

Flernivåadministrasjon på et av statens kjerneområder?

*- en studie av Utlendingsdirektoratets deltakelse i
EU-nettverk*

Mari Nygaard Simonsen



Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Høsten 2018

Antall ord: 24 190

Flernivåadministrasjon på et av statens kjerneområder?

En studie av Utlendingsdirektoratets deltakelse i EU-nettverk

© Mari Nygaard Simonsen

2017

Flernivåadministrasjon på et av statens kjerneområder? En studie av Utlendingsdirektoratets deltakelse i EU-nettverk

Mari Nygaard Simonsen

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

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

IV

Sammendrag

Norge har inngått avtaler med Den europeiske union (EU) på flere saksfelt, blant annet på justis- og innenriksfeltet. Schengen- og Dublin-avtalene forplikter Norge til regelverk som kommer fra EU, og tidligere forskning har vist at nasjonale reguleringsorganer kan utgjøre en del av to administrasjoner; en nasjonal og en unionsadministrasjon. Årsaken til at en slik flernivåadministrasjon har vokst frem knytter seg til organiseringen og spesialiseringen på nasjonalt og europeisk nivå, der nokså fristilte reguleringsorganer kobles opp mot en sterk utøvende europeisk myndighet samt søsterdirektorater og transnasjonale nettverk.

Denne studien har undersøkt Utlendingsdirektoratets (UDI) deltakelse i nettverk på europeisk nivå og har forsøkt å forklare hvordan UDIs ansatte forholder seg til styringssignaler fra overordnet departement og fra EU-nivået. Dette er en case-studie som undersøker UDI i dybden for å avdekke UDIs faktiske virkemåte og det empiriske grunnlaget er hentet inn fra intervjuer og offentlige dokumenter.

Det er benyttet tre teoretiske perspektiver som rammeverk for analysen. Det organisatoriske perspektiv, liberal intergovernmentalisme og historisk institusjonalisme som kan fungere som et "støtteperspektiv". De empiriske funn gir støtte til det intergovernmentale perspektiv som forstår UDI ut fra sin plass i den nasjonale styringskjeden, underlagt departementet. UDI er svært lojale overfor overordnet departement, og opptrer til en viss grad i europeiske nettverk på vegne av norske myndigheter i tråd med liberal intergovernmentalisme. Dette kommer til syne ved at UDI har en rådgivende rolle overfor Justis- og beredskapsdepartementet i policy-utformingsfasen på EU-nivå, ved at det forekommer at departementet deltar sammen med UDI på EU-nivå der regelverk tolkes, ved at territoriale skillelinjer er synlige i diskusjoner på EU-nivå og ved at UDI styres av departementet gjennom omfattende bruk av instruksjonsmyndigheten. Likevel finner studien støtte for det organisatoriske perspektiv som peker på at nasjonale reguleringsorganer utgjør en del av en integrert administrasjon. Spesialiseringsprinsipper i nasjonalstaten og på EU-nivå muliggjør UDIs utstrakte kontakt med EU-byrået for asylsaker og andre medlemsland. Representanter for reguleringsorganene er også opptatt av å ha faglige diskusjoner og informasjonsutveksling på EU-nivå er utbredt. Det siste perspektivet, historisk institusjonalisme egner seg til å forklare endringer, eller mangel på sådan.

Forord

Et langt studieløp er over og rundes av med denne masteroppgaven. Utdanningsløpet har vært preget av glede og frustrasjon, men mest av alt en takknemlighet over at man har muligheten til å studere det man synes er interessant og kunne samarbeide med dyktige forelesere og medstudenter.

Det er mange som fortjener en takk og som har vært avgjørende for at denne oppgaven har kommet i havn. Først og fremst vil jeg rette en stor takk til min veileder Morten Egeberg. Mye kunnskap, engasjement og alltid godt humør har gjort veiledningssamtalene lærerike og ikke minst trivelige. De ansatte i UDI som stilte opp på intervju utgjorde en helt avgjørende rolle for at prosjektet kunne gjennomføres og jeg takker dem for deres positivitet og vilje til å dele.

Mine medstudenter på statsvitenskap og særlig "lunsjgruppa" har mye av æren for å ha lyst opp dager på og utenfor Blindern med både faglig og ikke-faglig påfyll. En spesiell takk til Mia som har lest korrektur på deler av oppgaven. Min mann fortjener også en takk for å ha oppmuntret meg gjennom hele studietiden og min søster Lene for akademiske diskusjoner og deling av erfaringer gjennom utdannelsen.

Eventuelle feil og mangler i oppgaven er fullt og helt mitt ansvar.

Oslo, 18. desember 2017

Mari Nygaard Simonsen

Innholdsfortegnelse

1	Introduksjon	1
1.1	Innledning	1
1.2	Problemstilling	2
1.3	Bakgrunn	3
1.3.1	Norges utlendingspolitikk	4
1.3.2	Europeiske forhold	6
1.3.3	Norske forhold	8
1.4	Tidligere studier	9
1.5	Teori og metode	9
1.5.1	Teori	9
1.5.2	Metode	11
1.6	Oppgavens relevans	11
1.7	Disposisjon	12
2	Teori	13
2.1	Organisatorisk perspektiv	13
2.1.1	Organisasjonsstruktur	14
2.1.2	Horisontal spesialisering	15
2.1.3	Vertikal spesialisering	16
2.1.4	Primær- og sekundærstruktur	16
2.1.5	Forventninger til funn	17
2.2	Liberal intergovernmentalisme	18
2.2.1	Forventninger til funn	20
2.3	Historisk institusjonalisme	20
2.3.1	Institusjoner	21
2.3.2	Stiavhengighet	22
2.3.3	Forventninger til funn	22
3	Metode	24
3.1	Forskningsdesign	24
3.2	Validitet og reliabilitet	25
3.3	Datamaterialet	26
3.3.1	Skriftlige kilder	27
3.3.2	Muntlige kilder	27
3.3.3	Operasjonalisering av problemstilling	29
4	Empiri	32
4.1	Utlendingsdirektoratet	32
4.1.1	Instruksjonsmyndighet og styring	34
4.1.2	Graver-utvalget	36
4.2	Utlendingsfeltet- nasjonalt og europeisk	36
4.2.1	UDIs internasjonale arbeid	38
4.3	Funn på indikatorene	40
4.3.1	Arbeidsoppgaver	40
4.3.2	Kontaktmønstre og innflytelsesforhold	44
4.3.3	Rolleoppfatninger	50
4.4	Oppsummering	51

5	Analyse	52
5.1	Organisatorisk perspektiv.....	52
5.1.1	Horisontal spesialisering.....	53
5.1.2	Vertikal spesialisering.....	55
5.1.3	Primær- og sekundærstruktur	57
5.2	Liberal intergovernmentalisme	58
5.3	Historisk institusjonalisme	61
5.4	Oppsummering.....	63
6	Konklusjon	65
6.1	Fremblikk.....	69
	Litteraturliste	70
	Vedlegg.....	79

Forkortelser:

CEAS- Common European Asylum System

EASO- European Asylum Support Office

EFTA- European Free Trade Association

EMN- European Migration Network

EØS- Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet

EP- Europaparlamentet

ESA- EFTA Surveillance Authority

EU- Den europeiske union

EUROPOL- European Union's law enforcement agency

FN UNCHR- FNs høykommissær for flyktninger

FRONTEX- European Border and Coast Guard Agency

GDISC- General Directors' Immigration Service Conference

IGC- Mellomstatlige konsultasjoner om flyktning- og migrasjonspolitikk i Europa, Amerika og Australia

IMDi- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

IOM- International Organization for Migration

JD- Justis- og beredskapsdepartementet

LI- Liberal intergovernmentalisme

PU- Politiets Utlendingsenhet

Rådet- Rådet for Den europeiske union

SCIFA- Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum

SIS- Schengen Information System

UD- Utenriksdepartementet

UDI- Utlendingsdirektoratet

UNE- Utlendingsnemda

VIS- Visa Information System

1 Introduksjon

1.1 Innledning

Norge er gjennom Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS-avtalen) involvert i en betydelig del av lovgivningen som kommer fra den Europeiske Union (EU). Det indre marked, med de fire friheter (varer, tjenester, personer og kapital), er hovedelementet av EØS-avtalen, men Norge har også inngått avtaler på andre saksfelt, blant annet klima og miljø, utdanning og på justisområdet, som Schengen- og Dublin-avtalene. EU-rettsakter som Norge har forpliktet seg til må følge EUs standarder for gjennomføring for å sikre et dynamisk og ensartet lovverk på tvers av samarbeidslandene. Samarbeidet får dermed overnasjonal karakter, og det europeiske styringsnivået må tas hensyn til i norsk politikk og administrasjon. På en annen side skal iverksetting av EU-policy foregå indirekte, ved at det er opp til nasjonale myndigheter å iverksette lovgivningen som er vedtatt på EU-nivå, gjennom den parlamentariske styringskjeden. På denne måten opprettholder medlemslandene administrativ suverenitet (Egeberg & Trondal, 2017, s. 8). Likevel viser flere studier at nasjonal administrativ suverenitet er under press ved at Europakommisjonen (Kommisjonen) har styrket sin stilling som utøvende myndighet i EU og har en stadig mer direkte innflytelse over nasjonale direktorater. Nasjonale direktorater organisert på armlengdes avstand fra departementene knytter seg tettere til en europeisk utøvende myndighet bestående av Kommisjonen, EU-byråer, samt nasjonale søsterdirektorater og transnasjonale nettverk. Konsekvensene av dette er at forholdet mellom direktorat og departement på nasjonalt nivå er endret (Bach & Ruffing, 2013, s. 712). Flere studier av iverksettingsfasen av policy viser at nasjonale direktorater til en viss grad har blitt "tohattet" eller utgjør en del av to administrasjoner; en nasjonal og en unionsadministrasjon (Egeberg & Trondal, 2011b).

Denne oppgaven dreier seg om utlendingsfeltet, nærmere bestemt asyl- og flyktningfeltet. Selv om Norge formelt ikke deltar i EUs asyl- og flyktningpolitikk (Common European Asylum System, CEAS) er Norge forpliktet til flere avtaler, blant annet Schengen-avtalen og Dublin-forordningen. Gjennom denne deltakelsen blir norske myndigheter også indirekte forpliktet til å følge med på overholdelsen av andre deler av EUs regelverk på

utlendingsfeltet, på EU-nivå og i andre medlemsland, for å sørge for at norsk immigrasjonspolitik utføres innenfor standardene (Brekke, 2011, s. 9). Norske myndigheter på utlendingsfeltet, representert blant annet ved Utlendingsdirektoratet (UDI), deltar i ulike nettverk og arbeidsgrupper på europeisk nivå og med andre medlemstater, for å følge med på utviklingen og iverksettingspraksis av innvandringspolitikk i andre land. Blant disse er EUs støttekontor for asylsaker, European Asylum Support Office (EASO) og European Migration Network (EMN) som er et forum for konsultasjon med andre medlemsland om gjennomføring av direktiver i praksis. Både de formelle avtalene og nettverkene gjør at Norge er involvert i EUs asyl- og flyktningpolitikk. Studien vil undersøke hvilke konsekvenser dette har for UDIs faktiske virkemåte som iverksettingsorgan for Norges asyl- og flyktningpolitikk. Oppgaven vil handle om nasjonalstatlig administrativ atferd i håndtering av EU-saker, avtaler og direktiver som angår utlendingsfeltet i Norge og vil derfor ha Utlendingsdirektoratet (UDI) som case.

1.2 Problemstilling

Opgavens problemstilling er: *Hvordan balanserer UDIs ansatte styringssignaler fra departementet og styringssignaler fra EU-institusjonene og søsterdirektorater ved iverksetting av EUs asyl- og flyktningpolitikk?*

Jeg ønsker å undersøke hvilke styringslinjer som påvirker de ansatte i UDI når beslutninger tas og hvordan disse vektlegges. Med "ved iverksetting av EUs asyl- og flyktningpolitikk" menes de delene av regelverket som Norge er forpliktet til, som skrives inn i norsk lov. Tidligere forskning med utgangspunkt i ulike case og saksområder peker på at ansatte i direktorat forholder seg både til politisk ledelse og en europeisk utøvende makt, men på et politisk sensitivt område som utlendingsfeltet kan man muligens anta at departementets og politisk ledelses kontroll over underliggende etater er sterk. Dersom sistnevnte er tilfellet vil denne studien bidra til forskningen på feltet ved å fremheve at sentraladministrative direktorat som håndterer politisk sensitive saksområder er mindre utsatt for å bli "fanget opp" av transnasjonale nettverk og Kommisjonen, såkalt "agency capture" (Egeberg, 2006c, s. 198). Dersom denne studien viser det motsatte, nemlig at også UDI kan sies å være "tohattet", eventuelt "flerhattet", vil studien være et supplement til tidligere forskning ved at dette også kan gjelde politisk sensitive saksområder. Dersom jeg finner at UDI "tjener to

herrer" i spørsmål om iverksetting av policy på utlendingsfeltet; departementet og et transnasjonalt nettverk der EUs utøvende makt utgjør noden, vil dette være et interessant tilskudd til debatten om norsk tilknytning til EU/EØS. På den ene siden kan man hevde at konsekvensene av EØS-avtalen ikke bare strekker seg til hvilke lover og regler norske innbyggere blir underlagt, men også hvordan de gjennomføres og overvåkes i norsk lov ved at reguleringsorganenes faktiske virkemåte er endret.

Studien begrenses ikke eksplisitt til et gitt tidsrom, men søker snarere å undersøke situasjonen slik den er når dataene for oppgaven samles inn. Årsaken til dette er at det å undersøke bakgrunn for beslutninger tatt tilbake i tid hviler på respondentenes hukommelse, noe som kan gi uriktige skildringer. Utlendingsfeltet er i perioden som dataene samles inn i en interessant fase, der man forsøker å dra lærdommer fra flyktningkrisen man opplevde i Europa i 2015 og som satt stort press på nasjonalstatenes og EUs migrasjonssystemer. Det vil bli interessant å følge utviklingen på EU-nivå og særlig interessant er debatten som må tas om norsk tilknytning til CEAS i tiden som kommer. Denne studien kan muligens belyse sider av norsk tilknytning som vil være relevante å ta i betraktning ved videre utvikling av Norges forhold til EUs asyl- og flyktningpolitikk. Studien har sitt hovedfokus på fasen i policy-prosessen der regelverk skal iverksettes i nasjonalstaten; nedstrømsfasen i policy-prosessen. Andre deler av policy prosessen, som formuleringsfasen ("oppstrømsfasen"), inkorporeringsfasen der lovgivning blir skrevet inn i norsk lov og policy-endringsfasen vil også betraktes.

1.3 Bakgrunn

Dette delkapittelet vil presentere de formelle og uformelle koblingene mellom Norge og EU på utlendingsfeltet og forsøke å skissere omfanget av Norges tilknytning til EU. Deretter følger en redegjørelse for organiseringsforholdene på europeisk og norsk nivå som ligger til grunn for fremveksten av en sammensatt administrasjon over flere nivåer.

I følge europeiseringslitteraturen fører europeisk integrasjon til endringer i nasjonale institusjonelle og sentraladministrative strukturer (Lægreid, Steinthorsson, & Thorhallsson, 2002). Ulike definisjoner om europeisering legger til grunn at dette er en toveis-prosess der medlemsstatene former EU-politikk (bottom-up) og at EU fører til endring i nasjonalstaten

(top-down) (Börzel & Panke, 2010). I følge Olsen (2002) består europeisering av flere fenomen som komplementerer hverandre, snarere enn ekskluderer hverandre, og et av disse anser europeisering som "central penetration of national and sub-national systems of governance" (Olsen, 2002, s. 4). EU omfatter en bred portefølje av politikkområder som medlemstatene har forpliktet seg til. Europeiske stater har delegert suverenitet til EU i utformingen av dette regelverket, men opprettholder i utgangspunktet administrativ suverenitet ved at gjennomføringen av regelverket skal utføres nasjonalt i den parlamentariske styringskjeden. Likevel fører bredden av saksfelt og mengden bestemmelser med seg press på de nasjonaladministrative systemene (Egeberg, 2006a, s. 1). Dette ligger til grunn for det som refereres til som en unionsadministrasjon over flere nivåer.

1.3.1 Norges utlendingspolitikk

Norge er verken helt utenfor eller helt innenfor EUs innvandrings-, asyl- og flyktningpolitikk. Norge har åpnet for fri flyt av personer (EØS-borgere) gjennom EØS-avtalen, noe som har ført til endringer i den tradisjonelle tilnærmingen til innvandring ved at deler av innvandringspolitikken er overlatt til EU. Det å åpne for fri flyt av EØS-borgere fører også til at man vurderer mer av EUs regelverk på utlendingsfeltet (utenom det som er pålagt), som håndtering av personer fra tredjeland (Brochmann og Lavenex, 2002, 56). På asyl- og flyktningfeltet er Schengen- og Dublin-avtalene sentrale:

Schengen-avtalen

Schengen-avtalen ble signert i 1999 og trådte i kraft i 2001 og innebærer omfattende kontroll av medlemsstatenes yttergrenser og nedbygging av grensekontroll mellom medlemslandene. Medlemskap i Schengen-avtalen innebar at Norge måtte kontrollere kystgrensen, grensen mot Russland og akseptere en felles liste av tredjeland som behøvde visa for å komme inn i landet (selv om denne listen ikke representerte store avvik fra den opprinnelige listen i Norge). Samarbeid på politisaker inngår også i Schengen-samarbeidet. Schengen-avtalen har gjort at det er lite som skiller Norge og EU-medlemmer når det gjelder ekstern innvandringskontroll (Brochmann & Lavenex, 2002, s. 67). Signering av Schengen-avtalen skjedde ikke lenge etter at Sverige og Finland ble med i EU, noe som uten Schengen-avtalen ville ført til at grensen mellom Sverige og Norge ville blitt EUs yttergrense. Dette kan forklare noe av motivasjonen bak norsk medlemskap. En annen motivasjon var at den nordiske passunion

ikke kunne bestå dersom Danmark, Sverige og Finland ble medlem av EU og dermed også Schengen, og det endte med at Norge og Island ble tilbudt assosiert medlemskap i Schengen (Finstad, 2014, s. 102).

Dublin-forordningen

Dublin-forordningen ble signert og iverksatt i Norge 2001 og fastsetter regler for hvilket land som har ansvar for å behandle asylsøknader. Reglene sier at en asylsøker kun kan få sin søknad behandlet i ett Dublin-land, nemlig det første Dublin-landet søkeren kommer til. Dette er for å unngå såkalt "asyl-shopping" hvor asylsøkeren drar fra land til land og får sin søknad behandlet flere ganger. Norge er gjennom en egen tilknytningsavtale medlem i Dublin-regelverket sammen med EU-landene, Island, Sveits og Liechtenstein. Eurodac-forordningen er en forordning med nær tilknytning til Dublin-forordningen og ble opprettet for å tilrettelegge for Dublin-samarbeidet. Eurodac-forordningen innebærer et system for registrering og lagring av fingeravtrykk, slik at man enklere kan avklare hvilket land som er ansvarlig for behandlingen av asylsøknaden (Justis- og beredskapsdepartementet & Utenriksdepartementet, 2014).

EU-byrået, nettverk, forum

Norske myndigheter deltar i en rekke formelle og uformelle grupper, komiteer og nettverk på utlendingsfeltet. EU-byrået for asylsaker, EASO, jobber for å støtte medlemslandenes samarbeid på asylfeltet, støtte medlemsland under press og bidra til implementeringen av et felles europeisk asylsystem (udi.no, udatert-d). I tillegg bistår byrået med praktisk og teknisk informasjon til medlemsland og Kommisjonen, og gir innspill til policyformulering tilknyttet asylspørsmål (easo.europa.eu, udatert). Norge har observatørstatus på styremøtene i EASO og bidrar med kompetansedeling, deltar på møter og grupper i byrået, driver opplæring i andre medlemstater og ansatte i den norske utlendingsforvaltningen mottar opplæring av EASO. UDI er nasjonalt kontaktpunkt for EASO. Mellomstatlige konsultasjoner om flyktning- og migrasjonspolitik i Europa, Amerika og Australia (IGC) er et uformelt forum for utveksling av informasjon og erfaringer med 17 medlemsland. European Migration Network (EMN) er et nettverk som koordineres av Kommisjonen og har som formål å bidra med objektiv, pålitelig og sammenliknbar informasjon om migrasjon og asyl gjennom landstudier, analyser av utvikling og informasjonsutveksling. Den norske deltakelsen består av et nettverk av organisasjoner i og utenfor myndighetene og har som mål å tilveiebringe

pålitelige informasjon om norsk lovgivning og praksis på migrasjonsfeltet i Norge og EU (udi.no, udatert-c).

Norge har sakte men sikkert beveget seg mot en tilnærming til innvandringspolitikk som i stor grad samsvarer med EUs lovgivning og praksis (Brochmann & Lavenex, 2002, s. 65). Dette er ikke alene et resultat av direkte press fra EU eller nasjonale policy-valg, men en blanding av de to. Brochmann og Lavenex konkluderer allerede i 2002 med at europeisering har gjort at Norge har mistet sin mulighet til å utforme autonom innvandringspolitikk og at Norge har en form for kvasi-medlemsskap i EUs innvandrings-, asyl- og flyktningspolitikk (Brochmann & Lavenex, 2002, s. 70). Til tross for dette finnes det store forskjeller mellom land, noe som tyder på at nasjonalstaten likevel har handlingsrom på utlendingsfeltet, også EU-medlemmer (se Brochmann, Borevi, & Hagelund, 2010 for forskjeller mellom de skandinaviske landene).

1.3.2 Europeiske forhold

EUs lovgivende makt består av Rådet for Den europeiske union (Rådet) og Europaparlamentet, Europakommisjonen (Kommisjonen) utgjør den utøvende makt og den dømmende makt er lagt til EU-domstolen. Kommisjonen har enerett til å initiere ny lovgivning og skal også påse at medlemstatene oppfyller sine forpliktelser. Kommisjonen består av 28 generaldirektorer (DGER) som ledes av en kommissær og kan minne om nasjonale departementer. Kommissærene kommer fra medlemstatene slik at hvert medlemsland har en kommissær med ansvar for sitt saksfelt. Parlamentet består av folkevalgte politikere som velges hvert 5. år i medlemstatene. Rådet som sammen med Parlamentet fatter vedtak om nye rettsakter består av statsråder fra hvert medlemsland som møtes etter politisk saksfelt. Det vil si at medlemstatenes finansministre møtes i Rådet i spørsmål om finanspolitikk, sosialministrene møtes når spørsmål av sosialpolitisk karakter skal drøftes osv.

Kommisjonen

Fremveksten av en unionsadministrasjon over flere nivåer kan i stor grad (men ikke alene) forstås ut fra Kommisjonens eksistens. Kommisjonen er et separat, utøvende organ i EU atskilt fra Rådet. Kommisjonen er dermed en relativt uavhengig utøvende makt som

medlemsstatenes utøvende myndigheter forholder seg til (Egeberg, 2006c, s. 194). Videre er Kommisjonen organisert etter sektorprinsippet. Generaldirektoratene er inndelt etter helse, justis, konkurranse osv., snarere enn territorium som er Rådets hovedspesialiseringsprinsipp (Egeberg, 2006b, s. 43). Dette innebærer at Kommisjonen legger overnasjonale hensyn til grunn for sine avgjørelser (Egeberg & Trondal, 2014, s. 155) og har til en viss grad sin egne "frie vilje" i motsetning til andre internasjonale institusjoner som primært er mellomstatlige. Utviklingen har gått i retning av at Kommisjonen blir stadig mer uavhengig medlemstatene, både på politisk og administrativt nivå (Egeberg, 2006b, s. 36). De territorielle komponentene får altså stadig mindre betydning for organiseringen av Kommisjonen. Videre kommer dette til syne ved at Kommisjonspresidenten har fått mer makt over sammensetningen av kommissærer og at porteføljer kan omorganiseres slik at medlemstater eller kommissærer ikke kan være sikre på å ha ansvaret for samme sakfelt over tid. Krav om nasjonalitet er ikke lenger avgjørende i ansettelsesprosesser og medlemsstater er i stor grad blitt skjermet fra å utøve innflytelse over ansettelsesprosesser av tjenestemenn i Kommisjonen (Egeberg, 2006b, s. 37-38). Studier har også vist at tjenestemenn i Kommisjonen ikke kan anses som nasjonale representanter for eget hjemland, men anses primært som byråkrater og faglige eksperter (ibid. s. 36). Kommisjonen skiller seg videre fra andre organer i internasjonale organisasjoner ved at den har relativt stor kapasitet til direkte oppfølging og overvåkning av gjennomføringen av felles regelverk i nasjonalstatene (Egeberg & Trondal, 2011b, s. 5). Kommisjonen blir på den måten en aktør nasjonale iverksettingsorganer forholder seg til i spørsmål om gjennomføring av policy, og dette skaper krefter som går på tvers av de tradisjonelle styringslinjene i sentraladministrasjonen (Egeberg & Trondal, 2011b, s. 6).

Byråer

På 1990-tallet opplevde man en vekst i antall EU-byråer, såkalt "agencification" (Egeberg & Trondal, 2011b, s. 11). Det finnes om lag 30 EU-byråer i dag og disse tar for seg regulerende og overvåkende oppgaver. Opprettelsen av EU-byråene kan ses på som et kompromiss mellom å overføre mer makt fra nasjonalstaten til europeisk nivå, og at denne makten ikke overføres helt opp til Kommisjonen. Kommisjonen står likevel sterkt i EU-byråenes virke blant annet ved å være representert på byråenes styre og ved at innspill fra og interaksjon med Kommisjonen anses som viktigere enn medlemsstatenes myndigheter når beslutninger fattes i byråene (Egeberg & Trondal, 2011a, s. 882). I tillegg fungerer EU-byråene ofte som mer enn en arena for informasjonsutveksling, ved at de utformer retningslinjer for hvordan nasjonale direktorater skal praktisere lovgivning og er aktive i å endre eksisterende

lovgivning. På den måten bidrar byråene til å styrke den europeiske utøvende makt og underminerer mellomstatlige prinsipper (Egeberg & Trondal, 2011a, s. 882).

1.3.3 Norske forhold

Samtidig som styrking av Kommisjonen som en uavhengig utøvende makt og "agencification" har funnet sted i EU, har man på nasjonalt nivå sett en endring i organiseringen av sentraladministrasjonen som må tas i betraktning. Vertikal spesialisering inspirert av New Public Management (NPM) reformer har funnet sted i Norge og på resten av kontinentet. Dette innebærer at arbeidsoppgaver og mandat har blitt flyttet ut av departementene til egne direktorater på armlengdes avstand fra departementet, for å ta hånd om iverksetting og regulerende oppgaver. På utlendingsfeltet i Norge ble UDI opprettet på armlengdes avstand fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) for å håndtere oppgaver som visumsøknader, arbeids- og oppholdstillatelser, statsborgerskap og beskyttelse av flyktninger m.m. I følge litteraturen på dette området vil denne avstanden til politisk ledelse gjøre direktoratet mer utsatt for å bli "fanget opp" av EUs utøvende virksomhet, såkalt "agency capture". Studier viser at nasjonale direktorater utgjør en del av nasjonale myndigheter samtidig som de er involvert i europeiske nettverk hvor Kommisjonen og EU-byråer utgjør midtpunktet (Egeberg, 2006a, s. 10). I policy-formuleringsfasen fungerer direktoratene typisk som en del av den nasjonale administrasjonen og bistår overordnet departement med assistanse og ekspertkunnskap. Når beslutninger har blitt fattet i EU er det også departement som har ansvaret for å overføre lovgivningen til nasjonal lov, selv om direktorater gjerne har en sentral forberedende rolle (ibid.). Det er når rettsakter er skrevet inn i nasjonal lov og praktiseringen er overlatt direktoratet at man ser endring i direktoratenes rolle ved at det samarbeides tett med respektive generaldirektorater i Kommisjonen og søsterdirektorater i andre medlemsland gjennom nettverk (ibid.). Selv om dette kan føre til at nasjonale direktorater kan ende opp med å forsvare beslutninger som bryter med intensjonene til politisk ledelse (ibid.) er det likevel verdt å påpeke at departementets kontroll over underliggende etater kan avhenge en rekke forhold. Hvorvidt det eksisterer enheter i departementet som har arbeidsoppgaver dekker UDIs saksfelt og saksfeltets politiske sensitivitet er faktorer som kan påvirke departementets styring av underliggende etater (Egeberg & Trondal, 2009, s. 780).

1.4 Tidligere studier

Flere studier av europeisering viser at man ser fremveksten av en stadig mer direkte flernivå-administrasjon der EU-byråer, nettverk og Kommisjonen utgjør aksesspunkter for nasjonaladministrative organer (Egeberg & Trondal, 2017). Ugland og Veggeland (2006) tar for seg matsikkerhet sett fra et europeisk perspektiv, og viser at Kommisjonen har tatt en betydelig rolle i utformingen og iverksettingen av policy på matsikkerhet og offentlig helse. Gjennom samarbeidsordninger mellom Kommisjonen og nasjonale sentraladministrative enheter, som komitesystemet og EU-byrået for matsikkerhet, er interaksjonen mellom Kommisjonen og medlemslandenes sentralforvaltninger utbredt (Ugland og Veggeland 2006, 144). Martens (2008) finner i en komparativ studie at miljødirektoratene i Norge, Danmark og Finland tar del i transnasjonale nettverk i EU, som involverer Kommisjonen, ofte utenfor politisk ledelses kontroll. En stor-N undersøkelse utført av Egeberg og Trondal (2009) viser at iverksetting av policy ikke foregår kun indirekte (gjennom den nasjonale styringskjeden), direkte (gjennom Kommisjonen) eller gjennom nettverk, men at iverksettingsfasen er en sammensatt affære som utsettes for innflytelse fra flere maktsentra på mer eller mindre på samme tid. Bjerke (Bjerke, 2016) tar for seg liknende problemstilling i sin masteroppgave om Politidirektoratets (POD) deltakelse i EU-byrået FRONTEX. Her er det også snakk om et av statens kjerneområder og han finner at POD opplever liten grad av spenningsforhold mellom styringssignaler. Likevel kan POD sies å være en del av en integrert administrasjon, med omfattende kontakt med EU-institusjoner og søsterdirektorater. Det er gjort en rekke studier på dette området, for en oversikt se Europautredningen (Egeberg & Trondal, 2011b).

1.5 Teori og metode

1.5.1 Teori

Studien tar utgangspunkt i tre teoretiske tilnærminger; organisatorisk perspektiv, liberal intergovernmentalisme og historisk institusjonalisme. Disse teoretiske perspektivene utelukker ikke hverandre, men det organisatoriske perspektiv og liberal intergovernmentalisme vil fremme til dels motstridende antakelser. De tre perspektivene vil forklares mer detaljert i kapittel 2.

Organisatorisk perspektiv

I det organisatoriske perspektiv (Egeberg, 2012) er organisasjonskonteksten viktig for å forstå beslutningstakeres atferd. Ansatte i sentralforvaltningen opptrer på vegne av offentlige organisasjoner og den organisatoriske konteksten de befinner seg i påvirker handlingsmønstre og dermed også utfallet av beslutninger. Sentralt i denne tilnærmingen er antakelsen om at mennesker er begrenset rasjonelle. Menneskers kognitive kapasitet er begrenset og når vi står overfor et valg har vi ikke mulighet til å vurdere alle mulige alternativer og kalkulere deres nytteverdi. Vi fatter derimot beslutninger basert på en forenklet vurdering av de alternativene og konsekvensene organisasjonsstrukturen forsyner oss med. Organisasjonsstrukturen sier noe om hvordan arbeidsoppgaver er fordelt og etter hvilke prinsipper, og forsyner beslutningstakerne med visse målsettinger, oppgaver og hensyn som bør vektlegges.

Liberal intergovernmentalisme:

Liberal intergovernmentalisme (Moravcsik, 1993) legger vekt på nasjonalstaten og at europeisk integrasjon er et resultat av mellomstatlige forhandlinger, der suverene stater opptrer som rasjonelle aktører og ser fordelene av samarbeid for å løse kollektive, grenseoverskridende utfordringer (Saurugger, 2014, s. 55). Liberal intergovernmentalisme bygger på to viktige elementer; mellomstatlige forhandlinger og nasjonalstatens interesser. Europeisk integrasjon forekommer ved at stater søker å håndtere økonomisk, gjensidig avhengighet mellom landene gjennom kollektive handlinger (Moravcsik, 1993, s. 474). UDIs plassering i den hierarkiske styringskjeden underlagt departementet, er sentralt for å forstå direktoratets virkemåte.

Historisk institusjonalisme:

Historisk institusjonalisme (March & Olsen, 1989, Peters 2005, Hall & Taylor 1996) egner seg til å forklare eventuell endring, eller mangel på endring i en institusjons virkemåte. Historisk institusjonalisme fremhever at stivhengighet og institusjonell robusthet kan forklare hvorfor forholdet mellom direktorat og departement står sterkt selv om organisasjonskonteksten kan endre seg. Valg tatt ved opprettelsen av organisasjonen påvirker UDIs faktiske virkemåte ved at fortidens "bagasje" henger med, og at det over lang periode er utviklet holdninger til hva som er "passende" innenfor institusjonen.

1.5.2 Metode

Dette er en case-studie der UDI undersøkes i dybden. Case-studiens styrke er at man oppnår god indre validitet noe som er begrunnelsen for valget av dette forskningsdesignet. Indre validitet handler om at man undersøker det man faktisk ønsker å undersøke, altså at premissene for konklusjonen er sanne. En svakhet ved case-studien er at det er noe problematisk å generalisere funnene til en større populasjon. UDI anses likevel som et least-likely case ettersom direktoratet håndterer et sensitivt politikkområde, og dette vil kunne bøte på denne utfordringen. Det empiriske grunnlaget baseres på data samlet inn gjennom semi-strukturerte intervjuer, men også skriftlige kilder som rapporter, dokumenter, tildelingsbrev og liknende. Grunnen til at deler av oppgavens empiriske materiale vil basere seg på intervjudata er fordelen denne metoden gir med tanke på kartlegging av aktørenes faktiske atferd (Beyers, Braun, Marshall, & Bruycker, 2014, s. 175).

1.6 Oppgavens relevans

Bakgrunnen for valg av UDI og utlendingsfeltet som case knytter seg til manglende kunnskaper om forvaltningsmessige konsekvenser av det europeiske samarbeidet på dette saksfeltet. Som tidligere nevnt har flere studier tatt for seg ulike direktorat/tilsyn knyttet til denne problemstillingen, og mange av disse saksområdene er av mer teknisk karakter. Denne oppgaven skal undersøke utlendingsfeltet og UDI, da dette ikke har blitt gjort tidligere.

Dette temaet er interessant på flere måter, både for allmennheten og akademisk. For det første er det i allmenn EU-debatt mye oppmerksomhet knyttet til de lovene og reglene Norge og Norges innbyggere blir påvirket av, og graden av medbestemmelse norske myndigheter har i Brussel. Derimot rettes lite oppmerksomhet knyttet til de forvaltningsmessige konsekvensene av Norges avtaler med EU og reguleringsorganers faktiske virkemåte. Man kan selvsagt forstå at det for mannen i gata blir vanskelig å sette seg inn i hvordan både statlig forvaltning og europeiske beslutningsprosesser foregår, men det er forunderlig hvor lite oppmerksomhet denne siden av saken får. Som ytterste konsekvens av en mer direkte flernivåadministrasjon kan folkevalgte miste oversikt over underliggende etaters arbeid og kunne komme i en situasjon hvor ens egen forvaltning promoterer interesser som strider mot nasjonalstatens interesser (representert ved de folkevalgte) (eksempel: Støle, 2006, s. 98). Stortinget har likevel vedtatt at Norge skal være en del av disse avtalene og i det ligger også en forpliktelse

om at de skal gjennomføres etter standardene. Det finnes dermed motstridende krefter i de to "hattene". På en annen side tar denne oppgaven steget videre fra tidligere forskning på området. Det har blitt skrevet mang en artikkel og masteroppgave om fremveksten av flernivåadministrasjon i EU/EØS, både her i Norge og på kontinentet. I seg selv er det interessant å studere dette temaet på case i Norge, som ikke er fullverdig medlem av EU, men denne oppgaven tar også for seg et policy-område som omhandler en av statens kjerneoppgaver; kontroll over territoriet. Dette kan muligens føre til at man vil se en mer indirekte administrasjon som følger den tradisjonelle, parlamentariske styringskjeden, enn på mindre sensitive saksfelt. Prinsippet om ensartet gjennomføring av lovgivning er viktig i EU, men kanskje er ensartethet viktigere på andre, mindre sensitive saksfelt.

1.7 Disposisjon

Oppgaven er inndelt som følger. I neste kapittel vil tre teoretiske rammeverker presenteres sammen med mine forventninger til funn i de ulike perspektivene. Deretter følger en grundig redegjørelse og begrunnelse for de metodiske valg jeg har gjort og gjennomgang av hvordan oppgavens empiriske grunnlag er samlet inn. Videre vil kapittel fire være en empirisk gjennomgang av oppgavens case UDI, basert på dataene som fremkommer av dokumenter og intervjuene. Deretter vil det empiriske grunnlaget kobles opp mot de teoretiske perspektivene i analysen før en avsluttende konklusjon følger.

2 Teori

Oppgavens teoretiske rammeverk består av tre perspektiver. Det organisatoriske perspektivet og liberal intergovernmentalisme (LI) fremmer ulike og til dels motstridende antakelser om den empiriske virkeligheten. Historisk institusjonalisme fungerer som et "støtteperspektiv" og vil egne seg til å forklare årsaker til at den tradisjonelle parlamentariske styringskjeden eventuelt ikke blir utfordret. I følgende kapittel vil de tre perspektivene bli presentert og redegjort for. I tillegg skisseres mine forventninger til funn fra hvert perspektiv.

2.1 Organisatorisk perspektiv

Et organisatorisk perspektiv legger vekt på at man ikke kan forstå utfall av beslutningsprosesser uten å forstå rammene beslutninger blir tatt innenfor; organisasjonen. Dette gjelder uavhengig av om organisasjonene befinner seg i nasjonalstaten eller på europeisk nivå. EU er dermed ikke et unikt system som behøver et helt nytt teoretisk rammeverk for å bli analysert (Egeberg, 2000, s. 15–16), selv om EU skiller seg fra andre politiske systemer (stater og internasjonale organisasjoner) på mange måter.

I et organisasjonsteoretisk perspektiv er antakelsen at det finnes et forhold mellom måten man designer organisasjoner på, og utfall av beslutningsprosesser (Egeberg, 2012, 157). Det organisatoriske perspektiv betrakter både formelle og legale regler, som setter rammer for aktiviteten, og uformelle normer og verdier. Målet er å forstå samspeillet mellom disse variablene og hvilken påvirkning de har på beslutningstakerne og beslutningsutfall i praksis (Christensen, Egeberg, Roness, Røvik, & Lægreid, 2015, s. 21). Sentralt i dette perspektivet er antakelsen om at mennesker er begrenset rasjonelle (Egeberg, 2012, s. 157). Dette innebærer at menneskers kognitive kapasitet er begrenset, ved at vi ikke har kapasitet til å vurdere alle mulige alternativer, konsekvenser og muligheter når en beslutning skal fattes. De alternativene og konsekvensene som vurderes når vi fatter en beslutning er kommet til oss som et resultat av en utsilingsprosess der kun et begrenset utvalg av alle mulige alternativer og konsekvenser slipper gjennom. Mennesker har evnen til å lande på nokså rasjonelle beslutninger ut fra de valgmulighetene man står overfor, men det er begrenset hvor omfattende og finkornet "analysen" av alternativer og deres konsekvenser er.

Organisasjoner er med på å forsyne de ansatte med mål og interesser og dermed påvirke beslutninger (ibid.). Trekk ved organisasjoner, som dens struktur, demografi, og den fysiske fremtoningen er variabler som bidrar til utsilingen av hvilke mål og interesser som skal forfølges og hvilke handlingsalternativ individer blir stilt ovenfor når man fatter beslutninger. Organisasjonsstrukturen kan utformes ut fra ulike spesialiseringsprinsipper som påvirker arbeidsdeling og konteksten man opererer i og dermed også utfall av beslutninger. Samtidig er ens tilknytning til de ulike strukturene man befinner seg i, primærstruktur og sekundærstruktur, viktige for å forstå hvilke hensyn/valgsituasjoner beslutningstakerne står overfor og vektlegger tyngst. Disse elementene vil bli betraktet grundigere i de påfølgende avsnitt.

2.1.1 Organisasjonsstruktur

Organisasjonsstrukturen innebærer de faste rammene som prosesser og arbeidsrutiner utspilles i (Christensen mfl., 2015, s. 26). Organisasjonsstrukturen tilbyr en innsnevring av hvilke mål og interesser man skal rette seg etter og dermed også en innsnevring av hvilke handlingsalternativer som er relevante. På den måten er organisasjonsstrukturen aldri nøytral, den inneholder et *bias*. Knyttet til menneskers begrensede rasjonalitet er det samsvar mellom menneskers behov for forenkling og filtreringen organisasjonsstrukturen tilbyr (Egeberg, 2012, s. 158). Mer uformelle elementer som rolleforventninger, normer og hvordan og hvem som bør utføre hvilke oppgaver, er også med på å påvirke beslutningstakerne og omtales som organisasjonskulturen (Christensen mfl., 2015, s. 27).

Ulike dimensjoner av organisasjonsstrukturen er med på å legge føringer for faktisk beslutningstaking og atferd, selv om organisasjonsstrukturen ikke direkte sier noe om faktisk handlemåte (Christensen mfl., 2015, s. 27). Organisasjonens størrelse sier noe om organisasjonens kapasitet til å fatte beslutninger og gjennomføre vedtak. Horisontal spesialisering legger føringer for hvordan ulike saksområder skal kobles sammen og hvilke koordineringstiltak som behøves. Spesialisering kan gjøres etter formål/sector, geografi, klientgruppe eller prosess, og hvilke spesialiseringsprinsipper som velges påvirker hvilke skillelinjer som råder. Vertikal spesialisering, som innebærer å dele arbeidsoppgaver over hierarkiske nivåer er et annet spesialiseringsprinsipp som vil påvirke handlings- og

interaksjonsmønstre (Egeberg, 2012, s. 159). Spesialisering vil i alle tilfellene snevre inn fokuset noe som kan lette arbeidet med å fatte tilfredsstillende rasjonelle valg, samtidig som det snevre fokuset kan gå på bekostning av å se konsekvensene av arbeidet i en bredere kontekst.

2.1.2 Horisontal spesialisering

Horisontal spesialisering innebærer hvordan arbeidsoppgaver og saksområder er fordelt på tvers av enheter på samme nivå i et hierarki. Arbeidsoppgaver som ligger i samme enhet vil være koordinert, noe som kan være nyttig dersom ulike arbeidsoppgaver og saksområder bør kobles sammen, eller motsatt dersom områder burde frakobles hverandre (Egeberg, 2012, s. 159). For eksempel er opprettelsen av UNE et tilfelle av at man skiller ut klageorganet innenfor et reguleringsområde til et eget organ, utenfor UDI.

Gulick (1937, hentet fra (Hammond, 1990)) hevder at organiseringen burde legge til rette for homogene arbeidsgrupper for å unngå ineffektivitet og foreslår at organiseringen kan foregå etter fire prinsipper; formål/sector, prosess, klientell eller territorium. Hvilket prinsipp man velger kommer an på hvilke faktorer som skal gis prioritet i arbeidet. Valg av prinsipp vil legge føringer for arbeidet ved at skillelinjer vil markere seg, og det vil være fordeler og ulemper knyttet til alle spesialiseringsprinsippene. Organisering etter sektorprinsippet vil fremkalle sektorielle skillelinjer som går på tvers av geografiske områder, og er antakelig det mest brukte spesialiseringsprinsippet i Norge i dag (Christensen mfl., 2015). Spesialisering etter sektorprinsippet fremmer effektivitet, men kan skape problemer dersom utfordringer går på tvers av sektorer. På en annen side kan organisering etter territorium fremkalle territorielle skillelinjer der fokuset er på lokale utfordringer (Egeberg, 2012, s. 159). Organisering etter klientell, f.eks. at alle offentlige tjenester som gjelder ungdom, det være seg utdanning, helsetjenester, trygderettigheter osv., legges til et "ungdomsdirektorat" fører til at tiltak rettet mot denne brukergruppen blir sett i sammenheng. Dette kan være gunstig for mottakeren av ytelsene, men ugunstig for samordningen i det offentlige apparatet. Spesialisering etter prosess betyr at f.eks. legale, tekniske eller økonomiske prosesser organiseres sammen uavhengig av formål/sector, territorium eller klientell, og er nyttig for å vektlegge fagekspertise (Christensen mfl., 2015, s. 43).

2.1.3 Vertikal spesialisering

Vertikal spesialisering dreier seg om hvordan arbeidsoppgaver og politikkområder er organisert over hierarkiske nivåer. At oppgaver flyttes ut fra departement til et frittstående direktorat underlagt departementet, som UDI, er et eksempel på vertikal spesialisering. Ulike funksjoner og oppgaver trenger ulike måter å organiseres på og behovet for politisk kontroll varierer over ulike oppgaver (Christensen, 2001, s. 463). Mer rutinemessige og tekniske oppgaver kan flyttes til etater lenger vekk fra politisk ledelse enn sensitive og omstridte oppgaver. Videre velges vertikal spesialisering i ressursøyemed, men også for å vektlegge faglig uavhengighet i beslutningsprosessen der dette anses viktigere enn politisk kontroll. I forbindelse med New Public Management-reformer ble vertikal spesialisering et organiseringstiltak som skjøt fart, da effektivitet stod i høysetet. Enheter som opererer på avstand fra politisk ledelse vil ha mer autonomi og dermed ha bedre forutsetninger for å kunne drifte sin organisasjon på den mest effektive måten. På en annen side vil utstrakt vertikal spesialisering føre til økt desentralisering og forskyving av makt fra politisk lederskap til administrative ledere. Dette kan true legitimiteten og demokratisk kontroll i statsapparatet (Christensen, 2001, s. 464).

2.1.4 Primær- og sekundærstruktur

Ansatte som deltar i ulike nettverk, forum og arbeidsgrupper blir stilt overfor utfordringer knyttet til ulike signaler fra arbeidsstrukturene man befinner seg i. Primærstrukturen vil være den strukturen der den ansatte forventes å bruke mest tid og energi. Sekundærstrukturen er typisk den som er tilknyttet komite-, nettverks og arbeidsgruppedeltakelse. I sekundærstrukturen blir den ansatte utsatt for andre aktører, forpliktelser, agendaer og alternativer enn i primærstrukturen. Dette antas å påvirke den ansattes preferanser, arbeidsmåter, verdigrunnlag og identitetsforståelse, og dermed også beslutningsutfall. Det er likevel primærstrukturen som har størst betydning, og jo likere enhetene som representerer primær- og sekundærstrukturen er, med tanke på spesialisering, dess mindre påvirkning vil de ulike strukturene ha på den ansattes verdigrunnlag og arbeidsmåte (Egeberg, 2004, s. 203).

2.1.5 Forventninger til funn

Det organisatoriske perspektivet legger til grunn at organisasjonsstrukturen har betydning for UDI ansattes faktiske handlemåte. UDI er skilt ut fra Justis- og beredskapsdepartementet gjennom vertikal spesialisering slik at den den praktiske behandling av asylsøknader, visumsøknader, oppholdstillatelser, statsborgerskap osv. er på armlengdes avstand fra departementet. I tillegg er oppgaver på utlendingsfeltet horisontalt spesialisert over organisasjoner, ved at ulike oppgaver er lagt til ulike etater, som for eksempel Politiets Utlendingsenhet (PU) og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Ut fra det organisatoriske perspektiv vil den sektorielle spesialiseringen gjøre at enheter innenfor samme sektorer koples opp mot hverandre, uavhengig av territorielle grenser. Dette avhenger av at det foreligger vertikal spesialisering, grad av duplikasjon og kapasitet på et overnasjonalt nivå til å koble opp instanser på nasjonalt nivå. Oppkobling til et annet nivå avhenger av en relativ autonomi som kan oppnås med vertikal spesialisering. Duplikasjon dreier seg om hvorvidt det finnes organisasjonsenheter i departementet som har arbeidsoppgaver knyttet til saksfeltet til underliggende enhet. Jo mindre overlapp i arbeidsoppgaver mellom departementet og direktoratet, desto mer sannsynlig er det at direktoratet kan kobles opp på EU-nivå. Kapasiteten på overnasjonalt nivå dreier seg om at det må være ressurser i den overnasjonale organisasjonen (her EU) til å vise interesse, følge opp og gi signaler til de nasjonale enhetene. I EU har man generaldirektoratet i Kommissjonen og EU-byrået EASO som tar for seg overvåkende og tilretteleggende arbeid. Det betyr at Kommissjonen har en viss kapasitet til dette, og stor kapasitet i forhold til andre internasjonale organisasjoner. Her kommer "det fjerde forvaltningsnivå", EU-nivået, inn i bildet. Spesialiseringsprinsipper i utlendingsforvaltningen både nasjonalt og på europeisk nivå legger føringer for hvilke skillelinjer som råder. Det institusjonelle samsvaret i spesialiseringen mellom Kommissjonen og EASO og nasjonalt nivå vil forventes å påvirke arbeidsoppgaver, samarbeids- og konfliktmønstre og rolleoppfatninger. Man vil forvente at samarbeids- og konfliktmønstre i kontakten med enheter på EU-nivå som deler spesialiseringsprinsipp vil gå langs sektorielle skillelinjer og det vil være naturlige kontaktpunkter mellom disse enhetene.

Den vertikale spesialiseringen av UDI tilsier at det ligger potensiale for at UDI kan bli koblet opp på det europeiske nivået. Den organisatoriske strukturen sørger for at kontakten med

etater i andre land ikke vil være på departements- og regjeringsnivå. Avstanden fra departementet samt den sektorielle spesialiseringen som gjør at ansatte vil ha sektorielle rolleoppfatninger kan føre til at direktoratet opptrer med "flere hatter". Således vil man ut fra det organisatoriske perspektiv forvente at UDI utgjør en del av en nasjonal administrasjon, en unionsadministrasjon, og muligens også ha andre "hatter" ved deltakelse i bilaterale forum med andre medlemsland og søsterdirektorater.

De ansattes tilknytning til primær- og sekundærstruktur vil forventes å spille en rolle. Signalene fra arbeidsstrukturene i primærstrukturen, der hvor den ansatte tilbringer mesteparten av sin tid, i dette tilfellet UDI, anses som viktigst. Dersom spesialiseringsprinsippene i enheter som utgjør primær- og sekundærstrukturen er like vil deltakelse i sekundærstrukturen ha mindre påvirkning på den ansattes verdigrunnlag og arbeidsmåte. I denne oppgaven vil jeg derfor forvente å finne at deltakelse i nettverk, byråer, og andre komiteer som er spesialisert etter sektorprinsippet, som EASO, vil utgjøre liten påvirkning på den ansattes preferanser og identitetsforståelse. Der samsvar i spesialiseringsprinsipp foreligger forventes det naturlig interaksjon og kommunikasjon mellom enhetene. Derimot vil arbeid underlagt Rådet som er territorielt spesialisert, kunne endre den ansattes preferanser og identitetsforståelse, selv om det er primærstrukturen som har størst betydning.

2.2 Liberal intergovernmentalisme

Liberal intergovernmentalisme (LI) er en variant av intergovernmental institusjonalisme utviklet av den Princeton-baserte professoren Andrew Moravcsik. LI-tilnærmingen argumenterer for at europeisk integrasjon har foregått stykkevis og delt, ikke jevnt over og stadig dypere. Den neo-funksjonalistiske tradisjonen som lenge var en veletablert teori for å forklare europeisk integrasjon kom til kort i følge Moravcsik. Med sine prediksjoner om at europeisk integrasjon gradvis, automatisk og inkrementelt ville gå dypere gjennom politisk og funksjonell spill-over slet neo-funksjonalistene med å forklare tidvis stagnasjon og reversering i europeisk integrasjon (Moravcsik, 1993, s. 476). Særlig hendelsene på 1960-tallet med "Den tomme stols krise" da general de Gaulle fra Frankrike nedla veto mot britisk medlemskap og avstod fra deltakelse i toppmøter i EU, var vanskelig for neo-funksjonalismen å forklare (Rosamond, 2000, s. 75). Neo-funksjonalismen la for stor vekt på

overnasjonale elementer, når man nettopp var vitne til at stater egeninteresse likevel kunne stanse eller bremse integrasjonen. Intergovernmentalisme forsøker å forklare den faktiske integrasjonen, og mangel på sådan, man har sett i EU siden samarbeidets begynnelse. Liberal intergovernmentalisme legger stor vekt på at det er medlemsstatene og deres regjeringer som er hovedaktørene for europeisk integrasjon. Sentralt i den liberale varianten av intergovernmentalisme er en antakelse om at nasjonalstater handler rasjonelt.

EU kan anses som et vellykket mellomstatlig regime designet for å håndtere økonomisk, gjensidig avhengighet gjennom forhandlinger og koordinering av policy mellom rasjonelle nasjonalstater (Moravcsik, 1993, s. 474). Det legges stor vekt på at man skal forstå EU og europeisk integrasjon som et resultat av rasjonelle handlinger fattet av medlemsstatenes regjeringer. Nasjonale myndigheter har incentiv til å koordinere policy med andre land når et annet lands policy skaper negative eksterne effekter og ekstra kostnader for sine borgere, f.eks. ved at et land innfører proteksjonistiske tollbarrierer på andre lands varer og tjenester. Nasjonale myndigheter handler på den internasjonale arena på grunnlag av målsettinger som er definert i nasjonalstaten. For å definere disse målsettingene blir de folkevalgte utfordret på hjemmebane av pressgrupper i samfunnet, og pressgruppenes styrke avhenger av saksfelt og aktørenes evne til å organisere seg. Nasjonalstatens interesser er derfor preget av at ulike interessegrupper konkurrerer om politisk innflytelse. Når så preferanser har blitt dannet i nasjonalstaten, går regjeringen til den internasjonale arenaen for å forhandle frem avtaler som vil gagne nasjonale interesser. På denne arenaen blir EU sett på som en tilbyder av fruktbare løsninger (Moravcsik, 1993, s. 481).

EU og EØS-samarbeidet anses som et resultat av overveiende beslutninger fattet av rasjonelle myndigheter som ser en gevinst av samarbeid i et område som geografisk, økonomiske og politisk, er gjensidig avhengig av hverandre. Årsaken til at suverene stater ønsker å overgi noe av sin suverenitet til EU-nivå begrunnes med effektivitetshensyn. Delegering av myndighet til EU til å fatte beslutninger som er bindene for medlemsstatene ut fra stemmegivning med kvalifisert flertall, vil minke transaksjonskostnader og øke forhandlingseffektiviteten (Moravcsik, 1993, s. 517). Myndighetene tar således en risiko på vegne av befolkningen, men vurderer at man er villig til å ta denne risikoen på grunn av de store fordelene samarbeidet og koordineringen kan føre med seg. Delegering er også en måte å få andre nasjonalstater til å forplikte deg til beslutninger på, noe som fjerner muligheter for unilaterale avtaler og øker kostnadene ved å ikke samarbeide. Man velger å avgi suverenitet

til EU institusjoner fordi dette er med på å sikre at partene i samarbeidet forplikter seg til policy (Saurugger, 2014, s. 71). Moravcsik (1993, s. 518) understreker likevel at nasjonale myndigheter fortsatt har muligheter for initiativ og innflytelse over EU systemet gjennom et to-nivå-spill, ved at nasjonale regjeringer har autonomi og muligheter til veto, og at EU institusjonene er der som tilretteleggere. Kommisjonen har i teorien makt til å sette agendaen, men denne makten er gitt Kommisjonen av effektivitetshensyn og med begrunnelsen om at en overnasjonal aktør vil være mer nøytral enn en tilfeldig nasjonal regjering (Moravcsik, 1993, s. 512).

2.2.1 Forventninger til funn

LI tilnærmingen legger stor vekt på at nasjonalstaten har evnen til å fatte rasjonelle valg, noe som betyr at europeisk integrasjon er et resultat av selvstendige staters frie vilje. I lys av dette vil jeg i denne oppgaven forvente å finne at UDI opptrer som JDs underordnede etat, og følger den nasjonale styringskjedens kommandolinjer. Preferansedannelsen om Norges forhold til EU-rettsakter skjer på hjemmebane og det er opp til de nasjonale myndigheter å implementere regelverk man er bundet av gjennom EU. Ved deltakelse i europeiske forum, nettverk, komiteer og grupper på EU-nivå eller med søsterdirektorater i andre medlemsland vil dette anses som deltakelse instruert/godkjent av Justis- og beredskapsdepartementet. Videre forventes det at konfliktlinjer følger territorielle skillelinjer. Det vil si at UDI ansatte forventes å fronte nasjonale interesser ved deltakelse internasjonalt. Det vil være utpreget koordinering og kommunikasjon mellom UDI og JD, eventuelt vil det gis klart mandat fra JD sin side vedrørende UDIs deltakelse og opptreden. Det forventes lite kontakt med Kommisjonen, da dette vil gå på tvers av territorielle konfliktlinjer. EU-institusjoner utenom Rådet anses av LI tilnærmingen å være tilretteleggende organer som er tilstede for å redusere transaksjonskostnader. Rådet anses som det viktigste organet i EU-systemet der nasjonale interesser vil utspilles og drøftes. Fra dette kan man dermed forvente at JD, som er nærmere politisk ledelse, i større grad har kontakt med Rådet/arbeidsgrupper under Rådet enn UDI.

2.3 Historisk institusjonalisme

Historisk institusjonalisme kritiserer LI-tilnærmingen for å legge for liten vekt på institusjoner. Det er ingen tvil om at EU er et unikt institusjonalisert system. Historisk

institusjonalisme vektlegger at disse samt de nasjonale institusjonene har betydning (Saurugger, 2014, s. 79). Historisk institusjonalisme er en del av den "nye institusjonalismen" som finnes i flere varianter; rational choice institusjonalisme og sosiologisk institusjonalisme, i tillegg til historisk institusjonalisme. Denne "nye institusjonalismen" stammer fra March og Olsen (1989) som mente at statsvitenskapelige teorier la for mye vekt på individualistiske og utilitaristiske betraktninger og metoder og ga for lite hensyn til politiske verdier og kollektive valg. Det normative ved organisasjoner er viktig for å forklare atferd (Peters, 2005, s. 25-26). Historisk institusjonalisme forsøker å forstå hvilke institusjoner som har betydning og hvordan disse har betydning. Institusjoner ilegges stor betydning fordi den institusjonelle organiseringen strukturerer konflikter slik at noen interesser blir fremtredende mens andre blir marginalisert (Hall & Taylor, 1996, s. 937). Dette vil igjen påvirke beslutninger og utfall. Ideen bak historisk institusjonalisme er at valgene som fattes når en institusjon formes eller en policy initieres vil påvirke policy i fremtiden (Peters, 2005, s. 71). Sentralt for dette perspektivet, og noe av kritikken rettet mot LI-tilnærmingen, dreier seg om at man ikke må anse institusjoner som kun tilretteleggere for aktørers interesser, men at institusjoner har sin egen vilje og egne interesser som de handler etter (Saurugger, 2014, s. 80).

2.3.1 Institusjoner

Hva defineres som en institusjon? Det finnes utallige definisjoner på hva som er en institusjon, og et hendig utgangspunkt kan være at alle institusjoner er organisasjoner, men ikke alle organisasjoner er institusjoner (*Selzniks definisjon "Leadership and administration" hentet fra Egeberg, 2004, s. 204*). Institusjoner defineres på ulike måter og noen definisjoner vektlegger at institusjoner kan være både formelle og uformelle konstellasjoner som formelle myndighetsstrukturer, legale institusjoner og sosiale institusjoner (Peters, 2005, s. 74). Institusjonene er arenaer der sosiale krefter strides, men institusjonene består også av standardiserte operasjonsprosedyrer og strukturer som forfekter verdier, normer og identiteter. Institusjoner definerer identitet, hva det vil si å høre til et kollektiv, på individuelt, gruppe, og sosialt nivå (March & Olsen, 1989, s. 17). Denne samlingen av regler og rutiner definerer hva som er passende handling ("the logic of appropriateness") i forhold til ulike roller og situasjoner (March & Olsen, 1989, s. 160).

2.3.2 Stiavhengighet

Antakelsen om at avgjørelser som gjøres på et tidspunkt vil ha konsekvenser for avgjørelser og utfall som skjer frem i tid kalles stiavhengighet. Når staten starter på en sti skal det mye til for å komme ut av den og de policy valgene man tok da man startet på stien vil prege fremtiden (Peters, 2005, s. 71). Videre kan historien utspille seg langs flere forskjellige "ruter" og den retningen man til syvende og sist kommer inn på kan i stor grad være påvirket av den politiske institusjonen i seg selv (March & Olsen, 1989, s. 169). Effekten av valg vil være betinget av kontekstuelle faktorer i en gitt situasjon, og enhver situasjon bærer med seg "bagasje" fra fortiden (Hall & Taylor, 1996, s. 941). Stiavhengighet oppstår fordi man stadig får positiv feedback fra tidligere policy avgjørelser. Institusjoner anses i stor grad for å eksistere i et slags ekvilibrium preget av stabilitet. Endring kan forekomme, men stort sett innenfor det institusjonelle rammeverket. Dersom endring forekommer kan de enten være resultat av dramatiske hendelser som krig som fører med seg en omdefinering av hva som anses som *passende* ("*appropriate*"). En mindre dramatisk årsak til endring kan oppstå etter pågående spenning mellom alternative institusjonelle regler som fører til strid over det institusjonelle samsvaret av prinsipper og aktiviteter (March & Olsen, 1989, s. 167).

2.3.3 Forventninger til funn

Dette perspektivet fungerer som støtteperspektiv ved at det egner seg til å forklare endring eller mangel på endring. Det kan derimot ikke alene si noe om hvordan direktoratsansatte forholder seg til styringssignaler fra både departement og EU-institusjoner og søsterdirektorater. Ut fra et historisk institusjonelt perspektiv vil likevel stien man begynte på ved opprettelsen av UDI kreve stort press for å endres. Grunnet institusjoners robusthet må det stor, institusjonell endring til for å endre UDIs virkemåte. En voksende unionsadministrasjon over flere nivåer er trolig ikke en sterk nok kraft til at det som anses som passende atferd i UDI endres. Et historisk institusjonelt perspektiv vektlegger at stiavhengighet vil sørge for at store endringer i institusjonen ikke forekommer.

Dersom denne studien viser at UDI ikke kan sies å være utgjøre en del av to administrasjoner, vil LI-tilnærmingen legge vekt på at dette tilskrives nasjonalstatens rasjonelle valg og "frie vilje". Nasjonalstaten opprettholder administrativ suverenitet og UDI opptrer som JDs

underordnede i den nasjonale styringskjeden. Historisk institusjonalisme vil kunne påpeke at den institusjonelle robustheten i statsapparatet har stått i veien for at nye styringssignaler får innflytelse. På denne måten kan historisk institusjonalisme være med å støtte antakelsene som eventuelt vil komme fra LI tilnærmingen, ved å peke på institusjonelle trekk.

3 Metode

3.1 Forskningsdesign

Denne oppgaven har som formål å undersøke hvordan UDI og organisasjonens ansatte blir påvirket av en sammensatt organisatorisk virkelighet. Studien søker å svare på hvordan direktoratansatte balanserer kryssende forventninger fra henholdsvis overordnet departement på den ene siden og EU-institusjoner og søsterdirektorater på den andre siden. For å få innsikt i særegenskaper i en organisasjon er kvalitative studier å foretrekke (Repstad, 2004, s. 23). Ettersom studien dreier seg om UDI er dette en case-studie. Case-studier egner seg til å besvare spørsmål om hvordan eller hvorfor noe forekommer (Andersen, 2013, s. 25) og det er nettopp dybdekunnskap om arbeidsoppgaver, prosesser og påvirkningsforhold som behøves i denne studien. At UDI påvirkes av en sammensatt organisatorisk kontekst er gitt implisitt i formuleringen av problemstillingen, og dette er utledet fra empiriske observasjoner i liknende case og teoretiske antakelser fra det organisatoriske perspektiv. Hvordan dette påvirker UDIs faktiske virkemåte er essensen av hva som undersøkes i studien. Studien anvender teoretiske perspektiver for å strukturere analysen av den empiriske virkeligheten, og teoriene fungerer derfor som verktøy i analysen. Jeg har valgt å studere UDI i dybden for å undersøke samspillet mellom ulike forklaringsvariabler i en gitt kontekst, snarere enn å avdekke nettoeffekt av forklaringsvariabler over et stort antall reguleringsorganer (Bennett & Elman, 2006, s. 456). Fordeler og ulemper knyttet til case-studier dreier seg i stor grad om validitet, som vil drøftes i punkt 3.2 under.

Bakgrunnen for valget av dette forskningsdesignet er at dybdekunnskapen om enkeltcase, og særlig enkeltcase som skiller seg ut vil forhåpentligvis kunne videreutvikle denne forskningen og eventuelt styrke teorien(es) forklaringskraft. Hensikten til en case-studie er ikke å forkaste eller bekrefte hypoteser. Ett-case-studier er snarere et enkelt eksempel av et større fenomen (Gerring, 2007, s. 42). Nettopp det at UDI kan sies å være et case som skiller seg ut, danner grunnlag for å klassifisere UDI som et "least-likely" case og er bakgrunnen for valget av UDI som case. UDI kan sies å være et case som skiller seg ut ettersom direktoratets arbeidsoppgaver dreier seg om en av statens kjerneoppgaver. Ideen bak valg av "least-likely" bygger på den kjente Sinatra-sangen med teksten; "if it can make it here, it can make it

everywhere" (Gerring, 2007, s. 119). Med andre ord, dersom man får bekreftet en teori i et case der hypotesene utledet av teorien anses som "lite sannsynlig", vil dette styrke teorien. Videre kan man anta at teorien gjelder også i "mer sannsynlige" case selv om disse ikke er undersøkt i dybden (Gerring, 2007, s. 119). Det organisatoriske perspektivet kan i denne oppgavens tilfelle antas å ha svakere forklaringskraft vedrørende UDIs rolle grunnet saksfeltets sensitive karakter. Dersom denne oppgaven finner at spesialiseringen og arbeidsfordelingen i nasjonalforvaltningen og i EU gjør at UDI kan sies å ha to eller flere "hatter", kan man anta at dette også gjelder for andre reguleringsområder i forvaltningen. Avslutningsvis skal det nevnes at selv om et "least-likely" design kan styrke en teori, vil ikke en teori måtte forkastes dersom teorien ikke bekreftes i et "least-likely" design. Med andre ord må ikke det organisatoriske perspektivet forkastes dersom teorien i denne oppgaven ikke bekreftes (Gerring, 2007, s. 118).

3.2 Validitet og reliabilitet

Validitet og reliabilitet kan ses på som uttrykk for kvaliteten på forskningsopplegget (Repstad, 2004, s. 134). Validitet handler om forskningen måler det den er ment å måle. Når avhengig variabel er en effekt av en eller flere av de uavhengige variablene i undersøkelsen, altså at sammenhengen er kausal, har man god indre validitet (Lund, 2002, s. 105). Dersom avhengig variabel i det virkelige liv ikke kan forklares ved hjelp av de uavhengige variablene som benyttes i undersøkelsen, men av andre bakenforliggende eller uteglemte variabler, er undersøkelsens indre validitet lav. Begrepsvaliditet handler om at operasjonaliseringen av begrepene i undersøkelsen fanger opp ideene til det begrepet man måler på en meningsfull måte (Adcock & Collier, 2001, s. 530). Begrepsvaliditeten vil økes dersom man bruker operasjonaliseringer av begrep fra tidligere studier når disse har lyktes (Lund, 2002, s. 86). Ytre validitet handler om man kan generalisere funnene i forskningen til og over andre case/individer, steder og tider. I kvantitative studier er også den statistiske validiteten viktig, altså at sammenhengene man eventuelt avdekker er statistisk signifikante (Lund, 2002, s. 105).

Trusler mot validitet er viktige temaer å belyse. Man kan hevde at valget mellom enkelt-case studie og studier med flere case utgjør en avveining mellom indre og ytre validitet. Case-studiens styrke er nettopp at man oppnår god indre validitet (Gerring 2007, s. 43). Dette er

fordi det er enklere å avdekke de kausale forholdene når man studerer et case i dybden. Selv om den ytre validiteten er svakere i en casestudie, fordi det er problematisk å konkludere med at en sammenheng som avdekkes i et case kan være relevant på en større populasjon av case, forbedres den ytre validiteten ved å anse UDI som et kritisk, "least-likely" case, som tidligere forklart. Likevel er ikke hovedmålet med denne studien å generalisere funnene i denne studien til å gjelde flere reguleringsorganer. Trusler mot begrepsvaliditet, særlig i samfunnsvitenskapelig forskning er at begrepene ofte er abstrakte konstruksjoner det er vanskelig å måle. I denne studien er operasjonaliseringen av avhengig variabel (se under, punkt 3.3.3) gjort med utgangspunkt i flere tidligere, liknende studier (se bl.a. Bjerke, 2016 og Rønning Andersen, 2016) og jeg vil derfor anse begrepsvaliditeten i denne oppgaven som høy.

Reliabilitet handler om forskningsdataene er pålitelige, dvs. om man vil få de samme resultatene hvis man gjentar datainnsamlingen og analysen. Reliabilitet dreier seg derfor i stor grad om kvaliteten på måleinstrumentene i forskningsopplegget, fordi gode måleinstrumenter vil gi mer presis informasjon (Repstad, 2004, s. 134–135). Høy reliabilitet henger sammen med og er en forutsetning for god validitet (Hellevik, 2002, s. 53). Selv om forskeren har funnet en god operasjonalisering av et begrep kan dataene likevel gi misvisende bilde av den empiriske virkeligheten dersom innsamlingen av dataene har vært preget av unøyaktighet. Ekstern reliabilitet dreier seg om i hvilken grad en studie kan repliseres. En måte å styrke eller teste reliabiliteten i en studie på er å gjenta innsamlingen av dataene for å se om man får de samme resultatene. Å replisere og etterprøve kvalitative studier er ofte utfordrende ettersom det er umulig å gjenskape tilsvarende omstendigheter som da dataene ble samlet inn første gang (Bryman, 2016, s. 383). I denne studien vil ikke denne utfordringen være like åpenbar som for eksempel ved feltstudier, hvor de sosiale omstendighetene og situasjonen ikke kan fryses. Derimot styrkes studiens reliabilitet dersom forskeren er åpen rundt fremgangsmåten i forskningsopplegget som er formålet med dette kapittelet (Bryman, 2016, s. 384).

3.3 Datamaterialet

Denne oppgaven ønsker å avdekke mekanismene som ligger til grunn for UDI ansattes faktiske virkemåte i møte med en kompleks organisatorisk virkelighet. Dette innebærer at

man må avdekke både de formelle og uformelle båndene mellom UDI og JD og mellom UDI, EU-institusjoner og søsterdirektorater. Oppgaven baseres derfor på datamateriale fra offentlig tilgjengelige dokumenter og intervjuer med nøkkelpersoner i UDI. Datatriangulering, at man bruker flere datakilder og metoder for innsamling av data styrker oppgavens empiriske grunnlag og øker studiens validitet og reliabilitet.

3.3.1 Skriftlige kilder

De skriftlige kildene som benyttes i denne studien er offentlig tilgjengelige dokumenter som tildelingsbrev, årsrapporter, Stortingsmeldinger, offentlige utredninger, lover m. kommentarer m.m. Fordelen med dokumentbaserte data er at aktørene som er involvert ikke kan reagere på forskerens tolkning av dataene (Beyers mfl., 2014, s. 175). Likevel vil det å kun hvile på denne typen data i studier av politiske utfall og policy prosesser være en svakhet da kun en begrenset mengde empiri er tilgjengelig, i tillegg til at denne kilden ikke nødvendigvis portretterer et helhetlig bilde av saken med alle relevante interessenter (Beyers mfl., 2014, s. 175). Dette betyr at den typen data jeg har samlet inn gjennom intervjuer er et positivt tilskudd og er i visse tilfeller avgjørende tillegg til forskningen man ønsker å gjøre.

3.3.2 Muntlige kilder

I denne studien ønsker jeg å avdekke den faktiske atferden til beslutningstakerne, noe man ikke kan lese av offentlig tilgjengelige dokumenter. Intervjuer gir forskeren tilgang til observasjoner, innsikt og vurderinger som man ikke nødvendigvis vil kunne fange opp ved andre innsamlingsmetoder (Andersen, 2013, s. 124). I denne studien er det benyttet semi-strukturert intervju og en intervjuguide ble utarbeidet for å veilede intervjuet. Valget av semi-strukturert intervju begrunnes med fleksibiliteten denne intervjuformen åpner for. I semi-strukturerte intervjuer trenger ikke forskeren å følge intervjuguiden slavisk, og respondenten oppfordres til å gi sine synspunkter uten å føle seg bundet av forskerens plan. Fokuset blir dermed respondentens oppfatninger snarere enn at det er forskerens spørsmål som er avgjørende (Bryman, 2016, s. 469). Intervjupersonene i denne studien har fått tilnærmet de samme spørsmålene, og dersom noen spørsmål har blitt utelukket fra intervju til intervju dreier dette seg om at intervjupersonen allerede har svart på spørsmålet eller at det kom frem tidligere i intervjuet at spørsmålet ikke var relevant for vedkommende.

Valg av intervjupersoner er svært viktig i casestudier. I en kvalitativ studie som denne gir forskningsspørsmålet en ide om hvilke enheter (i dette tilfellet personer) det er relevant å intervju. Intervjupersonene blir plukket ut strategisk gjennom målrettet utvelgelse, ikke tilfeldig slik som i kvantitative studier (Bryman, 2016, s. 408). Målrettet utvelgelse reduserer muligheten for å kunne generalisere funnene til ulike kontekster, men det er som sagt heller ikke formålet med denne studien. Respondentene i denne oppgaven ble plukket ut gjennom "snøballmetoden" (Bryman, 2016, s. 415). Jeg sendte først en søknad om å gjennomføre prosjektet gjennom UDIs innsynsskjema. Deretter fikk jeg kontakt med en person i Analyse- og utredningsavdelingen. Jeg forklarte vedkommende hvilke arbeidsoppgaver og ansvarsområder personer jeg anså som relevante hadde, og hun ga meg tre navn. Deretter sendte jeg en kort prosjektbeskrivelse og min problemstilling til disse tre. Den ene svarte at vedkommende var redd hen hadde for lite informasjon å gi som ville være relevant for min oppgave. Hen var villig til å stille opp til intervju, men sammen besluttet vi å ikke gjennomføre intervjuet ettersom vedkommende ikke var direkte involvert i iverksetting av asylpolitikk. De to første intervjupersonene hadde deltatt og deltok i ulike nettverk og grupper på EU-nivå og med andre søsterdirektorater. Disse respondentene kom med tips om hvilke personer/avdelinger jeg burde snakke med videre, ettersom det var noen spørsmål de ikke kunne svare direkte på. Således kom jeg i kontakt med øvrige, relevante personer som igjen tipset meg om andre avdelinger jeg burde snakke med. Ulempen med "snøballmetoden" kan være at respondentene tipser om personer som de tror vil kunne gi svar som UDI ønsker å gi, og ikke nødvendigvis uavhengige svar. Likevel dreide tipsene seg i størst grad om hvilke avdelinger jeg burde snakke med. På spørsmål som ikke var relevant for vedkommende kom svarene ofte i form av "dette kan mine kollegaer i x-avdelingen svare bedre på". På denne måten kom jeg i kontakt med personer som arbeidet med de ulike saksfeltene i UDIs arbeid asyl- og flyktningpolitikk som Schengen/visum, Dublin/asyl og EASO.

Totalt ble det gjennomført seks intervjuer og alle intervjupersonene var relevante for oppgavens problemstilling. Intervjuene varte mellom 35 og 50 minutter og ble tatt opp på båndopptaker. I forkant av intervjuet ble deltakerne spurt om de samtykket til bruk av båndopptaker og ingen motsatte seg dette. Båndopptaker ble brukt for at ikke noe av informasjonen som ble gitt skulle bli glemt, men også for å kunne få frem nyansene på hvordan intervjupersonene svarte på spørsmålene. Problemet med bruk av båndopptaker er at

det kan forvirre intervjupersonene, gjøre dem mer selvbevisste og mindre ærlig i sine svar (Bryman, 2016, s. 480), men det var ingen av respondentene som motsatte seg bruk av båndopptaker. Intervjuene ble transkribert rett etter gjennomføringen og sendt til intervjupersonen for gjennomlesing. Da fikk de anledning til å gjøre eventuelle korrigeringer som ble det endelige utgangspunktet for empirien. Det var to stykker som gjorde endringer, og disse endringene var av mer "estetisk" karakter, da det muntlige språket ofte inneholder lange setninger og annerledes setningsoppbygging. Jeg anser det dermed som lite problematisk at noen gjorde endringer i transkripsjonen fordi endringene var av lite substansiell karakter. Direktesitatene som er benyttet i oppgavens empiriske del er alle godkjent av personen sitatet kom fra. Dette ble gjort for å opprette tillitt mellom forsker og intervjupersonen slik at de ble trygge på at deres sitater ikke ble tatt ut av kontekst.

Det finnes svakheter med intervju som metode. Et problem er asymmetrien mellom respondent og forsker, da respondenten ofte er har svært dyptgående, spesialisert kunnskap på feltet og betydelig erfaring som beslutningstaker. Alder og språk varierer også ofte mellom respondent og forsker noe som kan påvirke intervjusituasjonen. Beslutningstakere er heller ikke nødvendigvis objektive og behøver ikke føle seg forpliktet til å være ærlig og svare sant (Beyers mfl., 2014, s. 178). I tillegg må forskeren være påpasselig å ikke gjøre en subjektiv tolkning av observasjonene, selv om fullstendig objektivitet ikke er mulig å oppnå. Respondentene i denne studien utgjør personer som er eller har vært knyttet til UDIs aktivitet mot EU-nivå på de aktuelle saksfeltene og anses dermed som pålitelige kilder til informasjon. Selv om respondentene arbeidet med ulike saksfelt var det flere observasjoner som gjentok seg hos de ulike respondentene. I tillegg fantes det støtte for flere av observasjonene i skriftlige kilder noe som støtter dataenes troverdighet.

3.3.3 Operasjonalisering av problemstilling

For å gjennomføre et forskningsopplegg i samfunnsvitenskapen hvor man ofte studerer lite håndfaste begreper og ideer er måten man operasjonaliserer begreper viktig. Operasjonalisering handler om å gjøre teoretiske begreper målbare i den virkelige verden. Begrepsvaliditet, nemlig at studiens avhengige og uavhengige variabler måler de relevante begrepene som trengs for å svare på problemstillingen er viktig i operasjonaliseringen (Lund, 2002, s. 105). Oppgavens problemstilling er: *Hvordan balanserer UDIs ansatte*

styringssignaler fra departementet og styringssignaler fra EU-institusjonene og søsterdirektorater ved iverksetting av EUs asyl- og flyktningpolitikk?

Avhengig variabel vil være UDI ansattes beslutningsatferd som påvirkes av de uavhengige variablene nasjonal organisasjonsstruktur og europeisk organisasjonsstruktur. Disse variablene og operasjonaliseringene har tidligere vært brukt i tilsvarende undersøkelser på andre reguleringsorganer, noe som gir en trygghet på at dette er operasjonaliseringer som har fungert tidligere samtidig som funn kan sammenliknes (se blant annet Bjerke 2016, og Rønning Andersen 2016).

Avhengig variabel: UDI ansattes beslutningsatferd

UDI ansattes beslutningsatferd måles ved å se på de ansattes holdninger og arbeidsmåter. Denne variabelen operasjonaliseres dermed med indikatorene *arbeidsoppgaver*, *kontakt- og innflytelsesmønstre* og *rolleoppfatninger*. For å fange opp disse indikatorene har intervjuguiden jeg har brukt under intervjuene blitt nøye utarbeidet. Arbeidsoppgaver vil fange opp forholdet mellom direktoratet og departementet, hvilke deler av policy-prosessen UDI er involvert i og om dette har endret seg over tid. Kontakt- og innflytelsesmønstre vil forsøke å kartlegge hyppigheten av kontakt mellom UDI og andre enheter og om det oppstår spenninger i denne kontakten. Rolleoppfatning vil si noe om hvilken struktur intervjupersonene identifiserer seg sterkest med og hvilken påvirkning dette har på atferd.

Uavhengig variabel 1: Nasjonal organisasjonsstruktur

Nasjonal organisasjonsstruktur dreier seg om organisering, spesialisering, koordinering og arbeidsfordeling i statsforvaltningen. Utlendingsforvaltningen er organisert med et overordnet, ansvarlig departement, Justis- og beredskapsdepartementet (JD), men også Arbeids- og sosialdepartementet (ASD), Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) og Utenriksdepartementet (UD) har roller i utlendingsforvaltningen. Videre er Politidirektoratet (POD), Utlendingsnemda (UNE), Utlendingsdirektoratet (UDI), integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMD) og barne- ungdoms- og familietaten underliggende enheter. Politiets utlendingsenhet (PU), politidistriktene og utenriksstasjonene er også en del av utlendingsforvaltningen (udi.no, udatert-a). Denne arbeidsdelingen, styringsmekanismer og spesialiseringsprinsipper er med på å påvirke beslutningstakernes arbeidsmåter.

Uavhengig variabel 2: Europeisk organisasjonsstruktur

Europeisk organisasjonsstruktur dreier seg om hvordan institusjonene på EU-nivå er organisert, spesialisert og arbeidsdelingen mellom dem. EU består av Kommisjonen, Europaparlamentet (EP), Rådet for Den europeiske union (Rådet), Det europeiske råd, EU-domstolen samt flere EU-byråer og andre institusjoner som Den europeiske sentralbanken. Kommisjonen er EUs utøvende makt, mens Europaparlamentet og Rådet utgjør lovgivende organer. Spesialiseringsprinsipp, arbeidsdelingen og ansvarsforholdene på EU-nivå er sentralt for hvilke skillelinjer som gjør seg gjeldende i de ulike institusjonene og hvilke kontaktmønstre som er mulige.

4 Empiri

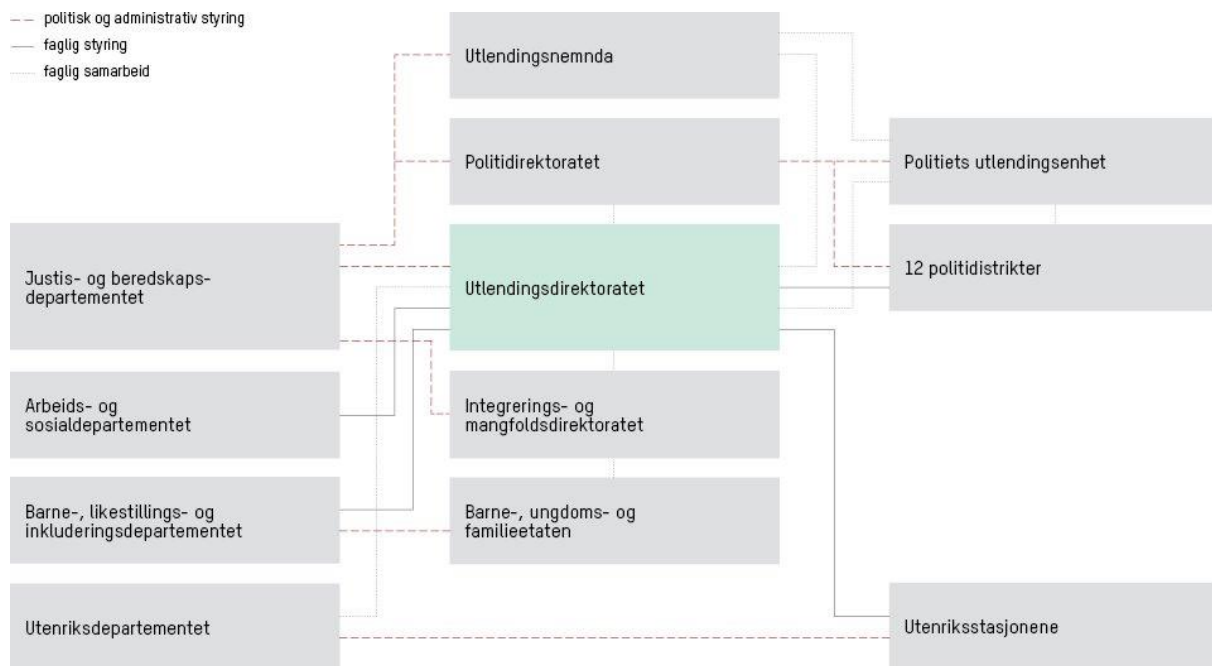
Dette kapitlet vil gi en fremstilling av de empiriske funnene i denne studien. Kapitlet vil kort redegjøre for den historiske utviklingen av UDI, oppbyggingen av utlendingsforvaltningen og endringer i instruksjonsmyndighet over tid. Videre vil UDIs internasjonale arbeid og forpliktelser redegjøres for, før funnene på oppgavens indikatorer arbeidsoppgaver, kontaktmønstre og innflytelsesforhold og rolleoppfatning presenteres. Første del er i stor grad basert på offentlige dokumenter som tildelingsbrev, Stortingsmeldinger, offentlige utredninger o.l. Funn på indikatorene er gjort gjennom seks intervjuer med ansatte i UDI.

4.1 Utlendingsdirektoratet

UDI er Norges iverksettingsorgan for regjeringens innvandrings- og flyktningpolitikk. UDI ble opprettet i 1988 og styres gjennom lover, forskrifter, tildelingsbrev og instruksjoner. Justis- og beredskapsdepartementet ble i 2009 (den gang Justis- og politidepartementet) tillagt både faglig og administrativ myndighet over utlendingsforvaltningen. Arbeids- og sosialdepartementet har likevel også styringsmyndighet overfor UDI på saker som angår arbeidsinnvandring for utlendinger som omfattes av EØS-avtalen. Utenriksdepartementet (UD) er ansvarlig for utenriktjenesten som er førstelinjetjenesten for utlendinger som vil besøke eller flytte til Norge. Utenriktjenesten behandler blant annet søknader om besøksvisum. Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet har ansvaret for mindreårige asylsøkere og flyktninger under 15 år (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016b). I 2006 ble Integrerings- og mangfoldsdirektoratet skilt ut fra UDI som et eget direktorat og har ansvaret for gjennomføringen av regjeringens integreringspolitikk (imdi.no, 2017). Politidistriktene og Politiets Utlendingsenhet (PU) er også relevante på utlendingsfeltet. Politidistriktene behandler søknader om oppholds- og arbeidstillatelser, men kan ikke avslå søknader. PU registrerer asylsøkere som kommer til Norge og fastslår identitet og reiserute for søkeren (udi.no, udatert-a). Klagesaker på vedtak fattet av UDI ble frem til 2001 behandlet i JD. Da mengden saker økte fikk departementet ressursproblemer som i tillegg til spørsmål om rollefordeling og ansvarsforhold førte til opprettelsen av det domstolsliknende forvaltningsorganet Utlendingsnemnda (UNE) i 2001. UNE behandler i dag klagesaker på

vedtak fattet av UDI. En viktig begrunnelse for opprettelsen av UNE handlet om at rettssikkerhet ikke bare dreier seg om en forsikring om at regler blir fulgt, det handler også om at man har *tillitt* til at reglene blir fulgt (NOU 2006:14, 76).

Organiseringen av utlendingsforvaltningen i Norge:

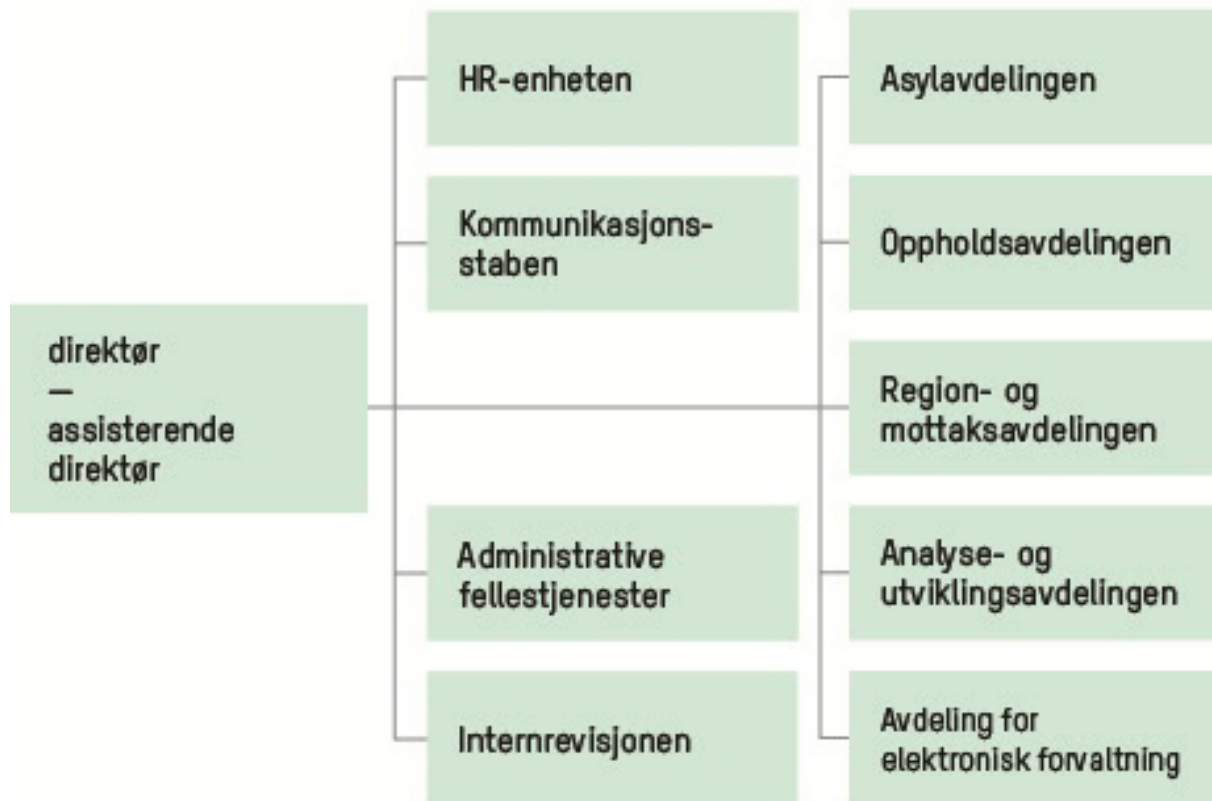


Kilde: udi.no (udi.no, udatert-a)

UDIs formelle arbeidsoppgaver dreier seg primært om å sørge for lovlig innvandring til Norge, med aspektene som følger med den oppgaven. Det innebærer behandling av oppholdstillatelser, visumsøknader, arbeidstillatelser, asylsøknader og søknader om statsborgerskap. UDI har også ansvaret for utlendingskontroll og drift av asylmottak. UDIs ansatte er fordelt i avdelingene som fremkommer av organisasjonskartet nedenfor, der Asylavdelingen har ansvaret for å behandle asylsøknader og intervjue søkere. Oppholdsavdelingen behandler etter utlendingsloven øvrige søknader om opphold i Norge samt søknader til statsborgerskap. Region- og mottaksavdelingen består av regionkontorer i ulike deler av landet som har ansvaret for mottakskapasiteten og oppfølging av mottak i sin region. I tillegg består denne avdelingen av Returenheten. Returprogrammet innebærer assistert og tvungen retur og UDI administrerer dette sammen med International Organization for Migration. De ulike avdelingene jobber også med regelutvikling på sine saksfelt.

Analyse- og utviklingsavdelingen består blant annet av Enhet for internasjonale saker som jobber tett mot EUs arbeidsgruppe- og komitesystem (udi.no, udatert-b).

Organiseringen av UDI:



Kilde: udi.no (udi.no, udatert-b)

4.1.1 Instruksjonsmyndighet og styring

I tråd med den hierarkiske modellen norsk sentralforvaltning er bygget på, med Kongen i statsråd (regjeringen) og departementene som øverste myndighet, har departementene mulighet til å instruere underliggende etater. Da UNE ble opprettet i 2001 ble departementets mulighet til å instruere UNE sett på som uforenelig med å ha et frittstående klageorgan, og det ble vedtatt at departementet ikke kunne instruere UNE vedrørende lovfortolkning, skjønnsutøvelse eller i enkeltsaker (NOU 2006:14, s. 76). Videre ble også departementets mulighet til å instruere UDI minsket fordi man ville unngå problemer med motstridende signaler dersom UDI kunne instrueres, men ikke UNE (Prop. 16 L (2015-2016), s. 7, se også Christensen, Læg Reid, & Ramslien, 2006). Departementets instruksjonsadgang overfor

underliggende etater har blitt drøftet og utredet gjentatte ganger og i 2005 foretok man en desentralisering ved at man utvidet departementets instruksjonsadgang overfor UDI for å sikre politiske målsettinger og prioriteringer (Hartman, 2010 og Prop. 16 L (2015-2016)). Departementet har derfor siden 2005 hatt mulighet til å instruere UDI om lovfortolkning, skjønnsutøvelse og prioritering av saker. Departementet kan ikke instruere i enkeltsaker, men det er likevel nedfelt hjemmel i paragraf 127 at departementet kan fatte vedtak i saker som gjelder grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn.

Etter paragraf 76 i utlendingsloven (Utlendingsloven (Utlendl), 2010) vedrørende instruksjonsmyndighet opprettholdes ideen om at UNE i utgangspunktet er et uavhengig klageorgan som ikke skal instrueres om lovfortolkning eller skjønnsutøvelse fra departementet. Styring av UNE måtte skje gjennom lov og forskrift dersom departementet ønsker å endre UNEs praksis. Dette ble endret under flyktningkrisen i 2015, da Storskogsituasjonen fremkalte en hastebehandling av lovforslag Prop. 16 L (2015-2016) om at departementet også kunne instruere UNE om lovtolkning og skjønnsutøvelse. Denne skulle være midlertidig, men regjeringen har foreslått at endringen skal bli stående (Prop. 149 L (2016-2017)). Lovforslaget er pr. høsten 2017 til komitebehandling Kommunal- og forvaltningskomiteen i Stortinget.

Debatten rundt instruksjonsadgang har dreid seg om en avveining mellom uavhengighet for å sikre rettssikkerhet og lik praksis på feltet. Dersom UDI kan instrueres om lovfortolkning og skjønnsutøvelse, men UNE ikke kan instrueres vil det kunne føre til at praksis på området varierer. På en annen side kan UNE miste sin legitimitet som uavhengig klageinstans dersom departementet instruerer om lovfortolkning og skjønnsutøvelse. Graver-utvalget (NOU 2006:14, s. 83) påpekte likevel at *skjønnsutøvelsen* i saker dreier seg om politiske prioriteringer, ikke rettslige avveininger og at det derfor vil være lite problematisk om UNE instrueres om skjønnsutøvelse. De mente derimot at UNE ikke bør kunne instrueres om *lovfortolkning* da nemda har særlige forutsetninger for å vurdere rettslige spørsmål (Prop. 16 L (2015-2016), s. 8).

4.1.2 Graver-utvalget

Graver-utvalget (NOU 2006:14) foretok en gransking av UDIs bruk av skjønn i behandlingen av saker om nord-irakere som tidligere er gitt midlertidig tillatelse, men som ikke danner grunnlag for bosettingstillatelse eller familiegjenforening, såkalte MUF-tillatelser (NOU 2006:14, s. 9). Utvalget skulle også skulle foreta en generell gjennomgang av ansvarsforholdene og forankring ved utforming av praksis i UDI. Utvalget gir direktoratet kritikk for å ikke være oppmerksomme på signaler fra politisk ledelse samtidig som departementet får kritikk for å være uklare om instruksenes form og innhold. Bakgrunnen for dette dreier seg om styringen av utlendingsfeltet og avveininger mellom uavhengighet og lydhørhet. UDI styres gjennom lover, forskrift og formelle instruksjoner, og disse ligger til grunn når UDI forvalter regjeringens politikk på utlendingsfeltet. Regelverket finnes nettopp for at UDI ikke skal måtte konsultere JD i hver avgjørelse og de har således en viss grad av uavhengighet (NOU 2006:14, s. 55). På den andre siden understreker utvalget at direktoratet har en plikt til å være lydhør overfor politisk ledelse. Utlendingsfeltet er svært politisert og det er til syvende og sist politikerne som skal styre politikken. Lydhørhet innebærer etter utvalgets oppfatning 1. å følge lover, forskrift og instruksjoner som gis, 2. å tillegge signaler fra politisk ledelse vekt ved tolkning av regelverket og i skjønnsutøvelsen og 3. å aktivt undersøke og klarlegge de politiske forutsetninger for direktoratets praksis (NOU 2006:14, s. 61). Utvalget skriver at "på områder som er politisk sensitive er det særlig viktig at forvaltningen ikke går ut over sin rolle" (NOU 2006:14, s. 55).

4.2 Utlendingsfeltet- nasjonalt og europeisk

I Norge styres utlendingsfeltet av "Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (Utlendingsloven)" vedtatt av Stortinget i 2008 og som trådte i kraft 01.01.2010 (Utlendl. 2010). Likevel er utlendingsfeltet i Norge sammensatt da vi er forpliktet til en rekke internasjonale avtaler som FNs flyktningkonvensjon, Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen og samarbeid med EU blant annet. Særlig berørt er asyl- og flyktningfeltet med Schengen- og Dublin-avtalen som Norge er forpliktet av og som er integrerte deler av EUs felles asyl- og flyktningpolitikk (CEAS). Norge deltar derfor i deler av EUs asyl- og flyktningpolitikk. Samtidig er Utlendingsloven av 2008 skrevet etter modell

fra EUs CEAS regelverk, som statusdirektivet og det som gjelder av prosedyredirektivet, selv om vi ikke er forpliktet av disse direktivene (Intervju, 2017 og Vevstad, 2012).

Utviklingen av felles policy på justisfeltet i EU har vært en langsom affære preget av medlemsland som har vært nølende til å overlate suverenitet til EU på et sensitivt politikkområde. Likevel fikk samarbeid på dette feltet en slags start på 1980-tallet. Som følge av en økning i asylankomster til Europa og at dypere europeisk integrasjon fikk vind i seilene med signeringen av Single European Act som opprettet det indre marked, begynte EU-land å ane fordelene av et samarbeid også på innvandrings- og flyktningfeltet (Ucarer, 2016, s. 282). I 1985 ble Benelux-landene og Tykland, Frankrike og Italia enige om å starte samarbeid med felles yttergrenser og Schengen-avtalen ble en realitet. Justisfeltet var lagt til den intergovernmentale beslutningsstrukturen i EU, den tredje søylen, som marginaliserte Kommisjonens initiativrett og ekskluderte EU-domstolen fra jurisdiksjon over justisfeltet. Rådet var den viktigste beslutningstakeren, og avgjørelser måtte være enstemmige (Ucarer, 2016, s. 284).

Innvandring, asyl og politisamarbeid ble flyttet til den første søylen i EUs beslutningsstruktur med Amsterdamtraktaten i 1999, og følger i dag samme beslutningsprosedyre som øvrig policy i EU (Statskonsult, 2005, s. 6). EU-domstolen er den dømmende makt i EU, men Norge er ikke bundet av EU-domstolens avgjørelser vedrørende asyl- og flyktningpolicy. Unntaket er i Schengen-relevante saker der EU-domstolen har fått ordinær domsmyndighet (Meld.st. nr 5 2012-2013, s. 53). På en annen side er Norge bundet av den europeiske menneskerettighetsdomstolen og ettersom disse to domstolene er gjensidige til hverandre kan Norge bli indirekte påvirket av EU-domstolens avgjørelser (Vevstad, 2012). Norsk forvaltning interesserer seg for avgjørelser som fattes i EU-domstolen og Vevstad konkluderer med at det norske rettskildegrunnlaget til en viss grad er i endring. Likevel oppgir en av respondentene at selv om man bør se til EU-domstolens avgjørelser, er det alltid noen avvik fra sak til sak som gjør at en domstolsavgjørelse fra EU-domstolen ikke er direkte anvendbar i "neste" sak (Intervju, 2017).

4.2.1 UDIs internasjonale arbeid

Norge er bundet av Schengen- og Dublin-samarbeidet, og norske myndigheter anser det som hensiktsmessig å følge med på andre deler av EUs justispolitikk da mange av målsettingene i EU og Norge er like, og fordi saksfeltet naturligvis er av grenseoverskridende karakter. Norge deltar i mange ulike nettverk, arbeidsgrupper og komiteer på utlendingsfeltet, på internasjonalt, europeisk, mellomstatlig og bilateralt nivå. Blant annet i FNs høykommissær for flyktninger (FN UNHCR), International Organization for Migration (IOM), Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees (IGC), General Directors' Immigration Service Conference (GDISC), European Migration Network (EMN), EU-byrået for asyl; European Asylum Support Office (EASO) i tillegg til en rekke samarbeidsfora på asylfeltet, mottaksfeltet, returfeltet, visum og grensekontroll m.m. (For en fullstending oversikt se Utlendingsdirektoratet, 2011).

Schengen

Schengen-samarbeidet består av 26 medlemsstater som har gått sammen for å opprette et område med felles kontroll av yttergrensene og nedbygging av grensekontrollene mellom medlemsstatene. Dette betyr at man kan reise fritt mellom Schengen-land så lenge man har visum i et av landene. Samarbeidet innebærer felles visumregler, personkontroll ved grensene, arbeid med grenseoverskridende kriminalitet og politisamarbeid. Utviklingen av verktøy for å kunne gjennomføre avtalen og samordne informasjon over landegrensene, som Schengen Information System (SIS) og visuminformasjonssystemet (VIS) er viktige deler av samarbeidet. Schengen-samarbeidet er en bilateral avtale Norge har med EU. Dette betyr at hverken ESA eller EFTA er involvert i tolkning eller overvåking av Norges forpliktelser, slik de er når det kommer til norske forpliktelser i henhold til EØS-avtalen (Meld. St. 5, 2012-2013, s. 53). Norge har mulighet til å være med i å utforme regelverk tilknyttet Schengen-avtalen og norske myndigheter har også medbestemmelsesrett. Hvis Norge velger å ikke godta nytt regelverk og man i felleskap ikke finner en løsning for å likevel opprettholde avtalen, opphører samarbeidet (Meld. St. 5, 2012-2013, s. 28).

Norge deltar i arbeid med Schengen-avtalen i komiteer underlagt Kommisjonen og i *working parties* underlagt Rådet (Utlendingsdirektoratet, 2011). Kommisjonen legger frem forslag til nytt regelverk eller endring av eksisterende regelverk og norske eksperter skal rådføres på lik

linje med eksperter fra EU-landene (Bjørhei, 2017). Etter fremleggelse av nytt regelverk starter arbeidet i gruppene underlagt Rådet, der medlemslandene deltar med eksperter. UDI gir innspill i forkant og under møtene, og den norske delegasjonen ledes av JD og UD. Muligheten for å få gjennomslag for sine synspunkter i disse foraene avhenger av kompetanse og argumentasjonsferdigheter (Meld. St. 5, 2012-2013, s. 53). Norske eksperter anses i stor grad for å være kunnskapsrike og har høy integritet i disse gruppene (Intervju, 2017). I komiteer underlagt Kommisjonen drøftes også spørsmål om tolkning og anvendelse av eksisterende regelverk og UDI deltar med departementet ved forespørsel for å sikre riktig implementering av regelverket (Utlendingsdirektoratet, 2011).

Dublin- og Eurodacforordningene

Dublin-avtalen fastsetter regler for hvilket land som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad innenfor samarbeidsområdet. En asylsøker har rett til å få sin søknad behandlet i ett medlemsland for å forhindre "asyl-shopping". Dublin-avtalen skal sørge for at det første landet asylsøkeren kommer til skal behandle asylsøknaden. Eurodacforordningen er nært tilknyttet Dublinforordningen og ble opprettet for å fasilitere arbeidet med Dublinforordningen. Eurodac er et fingeravtrykksamarbeid der man skal kunne sammenlikne fingeravtrykksopplysninger mellom medlemsstatene i et organisert sentralsystem for å kunne avgjøre hvilket land som er ansvarlig for asylsøknaden (Justis- og beredskapsdepartementet & Utenriksdepartementet, 2014). Norge er tilknyttet Dublin- og Eurodacsamarbeidet gjennom en egen tilknytningsavtale.

UDIs Dublin-enhet deltar i arbeidsgrupper på EU-nivå og har kontakt med andre Dublin-enheter både i form av besøk hos hverandre og i fellesmøter i EASO med andre lands Dublin-enheter. Norske myndigheter deltar i Contact Committee under Kommisjonen som er et forum der man diskuterer hvordan man skal forstå Dublinforordningen. UDI har fått delegert ansvaret for forberedelse, deltakelse og oppfølging i dette forumet, men av intervjuer fremkommer det at departementet alltid deltar med en representant på disse møtene (Intervju, 2017). Norge er meget aktive i dette arbeidet og UDI kommer med innspill om hvilke juridiske temaer man vil ta opp dersom man ser at andre land utøver en annen praksis enn det Norge gjør (Intervju, 2017). Videre deltar UDI i Steering Committee i EASO der man drøfter bruken av Dublin-forordningen, hvilke utfordringer man møter, hvordan håndtere anbefalinger fra Kommisjonen osv. sammen med Dublin-enheter i de andre medlemslandene. Her deltar UDI uten departementet (Intervju, 2017). Norge sender også ressurser til andre

medlemsland for å bistå med ekspertise og veiledning. Når det kommer til utforming av policy på Dublin-området, som for eksempel arbeidet med utviklingen av Dublin IV (reform av Dublin III-forordningen, Europakommisjonen, 2017, 05. mai), avhenger deltakelse av om Norge blir invitert av landet som holder formannskapet i Rådet. I Dublin Joint Committee har JD hovedansvar for forberedelse, deltakelse og oppfølging, og UDI kommer med innspill i forkant og under møtene. Denne komiteen ga de assosierte Dublin-landene (Island, Liechtenstein, Norge og Sveits) mulighet til å drøfte og gi innspill i prosessen med å komme med en justert Dublin-forordning under utformingen av Dublin III som trådte i kraft i 2014 (Utlendingsdirektoratet, 2011).

4.3 Funn på indikatorene

4.3.1 Arbeidsoppgaver

Denne oppgaven dreier seg om policyprosessen i forholdet mellom EU og nasjonalstaten med hovedvekt på iverksettingsfasen av policy ettersom UDI innehar rollen som regelverksforvalter (NOU 2006:14, s. 66). Men UDI fyller både rollen som iverksetter av regjeringens flyktning- og innvandringspolitikk og som fagorgan som skal gi råd til departementet og bidra til beslutningsgrunnlag for utviklingen av regelverk på nasjonalt nivå og på europeisk nivå der Norge er invitert (NOU 2006:14, s. 66). Styringsdokumentene som ligger til grunn for styringsdialogen mellom JD og UDI er i tillegg til lover og forskrifter; tildelingsbrev, instruksjer og referater fra etatsstyringsmøter og særmøter (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016b). Under punkt 3.3 "Internasjonalt arbeid" i JDs tildelingsbrev til UDI for 2017 (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016c) bes UDI om å delta i den operasjonelle siden av det europeiske samarbeidet, blant annet at Norge sender nasjonale eksperter til Hellas og Italia på oppdrag fra EASO, når disse landene står ovenfor unormal belastning på sine systemer. Videre skal UDI følge opp rollen som programpartner for EØS-midlene i Hellas og bidra til det norske formannskapet i IGC i 2017-2018. Sistnevnte dreier seg om å bidra til utforming av det faglige innholdet på konferansen, arrangere workshops etc.

Iverksetting av regelverk:

UDI iverksetter det norske regelverket og selve regelverket utformes av departementet ifølge en dualistisk modell (Intervju, 2017). Respondentene er tydelige på at UDI forvalter det

regelverket som gis fra departementet. Et interessant funn som fremkommer av intervjuene er at respondentene ikke anser EU-regelverk som Norge er bundet av som EU-regelverk, men som norsk lov, nettopp fordi det er inkorporert i norsk lov. Schengen- og Dublinregelverk er inkorporert i norsk lov i henhold til prinsippet om indirekte iverksetting og slik forholder UDI seg til Justisdepartementet som underordnet direktorat. Det er selvsagt riktig at UDI ikke iverksetter EU-lovgivning, men ettersom Norge er bundet av deler av EUs lovgivning kunne man kanskje tro at byråkratene følte at man til en viss grad iverksetter EU-lovgivning. Storskog-situasjonen i 2015, da det kom nesten 5000 asylsøkere over Storskog i oktober og november, mot ca. 40 søknader i første halvdel av 2015 (udi.no, udatert-e) er et eksempel på at departementet også grep inn i iverksettingsfasen av policy, da det ble sendt ut en detaljert instruks om behandlingen av søknadene (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015). UDI jobbet tett med departementet om hvordan situasjonen med mange asylankomster over Storskog skulle løses, og departementet og regjeringen var veldig delaktige (Intervju, 2017).

Skjønn:

Flertallet av respondenter oppgir at det er rom for skjønn i gjennomføringsfasen, men i utbroderingen av sitt svar fremkommer det at det foreligger nokså store begrensninger på skjønnsbruken, både i form av at departementet kan instruere om skjønnsbruk og det faktum at man begrenses av rettspraksis og retningslinjer, f.eks. i form av EUs visum-håndbok. En av respondentene har følgende å si om skjønnsrommet:

"Ja, altså vi har jo en som heter artikkel 17 [Artikkel 17 i Dublin III forordningen "Skjønnsbestemmelser". Forf.anm] som er en klausul som er ganske skjønnsmessig utformet i forordningen, men den styres jo av retningslinjer fra departementet, som vi har instruks på [...]. Vi styres i ganske stor utstrekning av instruks fra departementet som angir eksakt hvilke skjønnsmomenter vi skal tillegge vekt [...]. Så vi har ikke så stort handlingsrom som kanskje andre tror". (Intervju, 2017).

Fellesnevneren for når praksisendringer skal forelegges departementet er når endringen kan ha betydning for innvandringen til Norge, i form av at en viss praksisendring vil føre til økt innvandring til Norge (Intervju, 2017). Dette fremkommer delvis også av tildelingsbrevet til UDI fra 2016 vedrørende økonomi- og virksomhetsstyringen av UDI der departementet ber om at alle prosedyreendringer i 48-timersprosedyren skal forelegges departementet. 48-timersprosedyren er en prosedyre for hurtig saksbehandling av asylsøkere fra land som UDI

mener etterlever de internasjonale menneskerettighetene og som vanligvis ikke oppfyller kravene om retten til beskyttelse etter utlendingsloven. Dersom et land tas inn eller ut av denne listen vil dette ha konsekvenser for innvandringen til Norge, og departementet skal bli involvert. Et annet eksempel der JD har begrenset skjønnsrommet til UDI kom med instruks GI 02/2017 om behandlingen av enslige mindreårige asylsøkere som fyller 18 år og skal tvangsreturneres på grunn av manglende behov for beskyttelse (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017a). I behandlingen av enslige mindreårige asylsøkere som fyller 18 år instrueres UDI til at "manglende nettverk og/eller ressurser til å klare seg i internfluktområdet og sosiale og humanitære forhold ved retursituasjonen, jf. utl. § 38 annet ledd bokstav c, bør imidlertid *ikke alene kunne begrunne* at det gis en ordinær tillatelse etter utl. § 38 der den mindreårige mangler forsvarlig omsorg ved retur og kan få en tillatelse etter utlf. § 8-8.". Denne saken fikk stor oppmerksomhet i media høsten 2017, og Arbeiderpartiet ønsket å trekke tilbake denne instruks, og utvide UDIs skjønnsrom (Krekling & Zondag, 2017). Stortinget stemte for at disse asylsøkernes ikke skulle returneres før søknadene ble behandlet på nytt noe som resulterte i ny instruks til UDI (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017c).

Utforming av regelverk:

Det er primært JD som leder delegasjonene som er involvert i utformingsfasen på EU-nivå, men UDI kan bli konsultert for å forberede norske synspunkter før møter i rådssammenheng. Et eksempel er arbeidet med ny Visa Code som er regelverket knyttet til utstedelse av Schengen-visum. I dette arbeidet får UDI tilsendt forslaget fra departementet og blir bedt om å uttale seg (Intervju, 2017). UDI avdekker usikkerhet rundt bestemmelser og har ansvar for å få innspill fra ulike avdelinger på ulike nivåer, om hvordan denne bestemmelsen påvirker deres arbeid. Et annet eksempel er arbeidet med Dublin IV som er under utvikling på EU-nivå. Her hjemme har Dublin IV blitt sendt på høring fra JD der UDI har uttalt seg som høringsinstans. UDI har likevel også tatt stor del i utarbeidelsen av selve høringsnotatet og Justisdepartementet er avhengig av UDI for å behandle sider ved den praktiske gjennomføringen av en eventuell ny forordning (Intervju, 2017). Det må understrekes at norsk deltakelse i utformingsfasen av policy på EU-nivå avhenger av om man blir invitert. I forbindelse med arbeidet med Dublin IV ble ikke Norge invitert under Slovakia sitt formannskap i Rådet i andre halvdel av 2016. Videre skal det nevnes at erfaringer fra andre policy-områder er at de nasjonale direktoratenes erfaringer samles i EU-byrået og at denne

informasjonen ofte er utgangspunktet for initiativ til nye lovforslag (KILDE?). Jeg har i denne studien verken data som taler for eller mot dette, men man kan ha det i mente at grobunnen for nye policy-forslag ofte kommer av den "erfaringsbanken" som blir opparbeidet i EU-byråene.

Når det gjelder inkorporeringsfasen av policy, fasen der EU-regelverk som Norge er bundet av skal skrives inn i norsk lov/forskrift er det departementet som har ansvaret (Intervju, 2017). Likevel involveres ofte UDI før forslag blir sendt på høring samtidig som UDI er høringsinstans. UDI kan komme med innspill og blir også spurt om å gjøre en analyse basert på de praktiske spørsmålene, som i eksempelet ved utarbeidelse av høringen knyttet til Dublin IV (Intervju, 2017). En av respondentene sier også at UDI kan bli bedt om å skrive høringsnotatet for JD (Intervju, 2017). UDI er også involvert i endring av eksisterende regelverk ved at de kommer med innspill om bestemmelser som kan ha uheldige konsekvenser, er uklart osv. Eksempler på dette kan være dersom UDI ser at bestemmelser kan ha uheldige konsekvenser for innvandringen til Norge/gjøre Norge mer attraktivt og at de således gjør departementet observant på dette slik at de får instruks på hvordan man skal endre praksis.

Endring i arbeidsoppgaver over tid:

Respondentene opplever generelt at volumet på og mengden av arbeidsoppgaver stadig vekk blir større. På visum/Schengen-feltet er den økte arbeidsmengden en konsekvens av at Schengen-regelverket blir stadig mer omfattende. Også EASO har fått flere oppgaver og deres budsjett har gått fra å være ganske lite, til å være på størrelse med FRONTEX' budsjett etter krisen i 2015 (Intervju, 2017). EASO har gått fra å være en kunnskapsbank til å utføre mer operasjonelle aktiviteter og blitt mer involvert i Kommisjonens ønske om å samordne informasjon for å få mer lik praksis mellom medlemslandene (Intervju, 2017). Dette har ført til økt arbeidsmengde for UDIs arbeid knyttet til EASO.

En annen endring strekker seg litt tilbake i tid. Tidligere var JD klageinstans for vedtak fattet av UDI, men etter at UNE ble opprettet i 2001 ble det et slags rettsomt rom hvor UDI kunne stå ganske fritt. I 2005 ble instruksjonsmyndigheten overfor UDI utvidet og man fikk mer utviklede kriterier for styringsdialogen med detaljerte instruksjoner som påvirker arbeidet i stor grad (Intervju, 2017 og NOU 2006:14, 24-25).

Betydningen av regjerings"farge"

Det understrekes at UDI ikke er involvert i politiske saker og at saksfeltet i stor grad er politisert. To av respondentene trekker frem at styringen og arbeidsoppgavene kan variere noe avhengig av hvilke partier som sitter i regjering. Det oppleves mer styring på feltet den siste perioden med blå-blå regjering (Intervju, 2017) og at regjeringsfarge påvirker feltet i stor grad (Intervju, 2017). Man må likevel være forsiktig med å konkludere med at årsaken til endringer skyldes hvilke partier som sitter i regjering. En har lite grunn til å tro at en rød-grønn regjering ville håndtert flyktningkrisen annerledes, ettersom dette var en unik situasjon (Intervju, 2017). Flyktningkrisen i 2015 er en variabel det er vanskelig å kontrollere for. Det er likevel verdt å nevne at flere respondenter har merket forskjell i arbeidsoppgaver mellom den tidligere rød-grønne regjeringen og den sittende blå-blå regjeringen. Respondentene som mente man merket forskjell i styringen mellom den nåværende og den forrige regjeringen tok dette opp på selvstendig grunnlag, og kom ikke som svar på spørsmål i intervjuet. En av respondentene hevdet derimot at også Stoltenberg-regjeringen førte en nokså streng innvandringspolitikk og at Norge generelt hadde anerkjent dette saksfeltet som sensitivt de siste 8 årene (Intervju, 2017).

4.3.2 Kontaktmønstre og innflytelsesforhold

Justis- og beredskapsdepartementet:

Justisdepartementet er naturlig nok den viktigste overordnede for UDI. Kontakten med JD går både i den formelle styringslinjen, gjennom forberedelse av norsk posisjon før og under møter i arbeidsgrupper på europeisk nivå og det forekommer at det er uformell kontakt mellom JD og UDI. Sistnevnte dreier seg som oftest om å "sjekke ut" forholdene før en formell rapport/henvisning e.l. skal forelegges departementet. Formelt er det velutviklede kriterier for rapportering oppover (f.eks ved praksisendring) og veiledning nedover. Kontakten varierer fra de ulike personene jeg har snakket med, ettersom det til ulike nivåer er ulike rutiner for kontakt, men for noen er kontakten på ukentlig, og noen ganger også daglig basis. Der UDI deltar i arbeidsgrupper på EU-nivå sammen med JD holdes det møter med departementet i forkant av disse møtene.

Det er aldri uklart hvem som bestemmer og selv om noen av respondentene mener at det kan foreligge kryssende forventninger/styringssignaler fra departementet og EU-nivå anses dette

som lite problematisk ettersom rollene er tydelige. På spørsmål om UDI mottar signaler eller forventninger fra departementet på den ene siden og EU-institusjoner/søsterdirektorater på den andre siden som kan virke kryssende svarer en respondent følgende:

"Ja, det kan det jo være, det er det nok også, men for oss er det jo veldig ryddig, for vi er styrt av departementet, så det oppleves aldri som uklart hvor styringen kommer fra" (Intervju, 2017).

Ingen av respondentene vil påstå at det er konflikt mellom UDI og JD. Det kan være uenighet, men i bunn og grunn ligger forventningen om at UDI skal iverksette den politikken regjeringen står for. Det hender at UDI presenterer løsninger som departementet ikke er enig i som resulterer i at UDI blir instruert til noe annet (Intervju, 2017). I Norge er man veldig i front på at feltet er politisert, i motsetning til Sverige f.eks. hvor Migrationsverket har fullt faglig herredømme og politikerne knapt går inn på saksfeltet (Intervju, 2017).

Kommisjonen:

Respondentene har i liten grad kontakt med Kommisjonen. Unntaket er avdelingen som jobber med Dublin-forordningen og deltar i Contact Committee under Kommisjonen som møtes ca. en gang i halvåret. UDI deltar sammen med departementet, hvor sistnevnte fungerer mest som observatør. Representanten(e) fra UDI deltar for å gi innspill på hvilke bestemmelser som kan fungere og ikke. Kommisjonen er også med i Steering Committee som er en gruppe underlagt EASO der representanter fra Dublin-enhetene i de 32 medlemslandene deltar. På disse møtene er deltakerne autorisert til å snakke på vegne av sin administrasjon og fatte beslutninger relatert til Dublin-nettverket, og UDIs representanter deltar uten JD. I tillegg diskuteres strategiske problemstillinger og prioriteringer for nettverket fastsettes. Her fungerer EASO som fasilitator for møtene, og Kommisjonen er også deltakende.

Det er kun respondentene som arbeider med Dublin-forordningen som opplyser å ha særlig kontakt med Kommisjonen. Det betyr ikke at andre enheter i UDI ikke kommuniserer med Kommisjonen. Oversikten over UDIs internasjonale arbeid (Utledningsdirektoratet, 2011) viser at Kommisjonen er involvert i arbeidsgrupper som berører de fleste temaer som asylfeltet, visumarbeid, returfeltet m.m. Nettverksgruppen EMN der Norge har observatørstatus, er en gruppe for utveksling av informasjon som ledes av Kommisjonen.

Av intervjuene fremkommer det at Kommisjonen eller andre EU-institusjoner ikke utøver innflytelse over eller forventninger til iverksettingsprosedyren til de nasjonale iverksettingsorganene. En av respondentene påpekte før intervjuet begynte at denne oppgavens problemstilling må "arresteres" ettersom UDI ikke er utsatt for styringssignaler fra Kommisjonen da de ikke har noe instruksjonsmyndighet overfor UDI (Intervju, 2017). Kommisjonen forsøker å finne en minste felles nevner for tolkning og anvendelse av regelverket, men det er vanskelig å komme til enighet (Intervju, 2017). I arbeidsgrupper underlagt Kommisjonen ønsker man å få tilbakemelding fra Kommisjonen om hva de har tenkt, og det forekommer at Kommisjonens uttalelse tillegges vekt. Likevel er aldri Kommisjonens uttalelse avgjørende ettersom det ikke er Kommisjonen som kan instruere UDI på lovtolkning og skjønnsbruk (Intervju, 2017). Respondenter i Dublin-enheten opplever likevel at Kommisjonen har blitt mer aktiv, særlig i forbindelse med utfordringene med store asylankomster i Hellas. Et eksempel på Kommisjonens involvering i medlemstatenes iverksetting av Dublin-regelverket dreier seg om Dublin-overføringer til Hellas. Overføringer til Hellas ble stanset i 2010 etter at Den europeiske menneskerettighetsdomstolen fant at forholdene i det greske asylsystemet strider med Den europeiske menneskerettskonvensjonen. Etter at Kommisjonen i 2016 kom med anbefaling om å gradvis gjenoppta returer til Hellas ble UDI instruert av JD til å følge Kommisjonens anbefalinger (Justis- og beredskapsdepartementet, 2017b)

Også samordning og koordinering fra EU-nivå er vanskelig på dette feltet. På spørsmål om Kommisjonen eller EASO forsøker å koordinere og samordne iverksettingspraksis mellom medlemslandene svarer en respondent at

"Jo, de prøver så godt de kan og det er derfor de har disse møtene, men det er ikke så lett dette her [...]Kommisjonen kan ikke instruere oss i noe som helst, så det blir kun veiledende. Så de prøver å samordne så godt de kan, men til syvende og sist blir det medlemstatenes nasjonale forståelse som vinner frem" (Intervju, 2017).

De øvrige enhetene i UDI, som arbeider med EASO, Schengen-avtalen og på høyere, strategisk nivå oppgir å ha lite kontakt med Kommisjonen, og spørsmålet om man opplever

styringssignaler fra Kommisjonen anses derfor som mindre relevant. Det er et funn i seg selv at dette spørsmålet er lite relevant i flere av avdelingene.

EASO

EUs støttekontor for asylsaker, EASO, skal tilrettelegge for samarbeid, støtte medlemsland som opplever press på sine systemer, bidra til iverksettingen av CEAS og er en arena for informasjonsutveksling mellom medlemsland. Carrera, den Hertog og Parkin (2013) påpeker i sin studie at EU-byråer på justisfeltet (FRONTEX, Europol og EASO) skiller seg ut fra andre EU-byråer ved at deres aktiviteter potensielt kan påvirke individers, i EASOs tilfelle flyktninger og asylsøkeres, fundamentale rettigheter (ibid, s. 338). Disse EU-byråenes *de facto* aktiviteter strekker seg lengre enn kun å være støttende og tilretteleggende, blant annet ved at EASO kan initiere operasjonelle aktiviteter i medlemstater. EASO gir informasjon og rådgivningstjenester og driver kapasitetsbygging som forfatterne mener potensielt kan påvirke vurderingen av individers søknader (ibid., s. 345).

Norge er medlem i EASO med observatørstatus uten stemmerett. UDI har utstrakt kontakt med EASO, både ukentlig og til og med daglig (Intervju, 2017). Her bidrar Norge med eksperter som bistår på den operasjonelle siden og med informasjonsutveksling. EASO anses mer som en tilrettelegger enn overvåkningsorgan i dag. Noe av årsaken til dette knytter seg til at EASOs saksfelt er sensitivt ettersom aktivitetene direkte eller indirekte kan ha påvirkning på individers rettigheter. Dette gjør arbeidet sensitivt og med mange aktører blir ansvarsforholdene uklare (Carrera mfl., 2013, s. 338). EASO er også det yngste EU-byrået på justisfeltet og har begrenset mandat i forhold til mange andre EU-byråer (Intervju, 2017).

Delvis som følge av den massive tilstrømmingen av flyktninger i løpet av 2015 har man sett behovet for å gjøre EUs system for håndtering av migranter mer bærekraftig. Man har på EU-nivå startet arbeidet med en reform av EUs felles asyl- og flyktningpolitikk. En del av dette innebærer å erstatte EASO med et såkalt "fully-fledged agency", altså et byrå med større kapasitet og ressurser til å håndtere økt press på medlemslandenes systemer. Et fullverdig EU-byrå på asylfeltet vil ha ansvar for å sikre mer ensartet vurdering av asylsøknader i EU, sørge for tilstrekkelig informasjonsutveksling og praktisk samarbeid og fremme EU-retten og operasjonelle standarder (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016a). Byrået vil få utvidet mandat til å kunne gripe inn i hvordan medlemsland iverksetter EUs politikk på asyl- og flyktningfeltet. Forslaget har blitt sendt på høring fra JD her hjemme og UDI påpeker i sitt

høringssvar viktigheten av samarbeidet i EASO. Det vil være av stor interesse for UDI å fortsette med deltakelsen i EU-byrået når praksis i medlemsstatene ikke lenger kun kan utvikles nasjonalt. Det understrekes at det må opprettes gode rutiner for rapportering til JD for å sikre at UDIs samarbeid med EASO er innenfor de preferanser norske myndigheter måtte ha (Utlendingsdirektoratet, 2016). Forøvrig anses reform av CEAS som noe problematisk med tanke på at Norge kun er tilknyttet CEAS på noen områder og regelverk blir stadig tettere knyttet sammen (ibid.).

Norges deltakelse i EASO er svært viktig for norske myndigheter, og det påpekes i høringsnotatet og høringssvaret i forbindelse med utarbeidelsene av Dublin IV at det vil være av svært viktig å opprettholde deltakelsen også i fremtiden. Foreløpig har ikke EASO verken mandat eller anledning til å involvere seg i hvordan medlemsstatene praktiserer policy på asyl- og flyktningsfeltet (Intervju, 2017) og det er i stor grad best practice- og informasjonsutveksling som er verdien av EASO. Respondentene oppgir at det som regel er lite konflikt byråkratene seg i mellom og at det er høy grad av profesjonalitet. Uenigheter bunner i at man begrenses av nasjonale myndigheter, som jeg kommer tilbake til under.

Rådet

Rådet representerer EUs lovgivende makt sammen med Europaparlamentet og er en sentral aktør i policy-prosessen i EU. Av arbeidsgrupper underlagt Rådet deltar representanter fra UDI i Visa Working Party som er et ekspertmøte for regelutvikling på visumfeltet. UDI deltar sammen med JD og er kommer med innspill i forkant og under møtene. SCIFA (Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum) er et forberedelsesforum for Rådet. Det avholdes 6-7 måneder i året og det er JD som leder den norske delegasjonen. I SCIFA diskuteres de store, strategiske spørsmålene om innvandrings-, grense- og asylpolitikk på senior nivå (Utlendingsdirektoratet 2011 og Intervju, 2017). Felles for disse arbeidsgruppene er at delegasjonen ledes av JD, og at UDI og eventuelt andre relevante etater på lavere nivå (for eksempel Politidirektoratet) kommer med innspill i forkant og under møtene ved behov, ettersom møtene ofte er på politisk nivå.

Søsterdirektorater

Søsterdirektorater er viktige for UDI når det kommer til å få informasjon om andre lands praksis. Det er et uttalt ønske fra politisk ledelses side at man skal følge med på praksis i

andre land slik at man ikke gjør seg mer attraktiv enn andre. Det er noe av grunnen til at kontakt med søsterdirektorater i andre land finner sted. Kontakten er som oftest ikke formalisert bilateralt, men UDIs ansatte møter kollegaer i søsterdirektorater formelt i EUs komité- og nettverkssystem. Dublin-enheten i UDI har planlagt aktivitet med andre lands Dublin-enheter ved at man besøker hverandre og utveksler erfaringer (Intervju, 2017).

UDI har særlig kontakt med søsterdirektorater i land som det er naturlig for Norge å sammenliknes med. Dette er f.eks. Sverige, Nederland, Belgia (Intervju, 2017). Formålet med dette samarbeidet er utveksling av erfaringer, å lære av hverandre. Her kommer ønsket om å ikke fremstå som mer attraktiv enn andre land inn. Kontakten er ofte på ad-hoc basis i forbindelse med forslag om å endre policy. Da innhentes alltid informasjon fra andre land det er naturlig å sammenliknes med (Intervju, 2017). Et eksempel er størrelsen på økonomiske ytelser til personer i asylmottak. Her ber departementet UDI om å sammenlikne ytelsene i andre land for at Norge ikke skal legge seg på et høyere nivå og dermed fremstå som mer attraktiv for asylsøkere, enn andre land (Justis- og beredskapsdepartementet, 2016c).

Respondentene opplever lite grad av konflikt, men at det er uenigheter. Man ser til andre land for å se hvilke andre løsninger som finnes, og noen ganger lærer man av andre lands løsninger (Intervju, 2017). Der UDIs ansatte møter representanter fra andre lands utlendingsmyndigheter på EU-nivå (f.eks. i møter i EASO) er det stor vilje til å få til faglig gode diskusjoner, og byråkratene seg i mellom ønsker å samarbeide godt (Intervju, 2017). Det som oppstår av uenighet dreier seg om at byråkratene "holdes" igjen ved at de gis politiske føringer fra nasjonale myndigheter. Det kan med andre ord se ut som at ansatte i direktorater er ser verdien av samarbeid og harmonisering, men at de holdes igjen av instruksjoner hjemmefra.

"De ulike landene har ulike interesser om hvordan fortolkningene skal være. Man kan se at det hele tiden går mot et mindre generøst, altså at alle forsøker å sørge for å akseptere så lite som mulig. (...). Og ofte, ganske ofte så er det visse land som har en tolkning og andre land som har en annen tolkning". (Intervju, 2017).

4.3.3 Rolleoppfatninger

Hvilke roller de ansatte i UDI oppfatter at de har kan ha betydning for deres faktiske arbeidsmåte. Flere av respondentene i denne studien oppgir å ha forskjellig rolleoppfatning mellom seg og at ens rolleoppfatning avhenger av konteksten man befinner seg i. Flere av respondentene identifiserer seg tydelig med det faglige og man er opptatt av hva som er faglig riktig. Andre anser sin rolle som litt av flere ting, både representant for faget og norsk ekspertrepresentant for å presentere norske løsninger (Intervju, 2017), mens andre anser seg selv i størst grad å være representant for UDI. Ingen oppgir at de representerer norske interesser eller politiske posisjoner naturlig nok.

"[...] så man er en blanding, det er klart man er en representant for faget i forhold til byråkrat som kan forordningen. Det blir en blanding for man er jo også naturligvis representant for UDI og på sett og vis også for Norge på den byråkratiske siden, men ikke den politiske. [...] Vi må forsøke å finne en byråkratisk løsning, men har jo ikke det politiske mandatet" (Intervju, 2017).

" Når jeg er i EASO-møter er jeg norsk representant og forsvarer, eller det er ikke helt riktig begrep, men jeg representerer norske interesser. Det vil si interessene for ekspertene som jobber i feltet. Når jeg er i direktoratet er jeg en fagperson med kompetanse på EASO og er en formidler av EASOs målsettinger. [...] Så avhengig av hvilket fora jeg er i kan hende jeg har forskjellige hatter" (Intervju, 2017).

Hvilken rolle man har oppleves som viktig for de ansatte og klargjør hensikten man har i møtene. Ettersom representanter på byråkrat-nivå som oftest ikke har mandat til å fatte beslutninger på vegne av Norge påpekes det av flere at rollen som representant for UDI er viktig. Man kan argumentere for en sak ut fra et byråkratisk synspunkt, men man må være klar over at klageinstansen UNE kan være av en annen oppfatning, slik at argumentene man fremmer ikke er norske argumenter, men UDIs synspunkter. Det er viktig å også vite hvilken rolle møtedeltakerne fra andre land har, og om man har samme mandat. En av respondentene påpeker at det er viktig å være tydelig i rollen sin ved deltakelse i arbeidsgrupper på EU-nivå:

"En ting er hvilken rolle jeg oppfatter at jeg har, en annen ting som kanskje er like viktig er hvilken oppfatning du gir de andre [...]. Og det er viktig for meg å være tydelig i et møte hvilken rolle jeg har" (Intervju, 2017).

På spørsmål om respondentene opplever du at de er en del av en europeisk forvaltning svarer flertallet av respondentene bekreftende. Dette følger av at man blir utfordret på de samme områdene, og blir stilt overfor de samme problemstillingene slik at man er avhengig av at man forvalter regelverket på en harmonisert måte (Intervju, 2017). Særlig knyttet til Dublinforordningen, der man har mye kontakt og kunnskap om de andre medlemslandenes praksis, er følelsen av å tilhøre en felles europeisk forvaltning særlig tilstede (Intervju, 2017).

4.4 Oppsummering

Dette kapittelet har redegjort for UDIs faktiske virkemåte. Det ble først redegjort for UDI som organisasjon og direktoratets plassering i utlendingsforvaltningen. Styringsdialogen og særlig endringer i instruksjonsmyndigheten over tid er redegjort for, for å belyse departementets styring av UDI. Videre er UDIs internasjonale arbeid presentert for å vise utstrekningen av Norges forpliktelser og hvilke områder av EUs asyl- og flyktningspolitikk vi involveres i. Til slutt ble UDI ansattes holdninger til arbeidsoppgaver, kontaktmønstre og innflytelsesforhold samt hvilken rolle man oppfatter å ha ved deltakelse i ulike fora presentert. Disse funnene vil være grunnlaget for analysen i forestående kapittel, der teoretiske fortolkninger av funnene vil gjøres.

5 Analyse

I dette kapitlet vil de empiriske funn bli analysert ved hjelp av de teoretiske perspektivene det organisatoriske perspektiv, liberal intergovernmentalisme og historisk institusjonalisme. Det er de to førstnevnte perspektivene som er hovedverktøyene i analysen da de fremmer til dels motstridende antakelser. Historisk institusjonalisme fungerer mer som et perspektiv til støtte for liberal intergovernmentalisme. EU-systemet kan anses som en form for nettverksadministrasjon fordi det er utstrakt kontakt mellom medlemslandene og EUs institusjoner når det kommer til utforming, tolkning og anvendelse av regelverk. Hvor stor grad av påvirkning denne nettverksadministrasjonen har på UDIs faktiske virkemåte er det som undersøkes i denne oppgaven, og oppgavens problemstilling er: *Hvordan balanserer UDIs ansatte styringssignaler fra departementet og styringssignaler fra EU-institusjonene og søsterdirektorater ved iverksetting av EUs asyl- og flyktningpolitikk?*

5.1 Organisatorisk perspektiv

I et organisatorisk perspektiv anses de organisatoriske trekkene ved organisasjonen og dens omgivelser som avgjørende for beslutningstakeres adferd og hvordan organisasjonen faktisk virker. Ettersom mennesker er begrenset rasjonelle behøver vi å bli stilt overfor forenklete versjoner av virkeligheten for å kunne fatte (delvis) rasjonelle beslutninger, og måten en virksomhet er organisert på bidrar til nettopp denne forenklingen. Tanken bak dette perspektivet er at prinsipper for å fordele oppgaver og andre organisasjonsfaktorer vil påvirke måten de ansatte løser problemer og prioriterer oppgaver på. Norge er delvis utenfor, men også delvis innenfor EUs felles asyl- og flyktningpolitikk. Forpliktelsene til Schengen- og Dublin-forordningen binder Norge til de delene av EUs regelverk som er Schengen- og Dublinrelevant. Som en følge av dette kan norske myndigheter få delta i arbeidsgrupper og nettverk med andre medlemstater og EU institusjoner for utvikling og tolkning av regelverk. Også på andre områder, som mottaksfeltet og returfeltet er norske myndigheter delaktige på EU-nivå, der man kan. For UDI ansatte, som deltar som fagekspert i mange av disse konstellasjonene kommer EU-nivået som et diagonalt tillegg til det vertikale forholdet til departementet.

5.1.1 Horisontal spesialisering

De ulike spesialiseringsprinsippene på EU-nivå, med Kommisjonen som er organisert sektorielt og Rådet som grunnleggende sett er organisert territorielt (selv om det er sektorielle underkategorier i Rådet), kan føre til at det oppstår kryssende mønstre av konflikt og samarbeid. Norsk sentralforvaltning er stort sett spesialisert etter sektor/formålsprinsippet med Justis- og beredskapsdepartementet som ansvarlig for utlendingsfeltet og UDI som ansvarlig for behandling av søknader om opphold i Norge. Arbeidsdelingen eller spesialiseringen nasjonalt og europeisk antas å ha påvirkning på beslutningsprosesser og arbeidsforhold. På EU-nivå er som sagt Rådet hovedsakelig spesialisert etter territorium, med medlemsstatenes statsråder som representanter for medlemslandene i rådsmøter, og Kommisjonen er organisert etter et sektor/formålsprinsipp med generaldirektorater som kan minne om nasjonale departementer. Av de empiriske funn fremkommer det at UDI er svært delaktig i nettverk, grupper og komitéarbeid på EU-nivå og med søsterdirektorater, og at dette er viktig for norske myndigheter. Ut fra det organisatoriske perspektiv er UDIs kontakt med søsterdirektorater, EASO og Kommisjonen m.fl. mulig på grunn av spesialiseringssamsvaret nasjonalt og i Kommisjonen/EASO. Kommisjonens arbeidsoppgaver er å initiere lovforslag og å følge opp at vedtak blir etterlevd i medlemsstatene, men ettersom Kommisjonen ikke har egne reguleringsorganer på nasjonalt nivå i medlemsstatene, er de avhengig av tett kontakt med nasjonale iverksettingsorgan. EU-byråene anses også som en forlengelse av Kommisjonen i dette tilfellet, da oppgaver knyttet til oppfølging og bistand til medlemslandene har blitt flyttet ut til EU-byråer på flere saksfelt grunnet manglende kapasitet i Kommisjonen og motvilje fra medlemsstatenes side å overgi mer suverenitet til Kommisjonen. Ettersom UDI er spesialisert etter sektor er det sektorielle skillelinjer som råder i interaksjonen med Kommisjonen og EU-byrådet. Arbeidsdelingen fremmer sektorielle konfliktlinjer som går på tvers av territorielle konfliktlinjer og denne organisasjonsmessige faktoren kan forklare hvorfor en flernivå-administrasjon har vokst frem.

Respondentene i denne studien opplever lite grad av konflikt i interaksjonen på EU-nivå, men at det kan oppstå uenigheter. Når det er uenighet i foraene på EU-nivå dreier uenigheten seg oftest om at byråkratene vet hva departementet/politisk ledelse vil mene i saken, og at det derfor oppstår uenigheter mellom land som går på hvordan man skal tolke regelverk.

Uenighetene følger derfor tilsynelatende territorielle grenser noe som strider med antakelsene som fremmes av det organisatoriske perspektiv. Det kan likevel virke som at byråkratene i utgangspunktet har faglig sterke diskusjoner ettersom det understrekes at det er høy grad av profesjonalisme i disse foraene. Byråkratene ønsker å ha faglig gode diskusjoner og samarbeide på europeisk nivå, samtidig som de er klar over at man kan blir instruert til noe annet på hjemmebane. Et annet funn som begrenser betydningen av territorielle skillelinjer er at respondentene understreker at kontakten med EASO og søsterdirektorater er svært viktig og hyppig. Sist men ikke minst fremkommer det av de empiriske funn at fler av respondentene uttaler seg i komiteer på EU-nivå (f.eks. i EASO) på grunnlag av den posisjonen de har som representant for iverksettingsorganet, og bærer i mente at klageinstansen kan være av en annen oppfatning. Dette viser at sektorielle problemstillinger er viktig for byråkratene, og skyver territorielle skillelinjer bort. En av årsakene til at uenigheter delvis følger territorielle skillelinjer kan være at departementet deltar sammen med UDI i møtene, for eksempel i gruppen som arbeider med å tolke Dublin-regelverk under Kommissjonen, Contact Committee. Det at JD deltar sammen med UDI i denne gruppen vil jeg komme tilbake til i delkapittelet om liberal intergovernmentalisme.

I finanssektoren har medlemsstatene avgitt svært mye suverenitet til EUs institusjoner og nasjonale finanstilsyn er bundet av en omfattende pakke av forordninger fra EU som tar sikte på fullharmonisering av regelverk (Isaksen, 2012). Selv om utlendingsfeltet ikke på langt nær er like harmonisert som finansområdet i EU, f.eks. ved at EASO eller andre EU-institusjoner ikke har formelle måter å instruere UDI på i iverksettingen av regelverk, fungerer EASO likevel som en node der det er tett og hyppig kontakt mellom nasjonale iverksettingsorganer og hvor informasjon utveksles. Det må understrekes at *best practice* og informasjonsutvikling også kan være påvirkning. Det anses heller ikke som illegitimt å oppleve påvirkning fra disse institusjonene ettersom Norges forpliktelser til Schengen- avtalen og Dublin-forordningen innebærer nettopp at man også har forpliktelser til å delta på EU-nivå, noe som kan legitimere eventuell "tohattethet". De empiriske funn viser at respondentene understreker at det ikke finnes noen instruksjonsmyndighet fra Kommissjonen eller EASO, men instruksjonsmyndighet er ikke det samme som påvirkning. Informasjonsutvekslingen om praksis og tolkning som foregår kan også påvirke UDIs praksis. Den informasjonen som utveksles mellom medlemstatene i EU-byråene utgjør også utgangspunktet for nye policy-forslag fra EU-byråets side. Som nevnt i forrige kapittel har ikke denne studien empiri på at

dette kan gjelde på akkurat utlendingsfeltet og i EASOs tilfelle, men det er verdt å nevne at påvirkning og innflytelsesforhold ikke nødvendigvis kun består av formelle styringslinjer og nedskrevne regler.

Deltakelse i arbeidsgrupper og nettverk på europeisk nivå foregår for UDI sin del både alene og sammen med departementet. Særlig i Rådet er det primært JD som har ansvaret for den norske delegasjonen i de ulike gruppene (SCIFA, Visa Working Party). Dette kan ikke anses som problematisk ut fra det organisatoriske perspektiv ettersom Rådet er territorielt spesialisert og det derfor vil være naturlig at departementet leder disse delegasjonene. Derimot deltar UDI alene i arbeidsgrupper i EASO, blant annet i forbindelse med Dublin-regelverket (Steering Committee) der Dublin-enheter fra de nasjonale iverksettingsorganene deltar. EASO kan til en viss grad anses som et direktorat underlagt Kommisjonen, som mottar styringssignaler fra Kommisjonen. Det at respondentene i denne oppgaven oppgir å ha lite kontakt med Kommisjonen lar seg derfor naturlig forklare ved at EASO har kommet "i veien".

5.1.2 Vertikal spesialisering

Vertikale spesialisering gjør det mulig for UDI å bli koblet opp mot en unionsadministrasjon og opptre med flere hatter, og gjør UDI utsatt for "agency capture". Den vertikale spesialiseringen, der oppgaver knyttet til gjennomføringen av regjeringens innvandrings-, asyl- og flyktningspolitikk er lagt til et frittstående direktorat underlagt departementet, har betydning for UDIs faktiske virkemåte. Tanken bak vertikal spesialisering over et politikkfelt er å klargjøre ansvarsforhold og roller i utlendingsforvaltningen og for å sikre uavhengighet. Den vertikale fristillingen der visse oppgaver er lagt til direktoratet på armlengdes avstand fra departementet åpner for at UDI kan kobles opp mot et europeisk nivå uten direkte innblanding fra departementet. Vertikal spesialisering har også foregått på EU-nivå, der EASO har blitt skilt ut som et eget byrå for å avlaste Kommisjonen. Formålet med slik "agencification" på EU-nivå var for å arbeide for målet om mer ensartet gjennomføring av regelverk over medlemslandene ved at byråene skulle kunne overvåke og bistå medlemslandenes implementering.

Direktoratet deltar i en indirekte administrasjon, slik systemet er tenkt ved at departementet skriver nye rettsakter inn i norsk lov og UDI iverksetter dette. UDI bistår departementet med faglige innspill i policy-formuleringsfasen på EU-nivå i de tilfellene hvor Norge blir invitert til å delta. Likevel kan man også til en viss grad si at UDI er en del av en direkte administrasjon ettersom deltakelsen i EASO delvis foregår uten departementet og at kontakten med andre søsterdirektorater og nettverk er omfattende. Dette gjelder primært i iverksettingsfasen av policy og man benytter seg av europeiske nettverk for å diskutere anvendelsen og tolkningen av bestemmelser. Vertikal spesialisering innebærer at avstanden til politisk styring er større enn dersom UDIs oppgaver hadde ligget i departementet. Selv om de empiriske funn likevel viser at det er sterk styring fra departementet blant annet ved at instruksjonsmyndigheten har blitt utvidet, har UDI fortsatt rom for skjønn. Skjønnrommet til UDI reflekterer arbeidsdelingen mellom JD og UDI der beslutninger av politisk karakter skal konsulteres med departementet. UDI konsulteres om faglige spørsmål, og dersom det oppstår uenighet mellom departementet og direktoratet om hvordan regelverk bør tolkes og iverksettes er det departementet som har siste ordet. Dette følger av den vertikale spesialiseringen der UDI er fagorgan som skal iverksette regjeringens politikk. UDI er likevel nasjonalt kontaktpunkt (NCP) i EASO og forvalter mesteparten av kontakten med byrået fra norsk side og utsending av eksperter. Selv om det foreligger rapporteringskrav opp til JD er det UDI som har størst innsikt i EASOs virke og arbeid, og det kan derfor forekomme informasjonsassymetri mellom JD og UDI. Et utfall av dette kan være at UDI utvikler andre synspunkter enn JD. De empiriske funn i denne studien viser at det kan forekomme at UDI og JD har ulike synspunkter. Selv om det oppleves som lite problematisk ettersom JD har siste ordet, er det likevel et resultat av vertikal spesialisering at UDI kan komme i en situasjon hvor de fronter andre synspunkter enn departementet.

Hvorvidt det finnes organisasjonsenheter i departementet som dekker direktoratets saksfelt (duplikasjon) kan ha påvirkning på UDIs virke. Graden av duplikasjon vil si noe om hvor stor kapasitet departementet har til å overvåke og være delaktige i direktoratets arbeid. I forholdet mellom JD og UDI kan man anta at dette kan ha noe å si for styringen av UDI ettersom det ikke er en ubetydelig avdeling i JD som arbeider med utlendingssaker og internasjonalt arbeid. Det fremkommer også av intervjuer at det er vanlig at ansatte i JD og UDI går fra en stilling i den ene organisasjonen til den andre. Dette er en organisatorisk faktor som bidrar til

å tette avstanden mellom departementet og direktoratet og modifierer EU institusjoners innflytelse over nasjonale iverksettingsorganer.

Videre har vertikal spesialisering en påvirkning på respondentenes rolleoppfatning. Det at respondentene anser seg som faglige eksperter og representanter for iverksettingsorganet kan være en funksjon av at UDI delvis er fristilt departementet. Hadde UDIs arbeidsoppgaver ligget i departementet kan man anta at rolleoppfatningen var annerledes. Sitatet der en av respondentene oppgir å være fagperson som arbeider for å fremme EASOs målsettinger når vedkommende er i direktoratet er også svært interessant og vil styrke antakelsene fra det organisatoriske perspektiv om at direktoratet har delvis fanges opp av EU-byrået.

5.1.3 Primær- og sekundærstruktur

UDIs ansatte som deltar i ulike nettverk og arbeidsgrupper på EU- nivå og med søsterdirektorater antas å opptre ulikt i de ulike strukturene de befinner seg i fordi organisasjonsstrukturen påvirker atferd. Primærstrukturen for de ansatte vil være UDI, da mesteparten av deres tid tilbringes i UDI, mens sekundærstrukturen er den de befinner seg i på EU-nivå. Primærstrukturen antas å ha størst påvirkning på den ansattes identitet og rolleforståelse, men sekundærstrukturen spiller også en rolle. Samsvar i spesialiseringsprinsipp vil minke påvirkningen på de ansattes verdigrunnlag og arbeidsmåter. Respondentene er klar på at de representerer UDI og at klageorganet kan være av en annen oppfatning i ulike saker. Samtidig representerer de det faglige og er klar over at politisk ledelse kan ønske noe annet for norsk utlendingspolitikk. Skillet mellom det faglige og det politiske er svært viktig, både nasjonalt og europeisk. UDI-ansatte fokuserer på å fremme hva som de oppfatter som faglig riktig, ettersom det er regelverk de arbeider med. Primærstrukturen som er UDI er derfor avgjørende for hva som er de ansattes prioriteringer. Videre har UDI et tett forhold til departementet og er lojale til beslutningene som kommer fra JD. Det brede lydhørhetsbegrepet som Graver-utvalget la frem i sin rapport, synes å påvirke de ansattes prioriteringer. Dette gjør seg også synlig ved deltakelse på EU-nivå der noen av respondentene oppgir å være representanter for Norge eller å fremme norske interesser. UDIs plassering som enhet i den nasjonale styringskjeden er derfor sentral i primærstrukturen og kan fremkalle perspektiver, identitet og interesser som kan påvirke faktisk virkemåte.

Når det gjelder sekundærstrukturen på europeisk nivå oppleves det som viktig for de ansatte å arbeide for EUs beste. Byråkratene seg i mellom er klar over sin rolle som representant for den byråkratiske siden og ikke den politiske, og ønsker å få til samarbeid med faglig gode diskusjoner. Rolleoppfatningen som representant for direktoratet er viktig, og det er viktig å vite at de andre møtedeltakerne har samme rolle. Dette vil si at rolleoppfatningen man har selv og av andre påvirker diskusjonene i sekundærstrukturen. Det oppleves som svært viktig å være oppdatert på andre lands praksis og at man kan se løsninger i andre land som man ikke hadde tenkt på selv. Informasjonsutvekslingen i EASO er nyttig ettersom saksfeltet er av grenseoverskridende karakter og det utvikles europeiske perspektiver på hva man kan få til i felleskap. Flertallet av respondentene svarer også at de opplever at de er en del av en felles europeisk forvaltning. Dette viser at sekundærstrukturen utøver innflytelse over identitet og rolleforståelse. Ettersom UDI og EASO deler spesialiseringsprinsipp vil sekundærstrukturen likevel ha mindre påvirkning på beslutningsatferd enn primærstrukturen.

5.2 Liberal intergovernmentalisme

Liberal intergovernmentalisme fastholder at nasjonalstatens deltakelse i EU og andre internasjonale organisasjoner forklares som et resultat av nasjonalstatlige kompromisser for å løse kollektive utfordringer. Staten er den sentrale aktør i følge dette perspektivet og samarbeid med EU er av mellomstatlig karakter. Der man finner spor av overnasjonalitet begrunnes dette med at medlemstatene frivillig og på rasjonelt grunnlag har delegert suverenitet til disse overnasjonale institusjonene for å redusere transaksjonskostnader (for eksempel knyttet til å være et møtested, sekretariat, overvåkning av policy-gjennomføring). Iverksetting av policy som kommer fra EU skjer via nasjonale myndigheter som UDI er en del av. UDI får instruksjoner fra overordnet departement og opptrer på vegne av norske myndigheter i europeiske forum. I forkant av møter på europeisk nivå foregår det en preferansedannelse i nasjonalstaten der UDI får klarlagt sitt mandat og hva som skal være norske myndigheters holdning.

Det er særlig to ting som kan modifisere EU institusjonenes innflytelse over nasjonale iverksettingsorganer. Det ene er hvorvidt det finnes organisasjonsenheter i departementet som dekker direktoratets saksfelt som jeg vært inne på, og det andre er politikkområdets grad av politisering og sensitivitet. Sistnevnte vil gjøre nasjonale myndigheter mindre tilbøyelig til å

delegere suverenitet til internasjonale/overnasjonale institusjoner slik som Kommisjonen. Asyl- og flyktningefeltet er et sensitivt politikkområde fordi det berører individers liv og dreier seg om en av statens kjerneoppgaver, nemlig kontroll over territoriet. Måten denne politikken organiseres på har betydning for enkeltmennesker ved at policy-valg påvirker flyktningstrømmer (se Brekke, Røed, & Schøne, 2016). En avveining mellom å beskytte eget territorium og å etterleve internasjonale forpliktelser står sentralt. Saksfeltet vekker ofte stor offentlig interesse, da det gjerne er problemstillinger knyttet til enkeltsaker som blir blåst opp i mediene og som stilles opp mot lik behandling for alle. Dette preger saksfeltet ved at det er tydelige territorielle skillelinjer i diskusjonene om utforming, tolkning og anvendelse av rettsaker i CEAS og at nasjonalstaten er opptatt av å være tydelig i sin politikk.

UDIs forhold til departementet og deltakelse på den europeiske arenaen må i LI-tilnærmingen sees i lys av direktoratets plassering i den hierarkiske styringskjeden. UDI konsulteres for faglige innspill i utformingsfasen der det er JD som leder de norske delegasjonene. Respondentene opplever lite konflikt med departementet, og de er, og skal være, lydøre overfor departementet og politisk ledelse. I iverksettingsfasen av policy kan UDI delta i arbeidsgrupper og komiteer alene, uten departementet, men ut fra det intergovernmentale perspektiv vil dette være lite problematisk ettersom UDI likevel er underlagt departementets styring. Det er også omfattende krav til rapportering opp til departementet. Et av funnene som styrker det intergovernmentale perspektiv er at departementet deltar med en representant i Contact Committee under Kommisjonen der man arbeider med tolkning av Dublinforordningen. I UDIs oversikt over internasjonalt arbeid er UDI delegert ansvar for forberedelse, deltakelse og oppfølging av dette arbeidet, men det kommer frem av intervjuene at departementet også deltar. Dette er ikke formalisert eller noe alle medlemslandene gjør, men er et valg norske myndigheter har gjort selv. Dette viser at departementet har kapasitet til å følge opp UDIs internasjonale arbeid også på områder der forordningen tolkes på detaljnivå med representanter fra andre lands Dublin-enheter.

De empiriske funn i denne oppgaven viser at UDI ansatte er klar over sin plass i den hierarkiske styringskjeden og at de i stor utstrekning mottar instruksjoner fra departementet på lovfortolkning og skjønnsutøvelse. Det kan oppstå uenigheter mellom departementet og UDI, men da forelegges instruks og UDI følger seg etter det. Instruksjonsmyndigheten er i det hele tatt svært sentral for styringen på dette feltet. Selv om den hierarkiske styringskjeden generelt legger opp til at underordnede enheter skal kunne instrueres av overordnet

departement, viser den historiske utviklingen av instruksjonsmyndigheten på utlendingsfeltet at dette er et omdiskutert virkemiddel. Siden 2005 har JDs mulighet til å instruere underliggende etater blitt utvidet. Det fremkommer av intervjuene at UDI venter på å bli instruert og noen ganger spør departementet om de vil instruere dem ved uklarheter eller dersom nye problemstillinger dukker opp. Dette viser at lojaliteten overfor departementet er stor, og kan være et resultat av Graver-utvalgets rapport der UDI fikk kritikk for å ikke være lydhøre overfor politisk ledelse. Det fremkommer også, som jeg har vært inne på, at uenigheter i diskusjoner med søsterdirektorater til en viss grad dreier seg om at de nasjonale interessene ikke sammenfaller. Med andre ord er territorielle skillelinjer synlige. Dette er i tråd med det intergovernmentale perspektiv der direktoratansatte er opptretter som representant for nasjonale interesser som har blitt avklart i nasjonalstaten før deltakelse på EU-nivå.

Det er et funn i seg selv at en av respondentene "arresterer" oppgavens problemstilling før intervjuet har startet fordi det ikke finnes noen styringsmekanismer i form av instruksjonsmyndighet fra Kommisjonen (Intervju, 2017). Det skal påpekes at "styringssignaler" og instruksjonsmyndighet ikke er to sider av samme sak. Etersom dette er en statsvitenskapelig oppgave er jeg opptatt av mulige påvirkningsforhold og maktrelasjoner der juristene muligens er mer formelle og ser på politikfeltet som hva det er på papiret, norsk lov (flertallet av respondentene hadde juridisk utdanningsbakgrunn). Flere av respondentene påpeker også at de ikke iverksetter politikk fra EU, men norsk lov, som jo er riktig på papiret. Dette gir et inntrykk av at UDIs ansatte er klare på sin plass i den hierarkiske styringskjeden. Førsteintrykket av studiens funn etter at intervjuene var gjennomført er at de ansatte i stor grad føler seg styrt og bundet av departementets vilje og at det ikke foreligger påvirkning fra EU-institusjonene. Det fremkommer at saksfeltet er svært politisert, at Norge er en av de landene som er "langt fremme" og tydelige i å fremme sitt selvstendige standpunkt i saker og at departementets bruk av instruksjoner er utslagsgivende. Instruksjonsmyndigheten ser derfor ut til å påvirke de ansattes rolleforståelse og atferd.

Som jeg tidligere har vært inne på bidrar den vertikale spesialiseringen til å gjøre UDI utsatt for "agency capture", men kan UDI egentlig sies å være på armlengdes avstand fra departementet? Noe av de empiriske funn kan tale mot dette ettersom det foreligger en viss grad av duplikasjon og ettersom man har sett at departementet også "blandet seg" i hvordan iverksettingen skal foregå, under Storskogkrisen i 2015. Dette tyder på at dersom det er

nødvendig, vil JD utføre oppgaver som egentlig er delegert til UDI. Det er viktig å huske på at dette var en spesiell situasjon, men det illustrerer et viktig poeng. Videre illustrerer utviklingen av instruksjonsmyndighet en trend der departementet har fått mer innflytelse over lovfortolkning og skjønnsbruk både overfor UDI, men også over klageinstansen UNE. Utvidet instruksjonsmyndighet overfor underliggende etater viser at det er viktig for myndighetene å kunne utøve selvstendig politikk på saksfeltet og henger sammen med saksfeltets sensitivitet. Flyktningkrisen fremkalte hastebehandling av Prop. 16L om midlertidig utvidet instruksjonsmyndighet ovenfor UNE, men forslaget om at denne myndigheten skal være permanent er høsten 2017 til behandling i Stortinget. Dette sammenfaller med det som kom frem i flere av intervjuene at flere land, og særlig Norge, ønsker å styrke sin suverenitet.

Selv om mange av rettsaktene i CEAS er forordninger som gir lite rom for nasjonal tilpasning er forordningene utformet slik at de setter en minstestandard for hva som skal være likt over medlemslandene. På asyl- og flyktningfeltet er det likevel rom for nasjonal tilpasning som gjør at land skiller seg ut. Det ser man bare i forskjellen mellom de skandinaviske landene, der det særlig er stor forskjell mellom dansk og svensk innvandringspolitikk, uten at det nødvendigvis må bety at en av disse bryter med regelverk de er forpliktet til. Det er også interessant at flere av respondentene opplever at den blå-blå regjeringen har vært enda tydeligere i å føre selvstendig innvandringspolitikk. Man må ha i mente at flyktningkrisen i 2015 var en unik situasjon som satte press på europeiske migrasjonssystemer, og det ble også påpekt at det er vanskelig å se for seg at en rød-grønn regjering ville håndtert situasjonen annerledes. Det at en av respondentene påpeker at diskusjoner mellom naboland kan påvirkes av at man i et land har en blå regjering og et annet land har en rød-grønn regjering, viser at nasjonale myndigheter fortsatt har rom for å føre ulik asyl- og innvandringspolitikk og at dette farger diskusjonene. At typen regjering påvirker diskusjonene mellom land viser at det er rom for skjønn.

5.3 Historisk institusjonalisme

Historisk institusjonalisme benyttes ikke i samme øyemed som de to foregående perspektivene, men perspektivet kan være nyttig for å forklare endring eller mangel på endring. Historisk institusjonalisme tar utgangspunkt i det lange perspektivet; at

departementet og direktoratet har fungert som en dyade over lang tid. De beslutningene man landet på ved opprettelsen av institusjonene har fulgt en historisk sti som gjør at organisasjonen gradvis tilpasser seg omgivelsene. Selv om den organisasjonsmessige konteksten kan endre seg med tilknytningen til EU-rettsakter ligger det så dypt forankret i forvaltningskulturen at man jobber tosidig med departementet. Dette forholdet overlever selv om den organisatoriske konteksten endres.

Utlendingsfeltet vokste i løpet av 1970-tallet frem til å bli et betydelig politikkområde og Utlendingsdirektoratet ble opprettet i 1988 som starten på en reformeringsbølge inspirert av NPM-reformer. UDI ble ytterligere fristilt i 2001 ved at direktoratet ikke lenger kunne instrueres i enkeltsaker, men dette ble reversert i 2004/2005 med utvidelsen av departementets instruksjonsmyndighet (Christensen mfl., 2006, s. 17). På den ene siden kan man ikke hevde at det har vært stor grad av stivhengighet i organiseringen av utlendingsforvaltningen (Christensen mfl., 2006, s. 111) med endring i muligheten for politisk styring gjentatte ganger siden opprettelsen av UDI. Arbeidsoppgaver har blitt horisontalt spesialisert ved at integreringsansvaret ble lagt til et eget direktorat, IMDi, og opprettelsen av UNE har skapt diskusjoner omkring instruksjonsmyndigheten. Årsakene til endringer har vært at konsekvensene av fristilling har gjort at politikerne mistet kontroll over underliggende etater ved at styring kun var mulig gjennom tidkrevende endring i lov og forskrift. Dersom underliggende etater gis for mye autonomi vil statsråden muligens komme til å måtte forsvare utfall som den ikke har vært orientert om. Videre har de siste års endringer i instruksjonsmyndigheten kommet av eksterne sjokk som flyktningkrisen og spesielt Storskog-krisen.

På den andre siden representerer den administrative delen av utlendingsforvaltningen stivhengighet ved at man har understreket viktigheten av faglig uavhengighet til UDI og andre forvaltningsorganer på feltet (ibid.). UNEs eksistens har vært debattert, men tilsynsorganet har bestått ettersom det ble investert mye ressurser i nemdas oppbygging. I begrunnelsene for endring av styringen i 2001 (mindre styring) og 2005 (mer styring) knyttes ikke endringene til tilslutning til Schengen- og Dublinavtalene og man kan derfor si at tilknytningen til deler av EUs asyl- og flyktningpolitikk ikke direkte er årsaken til organisatoriske endringer i utlendingsforvaltningen. Selv om det som har vært å spore av formelle organisasjonsendringer ikke representerer en tydelig sti kan det i et lengre

perspektiv likevel ha vært en vedvarende organisasjonsarv som tilsier at forholdet til departementet er tett. Organisasjonsarven kan ligge som en kulturell føring på hvilken innflytelse eksterne aktører som EU institusjoner kan ha, som kommer inn som et kulturelt fremmedelement og dermed ikke lykkes i å endre det som anses som "passende".

5.4 Oppsummering

Dette kapittelet har foretatt en analyse av de empiriske funn med utgangspunkt i to hovedperspektiver og et "støtteperspektiv". De empiriske funn gir et sammensatt bilde av virkeligheten og alle de teoretiske perspektivene egner seg til å forklare ulike deler av UDIs faktiske virkemåte. Ut fra det organisatoriske perspektiv har jeg vist at ulike organiseringsfaktorer er med på å forklare hvordan UDI kan sies å være en del av en felles europeisk forvaltning. De ansatte har utstrakt kontakt med EASO, søsterdirektorater og til en viss grad med Kommisjonen for å bidra med innspill i tolkningskomiteer og arbeidsgrupper. Den sektorielle spesialiseringen i nasjonal forvaltning og på EU-nivå (EASO og Kommisjonen) bidrar til at sektorielle skillelinjer er fremtredende i diskusjonene. Respondentene understreker at de deltar på EU-nivå for å utveksle erfaringer og best practice, men at nasjonalstaten likevel har autonomi til å føre en selvstendig asyl- og flyktningpolitikk så lenge man overholder minstestandardene i EU-rettsaktene. En organisasjonsmessig faktor som kan minke påvirkningen av styringssignaler fra EU-nivå er hvorvidt det er organisasjonsenheter i departementet som dekker direktoratets saksfelt, noe som ut fra det empiriske grunnlaget i denne studien gjør seg gjeldende på utlendingsfeltet i Norge. Dette er et eksempel på at dette perspektivet og liberal intergovernmentalisme ikke nødvendigvis er motstridende, ved at organisasjonsfaktorer også kan bidra til å forklare hvorfor departementet holder direktoratet tett inntil seg.

Det intergovernmentale perspektiv forfekter at UDIs faktiske virkemåte må ses i sammenheng med direktoratets plassering i den nasjonale, hierarkiske styringskjeden. Direktoratet er lydøre for departementet og vil ikke opptre på den europeiske arenaen utenfor departementets kontroll. I denne studien har det blitt avdekket at UDI er svært lojale overfor Justis- og beredskapsdepartementet og at UDI i utstrakt grad styres gjennom instruksjoner som gis av departementet. Instruksjonene kan være rimelig detaljerte, og sentral for JDs styring av feltet. UDI opptrer i EU-nettverk på vegne av norske myndigheter og

territorielle skillelinjer gjør seg gjeldende i diskusjoner med søsterdirektorater. UDI deltar delvis sammen med JD på europeisk nivå, og har en rådgivende rolle overfor JD ved utforming av policy.

Det historisk institusjonelle perspektiv støtter antakelsene fra LI-tilnærmingen ved å peke på at dyaden bestående av departementet og direktoratet er sterk fordi den historiske stien man begynte på ved opprettelsen av UDI er vanskelig å endre. Den institusjonelle bagasjen gjør at direktoratet er lojale overfor JD. Samtidig kan det også pekes på at stivhengighet ikke har vært fremtredende på utlendingsfeltet, med endring av styringen gjentatte ganger. Dette kan forklares av eksterne sjokk og den interne krisen på begynnelsen av 2000-tallet som resulterte i en gransking av UDI. Utvidelse av instruksjonsmyndighet i 2015, som er foreslått permanent og er til behandling høsten 2017, kan videre knyttes til det eksterne sjokket flyktningkrisen utgjorde.

6 Konklusjon

Tema for denne studien er nasjonalstatlig administrativ atferd i forbindelse med deltakelse på EU-nivå. Bakgrunnen for dette temaet er organisatoriske trekk ved nasjonalstaten og i EU, og prinsippene om ensartet gjennomføring av policy som setter nasjonale reguleringsorganer i en situasjon hvor de kan bli "fanget opp" av EU-nivået og bli en del av en integrert administrasjon. Studier har vist at nasjonale reguleringsorganer utgjør en del av en slik flernivåadministrasjon og at det kan føre til spenninger mellom styringssignaler fra overordnet departement og fra europeisk nivå. Norge er delvis innenfor og delvis utenfor EUs felles asyl- og flyktningpolitikk, med deltakelse i Schengen- og Dublin-avtalene. Dette gjør at norske myndigheter er med i policy-prosessen i EU på saker som angår disse avtalene. Målet i EU er harmonisert og ensartet gjennomføring av policy på tvers av medlemslandene, og Kommisjonen og EU-byråer har oppgaver som å overvåke at medlemslandene gjennomfører policy etter standardene. Ettersom iverksetting av lovgivning i utgangspunktet er overlatt til nasjonalstatens administrative apparat, og disse reguleringsorganene ofte er på armlengdes avstand fra departement og politisk ledelse, vil Kommisjonen og EU-byrået potensielt kunne knytte seg direkte til reguleringsorganene på nasjonalt nivå, uten å gå via departementet. Dette er tematikken i denne studien og mer konkret har oppgaven forsøkt å svare på følgende problemstilling:

Hvordan balanserer UDIs ansatte styringssignaler fra departementet og styringssignaler fra EU-institusjonene og søsterdirektorater ved iverksetting av EUs asyl- og flyktningpolitikk?

Dette er en kvalitativ case-studie ettersom UDI er undersøkt i dybden. Studien har forsøkt å svare på hvordan UDIs faktiske virkemåte er i møte med en kompleks, organisatorisk virkelighet. Jeg har med andre ord vært opptatt av å oppnå dybdekunnskap om UDIs virkemåte, og case-studie som forskningsdesign egner seg godt til dette formålet ettersom en av case-studiens styrker er at man oppnår god indre validitet. Case-studiens svakheter knytter seg til at man har svakt grunnlag til å generalisere funnene til en større populasjon. Selv om det heller ikke er formålet med denne oppgaven, kan det at UDI anses som et least-likely case styrke mulighetene til generalisering etter Sinatra-frasen "if it can make it here, it can make it everywhere". Argumentet er at ettersom utlendingsfeltet dreier seg om en av statens

kjerneoppgaver og at saksfeltet er betydelig omstridt, vil man kunne forvente at UDI er underlagt sterk styring og kontroll fra departementet og politisk ledelse. Dette vil igjen minske sannsynligheten for at direktoratet kobles opp på den europeiske arenaen. Studiens empiri er samlet inn gjennom intervjuer med ansatte i UDI samt offentlig tilgjengelige dokumenter som rapporter, tildelingsbrev, lovforslag m.m. Respondentene var ansatte i UDI som har vært eller er med i en arbeidsgruppe, nettverk eller liknende på EU-nivå i tilknytning til enten Schengen-avtalen eller Dublin-forordningen. Dette ga dyp innsikt i UDIs arbeid opp mot EU-nivå som man ikke vil kunne lese av offentlige rapporter og dokumenter. Det empiriske grunnlaget innhentet gjennom intervjuene var derfor avgjørende for å kunne besvare oppgavens problemstilling.

Studien har benyttet to teoretiske hovedperspektiver og et "støtteperspektiv" for å tolke de empiriske funnene; det organisatoriske perspektiv, liberal intergovernmentalisme og historisk institusjonalisme. Førstnevnte innebærer at man ikke kan forstå beslutningsprosessen uten å forstå den organisatoriske rammen beslutninger fattes innenfor. På grunn av menneskers begrensede rasjonalitet trenger vi å bli stilt overfor forenklede versjoner av virkeligheten, og organisasjonsmessige faktorer vil legge føringer for hvilke målsettinger, virkemidler og konsekvenser beslutningstakerne vurderer. Ut fra dette perspektivet antar man at "agencification" på EU-nivå, vertikal fristilling på nasjonalt nivå og horisontal spesialisering er faktorer som muliggjør at UDI kan motta styringssignaler fra både departementet og EU-nivå på hvordan iverksettingen av norsk asyl- og flyktningspolitikk skal foregå. På den andre siden hevder liberal intergovernmentalisme at nasjonalstatens deltakelse i EU er et resultat av rasjonelle valg fattet av medlemsstater som ser fordelen av å samarbeide for å løse kollektive problemer. UDI fungerer som Justis- og beredskapsdepartementets underordnede i den nasjonalstatlige hierarkiske styringskjeden og anser ikke styringssignaler fra EU-nivå som problematisk ettersom de styres av departementet. Historisk institusjonalisme fungerer som et "støtteperspektiv" ved å peke på at institusjonell robusthet og stivhengighet kan forklare hvorfor endringer eventuelt ikke har funnet sted, det vil si at den tradisjonelle parlamentariske styringskjeden ikke blir utfordret.

De empiriske funn viser at UDI er ansvarlig for gjennomføringen av Schengen- og Dublin-regelverk som stammer fra EU og deltar dermed i EASO og andre relevante grupper på EU-nivå. UDI har utstrakt kontakt med EASO, Schengen-arbeidsgrupper og andre komiteer i EU-

systemet hvor arbeidsoppgavene dreier seg om både informasjonsutveksling med representanter fra andre land, å gi operasjonell bistand til andre land (personaloverføring) samt opplæring og diskusjoner om tolkning og utvikling av regelverk. Saksfeltet er svært politisert og flyktningkrisen i 2015 har startet prosesser både på europeisk og nasjonalt nivå som til dels er motstridende. Krisen viste at CEAS ikke fungerer optimalt og man har på EU-nivå satt i gang en reform av CEAS der det blant annet vil gis større myndighet og kapasitet til EASO. Samtidig har medlemstatene strammet inn nasjonale regler og Schengen- og Dublin-prosedyrer har delvis blitt satt til side. Dette har ført til økt oppmerksomhet til saksfeltet og norske politikere har vært opptatt av å holde en stram linje. Et svært sentralt funn er at UDIs ansatte opplever sterk styring fra departementet, og det er aldri uproblematisk å vite hvor styringen kommer fra, noe som stemmer overens med antakelsene fra LI-tilnærmingen. De er lojale til departementet ved at instruksjoner gis og følges, og det forekommer også at UDI aktivt spør departementet om de ønsker å instruere direktoratet. Dette er i tråd med det liberale intergovernmentale perspektiv som forfekter at UDIs plassering som underordnet departementet i den nasjonale styringskjeden må tas hensyn til når man tolker direktoratets deltakelse på europeisk nivå. UDI iverksetter lovgivningen som kommer fra departementet, og som dermed er norsk lov, selv om rettsakten har sin opprinnelse i EU. De hierarkiske styringslinjene opprettholdes dermed ved at departementet inkorporerer lovgivningen og delegerer gjennomføringen til UDI. Liberal intergovernmentalisme styrkes også ved at departementet deltar sammen med UDI i møter der man arbeider med tolkning av Dublin-regelverk, noe som viser at departementet har mulighet til å følge UDIs deltakelse på EU-nivå. Videre støttes LI-tilnærmingen ved at uenigheter i diskusjoner med andre medlemsland og EASO og Kommisjonen kan følge territorielle skillelinjer. UDI er lydhøre overfor politisk ledelse noe som fører til at når man på EU-nivå diskuterer anvendelsen og tolkningen av regelverk med andre medlemsland er man klar over norske synspunkter. Til en viss grad endres rolleoppfatningen på EU-nivå til at man opptrer som representant for norske interesser. Sist men ikke minst er det vist til at departementet kan instruere UDI på nokså detaljert nivå om gjennomføringen av policy dersom de skulle se behovet for det.

Likevel skal ikke det organisatoriske perspektiv forkastes. Organisatoriske trekk ved organiseringen av EU og nasjonalstaten muliggjør utstrakt direkte kontakt mellom UDI og søsterdirektorater, EASO og delvis også Kommisjonen. Horisontal spesialisering på EU-nivå og i nasjonal forvaltning fremmer sektorielle skillelinjer og skyver territorielle skillelinjer til

siden. Selv om territorielle skillelinjer kan forekomme, opplever flertallet av respondentene at det er viktig å ha faglige diskusjoner og at man i byråkratrollen tar forbehold om at klageinstansen kan være av en annen oppfatning. Videre opplever flertallet av respondentene å være en del av en felles europeisk forvaltning på asyl- og flyktningfeltet ettersom man står overfor de samme utfordringene. UDI er del av et omfattende nettverk for informasjonsutveksling, deling av praksis, operasjoner i andre land og diskusjoner på EU-nivå om tolkning og anvendelse av regelverk. Således utgjør UDI en del av en integrert administrasjon som gjør at UDI kan opptre med flere "hatter"; i den nasjonale konteksten, i den unionsadministrative konteksten og i kontakten med søsterdirektorater f.eks. ved operasjonell deltakelse i andre land. Respondentene opplever ikke styringssignaler fra EU institusjoner og søsterdirektorater som problematisk ettersom det er svært tydelig at styringen kommer fra departementet. Styringssignaler fra disse aktørene skal likevel ikke avfeies som irrelevante da informasjonsutveksling kan være en form for styringssignaler. Man ser på andre lands praksis og løsninger enn de man har tenkt selv og Kommisjonen kommer med anbefalinger om praksis som tas i betraktning. UDI er betydelig involvert i utarbeidelsen av høringsdokumenter, forslag til rettsakter og forarbeider i forbindelse med møter på EU-nivå for JD, hvor UDI er avhengig av informasjonen man utveksler med andre land og i EASO. Ettersom EASO foreløpig har begrenset myndighet og kapasitet og ettersom mindretallet av respondentene oppgir å ha kontakt med Kommisjonen, anses søsterdirektorater som den viktigste kilden til styringssignaler som kan påvirke UDIs faktiske virkemåte.

Det historisk institusjonelle perspektiv peker på at forholdet mellom departement og direktorat i det lange perspektiv har fungert som en dyade det er vanskelig å bryte opp. De historiske valgene som har blitt gjort vil gjøre at institusjoner gradvis tilpasser seg omgivelsene, snarere enn at man ser store endringer, og at det dermed skal mye til for at UDI utsettes for direkte innflytelse fra EU-nivå. Selv om utlendingsfeltet tilsynelatende ikke har fulgt en tydelig sti, blant annet med endring av instruksjonsmyndigheten, viser denne studien at forholdet mellom departement og direktorat står sterkt. Dette kan forklares ved at det over lang tid har bygget seg opp en organisasjonskultur der direktoratet er lojal og lydhør overfor departementet. På en annen side har spørsmål ved UDIs lydhørhet og lojalitet blitt gransket på begynnelsen av 2000-tallet, noe man kan anta har påvirket forholdet mellom departement og direktorat. Nyere tids endringer i instruksjonsmyndigheten kan videre forklares ved flyktningkrisen i 2015 som et eksternt sjokk.

6.1 Fremblikk

Asyl- og flyktningfeltet er uten tvil inne i en spennende fase i årene som kommer, både på EU-nivå og i Norge. Det store spørsmålet dreier seg om EU landene kommer til enighet om utviklingen av et bærekraftig migrasjonssystem. Ikke minst må norske myndigheter vurdere norsk tilknytning til CEAS. I høringssvaret fra UDI ble det som sagt utvist skepsis til om den norske tilknytningen kan bestå slik den gjør i dag dersom integrasjonen på dette saksfeltet skal gå dypere. Det er problematisk for norske myndigheter å være delvis utenfor og delvis innenfor CEAS når regelverk blir stadig tettere koblet sammen. At EASO foreslås å få utvidet mandat vil føre til at EU-byrået kan bli tettere knyttet til nasjonale forvaltningsorganer og UDI påpeker at det må utarbeides klare retningslinjer for rapportering mellom UDI og JD.

Denne studien vil derfor være interessant å utføre også på et senere tidspunkt, dersom reform av CEAS finner sted. Særlig vil eventuell utvidet myndighet til EASO til å i større grad kunne følge opp at medlemslandene iverksetter regelverket på en ensartet måte være av stor interesse. Asyl- og flyktningfeltet er blant politikkområdene som har opplevd tregere integrasjon i EU enn andre saksfelt, men dersom man får en prosess med dypere integrasjon på dette feltet vil man kanskje senere gjøre andre funn der det organisatoriske perspektiv får enda større forklaringskraft enn det gjør i dag.

Litteraturliste

- Adcock, R., & Collier, D. (2001). Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research. *American Political Science Review*, 95(3), 529–546.
- Andersen, S. S. (2013). *Casestudier: forskningsstrategi, generalisering og forklaring* (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget
- Bach, T., & Ruffing, E. (2013). Networking for autonomy? National agencies in European networks. *Public Administration*, 91(3), 712–726.
- Bennett, A., & Elman, C. (2006). Qualitative Research: Recent Developments in Case Study Methods. *Annual Review of Political Science*, 9, 455–76.
- Beyers, J., Braun, C., Marshall, D., & Bruycker, I. D. (2014). Let's talk! On the practice and method of interviewing policy experts. *Interest Groups & Advocacy*, 3(2), 174–187.
- Bjerke, S. (2016). *En integrert administrasjon på nasjonalstatens kjerneområde? - En studie av Politidirektoratet i FRONTEX*. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo
- Brekke, J.-P. (2011). *Migrasjon og integrasjon: Norges tilknytning til EU* (Bd. 10). Oslo: Europautredningen.
- Brekke, J.-P., Røed, M., & Schøne, P. (2016). Reduction or deflection? The effect of asylum policy on interconnected asylum flows. *Migration Studies*.
- Brochmann, G., Borevi, K., & Hagelund, A. (2010). *Velferdens grenser: innvandringspolitikk og velferdsstat i Skandinavia 1945-2010*. Oslo: Universitetsforlaget

- Brochmann, G., & Lavenex, S. (2002). Neither in nor out: the impact of EU asylum and immigration policies on Norway and Switzerland. I E. M. Ucarer & Lavenex (Red.), *Migration and the Externalities of European Integration*. Lexington Books.
- Bryman, A. (2016). *Social research methods* (5th edition). Oxford: Oxford University Press.
- Börzel, T. A., & Panke, D. (2010). Europeanization. I M. Cini & N. P.-S. Borragán (Red.), *European Union Politics* (3. utgave). Oxford: Oxford University Press.
- Carrera, S., den Hertog, L., & Parkin, J. (2013). The Peculiar Nature of EU Home Affairs Agencies in Migration Control: Beyond Accountability versus Autonomy? *European journal of migration and law*, 15(4), 337–358.
- Christensen, T. (2001). Administrative Reform: Changing Leadership Roles? *Governance*, 14(4), 457–480.
- Christensen, T., Egeberg, M., Roness, P. G., Røvik, K. A., & Lægreid, P. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, T., Lægreid, P., & Ramslien, A. R. (2006). *Styring og autonomi. Organisasjonsformer i norsk utlendingsforvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Egeberg, M. (2000). *The Organizational Dimension of Integration in the EU (and elsewhere)* (Working Paper No. 10/00). Oslo: Arena. Hentet fra <http://www.nb.no/nbsok/nb/39ebc79d02d6f831aff53570decaaa67?lang=no#7>
- Egeberg, M. (2004). An organisational approach to European integration: Outline of a complementary perspective. *European Journal of Political Research*, 43(2), 199–219.
- Egeberg, M. (2006a). Europe's executive branch of government in the melting pot: an overview. I M. Egeberg (red.), *Multilevel Union Administration. The transformation of executive politics in Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

- Egeberg, M. (2006b). Balancing Autonomy and Accountability: Enduring Tensions in the European Commission's Development. I M. Egeberg (Red.), *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Egeberg, M. (2006c). *Multilevel union administration: the transformation of executive politics in Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Egeberg, M. (2012). How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective. I B. G. Peters & J. Pierre (Red.), *The SAGE Handbook of Public Administration* (s. 157–168). SAGE Publications Ltd.
- Egeberg, M., & Trondal, J. (2009). National agencies in the European administrative space: government driven, Commission driven or networked? *Public Administration*, 87(4), 779–790.
- Egeberg, M., & Trondal, J. (2011a). EU-level agencies: new executive centre formation or vehicles for national control? *Journal of European Public Policy*, 18(6), 868–887.
- Egeberg, M., & Trondal, J. (2011b). *Forvaltningsmessige konsekvenser av EØS/EU: sentraladministrasjonen - norsk og europeisk* (Bd. 1). Oslo: Europautredningen. Hentet fra <http://www.europautredningen.no/wp-content/uploads/2011/04/Rap1-forvaltning1.pdf>
- Egeberg, M., & Trondal, J. (2014). Nasjonal administrativ suverenitet- myte eller realitet? I E. O. Eriksen & J. E. Fossum (Red.), *Det norske paradoks. Om Norges forhold til Den europeiske union*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Egeberg, M., & Trondal, J. (2017). Researching European Union Agencies: What Have We Learnt (and Where Do We Go from Here)? *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 55 (4), 675-690.

- Finstad, Fredrik B., (2014). Norges tilknytning til EUs justis- og innenrikspolitik. i E. O Eriksen og J. E. Fossum (red.) *Det norske paradoks. Om Norges forhold til Den europeiske union*. Oslo: Universitetsforlaget
- Gerring, J. (2007). *Case study research: principles and practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms*. *Political Studies*, 44(5), 936–957.
- Hammond, T. H. (1990). In Defence of Luther Gulick's 'notes on the Theory of Organization'. *Public Administration*, 68(2), 143–173.
- Hartman, H.H. (2010). Organisering av utlendingsmyndighetene. I V. Vevstad (Red.), *Utlendingsloven. Kommentartutgave*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hellevik, O. (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Isaksen, H. (2012). *Finanstilsynet- utenfor og innenfor. En studie av Finanstilsynets arbeid med EU-regelverk*. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo
- Krekling, D. V., & Zondag, M. H. W. (2017, 14. november). Regjeringen tapte om «oktoberbarna»: Listhaug skeptisk til Stortingets behandling. *NRK*. Hentet 20. november 2017, fra https://www.nrk.no/norge/regjeringen-tapte-om-oktoberbarna__listhaug-skeptisk-til-stortingets-behandling-1.13777587
- Lund, T. (Red.). (2002). Kap. 3: Metodologiske prinsipper og referanserammer. I *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub
- Lægreid, P., Steinthorsson, R. S., & Thorhallsson, B. (2002). Europeanization of Public Administration: Effects of the EU on the Central Administration in the Nordic States. (Working paper 17-2002). Stein Rokkan Centre for Social Studies: Bergen University Research Foundation. Hentet fra <https://bora.uib.no/handle/1956/1426>

- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions*. New York: The Free Press. A Division of Macmillan.
- Martens, M. (2008). Runaway Bureaucracy? Exploring the Role of Nordic Regulatory Agencies in the European Union. *Scandinavian Political Studies*, 31(1), 27–43.
- Moravcsik, A. (1993). Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach. *Journal of Common Market Studies*, 31(4), 473–524.
- Olsen, J. P. (2002). The Many Faces of Europeanization. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40(5), 921–952.
- Peters, B. G. (2005). *Institutional Theory in Political Science. The «New Institutionalism»* (2. utgave). London: Continuum.
- Repstad, P. (2004). *Mellom nærhet og distanse. Kvalitative metoder i samfunnsfag* (4. reviderte utgave). Oslo: Universitetsforlaget.
- Rosamond, B. (2000). *Theories of European integration*. Palgrave: Macmillan.
- Rønning Andersen, S. (2016). *En europeisk administrasjon over flere nivåer? En studie av Norges vassdrag- og energidirektorats arbeid med EU-regelverk*. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Saurugger, S. (2014). *Theoretical approaches to European integration*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Støle, Ø. (2006). Towards a multilevel union administration? The decentralization of EU competition policy. i M. Egeberg (red.), *Multilevel union administration. The transformation of executive politics in Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan
- Ucarer, E. M. (2016). The area of freedom, security and justice. I M. Cini & N. P.-S.

Borragán (Red.), *European Union Politics* (5. utgave). Oxford: Oxford University Press.

Ugland, T., & Veggeland, F. (2006). The European Commission and the Integration of Food Safety Policies across Levels. I M. Egeberg (Red.), *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Palgrave Macmillan.

Vevstad, V. (2012). *Et felles europeisk asylsystem*. European Migration Network. Hentet fra https://www.udi.no/globalassets/global/european-migration-network_i/konferansefiler/vevstad-felles-europeisk-asylsystem.pdf

Datagrunnlaget:

Offentlige dokumenter og websider:

Bjørhei, R. (2017). Schengen-notatbase - Lovdata. Hentet 6. november 2017, fra <https://lovdata.no/artikkel/schengen-notatbase/1841>

easo.europa.eu. (udatert). About Us | EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE. Hentet 22. mars 2017 fra <https://www.easo.europa.eu/about-us>

Europakommisjonen, (2017, 05. mai). *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)*. Brussels: European Commission

imdi.no. (2017). Dette gjør IMDi. Hentet 30. oktober 2017, fra <http://www.imdi.no/om-imdi/hvem-vi-er-og-hva-vi-gjor/>

Justis- og beredskapsdepartementet, & Utenriksdepartementet, (2014). Schengen- og justissamarbeid [Redaksjonellartikkel]. Hentet 1. februar 2017, fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/europapolitikk/tema-norge-eu/schengen-justis-samarbeid/id684929/>

Justis- og beredskapsdepartementet, (2015, 24. november). Instruks – Rutiner for rask håndtering av personer som ankommer over norskrussisk landegrense (Storskog) uten gyldig visum eller annen gyldig innreisetillatelse til Norge [Reglement]. Hentet 14. november 2017, fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks---rutiner-for-rask-handtering-av-personer-som-ankommer-over-norskrussisk-landegrense-storskog-uten-gyldig-visum-eller-annen-gyldig-innreisetillatelse-til-norge/id2474019/>

Justis- og beredskapsdepartementet, (2016a). Høring av Europakommisjonens forslag til reform av CEAS - Eurodac, Dublin og EASO. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-europakommisjonens-forslag-til-reform-av-ceas---eurodac-dublin-og-easo/id2505325/>

Justis- og beredskapsdepartementet, (2016b, 22. desember). Justis- og beredskapsdepartementets instruks for Utlendingsdirektoratet (UDI) [Reglement]. Hentet 18. september 2017, fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/justis--og-beredskapsdepartementets-instruks-for-utlendingsdirektoratet-udi/id2516065/>

Justis- og beredskapsdepartementet, (2016c). Tildelingsbrev 2017 Utlendingsdirektoratet. Hentet 12. november 2017 fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/23751a30c2a24f23ac8f646973dc9bf4/2017/Tildelingsbrev_UDI_2017.pdf

Justis- og beredskapsdepartementet (2017a, 29. mars). GI-02/2017 – Instruks om praktisering av utlendingsloven § 38, jf. utlendingsforskriften § 8-8 – enslige, mindreårige asylsøkere mellom 16 og 18 år som kan henvises til internflukt [Rundskriv]. Hentet 16. november 2017, fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gi-022017--instruks-om-praktisering-av-utlendingsloven--38-jf.-utlen-dingsforskriften--8-8--enslige-mindrearige-asylsokere-mellom-16-og-18-ar-som-kan-henvises-til-internflukt/id2546207/>

Justis- og beredskapsdepartementet, (2017b, 1. juni). GI-07/2017 Instruks om tolking av utlendingsloven § 32 – overføring av asyl-søkere til Hellas i henhold til Dublin III-forordningen [Rundskriv]. Hentet 16. november 2017, fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gi-072017-instruks-om-tolking-av-utlendingsloven--32--overforing-av-asyl-sokere-til-hellas-i-henhold-til-dublin-iii-forordningen/id2555258/>

Justis- og beredskapsdepartementet (2017c, 14. november). Instruks om å utsette iverksettingen av vedtak [Rundskriv]. Hentet 20. november 2017, fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gi-162017/id2578911/>

Meld. St. 5, (2012-2013). (2013). *EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU. Sentrale prioriteringer og virkemidler i norsk europapolitikk*. Hentet 7. februar 2017, fra <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/meld.-st.-5-2012-2013/id704518/>

NOU 2006:14. (2006). *Gransking av Utlendingsdirektoratet*. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Prop. 16 L (2015-2016). (2016). *Endringer i utlendingsloven (innstramminger)*. Hentet 7. februar 2017, fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-16-l-20152016/id2461221/>

Prop. 149 L (2016-2017). (2017). *Endringer i utlendingsloven mv. (videreføring av innstramminger mv.)*. Hentet 6. desember 2017 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-149-l-20162017/id2556657/>

Statskonsult. (2005). *EØS-utvidelsen og endringer i EUs samarbeid på det justis- og innenrikspolitiske området* (Rapport nr. 5). Oslo: Statskonsult

udi.no. (udatert-a). Hvem gjør hva i utlendingsforvaltningen? udi.no. Hentet fra <https://www.udi.no/om-udi/om-udi-og-utlendingsforvaltningen/hvem-gjor-hva-i-utlendingsforvaltningen/>

udi.no. (udatert-b). Om UDI: Organisasjonskart og avdelingsbeskrivelser. Hentet 25. september 2017, fra <https://www.udi.no/om-udi/om-udi-og-utlendingsforvaltningen/organisasjonskart-og-avdelingsbeskrivelser/#link-4248>

udi.no. (udatert-c). Statistics and analysis: About European Migration Network. Hentet 22. mars 2017, fra <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/european-migration-network--norway/about-european-migration-network/#link-5349>

udi.no. (udatert-d). EASO. Hentet 22. mars 2017, fra <https://www.udi.no/om-udi/internasjonalt-arbeid/easo/>

udi.no (udatert-e). Hvor mange søkte om beskyttelse? Hentet 14. november 2017, fra <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/arsrapporter/tall-og-fakta-2015/faktaskriv-2015/hvor-mange-sokte-om-beskyttelse/>

Utlendingsdirektoratet. (2011). UDIs deltakelse i internasjonale fora. Vedlegg til «Organisering og oppfølging av UDIs internasjonale arbeid». UDI. Hentet fra <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-interne-meldinger/im-2011-013/>

Utlendingsdirektoratet (2016). Høringssvar- Europakommisjonens forslag til reform av CEAS . Oslo: UDI.

Utlendingsloven. (2010). *Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)*. Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-05-15-35>

Muntlige kilder:

Intervjuer med 6 ansatte i UDI utført i tidsrommet mai-september 2017.

Vedlegg

Intervjuguide:

Bakgrunn og formål

Prosjektet handler om forvaltningsmessige konsekvenser av EØS-avtalen og andre forpliktende avtaler Norge inngår på det europeiske nivået på utlendingsfeltet. Oppgaven fokuserer på iverksettingsfasen av policy og vil bruke UDI som case. Oppgavens problemstilling er: *Hvordan balanserer UDIs ansatte styringssignaler fra departementet og styringssignaler fra EU-institusjonene og søsterdirektorater ved iverksetting av EUs asyl- og flyktningspolitikk?*

Tema for intervjuet: Tema for intervjuet er UDIs håndtering av EUs direktiver m.m. på asyl og flyktningsfeltet (iverksetting /praktisering).

Formål med intervjuet: Formålet med intervjuet er å få forståelse og innsikt i UDIs deltakelse på EU nivå og håndtering av direktiver Norge er bundet av på asyl- og flyktningsfeltet. Dette innebærer innsikt om arbeidsdeling, innflytelsesforhold og rolleoppfatninger.

Arbeidsoppgaver:

- Hva er UDIs rolle ved utforming og iverksetting av EUs politikk (lovgivning, direktiver m.m.)?
 - Hva er typiske arbeidsoppgaver i forbindelse med overføring og gjennomføring av EUs politikk på asyl- og flyktningsfeltet? Involveres UDI i inkorporeringsfasen?
- Hvordan er disse arbeidsoppgavene fordelt mellom UDI og JD?
- Har det skjedd noen endring i fordelingen av arbeidsoppgaver over tid?
- Når regelverk skal iverksettes, er det rom for skjønn?
- Er UDI involvert i endring av eksisterende regelverk eller utforming av nytt regelverk?

Mønstre av konflikt og samarbeid (kontaktmønstre og innflytelsesforhold)

- Hvor ofte er man i kontakt med følgende instanser i iverksettingsfasen? JD, Kommisjonen, EASO, nettverk og søsterdirektorater, (er det noen forskjell på ulike søsterdirektorat)?
 - Hvordan utføres denne kontakten (planlagte møter, epost, videokonferanse, uformelle møter, telefonsamtaler)?
 - Hva er hensikten med denne kontakten? Ønsker man rådgivning, anbefalinger, grønt lys, diskutere?
 - Hvordan fungerer og oppfattes samarbeidet?

- Foregår det konsultasjon når en policy skal iverksettes mellom UDI og andre instanser (enn de nevnt over)?
 - Hvis ja, hvilke instanser?
 - Hvordan arter denne konsultasjonen seg? (konflikt/samarbeid)
- Får dere signaler/forventninger fra JD og EU-institusjoner + søsterdirektorat om hvordan iverksetting skal foregå?
- Kan disse signalene være konkurrerende?
 - Hvis konkurrerende signaler forekommer, i hvilken grad vektlegger du styringssignaler fra 1. politisk ledelse i den nasjonale parlamentariske styringskjeden, 2. fra EU-institusjoner, 3. eller vil du søke å forene de konkurrerende signalene?
- Hvilke(n) instansene(r) anses som mest betydningsfulle når beslutninger skal tas?
- Hvem/hvilke instanser har innflytelse over skjønnsbruken?

Rolleoppfatning:

- Hvilken rolle oppfatter du å ha/at dine kolleger har ved deltakelse i ulike instanser/fora (representant for UDI, representant for den norske regjering, faglig ekspert/profesjon)?
- Hva slags innflytelse har denne rolleoppfatningen på din deltakelse/atferd?
- Har denne rolleoppfatningen har endret seg over tid?
- I hvilken grad oppfatter du deg/dine kolleger som en del av en felles europeisk forvaltning på asyl- og flyktningområdet?

Avslutning:

- Er det noe du vil tilføye?
- Er det noe du lurer på?
- Har du tips om andre kolleger jeg burde snakke med?
- Takk for meg