordan koblingsnøkkelen lagres og hvem som har tilgang til denne. Jeg vil oppbevare listen manuelt, dvs. på papir, i en låst arkivskuff på studiestedet. Jeg vil ha en sikkerhetskopi nedlåst hjemme. Bare jeg vil ha tilgang på listen.	
	<input type="checkbox"/> Direkte personopplysninger lagres sammen med det øvrige materialet. Oppgi hvorfor det er nødvendig med oppbevaring av direkte identifikasjonsopplysninger sammen med det øvrige datamaterialet:	

	<input type="checkbox"/> Annet Spesifiser:	
Hvordan skal datamaterialet registreres og oppbevares? Sett flere kryss dersom opplysninger registreres flere steder.	<input type="checkbox"/> Fysisk isolert pc tilhørende virksomheten <input type="checkbox"/> Pc i nettverksystem tilhørende virksomheten <input checked="" type="checkbox"/> Pc i nettverksystem tilknyttet Internett tilhørende virksomheten <input type="checkbox"/> Isolert privat pc <input checked="" type="checkbox"/> Privat pc tilknyttet Internett <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Videoopptak/fotografi	<input checked="" type="checkbox"/> Lydopptak <input checked="" type="checkbox"/> Manuelt/papir <input type="checkbox"/> Annet: Hvis annen lagring, beskriv nærmere: Behandles lyd/videoopptak på pc? <input checked="" type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei
Sikring av konfidensialitet.	Beskriv hvordan datamaterialet er beskyttet mot at uvedkommende får innsyn i opplysningene? Pc-ene mine, både den på studiestedet og min private, er passordbeskyttet med 11-sifrede passord med en blanding av tall, bokstaver og tegn. Det er bare jeg som kjenner passordene, og jeg bytter dem ut med jevne mellomrom. Pc-ene er sikret mot nettverksangrep med brannmur, viruskontroll, spyware-beskytter m.m. Papirer og diktafonkassetter vil jeg oppbevare i låste skuffer hjemme/på studiestedet. Bare jeg har nøkkel til skuffene.	
Vil prosjektet ha prosjektmedarbeidere som skal ha tilgang til datamaterialet på lik linje med daglig ansvarlig/ student?	<input checked="" type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei	Oppgi hvilke: Vi er til sammen seks masterstudenter som har Liv Finstad som veileder i ulike politiforskningsprosjekter. Det kan hende at deler av mitt datamateriale vil være relevant også for noen av de andre studentene i prosjektet. Mine medstudenter vil

		bare ha tilgang på anonymisert materiale.
<i>Innhentes eller overføres personopplysninger ved hjelp av e-post/internett/eksternt datanett?</i>	<input checked="" type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nei	Hvis ja, beskriv hvilke opplysninger og hvilken form de har.
<i>Vil personopplysninger bli utlevert til andre enn prosjektgruppen?</i>	<input type="checkbox"/> Ja <input checked="" type="checkbox"/> Nei	Hvis ja, til hvem:
<i>Skal opplysninger samles inn/bearbeides ved hjelp av databehandler?</i>	<input type="checkbox"/> Ja <input checked="" type="checkbox"/> Nei	Hvis ja, redegjør for hvem som skal samle inn data og hvilke data dette gjelder:
<i>Hvis multisenterstudie:</i>	Redegjør for hvordan samarbeidet mellom institusjonene foregår. Hvem har tilgang til materialet og hvordan reguleres tilgangen:	
12. VURDERING/GODKJENNING AV ANDRE INSTANSER		
Er prosjektet fremleggelses-pliktig for Regional komité for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk (REK)?	<input type="checkbox"/> Ja <input checked="" type="checkbox"/> Nei	Hvis ja, legg ved eller ettersend kopi av tilråding/tillatelse.
Dersom det anvendes biologisk materiale, er det søkt REK om opprettelse av forskningsbiobank?	<input type="checkbox"/> Ja <input checked="" type="checkbox"/> Nei	Hvis ja, legg ved eller ettersend kopi av tilråding/tillatelse.
Er det nødvendig å søke om dispensasjon fra taushetsplikt for å få tilgang til data?	<input type="checkbox"/> Ja <input checked="" type="checkbox"/> Nei	Hvis ja, legg ved eller ettersend kopi av tilråding/tillatelse.
Er det nødvendig med melding til Statens legemiddelverk?	<input type="checkbox"/> Ja <input checked="" type="checkbox"/> Nei	Hvis ja, legg ved eller ettersend kopi av tilråding/tillatelse.
Andre	<input checked="" type="checkbox"/> Ja	Angi hvem. Prosjektet må godkjennes av politimesteren i _____. Veileder

	<input type="checkbox"/> Nei kontakter politimesteren og søker om godkjenning.
13. PROSJEKTPERIODE	
<i>Oppgi tidspunkt for når datainnsamlingen starter – <u>prosjektstart</u> samt tidspunkt når behandlingen av personopplysninger opphører – <u>prosjektslutt</u>.</i>	Prosjektstart (ddmmåååå): 15.02.2010 Prosjektslutt (ddmmåååå): 15.06.2011
<i>Gjør rede for hva som skal skje med datamaterialet ved prosjektslutt.</i>	<input checked="" type="checkbox"/> Datamaterialet skal anonymiseres. Gi en redegjørelse for hvordan datamaterialet anonymiseres. Listen med direkte personidentifiserende opplysninger skal tillintetgjøres, og lydbånd vil bli slettet. Resten av materialet vil fortsatt ha indirekte identifiserende opplysninger, men jeg ønsker å oppbevare det mest mulig intakt med tanke på mulig senere forskning. Jeg vil oppbevare dette følsomme datamaterialet i et låst skap hjemme som bare jeg har tilgang på. <input type="checkbox"/> Datamaterialet skal oppbevares med personidentifikasjon Hvor skal datamaterialet oppbevares? Gi en redegjørelse for hvorfor datamaterialet skal oppbevares med personidentifikasjon:
14. FINANSIERING	
Studentprosjekt ved Universitetet i Oslo	
15. TILLEGGSOPPLYSNINGER	

Noen kommentarer til andre punkter i meldeskjemaet.

Ad registrering av direkte personidentifiserende opplysninger: Dette vil kun bli registrert i det øyemed å komme i kontakt med informantene, eventuelt for å avtale oppfølgingsintervju.

Ad registrering av sensitive personopplysninger: Jeg planlegger ikke å spørre direkte om fagforeningsmedlemskap. Men på grunn av oppgavens tema kan jeg ikke utelukke at intervjuene vil komme inn på fagforeningsmedlemskap, for eksempel hvis informanter selv tar det opp. Slik informasjon vil jeg anonymisere i den ferdige masteroppgaven.

Ad opplysninger om tredjeperson: Da flere av spørsmålene i intervjuguiden handler om situasjoner informantene har opplevd i møte med publikum, er det mulig jeg vil få informasjon om publikum. Jeg spør også om hvordan informantenes kolleger snakker om/vurderer ulike sider ved arbeidssituasjonen, og vil derfor få opplysninger om kollegene også. Slik tredjepartsinformasjon vil bli lagret på samme måte som personidentifiserende opplysninger, og slettet/makulert når prosjektet er over. Jeg vil anonymisere disse tredjepartsopplysningene i den ferdige masteroppgaven (ved å endre indirekte og fjerne eventuelle direkte personidentifiserende opplysninger).

16. ANTALL VEDLEGG

Oppgi hvor mange vedlegg som legges ved meldeskjemaet.

2

11.3 Informasjonsskrivet som ble formidlet til politidistrikter der jeg ønsket å rekruttere informanter.

Jeg gjør oppmerksom på at jeg har fjernet mine og veileders kontaktopplysninger.

Institutt for kriminologi og rettssosiologi
Mari Barwin
PB 6706 St. Olavs plass
0130 Oslo

Navn på måned 2010

Tlf: _____

Epost: _____

Forespørsel om å delta i intervju i forbindelse med en masteroppgave

Jeg tar mastergraden i rettssosiologi ved Universitetet i Oslo, og har nå begynt å forberede den avsluttende masteroppgaven. Temaet for oppgaven er hvilke regler politiet bruker når de gjennomfører proformakontroll av norsk-utenlandske ektepar som søker familiegjenforening i Norge

For å få svar på spørsmålene mine, ønsker jeg å intervju ansatte i politiet som jobber med proformakontroll. Planen er å intervju ansatte i flere ulike politidistrikter.

Et intervju vil foregå som en samtale om din alminnelige arbeidssituasjon. Spørsmålene vil dreie seg om hvilke regler du følger når du jobber med proformakontroll. Med ”regler” tenker jeg ikke bare på lover og forskrifter, men også på rutiner og opplæring, instruksjer og rundskriv. Jeg vil også gjerne vite hva du mener om opplæringen og veiledingen du har fått/får i arbeidet. I tillegg vil jeg stille noen spørsmål om utdanning og tidligere yrkeserfaring. Jeg kommer til å ta notater mens vi snakker sammen. Dersom det er i orden for deg, vil jeg også bruke lydopptaker for å få med så mye informasjon som mulig fra samtalen. Intervjuet vil ta mellom én og en og en halv time, og vi blir sammen enige om tid og sted.

Det er ikke nødvendig at du har tenkt over regelbruk i arbeidet for at du skal kunne delta – for meg er det interessant å snakke med alle som jobber med proformakontroll.

I den ferdige masteroppgaven min vil verken du eller arbeidsstedet ditt kunne gjenkjennes av andre. Det er frivillig å være med, og du kan trekke deg når som helst underveis, uten å måtte begrunne hvorfor du trekker deg. Alle opplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Dersom du trekker deg vil alle opplysninger jeg har om deg bli slettet. Når oppgaven er ferdig, innen utgangen av juni 2011, vil alle opplysninger i prosjektet anonymiseres, og lydopptak vil bli slettet.

Min antagelse er at det er flest sivilt ansatte som arbeider med proformakontroll. Jeg vil understreke at det har vært forsket lite på sivilt ansatte i norsk politi. Deltar du i denne studien, får du en anledning til å dele erfaringer og tanker du har gjort deg i arbeidet. I tillegg bidrar du til å belyse temaer som kan være relevant for arbeidssituasjonen til flere av de sivilt ansatte i norsk politi, som for eksempel opplæring, etterutdanning, og forholdet mellom skjønn og sentralstyring.

Dersom du ønsker å la deg intervju, er det fint om du tar kontakt med meg på epost. Skriv eller ring gjerne dersom det er noe du lurer på. Telefonnummeret mitt er 906 33 030, og epostadressen min er _____ Har du spørsmål, kan du også kontakte min veileder, professor Liv Finstad ved Institutt for kriminologi og rettssosiologi, på telefonnummer _____

Prosjektet er godkjent av Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste A/S.

Med vennlig hilsen

Mari Barwin
Institutt for kriminologi og rettssosiologi
PB 6706 St. Olavs plass
0130 Oslo

Tlf: _____

Epost: _____

Samtykkeerklæring:

Jeg har mottatt informasjon om studien av regelbruk i proformakontrollen, og ønsker å stille på intervju. Jeg vet at jeg når som helst kan trekke meg fra studien, uten å måtte oppgi grunn.

Signatur

Navn med blokkbokstaver

11.4 Intervjuguiden jeg tok utgangspunkt i under intervjuene.

Problemstilling - hovedspørsmål:

- Hvilken rolle spiller skjønn når politiets saksbehandlere velger ut ektepar for proformakontroll og gjennomfører proformakontrollen?

Underspørsmål:

- Hvilke relevante rettskilder kjenner saksbehandlerne til, og hvilke bruker de?
- (Hvordan) reflekterer de over rettskildebruken?
- Hvilken plass spiller skjønn i rettsanvendelsen?

Del I: Bakgrunnsinformasjon.

Svarene jeg får her vil gi innganger til oppfølging på de senere spørsmålene.

1. Hvor gammel er du?
2. Hva slags utdanning har du?
3. Hva slags tidligere arbeidserfaring har du?
4. Hvor lenge har du jobbet i politiet?
5. Hvor lenge har du jobbet med proformasaker?

6. Hvor mange er dere som jobber med proformasaker på din arbeidsplass?
7. Hva slags yrkes- og utdanningsbakgrunn har kollegene dine?

Del II: Hvordan er politiets rettskildebruk i gjennomføringen av proformakontroll (utvelgelse av par samt intervjuer)?

Hvilke relevante rettskilder kjenner saksbehandlerne til, hvilke bruker de mest, og hvordan reflekterer de over rettskildebruken?

1. Hvordan vil en vanlig førstegangsbehandling foregå? Beskriv en "vanlig" sak fra den opprettes og til du er ferdig med den.

Stikkord til meg selv, evt. oppfølgingsspørsmål el. spørsmål for å avklare hva som er blitt sagt

Regelbruk i de ulike stadiene – spør om regelbruken for hvert stadie. Ha liste med alternativer – f.eks. lov, forskrift, lokal rutine, lokal instruks, sentral instruks, sentralt rundskriv, annet, vet ikke.

Hvorfor brukes disse/denne regelen i de ulike stadiene – spør om begrunnelse. F.eks. har lært at det skal gjøres slik, det er praktisk e.l. Ha liste med alternativer – f.eks. det er praktisk, jeg har lært at det skal gjøre sånn, det står i instruks, annet, vet ikke.

Skjønnsgrad i de ulike stadiene – spør om skrittet innebærer mye skjønn, eller om det er bundet. Spør evt. om hva det er bundet av.

Vurdering av regelbruk i de ulike stadiene – spør om hva informanten synes om regelbruken for hvert stadie.

Tanken er at jeg vil få bedre svar på spørsmål 2 – 7 etter å ha "varmet" opp med en "typisk" sak

2. Hvordan vil en vanlig fornyelsesbehandling foregå?
3. Hvordan fordeler dere saker til behandling?
4. Har dere i seksjonen en fast rutine dere følger når dere *velger* ut fornyelsessaker for nærmere kontroll?
5. Vet du om det er vanlig å følge den?
6. Pleier du å følge den?
7. Har dere i seksjonen en fast rutine dere følger når dere *utfører* kontrollen?
8. Vet du om det er vanlig å følge den?

9. Pleier du å følge den?
10. I noen av stadiene (*referér til konkret eksempel fra tidligere svar*) har du detaljerte og klare regler å holde deg til. Hva synes du om å ha slike detaljerte regler?
11. I noen av stadiene (*referér til konkret eksempel fra tidligere svar*) står du friere til å avgjøre fremgangsmåten din. Hva synes du om dette?
12. Man kan se for seg ulike hensyn som er viktige når man gjør en jobb. Eksempler på sånne hensyn kan være effektivitet, grundighet, rettferdighet, likebehandling. Hvilken eller hvilke hensyn synes du er viktigst når du utfører jobben din?
13. Kan du gi et eksempel på hva du mener med denne/disse hensynet/ene?
14. Hvorfor synes du denne/disse hensynet/ene er viktigst?
15. Stille spørsmål om praktisk løsning dersom to hensyn som kommer i konflikt med hverandre trekkes frem, for eksempel effektivitet og grundighet.
16. Har du noen gang vært i tvil om regelbruk eller fremgangsmåte i proformakontrollen?
17. Hvis ja, kan du fortelle om én eller flere ganger det har hendt?
18. Hva gjorde du i den situasjonen/de situasjonene?
19. Hva synes du om denne situasjonen/disse situasjonene i dag?
20. Forteller du kolleger om slike situasjoner? Hvis ja, hva forteller du om slike situasjoner?
21. ...og hva forteller kollegene dine om slike situasjoner?
22. Nå har vi snakket om noen proformasaker som kan være krevende. Har den nærmeste lederen din noen gang snakket med deg om slike situasjoner?
23. Hvis ja, hva hendte? Gi gjerne ett eller flere eksempler.
24. Hvis nei, hva tror du er grunnen til at slike situasjoner ikke blir snakket om?
25. Hva vet du om hvordan andre politidistrikter jobber med proformakontroll?
26. Hva synes du om måten andre politidistrikter jobber med proformakontroll?
Sammenlign gjerne med hvordan ditt distrikt/din seksjon jobber.

Del III: Hva slags opplæring får de (både i rettskildebruk og i praktisk kontrollarbeid), og hva slags opplæring ønsker de?

27. Hva slags opplæring har du fått i før du begynte å jobbe med proformakontroll?
28. Hva synes du om opplæringen?
29. Hva vet du om opplæringen kollegene dine har fått?
30. Hva tror du kollegene dine synes om opplæringen?
31. Har du fått opplæring om *regelbruk* i proformaarbeidet? Fortell.
32. Er det noe du savner i opplæringen, eventuelt hva?
33. Når andre skal få opplæring før de jobber med proformakontroll – er det noe du synes det er særlig viktig at de lærer?

Del V – Eventuelt

34. Er det sider ved arbeidet ditt som jeg ikke har spurt om, men som du synes jeg burde ha spurt om? Hva da?

Hvordan synes du om det har vært å ha denne samtalen? Hvordan var kontakten? Var det noe som var uklart?