

Stabilitet og endring – utvidet instruksjonsmyndighet over Utlendingsnemnda

*En komparativ casestudie av to
beslutningsprosesser*

Marianne Svendsen Kofoed



Masteroppgave i statsvitenskap,
Institutt for statsvitenskap
UNIVERSITETET I OSLO

Høsten 2017

Antall ord: 22 121

**Stabilitet og endring– utvidet
instruksjonsmyndighet overfor
Utlendingsnemnda**

En komparativ casestudie av to beslutningsprosesser.

© Marianne Svendsen Kofoed

2017

Stabilitet og endring – utvidet instruksjonsmyndighet overfor Utlendingsnemnda. En komparativ casestudie av to beslutningsprosesser.

Marianne Svendsen Kofoed

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

Trykk: CopyCat

Forord

Først vil jeg rette en stor takk til min fantastiske veileder, Vilde Hernes. Du har vært en unik støtte og sparringspartner gjennom hele prosessen. Jeg har satt stor pris på din evne til å gi meg gode og konstruktive tilbakemeldinger. Du har vært løsningsorientert når jeg har møtt på utfordringer, og jeg har alltid gått fra våre møter med ny inspirasjon og pågangsmot.

Jeg har vært så heldig å få intervjuer dyktige informanter fra byråkratiet og politikken som har vist engasjement og delt raust av sin kunnskap. Denne oppgaven hadde ikke vært mulig uten deres refleksjoner og innspill.

Jeg har vært så heldig å få ta del i et varmt og støttende miljø på studiet, og jeg har satt stor pris på alle hyggelige samtaler i gangene og i pausene. Dere lyste opp en til tider svært stressende studietilværelse og har gjort de to årene minneverdige.

En spesiell takk til Ellinor og Hans Rasmus for gjennomlesning av oppgaven og for gode tilbakemeldinger.

Til Hanna og Mads, dere har alltid stilt opp for meg og jeg setter umåtelig stor pris på vårt vennskap fra grunnskolen til videregående og universitet.

Sist, men ikke minst vil jeg gjerne dedikere denne oppgaven til mine kjære foreldre, Monica og Magne, og min bestevenn og søster Margrethe. Dere betyr alt for meg og jeg vet ikke hva jeg skulle gjort uten dere!

Oppgavens eventuelle feil og mangler er ene og alene mitt ansvar.

Oslo, 30.oktober 2017

Marianne Svendsen Kofoed

Sammendrag

I lys av Storskog-krisen i 2015 og påfølgende hastebehandling av innstrammingsforslag i Utlendingsloven, vil denne studien belyse hvordan krise påvirker beslutningsprosesser. Oppgaven er en komparativ casestudie av hvorfor det ble vedtatt å innføre utvidet instruksjonsmyndighet overfor Utlendingsnemnda under Storskog-krisen i 2015, og ikke etter høringsrunden i 2010.

Bakgrunnen for oppgaven er sentrale hensyn i forvaltningen, den organisatoriske utviklingen i norsk utlendingsforvaltning, og prosessen som ledet opp til beslutningen om å vedta forslaget om utvidet instruksjonsmyndighet. Analysen er en studie av offentlige dokumenter som suppleres med semi-strukturerte intervjuer av nøkkelinformanter. Den empiriske dataen forklares og tolkes ved hjelp av to ulike perspektiver i organisasjonsteorien; det instrumentelle og det kulturelle. Oppgaven opererer med tre hypoteser som er utledet fra de to organisasjonsteoretiske perspektivene om hvordan krise påvirker aktørens konsekvenslogikk vedrørende 1) hvordan forvaltningen best kan organiseres, 2) deres vurdering av politiske gevinster og kostnader, og 3) om krisen muliggjorde en annen prioritering av forvaltningsverdier enn da UNE ble opprettet.

Etter å ha testet de teoretiske hypotesenes forklaringskraft på empirien konkluderes det med at begge perspektivene kan forklare ulike aspekter ved utfallet av de to beslutningsprosessene. Analysen fant overraskende stabile holdninger hos organisasjonene og de politiske partiene, men avdekket en endring i konsekvenslogikk og prioritering av verdier hos Arbeiderpartiet under Storskog-krisen. Oppgaven konkluderer med at dette var en avgjørende faktor for at forslaget ble vedtatt i 2015.

Innholdsfortegnelse

| | |
|---|----|
| Forord | IV |
| Sammendrag | VI |
| 1 Innledning..... | 1 |
| 1.1 Tema og problemstilling..... | 1 |
| 1.2 Norsk innvandringspolitikk | 2 |
| 1.3 Forskning på asyl – og innvandringsfeltet..... | 4 |
| 1.3.1 Europeisk integrasjon og internasjonalt samarbeid..... | 4 |
| 1.3.2 Et sensitivt og komplekst politikkområde | 5 |
| 1.3.3 Fire sentrale hensyn i statsforvaltningen | 6 |
| 1.3.4 Begrepsavklaring..... | 9 |
| 1.4 Oppgavens videre struktur..... | 11 |
| 2 Bakgrunn | 13 |
| 2.1 Organisering av utlendingsforvaltningen | 13 |
| 2.1.1 Hvilke styringsverktøy benyttes? | 14 |
| 2.1.2 Klagesaksbehandlingen i UNE..... | 14 |
| 3 Teori | 16 |
| 3.1 Det instrumentelle perspektivet | 16 |
| 3.1.1 Handlingslogikk – formålsrasjonell vurdering..... | 16 |
| 3.1.2 Forventninger | 17 |
| 3.2 Det kulturelle perspektivet..... | 18 |
| 3.2.1 Handlingslogikk – eksisterende ordning legger føringer på handlingsrommet . | 18 |
| 3.2.2 Forventninger | 19 |
| 4 Forskningsdesign..... | 20 |
| 4.1.1 Casestudiet | 20 |
| 4.1.2 Komparativt casestudie: Most similar systems design..... | 21 |
| 4.2 Empirisk grunnlag | 22 |
| 4.2.1 Offentlige dokumenter | 23 |
| 4.2.2 Intervjuer | 24 |
| 4.2.3 Argumentasjonsanalyse..... | 27 |
| 4.3 Validitet | 28 |
| 4.4 Reliabilitet | 29 |

| | | |
|-------|--|----|
| 5 | Empiri..... | 31 |
| 5.1 | Historisk utvikling på utlendingsfeltet | 31 |
| 5.1.1 | Etableringen av UNE | 31 |
| 5.1.2 | Behov for styring og kontroll | 33 |
| 5.2 | Utredning om utvidet instruksjonsmyndighet over UNE | 34 |
| 5.2.1 | Kartlegging av aktørene i høringsrunden 2010 | 35 |
| 5.2.2 | Intervjuer om høringsrunden | 39 |
| 5.3 | Storskog- krisen i 2015 | 41 |
| 5.3.1 | Asylforliket..... | 41 |
| 5.3.2 | Lovendringsforslaget: Prop. 16 L (2015-2016) Endringer i utlendingsloven (innstramninger) | 41 |
| 5.3.3 | Kartlegging av aktørene i lovendringsprosessen 2015..... | 43 |
| 5.3.4 | Intervjuer om lovendringsprosessen..... | 47 |
| 6 | En teoretisk drøfting av empirien..... | 49 |
| 6.1 | Det instrumentelle perspektivet | 49 |
| 6.1.1 | Konsekvenslogikk for økt måloppnåelse i 2010 | 50 |
| 6.1.2 | Konsekvenslogikk for økt måloppnåelse i 2015 | 53 |
| 6.1.3 | Politisk gevinst og kostnad – instrumentell handlingslogikk..... | 56 |
| 6.1.4 | Oppsummering – hva kan det instrumentelle perspektivet si om ulikt utfall i 2010 og 2015? | 57 |
| 6.2 | Kulturperspektivet | 58 |
| 6.2.1 | Prioritering av forvaltningsverdier | 59 |
| 6.2.2 | Eksisterende ordning legger føringer på handlingsrommet i 2015 | 60 |
| 6.2.3 | Oppsummering – hva kan det kulturelle perspektivet si om ulikt utfall i 2010 og 2015? | 61 |
| 7 | Konklusjon | 62 |
| 7.1 | Forskningsspørsmål | 62 |
| 7.1.1 | Oppgavens funn..... | 62 |
| 7.1.2 | Sammenligning av funn | 64 |
| 7.2 | Oppgavens konklusjon | 64 |
| 7.3 | Videre forskning | 65 |
| | Litteraturliste | 67 |
| | Vedlegg 1 – Forkortelser..... | 73 |
| | Vedlegg 2 – Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet..... | 74 |

Vedlegg 3 – Intervjuguide..... 76

Figur 1 Antall asylsøknader, 1986-2015 3

Figur 2 Grad av politisk styring 13

Figur 3 Styringsforholdet mellom JD, UDI og UNE 14

1 Innledning

1.1 Tema og problemstilling

Temaet for oppgaven er hvordan krise påvirker beslutningsprosesser vedrørende organisering av forvaltningen og forvaltningshensyn. Oppgaven er en komparativ studie av to beslutningsprosesser som tar opp samme endringsforslag, men får ulikt utfall. Casene berører styringsforholdet mellom departement og underliggende etat, og handler mer spesifikt om instruksjonsmyndighet overfor UNE. Spørsmålet om instruksjonsmyndighet har kommet opp flere ganger siden opprettelsen av UNE i 2001, først i forbindelse med innføringen av utvidet instruksjonsmyndighet over Utlendingsdirektoratet i 2004/05. Instruksjonsmyndighet over UNE ble utredet i 2009/10 i en NOU som ble sendt ut på høring uten å resultere i et lovendringsforslag ("Prop. 16 L Endringer i utlendingsloven (innstramninger)", 2015- 2016, s. 7). I 2015 ble ordinære prosedyrer for lovendringer satt til side for å hastebehandle et knippe innstramninger i Utlendingsloven deriblant utvidet instruksjonsmyndighet. Der den ene prosessen følger vanlige prosedyrer, er den andre en hastebehandling som følge av en krise i mottakssystemet. Det overordnede forskningsspørsmålet mitt er:

Hva kan forklare hvorfor utvidet instruksjonsmyndighet over Utlendingsnemnda ble vedtatt i 2015, og ikke i 2010?

Det dramatiske bakteppet i 2015, og innstramningene gjør det interessant å se nærmere på selve beslutningsprosessen. Forslagene ble vedtatt og iverksatt på Stortinget i løpet av en knapp uke uten høringsrunde eller komitebehandling. En så rask lovendring har ikke blitt gjennomført i Norge i fredstid, noe som i seg selv gjør dette til en spesiell case (Wilhelmsen, 2016, s. 1). Forslaget om utvidet instruksjonsmyndighet overfor UNE skilte seg fra de andre innstramningstiltakene, som var mer direkte knyttet til tvangsmidler og retur. Tiltaket om instruksjonsmyndighet berører organiseringen av, og styringsutfordringer i den offentlige forvaltningen, og dette forslaget er derfor særlig relevant fra et organisasjonsteoretisk perspektiv.

Den mest åpenbare forskjellen mellom de to beslutningsprosessene var at kapasiteten i mottakssystemet ble i løpet av kort tid sprengt i 2015. Krise vil derfor være en viktig uavhengig variabel i denne oppgaven. Begrepet krise defineres i denne oppgaven som "a serious threat to

the basic structures or the fundamental values and norms of a system, which under time pressure and highly uncertain circumstances necessitates making critical decisions” (Rosenthal, Charles, & ‘t Hart, 1989, s. 10). Kriser er situasjoner utenom det vanlige og er definert av en høy grad av usikkerhet og hastverk, noe som krever politisk lederskap og handlekraft. Hvis man skal avverge eller håndtere en krise, må det handles raskt, og effektivitet er derfor helt avgjørende. (Christensen, Læg Reid, & Rykkja, 2014, s. 11). Håndteringen av krisen skjer i bestemte kontekstuelle, politiske og organisatoriske sammenhenger. «The complexity, uncertainty, and ambiguity of crisis management are defined and tackled within and across organizations and sectoral/ministerial areas of responsibility and at various administrative levels with specific characteristics» En organisasjonsteoribasert tilnærming kan gi et fruktbart bidrag til å forstå hvordan regjeringer håndterer kriser som er grenseoverskridende, unike og preget av høy grad av usikkerhet (ibid).

Studiet av stabilitet og endring er sentralt i statsvitenskapen. I dette tilfellet har vi to ulike tidspunkter hvor utvidet instruksjonsmyndighet overfor UNE ble foreslått, men hvor bare en av de to anledningene resulterte i et lovendringsvedtak. Med dette som utgangspunkt, vil jeg gjøre en organisasjonsteoretisk analyse av de to beslutningsprosessene. Mine teoretiske briller blir det instrumentelle - og det institusjonelle perspektivet innen organisasjonsteori. Jeg vil bruke disse perspektivene for å forklare hvorfor det ble ulikt utfall i de to beslutningsprosessene. Ut ifra det teoretiske rammeverket, har jeg utledet tre hypoteser om hvorfor det ble forskjellig utfall i 2010 og 2015. De tre hypotesene er følgende:

H1: Krise endret aktørenes konsekvenslogikk om hvordan forvaltningen best kan organiseres

H2: Krise endret de politiske aktørenes vurdering av politisk gevinst og kostnader

H3: Krise muliggjorde en annen prioritering av forvaltningsverdier enn da UNE ble opprettet

Aktørene i denne oppgaven er høringsinstanser og politiske partier. Analysen vil gå ut på å teste de ulike hypotesenes forklaringskraft i møte med empirien.

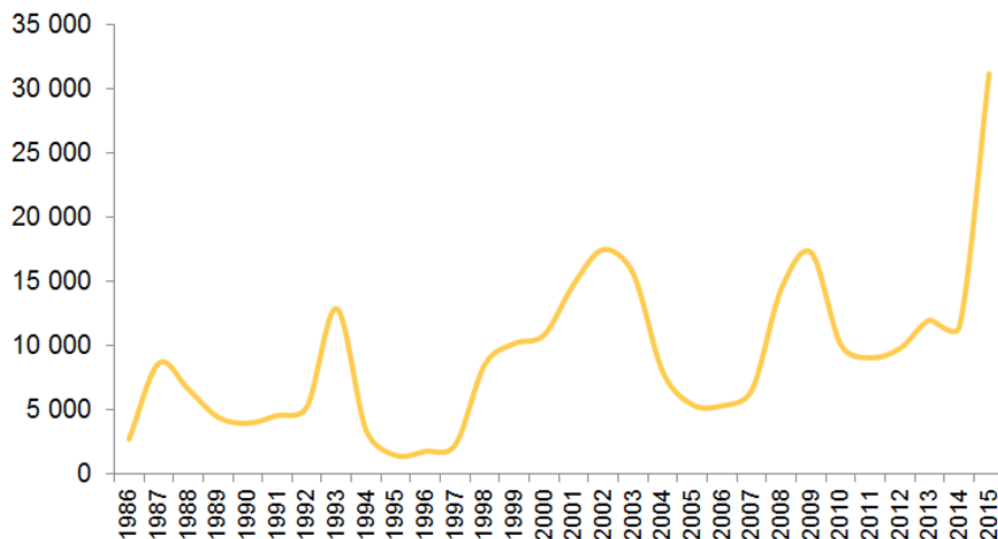
1.2 Norsk innvandringspolitikk

Vi kan snakke om innvandringen til Norge i tre faser; arbeidsinnvandring, familiegjenforening og asylsøkere (Brochmann, 2003, s. 161). Frem til 1960-tallet, var Norge et land som folk utvandret fra, til forveksling fra i dag. Den første innvandringen til Norge bestod hovedsakelig

av arbeidsinnvandrere, noe som stimulerte den norske økonomiske veksten og ble fremstilt som en berikelse for landet (Tjelmeland, 2003, s. 105). Etter hvert som innvandringen økte, endret denne oppfatningen seg, og siden 1975 har det vært innvandringsstopp. I realiteten betydde det en restriktiv regulering av innvandrere fra land utenfor EØS-området. Utover 90-tallet innvandret det stadig flere til Norge på humanitært grunnlag, noe Norge hadde forpliktet seg til å ta imot gjennom internasjonale avtaler. De siste tiårene har innvandringen og asylankomstene til Norge økt i omfang, men antallet har også variert kraftig i denne perioden, noe grafen under viser.

Figur 1 Antall asylsøknader, 1986-2015

Figur: Antall asylsøknader, 1986-2015



På tidlig 1990-tallet kom 13 000 bosnere til Norge, med færre ankomster utover 90-tallet. I 2002 kom en ny topp med 17 500 asylankomster fra konfliktfylte land som Kosovo, Irak, Russland, Somalia og Afghanistan, etterfulgt av lavere ankomsttall frem til høsten 2007 da asylsøkertallene igjen økte sterkt (Velferds - og migrasjonsutvalget, 2011, s. 71).

Situasjonen i 2009

En ny topp ble nådd i 2009 med ca. 17 200 søkere. Andelen enslige mindreårige asylsøkere var svært høy sammenlignet med andre år i Norge og andre land i Europa for øvrig (Velferds - og migrasjonsutvalget, 2011, s. 72). Informanten fra Arbeiderpartiet påpekte at enslige mindreårige asylsøkere er svært kostbare for staten fordi de krever mer oppfølging. Ordlyden i

norsk innvandringspolitikk endret seg fra «en human, solidarisk og rettssikker» asyl- og flyktningpolitikk i den første Soria Moria-erklæringen, til «konsekvent, rettferdig og rettssikker» i den andre (Yttervoll, 2011, s. 1). En rekke nye innstramningstiltak ble iverksatt i 2008-2009 med formål å redusere innvandringen. Mange av disse tiltakene var politisk omstridte og særlig rettet mot enslige mindreårige. Som et resultat av innstramningstiltakene kom det færre utover høsten i 2009 (Velferds - og migrasjonsutvalget, 2011, s. 72).

Situasjonen i 2015

I 2015 kom det et historisk høyt antall asylsøkere. Norge mottok 31 145 søknader om beskyttelse, noe som er et rekordhøyt antall søknader på ett år. Til sammenligning er det nest høyeste antallet 17 480 søknader i 2002. Antallet asylsøkere begynte å bli høyere enn normalt på sensommeren, og utover høsten tok det seg til. På det meste søkte 2500 personer om beskyttelse i uken, og 8000 asylsøkere på en måned (UDI, 2015). En særlig stor utfordring var de økte asylankomstene over Storskog, Norges grensestasjon til Russland i Finnmark, og en Schengen-utpost. Over 5000 asylsøkere ankom Norge fra Russland. Blant de som ankom grensestasjonen var det mange som hadde hatt lovlig opphold i Russland i flere år, noen med dobbelt statsborgerskap og andre med visum eller oppholdstillatelse i Russland. Disse ble omtalt som grunnløse asylsøkere, et begrep som blir brukt om de som ikke har et reelt beskyttelsesbehov. Det høye ankomsttallet i Øst-Finnmark og manglende mottakskapasitet i Nord-Norge, skapte betydelige utfordringer ("Prop. 16 L Endringer i utlendingsloven (innstramninger)", 2015- 2016, ss. 6-7).

1.3 Forskning på asyl – og innvandringsfeltet

1.3.1 Europeisk integrasjon og internasjonalt samarbeid

De siste tiårene har internasjonal migrasjon økt som en konsekvens av politiske og teknologiske fremskritt. Stadig flere mennesker flytter og flykter over landegrenser og Norge har siden 1970-tallet blitt stadig mer berørt av internasjonal migrasjon. Innvandringen til Norge kan ses på som et resultat av både villet nasjonal politikk og andre prosesser og begivenheter utenfor norske myndigheters kontroll. Brochmannutvalget identifiserer en rekke faktorer som har betydning for utformingen av politikk og lovgivning som økonomi og arbeidsmarked, krig og konflikt,

internasjonal politikk, klasseforhold, velferdsordninger, ideologi og holdninger, og faktisk inn- og utvandring (Velferds- og migrasjonsutvalget, 2011, s. 67).

Utviklingen av norsk innvandringspolitikk og utlendingslovgivning må ses i sammenheng med utviklingen av velferdsmodellen og med internasjonale forhold. Ulike hensyn ligger til grunn for norsk innvandringspolitikk. Av hensyn til nasjonal sikkerhet og suverenitet, må Norge ha kontroll over hvem som til enhver tid reiser inn og ut av landet. Norge må også ta sin del av ansvaret for å kontrollere en av Schengens yttergrenser til Russland. Gjennom EØS-avtalen er Norge en del av den frie flyten av arbeidskraft innenfor det europeiske arbeidsmarkedet, og del av Schengen-samarbeidet. Dublin-avtalene har knyttet norsk innvandringspolitikk til EU sin. Samtidig har Norge internasjonale forpliktelser om å gi opphold og beskyttelse til mennesker på flukt (Brochmann & Kjelstadli, 2008, ss. 252-254).

Viljen til å regulere innvandring og føre en aktiv asyl- og flyktningpolitikk har økt ikke bare nasjonalt, men også internasjonalt. Europeisk innvandringspolitikk får betydning for Norge. Dersom et land innfører strengere innvandringskontroll, får dette innvirkning for andre lands ankomsttall. For å unngå å bli det landet alle innvandrerne kom til, har det utviklet seg en «race-to-the-bottom- dynamikk» mellom de europeiske landene, en slags konkurranse om å ha den strengeste innvandringspolitikken (Brochmann & Kjelstadli, 2008, ss. 252-254).

1.3.2 Et sensitivt og komplekst politikkområde

I de senere tiårene har innvandring og integrering fått stor politisk oppmerksomhet i Norge. Utlendingsfeltet er generelt vanskelig å organisere og koordinere fordi det omfatter svært komplekse og politisk sensitive oppgaver som går på tvers av organisasjoner, sektorer og nivåer i offentlig sektor, samtidig som det angår både internasjonal og nasjonal politikk (Christensen, Lægreid, & Ramslien, 2006). Klagebehandlingen av utlendingssaker er noe som berører enkeltindivider på en svært inngripende måte, og mange mener derfor at det er viktig med en høy grad av rettssikkerhet på grunn av det asymmetriske forholdet mellom staten og den enkelte søker (Christensen, Lægreid, & Ramslien, 2006, s. 13). Samtidig har avgjørelser om oppholdstillatelser betydning for det norske samfunnet og nasjonal sikkerhet, og er et politikkområde som politikere mener de legitimt sett bør ha mulighet til å styre og kontrollere. Økt fristilling kan gjøre det vanskeligere for departementet, som sitter med det overordnede ansvaret, å få innsikt i den underliggende etats arbeid. Departementet kan derfor oppleve å

stilles til ansvar for saker de ikke har innsikt i eller reell kontroll over. Ansvarliggjøringen av statsråden blir dermed mer problematisk (Christensen, Læg Reid, & Ramslien, 2006, s. 13).

1.3.3 Fire sentrale hensyn i statsforvaltningen

I denne oppgaven vil fire forvaltningshensyn være sentrale i diskusjonen om organiseringen av klagesaksbehandlingen. Jeg vil derfor gi en kort gjennomgang av hva forskningslitteraturen har skrevet om politisk styring, faglig autonomi, rettssikkerhet og effektivitet.

Politisk styring

Politisk styring sikrer demokratisk legitimitet og ansvarliggjøring av statsråden, og samordning mellom underliggende organer. (Klagesaksutvalget, 2010, s. 10). Offentlige organisasjoners mål burde reflektere flertallsprinsippet i den parlamentariske styringskjeden (Christensen T. , Egeberg, Læg Reid, & Røvik, 2015, s. 114). Flertallsprinsippet går ut på at alle har en stemme innenfor et gitt territorium, og at de som erfarer konsekvensene av offentlig politikk også burde kunne få en medbestemmelsesrett i utformingen av politikken. I dagens samfunn utøves flertallsprinsippet i stor grad via folkevalgte representanter til en nasjonalforsamling (Egeberg M. , 1997, ss. 406-407). Regjeringen utgår fra flertallet i Stortinget, og sentralforvaltningen står til regjeringens disposisjon som et nøytralt organ som skal utrede, forberede og iverksette politiske målsettinger (Svardal, 1994, s. 17). Politisk styring innebærer at regjeringen «har evne og vilje til å fastlegge innholdet i politikken på ulike samfunnsområder, iverksette denne og at aktører og forhold i samfunnet påvirkes i betydelig grad av dette» (Klagesaksutvalget, 2010, s. 21). Flertallsstyre er avhengig av at de folkevalgte representantene faktisk har mulighet til å ta beslutninger og iverksette vedtak på vegne av folket, hvis ikke vil det politiske lederskapet få legitimitetsproblemer.

Styring av sentralforvaltningen går gjennom lover, forskrifter og instruksjoner. Statsbudsjettet og oppfølging gjennom tildelingsbrev er også sentrale virkemidler for departementets styring av underliggende organer. En statsråds ansvar overfor Stortinget er i prinsippet ubegrenset, og statsråden er ansvarlig både for egne handlinger og for forhold i embetsverket. Statsråden er ikke bare ansvarlig for eget departement, men også for underliggende etater:

«(..) et uskrevet prinsipp tilsier at statsråden kan ta æren for alle suksesser, men til gjengjeld også må bære skylden for alle feil. Det er ansett som kritikkverdig dersom en

statsråd forsøker å skyve ansvar over på embetsverket, selv i saker der dette kan være vel fortjent» (Sejersted, 2002, s. 107).

Politisk styringseffektivitet er derfor viktig for regjeringen og departementene fordi de stilles til ansvar overfor Stortinget for iverksettelsen av politiske målsettinger.

Faglig autonomi

Politisk styring er ikke det eneste hensynet i statsforvaltningen. I de siste tiårene har det skjedd en betydelig kompetansebygging i forvaltningen. Samtidig har fagorganer fått delegert større autonomi og frihet til skjønnsutøvelse. Fagstyre har hatt en sterk plass i norsk forvaltningstradisjon. Det er svært viktig at offentlige beslutninger og virksomhet er basert på faglig kunnskap. Forvaltningen skal bistå regjeringen med spesialiserte fagkunnskaper på de ulike politikkområdene. Politikerne kan umulig inneha spesialisert kunnskap på alle områder, og de offentlige oppgavene er mange og komplekse. Den politiske ledelsen er derfor avhengig av en kompetent fagadministrasjon som fungerer som ekspertise (Christensen T. , Egeberg, Læg Reid, & Røvik, 2015, s. 115). Fagkunnskap er ment å skape kontinuitet og langsiktig tenking i forvaltningen, som en motreaksjon mot politisk kortsiktighet med hensyn til gjenvalg.

«Den politiske logikken trekker i retning av å være reaktiv og respondere på det dagsaktuelle og uforutsette (...) Den administrative logikken er derimot mer proaktiv, opptatt av administrativ kontroll, konsistens og langsiktig planlegging»

(Christensen T. , Egeberg, Læg Reid, & Røvik, 2015, s. 188).

Faren er imidlertid at man får et teknokrati som er lite politisk sensitivt og lojal til politisk ledelse, noe som kan få konsekvenser for demokratiske hensyn (Christensen, Læg Reid, & Ramslien, 2006, s. 171). For sterk faglig autonomi påvirker den hierarkiske ansvarsfordelingen. Selv om ministerstyret står sentralt i Norge, har fristilling og endringer i tilknytningsformer gitt mer autonomi til fagadministrasjonen for utøvelse av skjønn. En utfordring med en slik utvikling er at det blir uklart hvem som skal stilles til ansvar, både for gode eller dårlige resultater (Christensen T. , Egeberg, Læg Reid, & Røvik, 2015, s. 189).

Rettsikkerhet

Begrepet rettsikkerhet åpner opp for mange tolkninger, men handler i hovedsak om «sikkerhet mot vilkårlig behandling fra myndighetenes side og sikkerhet for at man får de rettigheter og ytelser man har krav på» (rhKnoff, 2003, s. 26). Avgjørelser i forvaltningen skal tas av en nøytral og objektiv part, de berørte partene må få tilgang til nødvendig informasjon om saken,

og få mulighet til å kunne forsvare seg og sine interesser (kontradiksjon). Det må også være muligheter til å overprøve vedtakene, enten innad i forvaltningen eller, i siste instans, av domstolene. Sakene skal behandles basert på prinsipper i tråd med gjeldende rett og etter prinsipper om likebehandling og saklighet (Eckhoff & Smith, 2003, ss. 50-54).

Effektivitet

Effektivitetsbegrepet handler om i hvilken grad forvaltningen er i stand til å virkeliggjøre målsetninger. Vurderingen blir da om organisasjonsformene «på en effektiv måte omsetter gitte mål og oppfatninger til beslutninger, goder og tjenester» (Christensen T. , Egeberg, Lægreid, & Røvik, 2015, s. 178). Begrepet kan også omhandle i hvilken grad målsetningene blir nådd til lavest mulig kostnader, *kostnadseffektivitet*; «In the broadest sense, to be efficient simply means to take the shortest path, the cheapest means, toward the attainment of the desired goals» (Simon, 1997, s. 12) . Man kan i tillegg se på *styringseffektivitet* som måler hvor effektiv den politisk-demokratiske styringen over forvaltningen er.

Ulik vektlegging av hensyn

Konfliktlinjen mellom politisk styring og faglig autonomi berører temaet legitimitet. I denne oppgaven er det interessant hvordan ulike organiseringer av klagesaksbehandlingen av utlendingssaker forventes å påvirke legitimiteten til klagebehandlingen. Ulik vektlegging av politisk styring, faglig autonomi, rettsikkerhet og effektivitet er ofte knyttet til forventning om at legitimiteten til organisasjonen vil øke.

Det finnes ulike måter å organisere ansvarsoppgaver i den offentlige sektoren. Det kan skilles mellom horisontal/vertikal samordning/spesialisering. Med *horisontal samordning* menes tettere samarbeid/koordinering av oppgaver mellom sektorer og interesser innenfor samme beslutningsnivå, for eksempel mellom to departementer, eller to direktorater. *Vertikal samordning* er mellom ulike beslutningsnivåer, som for eksempel departement og direktorat. *Spesialisering* betyr å avgrense arbeidsoppgaver mellom to departementer/direktorater (horisontalt), eller mellom departement og direktorat (vertikalt) (Christensen, Lægreid, & Rykkja, 2014, ss. 17-18). I denne oppgaven er det kun relevant å fokusere på vertikal spesialisering/samordning, altså forholdet mellom departement og direktorat. De ulike organisasjonsnivåene kan ha motstridende interesser. I departementene står særlig hensynet til

politisk styring høyt, mens i direktorater og i klagenemnder er faglige hensyn viktigst (Christensen & Egeberg, 1997, s. 109).

1.3.4 Begrepsavklaring

Lov og forskrift

Utlendingsloven er det viktigste regelverket på innvandringsområdet og danner grunnlaget for innvandringskontroll. «Det går frem av lovens formålsparagraf at loven skal danne grunnlag for at kontroll med inn – og utreise og opphold i Norge er i tråd med norsk innvandringspolitikk» (Christensen, Læg Reid, & Ramslie, 2006, s. 33). Loven har også som formål å beskytte flyktninger og asylsøkere. Utlendingsloven er en fullmaktslov, noe som betyr at lovgivende organ, Stortinget, har gitt andre organer, Regjeringen og forvaltningen, myndighet til å gjennomføre viktige reguleringer ved bruk av forskrifter. Forvaltningsloven kapittel VII omhandler regler om behandling og kunngjøring av forskrifter. Regler om høringsplikt og krav om kunngjøring skal sikre en demokratisk og forsvarlig utarbeidelse av forskriftene.

Loven åpner opp for betydelig bruk av skjønn knyttet til begreper som «innenrikspolitiske hensyn», «rikets sikkerhet», «sterke menneskelige hensyn», «tvingende samfunnsmessige hensyn» og «utenrikspolitiske hensyn» (Christensen, Læg Reid, & Ramslie, 2006, s. 33). Et utgangspunkt for norsk innvandringspolitikk er å overholde internasjonale forpliktelser. FNs flyktningkonvensjon og den europeiske menneskerettighetskonvensjonen er sentrale regelverk som Utlendingsloven viser til i forhold til utlendingers behov for beskyttelse utenfor sitt hjemland (NOU 2004:20:21).

Instruks

Hovedregelen i forvaltningsloven er at klagebehandlingen følger instruksjonsmyndigheten, både når det gjelder generelle instruksjoner og instruksjoner i enkeltsaker. Instruksjonsretten over et organ forutsetter at det er underlagt et overordnet organ, og et departement kan kun instruere egne underordnede organer. Instruksjonsmyndighet gir Regjeringen og departementene mulighet til å gjennomføre politiske målsettinger, samtidig som det er en fordel at departementene har ansvar for det som foregår i underliggende etater. Utarbeidelsen av instruksjoner følger ikke de samme kravene som forskrifter og kan gis både muntlig og skriftlig.

Dette gjør at instruksjoner kan gis raskere enn forskrifter, og de er vanligvis mer detaljerte og knyttet til spesifikke situasjoner (Jusinfo, 2017).

Det finnes derimot unntak som tilsier at klagesaker ikke burde behandles av departementet av hensyn til for eksempel rettssikkerhet. Da kan organene gis en uavhengig stilling hvor de unntas fra instruksjonsmyndighet, men hvor departementene likevel kan gi forskrifter om saksbehandlingen (Klagesaksutvalget, 2010, ss. 22-23). I enkelte situasjoner kan det være nødvendig å sikre overordnet styring også på områder hvor hovedprinsippet er en uavhengig klagebehandling. Departementet kunne derfor instruere UNE i enkeltsaker med hensyn til rikets sikkerhet eller utenrikspolitiske hensyn før lovendringen i 2015 (St.meld.nr.17, (2002-2003)).

Jeg har valgt å operasjonalisere begrepet følgende: begrepet «utvidet instruksjonsmyndighet» har i utgangspunktet en skala fra 1-3 i styringsgrad, hvor 1 er minst inngripende og 3 er mest inngripende: 1) instruksjon i oppholdssaker, men ikke i asylsaker, 2) generell instruksjon i oppholdssaker og asylsaker, og 3) instruksjon i enkeltsaker. Siden instruksjon i enkeltsaker ikke kommer opp som forslag i hverken høringen eller i debatten, utelukker analysen kategori 3. I høringsrunden i 2010 diskuteres forslag type 1, mens lovendringsforslaget i 2015 er type 2. Forslagene satte premisset for hva aktørene skulle ta stilling til, og det er derfor vanskelig å vite om de som støttet forslag 1 i 2010 ville støttet forslag 2, og motsatt. Selv om forskjellen mellom 1 og 2 er relevant, vanskeliggjør den sammenligningen mellom de to prosessene, og jeg velger derfor å slå disse kategoriene sammen til én kategori; «utvidet instruksjonsmyndighet». Det må også presiseres at i 2015 var forslaget en midlertidig lovendring, noe som ikke var tilfellet i 2010. Det må derfor tas høyde for at det midlertidige elementet var et premiss for enkelte aktørers holdninger til utvidet instruksjonsmyndighet i 2015.

Oppholdstillatelse

En oppholdstillatelse betyr at en person har tillatelse til å oppholde seg og arbeide i riket, og det danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Det er i utgangspunktet de suverene statene selv som bestemmer hvem, og hvor mange som får oppholdstillatelse, men denne myndigheten er allikevel begrenset av statens folkerettslige forpliktelser. På asylfeltet, har for eksempel statene forpliktet seg gjennom Flyktningkonvensjonen og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon. Asylsøkere som oppfyller vilkårene som flyktning, har rett til

oppholdstillatelse, enten om en person har flyktet fra hjemlandet eller har blitt hentet fra konfliktområde i regi av FN fordi han/hun risikerer forfølgelse eller alvorlige overgrep. Selv om utlendingen ikke oppfyller vilkårene, må forvaltningen fremdeles vurdere om det bør gis oppholdstillatelse på humanitært grunnlag dersom det foreligger sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket. Det er strenge krav for å få oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, og innvandringsregulerende hensyn blir også vektlagt i vurderingen (NOAS, 2017).

Realitetsbehandling av asylsøknader

I oppgaven skilles det mellom saker som skal realitetsbehandles og de som ikke skal det. I de realitetsbehandlede sakene blir det tatt stilling til om det foreligger et behov for beskyttelse. Den viktigste grunnen til å ikke realitetsbehandle saker i Norge, er om personen har fått, eller skal få, beskyttelsesbehovet sitt vurdert i et annet land innen Dublin-samarbeidet (UDI, 2008, s. 17). I denne oppgaven blir realitetsbehandling av asylsøknader nevnt i forbindelse med de som krysser grensen fra Russland til Norge. Første-asyllandsprinsippet sier at et land kan avvise en asylsøknad dersom vedkommende har fått asyl eller en annen form for beskyttelse i et annet land. I denne forbindelsen er det snakk om å ikke realitetsbehandle asylsøknader fra land som karakteriseres som et trygt tredjeland. Dette begrepet inkluderer i tillegg andre former for forbindelse mellom en asylsøker og et land hvor asylsøkeren ikke risikerer å bli forfulgt. Flere av asylsøkerne som kom over Storskog i 2015 hadde oppholdstillatelse i Russland. Landet ble av norske myndigheter vurdert som et trygt tredjeland (Christophersen, 2016).

1.4 Oppgavens videre struktur

Oppgavens andre kapittel er et bakgrunnskapittel hvor jeg vil presentere ulike måter å organisere utlendingsforvaltningen på, beskrive den norske modellen. I kapittel tre vil jeg redegjøre for oppgavens teoretiske grunnlag og presentere de teoretiske forventningene til det instrumentelle og det kulturelle perspektivet som analysen bygger på. I kapittel fire vil jeg presentere og diskutere styrker og svakheter ved oppgavens forskningsdesign. Her redegjør jeg for de strategiske valgene jeg har gjort underveis i innsamlingen av empirisk data. Kapittel fem er viet til den historiske utviklingen på utlendingsfeltet, som til slutt ledet frem til vedtaket om

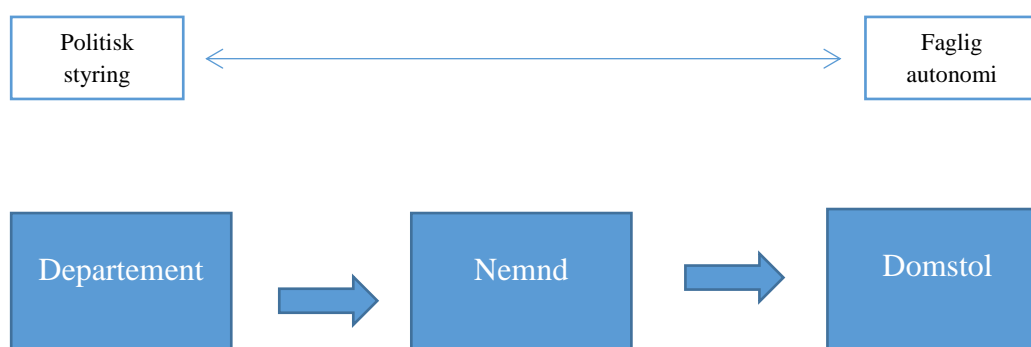
utvidet instruksjonsmyndighet overfor UNE, og kartleggingen av de offentlige dokumentene fra høringsrunden i 2010 og lovendringsprosessen i 2015. Her vil det suppleres med dataen fra intervjuene av nøkkelpersonene fra begge beslutningsprosessene. I det sjette kapitlet vil de empiriske funnene fra foregående kapittel analyseres for å teste oppgavens teoretiske forventninger. Det syvende, og siste kapitlet sammenfatter oppgavens hovedfunn. I tillegg vil jeg komme med forslag til videre forskning.

2 Bakgrunn

2.1 Organisering av utlendingsforvaltningen

Ulike organisasjonsstrukturer åpner opp for aktiv eller passiv kontroll og oppfølging fra politisk ledelse. Ytterpunktene er sentraliserte strukturer med sterk og direkte inngripen fra politisk ledelse, og desentraliserte strukturer med liten inngripen og herav mye autonomi. I tilfellet med organiseringen av klagesaksbehandlingen av utlendingssaker, vil departement og forvaltningsdomstol representere to ytterpunkter på «politisk styring-skalaen» (Klagesaksutvalget, 2010, ss. 12-13). Klagebehandlingen skjer enten i et departement, i ei nemnd eller i en domstol. Nemndordningen kan ses på som et slags kompromiss mellom politisk styring og faglig autonomi.

Figur 2 Grad av politisk styring

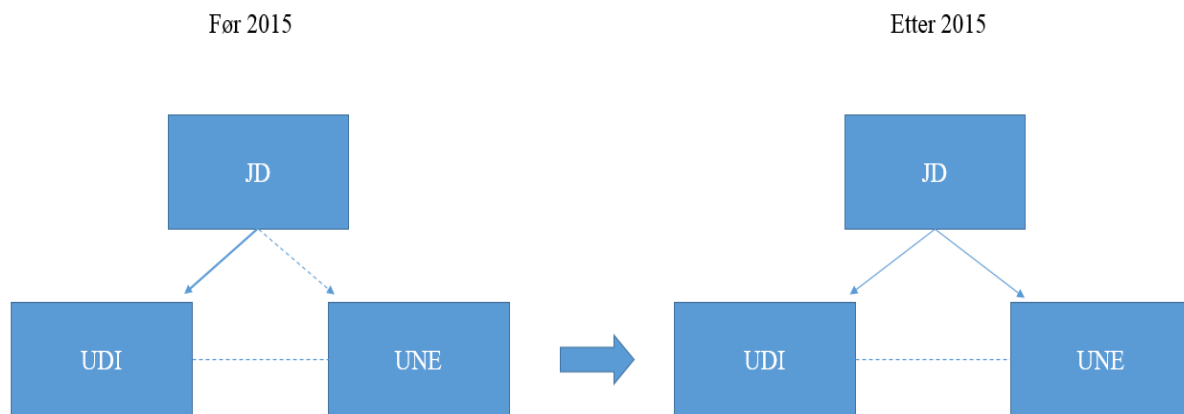


Fristillingen av klagebehandlingen av utlendingssaker fra departement til domstol har skjedd i ulik grad i de skandinaviske landene. I Sverige har fristillingen gått hele veien fra departement til nemnd og tilslutt til forvaltningsdomstol. I likhet med Sverige har land som Finland, Tysland, England og Frankrike forvaltningsdomstoler som klageinstans for utlendingssaker. I Danmark har fristillingen ikke gått fullt så langt. De opprettet ei nemnd for asylsaker, men departementet behandler selv klager på saker angående opphold. Danmark har således bare flyttet klagebehandlingen delvis ut av departementet til nemnd. Norge har overført klagebehandlingen fra departement til nemnd, men har ikke tatt steget videre med å overføre klagebehandlingen til en domstol.

2.1.1 Hvilke styringsverktøy benyttes?

Før den midlertidige lovendringen i 2015, kunne departementet ikke instruere UNE i lovtolkning eller skjønnsutøvelse. Dersom departementet ville innføre endring i praksis, måtte det skje gjennom lover eller forskrifter. Men departementet kunne instruere både UDI og UNE om prioritering av saker ("Prop. 16 L Endringer i utlendingsloven (innstramminger)", 2015-2016, s. 7). Med det midlertidige vedtaket, kan departementet nå instruere UNE generelt i tolkning av lover og i skjønnsutøvelse, men ikke i enkeltvedtak. UNE kan ikke instruere UDI eller motsatt. Departementet kan beslutte at et vedtak i favør til søkeren skal overprøves av UNE, som i neste steg kan bringes inn for domstolene. UNE samarbeider med Justis- og beredskapsdepartementet om regelverk, utarbeidelsen av det årlige tildelingsbrevet, informerer departementet fortløpende om aktuelle saker, og gir faglige uttalelser på anmodning fra departementet. Slik ser styringsforholdet mellom JD, UDI og UNE ut før og etter at generell instruksjonsrett over UNE ble innført:

Figur 3 Styringsforholdet mellom JD, UDI og UNE



Styring gjennom instruks: →

Styring gjennom lov og forskrifter: - - - ->

Faglig samarbeid: - - - - -

2.1.2 Klagesaksbehandlingen i UNE

UNE behandler klager på UDIs avslag på asylsøknader, søknader om familieinnvandring, oppholdstillatelser og visum. Klagesaker blir enten behandlet i en nemnd bestående av en ansatt

nemndleder og lekmedlemmer, av nemndleder alene, eller av sekretariatet. Nemndleder avgjør om saker burde behandles av en nemnd, eller om den skal behandles av nemndleder alene eller av sekretariatet. Saker som byr på tvilsspørsmål blir som regel tatt opp i nemndmøter etter å ha blitt forberedt av sekretariatet. I nemndmøter deltar en nemndleder og to nemndmedlemmer, hvor det ene medlemmet er oppnevnt etter forslag fra humanitære organisasjoner. Nemndmedlemmene utpekes tilfeldig blant et større utvalg oppnevnte nemndmedlemmer. I UNE oppnevnes nemndmedlemmer av Kongen i statsråd for en fireårsperiode. Halvparten av nemndmedlemmene foreslås av humanitære organisasjoner, og den andre halvparten av Justis – og beredskapsdepartementet, Utenriksdepartementet og Norges Juristforbund (Regjeringen, 2016)

I saker hvor det ikke er særlig tvil av betydning for avgjørelsen, kan nemndleder behandle saken alene etter sekretariatet har forberedt saken. UNE kan også delegere saker som kan behandles av nemndleder alene til sekretariatet som etter loven kan få vedtaksmyndighet. I forberedelsen av en sak, kan Landinfo, fagenheten for landkunnskap, trekkes inn etter behov. Stornemnda behandler saker av prinsipiell betydning, saker som kan få store samfunnsmessige og økonomiske konsekvenser, og saker hvor det har blitt observert ulik praksis. Både departementet og UDI kan beslutte at vedtak skal behandles i stornemnd, og departementet kan også bestemme at UDIs vedtak som er til gunst for søkeren skal overprøves i stornemnda. De fire medlemmene i stornemnda er faste. Alminnelige domstoler kan overprøve UNEs vedtak. Hovedregelen er at en asylsøker ikke har plikt til å forlate landet før UNE har behandlet klagen på det negative vedtaket fra UDI (Klagesaksutvalget, 2010, ss. 61-62).

3 Teori

Oppgavens overordnede tema og problemstilling vil analyseres ved bruk av to perspektiver innen organisasjonsteori; det instrumentelle perspektivet og kulturperspektivet. Jeg vil anvende disse perspektivene som et rammeverk for å tolke empiriske funn og sette de i en større kontekstuell sammenheng. Perspektivene alene beskriver kun visse deler av komplekse sosiale prosesser. Det er derfor ofte nødvendig å kombinere flere perspektiver og diskutere det komplekse og dynamiske samspillet (Thelen, 1999, ss. 380-381) (Christensen T. , Egeberg, Læg Reid, Roness, & Røvik, 2015, s. 206). De to perspektivene er derfor ikke å anses som motstridende i denne oppgaven, men heller komplementerende perspektiver som bidrar med ulike tilnærminger for å forklare ulikt utfall av de to beslutningsprosessen. Et av formålene med perspektivene, er å sette de empiriske funnene inn i et teoretisk rammeverk, for deretter å vurdere om funnene kan ha noen overføringsverdi på andre forvaltningsområder nasjonalt og/eller internasjonalt. I dette kapittelet vil jeg gi en innføring i perspektivene og redegjøre for hvordan de vil anvendes for å analysere oppgavens problemstilling.

3.1 Det instrumentelle perspektivet

Det instrumentelle perspektivet oppfatter organisasjoner som et teknisk instrument for å nå målsettinger (Christensen T. , Egeberg, Læg Reid, Roness, & Røvik, 2015, s. 36). Det forventes at aktørene handler formålsrasjonelt i beslutningsprosesser, noe som innebærer at de vil vurdere ulike alternativer og konsekvenser og velge det løsningsalternativet som vil føre til best måloppnåelse. Aktørenes konsekvenslogikk vil være sentralt i denne oppgaven for å forstå hvorfor det ble ulikt utfall i de to beslutningsprosessene.

3.1.1 Handlingslogikk – formålsrasjonell vurdering

Instrumentell teori bygger på en antakelse om at aktørene handler formålsrasjonelt. Dette vil si at aktørene vurderer ulike løsninger basert på en konsekvenslogikk. Formålsrasjonelle handlinger består ifølge Christensen et. al 2015 av fire elementer; i) mål og problem, ii) vurdering av alternativer, iii) (forventninger om) konsekvenser og iv) beslutningsregler (Christensen T. , Egeberg, Læg Reid, Roness, & Røvik, 2015, s. 36). Et problem forstås som en avstand mellom ønsket og faktisk situasjon. Det kan være knyttet stor uenighet til hva problemet faktisk er, problemets alvorlighetsgrad, og årsakene til at det har oppstått et problem (Rochefort

& Cobb, 1998, s. 56). En problemløsning vil ta sikte på å redusere avstanden mellom ønsket og faktisk situasjon (Christensen T. , Egeberg, Lægreid, & Røvik, 2015, s. 35). Vurderingen av ulike løsninger avhenger av aktørens problemforståelse og hva de mener er årsaken(e) til problemet. Aktørens årsaksoppfatninger påvirker med andre ord utvelgelsen av løsningsalternativer, og er derfor en viktig faktor i den instrumentelle konsekvenslogikken. Årsaksoppfatningen vil prege den videre vurderingen om hvilke løsninger som er relevante for å løse problemet, og hvilke konsekvenser de vil få (Hernes, 2012, s. 9).

En formålsrasjonell konsekvenstenkning impliserer at organisasjonen har klare mål, og at beslutningstakerne har en fullstendig oversikt over alle løsningsalternativene og kan rasjonelt beregne tilhørende konsekvenser (Christensen T. , Egeberg, Lægreid, & Røvik, 2015, s. 35). Denne antakelsen er imidlertid lite realistisk. Organisasjoner kan for det første ha komplekse og tvetydige mål. Det kan heller ikke forventes at aktørene til enhver tid har fullstendig kjennskap til alle alternative løsninger og konsekvenser. Simon (1997) skiller mellom «den økonomiske mannen» og «den administrative mannen». Der den økonomiske aktøren er fullstendig formålsrasjonell, er den administrative aktøren *begrenset rasjonell* (Simon, 1997). Beslutningstakere har begrenset kognitiv kapasitet til å ta til seg og nyttiggjøre informasjon, noe som gjør tid og oppmerksomhet til er en mangelvare. Dette vil føre til en utvelgelse av et begrenset antall løsninger og mulige konsekvenser (Egeberg M. , 1989, s. 96). Denne oppgaven baserer seg på antakelsen om at aktørene handler innenfor bestemte strukturelle rammer uten fullstendig kjennskap til alle alternative løsninger og konsekvenser.

3.1.2 Forventninger

Analysen vil ta for seg aktørens konsekvenslogikk, hvor jeg vil identifisere aktørens problemforståelser, diskutere ulike årsaksoppfatninger og vurderinger av alternativer, konsekvenser og effekter. Oppgavens forventninger ut ifra dette perspektivet er at utvidet instruksjonsmyndighet ble vedtatt i 2015, og ikke i 2010, fordi krisen fører til en endring i konsekvenslogikk hos aktørene. En hypotese er at utvidet instruksjonsmyndighet blir vedtatt fordi aktørene mener at dette vil føre til en bedre forvaltning av feltet i krisetider. En annen forventning fra dette perspektivet er at de politiske aktørene vil gjøre formålsrasjonelle vurderinger av politiske gevinster og kostnader i begge beslutningsprosessene, og at forslaget blir vedtatt i 2015 fordi krisen endrer politiske aktørers vurdering av politisk kostnad/gevinst. Det instrumentelle perspektivet bygger på antakelsen om at en aktør velger det alternativet som

gir best måloppnåelse. Et politisk parti er derfor forventet å velge den løsningen/strategien som gir størst politisk gevinst til minst mulig kostnader. Politisk gevinst kan være stemmer et parti mottar ved et valg og gjennomslag for partiets politikk på Stortinget

3.2 Det kulturelle perspektivet

Kulturperspektivet vektlegger de institusjonelle aspektene av en organisasjon og hvordan formelle og uformelle normer og verdier påvirker aktørenes adferd (Christensen T. , Egeberg, Læg Reid, Roness, & Røvik, 2015, s. 52). Philip Selznick (1957) skiller mellom begrepet organisasjon og institusjon, noe som er et godt utgangspunkt for å forstå institusjonell teori, herunder det kulturelle perspektivet. Organisasjoner blir beskrevet som «et utskiftbart redskap, et hensiktsmessig instrument som er utformet for å gjøre en jobb» (Selznick, 1997, s. 19). De er tekniske instrumenter som består av formelle strukturer, regler og målsettinger. En institusjon blir derimot beskrevet som en tilpasningsdyktig organisme som er et naturlig produkt av gradvis utviklede uformelle normer, verdier og identiteter. Når en formell organisasjon i tillegg utvikler uformelle normer og verdier snakker man om institusjonaliserte organisasjoner.

3.2.1 Handlingslogikk – eksisterende ordning legger føringer på handlingsrommet

Kulturperspektivet forstår adferd som en prosess der noen regler for hva som er passende blir valgt over andre gitt en spesiell situasjon (March & Olsen, 1989, s. 24). «The number and variety of alternative rules assure that one of the primary factors affecting behavior is the process by which some of those rules rather than others, are evoked in a particular situation» (March & Olsen, 1989, s. 24). Situasjoner kan tolkes på forskjellige måter, og aktivering av ulike situasjonsforståelser, er avgjørende for hvilke normer og regler man følger (March & Olsen, 2004, s. 9).

De kulturelle normene og verdiene som blir etablert i en organisasjons formative år vil sette sitt preg på organisasjonen og opprettholdes gjennom reproduksjonsmekanismer (Thelen, 1999, s. 387). Selv om organisasjonen tilpasser seg endrede omgivelser, forventes det at den vil være bundet av tidligere veivalg i etableringsfasen. Det kulturelle perspektivet kaller dette fenomenet for *stivhengighet*. Organisatorisk endring er en naturlig og inkrementell utvikling, og den eksisterende ordningen fungerer som et kompass som aktørene tilpasser og justerer

strategiene sine etter. Den institusjonelle identiteten og verdiene i organisasjonen har en egenverdi, noe endringsprosesser må ta hensyn til. Det forventes at det vil være motstand mot en endring som beveger seg vekk fra *stien* som ble valgt for organisasjonen i etableringsfasen. Stiavhengighetsteorien åpner likevel opp for endringer i krisesituasjoner som nødvendiggjør og fremtvinger endringer (Thelen, 1999, s. 399).

Punctuated equilibrium model, eller punktert likevekt, forklarer endring med «moments of «openness» and rapid innovation followed by long periods of institutional stasis or «lock in»» (Thelen, 2003, s. 209). Lange perioder med stabilitet følges av brudd forårsaket av for eksempel politiske eller økonomiske kriser. Kingdon (2003) omtaler dette som at *mulighetsvinduer* åpner seg som ulike aktører kan utnytte for å skape endring. Det må gjere en krise til for at fundamentale endringer skal skje (Thelen, 2003, s. 209).

3.2.2 Forventninger

Det kulturelle perspektivet forventer at tradisjoner og uformelle normer og verdier påvirker aktørers adferd. Opprettelsen av UNE var ment å avlaste departementet og skape en politisk avstand til klagebehandlingen. Således kan man hevde at det dannet det seg en 'sti' med særlige hensyn til faglig uavhengighet og rettssikkerhet. Forslaget om å innføre instruksjonsmyndighet, kan betraktes som et skritt vekk fra UNEs 'sti' som faglig uavhengig. Hypotesen utledet fra dette perspektivet, er at ulikt utfall i de to beslutningsprosessene kan forklares av at krisen i 2015 førte til ulik prioritering av forvaltningsmessige verdier enn da UNE ble opprettet i 2001. Krisen gjorde det mulig å vike fra stien, og det er forventet at hensynene til politisk styring og effektivitet vil veie tyngre enn hensynene til faglig autonomi og rettssikkerhet. Analysen vil gå ut på å identifisere hvilke verdier som prioriteres av aktørene.

4 Forskningsdesign

I de neste avsnittene vil den metodiske tilnærmingen bli redegjort for. Jeg vil først begrunne valg av case og hvordan de kan besvare problemstillingen. Deretter presenterer jeg de to metodene jeg skal anvende i analysen; 1) tekstanalyse av de offentlige dokumentene, og 2) intervjuer med sentrale aktører i de to beslutningsprosessene. Jeg vil begrunne hva formålet med de to metodene i denne oppgaven er, og hva slags informasjon de er ment å frembringe. Videre vil jeg forklare hvordan innsamlingen og utvelgelsen av empirien har foregått, og begrunne valg jeg har tatt underveis. Avslutningsvis vil jeg vurdere oppgavens metodiske styrker og svakheter når jeg diskuterer validitet og reliabilitet. Oppgaven er meldt inn til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) som har vurdert at behandlingen av personopplysninger er i tråd med personopplysningsforskriften.

4.1.1 Casestudiet

En case er en studie av et avgrenset fenomen i tid og rom. «What distinguishes the case study method from all other methods is its reliance on evidence drawn from a single case and its attempt, at the same time, to illuminate features of a broader set of cases» (Gerring, 2007, s. 29). Den kvalitative metoden ser på case som en forekomst av noe annet, en større populasjon, og det sentrale spørsmålet blir da; «what is this a case of?» (Levy, 2008, s. 2). Formålet med en casestudie er å trekke slutninger fra det spesifikke ved casen til det mer generelle.

«The specific entities of the social world – or, more precisely, specific facts about these entities – provide the basis on which generalizations must rest. In addition, we almost always learn more about a specific case by studying more general conclusions» (King, Keohane, & Verba, 1994, s. 35).

Denne oppgaven er en komparativ studie av to caser som er ment å gi en større forståelse av organisasjonsendring i krisetider. Oppgaven går i dybden på to beslutningsprosesser for å forklare hvorfor utvidet instruksjonsmyndighet over UNE ikke ble vedtatt i 2010, og vedtatt i 2015. Mine to case blir høringsprosessen i 2010 om utvidet instruksjonsmulighet over UNE, og hastebehandlingen av lovendringsvedtaket om generell midlertidig instruksjon overfor UNE i 2015. Formålet med valg av case er å undersøke hva som kan forklare ulikt utfall på samme avhengige variabel. I denne sammenheng, er avhengig variabel om utvidet instruksjonsmyndighet over UNE ble vedtatt eller ikke vedtatt.

4.1.2 Komparativt casestudie: Most similar systems design

Fordi avhengig variabel er ulik i de to beslutningsprosessene, er det nærliggende å velge et most similar systems design. Tanken bak dette designet er at det er en, eller noen få, uavhengige variabler som kan forklare utfallet. «“The investigator takes two groups’ that differ in outcome (dependent variable) and attempts to locate differences in conditions between them (independent variable) » (Lijphart, 1971). Most similar systems design forutsetter at casene er mest mulig like på de uavhengige variablene, og at det er kun er noen få variabler som kan forklare ulikt utfall (Lijphart, 1975, ss. 160-161). En utfordring med most similar design er imidlertid at det er nesten umulig å finne to case i den virkelige verden som er helt like på nesten alle forhold, og i tillegg skiller seg fra hverandre på avhengig variabel. Dette er en svakhet med utvalget av case i denne oppgaven. Det er åpenbart at de to beslutningsprosessene som denne oppgaven tar for seg er ulike på en del uavhengige variabler når det gjelder for eksempel regjering i posisjon (den rødgrønne regjeringen og den blå-blå regjeringen), behandlingsform av forslaget (høringsrunde og hastebehandling) og konteksten (normal situasjon og krisesituasjon). Likevel anses de to casene som tilstrekkelig like for å kunne sammenlignes. De to gangene forslaget ble behandlet, skjer det innenfor det samme politiske systemet. UNE og JD som organisasjoner er relativt uendrede, og styringsforholdet mellom JD og UNE er det samme i tidsrommet 2010-2015.

En utfordring med komparativ casestudie er at det er mange variabler og få enheter. Det er vanskelig å kontrollere for mange variabler, og man kan ende opp med en god del variabler som kan forklare forskjellene og likhetene mellom de to beslutningsprosessene, en såkalt kausal overdeterminering. Lijphart foreslår å fokusere på nøkkelvariablene som er teoretisk utledet (Lijphart, 1971, s. 690). En systematisk utvelgelse av variabler, er ifølge King m.fl. (1994) viktig for å komme frem til «nyttig» kunnskap:

«No description, no matter how thick, and no explanation, no matter how many explanatory factors go into it, comes close to capturing the full “blooming and buzzing” reality of the world. There is no choice but to simplify. Systematic simplification is a crucial step to useful knowledge» (King, Keohane, & Verba, 1994, s. 43).

Det vil være mange variabler som kan bidra til å forklare hvorfor instruksjonsmyndighet ble vedtatt den andre gangen, og ikke den første gangen. De uavhengige variablene i denne oppgaven utledes fra oppgavens problemstilling og teoretiske rammeverk. For å forklare ulikt

utfall i de to beslutningsprosessene, ser denne oppgaven nærmere på: krise, aktørens vektlegging av prinsipielle hensyn i forvaltningen, konsekvenslogikk og politiske gevinster/kostnader.

Sammenligningen av de to casene, behandler dem som to separate beslutningsmuligheter. Det er likevel viktig å påpeke at de på ingen måte er uavhengige av hverandre. Høringsrunden i 2010 resulterte ikke i et lovendringsforslag, men prop.16 L bygger videre på NOU2010:12. Høringen i 2010 kan på mange måter betraktes som forløpet til, og noe som tilrettela for, lovendringen i 2015. I dette tilfellet kunne de to beslutningsprosessene klassifiseres som to «within-cases», av det overordnede case om instruksjonsmyndighet overfor UNE. En definisjon kunne derfor slått de to beslutningsprosessene sammen til to stadier av én prosess, og et alternativt design kunne vært prosess-sporing. Valg av design avhenger av forskningsspørsmål;

« (...) It all depends upon the proposition in question (i.e., what sort of phenomena it is about, and hence what sort of phenomena constitutes “cases”) and on the degrees of analytic focus devoted to the individual cases» (Gerring, 2007, s. 29).

Jeg argumenterer for at det er mer hensiktsmessig for besvarelsen av oppgavens problemstilling å gjøre en komparativ studie. Grunnene til det er at det er et opphold på flere år hvor instruksjonsmyndighet over UNE forsvant fra den politiske dagsorden. Det er derfor vanskelig å spore prosessen som eventuelt fant sted i dette tidsrommet. Oppgaven er også mer opptatt av å forstå hva som var spesifikt med den tidsavgrensede situasjonen i 2015 som gjorde at instruksjonsmyndighet ble vedtatt da, og ikke i 2010.

4.2 Empirisk grunnlag

Denne oppgaven benytter seg av to kilder; 1) offentlige dokumenter fra de to beslutningsprosessene, og 2) supplerende intervjuer med nøkkelpersoner. Siden forslaget fra Klagesaksutvalget om instruksjonsmyndighet ble sendt på høring i 2009, er offentlige institusjoner, NGOer og interesseorganisasjoner godt representert gjennom offentlige dokumenter. Høringsrunden gikk ikke videre til behandling på Stortinget, og jeg har derfor ikke referat fra en parlamentarisk debatt. Dette betyr at de politiske partiene ikke er representert i de offentlige dokumentene, og det var derfor viktig å fylle dette «hullet» med intervjuer av politiske aktører om prosessen etter høringsrunden. I lovendringsprosessen i 2015, var de politiske partienes holdninger og synspunkter godt dekket av offentlig referat fra den

parlamentariske debatten. Denne gangen ble det ikke en høringsrunde, men jeg har et brev fra 18 organisasjoner hvor de fremlegger sine holdninger til instruksjonsmyndighet. Jeg intervjuet i tillegg representanter fra JD for å få det byråkratiske perspektivet på prosessen.

4.2.1 Offentlige dokumenter

Grunnlaget for oppgaven er høringsrunden om instruksjonsmyndighet i 2010, og den parlamentariske debatten, og påfølgende lovendring, om instruksjonsmyndighet i 2015. De offentlige dokumentene fra disse to prosessene er derfor viktige kilder for å besvare oppgaven. De offentlige dokumentene egner seg godt til å kartlegge aktørenes standpunkt til instruksjonsmyndighet, og som grunnlag for analyse av aktørenes argumentasjon. Fra høringsrunden i 2010 har jeg høringsbrev og høringsuttalelser til disposisjon, men ikke referat fra parlamentarisk debatt eller en lovendringsproposisjon. Enhetene som analyseres her, er høringsinstansene. I 2015 ble det ikke gjennomført en ny høringsrunde, men det var en parlamentarisk debatt om lovendringsproposisjonen prop. 16 L med et midlertidig lovendringsforslag om å innføre generell instruksjonsrett overfor UNE. Jeg har tilgang til referater fra de politiske innleggene på Stortinget, og aktørene blir i denne runden politiske partier. I tillegg ble det sendt inn et brev til partiene på Stortinget den 18.november 2015, dagen før votingen på Stortinget, undertegnet av 18 NGOer og interesseorganisasjoner med tittelen «Uforsvarlig hastebehandling får alvorlige konsekvenser for asylsøkeres rettssikkerhet». Siden det ikke ble en ny høringsrunde, gir dette brevet en innsikt i hvordan sivilsamfunnet stilte seg til forslaget.

I analysen av høringsrunden, vil jeg gjennomføre en argumentasjonsanalyse av høringsbrevet «Høring – delutredning fra utvalget for klagesaksbehandlingen – utvidet instruksjonsmyndighet over Utlendingsnemnda», og høringsinstansenes svar. Jeg har inkludert alle høringsinstansene fra høringen av delutredningen, og kun de instansene fra høringen til NOU 2010:12 som omtaler instruksjonsmyndighet over UNE. I tabellen har jeg delt inn høringsinstansene i to ulike aktørgrupper; 1) offentlige institusjoner (departementer, direktorater og tilsyn), 2) ikke-offentlige institusjoner. Av de 34 instansene som har sendt inn høringsuttalelse, har 15 svart «ingen merknader», og gir dermed ikke uttrykk for sin holdning. De resterende 19 høringsuttalelsene vil være gjenstand for analyse.

Tabell 1 Antall høringsuttalelser fordelt på aktørgruppene

| Aktørgruppe | Innkomne høringsuttalelser | Høringsuttalelser med utdypende merknad |
|-------------------------------|----------------------------|---|
| Offentlige institusjoner | 19 | 6 |
| Ikke-offentlige institusjoner | 15 | 13 |
| Totalt | 34 | 19 |

I Stortingsdebattene den 16.november og den 19.november 2015, var det i alt 37 debattinnlegg om «Prop. 16 L (2015-2016) om endringer i utlendingsloven, innstramninger», og i 20 av disse innleggende ble lovendringsforslaget om instruksjonsmyndighet overfor UNE omtalt. Aktørene er delt inn i tilhørende partigruppe, og partigruppene er deretter kategorisert som 1) regjeringspartier, 2) støttepartier, og 3) opposisjonspartier.

Tabell 2 Antall debattinnlegg fordelt på de politiske partiene

| Aktørgruppe | Debattinnlegg | Debattinnlegg som omtalte instruksjonsmyndighet |
|---------------|---------------|---|
| Regjering | 10 | 4 |
| Støttepartier | 10 | 8 |
| Opposisjon | 18 | 8 |
| Totalt | 38 | 20 |

4.2.2 Intervjuer

«Interest group and policy expert interviewing are important data collection tools in the study of interest group strategies, influence and involvement in public policy-making» (Beyers, Braun, Marshall, & De Bruycker, 2014, s. 174). Intervjuene av et utvalg sentrale aktører i begge beslutningsprosessene, ble gjennomført for å supplere analysene av de offisielle dokumentene. Intervjuene er gjennomført for å gi mer utdypende informasjon om politiske partier og

organisasjoner holdninger og argumenter, og vurderinger som ble gjort underveis som førte til at forslaget ble vedtatt/ikke vedtatt. Jeg valgte å gjennomføre intervjuene etter at jeg hadde analysert de offisielle dokumentene for å få en oversikt over informasjonen jeg allerede hadde, og hva jeg trengt å vite mer om.

Målet med eliteintervjuer var todelt; 1) å bekrefte allerede innhentet informasjon, og 2) gi ny informasjon om beslutningsprosessene. Intervjuer er særlig nyttige «for capturing more informal interactions and processes» (Beyers, Braun, Marshall, & De Bruycker, 2014, s. 176). De kan gi et verdifullt innblikk i den politiske prosessen og det som skjer på «bakrommet». Det er særlig vanskelig å bruke offisielle dokumenter som kilder til aktørenes strategier, koalisjonsbygging og potensielle interessekonflikter. Hensikten med å benytte flere datainnsamlingsmetoder, er at en slik triangulering bidrar til å belyse problemstillingen på en bedre måte, og gjør funnene mer robuste (Tansey, 2007, s. 766). Det gir meg mulighet til å teste egne foreløpige tolkninger av aktørenes holdninger og argumentasjon ut ifra de tre perspektivene, og oppgavens funn vil styrkes dersom ulike kilder bekrefter det samme (Bryman, 2004, s. 275). Siden et sentralt element i oppgaven er å kartlegge og forklare aktørenes holdninger, er intervjuene et verdifullt bidrag i så måte. Intervjuformatet gir forskeren muligheten til å gå i dybden på respondentenes tanker om sentrale problemstillinger.

Semi-strukturert intervju – formål og fremgangsmåte

Siden jeg hadde gjort dokumentanalysen på forhånd, var det noen ganske klare temaer jeg ønsket å ta opp i intervjuene. Intervjuene ble sett på som situasjoner jeg aktivt kunne utnytte for å få svar på mine forskningsspørsmål. I motsetning til survey, åpner semi-strukturerte intervjuer opp for muligheten til å stille åpne spørsmål som tillater intervjuobjektet å snakke fritt uten å måtte svare i henhold til forhåndsfastsatte kategorier. Forskeren kan på den måten få detaljert informasjon om aktørens vurderinger av, og holdninger til, sentrale problemstillinger (Tansey, 2007, s. 766). På den andre siden av skalaen, er helt ustrukturerte intervjuer, men med denne intervjuformen ville det vært vanskelig å sikre at informantene tok opp de temaene jeg ønsket å ta opp. Derfor vurderte jeg at det var mest hensiktsmessig å bruke semi-strukturerte intervjuer (Bryman, 2004, ss. 321-323).

Semi-strukturerte intervjuer gir rom for fleksibilitet og ga meg muligheten til å følge opp interessante temaer underveis i intervjuet, men den samme fleksibiliteten gjør det også vanskelig å gjenta et intervju og få de samme svarene. Det var imidlertid ikke et formål med intervjuene å få samme svar på *alle* spørsmålene. Informantene var ment å gi unike innblikk i

beslutningsprosessene, og noen kunne svare godt på noen spørsmål, mens andre kunne svare godt på andre spørsmål. Derfor tilpasset jeg intervjuguiden til hvert intervju. Jeg hadde likevel noen standardspørsmål som jeg stilte alle, og jeg hadde også forberedt standardiserte oppfølgingsspørsmål i intervjuguiden dersom hovedspørsmålene ikke ble tilfredsstillende besvart. Underveis i intervjuene, var jeg bevisst på å klargjøre eventuelle uklarheter under intervjuet ved å stille spørsmål om samme tema, men formulert på en litt annen måte. De ble i tillegg bedt om å oppsummere sine hovedpoenger. På slutten av hvert intervju ga jeg informantene mulighet til å påpeke om det var noen viktige elementer jeg hadde utelatt i mine spørsmål som var avgjørende for besvarelsen av oppgavens problemstilling.

Alle intervjuene ble tatt opp på bånd etter godkjenning fra informanten, for deretter å bli transkribert. Dette ble gjort for å sikre at analysen baserer seg på nøyaktig informasjon fra informantene, og ikke kun på forskerens egen hukommelse av, og tolkninger gjort under, intervjuene.

Utvalg

Intervjuobjektene kan karakteriseres som ressurssterke informanter og ble valgt fordi de hadde inngående kunnskap om oppgavens problemstilling. Utvalget er basert på forskerens egen kjennskap til empirien etter dokumentstudiene og hvilke aktører som er relevante. Utvelgelsesprosessen kan derfor karakteriseres som et formålsutvalg. Som første steg i utvelgelsesprosessen, brukte jeg eget nettverk for å få anbefalinger om hvem jeg burde kontakte i de politiske partiene. Deretter søkte jeg opp hvem som innehadde stillinger i JD som knyttet dem til beslutningsprosessene. Jeg anså det som viktig å få dekket perspektivene fra to sentrale aktørgrupper i denne oppgaven; byråkrater og politikere, fra begge beslutningsprosessene. Det var også positivt dersom de hadde vært involvert i begge prosessene, og kunne sammenligne.

Jeg kontaktet aktuelle intervjuobjekter direkte på e-post med en forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet. Det første utvalget baserte seg på kjennskap til informantens stillinger og hvem de representerte, men det er ikke alltid åpenbart hvem som sitter med den relevante informasjonen for en utenforstående. Snøballmetoden supplerte derfor som utvalgsstrategi. I e-posten ble de oppfordret til å henvise meg til andre aktuelle kandidater dersom de ikke hadde anledning til å stille, eller ikke hadde kjennskap til prosessene. Alle som responderte var positive til forespørselen, men enkelte henviste meg til andre de mente hadde bedre forutsetninger til å gi relevant informasjon.

Jeg gjennomførte totalt seks intervjuer, hvorav et intervju var med to personer til stede. Det totale antallet nøkkelinformanter er derfor syv personer. Informantene har bakgrunn fra JD, Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstre og Universitetet i Oslo. De er personer som hadde en sentral rolle i en, eller begge, av beslutningsprosessene, og/eller innehadde relevant fagekspertise. Utvalget inkluderer en tidligere statssekretær i JD, tidligere ekspedisjonssjef i Utlendingsavdelingen i JD, seniorrådgivere i Utlendingsavdelingen i JD, en politisk rådgiver i Høyre, tidligere medlem og leder av kommunal og forvaltningsutvalget på Stortinget og en jussprofessor. Fellesnevneren for alle informantene, er at de har lang erfaring innenfor innvandringsfeltet. Noen kunne si noe om begge prosessene, mens andre kun hadde kjennskap til en av dem. Under er en oversikt over hvilke informanter og deres daværende stilling som gir informasjon om hvilke prosesser:

Tabell 3 Oversikt over informanter

| Høringen 2010 | Lovendringen 2015 |
|--|--|
| Leder av kommunal og forvaltningskomiteen på Stortinget (SV) | Leder av kommunal og forvaltningskomiteen på Stortinget (SV) |
| Statssekretær i JD (Ap) | Statssekretær i JD (Ap) |
| Jussprofessor | Jussprofessor |
| Ekspedisjonssjef i Utlendingsavdelingen | Seniorrådgiver i JD |
| | Spesialrådgiver i JD |
| | Politisk rådgiver (H) |

4.2.3 Argumentasjonsanalyse

Jeg vil gjennomføre en argumentasjonsanalyse av samtlige dokumenter. Formålet med argumentasjonsanalysen er å kartlegge hvordan aktørene stiller seg til instruksjonsmyndighet og hvordan de argumenterer for sine holdninger. Argumentasjonsanalyse som metode benyttes for å gi et empirisk grunnlag for å forklare hvorfor aktørene er for eller mot instruksjonsmyndighet. Den har i hovedsak tre formål; i) et deskriptivt, rekonstruere

argumentasjonen ii) preskriptivt, vurdere om argumentasjonen lever opp til visse normer og iii) argumentasjonens beviskraft (Bergström & Boréus, 2000, s. 91).

Formålet med denne metoden er å rekonstruere argumentasjonen ved å finne én eller flere *teser*, eller en spissformulering. Tesen som aktørene begrunner i denne oppgaven er om de er for eller imot instruksjonsmyndighet. Et *argument* støtter eller tar avstand til en tese. Den tenkte motstanderen vil så spørre hvordan man gikk fra argument til påstand, noe som fører oss videre til den tredje byggesteinen; *warrant*, eller en mer generell begrunnelse. Jeg vil identifisere argumentene som begrunner deres holdninger. Argumentasjonsanalysen vil være avgjørende for å finne aktørens konsekvenslogikk og hvordan de prioriterer ulike forvaltningshensyn i de to prosessene.

4.3 Validitet

Validitet handler om hvor sikker man kan være på at det man ønsker å måle faktisk måles, og sier noe om gyldigheten til oppgavens slutninger (Hellevik, 2002, s. 183).

Indre validitet handler om gyldigheten til årsakssammenhenger. Hvor sikker er man på at observert effekt av uavhengig variabel på avhengig variabel stemmer (Lund, 2002, s. 105)? En metodisk stryke ved å velge casestudie, er at casestudier gir en god forståelse av prosesser og kausalmekanismer. Jo mer informasjon man har om en case, jo mer sikkert kan man fastslå om en årsakssammenheng er sann eller ikke, og desto større sannsynlighet har man for å avdekke spuriøse sammenhenger (Gerring, 2007, s. 43). Dette gir oppgaven en god indre validitet. Ved å studere to beslutningsprosesser, kan jeg ta et dypdykk i prosessene og få en bedre forståelse av hva som var avgjørende for at det ble ulikt utfall.

Ytre validitet handler om generaliseringspotensialet til oppgavens slutninger: kan studien si noe sikkert om et større univers (Lund, 2002, s. 107)? Casestudien har en metodisk svakhet når det gjelder å generalisere funnene til et større univers på grunn av få enheter, noe som gir lav ytre validitet. Oppgaven tar kun for seg to case for å belyse styringsforhold i statsforvaltningen, og funnene kan derfor ikke automatisk generaliseres til organiseringen av andre politikkområder i forvaltningen i Norge og i eventuelt andre land. Generalisering er ikke hovedformålet med denne analysen. Konklusjonene knyttes først og fremst til teoriens relevans i møte med empirien (Blatter & Blume, 2008, s. 336). Likevel gir casestudien et godt utgangspunkt for å generere hypoteser som kan testes på et større utvalg ved at den bidrar med

innsikt i ulike hensyn som står mot hverandre i organiseringen av forvaltningen på et mer overordnet nivå. Formålet med oppgavens analyse er å gå videre fra det rent deskriptive til å si noe om mer generelle kausalmechanismer. Oppgaven anvender organisasjonsteori, og funnene kan således settes inn i et teoretisk rammeverk om offentlige organisasjoner og bidra til å teste teoretiske hypoteser.

4.4 Reliabilitet

Reliabilitet handler om oppgavens etterprøvbarehet: hadde man fått de samme resultatene dersom man hadde gjennomført undersøkelsen på nytt med det samme materialet (Hellevik, 2002, s. 183)? Oppgaven er en dokumentstudie som suppleres av intervjuer. Disse ulike metodene for innhenting av data byr på ulike reliabilitetsutfordringer.

En reliabilitetsutfordring i dokumentstudier er tolkning av tekst og aktørers argumenter. Tolkning er subjektiv øvelse og kan være farget av ulike erfaringer, roller og perspektiver. «Det er ofte vanskelig å gå i forskerens egne fotefar for å etterprøve funnene» (Bratberg, 2014, s. 12) Resultatene kan variere fra forsker til forsker, noe som er en utfordring for reliabiliteten. Dokumentene som er gjenstand for analyse i denne oppgaven er offentlige og tilgjengelige for alle. Dette gjør det mulig å etterprøve de slutningene som trekkes i denne oppgaven, noe som styrker reliabiliteten.

Semi-strukturerte intervjuer er mer utfordrende å gjenta og etterprøve enn for eksempel et strukturert intervju fordi de er mer fri og fleksibel i intervjuformen. Fordi rekkefølgen på spørsmålene og oppfølgingsspørsmålene ikke alltid er lik, kan ulike forskere få ulikt resultat selv om de intervjuer de samme personene. I tillegg, er informantene i denne undersøkelsen svært ressurssterke medlemmer av den politiske – og byråkratiske eliten og har en del erfaring med intervjusituasjoner. Informantene kan bevisst, eller ubevisst, manipulere informasjonen de gir, rasjonalisere historier om hvordan noe skjedde, og ha en egen agenda med informasjonen de gir (Andersen, 2006, ss. 282-292).

Intervju som metode har mange styrker. I denne oppgaven er intervjuer særlig verdifullt fordi de gir et unikt innblikk i politiske prosesser, samtidig som at intervjuer er en anledning til å teste hypoteser som man har utledet fra dokumentanalysen. Det er likevel knyttet en del utfordringer til intervju som en form for datainnsamling. For det første er det vanskelig å replisere de samme intervjuforholdene i en ny undersøkelse (Bryman, 2004). Det kan hende at det ikke er de samme som intervjuer, eller at ikke alle informantene kan stille opp. Informantene

kan for eksempel ha fått en ny jobb i mellomtiden som har gitt dem et nytt perspektiv, eller at tiden som har gått har endret deres syn på situasjonen. Informasjonen informantene gir avhenger av deres hukommelse, noe som ikke alltid er en reliabel informasjonskilde. Dette kan være en særlig svakhet med denne undersøkelsen som tar for seg to prosesser som skjedde henholdsvis to og syv år tilbake i tid. Informantene er travle mennesker som har arbeidet med mange ulike saker som har krevd deres oppmerksomhet siden da. Derfor var det viktig med en god forberedelse, slik at jeg kunne vurdere svarene deres ut ifra egne forkunnskaper og rettlede dem med faktakunnskaper dersom de stod fast. Jeg sendte også en e-post med overordnede temaer som forberedelse til intervjuet.

5 Empiri

Organiseringen av klagebehandlingen de siste tiårene viser at avveilingen av de fire forvaltningshensynene har vært i konstant spenning og påvirket styringsforholdene i utlendingsforvaltningen. Politisk styring fra departementet og den faglig autonomien til UNE har vist seg å stå i et motsetningsforhold til hverandre. I de følgende avsnittene vil jeg gjennomgå den historiske utviklingen på feltet. Deretter vil jeg gjøre en kartlegging av de offentlige dokumentene fra høringsrunden i 2010 og lovendringsprosessen i 2015, supplert av intervjuer med nøkkelpersoner fra begge prosessene.

5.1 Historisk utvikling på utlendingsfeltet

Utlendingsforvaltningen opererer under spesielle forutsetninger som ofte er utenfor riktets kontroll. Større omfang asylankomster de siste tiårene, og stor variasjon i ankomsttall fra år til år, har preget politikkområdet og organiseringen av forvaltningen. I noen år vil behovet for saksbehandlere være større og kapasiteten må bygges opp, mens i andre år vil behovet være mindre og kapasiteten må bygges ned. Politiseringen av utlendingsfeltet har økt i takt med ankomsttallene, noe som reflekteres i organiseringen av utlendingsforvaltningen.

«Tidligere var det etablert at det var flyktningers og asylsøkeres rettigheter som skulle være styrende for ankomsttallene og styringen av disse. Under argumentasjonen for (..) innstramminger har hensynet til nasjonen, belastningen på mottakssystem, sammen med den manglende byrdefordelingen i Europa blitt trukket inn. Det har med andre ord vært en dreining fra rettighetsfokus til et nasjonalstatsfokus» (Brekke, Aarset, Andenæs, & Lidén, 2010, s. 17).

Perioder med høye ankomsttall har satt i gang organisatoriske reformer og innstrammingsiltak med en stadig større vektlegging av nasjonale interesser fremfor asylsøkerens rettigheter.

5.1.1 Etableringen av UNE

Justis – og politidepartementet fremla i 1996 et forslag om å opprette en uavhengig klagenemnd. Forslaget ble begrunnet med at departementene i hovedsak burde være sekretariater for politisk ledelse, og at den generelle forvaltningspolitiske utviklingen tilsa at et så stort antall vedtak i enkeltsaker som det var snakk om burde behandles i et fristilt organ.

«Utflytting av fagadministrasjon til frittstående direktorater kunne skape bedre betingelser for klargjøring av mål og langsiktig tenkning. Det kunne være vanskelig å frigjøre kapasitet til planlegging og policy-utvikling med et stort departement som har mange enkeltsaker å hankses med» (Christensen T. , s. 135).

Den politiske belastningen hadde blitt for stor. Et annet viktig hensyn var rettsikkerheten til søkerne. De var av den oppfatning at et domstolslignende organ ville kunne oppnå større tillit hos klageren og i befolkningen generelt. Nabolandene hadde alle etablerte klagenemnder på dette tidspunktet, og Norge hang sådan etter i en mer generell utvikling i Skandinavia og i Europa (St.meld.nr.21, 2003-2004, s. 9).

Forslaget ble behandlet i to omganger. Den første runden satt Ap i regjering, og forslaget møtte blandet respons hos opposisjonen. Høyre og FrP var imot forslaget, mens Sp, KrF og SV var imot at Regjeringen skulle si fra seg ansvar på noe de anså som et svært sensitivt politikkområde. Det ble forhandlet frem et kompromiss om å opprette en flytkningnemnd som kun skulle behandle asylsaker, som i Danmark og Finland. Året etter la derimot Bondevik 1 – regjeringen frem det opprinnelige forslaget om å opprette en utlendingsnemnd på nytt, og denne gangen fikk de flertall, med unntak av Høyre og FrP. Utlendingsnemnda ble opprettet i 2001 som et uavhengig, domstolslignende klageorgan og lagt under Kommunal – og regionaldepartementet.

En av forklaringsfaktorene for at vedtaket gikk igjennom, ifølge Christensen m.fl. (2006) var at sentrumpartiene ble mer positive til forslaget når de selv satt i regjering og opplevde kapasitetsproblemer i Justisdepartementet. Dette ble underbygget av informantene som mente at erfaringene fra Bondevik 1- regjeringen, som opplevde å bli utfordret på mange asylsaker om å gripe inn i enkeltsaker og omgjøre avgjørelser, gjorde at man ønsket å skjerme politikerne fra det store engasjementet som slike saker ofte kan skape.

Ønsket om fristilling og utflytting av saker var i tråd med den rådende reformbølgen New Public Management, som innebar klarere skiller mellom politikk og administrasjon og mer autonomi til fagorganer (Røvik, 2007, ss. 34-37). Det ble ansett som uforenelig med UNEs mandat å styre gjennom instruksjer, og departementet mistet samtidig instruksjonsmyndighet over UDI (Ot. prp. nr. 38 (1995-1996), s. 10).

UNE ble opprettet som et domstolslignende organ og reflekterer sådan kryssende og til dels motstridende forvaltningshensyn. I intervjuet med jussprofessoren ble politikernes tvetydige ønsker diskutert. På den ene siden ønsket politikerne å skjerme seg fra ansvar for

disse sakene, men på den andre siden er dette også et politikkfelt som politikerne mener de legitimt sett burde kunne styre. Han mente at disse motstridene hensynene har ligget der hele tiden uten å ha blitt avklart på noen måte gjennom nemndordningen. Dette mente han forklarte hvorfor spenningen mellom politisk styring og faglig autonomi fortsatt preger organiseringen av utlendingsfeltet.

5.1.2 Behov for styring og kontroll

Evalueringen av UNE i 2003 var i hovedsak positiv til UNEs virkemåte, men observerte inkonsistens i praksisen til UNE og UDI, noe som fra et rettsikkerhetsperspektiv var problematisk (rhKnoff, 2003, s. 175). Det ble derfor gjennomført endringer i Utlendingsloven i 2005 for «større grad av styring når det gjeld praksis i utlendingssaker for å sikre at praksisen er i samsvar med politiske mål og prioriteringar» (St.meld.nr.21, 2003-2004, s. 13) . Det ble opprettet en stornemnd som kunne vurdere saker av prinsipiell karakter som skulle være retningsgivende for begge organene, i tillegg til en felles landkunnskapsenhet. Det var i hovedsak UDIs praksis som ble strammet inn ved at departementet fikk adgang til å gi generelle instruksjer til UDI, samtidig som de kunne bringe UDIs positive og negative vedtak inn for UNEs nyopprettede stornemnd. Forslagene møtte lite politisk uenighet til tross for at flertallet av høringsinstansene var skeptiske til innstramningene (Christensen, Læg Reid, & Ramslien, 2006, ss. 98-103).

Høringsprosessen avdekket skepsis mot økt politisk styring. Høringsinstansene var bekymret for at saksbehandlingen kunne bli mer tilfeldig og kortsiktig, noe som ville gå utover kvaliteten på saksbehandlingen. Departementets tilsvaret var at de generelle instruksene ville være i tråd med gjeldene lov og internasjonale forpliktelser, og at instruksene ville være av en klargjørende art uten vesentlige inngriper i uavhengigheten til hverken UDI eller UNE. Vedtaket om mer politisk styring etter en fristilling av et organ er et typisk post- New Public Management-tiltak (Røvik, 2007, ss. 34-37). Selv om styringsforholdet til UNE ikke ble særlig påvirket av vedtaket i denne runden, viste innstramningen overfor UDI at politikerne ønsket mer kontroll over utlendingsfeltet.

5.2 Utredning om utvidet instruksjonsmyndighet over UNE

Den 19.juni 2009 oppnevnte Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) Klagesaksutvalget ved kongelig resolusjon for å utrede en ny klageordning for utlendingssaker. I flertallsregjeringens politiske plattforms kapittel 17, fremgikk det «at regjeringen vil, med bakgrunn i anbefalingene til det offentlige utvalget som er nedsatt, vurdere hvordan klagesaksbehandlingen bør organiseres for best å ivareta muligheten for politisk styring, rettssikkerhet, effektiv saksbehandling, samt legitimitet» (Den rødgrønne regjeringen, 2009). Utvalget ble ledet av psykiater og divisjonsdirektør Øystein Mæland, og bestod av en professor, mangfoldskonsulent, fylkesnemndleder, lagdommer, advokat og rektor, og ble bistått av et sekretariat knyttet til Justis – og politidepartementet som bestod av en sekretariatsleder og en seniorrådgiver. I tillegg til møter med utlendingsforvaltningen i Norge, gjennomførte de en studietur til Danmark og Sverige for å studere hvordan klagesaksbehandlingen ble organisert i de respektive landene.

I et brev fra AID 13.oktober 2009, ble utvalget bedt om å forsere vurderingen vedrørende instruksjonsmyndighet. I utvalgets mandat punkt 14 står det at utvalget bes særlig å vurdere om departementet skulle kunne få adgang til å gi generelle instruksjoner om behandling av enkeltsaker, samt om det var grunnlag til å tillate at departementet og regjeringen kunne forelegges prinsipielle enkeltsaker for uttalelse/og eller avgjørelse (Justis - og politidepartementet , 2010). Delutredningen om instruksjonsmyndighet ble overrakt den 23.mars 2010 med høringsfrist 1.oktober 2010, og 29.november 2010 ble NOU 2010:12 Ny klageordning for utlendingssaker overrakt med høringsfrist 1.oktober 2011.

Mælandsutvalgets anbefaling

Mælandsutvalget konkluderte med at departementets tilgjengelige styringsmuligheter over UNE ikke i tilstrekkelig grad ivaretok hensynet til politisk styring og effektivitet, og at innføring av stornemnda ikke hadde vært et effektivt virkemiddel for å avklare praksis mellom UDI og UNE. Misforholdet mellom instruksene til UDI og praksisen i UNE hadde medført manglende gjennomføring av ønskede tiltak på feltet fra departementets side. Utvalget understrekte at det var behov for politisk styring på utlendingsfeltet på grunn av «de store økonomiske og sosiale konsekvensene innvandringspolitikken kan ha» (Justis - og politidepartementet , 2010, s. 133). Utvalget foreslo å dele opp klagebehandlingen i to organer; «utlendingsklage» og

«flyktningnemnd». Utlendingsklage skulle behandle klager på oppholdssaker som familieinnvandring, opphold i forbindelse med arbeid og studier, reisebevis og utlendingspass. Flyktningnemnd skulle behandle klage på asylsaker. Forslaget fra klagesaksutvalget innebar at departementet skulle kunne gi UNE generelle instruksjoner om lovtolkning, skjønnsutøvelse, faktum (hvilke forhold som skal ligge til rette for oppholdstillatelse) og saksbehandling knyttet til oppholdssaker. De ville innføre mer politisk styring over «utlendingsklage» i form av en generell instruksjonsadgang. Utvalget mente imidlertid at lovtolkningen i asylsaker burde være unntatt fra departementets instruksjonsadgang over UNE. Vurderingen av om flyktningstatus gir lite rom for politiske overveielser, og det politiske handlingsrommet er begrenset på grunn av internasjonale forpliktelser. Hensynet til demokratisk legitimitet får dermed mindre betydning sammenlignet med den velferdsmessige betydningen det får for den enkelte. I slike saker, ble det antatt at UNE med sin sterke faglige kompetanse og innsikt ville kunne sikre legitimiteten til klagebehandlingen på en bedre måte (Klagesaksutvalget, 2010, ss. 148-149).

Utvalgets flertall foreslo å gi departementet generell instruksjonsmyndighet over klagesaksbehandling med unntak av asylfeltet, det vil si vurderingen om asylsøker skal få beskyttelse. Mindretallet, bestående av ett medlem i utvalget, mente at departementet også skulle ha instruksjonsadgang over faktuelle forhold som skulle legges til grunn i asylsakene. Mælandsutvalget anbefalte ikke en ordning som ga departementet eller regjeringen instruksjonsadgang i enkeltsaker. Instruksjonsadgang i enkeltsaker vil si at politisk ledelse kan instruere UNE om hvordan de skal behandle en spesifikk klagesak, i motsetning til at de gir generelle instruksjoner om hvordan en gruppe søkere skal behandles. Det var utvalgets forståelse at instruksjon av enkeltsaker hadde klare begrensninger som styringsvirkemiddel og ville være svært tidkrevende.

JD sendte forslaget fra Mælandsutvalget ut på høring og ba om høringsinstansenes syn på forslaget. I de neste avsnittene vil jeg kartlegge høringsinstansenes svar.

5.2.1 Kartlegging av aktørene i høringsrunden 2010

Hver enkelt høringsinstans klassifiseres som for eller imot utvidet instruksjonsmyndighet. Noen av aktørene i høringsrunden kommer med utdypende merknader uten å ta stilling til om de er for eller imot utvidet instruksjonsmyndighet. De vil jeg plassere i en nøytral tredje kategori. Kategorien «offentlige institusjoner» inkluderer departementer, direktorater, tilsyn, regjeringsadvokaten og riksadvokaten. Det var til sammen 19 offentlige instanser som svarte

på Justis- og politidepartementets høringsbrev, og av disse 19 svarte 13 høringsinstanser «ingen merknader». De gjenstående 6 høringsinstansene blir gjenstand for analyse, og disse er Fornyings- administrasjons – og kirke departementet (FAD), Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), Integrerings – og mangfoldsdirektoratet (IMDi), Utlendingsnemnda (UNE), Utlendingsdirektoratet (UDI) og Regjeringsadvokaten (RA). Blant de ikke-offentlige institusjonene som inkluderer fagforeninger (LO og Akademikerne i UNE), juridiske organisasjoner (Advokatforeningen, JURK, Jus-Buss, Jusshjelpa i Nord-Norge og SRM), interesseorganisasjoner for innvandrere (NOAS, Norsk Folkehjelp og Antirasistisk senter) og religiøse organisasjoner (Oslo Bispedømmeråd og Kirkerådet, MRK) ble det sendt inn til sammen 15 høringsuttalelser, hvorav 13 av dem hadde utdypende kommentarer om instruksjonsmyndighet.

Tabell 4 Oversikt over holdningene til høringsinstansene

| For instruksjonsmyndighet | Nøytral | Imot instruksjonsmyndighet |
|--|--|--|
| FAD IMDi UDI Akademikerne i UNE KIM | Difi UNE RA | Advokatforeningen LO Antirasistisk senter JURK Juss-Buss Jusshjelpa i Nord-Norge SMR NOAS Norsk Folkehjelp Oslo Bispedømmeråd MRK |

Som tabellen over viser, så gikk ingen av de offentlige institusjonene direkte imot utvidet instruksjonsmyndighet. Aktørene fra den offentlige forvaltningen støttet enten aktivt forslaget om å innføre instruksjonsmyndighet eller var nøytrale, mens ikke-statlige aktører, som hovedsakelig arbeidet for innvandrere og asylsøkeres interesser, var imot instruksjonsmyndighet.

Offentlige institusjoner: Mer politisk styring fører til bedre samordning og en mer effektiv saksbehandling

De som støttet forslaget, var hovedsakelig de offentlige institusjonene. De begrunnet sin støtte til forslaget med at det var et behov for å forhindre tilfeller av misforhold mellom departementets instruksjer til UDI og UNEs praksis, og at det følgelig ville tydeliggjøre overfor søkere og allmennheten hvilke retningslinjer som var gjeldende på feltet. Departementets adgang til å instruere UNE ville derfor styrke hele utlendingsforvaltningens legitimitet og innvandrerbefolkningens rettsikkerhet. Et gjennomgående argument var at første- og andreinstansen burde ha samme rammebetingelser for saksbehandlingen. Instruksjon ville, ifølge UDI, føre til at det ble mindre behov for praksisavklaring, noe som kunne ta lang tid. Lik instruksjonsadgang ville derfor kunne bidra til å redusere saksbehandlingstiden, og være positivt med hensyn til effektivitet (UDI, 2010). Generell instruksjonsmyndighet ble av de offentlige instansene ikke sett på som et hinder for en rettssikker behandling av klagesakene. Instruksene ville uansett måtte være innenfor rammene av lover og forskriftsbestemmelser på området, og man ville derfor ivareta hensynet til rettssikkerhet og legitimitet. Akademikerne i UNE mente at det fortsatt ville være en reell to-instansprøving i enkeltsaker «innenfor de legitime rammer som er fastsatt på politisk nivå» (Akademikerne i UNE, 2011).

Ikke- offentlige institusjoner: Mer politisk styring svekker rettssikkerheten til søkerne

Det var en gjennomgående bekymring for at det ikke lenger ville være en reell to-instansbehandling av sakene når de samme momentene skulle bli vektlagt av både UDI og UNE. I følge de juridiske organisasjonene, ville en slik ordning kunne føre til en svekket tiltro til systemet og mer uforutsigbare styringsforhold formet av skiftende politiske behov heller enn av hensyn til klagerens rettssikkerhet. Dette mente de ville føre til en mindre forståelig og mer kompleks utlendingsrett som det ville være vanskelig for søkerne å orientere seg i. Siden klagesaksbehandlingen ble flyttet ut av departementet, har avstanden til sakene svekket departementets kompetanse og derfor var det problematisk at departementet skulle kunne instruere, mente de. Hensynet til politisk styring ble allerede tilstrekkelig ivaretatt, og ordningen med påvirkning gjennom lov og forskrift førte til en god balanse med hensyn til politisk styring og rettssikkerhet. NOAS bemerket også at hensynet til nemndmedlemmene tilsa at instruksjonsmyndigheten ikke burde bli utvidet. Instruksjer fra departementet ville innskrenket nemndmedlemmenes skjønnsutøvelse, noe som ville kunne føre til at de måtte delta i avgjørelser som de kunne synes var problematiske. Siden nemnda består blant annet av

organisasjoner, ville en slik innskrenkning av skjønnsutøvelse kunne gjøre det mindre attraktivt å delta i behandlingen av klagesaker (NOAS, 2011).

Advokatforeningen mente at forslaget fjernet seg fra det som var forutsetningen for at UNE ble opprettet. Prinsipielt støttet Advokatforeningen at UNE burde gjøres om til et domstolsorgan fordi de mente at rettssikkerhet best bevares gjennom uavhengige organer, og at rettssikkerhet burde være det dominerende hensynet i vurderingen av UNEs organisering. Advokatforeningen påpekte også at utvalget hadde viet lite oppmerksomhet til hvordan politisk styring kunne svekke effektiviteten dersom instruks er stadig ble endret og politikerne var lite bevisste når det gjaldt rettsreglenes innhold. Siden høringsfristene for en forskrift er svært korte, mente de at det var vanskelig å se hvordan departementet ikke skulle ha den nødvendige muligheten til å kunne respondere raskt på utilsiktede situasjoner (Advokatforeningen, 2010).

Den norske kirke støttet ikke forslaget om å innføre en utvidet instruksjonsmyndighet overfor UNE. De mente, i likhet med de juridiske organisasjonene, at organiseringen som den var ivaretok en fornuftig balanse mellom hensynet til politisk styring og rettssikkerhet, og at økt politisering av innvandringsfeltet snarere burde tilsi en tyngre vektlegging av rettssikkerhet enn hensynet til politisk styring. De var også bekymret for at instruksjonsmyndighet ville svekke UNE som institusjon, og gjøre UNE som andreinstans langt på vei overflødig.

UNEs høringsbrev

UNE tok ikke noe standpunkt til om departementet burde gis instruksjonsmyndighet, men de kom med flere betraktninger om forslaget. En av disse betraktningene var at likebehandlingsprinsippet ikke måtte strekkes så langt at UNE indirekte måtte følge departementets instruks til UDI. UNE måtte kunne stå fritt til å prøve direktoratets praksis. Det var også et forbehold at instruksene ikke skulle være så detaljerte at det ikke ville gjenstå et juridisk rom for skjønnsutøvelse. UNE ville måtte forholde seg til gjeldende konvensjonsforpliktelser, og en instruks måtte i så måte ikke innskrenke folkerettslige forpliktelser. Det ble også satt spørsmålsteget ved om instruks ville kunne forhindre sprikende avgjørelser mellom UDI og UNE, da departementet neppe kunne gi en instruks hver gang UNEs saker reiste spørsmål om praksis. Dessuten er instruks også åpne for tolkning, og man kunne derfor ikke forvente at det ikke ville forekomme ulike resultater i tvilsspørsmål, mente de. Når det gjaldt hensynet til effektivitet, var de heller ikke overbevist om at instruks ville føre til en effektivitetsgevinst totalt sett, jamfør utvalgets henvisning til at departementet kunne bruke lang

tid på å utforme instruksjer til UDI. Tilslutt påpekte de at departementet ville kunne oppleve et økt press om å anvende instruksjonsmyndigheten enn hva som var tilfellet med UDI fordi sakene som UNE behandler fører oftere til oppmerksomhet i media siden de er siste instansen (UNE, 2011).

5.2.2 Intervjuer om høringsrunden

De offisielle dokumentene i høringsrunden gir et godt innblikk i høringsinstansenes syn på instruksjonsmyndighet, men gir ikke innsikt i hva de politiske partiene mente. Regjeringspartiene Arbeiderpartiet (Ap), Senterpartiet (Sp) og Sosialistisk Venstre (SV) utgjorde til sammen en flertallsregjering som kunne valgt å innføre instruksjonsmyndighet hvis de ville. Det var derfor interessant å få en bedre forståelse av disse partienes holdninger til instruksjonsmyndighet. Intervjuene av nøkkelpersoner fra denne prosessen ga innsikt i hvordan regjeringen vurderte forslaget, og hvorfor prosessen ikke gikk videre etter NOU'en.

Hva skjedde etter høringen?

Et nærliggende spørsmål i 2010 er hva som skjedde med forslaget etter høringsrunden? I hvilket steg i beslutningsprosessen ble det bestemt at man ikke skulle gå videre med forslaget? Etter høringsrunden fins det ingen offentlige dokumenter siden forslaget ikke gikk videre til en stortingsdebatt. Intervjuene med daværende statssekretær i JD (Ap), ekspedisjonssjefen i utlendingsavdelingen, og leder for kommunal – og forvaltningskomiteen (SV), ga et verdifullt innblikk i prosessen etter høringen, noe som var viktig for å dekke dette kunnskapshullet.

Informantene beskrev prosessen som følgende: JD behandlet høringsinnspillene i innvandringsavdelingen, så ble det løftet det opp til politisk ledelse i innvandringsavdelingen. Deretter ble det diskutert internt i departementet mellom byråkratiet og politisk ledelse med oppfølgingsspørsmål som ble utredet av byråkratiet. Videre ble det arbeidet politisk hvordan regjeringspartiene skulle forholde seg til forslaget. Et fraksjonsnotat ble sendt ut og deretter behandlet i storfraksjonen bestående av regjeringspartienes medlemmer i kommunal – og forvaltningskomiteen. Beslutninger i en flertallsregjering forankres i det man bestemmer seg for i storfraksjonen. Etter forhandlinger innad i regjeringen, ble det enighet om å ikke gå videre med utredningens forslag om å innføre generell instruksjonsmyndighet i oppholdssaker.

Hvem styrte innvandringspolitikken i regjeringen?

Det var Ap som styrte innvandringsfeltet i regjeringen, selv om samarbeidspartiet med SV ble tatt hensyn til. Sp fulgte hovedsakelig Aps linje på dette området. Dersom Ap hadde gått inn for instruksjonsmyndighet, så ville det mest sannsynlig ha gått i gjennom, noe som også var oppfatningen til representanten fra SV. I intervjuet med statsråden fra Ap, kom er det frem at det var store spenninger innad i Ap på innvandringsfeltet fra ytterste venstre til ytterste høyre. I følge informanten fra Ap var det en komplisert øvelse å balansere de ulike synene i politikkkutformingene på dette området for partiet.

Prinsipielle vurderinger

SV var prinsipielt motstandere av å stramme inn gjennom instruksjoner av hensyn til rettssikkerhets – og likebehandlingsprinsippet. De mente at forskrifter sikret likebehandling selv om prosessen er litt mer kronglete byråkratisk, og at politisk innblanding var uheldig når det hadde blitt bestemt at UNE skulle være et domstolslignende organ. Representanten fra SV mente at viljen til å gjennomføre svært smale forskrifter var dessuten et argument for at man ikke trengte instruksjonsadgang, for eksempel Maria Amelie-saken hvor Arbeiderpartiet lagde en forskrift så smal at det nærmest kun gjaldt henne (11 har fått opphold etter «Lex Amelie»). Selv om instruksjoner er et enklere styringsmiddel, er de utilgjengelige for offentligheten og derfor vanskelig å ha debatt om.

Politiske vurderinger

Informantene fra Ap og SV drøftet politiske gevinster og kostnader. De mente at de politiske kostnadene knyttet til å ta forslaget videre var for høy i 2010. For det første var ankomstbildet annerledes enn i 2008 og det kom langt færre asylsøkere i perioden utredningen var på høring og ble behandlet i fraksjonen. Innstramminger var ikke lenger høyt oppe på dagsorden, og ble derfor ikke prioritert. Det var dessuten ikke noe bred støtte for forslaget i høringsrunden.

For det andre, var forslaget i seg selv komplisert fordi det skilte mellom instruksjon i oppholdssaker og asyl, noe som gjorde det vanskelig å kommunisere utad. De mente det var viktig fra et politisk ståsted at et forslag kan kommuniseres godt i offentligheten. Både daværende statssekretær og leder for kommunal og forvaltningskomiteen, var enige i at det ikke var ideelt at utvalget skilte mellom instruksjon i oppholdssaker og asylsaker. Man ønsket en renere linje hvor man ikke måtte forklare hvorfor det i oppholdssaker bare gjelder halvveis at

UNE er et domstolslignende organ, mens for asylsaker så gjelder det i større grad. Det var med andre ord liten politisk gevinst fordi det var et vanskelig forslag å kommunisere utad.

For det tredje, var det store motsetninger om innvandringspolitikk internt i regjeringen mellom den restriktive fløyen i Arbeiderpartiet, og den mer liberale fløyen i Arbeiderpartiet og SV, som gjorde det vanskelig å drive forslaget frem. Oppsummert var de politiske kostnadene for store, og de politiske gevinstene for få, til at Ap valgte å gå for forslaget. Informantene var samstemte i denne forklaringen.

5.3 Storskog- krisen i 2015

5.3.1 Asylforliket

Asylforliket ble presentert den 19.november 2015. Dette var en politisk avtale om tiltak for å møte flyktningkrisen ble seks av de åtte partiene på Stortinget ble enige om tiltak for å møte flyktningkrisen. SV og MDG var ikke med på forliket. I de 18 punktene som ble presentert, oppfordret Stortinget regjeringen om blant annet å sikre raskere retur av personer som ikke hadde behov for beskyttelse (Regjeringen, 2015). Asylforliket ble vedtatt av Stortinget 3. desember i forbindelse med innstilling fra finanskomiteen om nasjonalbudsjettet 2016 og forslaget til statsbudsjett 2016. Med asylforliket som politisk plattform, ble det foreslått endringer i utlendingsloven som skulle legge til rette for raskere retur av grunnløse asylsøknader til trygge tredjeland.

I en instruks fra Justis- og beredskapsdepartementet til UDI, ble UDI pålagt å gjøre en rask vurdering av om asylsøknader fra personer som reiste til Norge fra Russland kunne nektes realitetsbehandling (jf.§32 i Utlendingsloven). Ifølge departementet holdt det ikke å instruere bare UDI for å håndtere denne situasjonen, det var også nødvendig å kunne instruere UNE (Justis - og beredskapsdepartementet, 2015).

5.3.2 Lovendringsforslaget: Prop. 16 L (2015-2016) Endringer i utlendingsloven (innstramninger)

I regjeringsplattformen til Høyre og FrP stod det at de ville «arbeide med å følge opp NOU 2010:12 og vurdere forslagene om en ny og bedre klageordning for utlendingssaker» (Høyre

og Fremskrittspartiet, 2013). Lovendringsproposisjonen prop.16L er derfor i tråd med regjeringens politiske plattform,

”For i større grad å sikre politisk styring av utlendingsfeltet i denne ekstraordinære situasjonen, foreslås det at departementet får samme instruksjonsmyndighet over UNE som det allerede har over UDI. I større grad enn tidligere er det nødvendig at spørsmål om lovtolkning og praksisavklaringer kan besvares og gjennomføres raskt. Dette ivaretas bedre gjennom en instruksjonsadgang enn dersom departementet må foreta endringer i lov eller forskrift for å kunne styre UNEs praksis ("Prop. 16 L Endringer i utlendingsloven (innstramninger)", 2015- 2016, s. 6).

Formålet med lovendringsforslagene var å legge til rette for at de som hadde behov for beskyttelse fikk det, og returnere personer uten reelt beskyttelsesbehov til land der de tidligere har hatt opphold. Signaleffekten var også viktig for å forhindre at asylsøkere uten reelt beskyttelsesbehov kom til Norge.

Noen av dem som nå kommer har behov for beskyttelse, mens andre ikke har det. Det er særdeles viktig å sørge for at personer som kommer fra trygge tredjeland, kan henvises tilbake dit, og at dette skjer raskt. I tillegg til at dette har betydning for de personene det gjelder, vil det også sende et signal som kan føre til at færre asylsøkere uten beskyttelsesbehov kommer til Norge ("Prop. 16 L Endringer i utlendingsloven (innstramninger)", 2015- 2016, s. 6).

Lovendringsforslaget var å oppheve §76 annet ledd og tredje punktum som la begrensninger på departementets alminnelige instruksjonsadgang i utlendingssaker. Det ble imidlertid ikke foreslått å endre § 77 første ledd som beskriver UNE som et uavhengig organ. Departementet besluttet også å gjøre et unntak fra hovedregelen om alminnelig høring med hensyn til behovet for å kunne gjennomføre endringene raskt. Vurderingen fra departementets side var at dette hensynet gikk foran offentlige og private organisasjoners mulighet til å uttale seg om forslaget. Det blir også vist til høringen i 2010 om departementets instruksjonsadgang overfor UNE, hvor utvalgets flertall foreslo å gi departementet samme instruksjonsmyndighet over klageinstansen som over førsteinstansen (UDI). Mælandssutvalget foreslo den gang at retten til beskyttelse skulle være unntatt fra instruksjoner ("Prop. 16 L Endringer i utlendingsloven (innstramninger)", 2015- 2016, ss. 6-9). I motsetning til Klagesaksutvalgets forslag, mente departementet at det var behov for å instruere også på asylfeltet.

Forslaget ble vedtatt med et flertall på Stortinget og skal bli tatt opp til vurdering i januar 2018.

5.3.3 Kartlegging av aktørene i lovendringsprosessen 2015

Prosessen

JD utarbeidet Prop. 16 L (2015-2016) med forslag om generell instruksjonsmyndighet overfor UNE. Lovendringsforslagene i proposisjonen ble ikke komitebehandlet, men gikk rett til stortingsdebatt. Forslaget ble behandlet i to runder på Stortinget. I den første stortingsdebatten den 16. november 2015, ble det først diskutert og votert over hvorvidt vedtaket skulle hastebehandles uten å oversendes til komitébehandling (Stortinget, 2015a). Vanligvis blir lovforslag først lagt frem for Stortinget, før de deretter sendes til en av de faste fagkomiteene. Komiteene vil deretter gjerne invitere til høringer for å få innspill fra fagpersoner og direkte berørte, før komiteen avgir en innstilling som behandles i Stortinget i plenum i to omganger (Stortinget, 2017). Audun Lysbakken foreslo å sende alle innstrammingsforslagene i Prop. 16 L til komitébehandling, mens Knut Arild Hareide kom med et forslag om å sende kun vedtaket om instruksjonsadgang til komitébehandling. Lysbakkens forslag ble ikke bifalt med 90 mot 9 stemmer, og heller ikke Hareides forslag ble bifalt med 87 mot 16 stemmer (Stortinget, 2015b). Dermed ble det vedtatt at lovendringsforslagene i Prop. 16 L skulle hastebehandles. Den 16. november foreslo KrF at loven oppheves fra og med 1. januar 2018. Dette ble vedtatt med 55 stemmer for og 50 stemmer imot (Høyre og FrP) (Stortinget, 2015b). Arbeiderpartiet la til at det skulle komme en evaluering av lovendringene etter to år som måtte gi rom for høring. Dette ble enstemmig vedtatt. §76 annet ledd annet og tredje punktum ble foreslått opphevet slik at departementet kunne gis samme instruksjonsmyndighet over UNE som det hadde over UDI. Dette ble bifalt med 95 mot 10 stemmer (Venstre, SV og MDG var imot). I andre runde, snudde KrF og foreslo følgende:

«Lovvedtaket bifalles ikke. Anmerkning: Romertall I § 76 annet ledd annet og tredje punktum antas å burde lyde: Departementet kan heller ikke instruere Utlendingsnemnda om lovtolkning eller skjønnsutøvelse. Departementet kan instruere om prioritering av saker» (Stortinget, 2015c).

Dette ble nedstemt med 15 for (KrF, Venstre, SV og MDG), og 85 imot (Ap, H, FrP, Sp) (Stortinget, 2015c). Midlertidig instruksjonsmyndighet over UNE ble dermed vedtatt. Under er en oversikt over hvilke partier som var for og imot forslaget om utvidet instruksjonsmyndighet over UNE:

Tabell 5 Oversikt over holdningene til de politiske partiene

| For instruksjonsmyndighet | Imot instruksjonsmyndighet |
|---------------------------|----------------------------|
| Ap | SV |
| H | V |
| FrP | KrF |
| Sp | MDG |

Regjeringspartiene

Regjeringspartiene Høyre (H) og Fremskrittspartiet (FrP) hadde til sammen 10 debattinnlegg, hvorav 4 av dem hadde utdypende kommentarer om instruksjonsmyndighet. Begge regjeringspartiene var for å innføre utvidet instruksjonsmyndighet over UNE, og begrunnet sitt standpunkt med behovet for å få kontroll over situasjonen med mange asylkomster, og redde asylinstituttet fra kollaps. Målet var todelt; 1) det var viktig å frigi kapasiteten til de personene som hadde et reelt beskyttelsesbehov, og ikke bruke tid og ressurser på de åpenbart grunnløse asylsøkerne, og 2) Forhindre at personer som ikke hadde et reelt behov for beskyttelse kom til Norge.

Regjeringen mente de andre innstramningstiltakene ville få liten effekt dersom UNE utviklet en annen praksis i Russland-sakene. Den viktigste grunnen de oppgir for å instruere UNE, er at UDI og UNE ville kunne være uenig i om Russland var et trygt land å returnere asylsøkerne til og dermed utvikle ulik praksis. Det var derfor viktig å forsikre seg om at UNE fulgte de politiske føringene. Muligheten til å instruere UNE mente de ville være tidsbesparende når det gjaldt avklaring av praksis, samtidig som det ville føre til en riktig og rettferdig behandling av søknadene. Schou (H) mente at av og til hadde man ikke tid til å vente på avklaring gjennom lov og forskrift, og at det måtte være mulig å styre UNE gjennom instruks i situasjonen de stod overfor. Justis – og beredskapsminister Anundsen (FrP) understrekte at den ekstraordinære og alvorlige situasjonen krevde at de politiske myndighetene hadde en helt annen kontroll og styring med praksis enn hva som var tilfellet da daværende lovverk ble utformet. Han mente dessuten at ikke var grunn til å bekymre seg for forsvarlig

andregangsbehandling siden forvaltningen alltid måtte forholde seg til internasjonale konvensjoner og forvaltningsrettslige prinsipper.

Støttepartiene

Støttepartiene Kristelig Folkeparti (KrF) og Venstre (V) hadde 10 debattinnlegg totalt, og i 8 av dem ble instruksjonsmyndighet diskutert. Venstre var hele tiden imot forslaget om instruksjonsmyndighet. Et av hovedargumentene imot instruksjonsmyndighet, var oppfatningen av at UNE ikke lenger ville være et uavhengig klageorgan, noe som gikk mot formålet med opprettelsen av UNE, og at søkerne derfor ikke ville få en reell to-instansbehandling. Venstres leder, Trine Skei Grande viste til at «Det er en lang erfaring fra mange partier i regjering som har gjort til at vi har kommet til det systemet vi har i dag, med å flytte avgjørelsene i disse sakene bort fra politikerne».

Et annet argument var at instruksjonsmyndighet over UNE ikke var et svar på utfordringene på Storskog. Stortingsrepresentant Skjelstad (V) mente at proposisjonen fremstilte instruksjon som et mer generelt behov for politisk styring og raskere avklaring, og ikke som et ledd i håndteringen av Storskog-situasjonen. Han mente at slik forslaget var presentert var det langt mer omfattende enn Storskog-situasjonen krevde. Det var dessuten ironisk at en lovsak, som ble behandlet i ekspressfart på Stortinget, argumenterte for en raskere avklaring enn det som er mulig å gjøre med lov og forskrifter. Hastebehandlingen, mente han, var et godt eksempel på at det var mulig å gjennomføre raske lovendringer dersom det var nødvendig. Venstre mente at forslaget var langt mer omfattende og vidtrekkende enn situasjonen på Storskog krevde, og at dersom det kun var situasjonen på Storskog som var bakgrunnen for forslaget, burde det ha vært avgrenset til situasjonen.

KrF støttet Regjeringens forslag i første runden med stortingsdebatt, men fremmet et forslag om å sende det til komitebehandling, noe de ikke fikk gjennomslag for. Partiet trakk sin støtte til forslaget da det skulle voteres over den 19.november. Begrunnelsen var at de mente instruksjonsmyndighet var en prinsipiell avgjørelse som ikke måtte hastebehandles.

Opposisjonen

Opposisjonspartiene Arbeiderpartiet (Ap), Senterpartiet (Sp), Sosialistisk Venstre (SV) og Miljøpartiet de Grønne (MDG) hadde 18 innlegg til sammen, hvorav 8 av dem omhandlet

instruksjonsmyndighet. Halvparten av opposisjonspartiene var for utvidet instruksjonsmyndighet, mens den andre halvparten er imot.

Ap og Sp delte regjeringspartienes syn på at det var riktig å innføre instruksjonsmyndighet i lys av Storskog-situasjonen. De mente at det derfor var behov for raske avslag på grunnløse asylsøknader, noe Aps leder Jonas Gahr Støre sa ville være «det klart sterkeste signal utad om at det er lite å vinne på å søke asyl i Norge dersom man ikke har et reelt behov for beskyttelse» (Støre 2015). De brukte også samme argumentasjon som regjeringspartiene og sa at de støttet forslaget for å sikre ens forståelse av lovverket på innvandringsfeltet, og dermed raskere saksbehandling. Ap understreket at de ønsket å bidra konstruktivt i en situasjon som krevde det.

SV og MDG var enige i at situasjonen på Storskog krevde ekstraordinære tiltak, men var uenig i at instruksjonsmyndighet burde være et slikt tiltak. De vektla rettssikkerhet og UNEs uavhengighet, og var kritiske til det de mente var en re-politisering av klagesaksbehandlingen Talsperson for MDG, Rasmus Hansson sa at «UNEs uavhengighet er et svært viktig prinsipp «(...) det er effektivitetshensyn, og ikke rettssikkerhetshensyn, som ligger til grunn for regjeringens forslag». Han anklaget også Regjeringen for å benytte en ekstraordinær situasjon til å gjennomføre generelle innstramninger overfor mennesker på flukt, når Norges innsats heller burde blitt styrket.

SV syntes det var vanskelig å forstå at instruksjonsmyndighet skulle ha noe å si for situasjonen på Storskog, og mente at regjeringen derimot benyttet seg av en hastebehandling av forslaget for å få gjennom det de hadde ivret for lenge. SVs partileder Audun Lysbakken sa i sitt innlegg at «det er vanskelig å forstå, og proposisjonen prøver ikke en gang å argumentere for det, at det punktet skal ha noen ting å si for situasjonen på Storskog» (Lysbakken, 2015). Det ble også uttrykt en bekymring for hvordan generell instruksjonsmyndighet ville påvirke behandlingen av enkeltsaker. Stortingsrepresentant Marit Andersen (SV) påpekte at hvis man kan instruere på fakta på et generelt grunnlag, vil det påvirke grunnlaget for hvordan de enkelte sakene ble vurdert. Derfor vil også generell instruksjon påvirke enkeltsaker helt tydelig, mente hun.

Sivilsamfunnet

Siden det ikke ble en høringsrunde i forkant av stortingsvoteringen, hadde sivilsamfunnet begrensede muligheter til å si sin mening om forslaget. Det ble likevel sendt et brev til Stortinget

som var undertegnet av 18 organisasjoner, deriblant Advokatforeningen, Amnesty, Flyktningshjelpen, NOAS, Norsk Folkehjelp og Helsingforskomiteen. I dette bevet tok de klart avstand til forslaget og uttrykte bekymring over behandlingen av lovforslaget. Organisasjonene kom med en samlet oppfordring til partiene om å si nei til forslaget. De var sterkt kritiske til hvordan regjeringen gikk fram og mente at behandlingsprosessen var uforsvarlig. De mente at innføring av instruksjonsmyndighet ville være en kontroversiell og dyptgripende systemendring som ville svekke asylsøkeres rettssikkerhet dramatisk. Politisk styring av UNE når det gjelder lovtolkning, prinsipper for skjønnsutøvelse og landinformasjon, ville, ifølge organisasjonene, føre til at UNE ikke lenger var en reell andreinstans i behandlingen av sakene (Norsk Folkehjelp, 2015).

5.3.4 Intervjuer om lovendringsprosessen

Prosessen

Etter hvert som det kom flere asylankomster, og mange over Storskog, ble Stortinget enig i å trekke i nødbremsen. Instruksjonsmyndighet over UNE ble foreslått som et innstrammingsiltak fordi man ville lage en instruks om flyktninger som hadde hatt et opphold i Russland. Man ønsket å kategorisere Russland som et trygt tredjeland slik at disse søknadene ikke skulle realitetsbehandles. For at dette skulle gjennomføres, mente informantene fra JD og Høyre at det var viktig å forsikre seg om at både UDI og UNE ville følge disse retningslinjene slik at grunnløse asylsøkere raskt kunne returneres.

Informantene i JD sa at de aldri hadde jobbet så raskt med et lovendringsforslag før, men arbeidet ble lettere av at de kunne bygge videre på høringsrunden i 2010. JD beskrev situasjonen som dramatisk. Det var ikke bare de høye ankomsttallene, men også situasjonens uoversiktlige natur. De visste ikke hva som kunne skje videre på Storskog eller i Europa for øvrig, og hvordan det ville utvikle seg videre. I tillegg skjedde dette midt i budsjettforhandlingene, og man måtte sitte og planlegge for dette budsjettmessig på grunn av store kostnader knyttet til asylankomstene.

Politiske betraktninger

Det var en politisk konsensus om at tiltak måtte på banen for å løse krisen. Asylforliket fikk et bredt flertall. I forliket stod det at regjeringen skulle iverksette nødvendige tiltak raskt for å forhindre at grunnløse asylsøkere skulle komme til landet. Vedtakene som ble innført var et

resultat av asylforliket. Etter å ha bruk mye tid og ressurser på å forhandle frem et asylforlik, anså ikke regjeringen det som nødvendig å kjøre forslagene gjennom en komitebehandling, vel vitende om at de hadde flertallet bak seg, og tok det heller rett til salen.

Informanten fra Høyre trodde ikke at instruksjonsmyndighet ville ha kommet opp som et forslag fra regjeringen dersom det ikke hadde vært en krise. Høyres politiske rådgiver bemerket at hvis man skal få gjennom saker på Stortinget kreves det flertall, noe som gjør at et parti må velge sine politiske saker/kamper med omhu. Det er alltid knyttet politiske kostnader til endringer, og han så ikke hvordan forslaget om utvidet instruksjonsmyndighet ville få stor appell hos velgerne.

Informanten fra Ap sa at som et ansvarlig styringsparti innså Ap at regjeringen måtte få fullmakter til å få kontroll på situasjonen, og var derfor villig til å være en konstruktiv samarbeidspartner i så måte. Ap ville ikke havne i en situasjon hvor FrP ikke fikk noen av virkemidlene de ønsket seg, da de lett kunne skylde på Ap for å være unnvikende. Den politiske kostnaden i deres øyne ville vært for stor dersom de ikke støtte regjeringens forslag, gitt innrammingen av saken. Intervjuene avdekket at det hadde antakeligvis hatt lite, eller ingenting å si for utfallet om den rødgrønne regjeringen hadde sittet med makten.

6 En teoretisk drøfting av empirien

I analysen vil forvaltningshensynene politisk styring, faglig autonomi, rettssikkerhet og effektivitet, bli tolket ulikt av de to perspektivene. Det instrumentelle perspektivet vil se på forvaltningshensynene som instrumentelle verktøy for å bedre måloppnåelse. Det kulturelle perspektivet vil se på de fire hensynene som verdier som kan prioriteres ulikt i en forvaltning. De tre hypotesene som ble presentert i innledningen vil i denne delen bli testet i møte med empirien. Deretter vil deres forklaringskraft bli diskutert i lys av problemstillingen.

6.1 Det instrumentelle perspektivet

Det instrumentelle perspektivet forventer at aktørene handler formålsrasjonelt, noe som innebærer en vurdering av ulike alternativer og konsekvenser, for deretter å velge det løsningsalternativet som vil føre til best måloppnåelse (Christensen T. , Egeberg, Lægreid, Roness, & Røvik, 2015, s. 36). Høringen i 2010 og lovendringsprosessen i 2015 bærer preg av instrumentell organisasjonstenkning ved å fokusere på formell organisasjonsstruktur som løsning på problemet. I 2010 ble et utvalg bedt om å vurdere hvordan klagesaksbehandlingen i utlendingsforvaltningen burde organiseres for å ivareta muligheten for politisk styring, rettssikkerhet, rask og effektiv saksbehandling og legitimitet. Det at et utvalg med fagekspert ble utnevnt, og høringsinstanser blir oppfordret til å komme med innspill om hvordan ulike former for organisering best ivaretok disse hensynene, viser en arbeidsprosess som var basert på rasjonell konsekvenslogikk. Selv om lovendringsprosessen i 2015 ikke hadde en høringsrunde, baserte den seg på vurderinger fra høringsrunden i 2010.

I de neste avsnittene vil H1 og H2 testes mot empirien. Jeg vil først analysere den mer generelle konsekvenslogikken i 2010 som handlet om mer politisk styring fører til en bedre organisering av forvaltningen eller ikke. Deretter vil jeg analysere om den generelle konsekvenslogikken fra 2010 endrer seg i møte med Storskog-krisen. Til slutt vil de politiske partienes konsekvenslogikk vedrørende politiske kostnader og gevinster analyseres for å se om krisen endret partienes vurdering.

6.1.1 Konsekvenslogikk for økt måloppnåelse i 2010

Ulik problemforståelse

Mælandsutvalget ble bedt om å utrede organiseringen av UNE for å undersøke om de fire forvaltningshensynene ble ivaretatt på en tilfredsstillende måte. Utvalget kom frem til at de tilgjengelige styringsmulighetene ikke i tilstrekkelig grad ivaretok behovet for effektiv politisk styring (Klagesaksutvalget, 2010). De oppfattet at det var en avstand mellom ønsket og faktisk situasjon, og at mer politisk styring ville føre til bedre måloppnåelse på organiseringen av forvaltningen. I høringsrunden skiller høringsinstansene allerede lag når det gjelder problemforståelse. De er enten enig med Mælandsutvalgets problemforståelse eller mener at hensynet til politisk styring allerede er ivaretatt i den eksisterende ordningen.

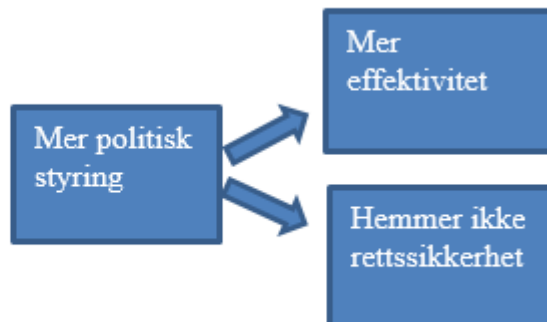
De offentlige institusjonene var enig i utvalgets vurdering. De mente det var behov for å forhindre tilfeller av misforhold mellom departementets instruks til UDI og UNEs praksis og tydeliggjøre overfor søkere og allmennheten hvilke rammebetingelser som gjaldt på feltet. UDI viste til at praksisavklaring kunne ta lang tid, noe som påvirker effektiviteten i saksbehandlingen. Akademikerne i UNE påpekte også at det ikke var tilfredsstillende muligheter for å ansvarliggjøre politikerne på utlendingsfeltet med de tilgjengelige styringsmulighetene (Akademikerne i UNE, 2011).

NGOene og interesseorganisasjonene mente at hensynet til politisk styring allerede var godt ivaretatt og at det var tilstrekkelig at politisk styring var begrenset til lov og forskrift, og at det var en god balanse med hensyn til politisk styring og rettssikkerhet. Informanten fra SV viste til Maria Amelie-saken hvor Ap hadde laget en så smal forskrift at det nærmest kun gjaldt henne. Viljen til å gjennomføre smale forskrifter var et argument for at man ikke trengte instruksjonsadgang, mente han.

Ulik konsekvenslogikk – vurdering av effekter og konsekvenser

Videre skiller aktørene seg på hva de tror konsekvensene og effektene av å innføre mer politisk styring blir. De som mente at det ikke var tilstrekkelige muligheter for politisk styring, støttet et forslag som innebar mer politisk styring, noe som de mente ville kunne effektivisere saksbehandlingen uten at det gikk utover søkeres rettssikkerhet.

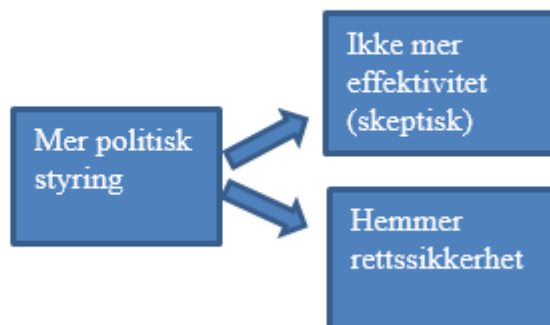
Konsekvenslogikk 1:



De offentlige instansene i høringsrunden argumenterte for at mer politisk styring ville føre til raskere praksisavklaring fordi prosessen med å utforme en instruks er raskere og de kan være mer detaljerte. Like rammebetingelser for første – og andreinstansen mente de ville minske behovet for praksisavklaring, noe som ville redusere saksbehandlingstiden. Instruksjonsmyndighet ville også kunne ha en positiv effekt på den demokratiske legitimiteten gjennom ansvarliggjøring av statsråden. Mer samordning ville tydeliggjøre overfor allmennheten hvilke retningslinjer som gjaldt på feltet. Dette ville virke positivt inn på legitimiteten og tilliten til UNE, noe IMDi mente også ville være positivt med hensyn til innvandrerbefolkningens rettssikkerhet. Siden instruksene uansett måtte følge lover og forskriftsbestemmelser på området, var det en generell oppfatning hos de som støttet forslaget at det ikke ville gå utover rettssikkerheten. Det er verdt å merke seg at flere høringsinstanser som var for instruksjonsmyndighet, hadde som forbehold at det ikke skulle instrueres i asylsaker. Dette ble vurdert som en svakhet i det komparative designet fordi skillet mellom oppholdssaker og asylsaker ikke ble brukt i lovendringsforslaget i 2015. Videre analyse vil derimot vise at dette hadde lite å si for ulikt utfall.

NGOene og interesseorganisasjonene mente at hensynet til politisk styring allerede var godt ivaretatt, og var derfor imot et forslag som innebar mer politisk styring. De mente at det ville gå utover rettssikkerheten til søkerne, og var dessuten skeptiske til at det vil få noen effektivitetsgevinst.

Konsekvenslogikk 2:



Motstanderne fokuserte på de potensielt negative effektene av instruksjonsmyndighet på rettssikkerheten til brukerne og hvordan det ikke ville bli en reell to-instansbehandling. De mente at en slik ordning ville svekke tiltroen til systemet fordi det ville bli mer uforutsigbare styringsforhold som var formet av skiftende politiske behov. Det ble påpekt at utvalget hadde viet lite oppmerksomhet til hvordan politisk styring kunne svekke effektiviteten dersom instruks stadig kunne bli endret. Dessuten kunne politikerne være lite bevisste når det gjaldt rettsreglens innhold, noe som ville kunne skape misforståelser og uklarheter. Motstanderne mente at det ikke nødvendigvis var mye effektivitetsgevinst å hente ved å bruke instruks fremfor forskrifter. Høringsfristene for å lage en forskrift er svært korte, og de viste også til departementet kunne bruke lang tid på å utforme en instruks. Eventuelle effektivitetsgevinster veide ikke opp for at prosessen for å lage en forskrift var mer åpne og transparente, og bedre forankret gjennom høring. Denne skepsisen delte UNE som heller ikke var overbevist om at instruks ville føre til en effektivitetsgevinst totalt sett. De var også tvilende til at instruks ville kunne forhindre sprikende avgjørelser hos UDI og UNE siden departementet ikke kunne sende en instruks hver gang det ble reist spørsmålsteget om praksis. Det ville dessuten være rom for tolkning i instruksene, og i tvilsspørsmål ville det være vanskelig å forhindre at det kunne forekomme ulik praksis.

Aktørene skilte seg når det gjaldt hva de mente ville sikre legitimiteten til klageorganene; politisk styring eller faglig uavhengighet. De som støttet forslaget mente at det var viktig å gi departementet instruksjonsadgang for å tydeliggjøre overfor søkere og allmennheten hvilke retningslinjer som gjaldt på utlendingsfeltet. Den demokratiske legitimiteten ville kunne sikres gjennom ansvarliggjøring av statsråden. Motstanderne derimot, mente at mer politisk styring ville føre til uforutsigbare styringsforhold, noe som ville føre til at utlendingsretten ble mer kompleks og vanskeligere for søkere å forholde seg til. Dette mente

de ville redusere klageinstansens legitimitet. Her blir to ulike aspekter av begrepet 'legitimitet' satt opp mot hverandre; legitimitet knyttet til den politiske ledelsens evne til å gjennomføre politiske målsettinger, og legitimitet knyttet til at UNEs saksbehandling oppfyller krav om rettssikkerhet og faglig kompetanse.

Oppsummert, hadde høringsinstansene to problemforståelser i 2010, Dette førte til to ulike konsekvenslogikker som gikk ut på om mer politisk styring vil føre til en bedre forvaltning eller ikke. Intervjuene med nøkkelpersoner fra regjeringspartiene i denne prosessen, viste at SV var enig i konsekvenslogikk 2. Aps konsekvenslogikk er mer usikker. De hadde initiert delutredningen om utvidet instruksjonsmyndighet, men hadde store uenigheter innad i partiet om forslaget. De landet til slutt på organiseringen av klagesaksbehandlingen var tilfredsstillende som den var. Høyre og Frp, regjeringspartiene i 2015 som fremmet forslaget om utvidet instruksjonsmyndighet, var enig med utvalgets vurdering også i 2010. Høringsrunden i 2010 var en mer generell og prinsipiell diskusjon som gikk ut på om mer politisk styring kunne brukes som et verktøy for nå målsetningen om en bedre organisering av forvaltningen på utlendingsfeltet. Det interessante spørsmålet er om denne generelle diskusjonen endrer seg i møte med Storskog-krisen i 2015. Hadde aktørene en annen konsekvenslogikk i 2015?

6.1.2 Konsekvenslogikk for økt måloppnåelse i 2015

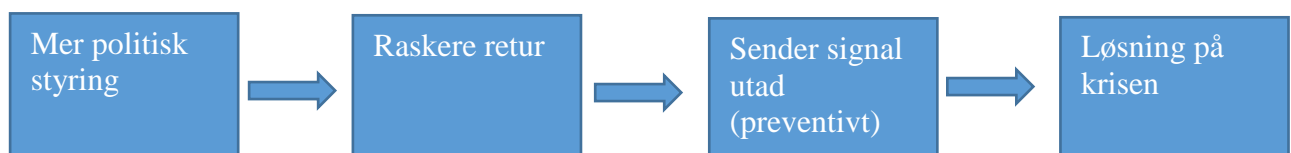
Den prinsipielle handlingslogikken i 2010 når det gjelder organisering og forvaltningshensyn, går også igjen i 2015. Dette kan vi se i lovendringsproposisjonen fra JD som bygger på høringen, og i brevet som et knippe interesseorganisasjoner sender til politikerne. Man kan også finne de igjen i hvordan de ulike politiske partiene argumenterer for og imot utvidet instruksjonsmyndighet på Stortinget. FrP argumenterer for eksempel for at det er et behov for å sikre ens praksis mellom UDI og UNE, og SV advarer mot å re-politisere klagebehandlingen. Intervjuene avdekket at den prinsipielle problemforståelsen hadde vært stabil i de politiske partiene. Noe som var spesifikt for 2015 var at det ikke lenger kun var en prinsipiell diskusjon, men det var i tillegg en krise som måtte løses. En ny konsekvenslogikk skiller motstandere og de som støtter; er instruksjonsmyndighet en god løsning på Storskog-krisen?

Lik problemforståelse

Den gjennomgående problemforståelsen til aktørene i 2015 var at mottakssystemet var sterkt belastet av de høye ankomsttallene over den norsk-russiske grensen på Storskog. Fordi mange asylsøkere som krysset grensen fra Russland ikke flyktet fra krig og forfølgelse, og følgelig ikke trengte beskyttelse, ble mottakssystemet derfor unødig belastet. Tid og ressurser ble stjålet fra de som faktisk trengte beskyttelse, og tilliten til asylsystemet ble dermed svekket. Kjernen i denne argumentasjonen er at det eksisterer et skille mellom de som har et beskyttelsesbehov og de som ikke har det, og at det er viktig at mottakssystemet har kapasitet til å ta beslutninger om hvem som skal komme hit og hvem som skal returneres. Motstanderne av forslaget delte den samme kriseforståelsen og logikken om at raskere retur av grunnløse asylsøkere ville føre til at de som faktisk har beskyttelsesbehov kan få hjelp.

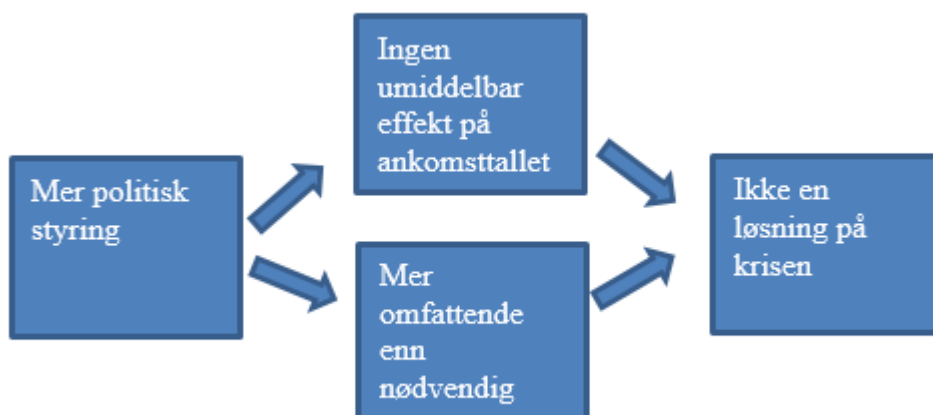
Vurdering av konsekvenser – er utvidet instruksjonsmyndighet en løsning på krisen?

Aktørene skilte seg i synet på om mer politisk styring i form av utvidet instruksjonsmyndighet ville være en løsning på krisen i mottakssystemet. De som støttet forslaget om instruksjonsrett overfor UNE, presenterte det som en løsning som, sammen med de andre lovendringene, ville «frigjøre kapasitet i hele asylkjeden» (Anundsen, 2015). Det var dessuten et viktig poeng at utvidet instruksjonsmyndighet ville kunne føre til raskere retur av grunnløse asylsøkere. «Raske avslag på grunnløse asylsøknader vil være det klart sterkeste signal utad om at det er lite å vinne på å søke asyl i Norge dersom man ikke har et reelt behov for beskyttelse» (Støre, 2015). De partiene som støttet forslaget, mente med andre ord at det var en naturlig kobling mellom problem og løsning. Denne konklusjonen ble støttet av informanten fra Høyre, som mente at forslaget var en direkte og naturlig konsekvens av krisen, og ikke ville ha kommet opp på dagsorden dersom det ikke situasjonen hadde krevd det.



Selv om det var en generell oppfatning av krise i mottakssystemet, var ikke alle overbevist om at dette hadde betydning for om instruksjonsrett burde bli vedtatt eller ikke. KrF endret for

eksempel standpunkt den 19. november fordi de ønsket komitébehandling av noe de anså som en særdeles prinsipiell avgjørelse, noe SV og MDG var enige i. De som var imot instruksjonsrett påpekte at det ikke nødvendigvis var selvforklarende hvordan vedtaket var en løsning på utfordringene på Storskog. De mente forslaget var mer omfattende og dyptgripende enn situasjonen på Storskog krevde. Dette kommer tydelig fram i Lysbakken (SV) sitt innlegg hvor han sier at «*det er vanskelig å forstå, og proposisjonen prøver ikke engang å argumentere for det, at det punktet¹ skal ha noen ting å si for situasjonen på Storskog*» (Lysbakken, 2015). Retten til asyl er lovbundet og styrt av internasjonale konvensjoner, og det er derfor i utgangspunktet lite rom for forvaltningsskjønn og politiske overveielser når det gjelder hvem som har rett på asyl. For motstanderne av forslaget var koblingen mellom problem og løsning oppfattet som litt tilfeldig, og regjeringen ble blant annet beskyldt for å bruke krisen strategisk for å få flertall gjennom en hastebehandling av et forslag de lenge hadde ønsket å få gjennomslag for².



De samme argumentene fra høringsrunden gikk hovedsakelig igjen da det ble vurdert om mer politisk styring av UNE ville være en løsning på krisen i mottakssystemet. Storskog-krisen endret aktørenes generelle konsekvenslogikk overraskende lite. Den eneste aktøren som endret konsekvenslogikk var Ap. I 2010 var Ap på vippen. Det var motstridende konsekvenslogikker innad i Ap om mer politisk styring av UNE var en god løsning eller ikke. I 2015 argumenterte Ap derimot for at instruksjonsmyndighet var en løsning på krisen. Men hadde Ap også supplerende motiver for å støtte forslaget?

¹ Les «utvidet instruksjonsmyndighet»

² Se Haave (2015) for en mer inngående analyse av regjeringen som policy-entreprenør.

6.1.3 Politisk gevinst og kostnad – instrumentell handlingslogikk

Det instrumentelle perspektivet bygger på antakelsen om at en aktør velger det alternativet som gir best måloppnåelse. Et politisk parti er derfor forventet å velge den løsningen/strategien som gir størst politisk gevinst til minst mulig kostnader. Politisk gevinst kan være stemmer et parti mottar ved et valg og gjennomslag for partiets politikk på Stortinget. En av oppgavens hypoteser er at ulikt utfall i 2010 og 2015 kan forklares av at krisen endret de politiske aktørenes vurdering av politisk gevinst og kostnader – er dette tilfellet?

I 2010 hadde Ap, Sp og SV flertallet på Stortinget. Intervjuene med informanter fra Ap og SV avdekket at det var Ap som styrte innvandringsfeltet, men at det var intern spenning i partiet om innvandringspolitikken med en liberal og restriktiv fløy. Sp fulgte Ap i innvandringspolitikken, mens SV stod for en liberal retning i innvandringspolitikken. Det var Ap som hadde initiert delutredningen om muligheten for utvidet instruksjonsmyndighet. Høringsrunden viste at det var stor motstand mot forslaget fra sivilsamfunnet, og SV var prinsipielt imot forslaget. For Ap viste det seg å være en utfordring å finne en løsning som ville forene de ulike kreftene innad i partiet. Siden antall asylsøkere hadde gått ned, var det ikke like mye press fra omgivelsene på å vise handlekraft i innvandringspolitikken. Regjeringen hadde dessuten vedtatt en rekke innstramninger i utlendingsloven i 2008 som SV hadde vært motstander av. Et annet og vel så viktig aspekt var at forslaget var knyttet til et forslag om en større reorganisering av UNE, hvor utvalget foreslo å dele saksbehandlingen inn i flyktningnemnd og utlendingsklage som skulle behandle henholdsvis asylsaker og oppholdssaker. Det at man skulle åpne opp for instruksjon i asylsaker, men ikke i oppholdssaker, gjorde forslaget komplisert å kommunisere utad, mente daværende statssekretær i JD fra Ap og talsperson for innvandring i SV. Man ønsket å slippe og måtte forklare hvorfor det i oppholdssaker bare gjelder halvveis at UNE er et domstolslignende organ, mens for asylsaker så gjelder det mer. Det nye ankomstbildet, uenigheter innad i Ap, regjeringssamarbeidet med SV og et komplisert politisk budskap talte for å ikke ta forslaget videre til behandling på Stortinget. Til syvende og sist var det Ap sin beslutning i 2010.

I 2015 var situasjonen annerledes og regjeringen opplevde stort press fra opposisjonen og opinionen om å handle for å løse krisen i mottakssystemet. Høyre og FrP satt i regjering og Venstre og KrF var støttepartier. Høyre og Frp hadde ønsket mer politisk styring av UNE også i 2010, mens Venstre og (tilslutt) KrF var imot forslaget. Høyre og FrP trengte derfor støtte fra andre partier for å få gjennom forslaget på Stortinget.

Fra Ap sitt ståsted var det viktig å gi regjeringen de nødvendige styringsmidlene for å håndtere krisen. «*Arbeiderpartiet ønsker å bidra konstruktivt i en situasjon som krever det*» (Støre, 2015). Informantene fremstiller Ap først og fremst som et styringsparti. I en krisesituasjon var det derfor viktig for dem å vise handlekraft ved å støtte regjeringen. Krisen bygget opp under følelsen av hastverk. Dette ga de som støttet instruksjonsmyndighet en fordel/politisk gevinst fordi de kunne presentere en løsning på krisen og dermed vise handlekraft overfor velgerne. I krisetider er evnen til å reagere raskt på en situasjon og komme med en løsning verdsatt. Man kan derfor argumentere for at den politiske gevinsten for å støtte forslaget var høyere for Ap i denne runden. Ap satt ikke med regjeringsansvar eller måtte forholde seg til SV i en regjeringskoalisjon. Det kom også frem i intervjuet med daværende statssekretær fra Ap at det var også lettere å samle partiet i en krisesituasjon.

Bortsett fra Ap, var det ingen av de andre partiene som endret standpunkt i 2015. Støtte fra Ap var derfor avgjørende for at regjeringens forslag om utvidet instruksjonsmyndighet ble vedtatt. Denne oppgaven vil argumentere for at krisen endret Aps vurdering av politiske gevinster og kostnader, noe som var en viktig forutsetning for at forslaget om utvidet instruksjonsmyndighet ble vedtatt i 2015.

6.1.4 Oppsummering – hva kan det instrumentelle perspektivet si om ulikt utfall i 2010 og 2015?

Den instrumentelle analysen avdekket to ulike målsetninger. Den ene var best mulig måloppnåelse på organisering av utlendingsfeltet. Her var det en mer generell diskusjon i 2010 og en mer spesifikk diskusjon om Storskog-krisen i 2015. Den andre målsetningen var høyest mulig politisk gevinst.

Det som klart skiller høringen i 2010 og lovendringsprosessen i 2015 er først og fremst konteksten. Selv om det var et relativt høyt ankomsttall i 2010, så var situasjonen langt mer dramatisk i 2015. I kartleggingen kommer det klart frem at krise preger aktørenes argumentasjon. Ordbruken i de offentlige dokumentene og i referatene fra stortingsdebattene underbygget en felles kriseforståelse av situasjonen som ble beskrevet som «uoversiktlig» og «ekstraordinær». Krisen ble en forsterkende faktor i en pågående diskusjon om mer politisk styring eller faglig autonomi i utlendingsforvaltningen, og ble et problem som måtte løses. Forkjemperne av instruksjonsmyndighet hadde fremdeles som mål å samordne og effektivisere utlendingsforvaltningen, men denne gangen var ikke dette kun et mål i seg selv, men også en

løsning på det overordnede problemet med Storskog-krisen. Krisen satt igjen temaet på dagsordenen.

Det kom en ny konsekvenslogikk på banen i 2015 som gikk ut på om utvidet instruksjonsmyndighet ville løse krisen eller ikke. Dette var en mer løsningsorientert tilnærming. Alle var enige i problemforståelsen, men uenige i om forslaget var en løsning på krisen eller ikke. De som var for instruksjonsmyndighet brukte derfor mye av den samme argumentasjonen som tidligere, men la til et nytt argument om at dette ville være en løsning på krisen. De som var imot instruksjonsmyndighet, brukte også mye av den samme argumentasjonen som i 2010, men var i tillegg uenige i at dette var en løsning på krisen. Den nye konsekvenslogikken endret ikke aktørenes holdning til forslaget, bortsett fra Ap som i denne runden argumenterte for at mer politisk styring av UNE var en løsning på krisen. Denne oppgaven konkluderer dermed med at det instrumentelle perspektivet kan forklare ulikt utfall på de to beslutningsprosessene ved at krisen endret Ap sin konsekvenslogikk om 1) hvordan forvaltningen best kan organiseres, og 2) politisk gevinst og kostnad.

6.2 Kulturperspektivet

Stiavhengighet går ut på at eksisterende ordning legger føringer på handlingsrommet, noe som fører til at det er lite mulighet for endring. En krise åpner derimot opp for at aktører kan prioritere ulike hensyn annerledes enn hva de tradisjonelt ville ha gjort. Stiavhengighetsperspektivet beskriver «critical junctures», eller kriser, som et mulighetsvindu for endring. I denne oppgaven kan Storskog-krisen ha vært en slik fokushendelse. Krisen løftet forslaget om utvidet instruksjonsmyndighet høyt opp på dagsordenen. Informanten fra Høyre trodde for eksempel ikke at regjeringen ville ha fremmet forslaget dersom det ikke hadde vært en krise. En hypotese som er utledet fra kulturperspektivet, er at krisen gjorde det mulig å prioritere andre forvaltningsverdier enn da UNE ble opprettet. Faglig uavhengighet og rettssikkerhet var sentrale verdier ved opprettelsen av UNE. Siden utvidet instruksjonsmyndighet over UNE ble vedtatt i 2015 og ikke i 2010, er det derfor forventet at aktørene endret sin prioritering av verdier fra faglig autonomi og rettssikkerhet i 2010, til politisk styring og effektivitet i 2015.

6.2.1 Prioritering av forvaltningsverdier

I høringsrunden vektlegger organisasjonene og partiene ulike forvaltningsverdier. De offentlige institusjonene prioriterer å snakke om effektiv saksbehandling, styringseffektivitet, samordning og demokratisk legitimitet. De juridiske organisasjonene og interesseorganisasjonene prioriterer faglighet og rettssikkerheten til søkerne. Den ulike prioriteringen er naturlig gitt organisasjonenes ulike mandater og interesser. Sett under ett, var det flest høringsinstanser som prioriterte rettssikkerhet og faglig autonomi over mer politisk styring, noe som samsvarer med verdiene som ble vektlagt da UNE ble opprettet. Ut ifra brevet som interesseorganisasjonene sendte til Stortinget i 2015, virker deres prioritering av forvaltningsverdier å være konstant i begge beslutningsprosessene.

Partiene som var imot utvidet instruksjonsmyndighet syntes ikke krisen legitimerte en ulik prioritering av hensyn. Deres argumentasjon viste en klar stivhengighet ved at de refererte til verdiene som lå til grunn for opprettelsen av UNE. Partileder Trine Skei Grande påpeker at *«Det er en lang erfaring fra mange partier i regjering som har gjort til at vi har kommet til det systemet vi har i dag, med å flytte avgjørelsene i disse sakene bort fra politikerne»*. I intervjuet med representanten fra SV, bekreftet at SV prinsipielt var imot mer politisk styring på feltet, også i 2010. SV, V og MDG hadde alle fokus på rettssikkerhetshensyn og faglig uavhengighet.

Partiene som var for utvidet instruksjonsmyndighet, argumenterte for at krisen nødvendiggjorde en annen prioritering av verdier. *«Den ekstraordinære og alvorlige situasjonen krever at politiske myndigheter har en helt annen kontroll og styring enn det som var behovet da dagens regelverk ble utviklet»* (Anundsen, 2015). Høyre og FrP hadde vært imot å gi fra seg politisk styring over utlendingsfeltet helt siden UNEs opprettelse. Det var derfor ikke overraskende at de ønsket mer politisk styring. Ap derimot viser tegn til å ha endret prioritering av verdier i møte med Storskog-krisen.

«Utvalget som utredet og gikk inn for dette (utvidet instruksjonsmyndighet), framhevet større mulighet for politisk styring, raskere saksbehandling, økonomisk effektivitet og raskere etablering av ensartet praksis som argumenterer for instruksjonsmyndighet. Rettssikkerhetsmessige og legitimitetsskapende argument kan føres imot. Arbeiderpartiet mener likevel at det ut fra en samlet vurdering og i lys av dagens situasjon, med ekstraordinære ankomsttall, er riktig å gi hjemmel for å instruere UNE. Det gir mulighet for raskere å gi styringssignaler dersom situasjonen krever det» (Pedersen, 2015).

Det at et forslag som viker fra stien om faglig autonomi og rettssikkerhet ble vedtatt i 2015, svarer til teorien om stivhengighet som går ut på at kriser kan føre til at andre verdier blir

prioritert. Hypotesen fra kulturperspektivet var at krisen ville føre til en endring i prioritering av verdier fra da UNE ble opprettet. Det var forventet at forvaltningsverdiene rettssikkerhet og faglig uavhengighet ville vike for effektivitet og politisk styring. I Storskog-krisen fikk effektivitet og politisk styring større prioritet hos Ap.

6.2.2 Eksisterende ordning legger føringer på handlingsrommet i 2015

De kulturelle normene og verdiene som blir etablert i en organisasjons formative år vil sette sitt preg på organisasjonen og opprettholdes gjennom reproduksjonsmekanismer (Thelen, 1999, s. 387).

Det at forslaget om utvidet instruksjonsmyndighet ikke ble vedtatt i 2010 samsvarer med forventningen om at det er vanskelig å få gjennom endringer som skiller seg fra stien som ble opprettet i en organisasjons formative år. Så hva kan forklare hvorfor det ble vedtatt i 2015?

Man kan argumentere for at forslaget ikke viker så mye fra stien som en skulle trodd ved første øyekast. Nemndordningen videreføres tross alt, og UNE beholder (i hvert fall på papiret) sitt mandat som et uavhengig domstolslignende klageorgan. Dette svarer til forventningene om at den eksisterende ordningen legger føringer på endringsrommet. I 2015 argumenterte JD for at selv om graden av UNEs uavhengighet ville bli *justert*, så ville UNE fortsatt kunne karakteriseres som et uavhengig klageorgan. I lovendringsproposisjonen, står det at politisk styring *fortrinnsvis* burde skje gjennom lover og forskrifter, men at i tilfeller hvor det er behov for raske avklaringer, som situasjonen med ekstraordinære ankomsttall tilsier, så egnet instruksjoner seg bedre som styringsmiddel (Justis - og politidepartementet , 2010, s. 9).

Selv om regjeringen foreslo en permanent innføring av instruksjonsmyndighet, ble det foreslått av KrF, og vedtatt av Stortinget, at forslaget skulle være midlertidig og tas opp til ny vurdering etter to år. Det midlertidige aspektet ved lovendringen, viser at det var motstand mot å innføre en permanent ordning som beveget seg bort fra stien til UNE som et uavhengig, domstolslignende organ. Men det midlertidige ved vedtaket virker ikke å ha fått noen av de politiske partiene til å endre standpunkt. Partiene har samme standpunkt før og etter at vedtaket ble gjort midlertidig. Det kan likevel ha gjort motstanderne av forslaget mer beroliget. Som Hansson fra MDG sier, så er lovendringen «heldigvis» kun midlertidig. Støre (2015) sier innledningsvis i debatten at de var klar over at forslaget om midlertidighet skulle komme i løpet

av debatten, og at de ville stille seg bak det. Det at ordningen var midlertidig kan ha gjort det lettere for Ap å overbevise motstanderne i partiet om å stille seg bak forslaget.

6.2.3 Oppsummering – hva kan det kulturelle perspektivet si om ulikt utfall i 2010 og 2015?

Analysen avdekket to ulike prioriteringer av verdier. De som støttet forslaget vektla politisk styring og effektivitet, mens faglig uavhengighet og rettssikkerhetsprinsipper veide tyngst for de som var imot forslaget.

I følge stivhengighetsteorien kan krise utløse en ny prioritering av verdier hos aktørene. En av oppgavens hypoteser er derfor at ulikt utfall av de to beslutningsprosessene kan forklares av at aktørene vektlegger andre verdier i møte med krisen. Dette viste seg å være tilfellet hos Ap. Internt i Ap var det ulike meninger om forslaget, noe som gjorde det utfordrende å forene partiet om en løsning som tilfredsstilte de ulike fløyene. I 2015 virker det som om hensynet til effektivitet og politisk styring vant over hensynet til faglig autonomi og rettssikkerhet. De vurderte at den nye situasjonen krevde en annen prioritering av forvaltningsverdier enn tidligere.

Det at UNE fortsatt blir beskrevet som et uavhengig domstolslignende klageorgan, at forslaget er midlertidig, og at det understrekes at lover og forskrifter fortrinnsvis vil anvendes, kan også ha gjort det lettere for Ap å overbevise partiet om å støtte forslaget. Dette er elementer som gjør at forslaget i teorien ikke skiller seg så mye fra den etablerte stien, og kan ha medvirket til at forslaget ble vedtatt.

7 Konklusjon

7.1 Forskningsspørsmål

I dette avsnittet vil jeg heve blikket og se hvordan oppgavens funn kan settes inn i en større kontekst og gi innsikt i hvilke spenninger som eksisterer i forvaltningen vedrørende de til dels motstridende forvaltningshensynene. Analysene viser at det råder ulike konsekvenslogikker om hvordan forvaltningen best kan organiseres. Spenningsfeltet mellom politisk styring og faglig autonomi preger konsekvenslogikkene til aktørene i de to beslutningsprosessene, og organiseringen av forvaltningen for øvrig.

Opgavens formål var å forklare hvorfor utvidet instruksjonsmyndighet overfor UNE ble vedtatt under Storskog-krisen i 2015, og ikke etter høringsrunden i 2010. Denne studien ønsket også å belyse mer overordnet hvordan krise påvirker beslutningsprosesser. Oppgaven opererte med tre hypoteser som var utledet fra de to organisasjonsteoretiske perspektivene. I det instrumentelle perspektivet ble det analysert om krise påvirket aktørens konsekvenslogikk vedrørende 1) hvordan forvaltningen best kan organiseres og 2) vurdering av politiske gevinster og kostnader. I tillegg ville denne oppgaven undersøke om 3) krisen muliggjorde en annen prioritering av forvaltningsverdier enn da UNE ble opprettet. Forenklet, er oppgavens hovedfunn at holdningene til aktørene holder seg overraskende stabile, men at Arbeiderpartiet endret standpunkt under Storskog-krisen. Dette argumenterer denne oppgaven for at var avgjørende for å forklare ulikt utfall. De følgende avsnittene vil derfor forsøke å forklare hvorfor Arbeiderpartiet endret standpunkt. Jeg vil deretter diskutere funnene i lys av annen forskning.

7.1.1 Oppgavens funn

I 2010 var det en mer generell diskusjon om den eksisterende organiseringen av klagesaksbehandlingen av utlendingssaker ivaretok de fire forvaltningshensynene på en tilfredsstillende måte eller ikke. I 2015 var aktørene samstemte i at det var en krise i mottakssystemet som måtte håndteres. Man tok den mer generelle diskusjonen og anvendte den på en spesifikk situasjon som måtte løses. Problemstillingen i 2015 handlet derfor om mer politisk styring av UNE var veien å gå for å løse krisen. Arbeiderpartiet, som etter høringsrunden til slutt landet på at det ikke var nødvendig med mer politisk styring av UNE,

vurderte at den nye situasjonen i 2015 krevde en annen politisk kontroll over UNE enn hva som var tilfellet i 2010.

I tillegg var den politiske situasjonen ulik. I 2010 var den rødgrønne regjeringen splittet når det gjaldt innvandringspolitikk. Ap hadde store spenninger internt i partiet om innvandringspolitikken, og SV var prinsipielt imot mer politisk styring av UNE. Siden asylankomsttallet gikk ned høsten 2009, var det heller ikke store incentiver til å gjennomføre en inngripende endring på utlendingsfeltet, og Ap vurderte at de politiske kostnadene av å ta forslaget videre var for store. I 2015 var den politiske situasjonen helt annerledes. Høyre og FrP hadde vært motstandere av å frasi politisk styring på utlendingsfeltet helt siden UNE ble opprettet. De satt nå i regjering og måtte håndtere en krise i mottakssystemet. Opposisjonen krevde politisk handlekraft, og regjeringen var presset til å presentere løsninger for Stortinget med kort tidsfrist. Støttepartiene KrF og V var imot og regjeringen trengte støtte fra opposisjonen for å få forslaget vedtatt. Ap ønsket i denne situasjonen å vise seg som et ansvarlig styringsparti som var villig til å samarbeide med regjeringen for å løse krisen. De ville ikke havne i en situasjon hvor de kunne bli beskylt for å ikke gi Regjeringen de nødvendige styringsmidlene for å håndtere krisen. Ap valgte derfor å støtte Regjeringens forslag om å innføre midlertidig generell instruksjonsmyndighet overfor UNE.

Da UNE ble opprettet, stod verdiene faglig autonomi og rettssikkerhet høyt. I følge kulturperspektivet vil organisasjonens formative år påvirke senere veivalg. Det forventes at det vil være motstand mot endringer som fraviker den etablerte stien. Denne forventningen inntraff i 2010 da det ble vedtatt å beholde UNEs faglige uavhengighet. Vedtaket om mer effektiv politisk styring i 2015 viker derimot fra UNEs sti. I følge stiafhengighetsteori om «critical junctures» kan andre verdier bli prioritert dersom det foreligger en krise. Hypotesen fra kulturperspektivet var at krisen ville føre til en annen prioritering av verdier hos aktørene enn da UNE ble opprettet. Det var forventet at forvaltningsverdiene rettssikkerhet og faglig uavhengighet ville vike for effektivitet og politisk styring. Analysen av talene på Stortinget viser at Storskog-krisen førte til at effektivitet og politisk styring fikk større prioritet hos Ap. Ulik prioritering av forvaltningsverdier i møte med Storskog-krisen kan derfor forklare hvorfor Ap skiftet standpunkt i 2015.

7.1.2 Sammenligning av funn

Haave (2017) skrev en masteroppgave om samme case, men brukte Kingdons flerstrømsmodell for å forklare og forstå utvidelsen av JDs instruksjonsmyndighet over Utlendingsnemnda under Storskog-krisen. Hennes funn er blant annet at konteksten var avgjørende for hvilke politiske løsninger som var mulig å få gjennom, og at det var lettere å gjennomslag for løsningen når det var en mer tydelig problemforståelse og et mer forenklet løsningsforslag. Dette er også funn i denne oppgaven. Haave trekker videre frem regjeringens rolle som policyentreprenør i 2015 om en viktig årsak til at forslaget ble vedtatt. Jeg vil imidlertid også trekke frem Ap sin avgjørende rolle, og at det hovedsakelig var endringer i deres konsekvenslogikk og vurdering av forvaltningsverdier som var forskjellig i 2010 og 2015 og forklarer ulikt utfall. Som en mindretallsregjering, var det nødvendig for FrP og Høyre å få flertall på Stortinget for forslaget, og jeg argumenterer for at opposisjonen også spilte en viktig rolle i denne sammenhengen.

I Haaves konklusjon skriver hun at hensynet til rettssikkerhet og legitimitet blant befolkningen og klagerne er tydelig tilsidesatt til fordel for hensyn til effektiv saksbehandling og politisk styring (Haave, 2015, s. 101). Mine funn nyanserer dette litt. I analysen av konsekvenslogikken i den mer generelle diskusjonen i 2010, mente aktørene enten at 1) mer politisk styring ville føre til en bedre måloppnåelse på alle hensynene, eller at 2) den eksisterende ordningen allerede ivaretok alle hensynene tilfredsstillende. Min vurdering er at ingen hensyn ble vektlagt mer enn noen andre. I møte med Storskog-krisen var det kun Ap som endret konsekvenslogikk, og de var på vippen i 2010 på grunn av motstridende konsekvenslogikker internt i partiet. Ellers holdt de politiske partienes- og NGOenes konsekvenslogikk seg stabil. Om forslaget faktisk tilsidesetter hensynet til rettssikkerhet og legitimitet overlater jeg til andre å vurdere.

7.2 Oppgavens konklusjon

I de siste tiårene har det skjedd en betydelig fristilling av fagorganer i offentlig forvaltning, men utviklingen fra politisk styring til mer faglig autonomi har ikke nødvendigvis vært lineær. UNE ble opprettet som et domstolslignende organ, noe som reflekterer et ønske om rettssikkerhet for klagerne og en politisk avstand til klagesakene. Etter fristillingen i 2001 har politikerne tatt tilbake noe av den styringen de ga fra seg. Innstramningene i UDI og UNEs uavhengighet har sammenfalt med perioder med høye tall på asylkomster. Dette samsvarer med forventningen

om at i krisetider vil hensynene til politisk styring og effektivitet veie tyngre enn rettssikkerheten til asylsøkerne og faglig autonomi (Christensen, Læg Reid, & Ramslie, 2006).

Basert på oppgavens analyse blir det konkludert med at krise kan endre aktørers konsekvenslogikk og prioritering av forvaltningsverdier. Likevel var det kun hos Ap at dette var tilfellet, og ellers var holdningene overraskende stabile hos aktørene. Ap hadde vært på vippen i 2010, men under Storskog-krisen gikk Ap inn for forslaget. Hva kan forklare Aps endring i adferd? Analysen av empirien avdekket både en endring i 1) konsekvenslogikk om hvordan forvaltningen best kan organiseres, 2) politisk vurdering av gevinst og kostnad, eller 3) i prioritering av forvaltningsverdier. De to perspektivene blir i denne oppgaven sett på som supplerende, og det er derfor forventet at de forklarer ulike aspekter av aktørenes adferd. Den ene hypotesen utelukker ikke den andre. Det fremgår ikke av empirien at en hypotese forklarer Aps adferd noe mer enn de andre. Oppgaven konkluderer derfor ikke med at noen av hypotesene har mer forklaringskraft enn de andre.

7.3 Videre forskning

En utfordring med komparativ casestudie er at det er mange variabler og få enheter. Det er vanskelig å kontrollere for mange variabler som kan forklare ulikt utfall av de to beslutningsprosessene. Denne oppgaven har derfor fokusert på nøkkelvariabler som er utledet av teorien (Lijphart, 1971, s. 690). Men det betyr at det er mange variabler som denne oppgaven ikke fikk analysert nærmere på grunn av oppgavens teoretiske rammeverk og begrensninger i tid og datainnsamling. Intervjuene avdekket blant annet betydningen av enkeltindivers roller i beslutningsprosessene. Utskiftninger av personer i politisk ledelse ble trukket frem som en mulig forklaringsfaktor på hvorfor Ap ikke gikk videre med forslaget i 2010. Informanten fra SV hentydet til at den juridiske bakgrunnen til den nye justisministeren Knut Storberget og statssekretær Pål Lønseth kan ha gjort dem mer tilbøyelige til å vektlegge prinsipper som rettssikkerhet og likebehandling. Denne oppgaven foreslår derfor at videre forskning går nærmere inn på nøkkelpersoners roller i beslutningsprosesser, og hvordan uavhengige variabler som for eksempel utdanningsbakgrunn påvirker adferd. Et annet forslag til videre forskning er å måle effekten av utvidet instruksjonsmyndighet. Var det en effektiv løsning på krisen? Og hvilken effekt fikk det for de andre forvaltningshensynene?

Konklusjonene i denne oppgaven knyttes først og fremst til teoriens relevans i møte med empirien (Blatter & Blume, 2008, s. 336). Likevel utgjør funnene fra denne casestudien et godt utgangspunkt for å videre hypotesetesting på et større utvalg. Denne casestudien har hatt som et overordnet mål å forstå bedre hvordan krise påvirker beslutningsprosesser i utlendingsforvaltningen, og den offentlige forvaltningen for øvrig. Forhåpentligvis kan funnene fra denne oppgaven bidra til videre forskning på denne tematikken.

Litteraturliste

- (2015- 2016). "Prop. 16 L Endringer i utlendingsloven (innstramminger)". Oslo: Justis - og beredskapsdepartementet.
- Advokatforeningen. (2010). *Høringsuttalelse — delutredning fra utvalget for klagesaksbehandling på utlendingsfeltet — utvidet instruksjonsmyndighet over Utlendingsnemnda*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/c23b11e9e8994e5890fb456461110a42/advokatforeningen.pdf>
- Akademikerne i UNE. (2011). *Høringsuttalelse — NOU 2010: 12 Ny klageordning for utlendingssaker*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/c41b6fb4038646d0b769d41726131191/akademikerneune.pdf>
- Andersen, S. S. (2006). «Aktiv informantintervjuing». *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 22, 278-298.
- Bergström, G., & Boréus, K. (2000). *Textens mening og makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig textanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Beyers, J., Braun, C., Marshall, D., & De Bruycker, I. (2014). "Let's Talk! On the practice and method of interviewing policy experts". *Interest Groups & Advocacy*, vol 3, no. 2, 174-187.
- Blatter, J., & Blume, T. (2008). In search of Co-Variance, Causal Mechanisms or Congruence? Towards a Plural Understanding of Case Studies. *Swiss Political Science Review* 14 (2), 315-354.
- Bouckaert, G., Peters, B., & Verhoest, K. (2010a). *The main argument – specialization without coordination is centrifugal, kap. 1 i The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bratberg, Ø. (2014). *Tekstanalyse for statsvitere*. Oslo: Cappelen Damm.
- Brekke, J. P., Aarset, M. F., Andenæs, K., & Lidén, H. (2010). *Innvandring og flukt til Norge. En kunnskapsgjennomgang 1990-2009*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Brochmann, G. (2003). Del II, 1975-2000. I K. Kjelstadli, *Norsk innvandringshistorie. I globaliseringens tid, 3. bind* (ss. 137-387). Oslo: Universitetsforlaget.
- Brochmann, G., & Kjelstadli, K. (2008). *History of Immigration: The Case of Norway 900-2000*. Oslo : Universitetsforlaget.

- Brunsson, N. (2006). *The organization of hypoticy. Talk, decisions and actions in organizations*. Chichester: Wiley. Copenhagen Business School.
- Bryman, A. (2004). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Christensen, T. (1997). "Utviklingen av direktoratene - aktører, tenkning og organisasjonsformer". I T. Christensen, & M. Egeberg, *Forvaltningskunnskap* (ss. 119-143). Oslo: Tano.
- Christensen, T. (1997). "Utviklingen av direktoratene - aktører, tenkning og organisasjonsformer". I T. Christensen, & M. Egeberg, *Forvaltningskunnskap* (ss. 119-143). Oslo: Tano.
- Christensen, T., & Egeberg, M. (1997). "Sentraladministrasjonen - En oversikt over trekk ved departementer og direktorater". I T. Christensen, & M. Egeberg, *Forvaltningskunnskap* (ss. 85-118). Oslo: Tano.
- Christensen, T., & Læg Reid, P. (2008). NPM and beyond - structure, culture and demography. *International Review of Administrative Sciences*, 74(1), ss. 7-23.
- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P. R., & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Læg Reid, P., & Ramslie, A. R. (2006). *Styring og autonomi. Organisasjonsformer i norsk utlendingsforvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Læg Reid, P., & Rykkja, L. H. (2014). *Crisis Management Organization: Building Governance Capacity and Legitimacy*. Bergen: Uni Research Rokkan Centre.
- Christophersen, E. (2016, juni 12). *Flyktninghjelpen: Nyheter*. Hentet fra Hva er et trygt tredjeland?: <https://www.flyktninghjelpen.no/nyheter/2016/march/hva-er-et-trygt-tredjeland/>
- Den rødgrønne regjeringen. (2009). *Politisk plattform for flertallsregjeringen utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2009 - 2013*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/smk/vedlegg/2009/ny_politisk_plattform_2009-2013.pdf
- Eckhoff, T., & Smith, E. (2003). *Forvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Egeberg, M. (1989). *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: Tano.
- Egeberg, M. (1997). "Verdier i statsstyre og noen organisatoriske implikasjoner". I T. Christensen, & M. Egeberg, *Forvaltningskunnskap* (ss. 405-421). Oslo: Tano.

- Gerring, J. (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. New York: Cambridge University Press.
- Haave, M. B. (2015). *Storskog-krisen 2015 og utvidet instruksjonsmyndighet overfor Utlendingsnemnda. En analyse av to beslutningsprosesser*. Hentet fra <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/57661/Storskog-krisen-2015-og-utvidet-instruksjonsmyndighet-over-UNE---en-analyse-av-to-beslutningsprosesser.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Hellevik, O. (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hernes, V. (2012). *Hvem skal ha det siste ordet – staten eller kommunen? En analyse av høringsrunden om ny bosettingsordning for flyktninger*. Hentet fra <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/13432/Hvem-skal-ha-det-siste-ordet.pdf?sequence=3>
- Høyre. (2010). *For trygge jobber og varig velferd. Høyres alternative statsbudsjett*.
- Høyre og Fremskrittspartiet. (2013). *Politisk plattformform en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/a93b067d9b604c5a82bd3b5590096f74/plattform.pdf>
- Jusinfo. (2017). Hentet fra <http://jusinfo.no/index.php?site=default/721/1285/1291/1295>
- Justis - og beredskapsdepartementet. (2015, Oktober 20). *GI-12/2015 Asylsøknader fra personer som har reist inn i Norge fra Russland – behandling og prioritering*. Hentet fra <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/departementets-rundskriv-og-instrukser/gi-122015/>
- Justis - og politidepartementet . (2010). *Høring - delutredning fra utvalget for klagesaksbehandling på utlendingsfeltet - utvidet instruksjonsmyndighet over Utlendingsnemnda*. Oslo: Justis - og politidepartementet.
- King, G., Keohane, R., & Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in qualitative research*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*. Boston/Toronto: Little,.
- Klagesaksutvalget. (2010). *Delutredning om utvidet instruksjonsmyndighet over Utlendingsnemnda*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Klagesaksutvalget. (2010). *NOU 2010:12 Ny klageordning for utlendingssaker*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Kofoed, M. S. (2016). *Syria-flyktninger - en diskursiv kamp mellom "de gode" og "de onde" i norsk politikk?*

- Levy, J. S. (2008). "Case studies: Types, Designs, and Logics of Inference". *Conflict Management and Peace Science* 25(1), 1-18.
- Lijphart, A. (1971). "Comparative Politics and the Comparative Method". *The American Political Science Review*, Vol. 65, No.3, 690.
- Lijphart, A. (1975). "The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research". *Comparative Political Studies* 8(2), 158-177.
- Lund, T. (2002). *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (2004). "The logic of appropriateness". *Working Papers 04/09*. ARENA. Centre for European Studies. Hentet fra ARENA. Centre for European Studies.
- March, J., & Olsen, J. (1989). *Rediscovering institutions*. New York: The free press.
- NOAS. (2011). *HØRINGSUTTALELSE - NY KLAGEORDNING FOR UTLENDINGSSAKER - NOU 2010: 12*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/c41b6fb4038646d0b769d41726131191/noas.pdf>
- NOAS. (2017, Oktober 28). *Norsk Organisasjon for Asylsøkere*. Hentet fra Ressursbank. Ord og uttrykk.: <http://www.noas.no/ressursbank/ord-og-uttrykk/>
- Norsk Folkehjelp. (2015, November 18). *Uforsvarlig hastebehandling får alvorlige konsekvenser for asylsøkeres rettssikkerhet*. Hentet fra <https://www.folkehjelp.no/Nyheter/Nyhetsarkiv/2015/Uforsvarlig-hastebehandling-faar-alvorlige-konsekvenser-for-asylsoekeres-rettssikkerhet>
- Olsen, J. P. (2007). "Understanding institutions and logics of appropriateness; Introductory essay". *Working Paper No. 13*. Oslo: ARENA. Centre for European Studies.
- Ot. prp. nr. 38 (1995-1996). (u.d.). *Om lov om endringer i lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Peters, B. G. (2012). *Institutional theory in political science. The new institutionalism*. New York: Continuum.
- Regjeringen. (2015). *Tiltak for å møte flyktningkrisen*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/contentassets/7d82bd6cce8b466dacbb01d360846f79/asylavtale_stortinget_2015-11-19.pdf
- Regjeringen. (2016). *Forslag til nye nemndmedlemmer til Utlendingsnemnda*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/forslag-til-nye-nemndmedlemmer-til-utlendingsnemnda/id2500207/>

- rhKnoff. (2003). *Evaluering av Utlendingsnemnda*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Rocheftort, D., & Cobb, R. (1998). «Problem definition, Agenda Access, and Policy Choice». *Policy Studies Journal*, Vol. 21, No. 1.
- Rosenthal, U., Charles, M., & 't Hart, P. (1989). *Coping With Crisis: The management of disasters, riots and terrorism*. Springfield: Charles C. Thomas.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former i det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sejersted, F. (2002). *Kontroll og konstitusjon*. Oslo: J. W. Cappelens Forlag.
- Selznick, P. (1997). *Lederskap*. Oslo: Tano.
- Simon, H. A. (1997). *Administrative behaviour*. New York: The Free Press.
- St.meld.nr.17. ((2002-2003)). *Om statlige tilsyn*. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- St.meld.nr.21. (2003-2004). *Styringsforhold på utlendingsfeltet*. Oslo: Kommunal - og regionaldepartementet.
- Stortinget. (2015, Oktober 20). *Voteringsoversikt for sak: Endringer i utlendingsloven (innstramminger)*. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/Voteringsoversikt/?p=63964&dnid=2%20-%20id=6424&view=vote-text>
- Stortinget. (2015a). *Stortinget – Møte mandag den 16. november 2015 kl. 12. Sak nr. 1 - Referatsaker*. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-ogpublikasjoner/>
- Stortinget. (2015b). *Stortinget. (2015a). Stortinget – Møte mandag den 16. november 2015 kl. 12. Voting i sak nr.1 (behandlingsmåte)*.
- Stortinget. (2015c). *Stortinget - Møte torsdag den 19.november 2015 kl.10 - Sak nr. 5 - Stortingets vedtak til lov om endringer i utlendingsloven (innstramminger)*. Hentet fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/referater/stortinget/2015-2016/s151119.pdf>
- Stortinget. (2017, oktober 29). *Lovarbeidet*. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Lovarbeidet/>
- Svardal, G. (1994). "Stortinget, regjeringen og statsadministrasjonen". I T. Christensen, & M. Egeberg, *Forvaltningskunnskap* (ss. 13-102). Oslo: Tano.
- Tansey, O. (2007). «Process Tracing and Elite Interviewing: Case for Non-probability Sampling». *Political Science and Politics* 40:4, 765-772.

- Thelen, K. (1999). Historical institutionalism in comparative studies. *Annu. Rev. Polit. Sci.* 1999.2, ss. 369-404.
- Thelen, K. (2003). "How institutions evolve. Insights from comparative historical analysis". I J. Mahoney, & D. Rueschemeyer, *Comparative historical analysis in social sciences* (ss. 208-240). New York: Cambridge University Press.
- Tjelmeland, H. (2003). Del 1. 1940-1975. I K. Kjelstadli, *Norsk innvandringshistorie*. Oslo: Pax Forlag AS.
- UDI. (2008). *Tall og fakta 2008*. Oslo: Utlendingsdirektoratet.
- UDI. (2010). *UDIS HØRINGSSVAR - UTVIDET INSTRUKSJONSMYNDIGHET OVER UTLENDINGSNEMNDA*. Hentet fra <https://www.udiregelverk.no/Global/Images/Rettskilder/H%c3%b8ringer/AID%202010%2006%2016/UDI%202010%2009%2028.pdf>
- UDI. (2015). Hentet fra <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/arsrapporter/tall-og-fakta-2015/faktaskriv-2015/hvor-mange-sokte-om-beskyttelse/>
- UDI. (2017, oktober 29). *Hvor mange søkte om beskyttelse?* Hentet fra <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/arsrapporter/tall-og-fakta-2015/faktaskriv-2015/hvor-mange-sokte-om-beskyttelse/>
- UNE. (2011). *Høring - NOU 2010: 12 Ny klageordning for utlendingssaker*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/c41b6fb4038646d0b769d41726131191/une.pdf>
- Velferds - og migrasjonsutvalget. (2011). *NOU 2011:7 Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid*. Oslo.
- Wilhelmsen, L. H. (2016). *Sikkerhet for hvem? En kritisk diskursanalyse av flyktnings situasjonen i Norge 2015/2016*. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Yttervoll, E. I. (2011). *Penger og panikk. Drivkrefter bak markante policyendringer*. 2011: Universitetet i Oslo.

Vedlegg 1 – Forkortelser

| | |
|------|--|
| AID | Arbeids – og inkluderingsdepartementet |
| Ap | Arbeiderpartiet |
| Difi | Direktoratet for forvaltning og IKT |
| FAD | Fornyings – administrasjons – og kirkedepartementet |
| FN | De forente nasjoner |
| FrP | Fremskrittspartiet |
| IMDi | Integrerings – og mangfoldsdirektoratet |
| JURK | Juridisk rådgivning for kvinner |
| KIM | Kontaktutvalget for |
| KrF | Kristelig Folkeparti |
| LO | Landsorganisasjonen i Norge |
| MRK | Den norske kirke – Kirkerådet, Mellomkirkelig råd, Samisk kirkeråd |
| NOAS | Norsk organisasjon for asylsøkere |
| H | Høyre |
| JD | Justis- og beredskapsdepartementet |
| MDG | Miljøpartiet De Grønne |
| RA | Regjeringsadvokatene |
| SRM | Senter for menneskerettigheter |
| SV | Sosialistisk Venstre |
| Sp | Senterpartiet |
| UDI | Utlendingsdirektoratet |
| UNE | Utlendingsnemnda |
| V | Venstre |

Vedlegg 2 – Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

Bakgrunn og formål

Studien skal inngå i Marianne Svendsen Kofoeds masteroppgave om organisering av klagesaksbehandlingen av utlendingssaker i Norge. Kofoed er en mastergradsstudent ved Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo. Temaet for oppgaven er styringsforholdet mellom departement og underliggende etat i norsk statsforvaltning, og spenningsforholdet mellom politisk myndighet og faglig autonomi. Oppgaven vil gjøre en sammenlignende analyse av 1) høringsrunden om utvidet instruksjonsmyndighet over Utlendingsnemnda i 2010, og 2) den parlamentariske debatten om å innføre midlertidig generell instruksjonsmyndighet over Utlendingsnemnda i 2015. Det er ønskelig å gjennomføre et intervju med deg grunnet din formelle rolle i prosessen.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Studien vil baseres på analyser av offentlige dokumenter og supplerende intervjuer med nøkkelinformanter. Spørsmålene i intervjuet vil omhandle 1) bakgrunnen for forslaget om utvidet instruksjonsmyndighet, 2) behandlingen av forslaget i departementet, og 3) den politiske prosessen.

Med godkjenning fra informantene, vil intervjuet tas opp på lydbånd og senere bli transkribert.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Det er kun undertegnede som vil ha tilgang på intervjudata. Masteroppgaven leveres inn den 31.10.17. Intervjudata vil anonymiseres ved prosjektslutt.

I publikasjonen vil det være mulig å identifisere deg indirekte gjennom beskrivelse av stilling og tidsperiode. Ved undertegnelse av dette dokumentet, gis det samtykke til at slike opplysninger publiseres. Det vil være mulig å lese gjennom egne opplysninger og godkjenne disse før publisering.

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 Marianne Svendsen Kofoed på [REDACTED] Veileder for prosjektet er stipendiat Vilde Hernes ved Institutt for statsvitenskap på Universitetet i Oslo. Vilde Hernes [REDACTED]

Studien er meldt inn til Personvernombudet for forskning, NSD - Norsk senter for forskningsdata AS, som har vurdert at behandlingen av personopplysninger vil være regulert av § 7-27 i personopplysningsforskriften.

Samtykke til deltakelse i studien

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 3 – Intervjuguide

Bakgrunn:

- Hvilken stilling hadde du i 2010/2015?
- Hva var din rolle i beslutningsprosessen 2010/2015?

Spørsmål om forvaltningshensyn:

- Hva kan forklare den historiske svingningen i vektlegging av politisk styring og faglig autonomi?
- Hva er din vurdering av hvilke konsekvenser utvidet instruksjonsmyndighet får for
 - o den faglige uavhengigheten
 - o rettssikkerheten til søkerne
 - o styringseffektiviteten
 - o effektiviteten i saksbehandlingen

Spørsmål om situasjonen i 2010:

- Kan du beskrive departementets arbeid med høringen?
 - o Hvilke vurderinger ble gjort underveis?
- Var det politisk enighet innad i regjeringen om å be Mælandsutvalget om en delutredning av utvidet instruksjonsmyndighet?
 - o Hvordan stilte Ap, SV og Sp seg til forslaget?
- Hva vil du si var de viktigste årsakene til at forslaget ikke ble fulgt opp?
 - o I hvilket ledd av beslutningsprosessen falt forslaget gjennom?
- Er det noe annet som jeg har glemt å spørre om, eller som jeg burde vite?

Spørsmål om situasjonen i 2015:

- Hvordan foregikk prosessen med lovendringsarbeidet?
 - o Hvorfor ble forslaget hastebehandlet uten komitebehandling?
- Hvis det ikke hadde vært krise i mottakssystemet, hvor sannsynlig tror du det hadde vært at forslaget om utvidet instruksjonsmyndighet hadde kommet høyt opp på regjeringens dagsorden?
- Hvis forslaget ikke hadde vært midlertidig, hadde det blitt vedtatt uansett?
- Hva var de viktigste årsakene til at forslaget ble vedtatt i 2015?
- Er det noe annet som jeg har glemt å spørre om, eller som jeg burde vite?