

Storskog-krisen 2015 og utvidet  
instruksjonsmyndighet over  
Utlendingsnemnda

*En analyse av to beslutningsprosesser*

Mia B. Nilssen Haave



Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Våren 2017

Antall ord: 36 342



**Storskog-krisen 2015 og utvidet  
instruksjonsmyndighet over  
Utlendingsnemnda**

En analyse av to beslutningsprosesser

Mia B. Nilssen Haave

Oslo, mai 2017

© Mia B. Nilssen Haave

2017

Storskog-krise 2015 og utvidet instruksjonsmyndighet over Utlendingsnemnda – en analyse  
av to beslutningsprosesser

Mia B. Nilssen Haave

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

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

IV

# Sammendrag

I 2015 opplevde Norge den sterkeste pågangen av asylsøkere man noen gang har registrert. På grenseovergangen Storskog i Finnmark oppstod en uoversiktlig situasjon, da asylankomstene nærmest gikk fra null til to hundre asylsøkere per dag. Totalt ankom over 5000 asylsøkere Storskog i løpet av høstmånedene, hvorav de fleste ble betraktet som såkalte grunnløse asylsøkere uten beskyttelsesgrunnlag i Norge. Det store omfanget skapte stort press på registrerings-, mottaks- og behandlingskapasitet, og en følelse av kaos og mangel på kontroll over egne grenser bredte seg i det politiske miljøet, media og befolkningen. Situasjonen på Storskog utløste derfor et behov for umiddelbar politisk reaksjon og igangsatte en politisk prosess med sikte på å håndtere den kraftige flykntingtilstrømningen på en effektiv måte. Denne studien søker forklaring og forståelse for hvordan Storskog-situasjonen skapte anledning til å få gjennomført en omfattende politisk endring – tiltaket om å utvide instruksjonsmyndigheten over Utlendingsnemnda (UNE) til å gjelde lovtolkning og skjønnsutøvelse i behandlingen av asylsaker.

Studier av politisk endring er et viktig forskningsområde innen statsvitenskapen. Denne studien er forankret i en teoretisk debatt om hvordan man best kan forstå og forklare politisk endring. Utvidet instruksjonsmyndighet over UNE ble foreslått også i 2010, uten å bli vedtatt. Studien er en komparativ casestudie, som søker forståelse av situasjonen i 2015 gjennom sammenlikning med situasjonen i 2010. Den empiriske analysen struktureres og forstås i lys av flerstrømstilnærming til beslutningstaking, teori om problemdefinering og teori om handlingsvalg under krisesituasjoner. Flerstrømsmodellen tillegger både strukturelle faktorer og individuelle aktører forklaringskraft for beslutningsprosessens utfall, og utforsker forholdet mellom tilfeldigheter og strategisk handling. Utvidelsen av instruksjonsadgangen over UNE i 2015 analyseres som et politisk utfall skapt i et mulighetsvindu som oppstod da den kraftige tilstrømningen av såkalt grunnløse asylsøkere ble definert som et problem. Regjeringen fremmet et løsningsalternativ som allerede var utredet fem år tidligere og som de hadde ønsket seg i lang tid. Regjeringen var en sentral aktør i denne beslutningsprosessen som fikk utvidet handlingsrom som følge av krise og hastverk. Regjeringen fremmet en bestemt forståelse av flykntingsituasjonen og koblet sin problemforståelse til en foretrukket løsning. Undersøkelsen har identifisert en rekke aktiviteter som har bidratt til å muliggjøre denne koblingen. Sammenlikningen med situasjonen i 2010 viser at konteksten er avgjørende for hvilken politikk som er mulig å realisere.



# Forord

En lang studenttilværelse avsluttes med denne masteroppgaven. Årene på Blindern og på utveksling i Normandie og Paris har gitt meg både kunnskap, vennskap og livserfaringer.

Arbeidet med masteroppgaven har vært en spennende og lærerik prosess. Jeg vil takke min veileder Anton Steen for å ha introdusert meg til innvandrings- og integreringsfeltets mange problemstillinger, og for all motivasjon, tilgjengelighet, gode råd og konstruktive kritikk underveis i arbeidet. Oppgaven hadde heller ikke blitt den samme uten mine informanter som forsynte meg med verdifull innsikt og kunnskap om prosessene. Disse fortjener en stor takk.

Til ”lunsjgruppa” vil jeg si takk for alt av faglig og sosialt samvær. Ser frem til flere lunsjer selv etter at vi har flyttet ut av lesesalen. Takk for betingelsesløs støtte fra mamma og pappa, mine brødre og min samboer. Jeg setter pris på deres vilje og evne til å lytte og oppmuntre. Min bror Morten har særlig fortjent en takk for årelang støtte på skolebenken. Jeg har lært så mye av deg og du er et stort forbilde.

Jeg tar fullt ansvar for innhold og eventuelle feil og mangler i masteroppgaven.

Oslo, 23. mai 2017

Mia B. Nilssen Haave





# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>Innledning og problemstilling</b>	<b>1</b>
1.1	En spesiell prosess med store konsekvenser	3
1.2	Studiens plass i forskningslitteraturen	3
1.2.1	Innvandringspolitikk og innvandringskontroll	4
1.3	Teoretisk rammeverk	7
1.4	Metode og data	8
1.5	Oppgavens oppbygging	8
<b>2</b>	<b>Bakgrunn</b>	<b>10</b>
2.1	Flyktnings situasjonen i 2010 og 2015	10
2.1.1	Europeisk og skandinavisk kontekst	12
2.2	Norsk statsforvaltning og instruksjonsmyndighet	12
2.2.1	Instruksjonsmyndighet i utlendingsforvaltningen	13
2.3	Aktørene i utlendingsforvaltningen	14
2.3.1	Saksgang	14
2.4	Utlendingsloven og forholdet til internasjonale forpliktelser	15
<b>3</b>	<b>Teori: Flerstrømstilnærming til beslutningstaking</b>	<b>18</b>
3.1	Mulighetsvindu	21
3.2	Prosesser: tre strømmer	23
3.2.1	Løsningsstrømmen	24
3.2.2	Problemstrømmen	25
3.2.3	Politikkstrømmen	29
3.3	Deltakende aktører	30
3.3.1	Politiske entreprenører	31
3.4	Flerstrømsmodellens sentrale antakelser	32
3.4.1	Tvetydighet	32
3.4.2	Manipulering	33
3.4.3	Aktør og struktur	34
3.4.4	Rasjonalitetsforståelse	35
3.5	Teoretiske forventninger til empiriske observasjoner	35
<b>4</b>	<b>Metode og data</b>	<b>37</b>

<b>4.1</b>	<b>Analysens vitenskapsteoretiske utgangspunkt .....</b>	<b>37</b>
<b>4.2</b>	<b>Sammenliknende casestudie som forskningsstrategi.....</b>	<b>37</b>
4.2.1	Utfordringer ved utvalg av case .....	39
<b>4.3</b>	<b>Validitet.....</b>	<b>40</b>
4.3.1	Generaliseringspotensiale .....	40
<b>4.4</b>	<b>Reliabilitet.....</b>	<b>41</b>
<b>4.5</b>	<b>Innsamling av datamateriale .....</b>	<b>42</b>
4.5.1	Offentlige dokumenter .....	42
4.5.2	Media.....	43
4.5.3	Intervjuer .....	43
<b>4.6</b>	<b>Forskningmessige utfordringer knyttet til innsamling av data.....</b>	<b>45</b>
<b>5</b>	<b>Empiri.....</b>	<b>47</b>
<b>5.1</b>	<b>Fire sentrale hensyn og instruksjonsmyndighet .....</b>	<b>47</b>
5.1.1	Politisk styring .....	47
5.1.2	Legitimitet.....	48
5.1.3	Rettsikkerhet.....	48
5.1.4	Effektivitet .....	49
<b>5.2</b>	<b>Variierende vektlegging av de fire sentrale hensynene .....</b>	<b>50</b>
5.2.1	2001: UNEs etablering og første år.....	50
5.2.2	2005: Endringer i styringsforholdene på utlendingsfeltet.....	52
5.2.3	2009: Regjeringen bestiller utredning om økt instruksjonsmyndighet over UNE ...	52
5.2.4	2015: Politiske avveininger under flyktnings situasjonen .....	56
<b>5.3</b>	<b>Hvorfor forskjellig vektlegging av hensynene? .....</b>	<b>57</b>
5.3.1	Regjeringsmakt.....	57
5.3.2	Kritiske høringsinnspill i 2010 .....	59
5.3.3	Stortingsdebatten i 2015.....	60
<b>5.4</b>	<b>Argumentene for og imot instruksjonsmyndighet i 2015 .....</b>	<b>62</b>
5.4.1	Forhindre misbruk av asylinstituttet.....	62
5.4.2	Rask praksisendring.....	63
5.4.3	Behov for politiske verktøy .....	64
5.4.4	Svekket rettsikkerhet.....	65
<b>5.5</b>	<b>Politisering og sikkerhetisering av utlendingsfeltet.....</b>	<b>67</b>
5.5.1	Krise.....	68
5.5.2	Sikkerhetisering .....	68
<b>5.6</b>	<b>Holdning til innvandring i befolkningen .....</b>	<b>69</b>
<b>5.7</b>	<b>Hvordan har instruksjonsmyndigheten over UNE blitt brukt? .....</b>	<b>70</b>

<b>6</b>	<b>Analyse: To forsøk på å utvide instruksjonsmyndigheten over UNE .....</b>	<b>73</b>
6.1	Løsningsstrømmen.....	74
6.2	Problemstrømmen .....	80
6.2.1	Problemdefinerer .....	81
6.2.2	Problemets natur .....	82
6.2.3	Problemets årsak.....	87
6.2.4	Trekk ved problempopulasjon.....	88
6.2.5	Løsningens natur .....	89
6.3	Politikkstrømmen .....	90
6.4	Mulighetsvindu.....	95
6.4.1	Begrenset mulighetsvindu i 2010.....	95
6.4.2	Åpent mulighetsvindu i 2015.....	96
<b>7</b>	<b>Avslutning.....</b>	<b>99</b>
7.1	Konklusjon .....	99
7.2	Implikasjoner av funnene og veien videre.....	103
	<b>Litteraturliste .....</b>	<b>105</b>
	<b>Vedlegg .....</b>	<b>117</b>

## **Figurliste**

Figur 2.1 Antall asylsøknader 1986-2015 .....	10
Figur 2.2 Asylsøknader fra 1. januar 2014 til 31. desember 2016.....	11
Figur 2.4 Saksgang i UNE.....	15
Figur 3.2 Flerstrømsmodellens strukturerende elementer .....	18
Figur 3.1 Agendanivåer .....	20
Tabell 5.1. Holdning til flyktningers adgang til Norge .....	70

## **Vedlegg**

Vedlegg 1: Informantliste

Vedlegg 2: Intervjuguide

Vedlegg 3: Informantbrev

Vedlegg 4: Forkortelser

# 1 Innledning og problemstilling

I november 2015 ble et knippe forslag til innstramminger i utlendingsloven (2008) hastebehandlet i Stortinget, vedtatt og iverksatt på kun én uke. Bakteppet for innstrammingerne var den såkalte flyktningkrisen i Europa gjennom 2015, hvor den sterkt økende asyltilstrømningen presset mange europeiske lands registrerings- og mottakskapasitet. Blant de 65,3 millioner<sup>1</sup> menneskene som var på flukt på verdensbasis ved inngangen til 2016, har 24,3 millioner reist ut av sitt hjemland. Også Norge opplevde et stort oppsving i flyktningankomster i 2015: I følge Utlendingsdirektoratet (UDI, 2015a) søkte flere enn 31 000 personer asyl i Norge i 2015, sammenliknet med omtrent 11 500 asylsøknader mottatt i løpet av 2014 (UDI, 2014).

Over 5000 av asylsøkerne som kom til Norge i 2015 ankom grensestasjonen Storskog i Finnmark. Denne grensen er også en Schengen-grense mellom Russland og Norge. De første asylsøkerne som benyttet denne nordlige flyktningruten gjennom Russland til Norge, passerte grensen på sykkel i september 2015 og bestod primært av syrere. Disse skapte trolig presedens for andre som ville migrere til Norge, for i november samme år passerte på det meste nærmere 200 flyktninger over Storskog-grensen daglig. Blant disse var over 40 ulike nasjonaliteter representert, hvorav mange hadde oppholdt seg lovlig i Russland i lang tid allerede og derfor ble betraktet som såkalt *grunnløse* asylsøkere uten rett til opphold i Norge (Trellevik og Arvola 2015; Prop. 16 L (2015-2016): 6). Situasjonen på Storskog har gitt flyktning- og asylpolitikk fornyet relevans og oppmerksomhet hos både politikere og opinion, utløste et akutt behov for politisk handling og igangsatte en politisk prosess med sikte på å håndtere den kraftige flyktningtilstrømningen på en effektiv måte.

Som svar på situasjonen som oppstod på Storskog presenterte regjeringen et lovforslag om innstramminger i utlendingsloven (2008) (Prop. 16 L (2015-2016): 5, 24)<sup>2</sup>. En av disse endringene innebar en opphevelse av utlendingsloven § 76 annet ledd og tredje punktum (2008), som begrenset Justis- og beredskapsdepartementets instruksjonsadgang over Utlendingsnemnda (UNE) når det gjelder lovtolkning og skjønnsutøvelse i behandlingen av

---

<sup>1</sup> Eksklusive naturkatastrofeflyktninger

<sup>2</sup> For de andre tiltakene i samme lovproposisjon, se Prop. 16 L (2015-2016): 5, 24

klagesaker etter utlendingsloven. Det er dette tiltaket, som bevilget departementet utvidet instruksjonsmyndighet over UNE, som studeres i denne masteroppgaven.

Utvidelsen av instruksjonsmyndigheten over UNE skiller seg fra de øvrige tiltakene, som er mer direkte tilknyttet grensekontrollen og håndteringen av de høye ankomsttallene. Gjennom instruksjonsmyndighet om lovtolkning og skjønnsutøvelse kan regjeringen gjennom departementet styre hvordan UNE skal behandle klager på avviste asylsøknader. Akkurat denne endringen er interessant fordi den rører ved både prinsipielle, substansielle og organisatoriske elementer ved innvandringspolitikken. Den belyser både styringsutfordringer på utlendingsfeltet og den vedvarende problemstillingen i statsvitenskapsfaget om forholdet mellom politisk styring og faglig autonomi i statsforvaltningen, og om hvilken utstrekning forvaltningen blir, og burde bli, styrt av politikere. Her finnes det store meningsforskjeller mellom politiske partier og mellom aktører fra sivilsamfunnet.

Utvidet instruksjonsmyndighet over UNE har vært utredet tidligere, i 2010, uten å ha nådd helt frem til endelig beslutning den gangen (Prop. 16 L (2015-2016): 7). Dette utgjør et interessant utgangspunkt for oppgaven, fordi *noe* med situasjonen i 2015 må ha vært annerledes siden man denne gangen vurderte tiden som moden for å ekspandere den politiske styringen av utlendingsfeltet. Å rette oppgavens fokus mot dette ene vedtaket gir mulighet til å presisere undersøkelsens teoretiske, empiriske og metodiske rammer tilstrekkelig til å kunne gå ordentlig i dybden i én avgrenset tematikk.

I denne oppgaven vil jeg sammenlikne de to tilfellene (i 2015 og i 2010) hvor utvidelse av instruksjonsadgangen over UNE har blitt foreslått. Studien struktureres og forstås i lys av flerstrømsmodellen, som dermed er min analytiske inngangsport. Sammenlikningen gir grunnlag for å forklare den politiske beslutningsprosessen og utfallet i de to tilfellene, med henblikk på agendasetting, generering og overveielse av løsningsalternativer, og politisk klima. Dette utgjør bakgrunnen for min problemstilling:

*Hvordan kan man forklare og forstå utvidelsen av Justis- og beredskapsdepartementets instruksjonsmyndighet over Utlendingsnemnda under Storskog-krisen?*

## **1.1 En spesiell prosess med store konsekvenser**

Det som gjør akkurat denne politiske beslutningsprosessen til et interessant studieobjekt er for det første hastekarakteren, som innebar at både komitébehandling og høringsrunde uteble av tidshensyn. Lovforslaget som regjeringen presenterte ble hastebehandlet i Stortinget og vedtatt med kortest mulig mellomrom (72 timer) (Stortinget, 2016a; Stortinget, 2016b). Det har tilsynelatende ikke vært gjennomført en så rask lovbehandling i Norge siden andre verdenskrig (Dagens Næringsliv, 2015). Regjeringen ville ha lovendringen permanent, men etter stortingsbehandlingen ble den justert til å gjelde midlertidig til 1. januar 2018, etter forslag fra Kristelig Folkeparti (KrF). Ellers gikk alle forslagene gjennom, og kun Sosialistisk Venstreparti (SV), Miljøpartiet De Grønne (MDG) og Venstre (V) stemte imot (Stortinget, 2016b). Både innholdet i forslaget og måten det ble vedtatt på har i etterkant vært utsatt for kritikk fra utenforstående aktører, spesielt at det ikke ble utført komitébehandling eller høringsrunde på grunn av behandlingens hastekarakter (Sandvik, 2015; UNE, 2016). Dessuten rører endringen ved sentrale prinsipper i rettsstaten.

Samtlige tiltak som ble foreslått og vedtatt gikk i klar restriktiv retning og fungerer som verktøy for ytterligere å styre innvandreres mulighet til å få adgang til landet. Videre hadde hastekarakteren implikasjoner for hvilke aktører som fikk delta i prosessen, noe som potensielt også kan ha fått betydning for utfallet (Sandvik, 2015). Også lovendringens innhold og budskapet det sender til flyktninger, innbyggere i Norge og til myndigheter i andre land er interessant i seg selv. Regjeringen har ved flere anledninger uttalt at Norge skal få den strengeste asylpolitikken i Europa (Lofstad og Ottosen, 2015). Nasjonale myndigheters handlingsrom i asylpolitikk har fått spesielt tydelig relevans under flyktningkrisen de siste par årene, hvor man har opplevd et handlingslammet EU, brudd på Dublin-avtalen, unntak fra Schengen-avtalen, og land som nærmest om kapp har innført strengere og strengere asylpolitikk. Flyktningpolitikk har også sammenheng med andre aktuelle, viktige og dyptgripende utfordringer knyttet til terrorisme og fremmedfrykt, velferdsstatens bærekraft og ikke minst integrering.

## **1.2 Studiens plass i forskningslitteraturen**

Den politiske prosessen som endte med innstramminger i utlendingsloven i november 2015 er interessant fordi den er et sentralt ledd i håndteringen av den såkalte flyktningkrisen i Norge. Gitt den spesielle behandlingsmåten har jeg lyst til å utforske nærmere hvordan

vedtaket om instruksjonsmyndighet ble realisert og hva det innebærer symbolsk og for faktisk håndtering av immigrasjonen. Slik får jeg prøvd flerstrømsmodellens forklaringskraft på en beslutningsprosess under ”krise”, sammenliknet med en beslutningsprosess under normale omstendigheter. Flerstrømsmodellen er et kjent utgangspunkt for studier av politiske beslutningsprosesser. Så vidt meg bekjent er det ingen før meg som har studert instruksjonsmyndighet over UNE med denne komparative innfallsvinkelen, eller som har studert beslutningsprosessen etter Storskog-krisen i lys av flerstrømsmodellen.

Casestudien gjennomføres i lys av eksisterende litteratur om innvandringspolitikk og innvandringskontroll. Kunnskap om innvandringspolitikk er et viktig bakteppe for vurderingen av beslutningsprosessen i forbindelse med situasjonen på Storskog.

### **1.2.1 Innvandringspolitikk og innvandringskontroll**

Internasjonal migrasjon vil eksistere så lenge verden er inndelt i suverene stater og så lenge det er ulikheter mellom statene (Hampshire 2013: 2). Derfor er det nyttig å opparbeide kunnskap om dynamikken som styrer innvandringspolitikken på nasjonalt nivå. Kontroll og integrering er to atskilte sider av innvandringspolitikken, men som likevel påvirker hverandre gjensidig. Eksempelvis må velferdsgodene som tilbys immigranter balanseres med antallet som får opphold. Et av mange dilemmaer innenfor innvandringspolitikken er at begrensede velferdsgoder kan bidra til å gjøre et land mindre attraktivt som destinasjon for migranter, samtidig som gode velferdsordninger regnes for å være en forutsetning for god integrering av de innvandrerne som kommer (Brochmann 2010: 23, 30). Denne oppgavens tematikk tilhører den delen av innvandringspolitikken som vedrører immigrasjonskontroll, som overordnet handler om styring av innvandringen til landet. Denne styringen kan gjøres på mer eller mindre åpen eller restriktiv måte.

Innvandringspolitikk befinner seg i skjæringspunktet mellom internasjonal og nasjonal politikksfære, og den internasjonale konteksten til enhver tid er derfor avgjørende for utviklingen av nasjonal innvandringspolitikk (Brochmann 1999: 6). Utviklingen i nasjonal innvandringspolitikk responderer på svingningene i internasjonal migrasjon, og er derfor delvis styrt av drivkrefter utenfor Norges grenser. Det er ofte økonomisk eller fysisk fare som utløser internasjonal migrasjon. Opplevd fare grunnet krig eller politisk, sosial eller kulturell intoleranse fungerer dermed som drivkrefter for migrasjon (Papademetriou 2003: 40-41).



Miljøkatastrofer kan også forårsake migrasjonsstrømmer. For enkelte kan migrasjon primært være motivert av for eksempel økonomiske eller familiære grunner. Globaliseringstrender gjør at migranter kan reise lengre avstander enn før og får informasjon fra land som Norge raskere. Dette har ført til at innvandrergruppene er mer differensiert nå enn tidligere (Brochmann 2010: 22).

Stater praktiserer gjerne forskjellige typer innvandringsregulering for ulike innvandringskanaler. Det finnes tre overordnede legale kanaler for innvandring: arbeidsinnvandring, familiegjenforening og flyktninger. Flyktninger omfatter både kvoteflyktninger, konvensjonsflyktninger (asyl) og andre personer som har beskyttelsesbehov. I tillegg finnes irregulære innvandrere som ikke har oppholdstillatelse eller særlige rettigheter i landet. Av ulike grunner kan stor innvandring oppfattes som et problem, og enkelte av innvandringstypene oppfattes som uønsket, mens andre typer innvandring er mer ønsket. Dermed er det hensiktsmessig for nasjonale myndigheter å ha kontroll med og styre innvandringen, og både kontrollmetodene og innvandrerkategoriene har blitt mer avanserte for å kunne praktisere en differensiert innvandringskontroll. Dette medfører imidlertid større byråkratisering og komplisert rettsutvikling, som potensielt kan være et hinder for en effektiv utlendingsforvaltning og kontroll fra myndighetenes side (Brochmann 2010: 22, 28-33). Innvandringskontroll kan defineres som et lands "[...] rules and procedures governing the selection, admission and deportation of foreign citizens" (Brochmann 1999: 9). Kontrolltiltak tjener til å imøtekomme mottakerlandets behov for regulering av innvandringen på bakgrunn av sosiale og kulturelle, økonomiske og sikkerhetsmessige argumenter (Brochmann 1999: 6). Disse begrunnelsene må imidlertid ikke stå i konflikt med internasjonale forpliktelser og menneskerettighetshensyn. Både nasjonale interesser og internasjonale hensyn er således sentrale i utformingen av politikk på innvandringsområdet.

Man kan hevde at statssystemet i seg selv er konstituerende for internasjonal migrasjon, fordi det er forskjeller mellom stater som får mennesker til å emigrere og immigrere (Hampshire 2013: 2). Hampshire (2013) forstår asylrettighetene som en form for selvplågt styringsbegrensning hos de liberale statene. Dette synet springer ut fra liberale staters suverenitet og selvbestemmelsesrett over egne grenser og territorium, i samspill med andre grunnleggende egenskaper ved liberale demokratier som trekker immigrasjonspolitik i

henholdsvis liberal og restriktiv retning. *Rettsstaten* forutsetter at ”forvaltningen kan avlede sin myndighetsutøvelse fra et skrevet regelverk som er godkjent av demokratisk utpekte organer” (Svardal 1997: 17). Videre vektlegger enhver rettsstat individers rettigheter og binder politiske avgjørelser til føringer lagt i konstitusjonen, og trekker dermed mot åpenhet i immigrasjonsspørsmål. Det samme gjør *kapitalismen*, eller blandingsøkonomien, som forenklet forklart medfører et kontinuerlig behov for arbeidskraft fra utlandet. *Nasjonal enhet* eller kulturelt fellesskap trekker derimot i retning av en mer restriktiv immigrasjonspolitik, fordi nasjonal identitet forutsetter lukkethet overfor andre. Det *representative demokratiet*, hvor offentlig opinion har betydning for hvilken politikk som foreslås og hvilke kandidater som skal få plass i nasjonalforsamlingen og regjering, trekker også politikken i mer restriktiv retning. Offentlig opinion antas å ha forsterket betydning på saksområder som er svært politisert, sensitive, fremtredende og mye diskutert i media og blant befolkningen, slik som innvandringspolitikk (Hampshire 2013: 5-6). Det iboende spenningsforholdet mellom disse fire grunnleggende egenskapene ved liberale demokratier vil alltid ha konsekvenser for politikktutformingen på innvandringsfeltet, men kan endre seg over tid og få forskjellig uttrykk overfor ulike innvandringsgrupper. Hampshire (2013) skriver om liberale demokratier i sin allmennhet, og siden Norge er et liberalt demokrati kan argumentene være nyttige også i norsk kontekst.

Utlendingsfeltet er preget av usikkerhet og uforutsigbarhet. Når andre europeiske land strammer inn sin innvandringsregulering, oppstår en slags kontrollspiral hvor det blir om å gjøre å stramme inn tilsvarende eller ytterligere for å unngå å fremstå som et mer attraktivt ankomstland – et fenomen som ofte er kalt et ”race to the bottom” (Christensen, Lægred og Ramslien 2006: 12, 41). Kjernen i asyldebatten handler om hvordan man skal balansere innvandringsregulerende hensyn med ansvaret for å hjelpe mennesker i nød og kapasiteten til å kunne integrere de som kommer på en god måte. Flyktning- og asylpolitikk er sensitive tema både politisk og administrativt. Politikktutforming har store konsekvenser for både flyktningene og for lokalbefolkningen i mottakersamfunnene, og området er ofte svært politisert og vies mye oppmerksomhet i media på grunn av internt og eksternt press (Christensen et al. 2006: 11-12, 56). Gitt disse karakteristikkene er det grunn til å tro at hvem som får sette agendaen, definere problemet og formulere løsningsalternativer, har stor betydning for utformingen av politiske tiltak i utlendingssaker. Er dette annerledes mellom krisesituasjoner og normale omstendigheter? Hva var annerledes i 2015-situasjonen som ga

anledning til å utvide instruksjonsmyndigheten som ble frarådd i 2010? Disse er blant spørsmålene som driver dette forskningsprosjektet.

### 1.3 Teoretisk rammeverk

Oppgaven søker å forklare den politiske beslutningsprosessen i 2015 som ga anledning til å vedta utvidet instruksjonsmyndighet over UNE, og beslutningsprosessen i 2010 hvor en slik utvidelse av instruksjonsmyndigheten ikke ble vedtatt. Dette vil jeg gjøre ved hjelp av John Kingdons (1984) flerstrømstilnærming (multiple streams approach). Flerstrømsmodellen går tett på policy-prosessen (prosessen hvor igjennom politikk utvikles) og er egnet til å forklare hvordan tidlige faser i prosessen har konsekvenser for politikkutforming. Kingdon (1984) problematiserer hvorfor noen problemer og løsningsalternativer blir seriøst vurdert mens andre problemer og løsningsalternativer overses. Han identifiserer tre prosesser som påvirker agendasetting og spesifisering av løsningsalternativer: problemstrømmen (anerkjennelse av et problem), politikkstrømmen (politiske hendelser og politisk klima) og løsningsstrømmen (generering av løsningsforslag). Ifølge Kingdon (1984) er disse strømmenes dynamikk stort sett uavhengig av hverandre, men på kritiske tidspunkt vil de tre prosessene sammenkobles og skape et mulighetsvindu hvor politisk endring er gjennomførbart (Kingdon, 1984). Flerstrømsmodellen er en revidert versjon av Cohen, March og Olsens ”søppelbøttemodell” (garbage can model) for beslutningstaking. Teorien forstår systemer hvor beslutninger foretas som ”organiserte anarkier” – en term som henviser til systemets ustabile deltakelsesmønstre og aktørenes udefinerte og tvetydige preferanser. Dette er antakelser som Kingdon (1984) viderefører med flerstrømsmodellen. Timing og tilfeldigheter får stor betydning, og denne teorien står slik sett i tydelig kontrast til andre kjente måter å studere politikkutforming på, som rasjonell aktør-teori og inkrementalisme. Flerstrømsmodellens forståelse av politiske entreprenørers rolle i beslutningsprosessen importerer imidlertid et innslag av interessestyrt handling. Med dette utgangspunktet tillegges både aktører, strukturer og kontekstuelle forhold forklaringskraft.

Videre vil teori om beslutninger under krisetilstander og Rochefort og Cobbs (1993) rammeverk for problemdefinering bidra til å forstå agendasetting og valg av politisk løsning. Til sammen forsyner dette teoretiske rammeverket meg med en rekke operasjonaliserte faktorer som tjener til å strukturere analysen.

## 1.4 Metode og data

Studien vil ta form som en sammenliknende casestudie. Utvidelse av instruksjonsmyndigheten over UNE har blitt foreslått og diskutert ved to anledninger. Løsningen ble frarådd i 2010, men ble vedtatt og realisert politisk i 2015. Ved å sammenlikne de to beslutningsprosessene som ga ulikt utfall, kan jeg identifisere hvordan en rekke variabler har fått utslag i to ulike kontekster og gitt ulike forutsetninger for politikkutforming.

Kvalitativ metode egner seg for å besvare oppgavens problemstilling på grunn av behovet for kontekstuell forståelse og ikke-kvantifiserbar innsikt om årsaksforhold som best kan oppnås gjennom dybdeundersøkelser. Analysens empiriske grunnlag er samlet inn gjennom dokumentgjennomgang av offentlige dokumenter, herunder referat fra parlamentsdebatter, utredninger og evalueringer, dokumenter fra høringsinstanser og medieoppslag, samt akademisk litteratur på feltet. I tillegg har jeg gjennomført semi-strukturerte intervjuer med nøkkelpersoner fra beslutningsprosessene i 2010 og i 2015, for å triangulere datainnsamlingen og slik sikre gyldigheten av kildeutsagn. Utvalget av intervjuobjekter rommer både politiske partier i posisjon og i opposisjon på de to tidspunktene, og representanter fra utlendingsforvaltningen. Formålet med denne sammensetningen var å danne et helhetlig og nyansert bilde av de to situasjonene.

## 1.5 Oppgavens oppbygging

I neste kapittel gir jeg caset kontekst ved å redegjøre for flyktnings situasjonen i Europa og Norge i 2015. Organisasjonsformer i norsk utlendingsforvaltning, statsapparatets oppbygging og relevant lovverk på utlendingsfeltet vil også fremstilles kort i denne delen av oppgaven, fulgt av en kort diskusjon rundt spørsmålet om instruksjonsrett. Dette vil gi et nyttig utgangspunkt for videre lesning. I kapittel 3 beskriver jeg først policy-prosessen og antakelser om agendasetting. Deretter redegjør jeg for Kingdons (1984) flerstrømsmodell, som er det teoretiske rammeverket som skal strukturere analysen, og fremlegger teoriens sentrale antakelser. Rochefort og Cobbs (1993) rammeverk for problemdefinerings vil også presenteres i dette kapitlet. Kapittel 4 vil gi en presentasjon av forskningsdesign og metodisk tilnærming, samt opplegg for innsamling av data. Jeg vil også diskutere oppgavens validitet og reliabilitet i lys av metodevalg og datainnsamling. Kapittel 5 fremstiller empirisk materiale som kan bidra til å belyse problemstillingen. I kapittel 6 sammenstilles empiriske funn med teoretiske antakelser og operasjonaliserte variabler i en analyse av de to

beslutningsprosessene fra 2010 og 2015. Her vektlegges sammenlikningen av de politiske beslutningsprosessene langs flerstrømsmodellens variabler, med utgangspunkt i oppgavens problemstilling. Jeg avslutter oppgaven med noen konkluderende refleksjoner. I avslutningen besvarer jeg problemstillingen, oppsummerer grunner for konklusjonene som dras og trekker frem empiriske og teoretiske implikasjoner av disse funnene. Det er gjort et forsøk på å fremheve noen kriterier for suksess (politisk endring), og noen faktorer som synes å hemme muligheten for suksess.

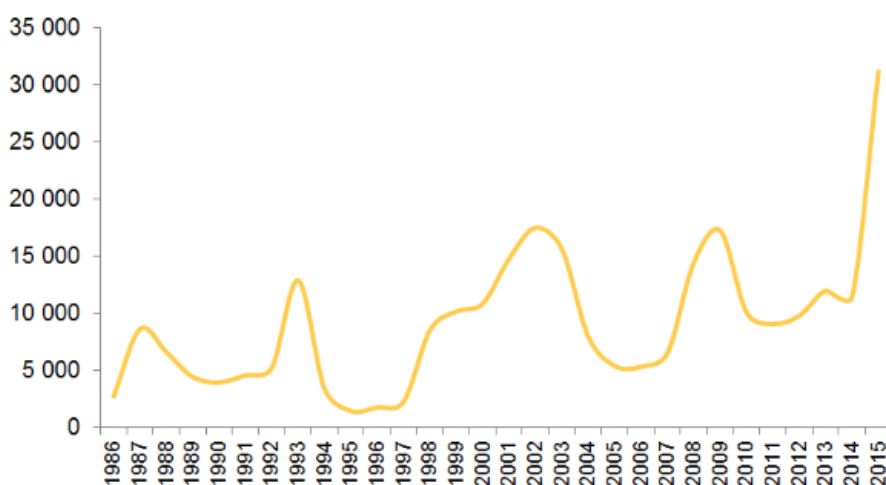
## 2 Bakgrunn

Bakgrunnskapittelet tjener til å gi caset kontekst ved å redegjøre for innholdet i situasjonen som blir kalt flyktningkrisen i Europa og Norge i 2015. Videre redegjør jeg for organisering og ansvarsforhold på utlendingsfeltet, samt sentrale bestemmelser i utlendingsloven. Kapittelet skal også gi innsikt i instruksjonsmyndighetens plass i norsk statsforvaltning og på utlendingsfeltet spesielt.

### 2.1 Flyktningssituasjonen i 2010 og 2015

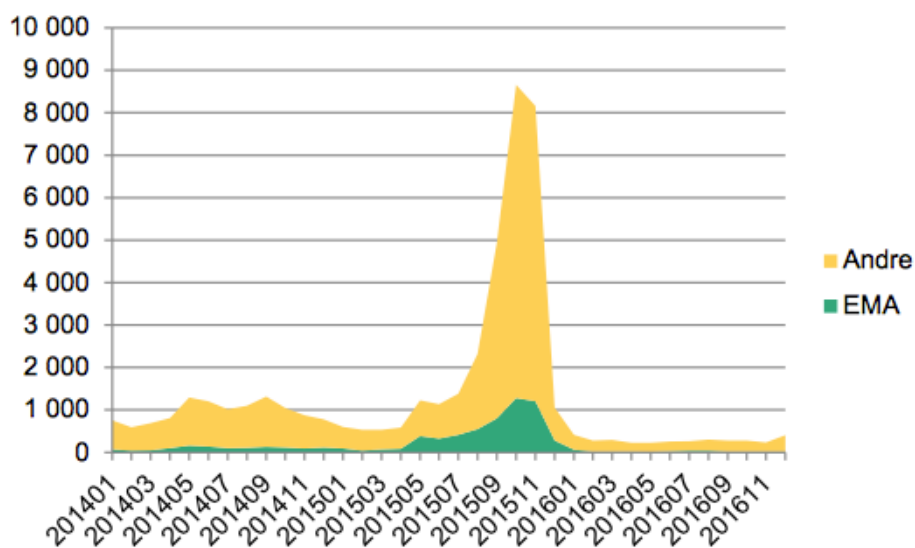
Før 2015 var det høyeste antallet asylsøknader Norge hadde mottatt i løpet av ett år 17 480 søknader (2002), mens i overkant av 31 000 personer søkte asyl i Norge i 2015. Dette tilsvarte nær en tredobling av antallet som søkte asyl i Norge året før (UDI, 2014; UDI, 2015a). Dette historisk høye ankomsttallet har sammenheng med den såkalte flyktningkrisen i 2015: Ifølge FN (2015) viser tallene fra 2015 det høyeste antallet flyktninger i verden siden andre verdenskrig. Aller flest ble drevet på flukt fra sine hjem i Syria, som følge av den internasjonaliserte borgerkrigen, terroristvirksomhet og medfølgende statsoppløsning. Antallet syrere på flukt i 2015 oversteg 1,1 millioner (FN, 2015).

Den grafiske fremstillingen nedenfor indikerer utviklingen i antall personer som har søkt om beskyttelse i Norge siden 1986. Grafen viser store variasjoner i omfang fra år til år, med topper rundt år 1993, 2002, 2009 og 2015.



Figur 2.1 Antall asylsøknader 1986-2015 (UDI, 2015b)

Diagrammet nedenfor illustrerer migrasjonssituasjonens forløp og utvikling i Norge gjennom 2014, 2015 og 2016. Antallet asylankomster steg kraftig i september, oktober og november 2015. Det er derfor ikke tilfeldig at lovinnstrammingene ble initiert i november. Gjennom høsten kom flyktningkrisen tettere på norske grenser og det politiske presset for å handle vokste. Det lave antallet asylankomster i 2016 er også slående. Således illustrerer diagrammet i hvilken grad høsten 2015 skilte seg ut med tanke på ankomsttall både i historisk sammenheng og på senere tidspunkt. Det grønne feltet viser hvor stor andel som var enslige mindreårige asylsøkere (EMA), mens det gule feltet viser alle andre asylsøkere.



Figur 2.2 Asylsøknader fra 1. januar 2014 til 31. desember 2016 (UDI 2016: 17)

Behovet for økt mottakskapasitet og effektiv behandling av asylsøknader ble spesielt tydelig etter utviklingen på Storskog i Finnmark (Prop. 16 L (2015-2016): 6). Over 5000 asylsøkerne ankom Norge via Storskog mellom september og november. Denne utviklingen igangsatte den politiske prosessen som utforskes i denne oppgaven, og som resulterte i økt instruksjonsmyndighet over UNE og andre innstramninger i utlendingsloven.

Ved månedsskiftet mellom november og desember 2015 bremsset asylankomstene til grensestasjonen på Storskog fullstendig opp. Tilstrømningen ble åpenbart stanset – antakeligvis på bakgrunn av en kombinasjon av tiltak iverksatt i Norge og lenger sør i Europa. Innstrammingene i utlendingsloven ble iverksatt 20. november 2015, og kan tenkes å ha fungert både som et fysisk hinder og preventivt gjennom signaleffekten som innstrammingene ga. 24. november 2015 annonserte Justis- og beredskapsdepartementet at regjeringen skulle innføre midlertidig grensekontroll, og tilsidesatte med det Schengen-

avtalen om åpne grenser. Grensekontrollen ble forlenget i desember 2015, ble deretter videre forlenget en rekke ganger i løpet av 2016 og helt frem til februar 2017. EU-Tyrkia-avtalen fra mars 2016 stanset Hellas-ruten inn i Europa og har sannsynligvis også medvirket til de lave ankomsttallene i 2016. Fysiske forhold som vinter, snø og kulde kan også ha bidratt til å senke antallet som bega seg ut på den nordlige flyktningruten til Norge via Russland (Østby, 2015).

### **2.1.1 Europeisk og skandinavisk kontekst**

”Andre staters nasjonale politikk, internasjonale avtaler, konvensjoner og organisasjoner, i tillegg til migrasjonsstrømmenes størrelse og karakter, bidrar til å forme en stats politikk” (Brochmann 2010: 21). De fleste europeiske land fikk et oppsving i tilkomsten av asylsøkere i 2015. Danmark strammet inn sin kontrollpolitikk og ble enda mer restriktive enn tidligere, og selv statene som tradisjonelt har ført den mest liberale innvandringspolitikken, som Sverige og Tyskland, så seg også nødt til å innføre restriksjoner på innvandringen selv om de først var talsmenn for stor åpenhet (Østby, 2015). Storskog-situasjonen gjør nok Norges situasjon spesiell sammenliknet med de andre Skandinaviske landene.

## **2.2 Norsk statsforvaltning og instruksjonsmyndighet**

Spenningen mellom styring og autonomi – mellom folkestyre og eksperter – er en vedvarende problemstilling i statsvitenskapsfaget og i norsk forvaltningshistorie (Andenæs og Fliflet 2006: 88). Temaet har særlig vært sentralt på utlendingsfeltet siden UNE ble opprettet som klageinstans for vedtak fattet i UDI etter utlendingsloven og statsborgerskapsloven. Denne spenningen er uttrykk for en konflikt mellom en hierarkisk status og en funksjonell, kompetansebasert status, som henholdsvis forankres i statens hierarkiske, vertikale oppbygning og forvaltningens horisontale spesialisering (Dahl Jacobsen 1997: 153-154).

Den norske statsforvaltningen er organisert som et hierarkisk system med regjeringen ved Kongen i statsråd som øverste myndighet i den utøvende grenen. Departementene er faglige sekretariat for den politiske ledelsen og er den øverste virksomheten i statsadministrasjonen. Departementene har i utgangspunktet instruksjonsmyndighet over underliggende virksomheter, som en del av kommandolinjen fra regjeringen til statsforvaltningen (Andenæs og Fliflet 2006: 276-278; Eckhoff og Smith 2006: 74-75, 118). ”Instrukser kan bl.a. være



tjenlige midler for de høyeste statsorganer til å stake opp den politiske kurs på et område” (Eckhoff og Smith 2006: 119). Instruksjer fastsetter retningslinjer for underordnede organers og tjenestemenns virksomhet. Instruksjer skaper dermed plikter, og kan begrense de underliggende organers kompetanse dersom vedtak som strider med instruksens bestemmelser bedømmes som ugyldig (Eckhoff og Smith 2006: 119).

### **2.2.1 Instruksjonsmyndighet i utlendingsforvaltningen**

Hovedregelen om instruksjonsrett er imidlertid begrenset på utlendingsfeltet gjennom utlendingslovens (2008) bestemmelser. På utlendingsfeltet har det vært kraftige begrensninger i styringsmulighetene siden 2001, da departementet mistet instruksjonsretten over UDI i enkeltsaker. Med det fikk UDI større juridisk autonomi. 1. januar samme år ble Utlendingsnemnda opprettet som en frittstående klageinstans. UNE har siden 2001 behandlet klagen på vedtak fattet av UDI. Departementet kunne på denne tiden gi generelle instruksjer til både UDI og UNE om saksbehandling og prioritering av saker, samt stille krav til effektivitet gjennom instruksjon om budsjettstyring. Øvrig styring måtte skje gjennom lov og forskrift (Christensen et al. 2006: 65-66; Hartmann 2010: 466, 471). Det uavhengige, *domstolsliknende* forvaltningsorganet UNE kunne i likhet med rene domstoler ikke instrueres. Saksbehandlingen i UNE tar riktignok utgangspunkt i forvaltningsloven (NOU 2010: 12: 61). UNEs autonomi innebærer både uavhengighet fra departement og fra førstinstansen UDI.

Begrensninger i instruksjonsretten må begrunnes med særlige hensyn på det enkelte politikkkfelt (Andenæs og Fliflet 2006: 277). I utlendings spørsmål kan sakenes inngripende karakter og omfattende oppmerksomhet i media, i politikken og i lokalsamfunn, være forklaringer på reservasjonen som er innført (Delutredning 2010: 76). Departementet fikk utvidet sine styringsmuligheter over UDI igjen i 2005, gjennom tilgang til å gi generelle instruksjer om lovtolkning og skjønnsutøvelse (Hartmann 2010: 464). Begrensningen i instruksjonsadgangen over UNE forble uendret. Denne organiseringen stod urørt fra 2005 til 2015 til tross for utredningen om økt instruksjonsmyndighet over UNE avlevert i 2010, som anbefalte å gi departementet adgang til å gi UNE generelle instruksjer om klagesaksbehandlingen, med unntak av i asylsaker (Delutredning 2010: 85). Med lovendringen som ble vedtatt høsten 2015, ble departementets begrensning i instruksjonsretten over UNE opphevet. Den utvidede myndigheten til å instruere UNE om

lovtolkning og skjønnsutøvelse er midlertidig og gjelder frem til 1. januar 2018 (Lovvedtak 5 (2015–2016)). I januar 2017 sendte imidlertid Justis- og beredskapsdepartementet (2017) et forslag til høring om å videreføre lovendringene fra 2015.

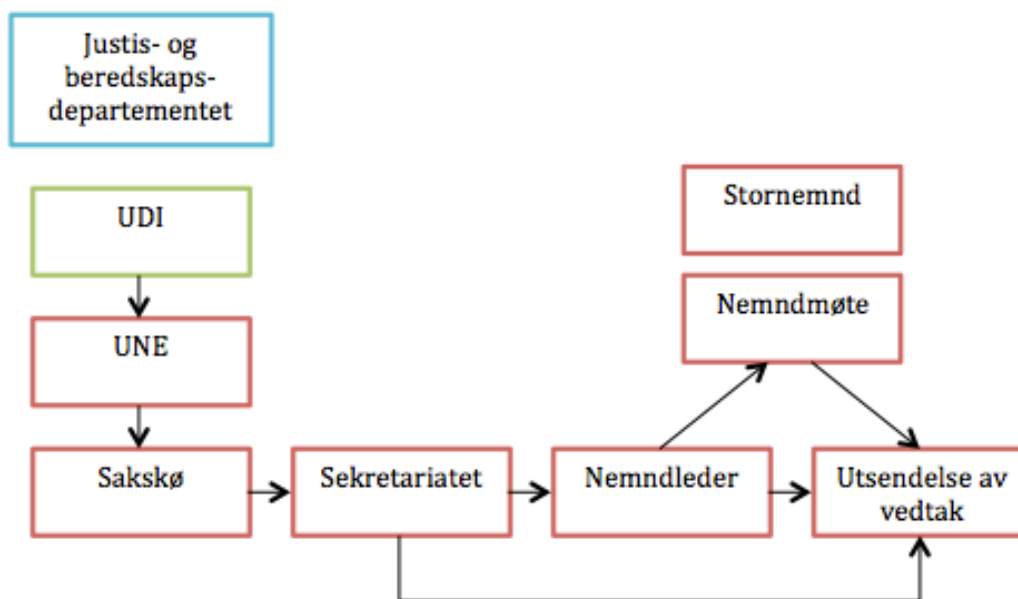
## **2.3 Aktørene i utlendingsforvaltningen**

Stortinget som lovgivende organ bestemmer rammene for politikken på utlendingsområdet. Regjeringen ved Kongen i statsråd er øverste autoritet i utlendingsforvaltningen (Eckhoff og Smith 2006: 76). Innvandrings- og integreringspolitikken sorterer under Justis- og beredskapsdepartementets ansvarsområder. Departementet styrer UDI og UNE gjennom lov og forskrift, samt gjennom instruks. Videre har departementet budsjettansvar for de underliggende etatene (UNE, 2012). Dette er de mest sentrale aktørene på utlendingsfeltet og de som har relevans for denne oppgaven. I tillegg til disse instansene kommer andre aktører som utgjør det såkalte politiske nettverket på utlendingsfeltet, som forklares nærmere i avsnitt 3.2.1.

### **2.3.1 Saksgang**

Søknader om opphold og asyl i Norge behandles av UDI som førsteinstans. UNE er klageinstans for vedtak truffet av UDI, og alle avslag på søknader i UDI kan påklages til UNE. UNE behandler saker etter utlendingsloven og statsborgerloven.

UNEs saksbehandling har fire avgjørelsesformer: i sekretariat, av nemndleder, i nemndmøte eller i stornemnd – slik figuren nedenfor illustrerer. Sekretariatet avgjør saker hvor utfallet er åpenbart. De fleste sakene forberedes av sekretariatet og avgjøres av en nemndleder. Ved tvil rundt sakens utfall avgjøres saken i nemndmøte, hvor man gjør bruk av personlig fremmøte og hvor ansvarlig departement, Utenriksdepartementet, Norges Juristforbund og humanitære organisasjoner står bak nomineringen av lekmedlemmer. Ordningen med lekmannsinnslag var et grep som skulle sikre tillit til nemnda. Sakene som behandles i stornemnd handler gjerne om viktige prinsippsspørsmål og skal gi presedens for praksis i liknende saker. Her oppnevnes også lekmedlemmer. Saker på et område med avvikende praksis, eller saker med betydelige samfunnsmessige eller økonomiske virkninger, behandles gjerne i stornemnd. Departementet, UDI eller UNE kan be om behandling i stornemnd (Hartmann 2010: 471-475; St.meld. nr. 21 (2003-2004): 22-24; UNE, 2015).



Figur 2.4 Saksgang i UNE (bygger på UNE, 2015)

Dersom en klager er uenig i UNEs vedtak kan vedkommende få vedtaket kjent ugyldig i domstolene gjennom søksmål, eller be UNE behandle saken på nytt. UNE mottar mange slike omgjøringsanmodninger (NOU 2017: 8: 261).

## 2.4 Utlendingsloven og forholdet til internasjonale forpliktelser

Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (2008), heretter kalt utlendingsloven (2008), er det mest sentrale lovverket på immigrasjonsfeltet. Loven skal, i følge formålsparagrafen, ivareta hensynene til både kontroll og regulering, rettigheter og beskyttelse. Videre gjenspeiler utlendingslovens formål og innhold de internasjonale forpliktelsene Norge har overfor utlendinger (Vevstad og Øyen 2010a: 35-37). Fullmakter som gis regjeringen og forvaltningen gjennom utlendingsloven er betydelige, men likevel redusert sammenliknet med fremmedloven fra 1956 som den erstattet. Forvaltningens skjønnsutøvelse ble dermed innskrenket, noe som skulle forbedre rettsikkerheten til søkerne (Christensen et al. 2006: 33).

Norsk innvandringspolitikk forholder seg til en rekke regionale og globale konvensjoner, som FNs konvensjon om flyktnings stilling (1951) og protokoll til konvensjonen om flyktnings stilling (1967), den europeiske menneskerettighetskonvensjon, EFTA- og EØS-

samarbeidet, Schengen-samarbeidet og Dublin-samarbeidet som noen av de mest sentrale. Disse avtalene omfatter både aktiv oppfølging av folkeretten og operativt samarbeid. Utlendingsfeltet er således et forvaltningsområde som i stor grad er preget av internasjonale forpliktelser og rettsutvikling. I tillegg påvirkes Norge indirekte av EU-rett selv om Norge ikke er juridisk forpliktet (Vevstad og Øyen 2010a: 37, 46-47, 51). Deltakelse i internasjonale samarbeid, spesielt grensesamarbeidet gjennom Schengen-avtalen, har svekket Norges handlingsrom i spørsmål om innvandringskontroll (Brochmann og Lavenex, 2002). Som følge av utlendingsfeltets internasjonale karakter er også noe av Stortingets myndighet på utlendingsfeltet overført til internasjonale organer (Hartmann 2010: 460). Gjennom presumsjonsprinsippet forutsettes norsk rett å være i overensstemmelse med internasjonal folkerett, og skal tolkes slik at det harmonerer best mulig med folkeretten. Gjennom utlendingsloven § 3 (2008) er det dessuten etablert sektormonisme, som betyr at utlendingsretten "[...] skal anvendes i samsvar med folkeretten eller med de begrensninger som følger av folkeretten" (Vevstad og Øyen 2010a: 42).

Asylsøknader regnes som de vanskeligste sakene på utlendingsfeltet. Her utgjør både menneskerettigheter, internasjonale konvensjoner og domstolsystem en svært viktig ramme for den nasjonale innvandringspolitikken. Retten til asyl er nedfelt i FNs flyktningkonvensjon med tilleggsprotokoll. Flyktningkonvensjonen definerer også hva flyktningstatusen innebærer, og gjelder de personer som

[...] på grunn av at han med rette frykter for forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller på grunn av politisk oppfatning, befinner seg utenfor det land han er borger av, og er ute av stand til, eller, på grunn av slik frykt, er uvillig til å påberobe seg dette lands beskyttelse [...]

(FNs flyktningkonvensjon 1A (2), 1951)

Flyktningkonvensjonen utgjør fundamentet for norsk flyktningpolitikk, og flyktningsdefinisjonen er gjengitt i utlendingsloven (Vevstad og Øyen 2010a: 43-44). Siden asylsøknader skal behandles i tråd med internasjonale forpliktelser, innebærer behandlingen av asylsaker relativt lite rom for skjønn. Politiske avveininger har derfor en svært underordnet betydning i avgjørelsen av slike saker (Christensen et al. 2006: 70). Personer med "reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff ved tilbakevending til hjemlandet" (utlendingsloven,

2008, § 28 første ledd bokstav b), skal også innvilges flyktningstatus i Norge med rett til asyl. I prinsippet har enhver person rett til å søke asyl på det territoriet vedkommende befinner seg, og kan ikke bli nektet aksess eller opphold før asylsøknaden er behandlet. Dette er en sentral universell politisk og sivil menneskerettighet (Brochmann 2010: 24; Christiansen, Einarsen, Tolonen og Vevstad 2010: 149-155).

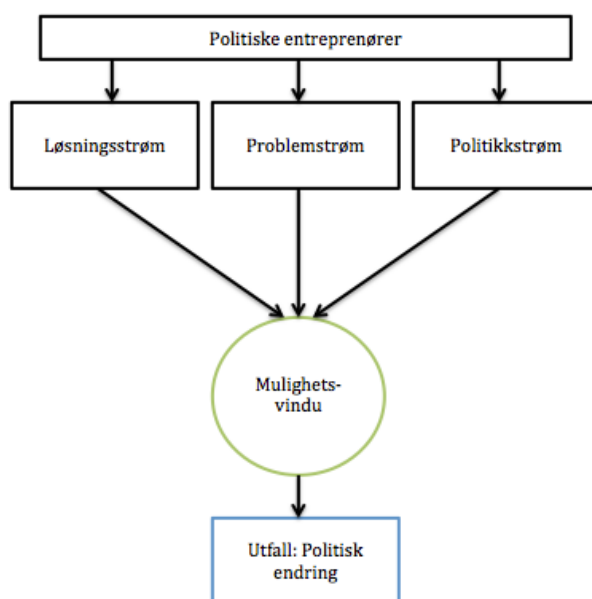
Også grunnprinsippet om *non-refoulement* i internasjonal flyktningrett står sentralt i norsk rett, og går ut på at enhver utlending er vernet mot utsendelse til sitt opprinnelsesland eller et annet område hvor hans eller hennes liv eller frihet kan være i fare. Dersom oppholdsgrunnlaget kun baserer seg på prinsippet om *non-refoulement*, gjelder oppholdstillatelsen riktignok kun midlertidig (Vevstad og Øyen 2010b: 448, 457).

I tilfeller hvor vilkårene for asyl ikke er oppfylt kan man innvilge opphold på humanitært grunnlag. Sterke menneskelige hensyn og spesiell tilknytning til mottakerlandet er blant forholdene som blir vektlagt i denne vurderingen (Bahus, 2015). I utlendingsloven §38 (2008) slås det fast at slike *sterke menneskelige hensyn* skal veies opp mot *innvandringsregulerende hensyn*, hvor sistnevnte hensyn refererer til samfunnsmessige konsekvenser, omfang av søknader og kontroll. I disse begrepene ligger det rom for fortolkning og skjønnsmessig helhetsvurdering av ethvert tilfelle, siden innvilgelse av opphold på humanitært grunnlag ikke er forankret i folkeretten (Tolonen og Øyen 2010: 302-304, 321-322). Noen argumenterer sterkt for at disse avgjørelsene skal være politisk forankret.

### 3 Teori: Flerstrømstilnærming til beslutningstaking

Oppgavens analytiske rammeverk struktureres av John Kingdons (1984) flerstrømstilnærming til beslutningstaking. Analysens variabler er hentet fra denne modellen og empiriske observasjoner blir forstått i lys av teoriens antakelser. Dermed gir modellen retning og form til analysen. Flerstrømsmodellen bygger på Cohen, March og Olsens (1972) søppelbøttemodell for kollektive handlingsvalg, hvis sentrale forutsetninger er videreført av Kingdon (1984).

Flerstrømsmodellen søker forklaring av politiske endringer gjennom å studere beslutningsprosessen. Ifølge flerstrømsmodellen kan politisk endring skje ved at et mulighetsvindu åpnes. Hvorvidt mulighetsvinduet er åpent eller lukket bestemmes av faktorer innenfor tre prosesser eller *strømmer*, hvor henholdsvis politiske løsninger, offentlige problemer og politikk utvikles. De deltakende aktørene i disse prosessene kalles politiske entreprenører. De politiske entreprenørene spiller en viktig rolle i å koble innholdet i de tre strømmene sammen, og er dermed sentrale for åpningen av et mulighetsvindu (Zahariadis 2014: 25-26). Figuren nedenfor illustrerer de politiske entreprenørenes rolle og innflytelse på utviklingen i de tre strømmene, påfølgende åpning av mulighetsvindu og den politiske endringen som er prosessens utfall.



Figur 3.2 Flerstrømsmodellens strukturerende elementer (bygger på Kingdon, 1984 og Zahariadis, 2014)

I dette kapittelet gjør jeg rede for flerstrømsmodellens sentrale komponenter, logikk og sentrale antakelser, supplert med Rochefort og Cobbs (1993) rammeverk for problemdefinering og teori om krisers betydning for handlingsvalg. Først vil jeg redegjøre for policy-prosess og agendanivåer, som er sentrale begreper som blir brukt i dette kapittelet og videre i oppgaven.

### **Hvor i policy-prosessen plasserer undersøkelsen seg?**

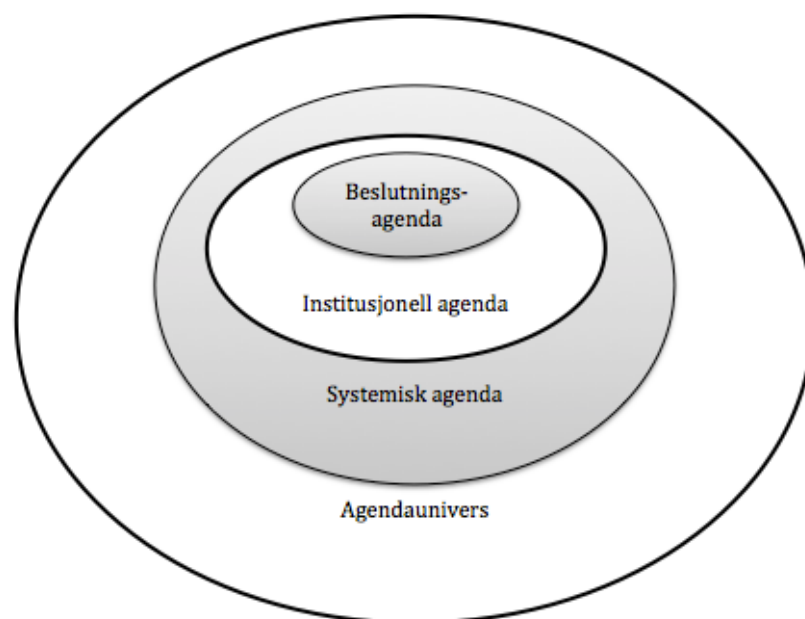
Offentlig politikk handler på et vis om å løse problemer i samfunnet – enten det er et faktisk eller forventet problem, eller man har en oppfatning om at en bestemt situasjon er problematisk (Birkland 2016: 2). Offentlig politikk har et stort nedslagsfelt og påvirker mange borgere og deres interesser. Gjennom offentlig politikk kan staten derfor søke å justere folks forutsetninger og atferd i en ønsket retning (Svardal 1997: 42).

Politikk utformes og håndheves gjennom en rekke delprosesser som man samlet kan kalle en policy-prosess (Birkland 2016: 17). Policy-prosessen innebærer nødvendigvis aktiviteter som agendasetting, formulering av løsningsalternativer, myndighetsvedtak om et løsningsforslag og implementeringen av dette tiltaket (Kingdon 1984: 3). Politikktutforming blir ofte fremstilt i en kronologisk og oversiktlig stegmodell hvor disse aktivitetene inngår. Stegmodellen kan som regel også utvides til å inkludere flere aktiviteter, som problemdefinering i forkant av og evaluering og læring i etterkant av implementeringen. Stegmodellens overforenklede presentasjon av politikktutformingsprosessen kan være analytisk fruktbar fordi den isolerer delprosessene i politikktutforming, og tillater dermed detaljert undersøkelse av utvalgte faser i politikktutviklingen. Flerstrømsmodellen gir imidlertid en alternativ fremstilling av politikktutforming og utfordrer stegmodellens rasjonalistiske slagside. Flerstrømsmodellen åpner blant annet for at utviklingen av politikk, problemforståelse og løsningsforslag skjer parallelt snarere enn kronologisk, samt at skillet mellom politikernes og administrasjonens roller ikke er like klart avgrenset som i stegmodellen. Kingdon (1984) mener for eksempel at et løsningsforslag kan eksistere forut for et tilhørende problem, og at politiske entreprenører ofte leter etter problemer som kan passe deres foretrukne politiske løsning. På lik linje med søppelbøttemodellen betrakter flerstrømsmodellen det politiske liv som utpreget komplekst, dynamisk og kaotisk, hvor rasjonelle forklaringer har begrenset verdi (Zahariadis 2014: 27).

Ved å fokusere på policy-prosessens tidlige faser og identifisere krefter som virker forut for en politisk beslutning, kan flerstrømsmodellen bidra til forståelse rundt hendelsene som fikk deler av utlendingslovens innhold revurdert og som fikk instruksjonsmyndighet over UNE opp til overveielse og beslutning. Utvidelsen av instruksjonsmyndigheten over UNE studeres som en kollektiv beslutning, som er resultatet av et samspill mellom flere forskjellige faktorer som har trukket i en bestemt retning (Zahariadis 2014: 26).

### **Agendanivåer**

Agendasetting handler om hvordan saker får, eller ikke får, oppmerksomhet blant beslutningstakere (Howlett, Ramesh og Perl 2009: 92). En agenda i bredeste forstand kan derfor beskrives som en liste av problemer som er tilgjengelig for diskusjon (Birkland 2016: 201-202). De ideene som oppstår, modnes og etter hvert vinner oppmerksomhet, vil kunne komme høyere opp på agendaen. Gjennom agendasettingprosessen innsnevres antallet saker ned til det settet som faktisk får beslutningstakernes oppmerksomhet og blir tatt stilling til, slik figuren nedenfor illustrerer (Kingdon 1984: 3-4).



Figur 3.1 Agendanivåer (Birkland 2016: 203)

Figuren presenterer ulike agendanivåer. Det mest generelle nivået, lengst fra beslutningstaking, kalles agendauniverset. Agendauniverset inneholder alle mulige saker som potensielt kan eksistere. Den systembetingede agendaen inneholder saker som anses som legitime etter samfunnets etablerte normer (Birkland 2016: 202). Nasjonalt lynne, som er en



sentral forklaringsfaktor innenfor politikkkstrømmen i flerstrømsmodellen, antas å kunne avgjøre hvorvidt en sak inkluderes eller ekskluderes fra den systembetingede agendaen. Nasjonalt lynne fungerer således som et slags ideologisk filter. Neste nivå, den institusjonelle agendaen, er listen av saker som er oppe til aktiv diskusjon og vurdering. Grupper eller individer som ønsker politisk endring vil forsøke å løfte den aktuelle tematikken opp på dette nivået. Tids- og ressursknapphet, samt begrensninger i evnen til å behandle store mengder informasjon, gjør at svært få saker faktisk blir aktivt diskutert av beslutningstakere. Institusjonelle strukturer og spesialisering øker imidlertid bæreevnen og legger til rette for at flere saker kan få oppmerksomhet og bli behandlet samtidig (Birkland 2016: 204; Kingdon 1984: 193-195). Det ultimate agendanivået kalles beslutningsagendaen, som utgjøres av de sakene som er oppe til faktisk beslutning, slik som en votering i Stortinget (Birkland 2016: 204). For at et problem skal nå dette agendanivået er det som regel nødvendig at et passende løsningsalternativ er tilgjengelig. Tilsvarende er et godt løsningsalternativ nødvendig, men ikke tilstrekkelig for å figurere på beslutningsagendaen. Et tilhørende problem må helst være tilstede (Kingdon 1984: 115). Grupper som er imot politisk endring kan forsøke å blokkere saker fra å komme til dette agendanivået (Birkland 2016: 203).

Problemedefinering skjer hele veien fra agendauniverset til beslutningsagendaen. Det ideologiske filteret er også en form for problemedefinering. Videre øver partier, pressgrupper og byråkratiet påvirkning på problemforståelsen gjennom sine anstrengelser for å enten fremme eller blokkere sakers forflytning oppover i beslutningssystemet.

I det følgende redegjør jeg nærmere for flerstrømsmodellens strukturerende komponenter. Jeg starter med mulighetsvinduet, fortsetter med å forklare de tre strømmene, og forklarer deretter nærmere om de politiske entreprenørenes rolle som aktive deltakere i prosessen. Deretter følger en redegjørelse av de sentrale antakelsene som ligger implisitt og eksplisitt i teorien. Til slutt skisserer jeg noen teoretiske forventninger til empiriske utfall i caset som studeres, som vil tas opp igjen til diskusjon i analysekapittelet.

### **3.1 Mulighetsvindu**

Flerstrømsmodellen foreslår at et mulighetsvindu oppstår når de tre strømmene kobles sammen. Når et mulighetsvindu åpner seg ligger forholdene til rette for å realisere en politisk endring (Zahariadis 2014: 25-26). Tilsvarende kan det være krevende å få til en politisk

endring dersom mulighetsvinduet ikke er åpent. For at mulighetsvinduet skal åpne seg må problemet, løsningen og politiske forhold være forenlige. Dette innebærer at nøkkelfaktorer definert for hver av strømmene må være mulige å kombinere med hverandre (Béland og Howlett 2016: 224; Kingdon 1984: 174).

Ingen av de tre strømmene er på egenhånd tilstrekkelig til å flytte en sak helt opp på beslutningsagendaen. Dersom to av strømmene er forent, men ikke den tredje, er sakens plassering på beslutningsagendaen i beste fall flyktig. Men problemstrømmen og politikkstrømmen er i stand til å strukturere den institusjonelle agendaen (Kingdon 1984: 187). Det er utvikling i problemstrømmen og politikkstrømmen som påvirker agendasettingen i størst grad, og som utløser åpningen av et mulighetsvindu. Endring i problemstrømmen kan komme av at et problem plutselig dukker opp. Følgelig må man finne en løsning i løsningsstrømmen som anses som et passende svar på problemet. Dersom det er et problem som åpner mulighetsvinduet finner man en løsning som svar på den problematiske tilstanden. En politisk hendelse kan også føre til nye muligheter for politiske løsninger, ved at det oppstår en anledning til å presentere løsningsforslag som har virket umulig å få gjennom tidligere. Dermed er det løsningen som kommer på agendaen først, og prosessen er snarere ideologisk og leter etter en begrunnelse (Zahariadis 2014: 37). Endring av regjering etter valg er et eksempel på en typisk hendelse i politikkstrømmen som kan åpne et mulighetsvindu. Dersom krefter i strømmene fører til åpningen av et mulighetsvindu, er det opp til de politiske entreprenørene å benytte muligheten til å forme det politiske utfallet gjennom å koble de tre strømmene sammen. Et mulighetsvindu kan lukke seg som følge av en politisk beslutning, eller fordi deltakerne erkjenner at man ikke får til noen beslutning. Det kan for eksempel skyldes dårlig tilgjengelighet eller uenighet rundt løsningsalternativer. Et mulighetsvindu kan også lukke seg når hendelsens nyhetsverdi har passert, eller hvis situasjonen endrer seg på nytt. Åpningen av et mulighetsvindu er heller ikke alltid lett å identifisere, og man kan feilberegne eller misoppfatte tilstedeværelsen av et åpent mulighetsvindu (Kingdon 1984: 176-179).

Når mulighetsvinduet åpnes spiller politiske entreprenører en viktig rolle i å koble sine foretrukne løsninger til problemet som har oppstått. De utnytter da gunstige forhold hvor en løsning er tilgjengelig og akseptert, en bestemt problemforståelse har vunnet frem og det finnes få begrensninger fra rådende overordnede politiske ideer. Denne sammenkoblingen bidrar til å løfte en sak opp på beslutningsagendaen hvor autoritative vedtak fattes.

Institusjonell kontekst og beslutningsmåte kan ha betydning for koblingslogikken i mulighetsvinduet (Zahariadis 2014: 31). Løsningsalternativene påvirkes i størst grad av utvikling i løsningsstrømmen. Forarbeidet med å gjøre løsningen kjent og forstått i politiske nettverk og hos befolkningen generelt, må allerede være gjort når mulighetsvinduet oppstår og sammenkoblingen av løsning, problem og politikk skal skje. God dokumentasjon på et problem er også nyttig å ha klart før mulighetsvinduet åpner seg.

Et mulighetsvindu kan være *rutinisert*, ved at institusjonaliserte hendelser utløser en forutsett åpning av et mulighetsvindu. For eksempel åpner gjerne budsjettprosesser og periodiske politiske valg slike rutiniserte mulighetsvinduer. Individuelle politiske aktørers atferd kan føre til åpningen av et mulighetsvindu, noe som kan kalles et *skjønnsmessig* mulighetsvindu. Videre kan et åpent mulighetsvindu for én sak føre til åpningen av mulighetsvindu for en annen relatert sak, ved såkalt *spillover*. Til slutt kan *tilfeldige* hendelser åpne et uforutsett mulighetsvindu. De ulike typene mulighetsvinduer varierer i grad av frekvens og forutsigbarhet, noe som kommer av hvorvidt kilden er institusjonalisert eller ikke (Howlett, Ramesh og Perl 2009: 105).

Ifølge Kingdon (1984: 87) er agendaforandring noe som skjer brått og diskontinuerlig. Dermed representerer flerstrømsmodellens mulighetsvindu en viktig alternativ forklaring til andre forklaringsmodeller for politisk endring, som fullstendig rasjonalitet og inkrementalisme. Ifølge flerstrømsmodellen er *prosesser*, eller *strømmer*, og *deltakende aktører* de to overordnede faktorene som kan påvirke agendasettingen og formuleringen av løsningsalternativer.

## **3.2 Prosesser: tre strømmer**

Flerstrømsmodellen identifiserer en rekke krefter som påvirker politisk beslutningstaking. Kingdon (1984) organiserer disse faktorene i tre strømmer som driver rundt i systemet for beslutningstaking etter sin egen dynamikk – løsningsstrømmen, problemstrømmen og politikkstrømmen (Kingdon 1984: 92-94). Strømmene kan forstås som ulike faser, hvor henholdsvis politiske løsninger blir generert og formulert, hvor problemer blir anerkjent og definert, og hvor politiske forhold får uttrykk. I flerstrømsmodellen utvikler imidlertid disse fasene seg parallelt og uavhengig av hverandre.

Utviklingen i de tre strømmene kan forklare hvordan og hvorfor en bestemt idé har kunnet bli realisert politisk (Kingdon 1984: 1-2). Det kan dreie seg om at en tilstand oppfattes som et problem som må tas stilling til og korrigeres gjennom offentlig politikk, eller at et tiltak oppfattes som en god løsning på et problem. Disse aktivitetene kan karakteriseres som agendasetting og problemdefinerings, og generering og utvelgelse av løsningsalternativer, og reflekterer prosessene i problemstrømmen og løsningsstrømmen. Ideer som angår politiske forhold bestemmer på sin side hvilke problemer og løsninger som er levedyktige og aksepteres i samfunnet. Strømmene og tilhørende nøkkelfaktorer forklares nærmere i det følgende.

### **3.2.1 Løsningsstrømmen**

I løsningsstrømmen genereres forslag til politiske tiltak. En løsning kan derfor beskrives som politikkenes innhold. Løsningsforslag eksisterer uavhengig av hvilke saker eller problemer som står høyt på agendaen. Den politiske løsningen inneholder et implisitt mål, samt antakelsen om at tiltaket gir de midlene som skal til for å nå denne målsetningen.

Kingdon (1984) kaller løsningsstrømmen for en primalsuppe, som består av en rekke ideer til løsningsforslag som flyter rundt og gjennom politiske nettverk. Et politisk nettverk består av spesialister på et politikkområde, som for utlendingsfeltet kan tenkes å omfatte Justis- og beredskapsdepartementet og underliggende virksomheter som UDI og UNE, politikere, forskermiljøer på innvandringsområdet og interessegrupper. Her finner man personer som kan tenkes at har vært deltakende i beslutningsprosessene på utlendingsområdet. Dersom dette nettverket er fragmentert kan man forvente en policy-fragmentering, altså uenighet om de politiske løsningene. Uenigheten forårsakes av aktørenes ulike perspektiver, tenkemåter eller paradigmer (Kingdon 1984: 124-128). Fragmentering skjer gjerne i store nettverk med konkurrerende avgjørelsesformer, lav administrativ kapasitet og nokså bred adgang for diverse aktører. Integrasjon styrkes av liten størrelse, konsensus, høy administrativ kapasitet og begrenset tilgang (Zahariadis 2014: 33). Hvorvidt det politiske nettverket av aktører på utlendingsfeltet er fragmentert eller integrert antas å ha betydning for agendaens stabilitet på politikkområdet.

Ideene er riktignok ikke helt frittflytende i primalsuppen, men hjelpes opp og frem av politiske entreprenører. De ulike løsningsforslagene konkurrerer kontinuerlig om aksept,

overlevelse og utvelgelse. Kingdon (1984) mener at utvalget av løsningsalternativer ofte er relativt stabilt, mens enhver løsnings tilstedeværelse på agendaen er heller ustabil. Dette henger også sammen med at agendaen kan forandre seg plutselig og diskontinuerlig, mens genereringen av løsningsalternativer ofte skjer inkrementelt (Kingdon 1984: 87). En løsning kan beholde sin form, men kobles til et nytt problem, og dermed plutselig få fornyet relevans. Ellers presiserer Kingdon (1984) at en idé om en politisk løsning gjerne bare omformuleres, snarere enn at helt nye løsninger dukker opp. Kingdon (1984) sammenlikner genereringen av løsningsalternativer med darwinistisk naturlig seleksjon. Med det mener han at løsningen omformes og dens bestanddeler stadig re-kombineres på ulike måter, helt til løsningen synes å være levedyktig (Kingdon 1984: 122-137, 149). Til sammenlikning mener Zahariadis (2014) at utviklingen av løsningsalternativer også avhenger av det politiske nettverkets grad av integrasjon eller fragmentering. Lite integrerte nettverk følger en logikk som enten gir rask fremdrift av nye ideer (*quantum*) eller langsom utvikling av små utvidelser i eksisterende politikk (*gradualist*), mens mer integrerte nettverk følger en logikk som gir gradvis utvikling av nye ideer (*emergent*) eller rask utvikling av gamle ideer (*convergent*) (Zahariadis 2014: 38).

Flerstrømsmodellen foreslår at et forslag til politisk løsning har større sjanse for å overleve dersom den imøtekommer følgende kriterier: teknisk gjennomførbarhet, verdiaksept (liberal-konservativ dimensjon, konsepter om rettferdighet, effektivitet), tolererbare kostnader, og forventet mottakelighet i offentligheten (nasjonalt lynne) og blant folkevalgte (politisk støtte) (Zahariadis 2014: 33). Innvandringsfeltet er svært ideologisk ladd. Hvilke verdier som får betydning avhenger av politisk kultur og ideologitradisjoner i landet. For at en foreslått politisk løsning skal oppnå suksess, må den "[...] fit within the prevailing political winds and have an energetic, well-connected, and (ideally) powerful person or group pushing it, and it must be perceived as a viable solution to an existing problem" (Metha 2011: 29). Dette er Kingdons (1984) forutsetninger om et gunstig nasjonalt lynne, og en politisk entreprenør som kobler en løsning til et problem.

### **3.2.2 Problemstrømmen**

Et problem kan beskrives som en tilstand i samfunnet som ønskes utfordret enten på grunn av nye problemer eller nye behov (Kingdon 1984: 115). I anerkjennelsen av et problem ligger et stort perseptuelt og fortolkende element, hvor mennesker i stor grad benytter verdier,

kategorier og sammenlikninger i sin vurdering av situasjonen. For eksempel vil en sak gjerne oppfattes som et problem dersom den observerte tilstanden ikke overensstemmer med ens egen oppfatning av hva idealtilstanden er (Kingdon 1984: 116-117).

Problemstrømmen omfatter prosesser som fører til anerkjennelse av et problem. I en svært kompleks sosial virkelighet finnes et mylder av potensielle problemer og løsningsalternativer som stadig konkurrerer om beslutningstakernes oppmerksomhet. På grunn av knappe tidsressurser og begrenset kognitiv kapasitet er det kun en liten andel av alle disse ideene som faktisk oppnår oppmerksomhet, blir fremtredende og diskuteres aktivt og seriøst av beslutningstakerne (Zahariadis 2014: 28). For å utvikle forståelse rundt problemstrømmens prosesser gjelder det å finne ut hvorfor et gitt problem har klart å fange beslutningstakernes oppmerksomhet, istedenfor et hvilket som helst annet problem. Også for denne strømmen er det identifisert ulike faktorer som medvirker positivt eller negativt til problemers oppmerksomhet.

Problemer er ikke selvvinnlysende og behøver ofte en ekstern dytt for å markere seg som viktig og nødvendig å ta stilling til. En slik katalysator kan for eksempel være en indikator som forteller noe om et problems omfang. Ser man en endring i en indikator som fortolkes som en negativ utvikling, genereres ofte et politisk press for å korrigere situasjonen. En annen utløser kan være feedback fra eksisterende programmer, hvor uventede konsekvenser, utgifter eller klager kan øke påtrykket for politisk endring. Det er gjerne politiske entreprenører som investerer energi i synliggjøringen av disse forholdene og i fremleggelsen av en sak som problematisk. Den mest virkningsfulle utløseren antas imidlertid å være såkalte fokuserende hendelser i form av kriser eller katastrofer. Slike hendelser tjener til å fokusere oppmerksomheten rundt en bestemt sak. Noen hendelser er ofte umulig å ignorere på grunn av de store konsekvensene og oppmerksomheten som medfølger. Dette bidrar til å løfte saken høyt opp på agendaen og reiser krav om politisk handling. Gjentakelse av en type katastrofe, eller aggregering av kriser, virker forsterkende på allmennhetens bevissthet rundt et problem og øker dermed behovet for en politisk endring. Gradvis ervervelse av kunnskap eller nye perspektiver blant spesialister på et politikkområde kan også fremskynde en politisk endring. På grunn av konkurranse mellom saker om å få beslutningstakernes oppmerksomhet, kan det at en konkurrerende sak forsvinner fra agendaen være nok til å få en annen sak opp til beslutning (Kingdon 1984: 193). Disse prosessene hvor igjennom oppmerksomhet fokuseres

mot bestemte problemer og samtidig vendes bort fra andre, utgjør til sammen en sentral del av agendasettingen (Kingdon 1984: 95-108).

Politiske spørsmål må tillegges betydning før de kan håndteres (Feldman 1989: 7). De politiske entreprenørene som jobber for å fremme oppmerksomheten rundt en sak for å få den opp på agendaen, kjemper som regel også for å fremme en bestemt forståelse av problemet. Siden et problem ikke er objektivt gitt, men snarere identifiseres og forstås gjennom fortolkning, er aldri en problemforståelse forhåndsbestemt.

Hvilken problemforståelse som vinner frem er avgjørende for hvilke løsninger som synes passende å gå videre med. Mange løsninger kan passe til en bestemt problemdefinisjon, men en rekke løsningsforslag vil utelukkes allerede ved problemdefineringen. Dette er fordi enhver problemdefinisjon inneholder en skildring av problemets natur og dermed et medfølgende mål for det politiske tiltaket som velges. Kampen om problemdefinisjonen blir dermed avgjørende for hva slags politiske løsninger som blir seriøst vurdert, og vedkommende som vinner kampen om problemdefinisjonen får stor innflytelse på hvilken løsning som til slutt velges som tiltak. Av den grunn handler mye politisk uenighet nettopp om ulike problemoppfatninger hos politikerne. Problemdefinerer er en kamp mellom konkurrerende aspekter ved situasjonen man står overfor (Metha 2011: 33-34).

For å konkretisere hvilke tanker og ideer som utgjør en problemdefinisjon, bruker jeg Rochefort og Cobbs (1993) rammeverk for problemdefinerer. Deres rammeverk gir et nyttig bidrag til forståelsen av prosessene i problemstrømmen, fordi det definerer operasjonaliserte variabler som kan identifiseres empirisk. Rochefort og Cobb (1993) hevder at problemdefinerer delvis kan forklare hvorfor noen saker oppnår uforholdsmessig mye oppmerksomhet, og at det er behovet for fortolkningen av den sosiale virkeligheten som muliggjør dette. Rammeverket søker svar langs en rekke dimensjoner ved det aktuelle problemet. Problemets ulike dimensjoner kan tenkes å bestå av forskjellige oppfatninger om saken, som tilsammen påvirker vår samlede problemforståelse. ”In interpreting social reality, problem definition is a political expression that advances answers to all of these essential policy questions” (Rochefort og Cobb 1993: 61), skriver de. For det første må man vurdere om man forstår problemets årsak som personlig eller upersonlig, utilsiktet eller tilsiktet, og enkel eller kompleks. For det andre må man vurdere problemets natur, med opsjoner for alvorlighetsgrader, frekvens og mønstre for forekomsten, hvorvidt det skaper en nyhetseffekt

eller ikke, om det er personlig relevant eller snarere en generell sosial bekymring (nærhet), og hvorvidt situasjonen oppfattes som en krise eller ikke. Videre vurderer man hvorvidt problempopulasjonen karakteriseres som fortjenende og verdig eller ikke, om den anses som fremmed eller kjent, og sympatisk eller truende. Derneft kan man spørre om problemdefinereren har en instrumentell eller ekspressiv mål-middel-orientering. En instrumentell mål-middel-orientering vektlegger tiltakets evne til å nå målet. Dersom man derimot ser offentlig politikk i ekspressiv forstand, vil selve middelet være det mest sentrale, og offentlig politikk vil primært handle om å ivareta bestemte verdier. Endelig drøfter man hvorvidt løsningsens natur oppfattes som tilgjengelig, akseptabel og rimelig eller ikke (Rochefort og Cobb 1993: 61-68).

### **Kriser**

”Krise” er et begrep som anvendes av både Kingdon (1984) og av Rochefort og Cobb (1993). Begrepet behøver imidlertid en nærmere definisjon for å kunne forstås rett og brukes på en presis måte.

Hermann og Brady (1972) definerer krise som enten en konflikt mellom to eller flere parter som brått øker sjansen for krig eller vold, eller som en situasjon som truer viktige nasjonale verdier, innebærer kort frist for å ta handlingsvalg, og representerer et overraskelsesmoment for beslutningstakerne (Hermann og Brady 1972: 282). Variabler som geografisk avstand og relativ kapabilitet påvirker også oppfatningen av en situasjon som krise. Hermann (1963) hevder at kriser påvirker organisasjoners atferd, og at en krise kan forårsake store konsekvenser for både organisasjonen og for omgivelsene. Hermann (1963) skriver at “[c]risis are devices of change – change that may be associated with extreme behavior” (Hermann 1963: 63). Krisesituasjoner kan være anledninger for å ta handlingsvalg og er derfor ofte en katalysator for politisk endring. En krise oppfordrer politikere til å se etter nye ideer og løsninger, noe som kanskje ikke virker nødvendig når alt fungerer godt (Hermann 1963: 64; Nice og Grosse 2001: 55-56).

Ifølge Kingdon (1984: 99-101) fungerer kriser som fokuserende hendelser som retter oppmerksomhet mot et problem og krever stillingtagen. Dette er fordi et svært synlig problem er vanskelig å ignorere og således øker presset for rask korrigerende handling. Aktører som ønsker politisk endring, politiske entreprenører, kan presentere en sak som en



krise for å få økt synlighet rundt saken, skremme, og tiltrekke oppmerksomhet fra media. De må da evne å overbevise om at krisen er koblet til sviktende politiske tiltak og offentlig ansvar. Synlige, sensitive politikkområder har større sjanse for å tiltrekke seg denne typen oppmerksomhet. Raske beslutninger forhindrer informasjonsinnhenting, analyse og nøye vurdering av ulike tilgjengelige politiske tiltak. Raske beslutninger innebærer også at man ikke tar seg tid til å imøtekomme interessene til alle skeptikere eller motstandere av et bestemt løsningsforslag (Nice og Grosse 2001: 55-58).

### **3.2.3 Politikstrømmen**

Politikkstrømmen består av ulike politiske forhold som kan påvirke mottakeligheten for en bestemt problemforståelse eller løsningsforslag i samfunnet. Disse forholdene bestemmes av svingninger i nasjonalt lynne, offentlig opinion, valgresultater og partibalanse eller ideologisk balanse i nasjonalforsamlingen, samt press fra organiserte politiske aktører og sammensetning av administrasjonen (Kingdon 1984: 152). Siden flerstrømstilnærmingen er utviklet i USA, er den tilpasset USAs politiske system og institusjoner (Béland og Howlett 2016: 224). I Norge ansettes forvaltningen på grunnlag av faglige kvalifikasjoner og forandres ikke etter politiske valg (Andenæs og Fliflet 2006: 88). Endringer i administrasjonen vil derfor ikke ha særlig forklaringskraft i norsk sammenheng, og denne faktoren tilsidesettes i den videre analysen. De øvrige faktorene kan imidlertid bidra til å skape et politisk klima som er mottakelig for en viss problemdefinisjon og en bestemt løsning. Kingdon (1984) trekker frem kombinasjonen av valgresultater og nasjonalt lynne som spesielt betydningsfull, både som drivkraft og som blokkerende faktor for agendasettingen. Kingdon (1984) hevder at selve nøkkelen til å forstå politisk endring ligger i å identifisere forholdene som har latt en bestemt idé slå rot og vokse, og at det nasjonale lynnet kan skape en slik situasjon (Kingdon 1984: 154, 171-172).

Selv om flere av faktorene som Kingdon (1984) har definert for politikstrømmen er nokså konkrete uttrykk for det politiske klimaet, er spesielt det nasjonale lynnet vanskelig å fange opp. Kingdon (1984) beskriver nasjonalt lynne som "[...] the notion that a rather large number of people out in the country are thinking along certain common lines [...]" (Kingdon 1984: 153). Grunnen til at innholdet i det nasjonale lynnet kan være vanskelig å fastsette er at det består av abstrakte ideer og tankegods som aktører selv kanskje ikke er bevisst.

Howlett, Ramesh og Perl (2009) understreker at både grunnleggende tanker om verden, prinsipper og tanker om årsakssammenhenger kan styre retningen man tolker og forstår både problemer og løsninger. Videre slår de fast at sammenhengen mellom verdenssyn (jf. nasjonal lynne) og agendasetting er noe indirekte, mens prinsipper og årsaksforståelser har mer direkte sammenheng med anerkjennelsen av problemer (jf. problemforståelse) og hvilket innhold politikken får (jf. løsningsforslag) (Howlett, Ramesh og Perl 2009: 97).

Hver av kreftene innenfor de tre strømmene kan fungere enten som en drivkraft eller som en blokkerende kraft. Det samme gjelder de involverte deltakerne, som beskrives i det følgende (Kingdon 1984: 93).

### **3.3 Deltakende aktører**

Stegmodellen for politikkutforming som ble introdusert innledningsvis, skiller klart mellom oppgaver som tilhører ansvarsområdet til henholdsvis politikere og administrasjonen. De første fasene i stegmodellen handler primært om politikk, slik som problemkonstruksjon, agendasetting og myndighetsvedtak. De neste fasene, som iverksetting og evaluering, fremstilles som rent administrative oppgaver. Under flerstrømsmodellens forutsetninger, og gitt strømmenes parallelle utvikling, virker denne fremstillingen lite egnet. Til tross for at det helt klart finnes en spesialisering og oppgavefordeling, påstår Kingdon (1984) at aktører kan handle på tvers av disse aktivitetene og medvirke i alle de tre strømmene samtidig (Kingdon 1984: 92).

Kingdon (1984) identifiserer to typer klynger av aktører i prosessene for agendasetting og generering av løsningsalternativer. En synlig aktørklynge består av personer som er synlige i offentligheten og gjerne opptrer hyppig i media. Dette skjer typisk i forbindelse med hendelser som politiske kampanjer, politiske valg og endringer i offentlig opinion, og gjelder gjerne toppolitikere, politiske partier og mediene selv. Denne synlige gruppen antas å ha størst påvirkning på agendasettingen, altså hvilke saker som får oppmerksomhet (jf. problemstrømmen). Den skjulte aktørklyngen, bestående av spesialister som forskere, akademikere og toppbyråkrater, bidrar derimot i størst grad med utvikling og formulering av løsningsforslag (jf. løsningsstrømmen). Dette impliserer at regjeringen strategisk kan henvende seg til én av disse gruppene, avhengig av om deres ønske primært er å påvirke agendaen eller om de snarere ønsker å påvirke løsningsforslagene. Vil de endre agendaen kan

det lønne seg å skape offentlig oppmerksomhet rundt temaet gjennom offentlig høring, lovforslag, offentlig tale eller appell i media, mens de snarere oppsøker spesialister i statsapparatet eller i akademia for å finne nye løsninger på et problem (Kingdon 1984: 72-73). Interessegrupper figurerer mellom disse to aktørklyngene. Kingdon (1984) forfekter at interessegrupper får mest betydning på politiske områder som er lite politisert, som er lite synlige i valgkamper og hvor det er små forskjeller mellom de politiske partiene. Interessegrupper antas å være mest effektive som blokkerende faktor (Kingdon 1984: 49, 52).

Denne oppgaven søker blant annet å utforske disse aktørenes relevans for at instruksjonsmyndigheten over UNE ble utvidet i 2015, og ikke ble utvidet i 2010.

### **3.3.1 Politiske entreprenører**

Politiske entreprenører har en sentral rolle i flerstrømsmodellen. Politiske entreprenører er deltakende, aktive aktører som kjennetegnes av viljen til å arbeide hardt for å fremme en ønsket politisk løsning, og de investerer mye tid og energi i å gjøre allmennheten og beslutningstakerne kjent med dette bestemte løsningsforslaget. Politiske entreprenører kan inneha både formelle og uformelle posisjoner. Deres stadige lufting av løsningsforslaget er et slags ”oppmykningsarbeid” som gjør at løsningsalternativet blir kjent og dermed oppleves som mer tilgjengelig og akseptert når en anledning for å endre politikk plutselig skulle oppstå. En kjent løsning blir lettere å velge ut enn en totalt ukjent løsning, på grunn av generell resistens til nye politiske programmer. Taler, innspill i høringer, rapporter og lovforslag er eksempler på måter man kan lufte en politisk løsning (Kingdon 1984: 129, 134-137). De politiske entreprenørene leter gjerne etter et problem som de kan løse med sitt foretrukne politiske løsningsforslag. Oppstår et relevant problem, forsøker de å koble problemet til sin løsning. Deres motivasjon kan enten være verdimesig og ideologisk, interessebasert eller utsikter for materiell vinning (Kingdon 1984: 129-130).

Tilgang til beslutningsprosessen og ressurser (både tid, energi og økonomi) kan ha betydning for de politiske entreprenørenes suksess (Zahariadis 2014: 35-36). Den antatt viktigste egenskapen hos politiske entreprenører er likevel evnen til å være standhaftig. Andre nødvendige egenskaper for å oppnå suksess er at vedkommende har et visst krav til å bli hørt som følge av spesiell ekspertise, at vedkommende har en autoritativ posisjon i

beslutningssystemet, eller er en representant for en større gruppe. Politiske koblinger og forhandlingsevne regnes også som forutsetninger for suksess (Kingdon 1984: 198-199).

Ifølge Kingdon (1984) er det som regel mulig å identifisere ett enkelt individ eller et lite antall personer som har vært sentrale i agendasettingen og årsak til at en sak har rykket opp til beslutningsagendaen (Kingdon 1984: 189).

### **3.4 Flerstrømsmodellens sentrale antakelser**

Beskrivelsen av prosessene over gir innsikt i beslutningsprosessens dynamikk. I det følgende vil jeg redegjøre for sentrale antakelser i flerstrømsmodellen som er underliggende premisser for forståelsen av disse prosessene.

#### **3.4.1 Tvetydighet**

Flerstrømsmodellens formål er å forklare beslutningstaking under tvetydige forhold. Situasjonens usikkerhet kan reduseres med mer informasjon, mens det relaterte konseptet tvetydighet må håndteres på en annen måte. Tvetydigheten refererer til de forskjellige måtene man kan oppfatte en sak og forstå verden på, og at oppfatningen av enhver situasjon nødvendigvis utvikles gjennom en fortolkningsprosess hvor visse aspekter ved saken vektlegges og tillegges relevans og verdi. Gjennom fortolkningsprosessen produserer man mening eller betydning, noe som er en viktig del av beslutningsprosessen (Feldman 1989: 4-7; Zahariadis 2014: 26-27). De subjektive virkelighetsforståelsene vil være sentrale for hvordan man definerer et problem og for hvilke løsninger som virker ønskelige og legitime på et gitt tidspunkt. Med dette utgangspunktet forstås prosessen som sosial snarere enn mekanisk.

Tvetydigheten operasjonaliseres kontekstuellt, og kan komme til uttrykk i form av uklar teknologi, varierende involvering fra deltakere (både mentalt og fysisk) og inkonsistente og upresise preferanser hos disse deltakerne. Deltakende aktører har for eksempel liten oversikt over prosessens helhet og over sin egen rolle i denne helheten. Flerstrømsmodellen viderefører med dette sentrale antakelser fra Cohen, March og Olsens (1972) søppelbøttemodell for kollektiv beslutningstaking. På grunn av disse typiske egenskapene forstår de systemer for beslutningstaking som ”organiserte anarkier”, som kan forstås som en løsere samling av ideer til forskjell fra en sammenhengende struktur, og hvor tilfeldigheter og

timing får stor betydning for handlingsvalg (Cohen, March og Olsen 1972: 1; Kingdon 1984: 89). Tidsknapphet gjør at man tar beslutninger uten å ha fastsatt sine preferanser, og uten å ha utforsket all informasjon og alle løsningsalternativer. Aktører har dessuten begrenset kognitiv kapasitet. Her får institusjonell organisering og arbeidsdeling som øker kapasiteten og gjør at flere problemer kan håndteres samtidig, relevans (Birkland 2016: 204; Zahariadis 2014: 26-29).

### 3.4.2 Manipulering

Zahariadis (2014) introduserer et nytt begrep til flerstrømsmodellen som beskriver politiske entreprenørers innsats for å redusere situasjoners tvetydighet. Zahariadis (2014) hevder at politiske entreprenører bidrar til å skape klarhet rundt en gitt situasjon gjennom selektiv presentasjon av informasjon overfor beslutningstakerne. Denne ”manipuleringen” går ut på å skaffe til veie ”mening, avklaring og identitet” (Zahariadis 2014: 30. Egen oversettelse). Man skiller mellom de som manipulerer og de som blir manipulert: De politiske entreprenørene er målsøkende og forsøker å justere beslutningstakernes problemforståelse slik at den stemmer overens med egen oppfatning, og slik at den passer til deres ønskede politiske løsning. Dette er flerstrømsmodellens forståelse av problemdefinerings. Siden ingen informasjon er verdinøytral påvirker manipuleringen beslutningstakernes fortolkning av situasjonen og bidrar således til å produsere mening og bearbeide situasjonens tvetydighet. Dette viser manipuleringens implikasjoner både på individnivå og på systemnivå (Zahariadis 2014: 29-30).

For å kunne koble sammen de tre strømmene kan det både være nødvendig å fremme en bestemt forståelse av problemet og tilpasse løsningen man ønsker til den bestemte situasjonen. Politiske entreprenører bruker diverse strategier for å nå sine mål. Gjennom en bevisst *problemrepresentasjon*, eller *framing* (innramming), kan man påvirke menneskers oppfatning av det aktuelle problemet. Det er som regel viktigere for mennesker å unngå å miste noe enn å forsøke å vinne noe, fordi tap betyr mer enn en gevinst. Følelser er involvert i denne prosessen, og derfor er følelser også en viktig del av manipuleringen. Videre kan *symboler* være en effektiv formidler av en forenklet beskjed, og kan knyttes til en spesifikk problemforståelse eller løsningsforslag. Symboler appellerer både til fornuft og følelser. Stegvis beslutningstaking, såkalt *salami-taktikk*, kan være en virkningsfull strategi dersom den totale endringen er nokså stor. Denne taktikken gir gode forutsetninger for å lykkes med

koblingen av strømmene, især for politiske entreprenører som er høyt oppe i beslutningssystemet og som opererer under krisetilstander (Zahariadis 2014: 38-39).

Siden deltakernes preferanser ofte ikke er klargjort i forkant handler manipulering om oppklaring snarere enn overtalelse, ifølge Zahariadis (2014). Zahariadis (2014) presiserer at aktører ikke nødvendigvis manipulerer for å lure beslutningstakerne, men gjerne fordi de er overbevist om at de har den riktige oppfatningen og at de kan ledsage personer med problematiske preferanser ut av en forvirret tilstand. Anledningen for å drive manipulasjon eksisterer som følge av verdens komplekse beskaffenhet, subjektive virkelighetsoppfatninger og menneskers begrensede kapasitet til å prosessere informasjon. Nettopp derfor er manipulering også en nødvendig aktivitet for å etablere beslutningsgrunnlag hos politikerne (Zahariadis 2014: 29-30).

### **3.4.3 Aktør og struktur**

Beskrivelsen av de tre strømmenes dynamikk og av deltakende aktørers rolle i prosessene, viser hvordan både strukturelle krefter og individuelle affektive og kognitive prosesser bidrar til å forme beslutningsprosessen og utfallet av den (Zahariadis 2014: 26). Flerstrømsmodellen tillegger dermed både aktør og struktur forklaringskraft for utfallet i politiske beslutningsprosesser. Mulighetsvinduet åpnes av strukturelle faktorer, mens individer drar nytte av dette utgangspunktet for å påvirke utfallet (Kingdon 1984: 191-192).

Antakelsen om politiske entreprenørers arbeid og manipulering introduserer et innslag av rasjonalitet i prosessene forut for en politisk beslutning. Aktørene fremmer en bestemt problemforståelse som passer med et løsningsforslag de ønsker. Zahariadis (2014) sier det krystallklart: "It is a political struggle to create winners and losers, to provide meaning and identity, and to pursue self-interest" (Zahariadis 2014: 29). Dermed kan man si at de politiske entreprenørenes handlinger er interessestyrt og målsøkende, og tilfældighetenes rolle reduseres noe i flerstrømsmodellen sammenliknet med søppelbøttemodellen. Flerstrømsmodellen kan derfor brukes til å identifisere og avdekke innslag av rasjonalitet hos aktørene.

Aktørers handlinger kan reflektere både ideer og interesser på samme tid. Ideer kan forstås som en slags overbevisning, mens egeninteresse ofte handler om en bestemt målsetning av

materiell eller normativ karakter. Kingdon (1984) mener ideer og interesser er forskjellige ting, men umulig å skille fra hverandre analytisk. All handling tillegges mening, selv når den er motivert og styrt av egeninteresse. Dermed uttrykker handling både ideer og interesser på samme tid.

#### **3.4.4 Rasjonalitetsforståelse**

Flerstrømsmodellens antakelser utfordrer rasjonell aktør-tesen, som betrakter handlingsvalg som et resultat av egeninteresser. Rasjonell aktør-perspektivet antar at beslutningstakeren erkjenner et objektivt gitt problem, samler inn all informasjon om problemet og om alle mulige løsningsalternativer, etterfulgt av en systematisk sammenlikning av forslagene opp mot en forhåndsdefinert målsetning og en kost-nytte-kalkyle som sikrer måloppnåelse med lavest mulig nettokostnader. Rasjonell aktør-teori hevder derfor at handlingsvalg kan predikeres gjennom å avlede egeninteresse. I dette perspektivet er aktører nødvendigvis opportunistiske og handler strategisk for å oppnå sine mål (Kingdon 1984: 82).

Flerstrømsmodellen supplerer denne rasjonalitetstanken snarere enn å fornekte den. I flerstrømsmodellen forstår man ikke en kollektiv beslutning som utfallet av deltakernes samlede interesser og innsats, men snarere som en kombinasjon av fornuftsbestemte og følelsesbestemte handlinger og strukturelle prosesser (Zahariadis 2014: 26, 30). Dette henger sammen med mål-middel-orientering hos aktører, som utforskes i analysen i sammenheng med problemdefineringsaktivitet.

Begrenset behandlingsskapasitet samsvarer med konseptet begrenset rasjonalitet, begrepsfestet av Herbert Simon (1957). Begrenset rasjonalitet innebærer like fullt å være instrumentelt motivert av et mål, men man har begrenset evne til å prosessere informasjon og erfaringer og vet ikke helt sikkert hvordan man skal nå dette målet (Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible og Sabatier 2014: 191).

### **3.5 Teoretiske forventninger til empiriske observasjoner**

Gitt disse teoretiske antakelsene har jeg en overordnet forventning om å finne at både strukturelle faktorer og noen få politiske entreprenører har hatt betydning for utfallene av beslutningsprosessene i 2010 og i 2015. Beslutningsprosessen i 2015 resulterte i politisk endring. Dermed kan man ut fra disse teoretiske antakelsene forvente å observere handlinger

hos et begrenset antall personer som har bidratt til å fremme ønsket om instruksjonsmyndighet over UNE. Disse handlingene har antakeligvis rommet problemdefineringsaktivitet, hvor en bestemt forståelse av problemet og dets natur, årsaker, konsekvenser og problempopulasjon har blitt formulert og formildet. Siden den politiske endringen innebar en innstramning i asylpolitikken kan man forvente å observere et dominerende ordskifte som ikke først og fremst fremmet flyktingenes interesser. Man kan muligens identifisere en eller flere manipuleringsstrategier. Samtidig kan man forvente å observere utvikling i løsningsstrømmen som har bidratt til å gjøre utvidelse av instruksjonsmyndigheten over UNE til en relevant, tilgjengelig, gjennomførbar, akseptert og rimelig løsning. Siden innvandringsfeltet er et svært politisert felt kan man forvente å finne et nokså fragmentert nettverk av aktører, som ønsker ulike politiske løsninger. Det kraftige oppsvinget i antall asylsøkere til Norge kan ha fungert som en fokuserende hendelse, og disse forholdene i problemstrømmen kan ha forårsaket åpningen av mulighetsvinduet.

For situasjonen i 2010, som ikke resulterte i politisk endring, kan man forvente å observere færre eller mindre sterke politiske entreprenører. Antakeligvis har kreftene i de tre strømmene vært vanskelige å koble sammen på grunn av manglende overensstemmelse, og mulighetsvinduet har ikke åpnet seg. Enten vil man kunne finne én sterkt blokkerende faktor eller strøm som gjorde det vanskelig å innføre instruksjonsmyndighet over UNE i 2010, eller så har faktorer i flere av strømmene begrenset mulighetene for åpningen av mulighetsvinduet. Kingdon (1984) foreslår at selve nøkkelen til å forstå politisk endring ligger i nasjonalt lynne. Derfor vil jeg kunne forvente å finne forskjellig politisk klima i 2010 og i 2015 – med en befolkning som var mer i favør av asylpolitiske innstramminger i 2015 enn i 2010.



# 4 Metode og data

I dette kapitlet redegjør jeg for oppgavens forskningsdesign og metode for datainnsamling.

## 4.1 Analysens vitenskapsteoretiske utgangspunkt

Denne studien føyer seg inn i den fortolkende vitenskapstradisjonen. Studien har således en fortolkende epistemologisk forankring. Epistemologi er læren om erkjennelse og kunnskap (Holmen, 2016), og berører derfor spørsmål om hvordan man kan oppnå innsikt og kunnskap innenfor den samfunnsvitenskapelige disiplin. Det fortolkende perspektivet forstår samfunnsvitenskapens studieobjekter som grunnleggende forskjellig fra naturvitenskapens studieobjekter, noe som krever ulike forskingslogiske tilnærminger. Man legger til grunn at man gjennom fortolkning av deltakerne i den komplekse sosiale verden kan utvikle forståelse rundt sosial atferd og meningen ved den. Målet er derfor ikke å forklare menneskelig atferd som styrt av eksterne krefter, og forskeren tillates en mer aktiv og fortolkende rolle. Det fortolkende epistemologiske synet på samfunnsvitenskapen står således i kontrast til positivismen som forsøker å avdekke lovmessigheter i samfunnsvitenskapen (Bratberg 2014: 14; Bryman 2012: 27-30). Videre legger oppgaven til grunn et konstruktivistisk ontologisk perspektiv. Ontologi betyr læren om det som er, eller om værensformer (Fosshagen, 2014). Det konstruktivistiske perspektivet betrakter sosiale enheters natur som sosiale konstruksjoner, snarere enn som objektivt gitt og atskilt fra de sosiale aktørene (jf. objektivisme). Enhetene i politiske, sosiale arenaer er aktive og proaktive snarere enn passive mottakere, hvilket også åpner for individuelt entreprenørskap (Hay 2011: 71). Den sosiale verden antas å være i konstant endring gjennom stadig konstruksjon og rekonstruksjon (Bryman 2012: 32-34). Hvilke implikasjoner dette har for rasjonalitetsforståelse og forholdet mellom aktør og struktur, er utdypet i teorikapitlet (se avsnitt 3.4.3 og 3.4.4).

## 4.2 Sammenliknende casestudie som forskningsstrategi

Oppgavens fortolkende formål og konstruktivistiske syn på den sosiale verden gjør kvalitativ forskningsmetode hensiktsmessig. Kvalitative undersøkelser kjennetegnes av et fokus på rike, dype tekstdata og av at kvantifisering av observasjoner er underordnet. Kvalitative studier innebærer intensiv innsamling av empiriske observasjoner for én eller få enheter, med mål om å erverve kunnskap om en rekke forklaringsvariabler. Slik får man bred og dyp innsikt

om den avgrensede enheten man studerer. Å oppnå slik innsikt vil være helt nødvendig for å kunne besvare oppgavens problemstilling. Denne studien har således, som annen kvalitativ forskning, et fokus på prosess snarere enn et ønske om å presentere et statisk bilde av verden (Bryman 2012: 408). Forskningsopplegget tilrettelegger for kontekstsensitive observasjoner, som kan være avgjørende for å utvikle forståelse rundt atferd, intensjoner og meninger som ligger bakenfor beslutningen. Denne forskningsstrategien gir gode forutsetninger for å forstå hvert enkelt caset i et helhetsperspektiv (Hellevik 2011: 98).

Casestudie er en utbredt forskningstilnærming innen blant annet samfunnsvitenskap, og kan knyttes til den kvalitative forskningstilnærmingen (Andersen 2013: 15). Et case kan defineres som "[...] an instance of a class of events" (George og Bennett 2004: 17). Klassen av hendelser som et case kan kategoriseres i er ikke eksternt gitt, men snarere sosialt konstruert og opprettholdt. Videre kan man forstå et case som et romlig og temporært begrenset fenomen, en studieenheter man ønsker å forstå, og som gir én eller flere observasjoner (innad i caset). En casestudie innebærer intensiv forskning på ett eller et lite antall utvalgte tilfeller, og bidrar til å belyse interessante hendelser og til å utvikle forståelse rundt disse (Andersen 2013: 13-14). Jo færre case forskeren velger å studere, desto mer intensiv blir granskningen. Selv om et delmål ved casestudier ofte er å belyse relaterte hendelser innenfor samme klasse som caset representerer, slik at kunnskap om det ene caset kan ha verdi ut over seg selv, må man imidlertid erkjenne at et case i samfunnsvitenskapen sjelden eller aldri vil være perfekt representativ for populasjonen. Implikasjonene av dette vil diskuteres nærmere i avsnitt 4.3 om validitet (Gerring 2007: 17-26).

Levy (2008) har utviklet en typologi over ulike casestudier, basert på om studiens siktemål er primært teoretisk eller deskriptivt. Samfunnsvitenskapelige undersøkelser befinner seg ofte mellom humanioras idiografiske, fortolkende vitenskapsteoretiske ideal, og naturvitenskapens nomotetiske, forklarende ideal. Formålet med min studie er å forstå en beslutning om politisk endring i lys av flerstrømsmodellen. Således har oppgaven primært et såkalt teoretisk fortolkende siktemål. I en teoretisk fortolkende studie anvendes teori for å strukturere empiriske observasjoner og tjener som forklaringsmodell for å forstå caset som granskes (Levy 2008: 3-5). Teorien blir dermed et verktøy som skal bidra til å besvare mitt empiriske forskningsspørsmål. Det kan tenkes at ulike teoretiske innfallsvinkler kan belyse

caset på formålstjenlige måter. Begrunnelse for mitt valg av teoretisk innfallsvinkel er redegjort for i teorikapittelet.

En fordel ved å sammenlikne to case "[...] er at sammenlikninger gjør det mulig å etablere en referanseramme for å karakterisere og måle fenomener som ikke har noen gitt målestokk" (Andersen 2013: 92). Ved å sammenlikne beslutningsprosessen fra 2010 med beslutningsprosessen fra 2015 kan jeg oppnå forklaring på tvers av case gjennom identifisering av hvilke variabler som resulterte i forskjellige beslutninger angående instruksjonsmyndighet over UNE. I min studie ser jeg på hvordan likheter og ulikheter på variabelverdier får utslag i forskjellige sammenhenger. Disse observasjonene knyttes til flerstrømsmodellen, som brukes for å systematisere disse likhetene og ulikhetene (Andersen 2013: 93-95).

Et konkret teoretisk utgangspunkt styrer undersøkelsen og ledsager datainnsamlingen. Dette forholdet mellom teori og data kjennetegner en deduktiv fremgangsmåte. Datainnsamlingen og mine empiriske observasjoner antas å kunne belyse teoretisk forankrede antakelser. Med en deduktiv fremgangsmåte er det essensielt at teoriens konsepter oversettes til observerbare operasjonaliserte begreper, og at dataene som samles inn reflekterer disse konseptene. Observasjonene gjort for mitt case kan bidra til en kumulering av kunnskap som primært kan tjene til å forstå caset, og sekundært kan belyse andre case av samme slag og brukes som grunnlag for å diskutere teoriens forklaringskraft eller spesifisere gyldighetsområdet. Videre kan en diskusjon rundt tentativt definerte kriterier som øyensynlig betinger suksess for politisk endring eller faktorer som hemmer denne muligheten, være en forlengelse av studiens primære formål og funn. Fremgangsmåten innebærer argumentasjon fra det generelle til et spesifikt tilfelle. I motsatt fall, dersom målet hadde vært å konstruere en teori ut fra empiriske observasjoner, ville strategien vært induktiv og man ville dratt konklusjoner fra det spesifikke til det generelle (Bryman 2012: 24-16).

#### **4.2.1 Utfordringer ved utvalg av case**

I eksisterende litteratur foreligger en utvalgsskjevhet i studiet av ideer om løsninger som faktisk har blitt politikk (Metha 2011: 31). Dette henger sammen med valg av case etter utfall på avhengig variabel, og slike case er ofte overrepresentert (Levy 2008: 8). Sammenlikningen med situasjonen fra 2010 som *ikke* endte med politisk vedtak, kan derfor være et nyttig

innslag og gi innsikt om en foreslått løsning som ikke ble realisert politisk. I sammenlikningen mellom mine to utvalgte case kan det ligge et potensial til å forstå forhold som har bidratt til at det bestemte løsningsalternativet fikk gjennomslag i 2015, men ikke i 2010. Ved utvalg av studieenhet i casestudier må man også forsikre seg om at man ikke velger et case fordi det passer forskerens hypotese, og man må velge et annet case enn det som ble brukt for å utforme teorien (Levy 2008: 8).

## **4.3 Validitet**

Validitet handler om sikkerheten knyttet til undersøkelsens slutninger, og dermed studiens gyldighet. Slutningene forskeren trekker er betinget av det vitenskapsteoretiske perspektivet forskeren legger til grunn for undersøkelsen, mens slutningenes innhold formes av empiriske observasjoner (Lund 2002: 86-87). Sikkerheten rundt slutninger om årsaksforhold, altså studiens troverdighet og kvalitet, kalles indre validitet (Andersen 2013: 14). Høy indre validitet reflekterer forskningsdesignets egnethet til å besvare problemstillingen. Kvalitative undersøkelser forsyner forskeren med detaljkunnskap som ofte fører til god innsikt i utviklingsforløp, prosesser, aktørers virkelighetsoppfatninger og sosial kontekst, noe som legger til rette for god indre validitet sammenliknet med kvantitative studier (Andersen 2013: 32). Kvalitative undersøkelser har som regel også sterkere begrepsvaliditet, som vil si at operasjonaliseringen ofte samsvarer godt med det teoretiske begrepet man ønsker å måle. Gjennom operasjonalisering finner man observerbare mål for en forklaringsfaktor. Slutninger vil imidlertid alltid innebære en viss usikkerhet, og perfekt validitet vil aldri kunne oppnås i empirisk forskning (Lund 2002: 86). Et tredje validitetsbegrep, statistisk validitet, er ikke relevant for kvalitative undersøkelser. Et fjerde validitetsbegrep fremheves som casestudiers største svakhet. Kvalitative studier og casestudier er ofte ikke representative for andre enheter, situasjoner og tider, og det er derfor begrensede muligheter for generalisering til tilfeller utenfor den spesifikke konteksten hvor undersøkelsen er utført (Gerring 2007: 43). Denne svakheten ved kvalitative undersøkelser henger sammen med behovet for kontekstavhengig informasjon, og medfører lav såkalt ytre validitet.

### **4.3.1 Generaliseringspotensiale**

Formålet med denne oppgaven er å få spesiell innsikt i beslutningsprosessen forut for vedtaket om å utvide instruksjonsmyndigheten over UNE i 2015, og beslutningsprosessen som ikke førte til politisk vedtak i 2010. Innsikten fra disse to hendelsene kan brukes for å

forklare politiske beslutningsprosesser generelt, og kanskje spesielt om beslutningsprosesser under tidspress. Dermed kan kunnskap om caset likevel tenkes å ha en viss interesse og betydning ut over seg selv. Denne forståelsen er forankret i blant annet Yins (1994: 35-36) modifisering av generaliseringsbegrepets betydning, som åpner for et generaliserende siktemål også for kvalitativ forskning – såkalt analytisk generalisering istedenfor statistisk generalisering. Tanken om at generalisering forutsetter universell gyldighet, kan ikke gjelde for casestudier. Dette er heller ikke casestudienes ambisjon eller formål. Generalisering av casestudier er isteden tuftet på analytisk eller teoretisk representativitet: ”Representativitet er i casestudier knyttet til klargjøring av analytiske forutsetninger som muliggjør troverdig tolkning og analyse innenfor en slik ramme” (Andersen 2013: 32-33). Dermed kan man foreta meningsbærende generaliseringer om sammenhenger som gjerne er gyldige innenfor en klasse av fenomener og under definerte empiriske betingelser. En slik generalisering kan skje ved å prøve teoriens forklaringskraft på forskjellige case (Yin 1994: 36).

## **4.4 Reliabilitet**

Reliabilitet handler om undersøkelsens pålitelighet, og er sammen med validitet et viktig kriterium for å vurdere forskningens kvalitet og for at andre skal kunne etterprøve funn og konklusjoner. Ofte knyttes seriøse reliabilitetsutfordringer til kvalitative studier, fordi det er tidkrevende og vanskelig å replisere, eller etterprøve, slike studier. Utfordringen ligger blant annet i at det er umulig å fryse de sosiale omstendighetene som den originale studien ble utført i (Bryman 2012: 390). Dette gjelder imidlertid aller størst grad for eksplorerende, deltakende feltarbeid, som ikke inngår i dette prosjektet. Ved å være åpen om fremgangsmåte for innsamling av data og belegge analysen og fortolkningen av dataene, kan forskeren imidlertid øke studiens transparens og repliserbarhet (Andersen 2013: 14). For en annen sentral årsak til at kvalitative undersøkelser gjerne er vanskelige å replisere, er nettopp den subjektive innfallsvinkelen som forskningen baserer seg på. Det kan være nærliggende å anta at forskerens forutinntatthet bidrar til å velge hvor fokus skal rettes, hvilke intervjuobjekter som tilnærmes og liknende (Bryman 2012: 405). Et strukturert forskningsopplegg og en deduktiv strategi som lar teori gi retning til datainnsamlingen og utvelging av respondenter, vil imidlertid øke undersøkelsens systematikk og derigjennom forbedre mulighetene for replikasjon. Dessuten kan det argumenteres for at ingen forskning kan utføres helt objektivt.

## 4.5 Innsamling av datamateriale

For å besvare problemstillingen på best mulig måte har jeg lagt vekt på å samle inn tykke data som kan ha betydning for utfallet i de politiske beslutningsprosessene som utforskes. Dette innebærer både offentlige dokumenter og intervjuer gjennomført med personer som har vært tett innblandet i diskusjonen om instruksjonsmyndighet over UNE i 2010 og/eller 2015. Også mindre offisiell kommunikasjon gjennom media er inkludert for å supplere argumenter der det er ansett som nødvendig. Triangulering av datamateriale vil sikre at ulike perspektiver ivaretas og balanseres, og øker muligheten for at utsagn kan bekreftes av og settes i sammenheng med annet datamateriale. Generelt tjener metodetriangulering til å styrke slutningenes validitet (Lund 2002: 86). Dette kan være spesielt viktig når man intervjuer partipolitikere, som vil vektlegge ulike saksforhold og aspekter som kan tenkes å være farget av vedkommendes partitilhørighet, subjektive meninger og engasjement.

### 4.5.1 Offentlige dokumenter

Mye av det empiriske materialet er hentet fra offentlige dokumenter. Jeg har identifisert og nøye studert en rekke offentlige utredninger som omhandler organisering og styringsforhold på utlendingsfeltet. Følgende tre dokumenter er de mest sentrale for casestudien, og de reflekterer hver sin fase av beslutningsprosessen. Legg merke til det lange tidsrommet mellom utredningsfasen og politikktutformings- og vedtaksfasen.

- Utredningsfasen: Delutredning av instruksjonsmyndighet over UNE (2010) (Mæland-utvalget)
- Politikktutformingsfasen: Prop. 16 L (2015-2016). Endringer i utlendingsloven (innstramminger)
- Vedtaksfasen: Vedtak til lov om endringer i utlendingsloven (innstramminger). Lovvedtak 5 (2015-2016)

Øvrige offentlige dokumenter er studert for å få oversikt over utviklingen på utlendingsfeltet. Observasjoner hentet fra referater og voteringer fra stortingsbehandlinger er også svært vesentlige, fordi de klart belyser partienes ulike meninger. Videre støttes de identifiserte argumentene med enkelte punkter fra regjeringspartienes partiprogram fra periodene 2009-2013 og 2013-2015. Fra 2010 foreligger ikke behandling i Stortinget, men dokumenter fra høringsrunden finnes og er inkludert i det empiriske materialet.

Siden det ikke ble gjennomført høringsrunde eller komitébehandling i forbindelse med vedtaket om økt instruksjonsmyndighet i 2015, var det spesielt nødvendig å supplere med datamateriale fra media og egengjennomførte intervjuer.

#### **4.5.2 Media**

Jeg har valgt ut enkelte nyhetsartikler fra norsk rikspresse, med ambisjon om å forbedre datagrunnlaget. Utspill i media kan spesielt bidra til å dokumentere aspekter ved problemdefineringsen, samt fange opp informasjon som kan bidra til å belyse konteksten som caset utspilte seg i. Utvalget av artikler er også gjort i dette øyemed, og saksinnholdets relevans var kriteriet for utvelgelse. Artikkelen måtte omhandle Storskog-situasjonen hvor politikere på elitenivå har uttalt seg. Ut over dette er ikke medieoppslag studert systematisk, fordi det kun er ment som en supplerende kilde. Medieoppslag har gjerne et mer avslørende språk enn offentlige dokumenter som analysen ellers er basert på.

#### **4.5.3 Intervjuer**

Det første intervjuet ble gjort i forbindelse med en tidlig og noe eksplorerende datainnsamlingsfase, hvor formålet hovedsakelig var å skaffe bred oversikt over situasjonen, relevante data og deltakere i 2010 og 2015 (Hellevik 2011: 88). Under denne samtalen tillot jeg en nokså ustrukturert intervjuform, for å oppfordre til mye og bred informasjon gjennom relativt uforhindret redegjørelse fra intervjuobjektet. Siden formålet i den innledende fasen av datainnsamlingen var å kartlegge prosesser og saksforhold, var det formålstjenlig å anvende nokså åpne spørsmål. Åpne spørsmål gir intervjuobjektet anledning til å gi tykke beskrivelser og rik og detaljert informasjon (Bryman 2012: 470). Videre gir åpne spørsmål større spillerom for egenvalgt formulering av svaret. En oppfordring til å formulere svar med egne ord kan fremskaffe mer oppriktige og valide besvarelser. Denne typen svar gir nyttige bidrag til fortolkningen av caset innenfor det valgte teoretiske rammeverket (Leech et al. 2013: 216, 218).

Intervjuguider (vedlegg 2) ble utarbeidet på bakgrunn av teoretiske antakelser, skriftlig datamateriale og opplysninger fra det første innledende intervjuet. Noen forskjeller mellom intervjuguidene har vært nødvendig for å sikre relevans til hvert enkelt intervjuobjekts posisjon og arbeid. Eksempelvis har enkelte intervjuobjekter mest kjennskap til situasjonen i

2010, mens andre har mest kjennskap til situasjonen i 2015. Representantene fra forvaltningen fikk hovedsakelig spørsmål om forvaltningens rolle, mens informantene fra politiske partier i større grad fikk spørsmål om politiske avveininger. Intervjuguidene har for øvrig søkt svar på stort sett de samme spørsmålene. Jeg har styrt spørsmålene til å gjelde saksforhold som er relevant for mitt forskningsspørsmål, og har formulert spørsmålene likt slik at ingen informanter skulle få mer ledende eller ladde spørsmål enn andre. Ved å opptre så likt som mulig i alle intervjusituasjonene unngår man også å tilføre situasjonen en intervjuereffekt som kan skape en systematisk målefeil og dermed true svarenes validitet. For å ivareta disse hensynene har jeg tatt utgangspunkt i en intervjuguide med forhåndsformulerte spørsmål. Jeg har likevel ønsket å bevare intervjuets noe åpne form for å invitere til egenformulerte, detaljerte redegjørelser. Jeg har dermed brukt en semi-strukturert intervjuform (Bryman 2012: 471-472; Hellevik 2011: 362). Et minimum av struktur er også en forutsetning for å kunne sammenlikne og kategorisere svarene som de ulike respondentene gir. På den måten blir det enklere å identifisere ulike deskriptive og normative forklaringer hos aktørene, og å strukturere disse etter flerstrømsmodellens strømmer. Innslaget av struktur kommer også av relativt spesifikt formulerte spørsmål og ved å benytte forhåndsformulerte stikkord, såkalte ”probes”, som kan stilles for å sikre at bestemte sider av spørsmålene blir besvart av alle intervjuobjektene. En del av fleksibiliteten som denne intervjuformen innebærer er muligheten til å stille oppfølgingsspørsmål der det skulle oppstå behov underveis. Avveininger mellom struktur og fleksibilitet i intervjusituasjonen må tas med henblikk på problemstillingen og behovet for sammenliknbare data og høy reliabilitet eller snarere rike, detaljerte beskrivelser fra intervjuobjektets perspektiv med stor validitet (Leech et al. 2013: 217).

### **Utvelging av informanter**

For informantlisten, se vedlegg 1. Samtlige intervjuobjekter er velinformerte nøkkelpersoner fra forvaltningen på utlendingsfeltet eller fra politiske partier i regjering og i opposisjon. Dermed kan intervjuene betegnes som ekspertintervjuer (Beckmann og Hall 2013: 196-198). Informantene kjenner saksforhold og kontekst godt og derfor har gode forutsetninger for å gi detaljerte svar. Behovet for tilgang til detaljert informasjon er sentralt for denne oppgaven, noe som taler for en slik målrettet utvelgelse av informanter. Målrettet utvelgelse kjennetegnes av at man identifiserer relevante intervjuobjekter gjennom et sett kriterier, som kan fastsettes fra starten eller underveis i forskningsprosessen (Bryman 2012: 418; Lynch 2013: 40). Mitt kriterium for utvelgelse av informanter var at vedkommende hadde vært



sentral i beslutningsprosessen fra 2015 og/eller 2010. Å være ”sentral” i en beslutningsprosess innebærer å ha vært delaktig i utforming av flyktning- og asylpolitikk i sitt politiske parti for de aktuelle periodene og/eller har arbeidet med spørsmålet om instruksjonsmyndighet over UNE i kraft av sin stilling (politisk/forvaltning/akademia). Når det gjelder de politiske partiene lot jeg partisekretariatet navngi vedkommende med mest kjennskap til mine to case, for å sikre at disse kriteriene ble møtt. Når det gjelder representanter fra forvaltningen, benyttet jeg meg også av såkalt snøballteknikk for å identifisere relevante informanter. Snøballteknikk er en utvelgelsesteknikk hvor man tar utgangspunkt i en eller noen få personer som er identifisert som relevante for studien, som så kan anbefale andre relevante intervjuobjekter i kraft av sin kjennskap til feltet. Snøballteknikk kan være spesielt egnet i situasjoner hvor man forsøker å identifisere personer som utgjør et nettverk (Bryman 2012: 424; Lynch 2013: 42). Teknikken er delvis benyttet, men ikke i tilstrekkelig grad til å oppnå en metning i listen med forslag til intervjuobjekter, grunnet forskningsprosjektets begrensninger i tid og omfang. Fordi det ofte kan være utfordrende å oppnå kontakt med politikere og akademikere, henviste jeg til anbefalingene jeg fikk i min første henvendelse til hver informant. Dette er en anbefalt taktikk for å få profilerte personer til å godta en invitasjon til intervjudeltakelse (Beckmann & Hall 2013: 201).

Kombinasjonen av målrettet utvelgning og snøballteknikk har gitt informanter basert både på posisjon og reputasjon. Informantenes varierte bakgrunn sikrer at ulike sider av saken belyses. Samtidig søker jeg å overkomme eventuelle validitetsproblemer skapt gjennom partsinteresser hos informantene som kan lede til selektiv rapportering.

## **4.6 Forskningsmessige utfordringer knyttet til innsamling av data**

Det kan knyttes enkelte utfordringer til datainnsamlingen som kan ha betydning for oppgavens konklusjonsgrunnlag. For det første foreligger en utredning av løsningsforslaget fra 2010, men ikke fra 2015. For det andre var løsningsforslaget på høring i 2010, men ikke i 2015. Videre var løsningsforslaget oppe til behandling i Stortinget i 2015, men ikke i 2010. Det foreligger dermed noe varierte kilder for de to beslutningsprosessene som sammenliknes.

Det har vært noe vanskelig å få informasjon om situasjonen i 2010 gjennom intervjuer, siden det er hele 7-8 år siden utredningen ble bestilt. Det som ikke er skrevet ned er dermed i stor grad glemt. Informasjonen ligger ikke samlet ett enkelt sted, men det har vært mulig å spore mulige forklaringsfaktorer gjennom intervjuene og følge opp disse på egenhånd i etterkant. Informantenes hukommelse kan derfor forårsake validitetsproblemer (Hellevik 2011: 357).

Situasjonen i 2015 ligger friskt i minne hos de fleste intervjuobjektene. Det har vært spesielt nyttig å gjennomføre intervjuer for å belyse situasjonen i 2015, siden det foreligger relativt lite skriftlig dokumentasjon, utredning og vurderinger rundt lovendringen på grunn av hastebehandlingen i Stortinget. Situasjonen er også såpass fersk at det ikke er foretatt grundige studier av den enda. Jeg har snakket med en rekke stortingspolitikere om deres partiers vurderinger og agering høsten 2015. En svakhet ved opplegget er imidlertid at utarbeidelsen av lovforslaget i november 2015 stort sett ble forberedt av regjeringen selv, ikke av Stortinget. Intervjuer med medlemmer av regjeringen hadde muligens kunne gitt enda mer korrekt og utfyllende informasjon. Regjeringsmedlemmer er imidlertid svært opptatt og utilgjengelige, og jeg lyktes ikke å oppnå kontakt med dem direkte.

# 5 Empiri

Spørsmålet om styringsforhold på utlendingsfeltet vært diskutert flere ganger siden UNEs opprettelse i 2001. Kapittelet er basert på et utvalg av de offentlige dokumentene som særlig diskuterer styring over UNE og spørsmålet om instruksjonsadgang i klagesaker, og ikke en uttømmende liste over alle offentlige utredninger om utlendingspolitikk generelt eller om UNEs organisering. For øvrig baserer dette kapittelet seg i stor grad på informantintervjuer, i tillegg til de skriftlige kildene. Der annen kilde ikke er oppgitt er argumentene basert på informantintervjuer. Kapittelet skal gi innsikt i forhold på innvandringsfeltet i 2010 og i 2015 som antas å ha spilt en rolle for utfallet i de politiske beslutningsprosessene som studeres.

## 5.1 Fire sentrale hensyn og instruksjonsmyndighet

I diskusjonene rundt adgangen til å instruere UNE er vurderingen og prioriteringen av fire hensyn tilbakevendende: Politisk styring, legitimitet, rettssikkerhet og effektivitet. Dette er sentrale hensyn i statsforvaltningen som etterstrebes til enhver tid, men som kan stå i et motsetningsforhold til hverandre. Gjennom intervjuene har det kommet frem tilleggsmomenter om hvilke implikasjoner økt instruksjonsmyndighet over UNE vil ha på ivaretagelsen av de fire ulike hensynene.

### 5.1.1 Politisk styring

I det representative demokratiet velger folket representanter til Stortinget, og regjeringen utgår fra flertallet i nasjonalforsamlingen. Politisk styring fra regjeringen gjennom departementene er derfor et ideal, fordi det er politikerne som har folkets mandat (Svardal 1997: 17). Instruksjonsmyndighet er en svært direkte form for politisk styring (NOU 2006: 14: 69). Politisk styring kan sikre at politiske målsettinger følges og iverksettes, noe som harmonerer med hensynet til slik *demokratisk* legitimitet. Faren ved utbredt politisk styring er likevel at den faglige autonomien undergraves, og at klagerne skjebner avhenger av kortsiktige politiske hensyn og avveininger, noe som kan svekke rettssikkerheten (Delutredning 2010: 12, 16).

### 5.1.2 Legitimitet

Legitimitet handler om generell støtte til institusjonen og spesifikk støtte til praksis innenfor denne strukturen. Faglig autonomi kan styrke avgjørelsens legitimitet, og kan dermed øke tillitten til saksbehandlingen blant klagerne selv og blant øvrig befolkning. Politisk styring kan imidlertid også skape legitimitet fordi det kan fremme politisk gjennomføringsevne. Effektivitet kan fremme legitimiteten i det politiske og administrative systemet på grunn av gjennomføringsevnen, men svekker legitimiteten dersom det går på bekostning av andre forhold som svekker kvaliteten på saksbehandlingen (Delutredning 2010: 15-18). *Demokratisk* legitimitet kan også tenkes ivaretatt gjennom instruksjer, blant annet fordi regjeringens mandat er basert på demokratiske valg, og derfor ikke burde avskjæres for mye. Instruksjer kan også bidra til tydeligere ansvarliggjøring av statsråden. Det veletablerte prinsippet om ministeransvar i Norge sikrer imidlertid ansvarliggjøring av statsråden uansett. Departementet har uansett ansvar for overordnet regelverk og vurderinger (Christensen et al. 2006: 174; Eckhoff og Smith 2006: 75; Svardal 1997: 41).

### 5.1.3 Rettssikkerhet

Rettssikkerhet handler primært om "[...] sikkerhet mot vilkårlig behandling fra myndighetenes side og sikkerhet for at man får de rettigheter og ytelser man har krav på" (rhKnoff 2003: 26). I rhKnoffs (2003) evaluering av UNE skilles det mellom prosessuell og materiell rettssikkerhet. Den prosessuelle siden av rettssikkerhet går ut på selve saksbehandlingsprosedyren, som skal utføres av et objektivt og kompetent organ på en hensynsfull og rask måte. Videre er det essensielt at saksbehandlingen kan kontrolleres og at klageren gis veiledning, innsyn og begrunnelse for avgjørelsen. Den materielle siden ved rettssikkerhetsbegrepet handler om behandlingens innhold, hvor saklighet, likebehandling og overensstemmelse med gjeldende rett står sentralt. Dette skal blant annet sikre forutsigbarhet (rhKnoff 2003: 26). Faglig autonomi antas å fremme likebehandling og dermed klagerens rettssikkerhet. Denne forståelsen har stått sterkt siden opprettelsen av UNE som et domstolsliknende forvaltningsorgan (Delutredning 2010: 16). Den uavhengige stillingen til UNE, deriblant departementets avskårede instruksjonsrett over klageinstansen, er derfor et sentralt rettssikkerhetargument. "UNEs uavhengige stilling skal være en garanti for forutberegnelighet og likebehandling under skiftende regimer, særlig på områder der Norge har forpliktet seg internasjonalt" (Hartmann 2010: 464). Dette poenget illustrerer spenningen mellom rettssikkerhet og politisk styring. Instruksjer kan imidlertid også bidra til større grad

av likebehandling mellom saker og mellom instanser, noe som også er et viktig rettssikkerhetshensyn. Likebehandling kan igjen fremme forutsigbarhet. På den andre siden kan instruksjer gis med lite utredning og mindre åpenhet. På lik måte som med legitimitet, kan effektivitet undergrave kvalitet og rettssikkerhet. Særlig de prosessuelle sidene av rettssikkerheten synes å stå i fare for å undergraves av effektivitetsmål.

#### **5.1.4 Effektivitet**

Uten instruksjonsadgang kan departementet styre UNE gjennom lov og forskrift (Hartmann 2010: 464). Styring gjennom lov og forskrift er større og mer tidkrevende prosesser som innebærer høringsrunde og en mer utførlig drøfting før vedtak, i motsetning til instruksjer som kan gis raskt og uten utredning og høringsrunde. Instruksjer anses derfor av effektivitetsgrunner å kunne være et hensiktsmessig styringsverktøy. Muligheten til å instruere åpner for raskere respons på uforutsigbare situasjoner – et nærliggende forhold på utlendingsfeltet som i stor grad endrer seg brått og i takt med internasjonal utvikling. Dessuten kan instruksjer ha et mer detaljert og saksspesifikt innhold, og anses som bedre egnet i tilfeller som gjelder spesifikke saksportefølger. Effektivitetsbegrepet inneholder både et økonomisk aspekt og et teknisk målaspekt. For å opprettholde støtte til systemet må politiske mål virkeliggjøres, så politisk styring og effektivitet er forenlig (Delutredning 2010: 14, 17-18).

Det er spenningen mellom hensynet til politisk styring og rettssikkerhet som er mest sentral og åpenbar i spørsmålet om instruksjonsmyndighet over UNE, sammen med det potensielle spenningsforholdet mellom effektivitet og rettssikkerhet. Flere informanter bekrefter at det ligger en iboende spenning mellom politisk styring og rettssikkerhet, og at spørsmålet om instruksjonsmyndighet over UNE utvilsomt krever avveininger. Enkelte informanter modererer dette synet, og mener at det ikke nødvendigvis er et spenningsforhold mellom disse grunnleggende hensynene. De påpeker at alle hensynene kan ivaretas i *tilfredsstillende grad* på en og samme tid. Alle hensynene ivaretas dermed ikke i ideell grad, men besørges likefullt i forsvarlig grad.

## 5.2 Varierende vektlegging av de fire sentrale hensynene

Avveiningen mellom de fire hensynene er en prinsipiell overveielse som blant annet reflekteres i politiske beslutninger om organisasjonsform, tilknytning og styringsmuligheter. Gjennomgangen nedenfor illustrerer hvordan ulike avveininger har påvirket styringsforholdene i utlendingsforvaltningen og UNE spesielt.

### 5.2.1 2001: UNEs etablering og første år

Siden opprettelsen av UNE synes den relative vektleggingen av de fire sentrale hensynene å ha svingt en del. Før UNE ble opprettet som klageinstans i 2001 ble klagesakene behandlet av departementet. ”Det er i utakt med den generelle forvaltningspolitiske utviklingen at et så stort antall vedtak i enkeltsaker som det her er tale om, treffes av et departement” (Ot.prp. nr. 38 (1995-1996): 3), ble det skrevet om denne ordningen. Dette gjaldt kanskje særlig utlendingsfeltet, på grunn av vedtakenes store velferdsmessige konsekvenser og oppmerksomhet fra både media, befolkningen og politiske partier. Rettssikkerheten ble for så vidt ansett som tilfredsstillende ivaretatt fra før, men økt rettsvern, likebehandling og derigjennom tillit til utlendingsforvaltningen var også sentrale ambisjoner som kunne fremmes gjennom behandling av klager i en uavhengig nemnd (Hartmann 2010: 461).

Da UNE ble opprettet i 2001 var det hensynet til rettssikkerhet og likebehandling som veide tyngst. I spørsmålet om instruksjonsmyndighet over klageinstansen ble det den gang ytret at å la departementet styre en frittstående klagenemnd gjennom instruks om skjønnsutøvelse, lovtolkning og enkeltsaker, var uforenlig med selve ordningen (Ot.prp. nr. 38 (1995-1996): 10). Hensynet til avlastning og effektivitet var et lite fremtredende argument ved opprettelsen av UNE. UNEs organisasjonsform er et resultat av tanker om hvordan rettssikkerhet og likebehandling best ivaretas, og gjenspeiler således tidsånden ved årtusenskiftet. Denne organiseringen innebærer en betydelig avskjæring i departementets mulighet til å instruere. Samme år som UNE ble opprettet som frittstående klageorgan, mistet departementet instruksjonsretten over UDI i enkeltsaker. En grunn til dette var muligheten for at UNE kunne føle seg bundet av en instruks til UDI (Ot.prp. nr. 38 (1995-1996): 10). Uavhengighet fra førsteinstansen UDI skal også etterstrebes. Departementet kunne instruere både UDI og UNE om prioritering av saker, samt stille krav til effektivitet gjennom instruksjon om budsjettstyring (Christensen et al. 2006: 65-66, 76). Departementet kunne imidlertid ikke instruere om lovtolkning og skjønnsutøvelse, med mindre rikets sikkerhet eller

utenrikspolitiske hensyn fordret det (Hartmann 2010: 464). Enkeltsaker og upopulære avgjørelser på utlendingsfeltet kan ofte tiltrekke seg mye mediedekning, oppmerksomhet og kritikk. Men en slik distansering ville også kunne komplisere ansvarsforhold og samordning. Høyre og FrP var derfor imot den doble fristillingen, men antakeligvis også grunnet frykt for at det ville skje en oppmykning av innvandringspolitikken og praksis på feltet, og at det på akkurat dette feltet ville være uheldig å miste politisk kontroll. Dette støttes blant annet av at Høyre ønsket fristilling i andre sektorer enn utlendingsfeltet, i tråd med *New Public Management (NPM)*-trender. Høyre og FrP støtter heller ikke styring like sterkt på andre felt som på utlendingsfeltet (Christensen et al. 2006: 72-76).

Ønsker om å distansere enkeltsaksavgjørelser fra departementet er i overensstemmelse med prinsipper fra New Public Management. New Public Management er en reformtrend fra 1980-1990-tallet som blant annet innebar økt mål- og resultatstyring, mer autonomi og klare skiller mellom politikk og administrasjon (Christensen og Læg Reid 1997: 374-375). Fristilling og utflytting av enkeltsaker var derfor en del av en generell utvikling i tråd med NPM-prinsipper, noe som også var et argument fra partiene som var i favør av opprettelsen av UNE (Christensen et al. 2006: 69).

UNE er en hybrid organisasjonsform med både juridiskfaglig kompetanse og lekmannsinnslag. Lekmannsinnslagets hensikt var å heve klagernes rettsvern og derigjennom øke legitimiteten og tillitt hos både klagerne og befolkningen. Lekmannsinnslaget vil for så vidt innebære mer skjønnspregede og mindre juridisk forankrede avgjørelser. Evalueringen av UNE fra 2003 viser til en tendens hvor lekmedlemmenes stemmegivning preges av innvandringspolitisk oppfatning, noe som kan forsterke risikoen for forskjellsbehandling (rhKnoff 2003: 86, 175). Hovedargumentet var i utgangspunktet at en utlendingsnemnd skulle være juridisk orientert. I den samme evalueringen ga medarbeidere i UNE uttrykk for det problematiske ved at kontrollen med utlendingspolitikken var forskjøvet fra departementet til forvaltningen. Som resultat fikk departementet mindre kontroll og mistet rask adgang til informasjon om enkeltsaker (rhKnoff 2003: 211). At mange av de ansatte i UNE har yrkesbakgrunn fra Justisdepartementet kan imidlertid kaste lys over noe av denne skepsisen (Christensen et al. 2006: 77).

Den hybride organisasjonsformen reflekterer en vanskelig avveining mellom de fire hensynene, og spesielt mellom politisk styring med mandatet fra folket på den ene siden, og faglig uavhengighet og rettssikkerhet på den andre siden (Delutredning 2010: 16-17).

### **5.2.2 2005: Endringer i styringsforholdene på utlendingsfeltet**

Departementet fikk adgang til å instruere UDI i lovtolkning og skjønnsutøvelse i 2005. Likevel ville man bevare UNEs autonomi av hensyn til rettssikkerhet, og holdt frem med ordningen hvor UNE var avskåret fra instruksjonsmyndighet i lovtolkning og skjønnsutøvelse. Innføringen av ordningen med stornemnd i UNE i 2005 var et tiltak for å forbedre likebehandling og lik praksis i saksavgjørelser i utlendingsforvaltningen, i tråd med en anbefaling fra evalueringen av UNE. At departementet kan be om å få en sak behandlet i stornemnd kan antyde et ønske om å gi departementet noe bedre muligheter for politisk styring på feltet (Ot.prp. nr. 31 (2004-2005): 38-39; rhKnoff 2003: 175; St.meld. nr. 21 (2003-2004): 22-23). Disse post NPM-tiltakene som skulle moderere fristillingen, ga likevel ikke særlige utslag i styringsforholdet mellom departementet og UNE.

Endringene i 2005 innebar ulik instruksjonsadgang over UDI og UNE. Dette har av mange blitt beskrevet som en kompliserende ordning, som blant annet undergraver effektivitetshensyn og forutberegnelighetshensyn. Ifølge assisterende direktør i UNE fungerte imidlertid ikke den ulike instruksjonsmyndigheten over UDI og UNE fra 2005 nevneverdig uryddig i praksis.

Instruksene til UDI hadde ikke direkte virkning overfor UNE, men vi brukte dem som en rettskilde ved at de enten kunne illustrere hva som var praksis i UDI presumptivt, eller vise hvordan loven kunne forstås og hva som kunne være praksis.

(assisterende direktør UNE, 2017)

### **5.2.3 2009: Regjeringen bestiller utredning om økt instruksjonsmyndighet over UNE**

I juni 2009 ble Mæland-utvalget oppnevnt for å utrede en ny klagesaksordning for utlendingssaker. I oktober samme år ble utvalget bedt særskilt om å forsere arbeidet med en delutredning om utvidelse av instruksjonsmyndigheten over UNE. Utvalget skulle vurdere hvilke ordninger som best ville ivareta hensynet til politisk styring, rettssikkerhet, effektiv saksbehandling og legitimitet (Delutredning 2010: 8-9). Mæland-utvalget var sammensatt av



fagspesialister med bakgrunn fra jus og statsvitenskap, og medlemmer med politisk fartstid fra Høyre og fra Ap (utvalgsleder). Bestillingen var forankret i den rødgrønne flertallsregjeringens politiske plattform for 2009-2013. I den politiske plattformen er delutredningen satt i sammenheng med et ønske om å effektivisere utlendingsforvaltningen (Ap, SV og Sp 2009: 70). Delutredningen om utvidet instruksjonsmyndighet over UNE ble avgitt Justis- og politidepartementet i mars 2010, mens tilhørende NOU 2010: 12 *Ny klageordning for utlendingssaker* ble ferdigstilt i november 2010. Delutredningen inneholder alle refleksjoner rundt instruksjonsmyndighet over UNE og er derfor det mest relevante dokumentet for denne oppgaven. Som nevnt i metodekapittelet er delutredningen fra Mæland-utvalget den primære kilden fra utredningsfasen i 2010, og gis derfor en relativt grundig gjennomgang.

### **Mandat**

De fire hensynene (politisk styring, rettssikkerhet, effektivitet og legitimitet) skal i utgangspunktet vektet likt, noe som også gis uttrykk for i mandatet til Mæland-utvalget. Et av medlemmene i utvalget tolket likevel mandatet i 2009 primært som å utforske og foreslå løsninger som kunne gi innstramminger på feltet, altså i favør av økt politisk styring. Denne oppfatningen har klar sammenheng med tilleggsoppdraget om å særskilt utrede mulighetene for å utvide departementets instruksjonsadgang over UNE. Utøvelse av instruksjonsmyndighet er i særdeleshet tilknyttet hensynet til politisk styring (Delutredning 2010: 9-10). Et annet utvalgsmedlem forstod mandatet som mer sammensatt og så oppdraget som en forlengelse av en langvarig diskusjon om organiseringen på feltet. I tillegg til å undersøke hvilke verktøy man kunne utruste politikerne med for å sikre større politisk kontroll over utlendingsfeltet, skulle de vurdere hele organiseringen av klageordningen og hvor uavhengig klageinstansen skulle være. Man ønsket å gjennomgå hvorvidt nemdordningen ivaretok og sikret likebehandling, samt dette med oppsettende virkning, som innebar at en saksavgjørelse ble utsatt til anken var behandlet, og som tillot årelang saksgang.

Delutredningen presenterer en avveining mellom hensynene og leverer et differensiert budskap, men inneholder noe sterkere argumenter for politisk styring på grunn av mandatets ordlyd.

### **Årsaker til bestillingen av utredningen om økt instruksjonsmyndighet**

Ingen spesiell sak eller hendelse synes å ha utløst behovet for utredning om økt instruksjonsmyndighet alene. Det fantes et utbredt ønske om å se på selve organiseringen av utlendingsfeltet, og noen oppfattet det slik at UNE liksom stod for tur. Det var generelt mange spørsmål rundt organiseringen, og man ville vurdere om UNE var et hensiktsmessig instrument for å behandle klagesakene. Én fraksjon hadde nok også et ønske om å overføre klagesakene til en domstol, inspirert av den svenske modellen. Dette har for øvrig nylig blitt utredet, med forankring i den blåblå regjeringens politiske plattform (H og Frp 2013: 21).

Det gikk mye ressurser i UNE på at saker ble prøvd gjentatte ganger over flere år. På én side virket ikke UNE hensiktsmessig innrettet for å håndtere den saksmengden de hadde. Systemet var i alle fall ikke effektivt nok og hadde en del restanser. Denne realiteten tiltrakk seg også en del medieoppmerksomhet, hvor enkeltskjebner stod frem som ”ofre” for et tregt system. På et sensitivt område som utlendingsfeltet vil medias oppmerksomhet på enkeltsaker kunne skape opplevelse av behov for politisk handling. Den generelle debatten på et politikkområde har også ofte tendens til å springe ut av slike enkeltsaker (Ot.prp. nr. 38 (1995-1996): 10).

Utlendingsloven fra 2008 ble til i en periode hvor blant annet utviklingen i internasjonal terrorisme medførte et større krav til innvandringskontroll. Utvidelsen av EU østover i 2004 førte til økt arbeidsinnvandring i Europas vestlige land (Dølvik og Friberg 2008: 3, 6). Da finanskrisen rammet verdensøkonomien i 2008, vokste et ønske om sterkere kontroll over innvandringen, da med begrunnelser tilknyttet arbeidsplasser og velferdsbudsjetter (Brochmann 2010: 33).

Bestillingen av delutredningen om økt instruksjonsmyndighet kom i 2009, da Norge opplevde høye ankomsttall (jf. figur 2.1). Dette var en periode med flere innstramningstiltak på innvandringsfeltet som bestillingen av delutredningen også må sees i sammenheng med. Den rødgrønne trepartiregjeringen som bestilte delutredningen var svært venstreorientert på papiret, men førte likevel den mest restriktive asylopolitikken man hadde sett i Norge frem til da. Dette gjaldt særlig Stoltenberg II-regjeringen (2009-2013). Ap, SV og Sp satt i regjering, og det mest restriktive av partiene (Ap) satt med justisministeren.

I tillegg fantes et press fra en del humanitære organisasjoner som stilte seg kritisk til UNES virkemåte. De humanitære organisasjonene<sup>3</sup> som medvirket i UNE med forslag til oppnevning av lekmedlemmer, leverte i 2007 et brev til departement og minister med krav om reform av UNE. Kritikken handlet blant annet om praksis ved valg av behandlingsform, fordi de mente for mange av sakene ble avgjort i forenklet behandlingsform i sekretariat eller av nemndleder (NOAS, 2007).

### **Mæland-utvalgets anbefaling**

Mæland-utvalget konkluderte med at økt instruksjonsadgang over UNE ville kunne medføre mer effektiv politisk styring, økonomisk effektivitet og effektivitet i klagesaksbehandlingen, og at dagens (2010) ordning ikke ivaretok disse hensynene tilstrekkelig. Videre mente utvalget at innvandringspolitikken potensielt betydelige samfunnsmessige konsekvenser forsterker behovet for politisk styring. UNE vil fremstå som mindre uavhengig dersom departementet har tilgang til å instruere dem, men utvalget mente at den enkeltes rettssikkerhet ikke ville berøres av at generelle bestemmelser over UNE kunne gis som instruks istedenfor forskrift. Begge disse rettskildene må uansett samstemme med lovens bestemmelser. På bakgrunn av disse argumentene mente utvalget at departementet burde kunne gi UNE generelle instruksjoner, om både lovtolkning, skjønnsutøvelse, faktum og saksbehandling. Utvalget anbefalte imidlertid kun å åpne for generelle instruksjoner, og ville ikke tilrå adgang til instruksjonsmyndighet i enkeltsaker. Instruksjonsmyndigheten skulle også bare gjelde oppholdssaker, ikke asylsaker. På den måten innebar utvalgets konklusjon en deling av instruksjonsmyndigheten etter sakstype, som utvalgets flertall stod bak. Asylsaker skiller seg fra øvrige oppholdssaker ved å ha spesielt stor velferdsmessig betydning for menneskene det gjelder. I disse sakene trekker UNE legitimitet fra rettssikkerheten den kan garantere klagerne, snarere enn fra forankringen i politiske avveininger. Med andre ord antas legitimiteten i disse sakene å øke gjennom juridisk autonomi og politisk uavhengighet. Asylsaker reguleres nokså sterkt av Norges internasjonale forpliktelser, og gir ikke rom for skjønsmessige vurderinger og nasjonale hensyn i samme utstrekning som saker som gjelder opphold på humanitært grunnlag (Delutredning 2010: 83-87).

---

<sup>3</sup> Amnesty International Norge, Antirasistisk Senter, Flyktningshjelpen, Innvandrernes Landsorganisasjon, Juss-Buss, Kristent Interkulturelt Arbeid, Mellomkirkelig Råd, MiRA-senteret, Norsk Folkehjelp, Norsk Organisasjon for Asylsøkere, Organisasjonen Mot Offentlig Diskriminering, Redd Barna, SOS Rasisme.

Ett av utvalgets medlemmer, Kristin Ørmen Johnsen (H), ønsket generell instruksjonsmyndighet også i hvilket faktum som skal legges til grunn i klagebehandlingen av asylsaker. Instruksjonsmyndighet kan være et viktig føre-var-redskap i en svært omskiftelig og uoversiktlig verden som påvirker migrasjonsstrømmene til Norge. Det handler også om å skape en preventiv virkning hos de som vil utnytte asylinstituttet, siden endringer i norsk lov spres svært fort til de ”innvandringseksporterende” landene. ”Ved den minste endring i paragrafer i Norge, så går det én time til informasjonen er på gata i Mogadishu. Så fort går informasjonen om hvordan lover og regler justeres i landene” (medlem av Mæland-utvalget og stortingsrepresentant, 2017).

I NOU 2010: 12 *Ny klageordning på utlendingssaker* gikk Mæland-utvalget videre med sin anbefaling om å opprette en separat Flyktningnemnd for behandling av flyktningklager, adskilt fra avdelingen for øvrige utlendingssaker. Denne Flyktningnemnden skulle behandle asylsaker og være avskåret fra instruksjonsmyndigheten (NOU 2010: 12: 11-12). Forslaget var ment å skulle medføre en mer seriøs behandling av disse vanskeligste sakene med krevende bevisvurderinger og svært inngripende karakter. Dette skulle realiseres ved at flere saker skulle avgjøres i nemnd eller av nemndleder fremfor i sekretariat, og at berørte parter i større grad skulle kunne være tilstede. Ordningen skulle tilrettelegge for at det ble brukt relativt mer ressurser på disse sakene og tilsvarende mindre ressurser på enklere saker. Ordningen ble antatt å medføre relativt større økonomiske utgifter i forbindelse med behandlingen av flyktningklager, men tilsvarende reduserte utgifter i de øvrige utlendingssakene. Endringer i avgjørelsesform og øvrig struktur ville antakeligvis også ha administrative og økonomiske konsekvenser som ikke var fullt utredet (NOU 2010: 12: 82, 146-148). En innsigelse fra UNE selv i høringsrunden om NOU 2010: 12, var at oppdelingen mellom asylsaker og andre oppholdssaker blant annet ville medføre større behov for samordning og skape nye utfordringer for likebehandlingen. De antok også at forslaget er mer ressurskrevende og vil øke saksbehandlingstiden (UNE 2011: 6-7).

#### **5.2.4 2015: Politiske avveininger under flyktningssituasjonen**

I 2015 så man en klar vektlegging av hensynet til politisk styring. Regjeringspartiene oppfattet instruksjonsmyndighet som et nyttig verktøy for å gjenopprette og forsterke politisk kontroll over ankomstene og behandlingen av søknadene. Dette har blitt kraftig kritisert både fra politisk hold og fra deler av sivilsamfunnet (Norsk Folkehjelp, 2015).

I proposisjonen fra 2015 henvises det til vurderinger gjort ved UNEs opprettelse, om at befolkningens tillit til trygg og forsvarlig saksbehandling ville være størst når klageinstansen er uavhengig av politiske konjunkturer og avskåret fra departementets instruksjoner. I regjeringens proposisjon fra 2015 er vurderingen imidlertid at "[...] disse hensynene ikke kan være avgjørende i dagens situasjon, hvor det er behov for politisk styring av praksis når det anses hensiktsmessig innenfor rammene av lov og forskrift og Norges internasjonale forpliktelser" (Prop. 16 L (2015-2016): 9).

Strømninger i tiden, eller tidsånd, trekkes frem som en overordnet årsak til svingningen mellom hvilke hensyn som vektlegges. Dreiningen mot mer politisk styring på innvandringsfeltet må sees i sammenheng med utviklingen på andre områder nasjonalt og internasjonalt. På et mer overordnet og internasjonalt nivå ser man at asyl- og innvandringspolitikken har beveget seg mot høyre. Kontrollaspektet og hensynet til politisk styring har fått stadig større tyngde. I Norges tilfelle konstaterer FrP at de har fått mye mer gjennomslag for sine ideer på utlendingsfeltet etter at de kom i regjering, selv om denne årsaksretningen kan være resiprok. Andre partier støtter løsninger som tidligere ble ansett som kontroversielle, og som FrP stod alene om. En annen informant trekker frem eksempelet fra Danmark, hvis kontrollpolitikk tidlig på 2000-tallet ble stemplet som svært kontroversiell og nærmest fascistisk. Nå har nesten samtlige europeiske land innført like streng immigrasjonskontroll.

## **5.3 Hvorfor forskjellig vektlegging av hensynene?**

Generelt har man altså sett at hensynet til rettssikkerhet og legitimitet ble sterkt vektlagt rundt årtusenskiftet. Utviklingen siden, og særlig fra 2010, har dreid stadig sterkere i retning av politisk styring og dermed bort fra rettssikkerhetens prioritet, gitt at det eksisterer et spenningsforhold mellom de to. Denne dreiningen kan skyldes flere forhold, som beskrives i det følgende.

### **5.3.1 Regjeringsmakt**

For det første kan prioriteringen mellom hensynene tenkes å variere med hvilke partier som sitter i regjering. Det synes imidlertid ikke å eksistere et markant høyre-venstre-skillevillelinje på spørsmålet om instruksjonsmyndighet på utlendingsfeltet. Det politiske lederskapet har over

tid og på tvers av regjeringer ønsket en innstramming i den relativt frie utlendingsforvaltningen, spesielt UNE. Både den rødgrønne regjeringen (2005-2013) og den blåblå regjeringen (2013-2017) har forsøkt å øke den politiske kontrollen. Dette illustreres gjennom førstnevnte regjerings bestilling av delutredningen i 2009, og sistnevnte regjerings politiske utspill og handlinger i 2015. For å forstå utviklingen er det også nyttig å også se på hvilke ordninger de nye løsningene avløser. I så henseende kan instruksjonsmyndigheten over UNE på et vis anses som en logisk slutt på ønsket om å stramme inn kontrollen på utlendingsfeltet, som har vært ønsket i lengre tid og som har vært gjort gradvis. En av årsakene til regjeringers ønske om å instruere UNE, er at politisk ledelse får ”skylden” for avgjørelser i kritiske og sensitive saker uansett om organiseringen er desentralisert. Selv med en desentralisert ordning har regjeringen og statsråden det politiske og konstitusjonelle ansvaret (jf. ministerstyre), selv om de har mindre informasjon og innflytelse over avgjørelsene som fattes i forvaltningen. Dette kan oppfattes som noe paradoksalt. Det er dermed nærliggende å tenke at en desentralisering i organisasjonsstrukturen ikke nødvendigvis vil medføre mindre kritikk for politisk ledelse på utlendingsfeltet, og man har ett argument mindre for å ha en desentralisert organisering.

Til tross for fraværet av en klar høyre-venstre-akse på spørsmålet om instruksjonsmyndighet på utlendingsfeltet, viser historien at Høyre og FrP generelt har vært kritiske til frittstående løsninger. Begrunnelsen for dette er blant annet at fristilling representerer en utvidelse av staten (Christensen et al. 2006: 73). Ap har på sin side støttet systemet med et uavhengig klageorgan siden opprettelsen av UNE. Ap, KrF og Sp som støttet opprettelsen av UNE, så politisk styring som best ivaretatt gjennom lov og forskrift og ved å monitorere praksis snarere enn gjennom innflytelse over enkeltsakers behandling og utfall. Etter deres oppfatning blir ansvaret ivaretatt gjennom departementets overordnede overveielser og regelverksutvikling. Høyre og FrP betrakter slik tilbaketrukket styring som uheldig ansvarsfraskrivelse. Man ser at de to ”blokkene” har noe ulik oppfatning av hvordan politisk styring best ivaretas (Christensen et al. 2006: 76). Hvilke partier som har regjeringsmakten kan derfor ha betydning for hvilken forståelse som får råde. For de øvrige sentrale hensynene som er diskutert, synes imidlertid partiene å ha lik forståelse av begrepenes betydning og meningsinnhold.

### 5.3.2 Kritiske høringsinnspill i 2010

Sivilsamfunnet inkluderes i lovsaker og spørsmål som påvirker deres interesser ved at organisasjonene blir invitert til å delta i høringsrunder. Dette er en godt innarbeidet og viktig supplerende påvirkningskanal i Norge (Andenæs og Fliflet 2006: 91). I en høringsrunde oversender departementet den aktuelle saken til berørte parter slik at de kan komme med innspill før en endelig beslutning fattes (Christensen og Egeberg 1997: 180).

Mæland-utvalgets anbefalinger i delutredningen om utvidet instruksjonsmyndighet over UNE ble sendt på høring i 2010. Samtlige juridiske og humanitære organisasjoner stilte seg negative til utvidelsen av instruksjonsmyndighet, primært av rettssikkerhetshensyn. Advokatforeningen (2010) påpekte blant annet at Mæland-utvalgets konklusjon er svært fjern fra de opprinnelige årsakene til og forutsetningene ved etableringen av UNE. Dessuten settes ofte en svært kort høringsfrist ved lov- og forskriftsendring, og man tjener dermed ikke særlig med tid på å styre gjennom instruks istedenfor. Videre trekker de frem at politisk styring i realiteten kan gi et mindre effektivt system enn rettslig styring, fordi man strategisk vil kunne avvente saksbehandling dersom forholdene i asylsøkeres opprinnelsesland har utsikter til å forbedres i nær fremtid (Advokatforeningen 2010: 2-3, 6).

Samtlige informanter oppgir at høringsrunder generelt anses som viktige, og at det er ønskelig å gjennomføre høringsrunder såfremt situasjonen tillater det. Høringsrunder besørger en grundig behandling og sikrer at berørte parter får uttale seg. Det er også enighet om at politikerne generelt tar hensyn til innspillene som kommer frem under høringsrundene. Hvor mye vekt en høringsuttalelse tillegges avhenger imidlertid av høringsinstansens tyngde og av kvaliteten på argumentene som fremmes. Dermed kan det tenkes at oppfølgingen av høringsuttalelsene avhenger noe av de ulike partienes og regjeringens forhold til de forskjellige interesseorganisasjonene. Innspillene fra høringsrundene vektlegges også ulikt fra situasjon til situasjon. Substansielt viktige innspill kan nødvendigvis gjøre ytterligere utredning, og kan medføre en justering av det opprinnelige forslaget. Det som er mest avgjørende for høringsuttalelsenes betydning virker likevel å være hvor presserende og politisk viktig den aktuelle saken er, og hvor viktig det er å vise handlekraft i den enkelte situasjon. Av denne grunn hender det at man overprøver utfallet fra høringsrundene. På utlendingsfeltet har nok en del interesseorganisasjoner for asylsøkere opplevd å bli overkjørt en del ganger.

Høringsinnspillene om utvidet instruksjonsmyndighet over UNE i 2010 ble registrert, men ikke fulgt opp med behandling i Storting. I 2015 var situasjonen motsatt. Man vurderte at det verken var tid til å utrede lovforslaget ytterligere, eller til å avholde høringsrunde. Forslaget gikk rett til behandling i Storting.

### **5.3.3 Stortingsdebatten i 2015**

Det er svært sjelden Stortinget hastebehandler lovforslag. Høsten 2015 tok det kun én uke fra forslaget om innstramminger i utlendingsloven ble fremmet, til vedtak og iverksettelse var et faktum. Hastebehandlingen innebar at både komitébehandling og høringsrunde uteble. Begrunnelsen som gis i lovproposisjonen er ”at behovet for raskt å kunne gjennomføre endringer i utlendingsloven som kan bidra til å håndtere den store tilstrømmingen, må gå foran hensynet til at berørte offentlige og private institusjoner og organisasjoner får anledning til å uttale seg om forslaget“ (Prop. 16 L (2015-2016): 7). Samtlige informanter mener imidlertid at lovendringene høsten 2015 ville blitt vedtatt uavhengig av hvilke posisjoner en eventuell høringsrunde ville åpne, på grunn av den spesielle konteksten og opplevelsen av kaos. Man stod overfor en ekstraordinær situasjon, og man opplevde at situasjonen krevde ekstraordinær behandling og ekstraordinære tiltak. Hadde ikke flyktningkrisen nådd Norges grenser og utfordret det norske systemet i 2015, hadde situasjonen og antakeligvis hele beslutningsprosessen vært annerledes.

Forslaget om lovendringer ble behandlet to ganger i Stortinget med kortest mulig mellomrom (72 timer), hvor alle representerte partier fikk uttale seg om tiltakene. Forslagene ble nærmest debattert i Stortinget. Likevel røpte voteringen nokså bred politisk enighet rundt tiltakene. Justispolitisk rådgiver i FrP (2017) mener regjeringens forslag om innstramminger i utlendingsloven kun fikk svak kritikk fra politisk hold. Stortingsdebatten viser delvis støtte til denne påstanden. V, SV og MDG stemte imot forslaget om å endre § 76 slik at den opphevet instruksjonsbegrensningen og åpnet for instruksjon over UNE om skjønnsutøvelse og lovtolkning. Forslaget ble imidlertid vedtatt med 95 stemmer for og bare 10 stemmer imot (Stortinget, 2015b). Under første behandling foreslo Audun Lysbakken (SV) å sende hele saken til komitébehandling på grunn av tiltakenes betydelige konsekvens for rettssikkerhetshensynet og asylretten. MDG og V var enige i behovet for en rask komitébehandling (Stortinget, 2015a). Forslaget om rask komitébehandling fikk kun ni stemmer, mens hele 90 stemmer bifalt forslaget om å starte behandlingen av saken umiddelbart. Knut Arild Hareide (KrF) støttet umiddelbar behandling av tiltakene og var imot



en generell komitébehandling, men foreslo å sende forslaget om utvidet instruksjonsmyndighet over UNE til komitébehandling. Akkurat dette spørsmålet er av viktig prinsipiell karakter og en avklaring på spørsmålet om instruksjonsmyndighet syntes ikke å haste like mye som de øvrige kontrolltiltakene. Hareides (KrF) forslag fikk 16 stemmer for og 87 imot (Stortinget, 2015b). Under andre behandling ble det fremmet et forslag fra KrF om at departementet ikke skal kunne instruere UNE om lovtolkning eller skjønnsutøvelse. Dette forslaget fikk 15 stemmer for og 85 stemmer imot (Stortinget, 2015c).

KrF fikk riktignok flertall for sitt forslag om å gjøre lovendringen midlertidig til 1. januar 2018 (Stortinget, 2015b). Dette ble av mange trukket frem som svært viktig for selve regelutviklingen på utlendingsfeltet. Raske beslutninger medfører mindre betryggende prosesser, med mindre grundig utredning og snevrere deltakelse. Derfor kan det argumenteres for at man burde utrede spørsmålet om instruksjonsadgang over UNE mer utførlig før den eventuelt gjøres permanent. Som Rasmus Hansson (MDG) uttrykte i stortingsdebatten: ”Det er en klassisk leveregel i jusen at å utvikle lovverk på grunnlag av ekstremsituasjoner gir et dårlig resultat” (Rasmus Hansson, Stortinget, 2015b). Dette henger sammen med det faktum at lovendringen får konsekvenser langt ut over håndteringen av den enkelte krisesituasjonen som tiltaket oppstod under.

I stortingsdebatten kritiserte Trine Skei Grande (V) regjeringen for ikke å ha samlet Stortinget tidligere. V og SV ba om ekstraordinær samling av Stortinget tidlig på høsten 2015 da asylankomstene til Norge begynte å stige. De ønsket en tidlig samling for å sikre en grundig prosess, men regjeringen avsto nødvendigheten av det (Stortinget, 2015a). Samlet går stortingspartienes innspill ut på at en grundigere behandling ville ha styrket den demokratiske behandlingen og gitt lovendringen en bedre forankring. Det blir også understreket at regjeringen, som nå skulle få nærmest en blankofullmakt på utlendingsfeltet, dessuten er en mindretallsregjering som faktisk ikke har et flertall bak seg. Endringene kunne også blitt mer treffsikre dersom man bearbeidet forslagene i komité og etter høring, og man ville kunne hatt mer faglig begrunnet innsikt om tiltakenes praktiske konsekvenser. Enkelte partier gir uttrykk for at de støtter lovforslagene under sterk tvil, men at den ekstraordinære situasjonen og hastverket skapte et press om å godkjenne tiltakene (Stortinget, 2015a; Stortinget, 2015b).

Det politiske og juridiske arbeidet i lovproposisjonen om innstramminger i utlendingsloven var hovedsakelig gjennomført av regjeringen. Den største endringen som ble gjort på Stortinget var at loven ble gjort midlertidig. Alle forstod at regjeringen trengte verktøy for å håndtere asylstrømmen, og at man stod overfor en ekstraordinær situasjon. Man kan derfor forestille seg at ethvert regjeringsparti ville fremmet et lovforslag i samme situasjon. Informantene tviler på at tiltaket om utvidet instruksjonsmyndighet over UNE hadde blitt foreslått av en annen regjering. En informant presiserer at Høyre eller FrP, som ønsker økt politisk styring over utlendingsfeltet, i så tilfelle kunne ha fremmet et forslaget om å gi en hvilken som helst regjering økt instruksjonsadgang i Stortinget. Stortinget virket villig til å gi regjeringen det den trengte.

## **5.4 Argumentene for og imot instruksjonsmyndighet i**

### **2015**

Ifølge Politiets utlendingsenhets (PU) og UDIs prognoser, kunne Norge forvente å motta mellom 30 000 og 50 000 asylsøkere i 2016. Dette antallet var basert på at en avtale mellom EU og Tyrkia ville tre i kraft og regulere tilstrømningen. Et ankomsttall på mellom 60 000 og 80 000 kunne imidlertid ikke utelukkes, og det mest ekstreme scenarioet fremskrev opp til 120 000 asylankomster til Norge i 2016. Anslagene ga grunnlag for en budsjettøkning på 9,5 milliarder norske kroner til asyl- og innvandringsområdet (Prop. 1 S Tillegg 1: 5-7, 16).

Innstrammingerne i utlendingsloven som ble vedtatt i 2015 hadde som samlet formål å håndtere den kraftige tilkomsten av asylsøkere over Schengen-grensen på Storskog (utlendingsloven, 2015). Tiltakene var innrettet for en umiddelbar og kortsiktig håndtering av situasjonen, og en viktig del av denne håndteringen var muligheten til å utføre raske returer av immigranter som regjeringen mente var grunnløse asylsøkere (Prop. 1 S Tillegg 1: 16).

#### **5.4.1 Forhindre misbruk av asylinstituttet**

Hovedhensikten med å utvide instruksjonsadgangen over UNE synes altså å være behandlingen av asylsøkere som kom til Storskog og Norge via Russland. Blant asylsøkerne på Storskog var det mange som enten hadde dobbelt statsborgerskap (russisk/XXX), visum eller oppholdstillatelse i Russland, eller kom fra tredjeland som Norge vurderer som trygge og dermed ikke gir behov for behandling av asylsøknad verken i Russland eller i Norge

(Rundskriv GI-13/2015). Syria var det landet som eksporterte flest asylsøkere til Norge i 2015. Over Storskog registrerte man imidlertid svært mange forskjellige nasjonaliteter, deriblant statsborgere fra Russland, Pakistan, Bangladesh, India, Irak og Iran (Stortinget, 2015b; UDI, 2015a). Asylinstituttet tiltrekker seg mange migranter uten beskyttelsesbehov, noe som medfører unødvendig stor belastning på systemet og stor ressursbruk og saksbehandlingskapasitet på mindre trengende personer (Prop. 16 L (2015-2016): 6). Dette blir spesielt synlig og belastende når antallet asylsøkere øker så drastisk som det gjorde høsten 2015, og asylopolitikens legitimitet fordrer også derfor en sterk kontroll med immigrasjonen.

Formålet om å stanse såkalt grunnløse asylsøkere og forhindre at de opptok saksbehandlingskapasitet forklarer også hvorfor regjeringen ønsket at *asylsaker* også skulle omfattes av instruksjonsadgangen om lovtolkning og skjønnsutøvelse. Instruksjonsmyndighet over en uavhengig instans som skal behandle klager over avslag på asylsøknader er et nokså kontroversielt valg, men det syntes nødvendig for å oppnå den effekten regjeringen ønsket. Representant Trond Helleland fra Høyre påpekte under stortingsbehandlingen at en instruks vil ikke vil få ut sitt effektiviseringspotensial med mindre UNE også ble omfattet av praksisetableringen (Stortinget, 2015b). Følgende appell understreker også at regjeringen ønsket en signaleffekt gjennom lovinnstrammingene: ”Jeg håper Stortinget i dag kan samle seg bak disse lovendringene og sende et klart og tydelig signal: Vi skal hjelpe dem som har et beskyttelsesbehov, og returnere dem som ikke har det, raskt” (Trond Helleland, Stortinget, 2015b).

#### **5.4.2 Rask praksisendring**

I 2015 var ett av de mest fremtredende argumentene for å utvide instruksjonsmyndigheten over UNE at man behøver et fleksibelt system som raskt kan respondere på brå omslag i internasjonal migrasjon. Dette gjelder både lovtolkningsspørsmål og praksisspørsmål, og er for så vidt like relevant for asylsaker som andre oppholdssaker. Situasjonen i 2015 angikk asylsøkere især, og dermed ble det oppfattet som viktig å innbefatte denne gruppen (Prop. 16 L (2015-2016): 6). Det har vært et mål for regjeringen å ikke fremstå som mer attraktivt enn andre europeiske stater, og dette er argumentet for at regjeringen må ha muligheten til å endre praksis raskt ettersom andre land strammer inn sin praksis (Prop. 1 S Tillegg 1: 11). ”Dagens situasjon viser at det kan være behov for å iverksette tiltak på bakgrunn av hendelser i verden,

eller fordi politikken i Norges nærområde og sammenliknbare land blir lagt om” (Prop. 16 L (2015-2016): 9).

Rask praksisendring handler også om effektivitet – et hensyn som dras frem som spesielt viktig under akutte situasjoner. Man så antakelig for seg en klagestrøm fordi så mange av asylsøkerne på Storskog hadde utsikter til å få sine søknader om asyl avslått. Man kan oppnå raskere praksisavklaring innad i UNE gjennom en instruks, fordi det vil fremgå av instruksens hvordan man skal gå frem i saksbehandlingen. Argumentet var også at man gjennom utvidet instruksjonsmyndighet over UNE raskt kunne etablere lik praksis i UDI og UNE, noe som også ville hjelpe på saksbehandlingseffektiviteten. En instruks kan gis uten høringsrunde eller særlig utredning, og kan dermed gis raskere enn styring gjennom lov og forskrift. Instruks kan kun sikre effektivitet dersom departementet selv er effektive og i forkant av situasjoner.

### **5.4.3 Behov for politiske verktøy**

Høsten 2015 var først og fremst en svært uoversiktlig situasjon. Man så at regjeringen behøvde redskaper for å bedre kunne kontrollere flyktningsstrømmen. Med flere virkemidler kan man også planlegge bedre. Regjeringspartiene mener at instruksjonsmyndighet er et viktig verktøy for å motvirke potensielle kriser i fremtiden. På grunn av instruktors egenskaper, ble utvidet instruksjonsmyndighet over UNE også begrunnet med behovet for effektiv iverksettelse av de andre politiske tiltakene som kunne bidra til å håndtere flyktningsstrømmen på Storskog (Prop. 16 L (2015-2016): 9). Myndigheten til å instruere om prioritering av saker ble ikke ansett som tilstrekkelig for dette formålet. Det kan tenkes at det å utstyre departementet med et formelt verktøy som kan skape plikter hos underordnede organer, slik instruksjonsmyndigheten gjør, ble ansett som nødvendig for iverksettelsen av de andre immigrasjonskontrollerende tiltakene som ble innført. Instruksjonsmyndigheten ga mulighet til å gjennomføre den politikken regjeringen ønsket fordi den, slik den ble brukt, stort sett ga tilgang til å avvise flere asylsøkere. Det er imidlertid helt nødvendig at instruks inneholder et såpass stort vurderingsrom at utfallet i enkeltsaker ikke fremkommer av instruksens. Instruks om enkeltsaker er ikke lovlig.

Norge har også tidligere opplevd periodevis og relativt kraftige oppganger i antall asylankomster. Under Bosniakrigen tidlig på 1990-tallet innførte man et nytt begrep om midlertidig beskyttelse som en metode for å håndtere store ankomsttall. Ordningen fungerte

ikke særlig godt, da de aller færreste med midlertidig opphold faktisk returnerte til sine opprinnelsesland slik intensjonen var. Det finnes ingen fasit på hvilke verktøy som løser tilsvarende situasjoner på best mulig måte, og det finnes antakeligvis flere måter å oppnå samme resultat. Instruksjonsmyndighet over forvaltningsorganene som behandler asylsøknadene kan være en alternativ måte å håndtere høye ankomsttall på. Dersom instruksene bidrar til å gi raskere avklaringer har det god sammenheng med krisesituasjonen og håndteringen av den. Instruksjer kan også være politisk viktig dersom de er tydelige og har en signaleffekt på nyankomne og på andre som vurderer å immigrere til Norge uten å oppfylle vilkårene for beskyttelse.

Instruksjer går ikke gjennom Stortinget og har dermed begrenset grunnlag og forankring. Ved å innvilge instruksjonsmyndighet over UNE har Stortinget gitt regjeringen stor myndighet. Under stortingsdebatten uttrykte SV bekymring for hva instruksjonsmyndigheten vil bli brukt til, gitt at Stortingets mest restriktive parti skulle få disponere instruksjonsretten. De var engstelige for at asylretten skulle undergraves. Representant Ingjerd Schou (H) forsikret at styringen på utlendingsfeltet i hovedsak skal foregå gjennom lov og forskrift også i fortsettelsen, selv om man nå åpner for muligheten til å instruere (Stortinget, 2015b). I tillegg har instruksjer som rettskilde lavere rang enn både forskrift, lov, konvensjoner og Grunnloven. Samtidig vil det alltid være realinnholdet i politikken og instruksene som avgjør utviklingen, ikke styringsmuligheten alene.

#### **5.4.4 Svekket rettssikkerhet**

Hensynet til politisk styring kan stå i motsetning til rettssikkerhetskensynet. Svekket rettssikkerhet var det tydeligste argumentet *mot* innføringen av instruksjonsmyndighet over UNE, noe både opposisjonspartiene på Stortinget og sivilsamfunnet tydeliggjorde.

18 organisasjoner<sup>4</sup> sendte et brev til partiene på Stortinget 18. november 2015, hvor de problematiserte og sterkt beklaget at forslaget til endringene i utlendingsloven ikke ble sendt på høring. Organisasjonene fremhever instruksjonsmyndighet over UNE spesielt, karakteriserer det som en kontroversiell systemendring med vidtrekkende konsekvenser, og

---

<sup>4</sup> Advokatforeningen, Amnesty International Norge, Antirasistisk Senter, Atlas-alliansen, Caritas Norge, Den norske Helsingforskomité, Flyktningshjelpen, Juss-Buss, Jushjelpa i Midt-Norge, Jussformidlingen i Bergen, JURK, KIA, Mellomkirkelig råd for Den norske kirke, Norsk organisasjon for asylsøkere, Norsk Folkehjelp, Norges Kristne Råd, Redd Barna og Vergeforeningen.

uttrykker bekymring for at en så viktig endring ble foretatt svært raskt og uten å gi sivilsamfunnet en formell anledning til å presentere kommentarer og motargumenter. Organisasjonene ønsket med brevet å få stortingspartiene til å avvise regjeringens lovforslag – men lyktes ikke med å overbevise et flertall (Norsk Folkehjelp, 2015).

Den faglige autonomien og uavhengige stillingen til UNE skal ivareta klagernes rettssikkerhet. Innføringen av økt instruksjonsmyndighet over UNE gjør klageinstansen mindre domstolsliknende og mindre politisk uavhengig. Med instruksjoner som skal sikre lik praksis i UDI og UNE, mister man en reell to-instansbehandling, og etableringen av et uavhengig klageorgan reverseres på et vis. Fra UNEs ledelse blir det imidlertid forsikret om at instruksenes forbehold om at alle saker skulle vurderes individuelt, gjorde at man kunne foreta en separat vurdering av hver enkelt søknad. Instruksjonsadgangen, spesielt hvis den gjøres permanent, vil likevel endre UNE betraktelig og er derfor et viktig og prinsipielt spørsmål. Man burde ha et mer bevisst forhold til hvordan man utvikler klageorganet og hva man legger i at det er uavhengig, understreker en informant.

En viktig konsekvens av tiltaket om økt instruksjonsmyndighet over UNE, er at færre saker vil behøve nemndsmøtebehandling. Dette fremstilles av regjeringen som en positiv økonomisk og administrativ konsekvens (Prop. 16L (2015-2016): 21). Flere av informantene trekker imidlertid dette frem som svært problematisk og bekymringsfullt. Nemndsmøtebehandling gjelder saker hvor det er tvil om innvilgelse av beskyttelse. Muligheten til å få saken opp i nemnd i slike saker beskrives som en stor rettssikkerhetsgaranti for klagerne. Mæland-utvalgets forslag om å etablere Flyktningnemnd ble også begrunnet med et ønske og behov om flere behandlinger i nemndsmøte, mer personlig oppmøte og bedre muligheter til ordentlig kontradiksjon (NOU 2010: 12: 11-12).

Informanten fra SV mener at regelverket nå er strammet så mye inn at man i realiteten fratru individer muligheten til å søke asyl i Norge. SV hadde under beslutningsprosessen kontakt med juridisk ekspertise som kunne bekrefte dette. Dette vil i så fall bety at lovendringen bidrar til å undergrave asylretten. Et annet poeng, som kan ha fått betydning for utfallet av beslutningsprosessen, er at asyl- og flyktningpolitikken behandles i Kommunalkomiteen på Stortinget. Dette betyr at asyl- og flyktningsspørsmål primært håndteres som innenrikspolitiske spørsmål, fremfor som overholdelse av internasjonale konvensjoner og forpliktelser. Spørsmålene blir heller ikke behandlet som en mer helhetlig forståelse av

situasjonen i verden og andre land, som er Utenrikskomiteens kompetanseområde. Dermed blir det innenrikspolitiske hensyn som styrer håndteringen av asyl- og flyktningsspørsmål, noe som kan være paradoksalt på grunn av utlendingsfeltets klart internasjonale karakter.

## **5.5 Politisering og sikkerhetisering av utlendingsfeltet**

Assisterende direktør i UNE (2017) mener feltet ble noe mindre politisert etter at departementet ikke lenger gjorde vedtak i enkeltsaker, i den forstand at politikken i mindre grad fikk innflytelse på avgjørelsen av enkeltsaker. I evalueringen av UNE fra 2003, vises det også til at oppmerksomheten rundt enkeltsaker fra utlendingsfeltet er blitt redusert etter at klageinstansen ble opprettet. Selv om antallet spørsmål i Stortinget angående flyktningfeltet er stabilt, synes presset mot statsråden og departementet å være innskrenket etter omleggingen (rhKnoff 2003: 221). Feltet ble imidlertid langt fra avpolitisert med opprettelsen av UNE.

Spenninger innenlands kan påvirke holdningen til innvandring, slik som politiske svingninger og økonomisk situasjon. Tilstedeværelsen av et protestparti eller høyreekstremt parti har tendens til å sette innvandring høyest på agendaen (Papademetriou 2003: 47). Hvem som setter den politiske agendaen har stor betydning for innretningen av nasjonal politikk på innvandringsområdet. I Norge er det FrP som styrer ordskiftet om innvandring (Christensen et al. 2006: 47). I den sammenhengen er det interessant å se at flere informanter peker på at FrP antakeligvis tjener på at innvandringstematikken er politisert. Denne vurderingen får støtte i litteratur om politiske partier og sakseierskap. FrP ønsker fokus på tematikk som innvandring og kriminalitet i valgkampen, for dette er områdene hvor deres troverdighet er størst. Størst troverdighet til å ha evnen til å håndtere et spesifikt saksområde og et spesielt fokus på dette saksområdet over tid, gir partiet det man kan kalle sakseierskap. Sakseierskapet til FrP i innvandringsspørsmål manifesterer seg også gjennom at deres velgere er mer opptatt av innvandring enn andre velgere. Også velgere som stemmer andre partier har oppgitt at FrP har den beste innvandringspolitikken (Karlsen 2015: 34-39).

På Stortinget var man veldig fornøyd med å få brede enigheter på feltet med et forlik om asylpolitikken 19. november 2015 og om integreringspolitikk medio desember. Ap, Høyre, FrP, KrF, Sp og Venstre ga da politisk støtte til en rekke tiltak for å møte flyktningkrisen (Regjeringen.no, 2015). Forliket bidro ikke minst til å avpolitisere feltet noe. Kort tid etter

forliket lanserte den nyutnevnte Innvandrings- og integreringsministeren, Sylvi Listhaug, 40 nye tiltak. Informanten fra KrF understreker at disse nye tiltakene gikk mye lengre i restriktiv retning, og bidro til å gjenskape distansen mellom regjeringen og de andre partiene istedenfor å arbeide med oppfølgingen av forlikene. Dette skjedde til tross for at innvandringen over Storskog nærmest stanset opp ved månedsskiftet november-desember og ankomsttallene siden da har vært lavere enn gjennomsnittlig immigrasjon til Norge.

### **5.5.1 Krise**

I UNE opplevde man ingen saksbehandlingskrise i forbindelse med asylsituasjonen som oppstod på Storskog. Som klageinstans tar det lenger tid før sakene når UNE enn UDI, og UNE hadde derfor bedre tid til å forberede seg på sakene de ville motta fra Storskog-søkere. I tillegg mottar UNE kun klagesakene, og får dermed færre saker enn UDI. Behandlingsarbeidet i UNE ble utført med samme antall saksbehandlere som til vanlig, og saksbehandlingstiden for Storskog-sakene var akseptabel. Assisterende direktør i UNE (2017) konstaterer at alle fikk en korrekt og forsvarlig saksbehandling, selv om UNE var underlagt instruks fra departementet. Den største forskjellen var antakeligvis at man prioriterte sakene høyt innad i UNE og organiserte et prosjekt internt for håndteringen av disse sakene. Dette besørget at man behandlet sakene fra Storskog fortløpende og reduserte køene mellom saksbehandlerne. Trykket fra Storskog pågikk i en nokså begrenset periode, men en virkelig krise i saksbehandlingen kunne muligens oppstått dersom antallet hadde fortsatt å vokse gjennom 2016. Det kan tenkes at man i større grad hadde opplevd en klagestrøm til UNE dersom innstrammingene i utlendingsloven, deriblant den utvidede instruksjonsmyndigheten over UNE, ikke hadde blitt iverksatt.

Mediene forteller en litt annen historie. Der ble situasjonen gjerne omtalt i sammenheng med flyktningkrisen i Europa og asylkaos. Dette handlet mye om ordvalg og problemdefinering, slik analysen vil illustrere.

### **5.5.2 Sikkerhetisering**

Sikkerhetiseringretorikk omhandler først og fremst referanser til flyktninger som en potensiell trussel mot nasjonal sikkerhet, norske verdier og kulturell identitet, og mot velferdsstatens bæreevne (Wilhelmsen, 2016). Regjeringens omtale av situasjonen på Storskog viste innslag av dette, blant annet gjennom slike utspill:



I en situasjon med økte asylankomster er det viktig at norske myndigheter på et så tidlig tidspunkt som mulig får avklart identiteten og historien til de som kommer til landet. Dette blant annet for å forebygge ulovlig innvandring og bekjempe grenseoverskridende kriminalitet.

(Anundsen, 2015)

I tilleggnummeret til statsbudsjettet foreslår regjeringen å styrke Politiets Sikkerhetstjeneste (PST) med 14,2 millioner norske kroner som følge av den økte asylstrømmen (Prop. 1 S Tillegg 1: 47). Solberg (2015) har også uttalt at asylsøkere kan være en spesielt sårbar gruppe med tanke på radikaliserings, og som på sikt kan representere en terrortrussel for Norge. Flyktningproblematikken ble også koblet til terrorvirksomhet etter angrepet i Paris i november 2015. Passet til en syrisk flyktning ble funnet ved den ene omkomne terroristen, noe som kunne bety på at vedkommende hadde kommet seg til Europa under påskudd av å være flyktning. Mange tolket dette som at man burde ha stor kontroll med flyktningene som fikk komme til landet.

Gjennom politikken som den norske regjeringen førte i Storskog-sakene ble forholdet til Russland satt på prøve. Storskog-situasjonen hadde derfor også en storpolitisk dimensjon som muligens preget håndteringen.

## **5.6 Holdning til innvandring i befolkningen**

Undersøkelser hos Statistisk Sentralbyrå (SSB) avslører at nordmenn har blitt mer kritiske til innvandring mellom 2015 og 2016. Statistikken viser at stadig færre nordmenn sa seg enige i utsagnet om at *innvandrere flest er en kilde til utrygghet i samfunnet* i årene frem til 2015. Ved målingen i 2016 hadde kurven snudd, og relativt flere var da enige i denne påstanden (Blom 2016: 20). Denne utviklingen kan tenkes å ha sammenheng med de store ankomsttallene høsten 2015. Samtidig kan det tenkes at terrorangrepet som rammet Paris i november 2015 påvirket nordmenns holdning i negativ retning.

I 2010, da forslaget om instruksjonsmyndighet over UNE var under diskusjon, mente hele 46% at det burde bli vanskeligere for flyktninger og asylsøkere å få adgang til Norge (Blom 2016: 24). Sammen med 2014 (28%), viser tallet fra 2015 (29%) den mest liberale holdningen til flyktnings adgang til Norge siden starten av årtusenet (Blom 2016: 24). I 2016 svarte 33% at det burde bli vanskeligere å få adgang til Norge. Statistikken viser altså

tendenser til mer negative holdninger til innvandring blant befolkningen *etter* den store økningen i antall asylankomster til Norge i 2015.

År	Alle	Lettere	Som i dag	Vanskeligere	Vet ikke	Antall personer som svarte
2002	100	5	39	53	2	1408
2004	100	6	44	47	2	1317
2006	100	7	46	45	2	1288
2008	100	7	51	38	4	1108
2009	100	7	41	49	3	1101
2010	100	6	42	46	6	1052
2011	100	6	45	44	4	1135
2012	100	7	44	43	5	1185
2013	100	7	47	42	4	1149
2014	100	18	50	28	4	1073
2015	100	15	50	29	5	1197
2016	100	12	51	33	5	1159

Tabell 5.1. Holdning til flyktningers adgang til Norge (bygger på Blom 2016: 24)

Til tross for tendensene til mer negative holdninger etter den historisk høye asylankomsten til Norge høsten 2015, viser en analyse av ordskiftet blant samfunnsaktørene at det fantes en utbredt solidaritets- og ansvarspreget holdning overfor flyktingene (Wilhelmsen 2016: 89-91).

## 5.7 Hvordan har instruksjonsmyndigheten over UNE blitt brukt?

Stortinget ga regjeringen en betydelig fullmakt gjennom vedtaket om utvidet instruksjonsmyndighet over UNE. I prinsippet kan en instruks føre til både mer liberal og mer restriktiv praksis. Når myndigheten er gitt til det mest restriktive partiet på Stortinget kan man imidlertid forvente at kompetansen i hovedsak anvendes for å stramme inn praksis og føre en mer restriktiv innvandringskontroll. Følgende punkt fra innstrammingsforliket bekrefter denne oppfatningen: ”Regjeringen bes fortløpende vurdere forslag til lovendringer, forskriftsendringer og justere aktuelle instruksjoner med sikte på å oppnå innstramminger” (Regjeringen.no 2015: 1). Man kan muligens lese noe om regjeringens intensjoner bak tiltaket om utvidet instruksjonsadgang over UNE ved å studere hvordan de faktisk har brukt denne myndigheten.

Siden departementet fikk utvidet sin instruksjonsmyndighet har UNE mottatt ni instruksjoner, hvorav åtte ikke hadde vært mulig å gi før lovendringen i 2015. Samlet har tre av ni

instrukser til UNE omhandlet Storskog-porteføljen. 24. november 2015, allerede fire dager etter at endringene i utlendingsloven ble iverksatt, mottok UDI og UNE den første instruks som dreide seg om behandlingen av asylsøknadene på Storskog. Departementet la til grunn at Russland er et trygt land for de fleste tredjelandborgere, og kunne dermed legge til rette for rask saksbehandling av asylsøkere med oppholdstillatelse i Russland (Rundskriv GI-13/2015). Motstanderne av tilgangen til å instruere UNE mente at denne instruks gjorde at UNE ble avskåret fra å foreta en uavhengig vurdering om hvorvidt Russland var et trygt returland eller ikke. Assisterende direktør i UNE (2017) mener klargjøringen om at Russland var å regne som et trygt tredjeland gjorde at man kom raskere i gang med vedtakene i disse sakene. Men på grunn av forbeholdet om individuelle vurderinger måtte likevel hver sak vurderes separat. Instruksene ”revolusjonerte” trolig ikke saksbehandlingen, for UNE har delvis foretatt praksisavklaringer som ved normal saksbehandling selv om det er gitt instruks. UNE vil alltid etterprøve instruks når de anvendes, for å sikre at de er innenfor det man mener er en forsvarlig forståelse av lov og konvensjoner. Videre ble det gitt instruks om at asylsøkere med engangsvikum til Russland, flerreisevikum, eller utgått oppholdstillatelse i Russland, og som kom til Norge via Storskog grensestasjon i 2015, skulle gis anledning til å få asylsøknaden realitetsbehandlet (Rundskriv GI-07/2016; Rundskriv GI-15/2016; Justis- og beredskapsdepartementet 2017: 6-7). Denne instruks medførte endring av vedtak til klagernes *fordel* (UNE 2016: 1-2).

Instruksene gjelder i stor grad anvendelsen av utlendingsloven § 32 (2015) om adgangen til å nekte realitetsbehandling av asylsøknader, som også ble endret høsten 2015. Dermed er det vanskelig å fastslå betydningen av den utvidede instruksjonsmyndigheten helt isolert. UNE (2017) vurderer det som sannsynlig at denne lovendringen og instruksene om den samlet har medført at flere har fått nektet realitetsbehandlet sin asylsøknad. Lovendringstiltakene i 2015 som helhet bidro til å håndtere flyktnings situasjonen, både for faktisk saksbehandling og som et signal til andre potensielle fremtidige asylsøkere uten beskyttelsesgrunnlag i Norge. Det er vanskelig å vite hvordan UDI og UNE for eksempel hadde praktisert de andre endringene i utlendingsloven (2015) dersom man ikke hadde gitt en instruks om anvendelsen av dem. Siden det tidligere har ankommet svært få flykninger over Storskog grensestasjon er imidlertid grunnlaget for sammenlikning begrenset og det er følgelig vanskelig å slå fast hvilken effekt instruksene har hatt på saksbehandlingen i UNE. Det er dessuten stort sett for tidlig til å kunne skjelne noen effekt av instruksene på saksbehandlingen (UNE 2016: 15).

Instruksene som er gitt i forbindelse med Storskog-porteføljen demonstrerer instruksjonsadgangens kobling til Storskog-krisen. Likevel mangler de fleste instruksene som er gitt UNE siden november 2015 en direkte kobling til Storskog-situasjonen, eksempelvis *instruks om tilbakekall av flyktningstatus og oppholdstillatelse når beskyttelsesbehovet er bortfalt* (Rundskriv GI-04/2016; Rundskriv GI-14/2016), *instruks om nedre aldersgrense for å anerkjenne ekteskap inngått i utlandet* (Rundskriv GI-13/2016) og *instruks om adgangen til å møte i nemndmøte og avgi uttalelse i asylsak som omhandler troverdighet av konvertering (konvertittsaker)* (Rundskriv GI-16/2016) som åpner for at andre enn utlendingen selv og advokaten kan møte og avgi uttalelse i saken (Justis- og beredskapsdepartementet 2017: 6-7). Disse instruksene synes ikke å ha håndteringen av Storskog-situasjonen som sitt primære formål, men er snarere uttrykk for en generell restriktiv utvikling på utlendingsfeltet.

## 6 Analyse: To forsøk på å utvide instruksjonsmyndigheten over UNE

I dette kapitlet følger analysen av beslutningsprosessen som endte med endringer i utlendingsloven høsten 2015. Endringen som analyseres i denne oppgaven åpnet for at departementet kunne instruere UNE om skjønnsutøvelse og lovtolkning i deres behandling av klager på avviste asylsøknader. Til sammenlikning analyseres beslutningsprosessen i 2010 hvor utvidet instruksjonsmyndighet over UNE også ble foreslått, men som den gang ikke endte med vedtak. Gjennom en sammenstilling av de empiriske observasjonene og oppgavens teoretiske rammeverk skal analysen bidra til å belyse studiens problemstilling: *Hvordan kan man forklare og forstå utvidelsen av Justis- og beredskapsdepartementets instruksjonsmyndighet over Utlendingsnemnda under Storskog-krisen?*

Analysen struktureres av flerstrømsmodellen, som gir en oppstilling av variabler som kan ha påvirkning på beslutningstaking. I tråd med flerstrømstilnærmingens logikk undersøker jeg hvordan de empiriske observasjonene presentert i forrige kapittel kan forklare utviklingen i både løsningsstrømmen, problemstrømmen og politikkstrømmen. Løsningsstrømmen omfatter prosesser hvor igjennom løsninger i form av politiske tiltak utarbeides og tilpasses. Gjennom prosesser i problemstrømmen blir bestemte saker anerkjent som problemer, mens andre saker kommer i bakgrunnen. Utviklingen i denne strømmen angår primært agendasetting og problemdefinering. Rochefort og Cobbs (1993) rammeverk for problemdefinering åpner for en mer detaljert analyse av utviklingen i problemstrømmen. Ved å ta i bruk denne supplerende innfallsvinkelen ønsker jeg å oppnå ytterligere innsikt i hvilken problemforståelse som vant frem i henholdsvis 2010 og 2015, hvordan denne problemforståelsen ble dannet og fremmet, og hvilken betydning det har fått for beslutningsprosessenes utfall. Politikkstrømmen rommer mer overordnede betraktninger om hva som er legitim offentlig politikk. Forhold i denne strømmen kan utgjøre selve grunnlaget for hvilke løsninger som blir ansett som mulige, og hvilke aspekter ved problemet som vektlegges. I tråd med flerstrømstilnærmingens antakelser kan politiske entreprenører ha stor innvirkning på innholdet i og koblingen av strømmene. Ved å forme løsningsforslag og problemforståelse slik at de passer til hverandre og til samfunnets overordnede tankegodt,

kan aktører bidra til politisk endring. Denne muligheten oppstår oftest når et mulighetsvindu er åpent, noe som fortrinnsvis avhenger av strukturelle forhold.

Målet er at en inngående granskning av hver de tre strømmene og forholdet mellom dem kan gi innsikt i prosessen hvorigjennom utvidelsen av instruksjonsmyndigheten over UNE ble realisert i 2015. En slik undersøkelse kan også bidra til å identifisere årsaker som kan ha hemmet mulighetene for gjennomslag for den samme politikken i 2010. Analysen vil således vise hvordan forhold innenfor løsningsstrømmen, problemstrømmen og politikkkstrømmen har bidratt til å fremme eller hemme sakers plass på en relativt smal agenda, samt fungert som enten drivkraft eller blokkerende kraft for åpning av et mulighetsvindu.

## **6.1 Løsningsstrømmen**

Utvidet instruksjonsmyndighet over UNE analyseres i dette kapittelet som et løsningsforslag. Løsninger utarbeides gjerne i samarbeid mellom regjeringen og forvaltningen, hvor departementet fungerer som faglig sekretariat for politisk ledelse. Forvaltningen kan ha stor reell innflytelse på politiske tiltak gjennom sine faglige vurderinger og anbefalinger (Andenæs og Fliflet 2006: 88). Det kan derfor være nyttig å kaste et blikk over forvaltningens innflytelse i politikkkutformingene i 2010 og i 2015. Løsningene i de to tilfellene vurderes deretter langs flerstrømsmodellens kriterier for overlevelse og utvelgelse.

### **2010**

Utredningen om utvidet instruksjonsadgang over UNE var forankret i den rødgrønne regjeringens politiske plattform for perioden 2009-2013 (Ap, SV og Sp 2009: 70). At løsningen er valgt ut for diskusjon symboliserer at den befinner seg på det systembetingede agendanivået. Dermed kan man anta at løsningen anses som legitim og innenfor de etablerte normene i samfunnet (Birkland 2016: 202). Med beslutningen om å bestille en utredning om instruksjonsadgangen over UNE ble løsningsforslaget løftet fra den systembetingede agendaen til den institusjonelle agendaen av regjeringen. Når løsningen er kommet på den institusjonelle agendaen betyr det at løsningen utforskes og vurderes. Gjennom utredningsarbeidet til Mæland-utvalget ble løsningen spesifisert og tilpasset vurderingen man gjorde av de fire hovedhensynene som til enhver til skal ivaretas i statsforvaltningen (politisk styring, rettssikkerhet, effektivitet, legitimitet). I tråd med Kingdons (1984) tilnærming til beslutningstaking reflekterer utredning i en skjult aktørklynge, som en fagkrets, et ønske om

å utvikle løsningsforslaget. Mæland-utvalget fikk dette oppdraget om å utvikle løsningsforslaget, og anbefalte økt instruksjonsmyndighet i oppholdssaker men ikke i asylsaker. Med den delte instruksjonsmyndigheten fulgte forslaget om en omorganisering av UNE og oppdeling av saksbehandlingen i flyktningssaker og øvrige oppholdssaker (NOU 2010: 12 *Ny klageordning for utlendingssaker*).

Gjennom høringsrunden skapte man mer offentlig oppmerksomhet rundt saken enn det utredningen, hvor kun et begrenset utvalg uttrykte seg, gjorde. Ifølge Kingdon (1984) signaliserer høringsrunder et ønske om å endre agendaen, fordi det bidrar til å gjøre en løsning eller sak kjent blant flere aktører. Gjennom høringsrunder møtes politikernes, forvaltningens og organisasjoners synspunkter. I Norge er høringsrunder imidlertid nærmest å regne som en sedvane (Christensen og Egeberg 1997: 181). Høringsrunden bidrar utvilsomt til å skape offentlig oppmerksomhet, men å hevde at det først og fremst er høringsrunden som skal endre agendaen vil være å strekke det litt langt i dette tilfellet, særlig gitt at det er problemstrømmen og politikkstrømmen som har størst potensial til å påvirke agendasettingen (Kingdon 1984: 176-177). Høringsrunden kan best plasseres som en aktivitet på det institusjonelle agendanivået, stadiet der løsningsforslaget fortsatt er under vurdering og utarbeidelse. Løsningen befant seg ikke på beslutningsagendaen på dette tidspunktet. Til syvende og sist er det uansett regjeringen som beslutter om en løsning skal videreføres til beslutningsagendaen med stortingsdebatt og votering etter en høringsrunde eller ikke. Empiriske observasjoner viser at innspillene fra høringsrunden gjerne tas til følge gjennom ytterligere utredning og justering av løsningsforslaget dersom de anses som viktige og vektige, men at dette varierer fra situasjon til situasjon. Generelt sett vil det kunne være krevende å videreføre et forslag som har møtt sterk motstand gjennom høringsrunden eller gjennom andre kanaler. Interesseorganisasjoner er som regel mer effektive som blokkerende faktor enn som drivkraft for å få en løsning diskutert, noe som kan bekreftes i dette tilfellet.

Høringsinstansene var en blanding av både fagforeninger, religiøse organisasjoner, offentlige institusjoner og juridiske organisasjoner. Det var en slående overvekt av negative uttalelser fra juristorganisasjonene og asyladvokatene. Også Landsorganisasjonen i Norge (LO), som daværende regjeringsparti Ap har sterk tilknytning til, stilte seg i 2010 negativ til forslaget om å gi departementet adgang til å instruere UNE. Det kan være nærliggende å tenke at Ap som satt i regjering på dette tidspunktet dermed hadde særlig stor tilbøyelighet til å lytte til kritikken og avvente videreføring av forslaget på grunn av sin nære tilknytning til LO.

Ellers har det på innvandringsfeltet ofte hendt at høringsinnspill overprøves. Dette kan stemme overens med Kingdons (1984) formodning om at interesseorganisasjoners meninger og innspill har størst betydning på sakfelt som er lite politisert. Dette kan handle om at standpunkt på innvandrings spørsmål kan få stort utslag for valgresultater og er viktige saker for partiene.

Departementet fungerer som en nøytral faglig tilrettelegger som utreder og presenterer informasjon og argumenter for og imot tiltak foreslått av politikerne. Noen ganger presenterer politisk ledelse et problem for departementet, som blir bedt om å foreslå løsninger og egne anbefalinger basert på sine faglige vurderinger. Enkelte politikere foretrekker å formulere politiske løsninger selv. Aktørene på utlendingsområdet med spesiell betydning for løsningsgenereringen i 2010, synes å ha vært regjering og fagdepartement (JD), samt spesialister innen juss, statsvitenskap og politikk som deltok i utredningsarbeidet. Det ser ut til at det hovedsakelig er politiske aktører fra regjeringen som har vært den største drivkraften for å få forslaget opp til vurdering, og da fortrinnsvis Ap som største regjeringsparti i 2010.

Ifølge Kingdon (1984) vil en politisk løsning ha større mulighet for å overleve og velges ut dersom den imøtekommer følgende kriterier: teknisk gjennomførbarhet, verdiaksept, tolererbare kostnader, forventet mottakelighet i offentlighet (nasjonalt lynne) og blant folkevalgte (politisk støtte). Siden forslaget om å splitte instruksjonsmyndigheten etter sakstype også var koblet til en omorganisering av UNE, ble gjennomføringen større og mer teknisk krevende enn en åpning av instruksjonsadgangen over UNE alene ville vært. Det ville latt seg gjennomføre, men man så antakeligvis ikke den umiddelbare nytten av å gjøre så omfattende endringer. De driftsmessige kostnadene ved en ny struktur syntes ikke å øke betraktelig, men selve omstruktureringen kunne innebære utgifter. Likevel fremgår ikke kostnadene som et særlig fremtredende argument for hvorfor instruksjonsadgangen over UNE ikke ble utvidet i 2010. Det fantes noe ulike oppfatninger om hvorvidt instruksjonsadgangen ville forkorte eller forlenge saksbehandlingstiden i UNE. Delutredningen legger vekt på at man raskere vil kunne etablere praksis innad i UNE og mellom UDI og UNE, dersom man innførte instruksjonsmyndighet over UNE. Derimot antyder høringsuttalelsen fra Advokatforeningen at muligheten til å gi instruksjoner kan medføre strategisk avventing av saksbehandling (Advokatforeningen 2010: 6). Man visste med andre ord ikke helt sikkert hva konsekvensene av løsningen ville bli. Høringsuttalelsene reflekterer



også over konsepter om rettferdighet overfor asylsøkere, og viser at organisasjonene ikke aksepterer verdiene som ligger til grunn for løsningen. Høringsuttalelsene kan gi en indikasjon på forventet mottakelse i offentligheten. Øvrige betraktninger om denne løsningens forventede mottakelse i offentligheten og blant folkevalgte blir omtalt i avsnitt 6.3 om forhold i politikkstrømmen.

## 2015

Tiltaket om instruksjonsmyndighet i 2015 bygget som kjent på tidligere utredninger og anbefalinger. Delutredningen om utvidet instruksjonsmyndighet fra 2010 og påfølgende høringsrunde antas å ha lagt grunnlaget for at løsningen kunne foreslås igjen på et senere tidspunkt. Regjeringen henviser også til dette utredningsarbeidet i sin lovproposisjon høsten 2015: ”Et forslag vedrørende endringer i departementets instruksjonsadgang over for UNE, jf. utlendingsloven § 76 annet ledd, var på høring i 2010” (Prop. 16 L (2015-2016): 7). Løsningen var allerede foreslått og utredet fem år tidligere, og lå således tilgjengelig og klar til å foreslås på nytt. Ifølge Kingdon (1984) kan dette være avgjørende for at en løsning vedtas, fordi en kjent løsning oppleves som mer akseptabel blant både politikere og befolkning – samfunnet er ”myket opp” med tanke på den aktuelle løsningen. De andre tiltakene som inngikk i endringene av utlendingsloven høsten 2015 hadde imidlertid ikke vært på høring før. Disse tiltakene ble likevel vedtatt, og faktisk med noe mindre motstand i Stortinget og sivilsamfunnet enn tiltaket om instruksjonsmyndighet over UNE.

Løsningen som ble foreslått i 2015 var utvidet sammenliknet med Mæland-utvalgets anbefaling, ved at asylsøknader også omfattes av instruksjonsmyndigheten over UNE. Regjeringen gikk derfor inn for en løsning som var nokså sterkt frarådet av Mæland-utvalget. Mange av spørsmålene i Stortinget dreide seg om nettopp denne utvidelsen til å omfatte asylsaker. Løsningen er videreutviklet og tilpasset regjeringspartienes ønske om å la politiske avveininger ha innflytelse også på asylfeltet. Som empirikapittelet viste var det i regjeringens forståelse nødvendig å inkludere asylsøkere i lovendringen, fordi Storskog-krisen faktisk handlet om asylsøkere. Denne justeringen i forhold til løsningsforslaget som forelå i 2010, viser støtte til Kingdons (1984: 149) lære om at løsningsforslag stadig videreutvikles og omformuleres før den realiseres politisk. Det stemmer også med Kingdons (1984) lære om at gamle løsningsforslag kan få fornyet relevans dersom forholdene i problemstrømmen eller politikkstrømmen har endret seg.

Løsningen inneholder samme kjerne som i 2010, men er annerledes ved at den i 2015 ikke var sammenkoblet med en omfattende omorganisering av klageinstansen. Mange av de tekniske og økonomiske barrierene for gjennomføringen av tiltaket var dermed fjernet i 2015 sammenliknet med 2010. Ifølge Kingdon (1984) kan en slik endring i løsningsforslaget i seg selv bidra til at løsningen på nytt blir aktuell. I 2015 var den manglende verdiaksepten fra aktørene i sivilsamfunnet imidlertid forsterket sammenliknet med i 2010, siden instruksjonsmyndigheten i 2015 også skulle gjelde asylsaker. Koblingen til et nytt problem, som vi skal se at også skjedde i 2015, kan også bidra til at løsningen kommer opp til seriøs vurdering.

I lovproposisjonen fra 2015 argumenteres det svært kort for hvorfor økt instruksjonsmyndighet over UNE var nødvendig for å løse Storskog-situasjonen. En begrunnelse for hvorfor asylsøknader også skulle omfattes av instruksjonsmyndigheten ble påpekt savnet av opposisjonspartiene i stortingsdebatten (Stortinget, 2015b). Til tross for manglende redegjørelse for instruksjonsadgangens kobling til Storskog-situasjonen i lovproposisjonen, brukte regjeringspartiene stortingsdebatten til å forklare nærmere hvordan utvidet instruksjonsmyndighet over UNE var tenkt anvendt i Storskog-sakene. Proposisjonen synes i størst grad å fremheve et generelt behov for politisk styring og effektiv behandling. At de fleste instruksene som er gitt UNE ikke handler om Storskog-saker er også et uttrykk for et mer generelt ønske hos om mer kontroll på utlendingsfeltet hos regjeringspartiene. Flere intervjuobjekter fra opposisjonspartier og fra forvaltningen hevder at instruksjonsmyndighet over UNE ikke var nødvendig for å løse Storskog-situasjonen. Tiltaket blir av flere ansett som et tilleggsgrep, som kanskje noe tilfeldig, eller helt strategisk, kom opp som et forslag som kunne knyttes til flyktningkrisen. Det kan dreie seg om å ville vise handlekraft, som er politisk opportunt.

”Regjeringen bruker dagens situasjon, med behov for raske endringer i håndtering av Russland-sakene, til å gjennomføre dramatiske og kontroversielle strukturendringer” (talsperson asyl- og flyktningpolitikk i SV, 2017), sier en informant. Bakgrunnen for denne oppfatningen er at regjeringspartiene lenge og uttrykkelig har ønsket mer kontroll over utlendingsforvaltningen, og har ønsket større instruksjonsadgang over UNE siden opprettelsen (Christensen et al., 2006; FrP, 2015; Hegtun, 2009). Slik kan instruksjonsretten over UNE sies å være motivert av interesser i regjeringen.

I situasjoner som krever raske politiske beslutninger vil man naturligvis ha mindre tid til å drøfte forslag og foreta en grundig utredning i forveien. Uansett tidspress, forsikrer representantene fra forvaltningen at departementet aldri vil gi støtte til tiltak som kan stride med norske folkerettslige forpliktelser. I 2015 handlet det snarere om å bruke handlingsrommet som ligger innenfor utlendingslovens og internasjonale konvensjoners rekkevidde. I regjeringens lovproposisjon som foreslår økt instruksjonsadgang over UNE i asylsaker, står det at departementet ønsker å benytte rommet for nasjonal fortolkning og politisk handlefrihet som finnes i de internasjonale konvensjonene, ”noe som forutsetter at også UNE blir bundet av de instruksjoner departementet gir” (Prop. 16 L (2015-2016): 10).

I 2015 ble løsningen presentert gjennom et lovforslag (Prop. 16 L (2015-2016)). I tråd med teorien signaliserer en lovproposisjon et ønske om å påvirke agendaen og få en bestemt løsning opp til politisk beslutning.

Alle interesseorganisasjoner fremhever asylsøkernes rettigheter og internasjonale forpliktelser, mens representantene fra de største partiene (Ap, H, FrP) fremhever kontrollaspektet ved innvandringen. Enkelte mindre partier på Stortinget inntar konsekvent en posisjon som søker å sikre og heve flyktningers rettssikkerhet og rettigheter, slik som SV, MDG og KrF. Overordnet kan man identifisere tre hovednarrativer blant stortingspartiene. I narrativet til FrP kommer kontroll siden av innvandringspolitikken i forgrunnen og integreringssiden i bakgrunnen. Ap ønsker i noe større grad å sammenkoble kontroll- og integreringspolitikken. SV og MDG står for et tredje narrativ, som vektlegger det humanitære aspektet, hvert enkelt menneskes velferd og rettigheter. Her står også de humanitære og juridiske organisasjonene. Samlet synes aktørnettverket for dette saksfeltet å være nokså fragmentert. Dette vil ifølge Kingdon (1984) kunne medføre fragmentering i synet på politiske løsninger, noe som kan tenkes å heve terskelen for gjennomføring av politiske endringer. At noen ønsker å overføre klagesaker på utlendingsfeltet til en domstol (jf. NOU 2017: 8) mens andre argumenterer for større politisk innflytelse og økt instruksjonsmyndighet over UNE, viser en policy-fragmentering. Aktørnettverket var like fragmentert i 2015 og i 2010, men i 2015 lot stortingspartiene tvilen komme regjeringspartiene og instruksjonsmyndigheten over UNE til gode, og tilsidesatte egne vurderinger.

Kingdon (1984) mener utviklingen av løsningsforslag er inkrementell snarere enn brå. Siden jeg har observert et fragmentert nettverk på utlendingsfeltet kan man ifølge Zahariadis (2014)

heller forvente en rask utvikling av nye ideer til løsninger eller en langsom utvikling og små endringer i eksisterende politikk. Men egentlig kan beslutningsprosessen som endte med vedtak om utvidet instruksjonsmyndighet over UNE best beskrives som en rask utvikling av gamle ideer. Ifølge Zahariadis (2014) kjennetegner en slik utvikling et integrert nettverk snarere enn et fragmentert nettverk. På bakgrunn av funn i problemstrømmen om regjeringens dominans i beslutningsprosessen i 2015, kan nettverket ha oppført seg som et enhetlig og entydig og dermed som et integrert nettverk.

## 6.2 Problemstrømmen

Et problem er en tilstand som ønskes endret, på grunn av nye behov eller nye utfordringer (Kingdon 2004: 115). Utredninger og lovendringer oppstår som regel fra et slikt behov i samfunnet, og av at noen er opptatt av å møte dette behovet. Fremveksten av et problem kan påvirke agendaen, og det kan skje nokså plutselig. Et påtrengende problem kan tvinge seg selv opp på den institusjonelle agendaen, men må ledsages av en tilhørende politisk løsning for å kunne nå beslutningsagendaen. Jamfør diskusjonen om forvaltningens rolle, kan departementet også spille en aktiv rolle og selv presentere aktuelle problemstillinger. Her er det individuelle variasjoner mellom hva politikerne foretrekker, uavhengig av partipolitisk tilhørighet.

Problemdefinering er en prosess hvor igjennom aktører utvikler en bestemt forståelse av et problem. Gjennom problemdefinering danner man seg en oppfatning om problemets årsaker, bestanddeler og konsekvenser (Rochefort og Cobb 1993: 57). Problemet eksisterer ikke objektivt, slik tvetydighetsantakelsen tilsier. Problemdefineringsprosessen innebærer derfor nødvendigvis en fortolkning av den sosiale virkeligheten. Rochefort og Cobb (1993) stadfester at det som bidrar aller mest til å gjøre politikkutforming a-rasjonell er "(...) the intersubjective nature of social experience and its impact both on issue initiation and policy formulation" (Rochefort og Cobb 1993: 57). Dette gjør offentlige saker er svært formbare.

Ved å benytte Rochefort og Cobbs (1993) rammeverk for problemdefinering, kan man dissekere regjeringens problemforståelse ytterligere. Analysen langs rammeverkets ulike dimensjoner viser at det finnes en del faktorer i tillegg til rent objektive tilstander, som kan påvirke hvor mye oppmerksomhet et gitt problem får (Rochefort og Cobb 1993: 56).

### **6.2.1 Problemdefinerer**

Problemdefinerer er den eller de aktørene som får definere problemet. Ofte uttrykker problemdefinereren enten en instrumentell eller en ekspressiv mål-middel-orientering gjennom sin problemdefinisjon. Forskjellig tilnærming til problemet hos ulike problemdefinerere kan medføre ulike problemforståelser.

#### **2010**

I 2010 virker det som både regjeringen, fagpersoner og humanitære organisasjoner får bidra til problemdefinerer. Det fremstår ikke helt klart hvem som er den dominerende problemdefinereren i beslutningsprosessen, og både regjeringen og sivilsamfunnets forståelse av problemet synes å få et visst gjennomslag. Organisasjonenes problemforståelse ble tydeliggjort gjennom formalisert deltakelse i beslutningsprosessen (høringsrunden). De juridiske og humanitære organisasjonene har muligens en noe mer ekspressiv tilnærming til problemet enn politikerne.

#### **2015**

Den primære problemdefinereren under Storskog-situasjonen var regjeringen. FrP kan sies å ha et sakseierskap til innvandringsfeltet i Norge og kan fra det høste legitimitet som problemdefinerer (Karlsen 2015: 34-39; Rochefort og Cobb 1993: 59). FrP og regjeringen har også et krav om å bli hørt i kraft av sitt mandag og sin autoritative posisjon i beslutningssystemet (Kingdon 1984: 198-199). Aktører utenfor regjeringen maktet ikke å påvirke den politiske beslutningen nevneverdig med sine problemforståelser i 2015. De juridiske og humanitære organisasjonene fremmet den samme problemforståelsen på som i 2010, men fikk ingen formell anledning til å komme med innspill. Det var dermed regjeringen, en problemdefinerer på elitenivå, som fikk gjennomslag for sin problemforståelse. I tråd med Kingdons (1984) antakelser vil politiske entreprenører – her primært aktører i regjeringen – fremme en problemforståelse som stemmer overens med sin foretrukne politiske løsning. I dette tilfellet er de politiske entreprenørene også beslutningstakerne. Deres arbeid med problemdefinerer kan ha tjent til å legitimere deres politiske løsninger, herunder å utstyre departementet med økt instruksjonsmyndighet over UNE.

Instruksjonsmyndighet gir sterkere politisk kontroll og åpner for å gi innstramminger i praksis som kan avvise flere (grunnløse) asylsøkere relativt raskt. Gjennom regjeringens og departementets argumenter for instruksjonsmyndighet virker tilnærmingen mer instrumentell enn ekspressiv. Likevel virker instruksjonsmyndigheten over UNE som dels tilkoblet og dels frakoblet situasjonen på Storskog. Instruksjonsmyndighet over UNE kan være et verktøy for å stramme inn innvandringspolitikken generelt. Dermed har selve middelet stor betydning for problemdefinereren.

### **6.2.2 Problemets natur**

En konseptualisering av problemets natur kan bidra til å skissere både bestanddeler og konsekvenser ved problemet.

#### **2010**

I 2010 var problemforståelsen knyttet til lang behandlingstid og stor ressursbruk på omgjøringsanmodninger. En slik uforutsett effekt av UNEs organisering kan ha fungert som en katalysator for å fremme problemet til den institusjonelle agendaen. Saksbehandlingstid kan for eksempel også brukes som indikatorer på effektivitet. Asyladvokater som kritiserte praksis i valg av behandlingsform i UNE dro også frem uheldige konsekvenser ved denne organiseringen, som blant annet førte til at færre klagere fikk møte personlig i behandlingen av klagesaken. De brukte blant annet statistikk om behandlingsform som grunnlag for sitt krav om reform av UNE.

Ankomsttall er en virkningsfull indikator på hvor stort presset på asylinstituttet er. Når ankomsttallet stiger kraftig kan enkelte fortolke det som en negativ utvikling av tilstanden, og bruke statistikken til å legge press på politikerne for å få frem en politisk endring. De relativt høye ankomsttallene i 2009 er en sannsynlig delårsak til at ønsket om økt politisk styring av innvandringskontrollen oppstod på denne tiden.

Jeg har ikke identifisert en klart dominerende oppfatning av problemets natur i 2010. Alvoret knyttet til de høye asylankomstene var nok noe moderat sammenliknet med situasjonen i 2015. Indikatorene på ankomster, antall søknader og antall klager forteller samme historie. Det er først når antallet blir svært høyt at innvandring fremstår som et problem for mottakersamfunnet. Tilsvarende forsterkes problemet tilknyttet saksbehandlingseffektivitet

når antallet asylsøkere stiger. Antall asylsøkere var utvilsomt høyt også i 2009, men ikke i ukjente dimensjoner. Problemet med restanser var også kjent og var ingen nyhet i seg selv. For nordmenn flest var uansett ikke problemet først og fremst personlig relevant, situasjonen ble tilsynelatende ikke fremstilt som noen nødsituasjon og nådde aldri krisedimensjoner.

## 2015

I 2015 var problemets forekomst sterkt voksende, med stadig høyere antall asylankomster nærmest uke for uke. I årets første måneder fungerte nok denne statistikken som en indikator som både kunne varsle en stadig økning, og som antydte at man burde møte utviklingen med politiske tiltak. På høsten 2015, særlig mellom september og november, utviklet flyktnings situasjonen seg til det som ble oppfattet som en krisetilstand. Problemets omfang (altså det svært høye antallet asylsøkere) rettferdiggjør også karakteristikken av situasjonen som en fokuserende hendelse. Hendelsen på Storskog fokuserte befolkningens, mediernes, regjeringens og Stortingets oppmerksomhet mot flyktnings situasjonen og mot grensestasjonen Storskog i Øst-Finnmark. Historisk har eksterne hendelser og oppsving i ankomsttall utløst både reorganisering av forvaltningen og paradigmatisk skifter i selve tenkningen rundt beskyttelsesinstituttet. ”Man er alltid påvirket av de store talls lov” (tidligere ekspedisjonssjef i Innvandringsavdelingen i JD, 2017). Dette betyr at kraftige oppsving i ankomsttall altså kan muliggjøre innstramminger i kontrollpolitikken og det kan bli nærmest naturlig å realisere politiske tiltak som tidligere har vært helt utenkelige.

Problemet var enestående i den forstand at Norge aldri før hadde mottatt i nærheten av så mange flykninger innenfor et like kort tidsrom. Dette bidro i seg selv til å gi saken en enorm nyhetsverdi. Oppfatningen av problemets alvorlighet økte med veksten i asylankomster, men også med den storpolitiske dimensjonen hvor forholdet til et stadig mer militært provoserende russisk naboland så ut til å stå på spill. Asylankomstene kunne ifølge problemdefinereren potensielt få betydelige konsekvenser for hele Norges befolkning, i form av redusert trygghet, større økonomisk belastning og introduksjon av fremmede verdier og kulturer. Fra FrPs partiledelse kom utspill som koblet høy innvandring til ghettofisering, kriminalitet og svekkelse av velferdsstaten. FrP satt i regjering, med justisministeren og senere også med innvandrings- og integreringsministeren, så dette var perspektiver som ble fremmet på elitenivå. Ved å fremstille det slik at problemet rammer mange, vil oppmerksomheten og presset og muligens også handlingsrommet for politisk handling øke.

Problemet ble skissert som en generell sosial bekymring. Det står i FrP sitt handlingsprogram fra 2013 at

Det er grunn til å frykte at en fortsatt innvandring av asylsøkere, av bare tilnærmet det omfang som man har hatt i de senere år, vil føre til alvorlige motsetninger mellom folkegrupper i Norge. Det er etisk uforsvarlig ikke å stramme inn denne innvandringen for å forebygge konflikter i det norske samfunn.

(FrP 2013: 38)

Dette demonstrerer partiets syn på innvandring som en destabiliserende faktor i det norske samfunnet. Samtidig som flyktningstrømmen ble fremstilt som en generell sosial bekymring, ble den innrammet som personlig relevant. Konsekvensene som ble skissert av særlig FrP, ville både påvirke nordmenns og deres barns trygghet (Skard og Gjerstad, 2015; Tjernshaugen, 2016). Finansminister og partileder i FrP, Siv Jensen, presiserte også at det er ”folk flest” som vil få regningen av asylstrømmen dersom man ikke stanser den, blant annet gjennom kutt i velferdsordningene (Gjerstad, 2015). Slik personlig nærhet vil bidra til økt oppmerksomhet rundt saken. Samlet bidro både media og politikerne selv til å definere problemet som en nødsituasjon og en krise. Denne selektive presentasjonen av situasjonen er et eksempel på manipuleringstaktikken som Zahariadis (2014) kaller *framing*. Denne innrammingen så ut til å slå ordentlig rot først da flyktningstrømmen nådde Norges grenser. Man så situasjonens store alvor også tidligere på året da flyktningstrømmen hovedsakelig befant seg rundt Middelhavet, men retorikken så ut til å endre seg i det asylankomstene til Norge skjød i været.

Informantene fra både forvaltningen og politiske partier beskriver høsten 2015, og Storskog-situasjonen spesielt, som en ekstraordinær situasjon på grunn av det store antallet asylsøkere som kom til Norge. Selv om det i flere måneder hadde vært en sterk tilstrømning av asylsøkere til Europa og mye fokus på flyktningssituasjonen, og man ante at en del flyktninger også ville nå Norges grenser, var tilsynelatende verken mottaksapparat eller beslutningstakerne forberedt på en så kraftig tilstrømning. Spesielt lite forberedt var man antakeligvis på at den nordlige flyktningruten til Storskog grensestasjon skulle bli benyttet i så stor utstrekning. Vanligvis passerer svært få flyktninger denne grensen. Dermed representerte spesielt Storskog-situasjonen et overraskelsesmomentet, og utviklingen i antall asylsøkere skjedde så raskt at beslutningstakerne hadde kort frist for å handle. Som analysen av regjeringens problemforståelse viste, innebar situasjonen i deres øyne blant annet en trussel for norske verdier. Slik ser man at Storskog-situasjonen passer inn i det Hermann og



Brady (1972: 282) definerer som en krise (viktige nasjonale verdier truet, kort frist for handlingsvalg, overraskelsesmoment). En krise kan være objektiv eller innbilt, men man kan argumentere for at en opplevd krise like fullt er reell. Dette forsvarer også bruken av begrepet ”krise” i denne oppgaven. Problemdefinering og sosial interaksjon mellom politikere, befolkning og media bidrar til å skape opplevelsen av en krise, og hadde derfor stor betydning for beslutningsprosessen og dens utfall. Oppfatningen av situasjonen som en krise har bidratt til at nye løsninger og litt ”ekstrem atferd” har fått utvikle seg, slik teorien om krisers konsekvenser for handlingsvalg også sier (Hermann 1963: 63). Ved å karakterisere en situasjon som en krise bidrar man til å fokusere oppmerksomheten rundt saken. Man opplever et behov for raske og ekstraordinære politiske tiltak, fordi slike tiltak allerede er på overtid (Rocheftort og Cobb 1993: 66). I kriser følger man derfor noen andre regler og metoder enn under normale omstendigheter. Dermed kan man forsvare økt politisk styring på feltet så lenge krisen pågår, såfremt rettssikkerheten anses som holdbar. Det er mer usikkert hvorvidt den politiske styringen kan prioriteres like sterkt fra 2016 og senere, hvor den akutte krisen er over og ankomsttallene faktisk er historisk lave. Krisefølelsen som bredte seg ga regjeringen et mye større handlingsrom enn normalt. Hastverket som fulgte bidro antakeligvis til at regjeringen fikk gjennomslag for løsninger som ikke hadde blitt godkjent i en ordinær situasjon. Partiene på Stortinget strakk seg lenger enn de ville gjort under normale omstendigheter, slik observasjonene fra stortingsdebatten viser. Både holdninger, meninger og løsninger som tidligere har blitt ansett som kontroversielle og nærmest uaktuelle, kan plutselig oppnå bred aksept dersom situasjonen oppfattes som tilstrekkelig akutt. Selve konteksten, med brå utvikling, hastverk og kriseoppfatning, har derfor trolig hatt stor politisk betydning. Hele det politiske miljøet, mediene og befolkningen la et stort press på regjeringen for å finne løsninger og raskt iverksette grep som kunne gjenopprette kontrollen.

Det var kanskje følelsen av mangel på kontroll som ble oppfattet som mest alvorlig og utrygt høsten 2015. Kontroll over grensene er noe elementært som enhver stat skal sørge for.

It is also symbolically important for governments to appear to have control of their borders. The population must have confidence that protection against uncontrollable influxes is effective, otherwise the climate for tolerance will deteriorate, and the government's capability will be called into question.

(Brochmann 1999: 21)

For å forstå hvorvidt regjeringspartiene har bidratt til kriseretorikken er det nærliggende å se på noen av regjeringens utsagn. Krisebegrepet er muligens delvis brukt politisk av regjeringspartiene. Finansminister Jensen (FrP) har også bidratt til å skape frykt for norsk økonomis bæreevne dersom man tar inn for mange innvandrere, ved å sammenlikne Norge med en honningkrukke for flyktninger (Gjerstad, 2015). I Norge ble det snakket om ”svenske tilstander” og ghettofiseringen som har skjedd der. Dette er svært langt unna den norske virkeligheten, men sammenlikningen ble brukt bevisst politisk. Det spilles på frykt, som igjen skaper politisk handlingsrom til å trekke politikken i mer restriktiv retning, mener politisk rådgiver i asyl- og integreringspolitikk i KrF. Listhaug (FrP) har også spilt på frykt gjennom bekymrede uttalelser om sine barns fremtid og velferdsstatens bæreevne (Tjernshaugen, 2016). Politiske partier *representerer* folkets holdninger, men *påvirker* samtidig befolkningens holdninger (Brochmann 1999: 16).

The *political actor* mechanism is closely related to this dynamics of xenophobia. The interplay between voters and politicians is intricate. Being responsive to the expectations of their constituency, politicians may serve as 'reinforcers' of the hostile tendencies, thus inducing new calls for control.

(Brochmann 1999: 21)

En informant påstår at regjeringen lot situasjonen utvikle seg til en krise. Man visste allerede på våren 2015 at flyktningstrømmen ville øke og etter hvert nå Norges grenser. Da Stortinget møtte til ordinær samling 1. oktober var kaoset allerede i gang. ”Regjeringen har latt kaoset oppstå og jeg tror de har hatt politisk interesse av det” (talsperson asyl- og flyktningpolitikk i SV, 2017). SVs talspersonen i asyl- og flyktningpolitikk mener regjeringen høstet stor gevinst i Stortinget ved å la kaoset oppstå. Dette henger sammen med krisers dynamikk, og handlingsrommet som oppstår når panikken brer seg. Dermed høstet regjeringen både legitimitet til løsningene sine og politisk tilslutning fra svært mange.

Sivilsamfunnets vektla solidaritets- og ansvarsaspektet ved situasjonen, og syntes stort sett å ha en annen oppfatning av situasjonen enn regjeringen (Wilhelmsen 2016: 89-91). Asyladvokater fremmet også et mer humanistisk perspektiv. I dette perspektivet var problemet alvorlig først og fremst på grunn av flykningenes tragiske skjebner og store behov for bistand, og selvsagt fordi det var så mange som led denne nøden på samme tid. Med dette perspektivet går problemet først og fremst ut over de som har minst, ikke den norske befolkningen.

### **6.2.3 Problemets årsak**

Å formulere et problems årsak innebærer gjerne å tildele skyld for den problematiske tilstanden som har oppstått (Rochefort og Cobb 1993: 63).

#### **2010**

Utvalgsmedlemmenes vage og forskjellige forståelse av foranledningen for bestillingen av delutredningen om instruksjonsmyndighet over UNE i 2009 er illustrerende. På den ene siden handlet problemet om UNEs struktur og organisering og på den andre siden handlet det om praksis ved saksbehandlingen. Slik situasjonen var i 2010 fremstår ikke problemet som helt tydelig eller entydig definert. Kravet om mer personlig oppmøte og behandling i nemndmøter krever en annen løsning enn kravet om færre restanser og raskere avklaringer. I 2010 synes problemets årsak derfor å være sammensatt. De ulike årsakene krever ulike løsninger, noe som blir utfordrende når det ikke er én av problemforståelsene som dominerer. Det fremkommer rett og slett ikke klart hvorvidt årsaken tilskrives personlige eller upersonlige faktorer, om det er tilsiktet eller ikke. Å formulere problemet som komplekst symboliserer at man ikke er klar for politisk handling (Rochefort og Cobb 1993: 64).

#### **2015**

Problemet i 2015 var helt klart knyttet til det historisk høye antallet flyktninger som ankom Norge og spesielt Storskog. Problemet, i regjeringens perspektiv, kom av at mange av disse asylsøkerne ikke hadde grunnlag for beskyttelse i Norge og dermed opptok kapasitet og ressurser i asylinstituttet. Dette er et kjent problem som går ut over flyktninger som har et reelt beskyttelsesbehov. Det store omfanget av asylsøkere virket forsterkende på dette problemet. Siden flesteparten av disse flyktningene ble betraktet som grunnløse, kunne det virke som årsaken ble fremstilt som personlig og tilsiktet. Man kunne fort tenke at immigrantene med overlegg ville utnytte asylinstituttet for å sikre seg bedre livsvilkår i Norge enn de har i sitt opprinnelsesland, selv om de ikke har et reelt beskyttelsesbehov etter flyktningkonvensjonen. Årsaken kan i så tilfelle simplifiseres med å si at disse menneskene er lykkejegere som har valgt selv å komme til Norge for å få et bedre liv. Også opposisjonspartiene bidro til denne problemforståelsen. I kritikken av regjeringens trege handlingsevne når det gjaldt utsendelse av såkalte grunnløse asylsøkere, foreslo Aps Helga Pedersen å opprette direkterute for fly fra Kirkenes til Kabul (Gjerstad, 2015). I 2015 konsentrerte den dominerende problemdefinereren (regjeringen) seg om et fåtall

årsaksfaktorer. Dette signaliserer at de var klare for å vedta og innføre politiske tiltak umiddelbart for å møte situasjonen (Rochefort og Cobb 1993: 63-64).

#### **6.2.4 Trekk ved problempopulasjon**

Hvordan man karakteriserer problempopulasjonen har betydning for hvilke politiske tiltak man iverksetter mot dem. Asylsøkerne er problempopulasjonen i disse tilfellene.

##### **2010**

Asylsøkere er av samfunnsøkonomiske årsaker ofte betraktet som en uønsket innvandrerguppe. Dersom antallet asylsøkere er høyt kan det derfor betraktes som et problem. Flyktningene som rømmer fra krig og utrygge forhold kan ikke sies å ha forårsaket sin situasjon som flyktning. De har ikke skapt et problem for et mottakerland med intensjon, og har ikke personlig skyld i sin nød. Asylsøkere med reelt beskyttelsesbehov er en svært sårbar gruppe med sterkt behov for asyl i et trygt land. Disse fortjener og er verdige norsk bistand, og er i seg selv ingen truende gruppe annet enn at det brukes en del økonomiske ressurser på asylsøkere. En slik karakteristikk av asylsøkergruppen skulle tilsvare åpen, rettighetsbasert asylopolitikk. Det er ikke identifisert noen spesiell beskrivelse av asylsøkergruppen ut over denne i 2010.

##### **2015**

I regjeringens dominerende problemdefinisjon i 2015 betraktes asylsøkerne på Storskog hovedsakelig som migranter uten reelt beskyttelsesbehov, og implisitt som systemutnytttere. Denne karakteristikken bidrar til å forme holdninger til flyktningene som ikke-fortjenende og ikke-verdige norsk bistand (på norsk jord). Dette henger sammen med skylden som gruppen attribueres. Dette bildet er blant annet skapt gjennom uttalelser i media om at vi bærer flyktninger inn i Norge på gullstol. Metaforen er koblet til et utsagn om flyktningenes adgang til landet og til norske velferdsytelser, hvor poenget var at det må stilles krav til de som innvilges opphold og skal integreres i det norske samfunnet. Metaforen om at Norge bærer flyktninger frem på gullstol kritiseres likevel sterkt av mange (Haugan, 2015). Slike utsagn bidrar til å forsterke bildet av flyktningene som fremmede og mindreverdige ”andre”. Oppfatningen av problempopulasjonen som truende for nordmenns egen velstand skrider frem gjennom slike beskrivelser. Flyktningene ble også koblet til frykten for terrorisme, noe

som gjør at gruppen virker truende. Vi ser at regjeringens perspektiv i 2015 innebar en indirekte kriminalisering av flyktingene (Wilhelmsen 2016: 55).

### **6.2.5 Løsningens natur**

Betraktninger om løsningens natur inngår også i Rochefort og Cobbs (1993) rammeverk for problemdefinering, noe som også viser sammenhengen mellom problemstrømmen og løsningsstrømmen. Alle vurderinger rundt løsningsforslagenes natur er behandlet i delkapittelet om løsningsstrømmen (se avsnitt 6.1).

#### **Oppsummering**

Til sammen bidrar betraktninger langs disse dimensjonene til å skape en problemdefinisjon. Ved hjelp av empiriske observasjoner har jeg kartlagt elitens problemdefinisjon sammenliknet med konkurrerende problemdefinisjoner, og sammenliknet problemdefinisjonen som styrte politiske handlinger i 2015 med problemdefinisjoner i 2010. Hva som er passende politisk løsning på et problem preges i stor grad av problemdefinererens betraktninger om problemets årsak, natur og problempopulasjon, i tillegg til trekk ved løsningen. For å forstå valget av politisk løsning er det derfor en sentral oppgave å skaffe innsikt om hvem som definerer problemet og hvordan denne problemdefinereren betrakter disse ulike aspektene ved problemet.

Mye tyder på at situasjonen på Storskog i 2015 ble kritisk fordi det kom så mange asylsøkere over grensen på kort tid at man ikke hadde kapasitet til å håndtere situasjonen. Et eksternt press skapte et nytt behov for regulering av asylankomstene. Således bidro hastverket også til å løfte saken til høyeste agendanivå. Et sensitivt politikkområde som flyktning- og asylpolitikk har et iboende potensial til å tiltrekke seg stor oppmerksomhet på den måten.

Dersom den dominerende problemforståelsen hadde vektlagt det humanitære, solidariske og rettighetsbaserte aspektet ved flyktningkrisen i 2015, ville den naturlige reaksjonen vært å hjelpe så mange som mulig til å komme i trygghet. Dette perspektivet dominerte samfunnsaktørenes forståelse av situasjonen i 2010, og ser ut til å stå fast i 2015. Det var imidlertid regjeringens problemdefinisjon som fikk styre politikktutformingene i 2015. Problemdefinisjonen på elitenivå betraktet hovedsakelig flyktingene på Storskog som grunnløse asylsøkere. Innvilgelsen av instruksjonsmyndighet over UNE som politisk løsning hadde antakeligvis sammenheng med at man opplevde situasjonen som en krise, som var dels

reell og dels konstruert. Opplevelsen av krisetilstand fremskynder handlingsvalg og innsnevrer deltakelsen. Regjeringen presenterte flyktnings situasjonen og problempopulasjonen på en helt bestemt måte som kriminaliserte de grunnløse asylsøkerne, spilte på frykt og forespeilet store kostnader for den norske befolkningen. Nordmenn fikk høre at det ville gå ut over den norske økonomien, vår kultur og verdier, den norske velferdsstaten og egen trygghet. Dette er en strategi som av Zahariadis (2014) kalles problemrepresentasjon eller *framing*, som er svært effektiv fordi mennesker reagerer større på potensielle tap enn på gevinster. Gjennom denne manipuleringen legitimerte regjeringen en streng innstramning i grensekontrollen og innføringen av stor politisk kontroll over asylfeltet. Dette illustrerer hvor viktig problemforståelsen er som premissleverandør for den politiske løsningen som velges.

### **6.3 Politikkstrømmen**

Politikkstrømmen reflekterer mer overordnede holdninger i samfunnet, som kan være noe mer krevende å forstå og observere empirisk enn de to andre strømmene, spesielt sammenliknet med de nokså konkrete politiske løsningene (Metha 2011: 27-29, 42). Dette gjelder spesielt faktoren som Kingdon (1984) kaller nasjonalt lynne. Opinionens holdninger kan være en måte å måle det nasjonale lynnet. Disse holdningene kommer til uttrykk gjennom meningsmålinger og valgresultater. Valgresultatene igjen fastsetter den ideologiske maktbalansen mellom de folkevalgte. Man kan anta at det er ideer og holdninger i denne strømmen som legger grunnlaget for samfunnets mottakelighet for bestemte løsninger og problemforståelser, og dermed bestemmer hva som er politisk mulig å gjennomføre.

Innvandring er et svært omstridt politisk tema, hvor både politikere og lokalbefolkning gjerne har sterke og ofte motstridende meninger. Innvandringsfeltet er derfor et område hvor det er mulig å markere seg både som politiker og som velger, og det er gjerne ytterfløyene som markerer seg sterkest. Enkeltavgjørelser kan fort bli en debattarena og emne for kritikk, uansett om kritikken går ut på at en avgjørelse var for streng eller for liberal. Enkeltsaker blir brukt og fremhevet for å markere politiske standpunkt og for å kunngjøre hvordan man mener politikken burde være.

Feltet har "alltid" vært svært politisert, blant annet på grunn av tematikkens sensitive karakter. Politikerne skal ivareta forpliktelser til sine borgere gjennom det representative demokratiet, og samtidig ivareta universelle rettigheter i kraft av å være en rettsstat.

Blandingsøkonomien søker arbeidskraft fra utlandet, samtidig som man ønsker å opprettholde den nasjonale identiteten i samfunnet. Disse forholdene krever avveininger som noen alltid vil være uenige i. Hvordan feltet styres har stor samfunnspåvirkning og stor synlighet. Utlendingsfeltet er et område hvor regjeringen bærer stort ansvar og som er politisk belastende. Både ut fra den reelle samfunnsvirkningen og ut fra den politiske virkeligheten er det viktig å ha tydelig kontroll over politikktutviklingen på innvandringsfeltet.

## **2010**

Etter stortingsvalget i 2005 var det Ap, Sp og SV som fikk parlamentarisk flertall og dannet koalisjonsregjering. Den rødgrønne regjeringen fikk fornyet flertallsgrunnlaget sitt ved valget i 2009, og styrte tilsammen fra 2005-2013. Gjennom nasjonale valg fordeles plassene i Stortinget på representanter og partier, og dermed bestemmes den politiske og ideologiske sammensetningen av Stortinget. Etter parlamentarismens prinsipper er et flertall i Stortinget grunnlaget for regjeringdannelse. På tidspunktet da instruksjonsmyndighet ble utredet og sendt på høring, hadde Ap 64 stortingsrepresentanter, FrP 41, Høyre 30, SV 11, Sp 11, KrF 10 og Venstre 2. Den rødgrønne trepartiregjeringen hadde 86 av 169 representanter. Regjeringen førte en restriktiv innvandringspolitikk i denne perioden. Det ene av regjeringspartiene, SV, er imidlertid sterkt imot instruksjonsmyndighet over UNE og utgjør et ytterpunkt i det norske partilandskapet i favør av flyktningers rettigheter (Aardal 2015: 54). Det går derfor an å spekulere i at uenigheter om innvandringspolitikken innad i regjeringen kan ha vært med på å forhindre at løsningen kom på beslutningsagendaen i 2010. Fremskrittspartiets oppslutning har økt mye siden 90-tallet, og 41 representanter er den største representasjonen i Stortinget partiet noen gang har hatt. Deres tilstedeværelse antas å prege den politiske dagsorden og tvinge andre partier til å ta stilling til kjernesaken sin – innvandringspolitikk (jf. Papademetriou 2003: 47). Selv om FrP ikke satt i regjering denne perioden, har de sannsynligvis hatt betydning for hvilke saker som diskuteres. Deres høye andel av representanter i nasjonalforsamlingen er også et uttrykk for befolkningens holdninger og tankegodt. Ved stortingsvalget i 2009 kom innvandringssspørsmål relativt høyt opp på listen over velgernes viktigste saker, og ble målt til å være den femte viktigste saken i valget totalt. Saksområdet var hele 10 prosentpoeng viktigere enn ved valget i 2005, og var 4 prosentpoeng viktigere enn ved valget i 2013 (Karlsen 2015: 36).

Valgresultater er et håndgripelig og observerbart mål for forhold i politikstrømmen. Befolkningsundersøkelser av holdninger til innvandring kan også fungere som et barometer,

og SSBs statistikk avslører en mer restriktiv holdning til innvandring til Norge i 2009 og 2010 enn i 2015. Sammenliknet med andre år etter årtusenskiftet kan det ut fra disse målene se ut til å ha vært et relativt gunstig tidspunkt for å gjennomføre innstramminger i innvandringskontrollen i 2010 og særlig 2009, *ceteris paribus*. Slike undersøkelser gir et inntrykk av stemningen i den offentlige opinionen. Selv om det er enkeltindivider som utgjør grunnlaget for resultatene, og meningsmålinger derfor kan sies å være en samling av enkeltpersoners holdninger, er de holdningene som kommer til uttrykk gjennom meningsmålinger på et vis også formet av disse individenes kommunikasjon og interaksjon med hverandre og i samfunnet. Denne interaksjonen individer imellom og mellom individer og samfunn, er med på å forme det offentlige ordskiftet (Aardal 2015: 50). Målet med slike undersøkelser kan være å identifisere "[...] et overordnet mønster av grunnleggende politiske orienteringer" (Aardal 2015: 51). Et slikt opinionsklima har også blitt kalt en "politisk vind", og er kanskje det nærmeste man kommer en konkret konseptualisering av det Kingdon (1984) kaller et nasjonalt lynne.

Det nasjonale lynnet fungerer som et slags filter for hvilke saker som kan komme på den systemiske agendaen. Siden løsningen om utvidet instruksjonsmyndighet kom på den formelle agendaen i 2010, kan man tolke det slik at løsningen i hvert fall var ideologisk akseptert. Etter mange år med rådende tanker om at utlendingsfeltets rettssikkerhet, legitimitet og tillit best ville besørges med en uavhengig klagenemnd avskåret fra departementets instruksjonsadgang, synes det å ha oppstått en dreining mot økt politisk styring rundt 2009. Små grep var imidlertid tatt i retning økt politisk styring av UNE siden opprettelsen i 2001, uten å forandre nevneverdig på UNEs beskaffenhet. Spørsmålet om departementets instruksjonsmyndighet på utlendingsfeltet var diskutert flere ganger etter årtusenskiftet, uten å resultere i utvidet instruksjonsadgang over UNE. Man kan tenke at svingningene i den relative prioriteringen mellom de fire ulike hensynene (politisk styring, rettssikkerhet, legitimitet og effektivitet) reflekterer en endring i overordnede abstrakte holdninger.

Juristforeninger og asyladvokater presenterte likevel en nokså sterk kritikk mot forslaget om instruksjonsmyndighet i 2010, men det er ingen av observasjonene som tyder på at denne kritikken var spesielt sterk på det aktuelle tidspunktet sammenliknet med observasjoner fra 2015. Presset fra de organiserte aktørene synes å være nokså stabilt og gjennomgående i



favør av asylsøkeres rettigheter og rettssikkerhet, og følgelig for opprettholdelsen av UNEs autonomi. Mens dette er en saksspesifikk motstand, forstås det nasjonale lynnet snarere som noe overordnet som danner grunnlag for hva som anses for å være innenfor den offentlige politikken handlingsområde. Motstanden mot politisk styring som er identifisert gjennom denne oppgaven synes å være saksspesifikk for utlendingsfeltet, siden departementene på andre områder stort sett styrer underliggende etater gjennom instruksjer.

## **2015**

I 2015 synes forståelsen av legitimitet først og fremst å dreie seg om den demokratiske forankringen avgjørelsene på klagen i UNE har, noe som kan styrkes ved at en regjering utgått fra flertallet på det folkevalgte Stortinget får større muligheter til å styre praksis – for eksempel gjennom instruksjonsmyndighet. Denne nye kombinasjonen av hensynene gir begrepet om legitimitet en ny mening sammenliknet med ideene som rådet under etableringen av UNE. Legitimiteten blir i denne nye forståelsen mer kompatibel med politisk styring enn med rettssikkerhetshensynet. Man så tendenser til denne nye forståelsen av legitimitet allerede i 2010, da Mæland-utvalget blant annet skrev at "[d]et er [...] i skjæringsflaten mellom legitimitet og politisk styring, at utvalget oppfatter at regjeringen ønsker større samsvar mellom dens politikk og klageinstansens avgjørelser i en del saker" (NOU 2010: 12: 81).

Innvandringspolitikken i europeiske land i 2015 vitnet om en kontrollspiral med stadig sterkere innstramminger på innvandringsfeltet. Selve avveiningen mellom de fire hensynene kan sånn sett vitne om en ideologisk reorientering mot høyre og mot større vektlegging av kontroll, noe som muliggjør gjennomføringen av ytterligere innstrammings tiltak. Ekstraordinære tiltak høsten 2015, som midlertidig tilsidesettelse av Schengen-avtalen ved innføring av grensekontroller, viser denne utviklingen. Sterke menneskelige hensyn, tilknytning til riket og liknende hensyn som er av betydning i vurderingen av opphold på humanitært grunnlag, har i økende grad kommet i bakgrunnen av innvandringsregulerende hensyn. I tillegg kan man hevde at innvandringsfeltet har blitt mer politisert, noe som kanskje har muliggjort, eller i hvert fall ledsaget, denne ideologiske reorienteringen. Økt politisering av feltet er også en nokså naturlig følge av det store antallet flyktninger som ankom Europa og Norge i 2015.

Resultatet fra stortingsvalget i 2013 medførte et skifte av regjering. Høyre (48 representanter) og FrP (29 representanter) dannet en mindretallsregjering med til sammen 77 av 169 representanter. Høyre hadde dermed fremgang i antall representanter på Stortinget, mens FrP hadde tilbakegang sammenliknet med forrige stortingsperiode. Selv om Høyre og FrP dannet regjering, er altså tilslutningen til det mest innvandringskritiske partiet, FrP, lavere i den inneværende stortingsperioden (Aardal og Bergh 2015: 11). Regjeringen har fått parlamentarisk støtte fra Venstre og KrF og kan dermed sikre seg flertall. Kanskje spesielt i innvandringspolitikk er imidlertid avstanden mellom FrP og støttepartiene stor (Aardal og Bergh 2015: 17).

Valgresultatene alene er imidlertid et litt tynt grunnlag for å konkludere med et ideologisk skifte mot høyre. Og hvis man skulle konkludere slik, ser man det ideologiske skiftet allerede av valgoppslutningen til FrP i 2009. Ifølge SSBs meningsmålinger uttrykte befolkningen en mye mer åpen holdning til innvandring i 2015 enn i 2009 og 2010 (jf. tabell 5.1), selv om det var i 2015 at den politiske kontrollen over UNE ble utvidet gjennom adgangen til å instruere. Regjeringens ordskifte var imidlertid betydelig mer restriktiv enn sivilsamfunnets ordskifte, men det kan virke som andre faktorer enn opinionens holdning til innvandring har spilt relativt større rolle for åpningen av mulighetsvinduet i 2015.

Flertallet på Stortinget i favør av å gjøre lovinnstramminger midlertidige bekrefter en noe mer tilbakeholden posisjon hos stortingspartiene utenfor regjeringen. Utlendingsfeltet kan være noe ubehagelig å røre politisk, på grunn av områdets sensitive karakter. Justispolitisk rådgiver i FrP mener andre partier gjerne vil foretrekke å henvise til forvaltningen istedenfor å fremme politiske løsninger. ”Høsten 2015 ble konsekvensene så store, og vi i FrP, og vi fikk jo med oss Høyre, så at det var en ubehagelighet vi måtte stå i, av hensyn til hele situasjonen og det beste for landet” (justispolitisk rådgiver i FrP, 2017).

Tiltaket om utvidet instruksjonsmyndighet ville sannsynligvis ikke blitt inkludert i lovendringene dersom andre partier satt i regjering på tidspunktet da Storskog-situasjonen inntraff. Enhver regjering ville antakeligvis foretatt nødvendige innstramminger og iverksatt tiltak for å løse krisen. En annen regjering ville nok imidlertid ha foreslått ”mindre stramme” tiltak. Samtidig opplever man at den blåblå regjeringen har sørget for en unormalt rigid oppfølging av lovinnstramminger dag for dag, noe andre regjeringer ikke ville gjort. Ikke

minst trekker informantene frem at retorikken ville vært mer avdempet med en annen regjering.

## **6.4 Mulighetsvindu**

Et mulighetsvindu åpnes hovedsakelig av krefter i problemstrømmen eller i den politiske strømmen. Når disse prosessene åpner et mulighetsvindu, ligger det til rette for politisk endring. For at politisk endring skal skje må imidlertid en politisk entreprenør benytte situasjonen til å koble problemet sammen med en passende løsning, samtidig som det politiske klimaet legger til rette for både problemforståelsen og løsningsforslaget.

### **6.4.1 Begrenset mulighetsvindu i 2010**

Basert på faktorene i løsningsstrømmen, problemstrømmen og politikkstrømmen som er beskrevet over, ser det enten ut til at mulighetsvinduet ikke har vært åpent i 2010, eller at ingen politisk entreprenør maktet å koble sammen de tre strømmene tidsnok til å få realisert en politisk endring.

Mulighetsvinduet kan ha vært lukket fordi aktørene erkjente at man ikke ville få til en beslutning. For eksempel var det en del uenighet rundt løsningens innretning. Enkelte mente at UNE fortsatt burde være uavhengig og avskåret fra instruks fra departementet. Noen støttet Mæland-utvalgets forslag om å gi departementet instruksjonsmyndighet over UNE når det gjaldt opphold på humanitært grunnlag. Andre igjen var uenige i utvalgets konklusjon om at asylsaker skulle ekskluderes helt fra instruksjonsmyndigheten og støttet således utvalgets mindretall. Samtidig var løsningen den gang koblet til en større omstrukturering av klagenemnda, som deltakerne også var uenige om. Noen pekte blant annet på at det ville være vanskelig å etablere et klart skille mellom asylsaker og andre oppholdssaker, og det syntes å eksistere noe usikkerhet rundt løsningens konsekvenser.

Regjeringen kan muligens ha feiltolket tilstedeværelsen av et mulighetsvindu, med bakgrunn i de høye asylankomstene til Norge i 2009 og den relativt restriktive holdningen til innvandring i befolkningen. Siden denne holdningen ble litt mindre restriktiv i perioden løsningsforslaget om utvidet instruksjonsmyndighet ble utredet, mellom 2009 og 2010, kan det også hende at forholdene i politikkstrømmen var gunstige i 2009, men at muligheten forsvant fordi løsningen ikke lå klar på dette tidspunktet. Asylsituasjonen endret seg, og

mellom 2010 til 2014 var antallet asylankomster mer moderat (jf. figur 2.1). Løsningen var altså vagt koblet til et tvetydig problem, som ikke tiltrakk tilstrekkelig oppmerksomhet til å klatre oppover agendanivåene. Dette bidro antakeligvis til å senke det politiske presset på området.

Det kan tyde på at utfallet i 2010, som ikke endte med politisk endring, skyldes begrensninger i både løsningsstrømmen, problemstrømmen og politikkstrømmen. Det var ingen politisk entreprenør som fikk dominere og definere problemet, det var uenigheter rundt løsningen som ble foreslått, og sammenhengen mellom de to var følgelig kraftløs. Dersom mulighetsvinduet potensielt kunne åpnes av gunstige forhold i den politiske strømmen, var det ingen politisk entreprenør som maktet å koble sammen alle de tre strømmene.

Saker konkurrerer om beslutningstakeres oppmerksomhet til enhver tid. Begrenset kapasitet til å håndtere flere problemer på samme tid kan muligens også være en delforklaring på hvorfor instruksjonsmyndigheten ikke ble fulgt videre opp og ikke kom seg videre fra den institusjonelle agendaen til beslutningsagendaen. Fraværet av viktigere saker i tidsrommet 2009-2010 kan være en grunn til at instruksjonsmyndighet kunne foreslås da. Tilsvarende kan fremveksten av et annet viktig problem som opptok politikernes oppmerksomhet ha forårsaket tap av oppmerksomhet rettet mot klageordningen og instruksjonsmyndigheten. Dette handler om hvilken problembelastning beslutningstakerne har til enhver tid (Kingdon 1984: 193; Zahariadis 2014: 184). En informant nevner terrorangrepet mot Norge 22. juli 2011 som en sak som kan ha hatt denne virkningen i perioden man arbeidet med oppfølging av Mæland-utvalgets rapporter. Som følge av angrepet kom plutselig terror og beredskap øverst på den politiske dagsorden, og Justis- og beredskapsdepartementet brukte mye ressurser på det. Skiftet av regjering og ministre i 2013 markerte nok den ultimate avslutningen på oppfølgingen av Mæland-utvalgets innstilling. Den nye regjeringen ville heller utrede muligheten for å overføre UNEs oppgaver til en forvaltningsdomstol (H og FrP 2013: 21). Dette reflekterer uenigheten rundt hva som er beste løsning.

#### **6.4.2 Åpent mulighetsvindu i 2015**

Det som skiller situasjonen i 2015 aller mest fra situasjonen i 2010 var konteksten med de historisk høye ankomsttallene til Norge. Dette forårsaket raske endringer i problemstrømmen og i den politiske agendaen, og tvang saken opp på beslutningsagendaen. Mye tyder på at det

var en fokuserende hendelse i problemstrømmen som åpnet mulighetsvinduet i 2015, og kriseaspektet ved problemet i 2015 antas å være en viktig faktor i så henseende. Situasjonen skapte et inntrykk av behov for sterkere kontroll på feltet, noe som bidro til å legitimere løsningen med utvidet instruksjonsmyndighet over UNE, også i asylsaker. Faktorene i politikkstrømmen virket ikke spesielt fordelaktig i 2015 sammenliknet med 2010. De humanitære og juridiske organisasjonene øvde like stort press mot løsningen – med den eneste forskjellen at de fikk en formell anledning til å uttrykke seg gjennom høringsrunde i 2010 og ikke i 2015. Holdningene i befolkningen var til og med noe mer åpne for innvandring i 2015 enn i 2010. Den ideologiske balansen i Stortinget er heller ikke nevneverdig forskjellig på de to tidspunktene, særlig siden FrP hadde relativt flere representanter i 2010 enn i 2015. Regjeringspartiene på de to tidspunktene er imidlertid forskjellige. Dette kan ha hatt nokså stor betydning, og særlig fordi regjeringen fikk økt sitt handlingsrom ved den ekstraordinære situasjonen i 2015. Regjeringen fikk stor makt til å definere problemet og til å formulere løsningen.

Problemforståelsen som regjeringen presenterte, fremmet behovet for effektiv saksbehandling og politisk styring. Trusselbildet som ble bygget opp gjennom regjeringens problemdefinisjon skapte et utvidet handlingsrom for innføringen av ekstraordinære tiltak. I 2015 var den politiske løsningen med instruksjonsmyndighet over UNE tilgjengelig og allerede kjent i det politiske nettverket på utlendingsfeltet. Løsningen var ikke akseptert av alle, men under krisetilstanden ble altså denne skepsisen tilsidesatt. Mangelen på aksept syntes å veie mindre tungt hos beslutningstakerne i 2015 enn i 2010. Blant annet kan det tyde på at standarden for flyktningers og asylsøkeres rettssikkerhet er nedjustert når man opplever et press. Fordi migrantene som ankom over grensestasjonen på Storskog stort sett var asylsøkere, var det helt nødvendig at asylsøkere skulle omfattes av instruksjonsmyndigheten dersom tiltaket skulle treffe situasjonens behov. Løsningen var dermed tilpasset og tilkoblet problemforståelsen av situasjonen på Storskog, og det var regjeringen som sørget for dette.

Kingdon (1984: 129-130) skriver at politiske entreprenører leter etter et problem som kan løses med det løsningsforslaget de ønsker seg realisert. Når problemstrømmen åpner mulighetsvinduet må man finne en løsning som kan korrigere problemet. De fremste politiske entreprenørene i 2015, altså regjeringen, hadde for så vidt løsningen med utvidet instruksjonsmyndighet over UNE nokså klargjort. Problemet med økte og såkalte grunnløse asylankomster på Storskog bød seg på et vis kjærkomment frem og regjeringen kunne koble

sin foretrukne løsning til problemet. Regjeringens problemdefinisjon ble formet slik at instruksjonsmyndighet over UNE ble fremstilt som et hensiktsmessig og legitimt løsningsforslag. Gjennom retorikk som delvis spilte på frykt i befolkningen, og som muligens også ”lot kaoset oppstå”, påvirket de også forholdene i den politiske strømmen.

## 7 Avslutning

Oppgavens formål har vært å besvare følgende problemstilling: *Hvordan kan man forklare og forstå utvidelsen av Justis- og beredskapsdepartementets instruksjonsmyndighet over Utlendingsnemnda under Storskog-krisen?*

Det finnes antakeligvis flere svar på forskningsspørsmålet. Funnene fra denne studien viser noen sannsynlige årsaker som begrunnes med en rekke empiriske observasjoner basert på triangulert datainnsamling. For å finne svar på problemstillingen har jeg samlet inn dype tekstdata om situasjonen i 2015, og om situasjonen i 2010 hvor samme politiske tiltak ble foreslått men ikke vedtatt. Sammenlikningen har bidratt til å identifisere forhold som har slått forskjellig ut i de to ulike kontekstene, og som har bidratt til å skape to forskjellige utfall. Flerstrømsmodellen har strukturert datainnsamlingen og analysen. Flerstrømsmodellen inkluderer både strukturelle og individuelle forklaringer innen ett og samme rammeverk, samt tillater kontekstsensitiv forståelse av prosessene forut for en politisk beslutning.

### 7.1 Konklusjon

Studien støtter i stor grad flerstrømstilnæmingens antakelser. Ifølge flerstrømsmodellen må forhold i både løsningsstrømmen, problemstrømmen og politikkstrømmen være forenlige for at en politisk endring skal kunne skje. Et mulighetsvindu kan primært oppstå fra strukturell utvikling i problemstrømmen eller politikkstrømmen, men må utnyttes av en politisk entreprenør for å resultere i en politisk endring.

I 2010 fikk man ingen politisk endring. Det kan se ut som at det i 2010 lå begrensninger i både problemstrømmen og i løsningsstrømmen, og at det ikke fantes like iherdige politiske entreprenører som i 2015. Det ankom mange asylsøkere til Norge, og det fantes en generell misnøye med UNEs organisering. Dette var ikke (fremstilt som) akutt eller alvorlig nok til å løfte problemet direkte til beslutningsagendaen, selv om løsningen hadde kommet gjennom til den systemiske agendaen og plassert seg på den institusjonelle agendaen. Det er i politikkstrømmen jeg har identifisert færrest begrensninger for utvidelse av instruksjonsmyndigheten over UNE for 2010-caset. Det nasjonale lynnet virket nok så gunstig, men partiene i regjeringen var ikke samstemte eller iherdige nok til å fremme

løsningsforslaget helt opp til beslutningsagendaen. Utfallet i 2010 skyldes derfor antakeligvis en kombinasjon av tilstedeværelsen av en komplisert løsning som det var stor uenighet rundt, tilstedeværelsen av flere problemdefinerere, mangel på en klar og dominerende problemforståelse, og mangel på en fremtredende politisk entreprenør. Siden jeg har identifisert flere faktorer på tvers av strømmer som virket blokkerende for politisk vedtak om instruksjonsmyndighet over UNE i 2010, er det vanskelig å konkludere med hvilken av faktorene eller strømmene som hadde mest å si for utfallet. Dette er en typisk heftelse ved kvalitative studier (Hellevik 2011: 98). I 2010 kan det virke som det var løsningen som var utgangspunktet for hele prosessen. Analysen viser støtte til flerstrømsmodellens antakelse om at en løsning ikke kan figurere på beslutningsagendaen alene uten et fremtredende problem, og om at det ikke er løsningsstrømmen som sørger for åpningen av et mulighetsvindu.

Videre har studien vist at den aktøren som vinner kampen om problemdefinisjonen får stor innflytelse på hvilken politisk løsning som velges. I 2015 sørget regjeringen for å fremme en problemforståelse som kunne legitimere utvidelse av instruksjonsmyndighet over UNE – en løsning de hadde ønsket seg lenge. I 2015 ble en helt tydelig problemdefinisjon fremmet på elitenivå, gjennom en *framing*-strategi som spilte på frykt og utsikter til tap – både økonomisk, kulturelt og sikkerhetsmessig. Dermed justerte regjeringen problemforståelsen slik at den kunne passe med løsningen de ønsket. Også løsningen ble justert fra slik den forelå i 2010. Den ble både forenklet ved at den kunne brukes innenfor eksisterende organisasjonsstruktur, og utvidet ved at den omfattet asylsaker og dermed traff problempopulasjonen, de såkalt grunnløse asylsøkerne på Storskog. Løsningen i 2015 synes å ha enda mindre verdiaksept enn løsningen i 2010, men er lettere å gjennomføre teknisk. Dette synes å ha fått forrang under krisetilstanden hvor man måtte handle raskt. Dette gjorde også at fordelene med instruksjoner, som blant annet er at man kan endre praksis raskt og detaljert, var forsterket sammenliknet med i 2010. Krisetilstanden var dels reell på grunn av mangel på kontroll over asylstrømmen, men ble nok også støttet opp av sammenlikninger og ordvalg som spilte på frykt. Siden regjeringen i dette tilfellet fikk makt til å definere problemet og fremme en løsning, var det politisk gunstig at Høyre og FrP satt i regjering og skaffet seg flertall gjennom forlik på Stortinget. Regjeringen fungerte samtidig som politisk entreprenør som koblet strømmene sammen og fikk gjennomslag for politisk endring. Det er riktignok observert en overordnet dreining mot høyre i innvandrings spørsmål de siste årene, hvor andre partier støtter løsninger som FrP stod alene om tidligere. Kontrollaspektet har fått større vekt både i Norge og i andre europeiske land, og man ser derfor en endring i relativ prioritering av



de fire hensynene. I 2015 er hensynet til rettsikkerhet og legitimitet blant befolkningen og klagerne dermed tydelig tilsidesatt, til fordel for hensyn til effektiv saksbehandling og politisk styring. Dette kan være grunnen til at det politiske lederskapet over en viss tid og på tvers av partier tilsynelatende har ønsket å stramme inn kontrollen over utlendingsforvaltningen etter etableringen av UNE i 2001. ”Innstramminger over UNE nå er på et vis en logisk slutt på et ønske om å kontrollere mer og som er avfødt av en krisesituasjon” (medlem av Mæland-utvalget, 2017).

Dette er én måte å forklare og forstå at Justis- og beredskapsdepartementet fikk utvidet instruksjonsmyndighet over UNE i 2015. Forståelsen bygger på en erkjennelse av samspillet mellom struktur og individuelt handlingsrom i utviklingen av politikk.

Beslutningsprosessen i 2015 synes å være preget av både innslag av rasjonalitet og innslag av tilfeldigheter. Tiltaket om utvidet instruksjonsmyndighet over UNE har en litt tilfeldig kobling til Storskog-situasjonen, som faktisk var problemet man stod overfor. En slik tilfeldig kobling er noe av kjernen i søppelbøttemodellen som flerstrømsmodellen bygger på. Instruksjonsmyndigheten over UNE ga mulighet til å gjennomføre den politikken regjeringen ønsket, både for behandlingen av Storskog-sakene og i andre innvandringspørsmål. Instruksjonene som er gitt UNE siden lovendringen i høsten 2015 viser at myndigheten er brukt nokså rasjonelt og instrumentelt, med klar visshet om at instruksjonsmyndighet kan være et middel til å oppnå målet om strengere innvandringspolitikk. En rekke instruksjoner er også gitt om forhold som ligger utenfor Storskog-porteføljen og som ikke har håndteringen av Storskog-situasjonen som sitt primære formål. Dette viser at instruksjonsmyndighet kan være et middel for å gjøre innvandringspolitikken strengere. At det nå foreligger en proposisjon om å gjøre instruksjonsmyndigheten over UNE permanent illustrerer også dette ønsket om å bruke instruksjonsmyndigheten ut over Storskog-porteføljen og krisesituasjonen. I det analysen er ferdigstilt og man løfter blikket, kan regjeringens problemdefineringsprosess også se ut som manipuleringstaktikken som kalles salami-taktikk, dersom man betrakter utvidet instruksjonsmyndighet over UNE som en del av en større innstramming i immigrasjonspolitikken. Krisesituasjonen, og stor defineringsmakt hos beslutningstakerne selv, ga gode forutsetninger for å gjennomføre endringen.

Studien har vist at dersom utviklingen tilsier det kan man oppnå bred konsensus mot tiltak som tidligere var ansett som kontroversielle. Det var strukturelle krefter og fremveksten av et

problem som først og fremst åpnet mulighetsvinduet i 2015. Mulighetsvinduet likner mest på et tilfeldig mulighetsvindu, oppstått på grunn av høye ankomster av tilsynelatende grunnløse asylsøkere. Konteksten er helt avgjørende for hvilke politiske løsninger som er mulig å få gjennom. I 2010 hadde man ikke tilsvarende anledning til å innføre omfattende instruksjonsmyndighet over UNE.

Suksessen, altså politisk endring, synes ut fra denne undersøkelsen å være betinget av en dominerende politisk entreprenør som makter å koble sin problemdefinisjon til løsningsforslaget, samt tilpasse dette løsningsforslaget slik at det stemmer med den rådende problemforståelsen. Uten en målrettet politisk entreprenør kan det virke krevende å skape enighet rundt hva som faktisk er problemet og hva som er den beste løsningen – *tvetydigheten* blir ikke håndtert. Under Storskog-situasjonen ble et tilfeldig mulighetsvindu åpnet av en fokuserende hendelse i problemstrømmen. Det er kanskje derfor faktorene i problemstrømmen synes å ha spilt en spesielt vesentlig rolle i suksessen med politisk endring i caset fra 2015. Observasjonene kan tyde på at enkelte faktorer innenfor løsningsstrømmen og politikkstrømmen fikk redusert tyngde på grunn av de sterke kreftene i problemstrømmen i 2015. Under hastverket og den litt anarkiske situasjonen som oppstod så man særlig at faktorene verdiaksept og forventet mottakelighet i offentligheten (nasjonalt lynne) i løsningsstrømmen, og press fra interessegrupper i politikkstrømmen, fikk nedtonet betydning. Dette tyder på at det ikke er slik at alle faktorene er nødt til å trekke i samme retning for at politisk endring er mulig.

Flerstrømstmodellen tillater gransking av både strukturelle prosesser og individuelle aktørers rolle i politiske beslutningsprosesser. Tilnærmingen bidrar med stor innsikt både i strømmenes individuelle dynamikk og i samspillet mellom dem. De politiske entreprenørene har vist seg å kunne handle strategisk. Tilfeldigheter og struktur kan dermed ikke alene forklare den politiske beslutningsprosessen. Det kan ha vært et strategisk grep fra regjeringens side å inkludere utvidet instruksjonsmyndighet i innstrammingspakken som ble foreslått høsten 2015. Det kan like fullt være at regjeringen oppriktig trodde instruksjonsmyndighet ville være et helt nødvendig verktøy for håndteringen av Storskog-situasjonen. Instruksjonsmyndigheten over UNE har antakeligvis delvis gitt et reelt bidrag til en mer effektiv håndtering av Storskog-situasjonen, dels hatt en preventiv virkning for andre grunnløse asylsøkere og dels hatt en symbolsk virkning gjennom å demonstrere handlekraft.

## **7.2 Implikasjoner av funnene og veien videre**

Studien viser at individer i stor grad kan bidra til å forme politiske beslutningsprosesser. Iherdighet og saksfokus belønnes i så henseende. I den aktuelle beslutningsprosessen fikk regjeringen stort handlingsrom på grunn av krisefølelse og hastverk. I en slik kontekst kan regjeringen handle strategisk for å koble en ønsket politisk løsning til problemet som har oppstått. Under hastverk og krisetilstand snevres deltakelsesmønsteret inn og makten til å formulere løsningsalternativ og problemdefinisjon konsentreres i regjeringen. Denne undersøkelsen har også vist at det fragmenterte nettverket på utlendingsfeltet kan ha oppført seg som et enhetlig og integrert nettverk på grunn av det innsnevrede deltakelsesmønsteret som krisesituasjonen forårsaket. Dette har implikasjoner for hvordan løsningsalternativene utvikler seg gjennom beslutningsprosessen, og kan potensielt utvide forståelsen av løsningsgenerering under press og dermed for beslutningsprosessers utfall. Dette er innsikt som kan være nyttig når man i fremtiden skal forstå andre beslutningsprosesser under tidspress, som denne casestudien representerer. Flere studier burde imidlertid observere liknende mønster før man kan konkludere om dette. Innsikten om ulike strukturer, aktører og holdninger på utlendingsfeltet kan også overføres til andre casestudier innenfor samme saksfelt.



# Litteraturliste

- Aardal, B. (2015). ”Offentlig opinion – folkets vilje eller tilfeldige ytringer?”, i: Aardal, B. og Bergh, J. (red.). *Valg og velgere. En studie av stortingsvalget 2013* (kap.3). Oslo: Cappelen Damm
- Aardal, B. og Bergh, J. (2015). ”Systemskifte – fra rødgrønt til blåblått”, i: Aardal, B. og Bergh, J. (red.). *Valg og velgere. En studie av stortingsvalget 2013* (kap.1). Oslo: Cappelen Damm
- Advokatforeningen (2010). ”Høringsuttalelse —delutredning fra utvalget for klagesaksbehandling på utlendingsfeltet —utvidet instruksjonsmyndighet over Utlendingsnemnda”. Hentet fra:  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/c23b11e9e8994e5890fb456461110a42/advokatforeningen.pdf>
- Andenæs, J. og Fliflet, A. (2006). *Statsforfatningen i Norge*. (10. utg.). Oslo: Universitetsforlaget
- Andersen, S. S. (2013). *Case-Studier. Forskningsstrategi, generalisering og forklaring*. (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Anundsen, A. (2015, 22. september). ”Intensivert personkontroll i grensenære områder”. [Pressemelding nr. 74-2015]. Hentet 18.04.2017 fra  
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/intensivert-personkontroll-i-grensenare-omrader/id2440851/>
- Ap, SV og Sp (2009). Politisk plattform for flertallsregjeringen utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Vestreparti og Senterpartiet 2009-2013. Hentet fra  
[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/smk/vedlegg/2009/ny\\_politisk\\_plattform\\_2009-2013.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/smk/vedlegg/2009/ny_politisk_plattform_2009-2013.pdf)
- Bahus, V. B. (2015, 10. september). “Humanitært Opphold”, i: *Store norske leksikon*. Hentet 27.03.2017 fra [https://snl.no/humanit%C3%A6rt\\_opphold](https://snl.no/humanit%C3%A6rt_opphold)

- Beckmann, M. N. og Hall, R. L. (2013). "Elite interviewing in Washington, DC", i: Mosley, L. (red.). *Interview research in political science*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press
- Béland, D. og Howlett, M. (2016). "The role and impact of the multiple-streams approach in comparative policy analysis", i: *Journal of comparative policy analysis: research and practice*, 18(3), s. 221-227
- Birkland, T. A. (2016). *An introduction to the policy process. Theories, concepts, and models of public policy making* (4. utg). New York: Routledge
- Blom, S. (2016). *Holdninger til innvandrere og innvandring 2016* [Rapporter 2016/41]. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå. Hentet fra <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/attachment/288655?ts=15915e50e10>
- Bratberg, Ø. (2014). *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk
- Brochmann, G. (1999). "The mechanisms of control", i: Brochmann, G. & Hammar, T. (red.). *Mechanisms of immigration control. A comparative analysis of European regulation policies* (s. 1-27). Oxford: Berg
- Brochmann, G. og Lavenex, S. (2002). "Neither in nor out: the impact of EU asylum and immigration policies on Norway and Switzerland", i: Lavenex, S. og Uçarer, E. E. (red.) *Migration and externalities of European integration* (kap. 3). Lanham, Md.: Lexington Books
- Brochmann, G. (2010). "Innledning. Innvandringskontroll i en internasjonalisert velferdsstat", i: Vevstad, V. (red.). *Utlendingsloven. Kommentartutgave*. Oslo: Universitetsforlaget
- Bryman, A. (2012). *Social research methods*. Oxford: Oxford University Press

- Christensen, T. og Læg Reid, P. (1997). "Forvaltningspolitikk – mot New Public Management?", i: Christensen, T. og Egeberg, M. (red.). *Forvaltningskunnskap* (kap. 11). Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, T. og Egeberg, M. (1997). "Noen trekk ved forholdet mellom organisasjonene og den offentlige forvaltningen", i: Christensen, T. og Egeberg, M. (red.). *Forvaltningskunnskap* (kap. 5). Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, T., Læg Reid, P. og Ramslie, A. R. (2006). *Styring og autonomi. Organisasjonsformer i norsk utlendingsforvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget
- Christiansen, M., Einarsen, T., Tolonen, P. og Vevstad, V. (2010). "Beskyttelse", i: Vevstad, V. (red.). *Utlendingsloven. Kommentartutgave* (kap. 4). Oslo: Universitetsforlaget
- Cohen, M., March, J. og Olsen, J. (1972). "A garbage can model of organizational choice", i: *Administrative science quarterly*, 17(1), s. 1-25
- Dahl Jacobsen, K. (1997). "Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen", i: Christensen, T. og Egeberg, M. (red.). *Forvaltningskunnskap* (kap. 4). Oslo: Universitetsforlaget
- Delutredning (2010). *Delutredning om utvidet instruksjonsmyndighet over Utlendingsnemnda*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet
- Dagens Næringsliv (2015, 11. november). "Klart for historisk raskt lovvedtak". Hentet 12.05.2015 fra <http://www.dn.no/nyheter/politikkSamfunn/2015/11/11/1303/klart-for-historisk-raskt-lovvedtak-i-stortinget>
- Dølvik, J. E. og Friberg, J. H. (2008). *Den nye arbeidsinnvandringen. Drivkrefter, utviklingstrekk og arbeidslivspolitiske konsekvenser*. Oslo: Forskningsrådet
- Eckhoff, T. og Smith, E. (2006). *Forvaltningsrett*. (8. utg). Oslo: Universitetsforlaget

- Feldman, M. (1989). *Order without design: Information production and policy making*. Stanford: Stanford University Press
- FNs flyktningkonvensjon (1951). Genève, 28. juli 1951
- FN (2015). ”Flyktningssituasjonen i verden”. Hentet 21.09.2016 fra <http://www.fn.no/Tema/Flyktninger/Flyktningssituasjonen-i-verden>
- Fosshagen, K. (2014). “Ontologi”, i: *Store norske leksikon*. Hentet 31.01.2017 fra <https://snl.no/ontologi>
- FrP (2015). ”Europas strengeste asylpolitikk”. Hentet 16.04.2017 fra <https://www.frp.no/aktuelt/2015/11/europas-strengeste-asylpolitikk>
- FrP (2013). *Handlingsprogram 2013-2017*. Hentet fra <http://www.e-pages.dk/frp/184/html5/>
- George, A. L. og Bennett A. (2004). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Gerring, J. (2007). *Case study research. Principles and practices*. New York: Cambridge University Press
- Gjerstad, T. (2015, 06. november). ”-Det beste er direktefly fra Kirkenes til Kabul”. *Dagens Næringsliv*. Hentet 03.04.2017 fra [http://www.dn.no/nyheter/politikkSamfunn/2015/11/06/2145/Flyktningkrisen/-det-beste-er-direktefly-fra-kirkenes-til-kabul?\\_1](http://www.dn.no/nyheter/politikkSamfunn/2015/11/06/2145/Flyktningkrisen/-det-beste-er-direktefly-fra-kirkenes-til-kabul?_1)
- Hampshire, J. (2013). *The politics of immigration. Contradiction of the liberal state*. Cambridge: Polity Press
- Hartmann, H. H. (2010). ”Organisering av utlendingsmyndighetene”, i: Vevstad, V. (red.). *Utlendingsloven. Kommentartutgave* (kap. 10). Oslo: Universitetsforlaget



- Haugan, B. (2015, 28. desember). ”Strammer inn reglene for permanent opphold: Må kunne norsk, ha jobb og bolig”. *Verdens Gang*. Hentet 01.05.2017 fra <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/strammer-inn-reglene-for-permanent-opphold-maa-kunne-norsk-ha-jobb-og-bolig/a/23587143/>
- Hay, C. (2011). ”Ideas and the construction of interests”, i: Béland, D. og Cox., R. H. (red.). *Ideas and politics in social science research*. Oxford: Oxford University Press
- Hegtun, H. (2009, 22. oktober). ”-Må kunne overstyre Utlendingsnemnda”. *Aftenposten*. s.6
- Hellevik, O. (2011). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap* (7. utg.). Oslo: Universitetsforlaget
- Hermann, C. F. (1963). “Some consequences of crisis which limit the viability of organizations”, i: *Administrative science quarterly*, 8(1), s. 61-82. Sage Publications, Inc. on behalf of the Johnston Graduate School of Management, Cornell University
- Hermann, C. F. og Brady L. P. (1972). “Alternative models of international crisis behavior”, i: Charles F. H. (red.). *International crises: insights from behavioral research*, s. 281-303. New York: Free Press
- H og Frp (2013). *Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/a93b067d9b604c5a82bd3b5590096f74/plattform.pdf>
- Holmen, H. (2016, 29. juni). “Epistemologi”, i: *Store norske leksikon*. Hentet 31.01.2017 fra <https://snl.no/epistemologi>
- Howlett, M., Ramesh, M. og Perl, A. (2009). *Studying public policy. Policy cycles & policy subsystems* (3. utg.) Ontario: Oxford University Press
- Jenkins-Smith, H.C., Nohrstedt, D., Weible, C. M. og Sabatier, P.A. (2014). “The advocacy coalition framework: Foundations, evolution and ongoing research”, i: Sabatier, P. og Weible, C. (red.). *Theories of the policy process*. (3. utg.) (kap. 6). Boulder: Westview Press.

- Justis- og beredskapsdepartementet (2017). ”Høringsnotat – Evaluering og videreføring av midlertidige endringer i Utlendingsloven vedtatt på bakgrunn av forslag i Prop. 16 L (2015-2016). Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet
- Karlsen, R. (2015). ”Politiske saker i valgkampen”, i: Aardal, B. og Bergh, J. (red.). *Valg og velgere. En studie av stortingsvalget 2013* (kap.2). Oslo: Cappelen Damm
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*. Boston/Toronto: Little, Brown and Company
- Leech, B. L. et al. (2013). ”Lessons from the ”Lobbying and policy change” project”, i: Mosley, L. (red.). *Interview research in political science*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press
- Levy, J. S. (2008). «Case studies: Types, designs, and logics of inference», i: *Conflict, management and peace science*, 25(1), s. 1-18
- Lofstad, R. og Ottosen, P. (2015). “- Norge får Europas strengeste asylpolitikk”. *Dagbladet*. Hentet 12.10.2016 fra <http://www.dagbladet.no/2015/11/19/nyheter/innenriks/asylsokere/flyktninger/politik/42033738/>
- Lovvedtak 5 (2015–2016). *Vedtak til lov om endringer i utlendingsloven (innstramminger)*. Hentet 15.10.2016 fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Beslutninger/Lovvedtak/2015-2016/vedtak-201516-005/>
- Lynch, J. F. (2013). “Aligning sampling strategies with analytic goals”, i: Mosley, L. (red.). *Interview research in political science*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press
- Metha, J. (2011) ”The varied roles of ideas in politics: From ’whether’ to ’how’”, i: Beland D. og Cox, R. H. (red.). *Ideas and politics in social science research*. Oxford: Oxford University Press

- Nice, D. C. og Grosse, A. (2001) "Crisis policy making. Some implications for program management", i: Farazmand, A. (red.). *Handbook of crisis and emergency management* (kap. 5). New York: Basel
- NOAS (2007). "Krav om reform av Utlendingsnemnda". Hentet 22.04.2017 fra <http://www.noas.no/krav-om-reform-av-utlendingsnemnda/>
- Norsk Folkehjelp (2015). *Uforsvarlig hastebehandling får alvorlige konsekvenser for asylsøkeres rettssikkerhet*.  
<https://www.folkehjelp.no/Nyheter/Nyhetsarkiv/2015/Uforsvarlig-hastebehandling-faar-alvorlige-konsekvenser-for-asylsoekeres-rettssikkerhet>
- NOU 2006: 14. *Gransking av Utlendingsdirektoratet*. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- NOU 2010: 12. *Ny klageordning for utlendingssaker*. Oslo: Justis- og politidepartementet
- NOU 2017: 8. *Særdomstoler på nye områder? — Vurdering av nye domstolsordninger for foreldretvister, barnevernsaker og utlendingssaker*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet
- Ot.prp. nr. 31 (2004-2005). *Om lov om endringer i utlendingsloven m.m. (styringsforhold på utlendingsfeltet)*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet
- Ot. prp. nr. 38 (1995-1996). *Om lov om endringer i lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) – klagenemnd i utlendingssaker m.v.* Oslo: Justis- og politidepartementet
- Papademitriou, D. G. (2003). "Managing rapid and deep change in the newest age of migration", i: Spencer, S. (red.): *The politics of migration. Managing opportunity, conflict and change*. The Political Quarterly, 74, Issue Supplement August, s. 39-58.
- Prop. 16 L (2015-2016). *Endringer i utlendingsloven (innstramminger)*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet

Prop. 1 S Tillegg 1 (2015-2016). *Endring av Prop. 1 S (2015-2016) Statsbudsjettet 2016 og Prop. 1 LS (2015.2016) Skatter, avgifter og toll 2016 (økt antall asylankomster)*.

Oslo: Finansdepartementet

Protokoll til konvensjonen om flyktningsers stilling (1967). New York, 31. januar 1967

Regjeringen.no (2015). "Innstrammingsforlik. Tiltak for å møte flyktningkrisen". Hentet fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/7d82bd6cce8b466dacbb01d360846f79/asylavtale\\_stortinget\\_2015-11-19.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/7d82bd6cce8b466dacbb01d360846f79/asylavtale_stortinget_2015-11-19.pdf)

rhKnoff (2003). *Evaluering av Utlendingsnemnda. Hovedrapport mars 2003 til Kommunal- og regionaldepartementet*. Hentet fra <http://www.rhknoff.no/Rapporter/r206krd2.pdf>

Rocheffort, D.A. and Cobb, R.W. (1993). "Problem definition, agenda access, and policy choice", *Policy studies journal*, 21(1), s. 56-71

Rundskriv GI-13/2015. *Rask saksbehandling for asylsøkere som har hatt opphold i Russland, jf. utlendingsloven §§ 32 og 90*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gi-132015--rask-saksbehandling-for-asylsokere-som-har-hatt-opphold-i-russland-jf.-utlendingsloven--32-og-90/id2468570/>

Rundskriv GI-04/2016. *Instruks om tilbakekall av flyktningstatus og oppholdstillatelse når beskyttelsesbehovet er bortfalt, jf. utlendingsloven § 37 første ledd bokstav e og f*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gi-042016--instruks-om-tilbakekall-av-flyktningstatus-og-oppholdstillatelse-nar-beskyttelsesbehovet-er-bortfalt-jf.-utlendingsloven--37-forste-ledd-bokstav-e-og-f/id2481475/>

Rundskriv GI-07/2016. *Storskogporteføljen – behandling av asylsøknader fremsatt i 2015 fra personer med visum til Russland som var gyldig for én innreise (engangsvisum)* Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gi-072016--storskogportefoljen-->

[behandling-av-asylsoknader-fremsatt-i-2015-fra- personer-med-visum-til-russland-  
som-var-gyldig-for-en-innreise- engangsvisum/id2498742/](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gi-132016--nedre-aldersgrense-for-a-<br/>anerkjenne-ekteskap-inngatt-i-utlandet/id2525096/)

Rundskriv GI-13/2016. *Nedre aldersgrense for å anerkjenne ekteskap inngått i utlandet.*

Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra

[https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gi-132016--nedre-aldersgrense-for-a-  
anerkjenne-ekteskap-inngatt-i-utlandet/id2525096/](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gi-132016--nedre-aldersgrense-for-a-<br/>anerkjenne-ekteskap-inngatt-i-utlandet/id2525096/)

Rundskriv GI-14/2016. *Revidert instruks om tilbakekall av flyktningsstatus og*

*oppholdstillatelse når beskyttelsesbehovet er bortfalt, jf .utlendingsloven § 37 første  
ledd bokstav e og f.* Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra

[https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gi-142016--revidert-instruks-om-  
tilbakekall-av-flyktningsstatus-og-oppholds-tillatelse-nar-beskyttelsesbehovet-er-  
bortfalt-jf.-utlendingsloven--37-forste-ledd-bokstav-e-og-f/id2513169/](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gi-142016--revidert-instruks-om-<br/>tilbakekall-av-flyktningsstatus-og-oppholds-tillatelse-nar-beskyttelsesbehovet-er-<br/>bortfalt-jf.-utlendingsloven--37-forste-ledd-bokstav-e-og-f/id2513169/)

Rundskriv GI-15/2016. *Storskogporteføljen – behandling av asylsøknader fremsatt i 2015 fra  
personer som har flerreisevisum eller oppholdstillatelse i Russland som er utløpt i tid.*

Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet. Hentet fra

[https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gi-152016--storskogportefoljen--  
behandling-av-asylsoknader-fremsatt-i-2015-fra-per-soner-som-har-flerreisevisum-  
eller-oppholdstillatelse-i-russland-som-er-utlopt-i-tid/id2522280/](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gi-152016--storskogportefoljen--<br/>behandling-av-asylsoknader-fremsatt-i-2015-fra-per-soner-som-har-flerreisevisum-<br/>eller-oppholdstillatelse-i-russland-som-er-utlopt-i-tid/id2522280/)

Rundskriv GI-16/2016. *Om adgangen til å møte i nemndmøte og avgi uttalelse i asylsak som*

*omhandler troverdighet av konvertering (konvertittsaker).* Oslo: Justis- og

beredskapsdepartementet. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gi-  
162016-om- adgangen-til-a-mote-i-nemndmote-og-avgi-uttalelse-i-asylsak-som-  
omhandler- troverdighet-av-konvertering-konvertittsaker/id2523358/](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gi-<br/>162016-om- adgangen-til-a-mote-i-nemndmote-og-avgi-uttalelse-i-asylsak-som-<br/>omhandler- troverdighet-av-konvertering-konvertittsaker/id2523358/)

Sandvik, S. (2015, 07. mai). ”Hevder Anundsens hastverk undergraver demokratiet”. *NRK*.

Hentet 12.10.2016 fra [https://www.nrk.no/norge/hevder-anundsens-hastverk-  
undergraver- demokratiet-1.12345326](https://www.nrk.no/norge/hevder-anundsens-hastverk-<br/>undergraver- demokratiet-1.12345326)

- Simon, H. (1957). "A behavioral model of rational choice", i: *Models of man, social and rational: Mathematical essays on rational human behavior in a social setting*. New York: Wiley
- Skard, K. og Gjerstad, T. (2015, 16. november). "Får ikke sjekket asylsøkerne godt nok". *Dagens Næringsliv*. Hentet 18.04.2017 fra <http://www.dn.no/nyheter/politikkSamfunn/2015/11/16/1916/Flyktningkrisen/fr-ikke-sjekket-asylsøkerne-godt-nok>
- Solberg, E. (2015). "Migrasjon/flyktnings situasjonen rundt Middelhavet og i Europa" [tale/innlegg]. Hentet 18.04.2017 fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/migrasjonflyktnings-situasjonen-rundt-middelhavet-og-i-europa/id2457814/>
- St.meld. nr. 21 (2003-2004). *Styringsforhold på utlendingsfeltet*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet
- Stortinget (2015a). "Stortinget – Møte mandag den 16. november 2015 kl. 12. Sak nr. 1 - Referatsaker". Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2015-2016/151116/referatsaker/>
- Stortinget (2015b). "Stortinget – Møte mandag den 16. november 2015 kl. 12. Votering i sak nr. 1 (behandlingsmåte)". Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2015-2016/151116/voteringer/>
- Stortinget (2015c). "Stortinget – Møte torsdag den 19. november 2015 kl. 10. Sak nr. 5". Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2015-2016/151119/5>
- Svardal, G. (1997). "Stortinget, regjeringen og statsadministrasjonen", i: Christensen, T. og Egeberg, M. (red.). *Forvaltningskunnskap* (kap. 1). Oslo: Universitetsforlaget
- Tjernshaugen, K. R. (2016, 08. januar). "- Det er klart jeg er bekymret for mine egne barns fremtid". *Aftenposten*. s.4. Hentet 06.04.2017 fra: <http://web.retriever->

[info.com/services/archive/displayDocument?serviceId=2&documentId=020002201601082608497](http://info.com/services/archive/displayDocument?serviceId=2&documentId=020002201601082608497)

Tolonen, P. og Øyen, Ø. D. (2010). ”Adgang til opphold på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket”, i: Vevstad, V. (red.). *Utlendingsloven. Kommentartutgave* (kap. 5). Oslo: Universitetsforlaget

Trellevik, A. og Arvola, S. (2015, 28. oktober). “Ny rekord på Storskog: 116 flyktninger kom over grensa fra Russland”. *NRK*. Hentet 12.09.2016 fra <https://www.nrk.no/finnmark/ny-rekord-pa-storskog-116-flyktninger-kom-over-grensa-fra-russland-1.12626941>

UDI (2014). ”Asylsøknader etter statsborgerskap, aldersgruppe og kjønn”. Hentet fra <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/asylsoknader-etter-statsborgerskap-aldersgruppe-og-kjonn-2014/>

UDI (2015a). ”Asylsøknader etter statsborgerskap og måned”. Hentet fra <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/asylsoknader-etter-statsborgerskap-og-maned-2015/>

UDI (2015b). ”Hvor mange søkte om beskyttelse”, i: *UDI Faktaskriv 2015*. Hentet fra <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/arsrapporter/tall-og-fakta-2015/faktaskriv-2015/hvor-mange-sokte-om-beskyttelse/>

UDI (2016). ”Årsrapport 2016 for Utlendingsdirektoratet”. Hentet fra [https://www.udi.no/globalassets/global/aarsrapporter\\_i/arsrapport-2016-for-utlendingsdirektoratet.pdf](https://www.udi.no/globalassets/global/aarsrapporter_i/arsrapport-2016-for-utlendingsdirektoratet.pdf)

UNE (2011). ”Høring – NOU 2010:12 Ny klageordning for utlendingssaker”. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/c41b6fb4038646d0b769d41726131191/une.pdf>

UNE (2012). ”Ansvarsforholdene på utlendingfeltet”. Hentet fra <http://www.une.no/om-oss/Utlendingsforvaltningen/Ansvarsforholdene-pa-utlendingfeltet/>

- UNE (2015). ”Saksgang”. Hentet fra <http://www.une.no/no/Saksgang/>
- UNE (2016). ”Ad bestilling til UDI og UNE – evaluering av lovendringene i Prop. 16 L (2015-2016)”. UNE: Oslo
- Utlendingsloven (2008). *Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her.*
- Utlendingsloven (2015). *Lov 20. november 2015 nr. 94 om endringer i utlendingsloven (innstramninger).*
- Vevstad, V. og Øyen, Ø. D. (2010a). ”Alminnelige bestemmelser”, i: Vevstad, V. (red.). *Utlendingsloven. Kommentartutgave* (kap. 1). Oslo: Universitetsforlaget
- Vevstad, V. og Øyen, Ø. D. (2010b). ”Absolutt vern mot utsendelse (non refoulement)”, i: Vevstad, V. (red.). *Utlendingsloven. Kommentartutgave* (kap. 9). Oslo: Universitetsforlaget
- Wilhelmsen, L. H. L. (2016). ”Sikkerhet for hvem? En kritisk diskursanalyse av flyktnings situasjonen i Norge 2015/2016” (Masteroppgave). Universitetet i Oslo
- Yin, R. K. (1994). *Case Study Research. Design and Methods* (2. utg). Thousand Oaks, California: SAGE Publications
- Zahariadis, N. (2014). ”Ambiguity and multiple streams”, i: Weible, C. og Sabatier, P. A. (red.). *Theories of the policy process*. Westview Press
- Østby, L. (2015). *Flyktninger i Norge*. Oslo: SSB Hentet fra <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/flyktninger-i-norge>



# Vedlegg

## Vedlegg 1: Informantliste

Aass, Thor Arne	<i>Tidligere Ekspedisjonssjef i Innvandringsavdelingen, nåværende Ekspedisjonssjef i Politiavdelingen, JD</i>	09.03.2017
Andersen, Karin	<i>Talsperson i flyktningssaker for SV, stortingsrepresentant og andre nestleder i Kommunal- og forvaltningskomiteen</i>	27.03.2017
Baklund, Kenneth	<i>Spesialrådgiver i Innvandringsavdelingen, JD</i>	07.03.2017
Christensen, Tom	<i>Medlem av Mæland-utvalget (2009-2010). Professor ved Institutt for statsvitenskap, UiO</i>	17.02.2017
Jakobsen, Aksel	<i>Politisk rådgiver asyl- og integreringspolitikk, KrFs stortingsgruppe</i>	10.03.2017
Johnsen, Kristin Ørmen	<i>Medlem av Mæland-utvalget (2009-2010), stortingsrepresentant for H. Tidligere statssekretær i KRD (2001-2004)</i>	23.03.2017
Kolvig, Kaja	<i>Seniorrådgiver i Innvandringsavdelingen, JD</i>	07.03.2017
Larsen, Kjetil	<i>Assisterende direktør, UNE</i>	17.03.2017
Nerdal, Glenn Simon	<i>Justispolitisk rådgiver, FrPs stortingsgruppe</i>	10.03.2017

## Vedlegg 2: Intervjuguide

### Bakgrunn:

- 1) Hvilken stilling hadde du høsten 2015?
- 2) Hvilken stilling hadde du i 2010?

### Om instruksjonsmyndighet og styringsforhold i utlendingsforvaltningen:

- 1) Hva tror du skyldes svingningen i vektleggingen av politisk styring, rettssikkerhet, legitimitet og effektivitet?
  - a. Strukturelle endringer?
  - b. Politiske endringer?
  - c. Overordnede ideologiske endringer?
- 2) Opplever du at det er et spenningsforhold mellom disse fire hensynene?
- 3) Opplever du at forskjellige aktører har forskjellig forståelse av meningsinnholdet i noen av de fire hensynene?
- 4) Opplever du at forståelsen av meningsinnholdet i de fire hensynene er konstant, eller har det endret seg de siste 5-6 årene?
- 5) Mener du det er et behov for å kunne instruere UNE?
  - a. I krisetid ift. normale omstendigheter?
  - b. I asylsaker ift. andre oppholdssaker?
- 6) Hvilken rolle har administrasjonen under normal saksgang?
  - a. Selvstendig pådriver/aktør med anbefalinger til tiltak?
  - b. Nøytral faglig tilrettelegger for politikerne med informasjon og argumenter?
  - c. Lojal oppfølger av politikernes ønsker?
- 7) Mener du at utlendingsfeltet i Norge har blitt mer politisert de siste årene?
  - a. Som følge av Storskog-situasjonen spesielt?
  - b. Som følge av regjeringsskiftet i 2013?

### Spørsmål om situasjonen i 2010:

- 1) Mener du at det var noe spesielt, en sak eller hendelse, som trigget behovet for og bestillingen av, en utredning om utvidet instruksjonsmyndighet over UNE i 2009?
- 2) Hva tror du er årsakene til at innstillingen fra 2010 ikke ble fulgt opp?
  - a. Var det noen eller noe eller noen som effektivt stanset prosessen?
  - b. Politikk?
  - c. Administrasjon?
- 3) I utredningen ble fire hensyn vurdert (politisk styring, rettssikkerhet, effektivitet og legitimitet).
  - a. Tenker du at enkelte av disse hensynene veide tyngre enn de andre i vurderingen i 2010?
  - b. Tror du at disse hensynenes relative vektlegging var annerledes i 2015?
    - i. Uavhengig av partitilhørighet?
  - c. Tror at innholdet som legges i de fire hensynene er ulikt hos de ulike partiene?
  - d. Tror du oppfatningen av innholdet i begrepene har endret seg mellom 2010 og 2015?
- 4) Noe annet du mener jeg burde vite eller lese, eller som du mener jeg har glemt å spørre om?

Spørsmål om situasjonen i 2015:

- 1) Under Storskog-situasjonen i 2015 satt en blåblå regjering ved makten. Hvor stor betydning tror du det hadde for hvilke tiltak som ble foreslått?
  - a. Betydning for at instruksjonsmyndighet over UNE ble foreslått som tiltak?
- 2) Hvilke kortsiktige konsekvenser mener du at regjeringen ønsket å oppnå og faktisk oppnådde med å utvide instruksjonsmyndigheten over UNE?
  - a. I forhold til håndteringen av Storskog-situasjonen?
- 3) Var økt instruksjonsmyndighet over UNE nødvendig for å håndtere Storskog-krisen?
- 4) Har instruksjonsmyndigheten ført til endret praksis i UNE?
- 5) Hvilke langsiktige konsekvenser tror du nåværende regjering ønsket å oppnå med utvidelsen av instruksjonsmyndigheten?
  - a. Som ledd i en generell innstramming på utlendingsfeltet?
- 6) Hvilke hovedgrunner mener du gjorde det mulig å utvide instruksjonsmyndigheten i *asylsaker*, noe som ble frarådet i utredningen av 2010?
- 7) Har du noen formening om hvorfor instruksjonsmyndighet over UNE ikke har blitt vedtatt tidligere?
- 8) Har anvendelsen av krisebegrepet påvirket muligheten til å gjennomføre lovendringen om utvidet instruksjonsmyndighet?
  - a. Opplevde du Storskog-situasjonen som en "krise"?
- 9) Krever kriser mer politisk styring?
- 10) Hva tenker du om følgende påstand: Kriser krever enda mer faglig autonomi for å ivareta hensyn til rettssikkerhet.
- 11) Hvordan tror du hastekarakteren og -behandlingen av lovproposisjonen påvirket muligheten til å gjennomføre lovendringen om utvidet instruksjonsmulighet?
  - a. Hva gjorde det med forvaltningens involvering?
  - b. Hva gjorde det med sivilsamfunnets involvering?
- 12) Noe annet du mener jeg burde vite eller lese, eller som du mener jeg har glemt å spørre om?

## Vedlegg 3: Informantbrev

### Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

#### Bakgrunn og formål

Takk for at du har stilt deg positiv til å stille til intervju i forbindelse med mitt masterprosjekt. Formålet med studien er å forstå og forklare beslutningsprosessen som førte til innstramminger i utlendingsloven i november 2015. Det er spesielt tiltaket om utvidet instruksjonsmyndighet over Utlendingsnemnda som utforskes. I bredere forstand søker jeg gjennom studien å bidra til å belyse styringsutfordringer på utlendingsfeltet og politisk handlingsrom under krisesituasjoner. Situasjonen i 2015 blir sett i sammenheng med en situasjon i 2010, hvor et tilsvarende politiske tiltak om utvidet instruksjonsmyndighet ble utredet men ikke videreført med politisk vedtak. Prosjektet er et mastergradsstudium i statsvitenskap, utført ved Universitetet i Oslo.

Din erfaring fra arbeid på utlendingsfeltet/med denne politiske beslutningsprosessen gjør deg til et svært relevant intervjuobjekt som kan bidra til å belyse mine forskningsspørsmål. Utvalget av informanter er gjort gjennom litteraturgjennomgang.

#### Hva innebærer deltakelse i studien?

Deltakelse i studien innebærer at du stiller opp på et kvalitativt intervju, enten ansikt til ansikt eller over telefon. Intervjuets varighet kan tilpasses din kapasitet, men vil uansett aldri overstige en klokke. Det bes om samtykke til å ta opp intervjuet på båndopptaker, med formål om å få korrekte notater. Spørsmålene vil omhandle utredningen og vedtaket om utvidet instruksjonsmyndighet over Utlendingsnemnda.

#### Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Det er jeg selv som står for all datainnsamling og databehandling i dette prosjektet. Andre vil ikke få tilgang til personopplysninger. Personopplysninger vil oppbevares atskilt fra øvrig data og utilgjengelig for andre.

Deltakerne kan kunne gjenkjennes i publikasjon, men kun dersom det samtykkes. Prosjektet skal etter planen avsluttes 1. Juni 2017. Etter prosjektslutt vil datamaterialet slettes.

#### Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert. Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med:

Prosjektleder, masterstudent: Mia B. N. Haave [REDACTED].

Veileder, professor ved Institutt for statsvitenskap: Anton Steen [REDACTED].

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, NSD - Norsk senter for forskningsdata AS.

Med vennlig hilsen,

Mia B. N. Haave

Masterstudent ved Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap

#### Vedlegg 4: Forkortelser

Ap	Arbeiderpartiet
EFTA	Det europeiske frihandelsforbund
EMA	Enslig mindreårig asylsøker
EU	Den europeiske union
EØS	Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet
FN	Forente Nasjoner
FrP	Fremskrittspartiet
H	Høyre
JD	Justis- og beredskapsdepartementet
KRD	Kommunal- og regionaldepartementet
KrF	Kristelig Folkeparti
MDG	Miljøpartiet De Grønne
NOU	Norges offentlige utredninger
NPM	New Public Management
PST	Politiets Sikkerhetstjeneste
PU	Politiets Utlendingsenhet
Sp	Senterpartiet
SSB	Statistisk Sentralbyrå
SV	Sosialistisk venstreparti
UDI	Utlendingsdirektoratet
UNE	Utlendingsnemnda
V	Venstre