

Passer Norge inn i Schengen?

En case-studie av europeiseringen av utlendingsforvaltningen



av

Tone Maanum Ruud

**Hovedoppgave i Statsvitenskap
Institutt for Statsvitenskap
Universitetet i Oslo**

Våren 2003

Forord

Denne studien utgjør min hovedoppgave i Statsvitenskap og avrundingen av mitt hovedfagsstudium. Emnet europeiseringen av utlendingsforvaltningen ble valgt på bakgrunn av min interesse for Norges forhold til EU, og et ønske om å undersøke en relativt ny dimensjon ved dette forholdet. Da jeg begynte arbeidet med studien var min kunnskap om Schengen, Dublin og forvaltningen av norsk innvandrings- og asylpolitikk begrenset. Kunnskapen, og ikke minst interessen, for området har imidlertid økt ettersom arbeidet med oppgaven har skredet frem, og det har vært svært interessant å fordype seg i et felt på denne måten. Samtidig er det å skulle forfatte en hovedoppgave en svært utfordrende og til tider frustrerende prosess. Jeg vil derfor gjerne rette en takk til alle som har bidratt til å gjøre denne prosessen mindre smertefull:

Først vil jeg gjerne rette en takk til Tom Brunsell, Avdelingsdirektør i Justisdepartementet, Thomas Bille, Rådgiver i Kommunal-og Regionaldepartementet, og Dag Bærvahr, Underdirektør i UDI, for å vise interesse for prosjektet og gi meg en ”flying start” på datainnsamlingen, ved å stille til disposisjon arkivmateriale og hjelpe meg å finne frem til aktuelle informanter. Jeg vil også takke mine informanter i JD, KR D, UDI, utenriktjenesten og politiet for velvillig å stille opp på intervju. Mine medstudenter Aleksander Aasheim, Niclas Berger, Rita Furuseth og Tron Høgvold, fortjener en takk for verdifulle diskusjoner og oppmutring underveis. Min mor Torhild Maanum Ruud fortjener en stor takk for hjelp med korrekturlesning og språkvask i oppgavens slutfase. Ikke minst vil jeg gjerne rette en spesiell takk min veileder professor Morten Egeberg, for en positiv innstilling, nyttige innspill og konstruktive kommentarer under hele prosessen.

Oslo april 2002

Tone Maanum Ruud

Innholdsfortegnelse

FORKORTELSER	V
1. INTRODUKSJON.....	1
1.1 INNLEDNING	1
1.2 EUROPEISERING AV UTLENDINGSFORVALTNINGEN	2
1.2.1 Studiens formål	2
1.2.2 Begrepet "europeisering"	2
1.2.3 Studiens problemstilling	4
1.3 VALG AV CASE.....	4
1.3.1 Tidsperiode	4
1.3.2 Hvorfor studere europeisering av nasjonal forvaltning?	5
1.3.3 Hvorfor utlendingsforvaltningen?	6
1.4 TEORETISK RAMMEVERK	7
1.4.1 Makro-nivå: Omgivelsenes betydning	8
1.4.2 Mikro-nivå: Beslutninger fattet av enkeltaktører	8
1.4.3 Meso-nivå: Institusjonell egenbetydning	8
1.5 OVERSIKTSMODELL	9
1.6 OPPGAVENS STRUKTUR.....	10
2. TEORI OG METODE	12
2.1 TEORETISKE PERSPEKTIVER PÅ FLERE NIVÅER	13
2.1.1 Makro-nivå: Omgivelsenes betydning	13
2.1.2 Mikro-nivå: Beslutninger fattet av enkeltaktører	14
2.1.3 Meso-nivå: Institusjonell egenbetydning	16
2.2 METODISK TILNÆRMING	20
2.2.1 Metodevalg og forskningsdesign	20
2.2.2 Kilder	21
2.2.3 Metodiske utfordringer	22
3. UTLENDINGSFORVALTNINGEN FØR SCHENGEN OG DUBLIN	25
3.1 GENERELT OM UTLENDINGSDIREKTORATETS VIRKSOMHET	26
3.1.1 En kort historisk skisse	26
3.1.2 Myndighet og arbeidsoppgaver	27
3.1.3 Organisering og virkemåte	28
3.1.4 Samarbeid med andre faggrupper	29
3.2 NORDISK SAMARBEID OG ANNET INTERNASJONALT SAMARBEID	32
3.2.1 Den nordiske passunion	32
3.2.2 Annet internasjonalt samarbeid	33
4. SAMARBEIDET OM INNVANDRINGS- OG ASYLPOLITIKK I EU, SCHENGEN- AVTALEN OG DUBLIN-KONVENSJONEN.....	35
4.1 FREMVEKSTEN AV EN FELLES JUSTIS OG INNENRIKSPOLITIKK I EU	35
4.1.1 Første fase: Uformalisert samarbeid	35
4.1.2 Andre fase: Maastricht-traktaten	36
4.1.3 Tredje fase: Amsterdam-traktaten og den videre utviklingen av samarbeidet	38
4.2 SCHENGEN-AVTALEN	39
4.2.1 Beslutningsstruktur og politikktutforming i Schengen	40
4.2.2 Schengen-samarbeidets innhold på utlendingsområdet: noen hovedpunkter	42
4.3 DUBLIN	43
4.3.1 Dublin-samarbeidets innhold	44

5. EUROPEISERING AV UTLENDINGSFORVALTNINGEN FØR IKRAFTTREDELSEN AV SCHENGEN OG DUBLIN.....	46
5.1 NORSK TILKNYTNING TIL SCHENGEN OG DUBLIN, FRA FORHANDLINGER TIL AVTALE	47
5.1.1 "Schengen I"	47
5.1.2 "Schengen II"	50
5.1.3 Dublin	52
5.2 IMPLEMENTERINGSFASEN	54
5.2.1 Nordisk Samarbeid om implementeringsarbeidet	54
5.2.2 Implementeringsprosjektet	54
5.2.3 Intern implementering i UDI.....	56
6. EUROPEISERING AV UTLENDINGSFORVALTNINGEN ETTER IKRAFTTREDELSEN AV SCHENGEN OG DUBLIN: TRE TYPER ENDRINGER.....	58
6.1 ORGANISASJONSENDRINGER	58
6.1.1 Ytre organisasjonsendringer	59
6.1.2 Indre organisasjonsendringer	64
6.2 PROSESSENDRINGER.....	72
6.2.1 Ytre Prosessendringer.....	73
6.2.2 Indre prosessendringer	81
6.3 POLICYENDRINGER	84
7. EUROPEISERING AV UTLENDINGSFORVALTNINGEN: EN ANALYSE PÅ TRE NIVÅER.....	87
7.1 MAKRO-NIVÅ: OMGIVELSESDETERMINISME	88
7.1.1 Tvangsdreven tilpasning	89
7.1.2 Normativ drevet tilpasning.....	90
7.1.3 Felles ytre påvirkningskilder.....	92
7.2 MIKRO-NIVÅ: BESLUTNINGER FATTET AV ENKELTAKTØRER.....	93
7.2.1 Politisk-administrativt lederskap i JD og KRDs styring av prosessen.....	93
7.2.2 Lederskap i UDI og andre nasjonale aktørers styring av prosessen.....	96
7.3 MESO-NIVÅ: INSTITUSJONENES EGENBETYDNING	98
7.3.1 Evne til omstilling	100
7.3.2 Tradisjoner med nordisk samarbeid og annet internasjonalt arbeid	101
7.3.3 Sti-avhengighet?.....	102
7.3.4 Moderat press	104
7.3.5 Endring og kontinuitet	105
7.4 KONKLUSJON	105
7.4.1 Den relative betydningen av faktorer på makro, mikro og meso-nivå	106
7.4.2 Moderat press og meso-perspektivets begrensede forklaringskraft	108
7.5 STUDIEN SETT I EN VIDERE FORSKNINGSSAMMENHENG.....	109
7.6 INNVANDRINGS- OG ASYLPOLITIKK SOM STUDIEFELT – VEIEN VIDERE	110
LITTERATURLISTE.....	111
VEDLEGG.....	116

Forkortelser

Amsterdam-traktaten: Amsterdam-traktaten om endring av Traktaten om den europeiske union, traktaten om opprettelse av De europeiske fellesskaper og visse tilknyttede akter

AP: Arbeiderpartiet

ASA: Asylavdelingen, UDI

Avtalen om de institusjonelle løsningene: Avtale inngått mellom Rådet for Den europeiske union og Republikken Island og Kongeriket Norge om de sistnevnte statenes tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket

CIREFI: Centre d'Information et Recherche de Filliers d'Immigration

COREPER: Comité des représentants permanents

Den blandende komité: Joint Committee

DNK: Den nordiske koordineringsgruppen

Domstolen: EF-domstolen

Dublin-konvensjonen: Konvensjonen om fastsettelse av hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i en medlemsstat i Det europeiske fellesskap

EF: Det europeiske Fellesskap

EMK: Den Europeiske Menneskerettskonvensjon

EU: Den europeiske union

EURODAC: European system for the comparison of the dactyloscopic records of asylum seekers

EØS: Europeisk- økonomisk samarbeidsområde

Felleshåndboken: Schengen-statenes felles regler for grensekontroll

Fellesorganet: Mixed Committee

FN: De forente nasjoner

Genevekonvensjonen: FNs flyktningkonvensjon av 1951

Gjennomføringskonvensjonen: Konvensjon om gjennomføring av Schengen avtalen av 14. juni 1985 mellom regjeringene for statene i den økonomiske union Benelux, forbundsrepublikken Tyskland og republikken Frankrike om gradvis avskaffelse av kontrollen på de felles grenser

INA: Integreringsavdelingen, UDI

INN: Innvandringsavdelingen, KR D

JD: Justisdepartementet

JURA: Juridisk avdeling, UDI

KAD: Kommunal-og arbeidsdepartementet

Kommisjonen: Europakommisjonen

Konsulær fellesinstruks: Common Consular Instructions on visas for the diplomatic missions and consular posts (CCI).

KRD: Kommunal- og regionaldepartementet

KRF: Kristelig folkeparti

KRIPOS: Kriminalpolitisen

Maastricht-traktaten: Traktaten om opprettelsen av den europeiske union
OPA: Oppholdsavdelingen, UDI
PA: Politiavdelingen, JD
Parlamentet: Europaparlamentet
POD: Politidirektoratet
Roma-traktaten: Traktaten om etableringen av Det europeiske felleskap
RV: Rød valgallianse
Rådet: Rådet for den europeiske union (kalles også ministerrådet)
Samarbeidsavtalen: ”Samarbeidsavtale mellom Kongeriket Belgia, Forbundsrepublikken Tyskland, Republikken Frankrike, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriket Nederland, Republikken Italia, Kongeriket Spania, Republikken Portugal, Republikken Hellas, Republikken Østerrike, Kongeriket Danmark, Republikken Finland, Kongeriket Sverige, som er parter i Schengen avtalen og Schengen-konvensjonen, og Republikken Island og Kongeriket Norge om avskaffelse av personkontroll på de felles grenser
Schengen-avtalen: Avtale mellom regjeringene i statene i den økonomiske union Benelux, forbundsrepublikken Tyskland og republikken Frankrike om gradvis avskaffelse av kontrollen på de felles grenser
SCH-EVAL: Schengen Evaluation Committee
SCIFA: Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum
Sentralgruppen: Central group
SIRENE: Supplementary Information Request at the National Entry
SIS: Schengen Information System
SOS: Sosialdepartementet
SP: Senterpartiet
SV: Sosialistisk vensterparti
Tilknytningsavtalen: Avtale mellom Kongerike Norge og Republikken Island og Det europeiske felleskap om kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i Norge, Island eller en medlemsstat
TREVI: terrorisme, radikalisme, international vold
UD: Utenriksdepartementet
UDI: Utlendingsdirektoratet
UNE: Utlendingsnemda
UTA: Utlendingsavdelingen, JD
VISION: Visa Inquiry Open Border Network; Schengen-konsultasjonsnett

1. Introduksjon

1.1 Innledning

Beskyttelse av egne grenser har tradisjonelt blitt betraktet som nasjonalstatens domene. Innvandrings- og asylpolitikk er et politikkområde som berører en rekke problemstillinger av både utenrikspolitisk og innenrikspolitisk karakter, og som det har vært knyttet sterke nasjonale interesser til. Innvandringsspørsmål er derfor et tema som er gjenstand for kontinuerlig debatt. Gjennom norsk og islandsk¹ tilknytning til Schengen-samarbeidet og Dublin-konvensjonen, har EUs bestemmelser på området forandret norske myndigheters handlingsrom. Fremforhandlingen og iverksettelsen av Samarbeidsavtalen² og Tilknytningsavtalen³ i Norge, har medført at man må forholde seg til et nytt sett av regler og nye institusjoner. Utviklingen av et justis- og innenrikspolitisk samarbeide i EU ("*Justice and Home Affairs (JHA)*") representerer i dette henseendet derfor en ny europeisk utfordring for nasjonalstaten.

Temaet for denne oppgaven er europeisering av de organer som forvalter norsk utlendingspolitikk, heretter kalt utlendingsforvaltningen. Studien vil forsøke å beskrive de berørte etatenes tilpasning til Schengen, Dublin og EU, og å forklare eventuelle endringer. For å kunne løse denne oppgaven vil jeg ta i bruk i flere ulike forklaringer på institusjonelle endringer. Oppgavens teoretiske rammeverk tar utgangspunkt i tre teoretiske perspektiv, og det opereres med tre ulike analysenivå; det antas at endringer som følge av europeisering kan forstås ut i fra endringer i omgivelsene, enkeltaktørers innflytelse og institusjonelle særtrekk. Gjennom EØS-

1 Det som sies om vår tilknytning til disse avtalene gjelder også for Island. For enkelthets skyld omhandler jeg i det følgende bare Norges stilling.

2 "Samarbeidsavtale mellom Kongeriket Belgia, Forbundsrepublikken Tyskland, Republikken Frankrike, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriket Nederland, Republikken Italia, Kongeriket Spania, Republikken Portugal, Republikken Hellas, Republikken Østerrike, Kongeriket Danmark, Republikken Finland, Kongeriket Sverige, som er parter i Schengen-avtalen og Schengen-konvensjonen, og Republikken Island og Kongeriket Norge om avskaffelse av personkontroll på de felles grenser"(St.prp.nr.42 (1996-1997): vedlegg 1), heretter kalt Samarbeidsavtalen.

3 "Avtale mellom Kongeriket Norge og Republikken Island og Det europeiske felleskap om kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i Norge, Island eller en medlemsstat" (St.prp.nr.38 (2000-2001):vedlegg 1), heretter kalt Tilknytningsavtalen.

avtalen⁴ er Norge også knyttet til dennes bestemmelser om fri flyt av personer. Jeg har allikevel valgt å utelate dette aspektet ved europeiseringen⁵.

1.2 Europeisering av utlendingsforvaltningen

1.2.1 Studiens formål

Formålet med denne studien er todelt. For det første ønsker jeg å beskrive europeiseringen av utlendingsforvaltningen. Jeg vil undersøke hvordan tilpasningen til Schengen/Dublin/EU har kommet til uttrykk i etatene i løpet av den aktuelle perioden. Hovedpunktene i fremstillingen vil være konsentrert rundt de institusjonelle endringer som har funnet sted som følge av utviklingen av Schengen- og Dublin-samarbeidet innenfor og utenfor EUs institusjoner, og forandringer i norsk tilknytning til disse samarbeidsområdene. For det andre vil jeg å forsøke å forklare hva som har påvirket tilpasningen. Med utgangspunkt i forklaringer på tre ulike nivå, vil den relative betydningen av Schengen/Dublin/EU analyseres. Det jeg ønsker å teste er dermed først og fremst empirien og ikke teorien. Studien utgjør en undersøkelse av utlendingsforvaltningens tilpasning til Schengen/Dublin/EU og vil i liten grad være en test av teoriens gyldighet.

1.2.2 Begrepet "europeisering"

Begrepet "europeisering" er hyppig anvendt i forbindelse med studier av europeisk integrasjon⁶ og er brukt for å beskrive en rekke ulike fenomener. Den vanligste måten begrepet brukes på for å beskrive forholdet mellom nasjonalstaten og det europeiske nivået er enten at nasjonale myndigheter delegerer sin beslutningsmyndighet til et overnasjonalt nivå for å oppnå et bestemt resultat ("*bottom-up*"), eller som EUs institusjoners påvirkning på nasjonale beslutningsorganer ("*top-down*") (Egeberg kommer; Goetz og Hix 2001:134). Det er EUs påvirkning på nasjonale politiske institusjoner som er denne oppgavens primære anliggende. Europeisering henspiller dermed på "en utvikling der EU-dimensjonen blir stadig mer fremtredende i

4 "Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde".

5 Studien omfatter kun EØS-samarbeidet i den grad bestemmelsene i Schengen-avtalen er å betrakte som tiltak for å kompensere mot uønskede effekter av det frie marked.

6 "Europeisk integrasjon er prosessen å koordinere og inkorporere europeiske nasjonalstater inn i en europeisk politisk, juridisk og økonomisk orden og å oppnå et felles administrativt system"(Sverdrup 2000:9).

nasjonalstatenes politikkutforming og institusjonelle strukturer og ordninger” (Veggeland 1998a:3). Europeiseringsprosesser kan dermed forstås som ”en prosess preget av gradvis økende homogenisering” (Sverdrup 2000:81). Når det gjelder Norge som står utenfor EU, har nasjonen bygget sitt forhold til Unionen på EØS avtalen. Norge er med i det indre marked, noe som medfører at vi må innføre all relevant EU-lovgivning for denne delen av unionens virkefelt (Egeberg kommer). Norge har i flere sammenhenger videre vist seg som en ”ivrig tilpasser” (Sverdrup 2000). Dette er mekanismer som kan sies å gjelde i flere tilfeller, ettersom nye politikkområder som ligger utenfor EØS-avtalens område etter hvert har kommet til.

I min studie har jeg valgt å måle europeiseringen på følgende måte: Undersøkelses avhengige variabel er endring i utlendingsforvaltningens institusjoner. Hovedfokuset er på de endringer som har funnet sted for å tilpasse institusjonene til Schengen/Dublin/EU. Studiens indikatorer på europeisering vil være endringer i ytre og indre organisasjon, endringer i eksterne og interne prosesser og endringer i politikkenes innhold (policy). I forbindelse med ytre organisasjonsendringer vil jeg fokusere på nye muligheter og krav som følge av nye tilknytningsformer til Schengen/Dublin/EU. Herunder koblingen til Rådet samt EUs krav til implementering og håndhevelse av Schengen- og Dublin-regelverk. Med hensyn til indre organisasjonsendringer gjelder dette organisasjonsstruktur, ressurstilførsel og muligheter for opplæring. Når det gjelder ytre prosessendringer omfatter disse faktisk deltakelse i møter på minister- komité- og arbeidsgruppenivå, kontaktmønster, implementering av nye rettsakter, prioritering av Schengen- og Dublin-relatert virksomhet og reell innflytelse i EU. Indre prosessendringer vil være forholdet mellom departement og direktorat, mellom ledelse og underordnede og forholdet til andre sektorer. Undersøkelses uavhengige variabel er europeisk integrasjon, trekk ved aktørene og trekk ved institusjonene.

En innvending mot studier av denne typen er hvorvidt det er mulig å isolere effekten av EU fra andre samtidige prosesser. Blant annet kan det være problematisk å isolere effekten av EU fra andre endringer som finner sted som følge av mer

generell internasjonalisering. Slike omstillingsprosesser foregår ofte parallelt og kan ha mye til felles. Dette er særlig relevant for innvandrings- og asylpolitikken som er et område som er svært internasjonalt preget og hvor påvirkningskildene og målene ofte er de samme både for EU og Norge. Som eksempel på slike kilder kan ulike internasjonale konvensjoner på området nevnes. Endringer på utlendingsområdet kan dermed komme som følge av både internasjonalisering og europeisering. Allikevel vil endringer i policy bli behandlet som Schengen/Dublin/EU-relaterte endringer i oppgaven.

1.2.3 Studiens problemstilling

Som nevnt har oppgaven et beskrivende så vel som et analytisk utgangspunkt. På bakgrunn av det ovenstående blir dermed oppgavens problemstilling som følger:

I hvilken grad kan norsk tilknytning til Schengen-avtalen og Dublin-konvensjonen bidra til å forklare endringer på utlendingsområdet, og hvordan kan eventuelle tilpasninger forklares?

Dette vil imidlertid ikke være de eneste spørsmål som taes opp i denne studien. Under kapittel to vil det bli formulert flere spørsmål og forventinger som må sees i sammenheng med problemstillingen.

1.3 Valg av case

1.3.1 Tidsperiode

Tidsrommet for undersøkelsen strekker seg fra september 1995, hvor de innledende forhandlingene startet, til mars 2002 - et år etter datoen for implementeringen av Schengen- og Dublin-regelverket i Norge. Denne perioden er valgt på bakgrunn av flere forhold. Selv om de fleste av utlendingsforvaltningens Schengen/Dublin/EU-relaterte endringer har skjedd etter iverksettingen av Schengen- og Dublin-avtalen, vil jeg argumentere for at prosessen med å tilpasse Norge til Schengen pågikk lenge før det operative samarbeidet trådte i kraft. Blant annet har norske tjenestemenn siden mai 1996 vært observatører innen Schengen-samarbeidet. Denne deltakelsen kan og ha hatt betydning for den senere tilpasningen. Forhandlingsfasen og implementeringsfasen er derfor også tatt med. Videre har valg

av tidsperiode sammenheng med oppgavens analytiske rammeverk. Studien tar for seg institusjonell endring. Et år er et relativt kort tidsrom for å kunne beskrive og forklare institusjonell endring. Dette vil bli for øvrig også forsøkt tatt høyde for i den videre fremstillingen. Et lengre tidsperspektiv er derfor viktig for å få en bredere tilgang til endringenes omfang og varighet.

1.3.2 Hvorfor studere europeisering av nasjonal forvaltning?

Hva er det så som gjør studier av europeisering interessante? Europeisk integrasjon har ført til omfattende endringer i nasjonalstatens omgivelser. I løpet av 1980 og 1990-tallet har det skjedd en kraftig utvidelse av EUs ansvarsområder. Dette har ført til at en stor del av nasjonalstatenes lovgivning blir utarbeidet på EU-nivå, og EUs institusjoner og deres regelverk har blitt ansett som stadig mer betydningsfulle innenfor flere nasjonale politikkområder. Mens tidligere studier hovedsakelig har rettet sin oppmerksomhet mot cases relatert til det indre marked og regulering av markedsprosesser, søkes det i denne oppgaven å rette fokus mot et politikkområde som har kommet til som et resultat av at man har ønsket å korrigere for uønskede sideeffekter av nettopp det indre marked (Knill 2001:36-37; 2002:258; Vink 2002:1-4). Samarbeidet innen justis- og innenrikspolitiske saker, spesielt etter at innvandrings- og asylpolitikken ble integrert i søyle I, har fått stadig økende betydning. Det justis- og innenrikspolitiske samarbeidet er, på grunn av sin sterke tilknytning til nasjonal identitet og nasjonalstatlige grenser, videre et svært sensitivt område for nasjonalstaten, noe som gjør det til et interessant objekt for å studere tilfeller av europeisering. Viktige spørsmål i denne sammenheng er dermed om utviklingen av det justis- og innenrikspolitiske området har ledet til en tettere integrering av politikkutforming på feltet, og om man har fått en tydeligere kopling til EUs institusjoner og større innflytelse fra disse også på dette området (Ahnfelt og From 200:144). Ulike studier av europeisering viser at det i stor utstrekning skjer institusjonelle tilpasninger nasjonalt. Det er derfor av stor betydning å studere tilpasningsprosesser i nasjonal forvaltning for å kunne finne europeiseringens reelle utstrekning.

1.3.3 *Hvorfor utlendingsforvaltningen?*

Hvorfor er nettopp utlendingsforvaltningen interessant å studere med hensyn til europeisering? Det er av relevans å se på det aktuelle politikkområdet for tilpasningen, samt de ulike forvaltningsmessige nivåene vi her har å gjøre med.

Hvorfor Schengen og Dublin?

Hvorfor er så nettopp Schengen-samarbeidet og Dublin-konvensjonen interessante å studere med hensyn til europeisering? 19. desember 1996 ble Norge og Islands Samarbeidsavtale med Schengen-landene undertegnet samtidig med Danmark, Finland og Sveriges medlemskap i Schengen-samarbeidet. Bakgrunnen var blant annet et ønske om å bevare Den nordiske passunion, som ”hadde lagt grunnlaget for åpenhet og fri samferdsel mellom de nordiske land gjennom mer enn 40 år”. (St.prp.nr.42 (1996-1997):1:1). Schengen-samarbeidet innebærer i første rekke en avskaffelse av personkontrollen på de indre grenser mellom Schengen-landene, men kan samtidig sies å fungere etter en ”kompensasjonslogikk” (Ahnfelt og From 2000:148), ved at man innførte skjerpede rutiner på en rekke nye områder. Samarbeidsavtalen innebar at Norge skulle man delta i alle fora i Schengen-samarbeidet unntatt ved formelle avstemninger og besluttet på selvstendig grunnlag om vi ville godta nytt regelverk eller ikke avtalen inneholdt også bestemmelser om oppsigelse. Norge var kun folkerettslig bundet av avtalen (St.prp.nr.42 (1996-1997):1:3-4). Amsterdam-traktatens beslutning om å overføre deler av Schengen-samarbeidet til søyle I førte for Norges del til en reforhandling av den institusjonelle tilknytningen til avtalen (St.prp.nr.50 (1998-1999):1:2). Unikt i denne sammenheng var at Norge ble tilknyttet Schengen-samarbeidet gjennom en institusjonell ordning som gir adgang til å delta i beslutningstakingsprosessene i Rådet (Ministerrådet) gjennom en ”blandet struktur” (Ahnfelt og From: 2000:160). Fordi bestemmelsene om ansvarsforhold i asylsaker fra det tidspunktet Amsterdam-traktaten trådte i kraft skulle overtaes av Dublin-konvensjonens bestemmelser, måtte Norge også knyttes til aktuelle bestemmelser i Dublin-konvensjonen (St.prp.nr.38 (2000-2001):1:1). For Norges del vil avtalene medføre en rekke endringer i eksisterende lovverk og dermed i innholdet så vel som utførelsen av politikken. Videre har norske fra utlendingsforvaltningen siden 1996 i stor utstrekning deltatt i komiteer og arbeidsgrupper i EU.

Studien viser med andre ord at det anvendes mye ressurser på Schengen/Dublin/EU-relatert arbeid i utlendingsforvaltningen. Utlendingssektoren er dermed i stor grad berørt av EU, Schengen- og Dublin-avtalen. Derfor kan det være av betydning å ta utgangspunkt i innvandrings- og asylpolitikken i en studie med tema ”europeisering av nasjonal forvaltning”.

Hvorfor UDI/ flere etater?

Hvorfor er det interessant å studere et forvaltningsorgan og hvorfor falt valget på akkurat disse etatene? Tidligere studier har vist at i iverksettelse av EU-saker spiller de spesialiserte fagetater en svært viktig rolle. Derfor er det av særlig interesse å studere et forvaltningsorgan i studier av europeisering (Egeberg kommer). Innenfor rammen av en hovedfagsoppgave er det imidlertid vanskelig å skulle dekke alle aspekter ved endringsprosesser på utlendingsområdet, da det er et komplekst sakfelt med mange aktører. Jeg har derfor valgt å fokusere på et par utvalgte kjerneinstitusjoner. Dette gjelder i første rekke Utlendingsdirektoratet (UDI). Ansvaret for denne delen av utlendingslovgivningen er etter Utlendingslovens § 5 lagt til UDI. Direktoratet har videre delegert noe av ansvaret til utenriksstjenesten og politiet. Det politiske ansvaret for utlendingsforvaltningen var tidligere delt mellom Justisdepartementet (JD) og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) men er per 01.01.01 overført i sin helhet til Innvandringsavdelingen (INN) i KRD. Studien strekker seg dermed til å omfatte andre sentrale institusjoner og samspillet mellom dem. Studien dekker dermed UDI og den institusjonelle konteksten direktoratet opererer i. Flere aktører kunne vært involvert, dette er imidlertid ikke gjort av ressurshensyn.

1.4 Teoretisk rammeverk

Et sentralt spørsmål i denne studien er hvordan utlendingsforvaltningens tilpasning til Schengen/Dublin/EU kan forklares. For å belyse hva som har merket utlendingsforvaltningens tilpasning til Schengen/Dublin/EU vil jeg ta utgangspunkt i tre ulike perspektiver på makro, mikro og meso-nivå. På 1990-tallet har en rekke bidrag, blant annet innenfor institusjonell teori vist at det er nødvendig å foreta analyser på flere nivåer (Veggeland 1998a:25). Dette fordi både institusjonelle

faktorer, omgivelser og aktører kan påvirke endringsprosesser som følge av europeisering (Olsen 1992:248). Da perspektivene bør opprasjonaliseres, har jeg valgt å behandle dem som oppgavens forklaringsfaktorer. Disse presiseres videre nedenfor. En bredere gjennomgang av de ulike perspektivene presenteres i kapittel to.

1.4.1 Makro-nivå: Omgivelsenes betydning

Utgangspunktet for dette perspektivet er forestillingen om at organisasjonsstruktur bestemmes av kontekstuelle forhold (Olsen1992:248). Perspektivets hovedantagelse går ut på at organisasjoner for å oppnå legitimitet og støtte og dermed øke mulighetene for overlevelse, kontinuerlig vil tilpasse seg endringer i omgivelsene. Dette resulterer i at organisasjoner imiterer hverandre og blir mer formlike - såkalt isomorfi (Meyer og Rowan 1991:47). Omgivelsene innebærer i denne studien hovedsakelig Schengen/Dublin/EU. Forklaringsfaktorene vil være utviklingen av Schengen og Dublin-samarbeidet. Norsk deltakelse i Schengen og Dublin-samarbeidet førte til store og viktige endringer i utlendingsforvaltningens rammebetingelser. Det vil bli fokusert på muligheter og krav som disse nye rammebetingelsene representerer for etatene.

1.4.2 Mikro-nivå: Beslutninger fattet av enkeltaktører

Til grunn for dette perspektivet ligger en rasjonell innfallsvinkel. Organisasjonsstrukturens hovedfunksjon er å kanalisere handling og oppmerksomhet mot bestemte mål. Struktur velges av beslutningstakerne i organisasjonen etter deres kapasitet til å fremme måloppnåelse. Endring er således drevet av aktørenes intensjoner (Olsen 1992:248-9). Aktører av interesse for oppgavens analyse vil være nasjonale politiske og administrative ledere. Forklaringsfaktorer på mikro-nivå vil være de instrumentelle valg foretatt av aktørene som har vært relevante for europeiseringen av utlendingsforvaltningen.

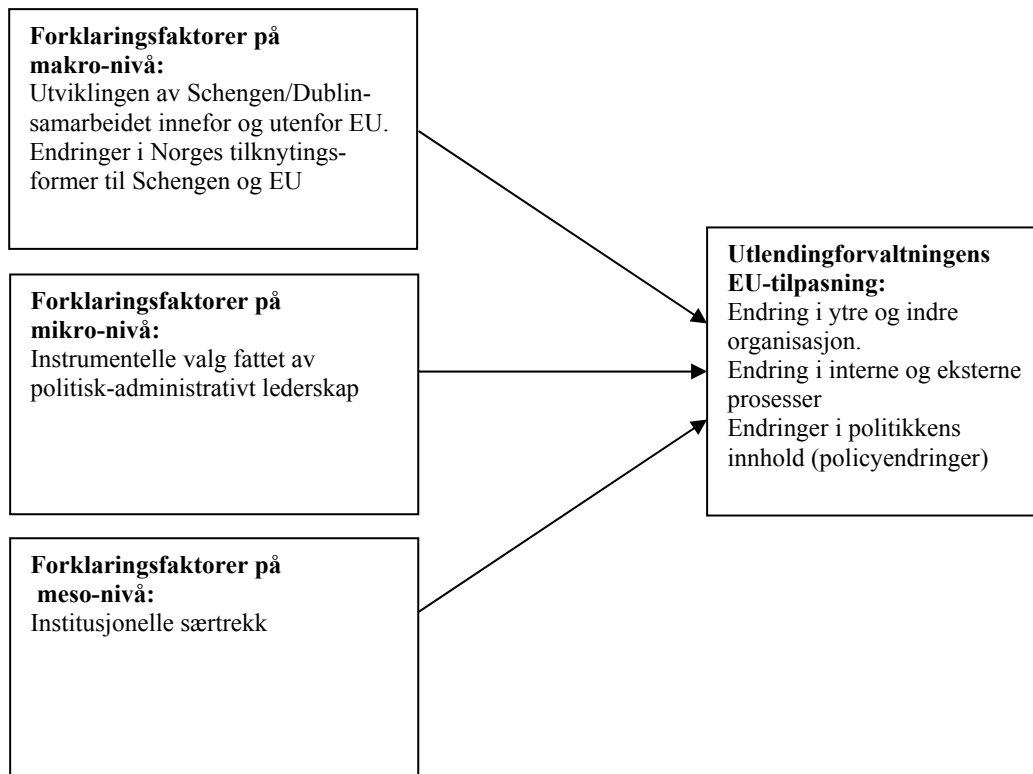
1.4.3 Meso-nivå. Institusjonell egenbetydning

Forklaringer på dette nivået vektlegger betydningen av institusjonell historie, identitet og kultur for å forklare hvordan institusjoner endres. Et sentralt moment i denne tilnærmingen er forestillingen om at institusjonelle trekk påvirker både institusjons- og politikktutforming og at institusjoner derfor utgjør en forskjell i

politikken. Aktører handler etter en sømmelighetslogikk ved å følge regler og prosedyrer som betraktes som passende i en bestemt situasjon (March og Olsen 1989). Effektiv implementering er derfor mest sannsynlig hvis tilpasningene som kreves kan fortas i tråd med overnevnte normer (Knill 1998; 2001). Analysen vil dermed fokusere på utlendingsforvaltningens historie og tradisjoner, grad av press om endring fra EU samt graden av stabilitet og kontinuitet i tilpasningsprosessen.

1.5 Oversiktsmodell

På grunnlag av de foregående avsnittene kan vi dermed sette opp en enkel oversiktsmodell over oppgavens variabler. Dette er imidlertid ingen kausalmodell med spuriøse og indirekte sammenhenger, derfor er det heller ikke tegnet inn piler som viser påvirkningen mellom de uavhengige variablene. Dette skyldes imidlertid ikke at slike sammenhenger ikke kan sies å ha forekommet, men at studien i liten grad tar for seg dette. Som tidligere nevnt er studiens avhengige variabel utlendingsforvaltningens Schengen/Dublin/EU-tilpasning. Oppgaven opererer i tillegg med tre uavhengige variabler. For å kunne forklare europeiseringen av utlendingsforvaltningen i perioden 1995-2001, må faktorer på både makro, mikro og meso-nivå inkluderes i analysen:



1.6 Oppgavens struktur

I kapittel to omhandles oppgavens teoretiske og metodiske rammeverk. Metod delen fokuserer foruten på metodevalg og forskningsdesign også på studiens kilder og metodiske utfordringer. En kortfattet gjennomgang av UDI og utlendingsforvaltningens historie og betydningen av det nordiske samarbeidet og annet internasjonalt samarbeid, vil bli presentert i kapittel tre. I kapittel fire redegjøres det for utviklingen av Schengen og Dublin-samarbeidet og det asyl- og innvadringspolitiske samarbeidsområdet innen EU. Hensikten er her å få frem hvordan utlendingsforvaltningens ytre rammebetingelser gradvis ble endret etter som samarbeidet innen EU skred frem. I tråd med det som ble sagt i avsnitt 1.3.1, har jeg valgt å dele EU tilpasningen i perioden før og etter Schengen-avtalen og Dublin-konvensjonen ble implementert. I kapittel fem vil de tidlige effekter av Schengen/Dublin/EU-tilpasningen derfor bli illustrert. Kapittelet tar for seg prosessen fra forhandlingene ble initiert frem til regelverket var implementert. Kapittel seks omhandler de Schengen/Dublin/EU-tilpasninger som har funnet sted etter Schengen- og Dublin-samarbeidets iverksettelse. Disse nye tilknytningsformene representerte nye forutsetninger for utlendingsforvaltningens virksomhet. Blant annet fikk norske

tjenestemenn anledning til å delta i grupper og komiteer under Rådet, samtidig stilte EU strenge krav til gjennomføring og bruk av regelverket. Slike rettigheter og krav har jeg valgt å kalle ytre organisasjonsendringer og ytre prosessendringer. Endringer i indre organisasjon og prosess gjelder implikasjoner av regelverket på for organisering og arbeidsprosesser. Oppgavens analyse og konklusjon finnes i kapittel syv. Her blir utlendingsforvaltningens EU-relaterte endringer analysert på bakgrunn av forklaringsfaktorer på makro, mikro og meso-nivå. Fokuset her er på hva som kan ses å ha fungert som drivkrefter bak de tilpasningene vi har vært vitne til og disses karakter. Kapitlet avsluttes med en konklusjon som oppsummerer oppgavens viktigste funn. Noen bemerkninger rundt muligheter for empirisk generalisering på bakgrunn av funnene, og veien videre runder av studien.

2. Teori og metode

For å kunne beskrive og forklare bakgrunnen for europeiseringen av utlendingsforvaltningen og mulige kilder til påvirkning av denne vil jeg, som nevnt i kapittel 1, ta utgangspunkt i tre ulike teoretiske perspektiver. Dette fordi institusjonell endring best kan forstås ut i fra forklaringsfaktorer på både makro, mikro- og meso-nivå. Mens forklaringer på makro- og mikro-nivå har sitt utgangspunkt i henholdsvis institusjonens omgivelser og preferansene til individuelle aktører, fokuserer meso-forklaringene på institusjonens egne strukturer og prosesser (Olsen 1992:248). Forklaringen av utlendingsforvaltningens tilpasning til Schengen og Dublin kan derfor sies å inneha momenter av alle disse perspektivene i seg. Perspektivene behandles derfor som komplimenterende heller enn konkurrerende. Studiens analyseenhet er som nevnt organisasjoner og institusjoner. Da det finnes flere ulike måter å definere disse begrepene på vil jeg, før de ulike perspektivene redegjøres for, forsøke å foreta en begrepsavklaring. Når man snakker om organisasjoner, rettes fokus mot den formelle organisasjonsstrukturen kjennetegnet ved organisasjonskartet, og de konkrete mål som søkes oppnådd. En organisasjon betraktes i denne studien som et teknisk instrument for å oppnå et fastsatt mål. (Egeberg 1984; Selznick 1997). Når det gjelder definisjoner på hva som kjennetegner en institusjon, taes det utgangspunkt i en definisjon utarbeidet av Peters (1999:28), med bakgrunn i March og Olsens (1989) fortolkning av en institusjon og dens:

” collections of interrelated rules and routines, that define appropriate actions in terms of relations between roles and situations. The process involves determining what the situation is, what role is being fulfilled, and what obligation of that role in that situation is.”

En institusjon er altså ett relativt stabilt sett av uformelle regler og rutiner som presiserer passende adferd i bestemte situasjoner, og som kommer i tillegg til den formelle strukturen og bidrar til at denne blir mer komplisert. Etter å ha redegjort for de tre ulike perspektivene på organisatorisk endring vil jeg, på bakgrunn av dette, utlede noen spørsmål og antagelser som siden vil knyttes til analysen av utlendingsforvaltningens Schengen/Dublin/EU-tilpasning. Etter at de tre analysenivåene og

deres mulige implikasjoner for den videre analysen er blitt presentert, vil jeg redegjøre for den metodiske tilnærmingen til studien.

2.1 Teoretiske perspektiver på flere nivåer

2.1.1 Makro-nivå: Omgivelsenes betydning

Hovedantagelsen innefor dette perspektivet er at trekk ved omgivelsene har betydning for institusjonens dynamikk. Ulike modeller for organisering er eksistensberettiget fordi de er godt tilpasset, og produserer gode resultater. Endring finner sted på bakgrunn av krav og muligheter i omgivelsene. Konkurransen bidrar til å eliminere ineffektive organisasjoner (Olsen 1992:248). Seleksjonsmekanismene kan relateres til teknisk utvikling eller økonomisk konkurranse (Christensen 1991:17; Meyer og Rowan 1991; Olsen 1992:248; Scott 1998). Alternativt, og mer interessant for den definisjonen av europeisering som benyttes i denne studien, er imidlertid de ”institusjonelle omgivelsene”. Sentralt i dette perspektivet er antagelsen om at det i omgivelsene ligger oppfatninger om hva som er akseptabelt, naturlig, rettferdig, rasjonelt og moderne. Individuelle organisasjoner må kontinuerlig tilpasse seg endringer i sine omgivelser for å oppnå legitimitet og støtte (Ibid.). Meyer og Rowan (1991) fremhever at de samme overbevisningene er opphav til ”institusjonaliserte, rasjonaliserte myter”. Dette fordi de har en allmenn innflytelse og en regellignende karakter, og dermed kan ”taes for gitt”. Når slike myter oppstår vil organisasjonene tilpasse seg (*”become isomorphic with”*) omgivelsene. Organisasjonene vil som følge av dette bli mer formlike, og man vil få en reduksjon av organisasjonell egenart (DiMaggio og Powell 1991:66). Denne type press kan være både tvangsdrevet og normativt drevet (Meyer og Rowan 1991:49). Tvangsdreven tilpasning innebærer at det kommer ”noe utenfra” som medfører en form for press. Sentralt i denne formen for tilpasning er eksistensen av felles juridiske omgivelser som påvirker flere aspekter av en organisasjons struktur og adferd. I EU-sammenheng dreier dette seg i første rekke om regelverk som medlemmene er forpliktet til å implementere (DiMaggio og Powell 1991:67-8). Når det gjelder den normativt drevne tilpasningen, vil de eksisterende regler i stedet for å oppfattes som legale imperativer, betraktes som signaler på legitime former for organisering. I omgivelsene kan det ligge en

forventning om at organisasjonene skal tilpasse seg de signaler som man finner i omgivelsene. En kan også tenke seg at den økte eksponeringen ovenfor Europa og det europeiske samarbeidet kan endre nasjonale holdninger (DiMaggio og Powell:67-8;Veggeland 1998b:392). Meyer og Rowan (1991:52) utvikler videre sitt resonnement ved å påpeke at konformiteten med institusjonelle regler kan komme i konflikt med effektivitetshensynet. Tilsvarende kan forventningen om effektivitet underminere legitimitetskravet. I slike tilfeller bygges det inne et gap mellom en organisasjons formelle struktur og gjeldende arbeidsrutiner, eller det som faktisk rører seg i organisasjonen, for å sikre både legitimitet og effektivitet.

Utlendingsforvaltningens omgivelser i henhold til Schengen og Dublin omfatter først og fremst EU. Hovedspørsmålet i den omgivelsesnære sammenheng er hvordan trekk ved EU påvirker utlendingsforvaltningen. Norsk assosiering til Schengenavtalen og Dublin-konvensjonen innefor rammen av EUs institusjoner medførte at Schengen- og Dublin-regelverket og videreutviklingen av dette, er noe Norge har forpliktet seg til å implementere. Videre har norske tjenestemenn fått anledning til å delta i enkelte av EUs fora. I løpet av kort tid har det på denne måten skjedd vesentlige endringer i den konteksten utlendingsforvaltningen opererer i. Hendelser på makro-nivå får på denne måten konsekvenser for organisering og utforming av den norske innvandrings- og asylpolitikken. Spørsmålet i denne sammenheng er dermed i hvilken grad endringer i omgivelsene fører til press til endring i utlendingsforvaltningens organisasjonsstruktur, prosesser og policy på området. Med andre ord ønskes det å finne ut hvilke virkninger de nye rammebetingelsene har for utlendingssektoren, samt hvorvidt etatene har tilpasset seg de endrede ytre rammebetingelsene.

2.1.2 Mikro-nivå: Beslutninger fattet av enkeltaktører

Dette perspektivet har en rasjonell innfallsvinkel. ”Struktur velges av beslutningstakere i organisasjonen. Endring er drevet av menneskelige intensjoner, vilje og makt”(…). Organisasjonens utforming velges i den hensikt å oppnå et bestemt mål. Slike strategiske valg inkluderer etablering og endring av eksisterende strukturelle elementer, valg av handlingsmodeller og valg av miljø”. For å forstå

etablering og endring av organisasjoner må man kartlegge hvem som er de viktigste aktørene, hva de vil oppnå og hvilke ressurser de kan mobilisere (Olsen 1992:248-9). Mikro-perspektivet vil i forhold til europeiseringen handle om nasjonal autonomi. Endring og utvikling vil bestemmes av den nasjonale konteksten i stedet for de europeiske omgivelsene. Design er forbeholdt noen få aktører og perspektivets forklaringsfaktorer plasseres gjerne på lederskapsnivå, i det organisasjonen konseptualiseres som lederens verktøy, instrument eller apparat (Christensen 1991:21; Olsen 1992:249; Sverdrup 2000:13). En spesiell organisasjonsstruktur eksisterer dermed fordi den oppfyller lederskapets mål. Det antas videre at det er en sterk sammenheng mellom valg av design og adferd innad i organisasjonen. En kan derfor forvente at ledelsen vil ha en stram hierarkisk styring av endringsprosessen og at de har makt og ressurser til å forme organisasjonen slik de ønsker (Christensen 1991:23; Sverdrup 2000:13). Veien fra initiering til implementeringen av nye strukturelle elementer vil av samme grunn forløpe seg relativt uproblematisk (Sverdrup 2000:13). Mikro-tilnærmingen er dermed ganske optimistisk når det gjelder muligheten både for design og redesign.

Organisasjonell endring i denne varianten av mikro-forklaringer, vil således være forandringer i lederskapets mål, som i sin tur kan ha opphav i endringer i dets preferanser, strategier, allokering av ressurser eller eventuell en utskifting av hele lederskapet. Når mål og preferanser endres, antas institusjonelle strukturer å omformes for slik å kunne reflektere beslutningstakernes nye strategi (Olsen 1992:249; Sverdrup 2000:13). Spørsmål i denne sammenheng relateres til de utfordringer som er oppstått i forbindelse med europeisering av utlendingsforvaltningen. Fra forhandlingene ble initiert og frem til i dag har Norge hatt flere regjeringer, med svært ulike holdninger til et Schengen-medlemskap. Med utgangspunkt i mikroperspektivet er det i hovedsak politisk og administrativt lederskap i ulike regjeringer, JD, KRD og UDI som er av størst relevans for oppgavens analyse. Spørsmålet er i hvilken grad valg tatt av politisk-administrativt lederskap kan ha hatt betydning for europeiseringen av utlendingsforvaltningen. Det antas at det politisk administrative lederskap har et ønske om å iverksette og håndheve Schengen- og

Dublin-regelverket så korrekt som mulig, med tanke på fortsatt deltakelse. Det er derfor av interesse å vurdere hvorvidt det har skjedd endringer i disse aktørenes preferanser og mål. Videre er det av betydning å klargjøre hvorvidt politisk-administrative ledere har utarbeidet strategier og design for endringer i UDI og dets samarbeidspartneres struktur og demografi. Dersom dette er tilfellet er det aktuelt å betrakte hvorvidt disse har ført til institusjonelle endringer, og i hvilken grad disse endringene har kommet til uttrykk.

2.1.3 Meso-nivå: Institusjonell egenbetydning

Innfallsvinklene til perspektivet om institusjonell egenbetydning er mange (Sverdrup 2000:13-14). Tilnærmingen brukt i denne studien har sitt opphav i en versjon av institusjonell teori i statsvitenskapen, utarbeidet av March og Olsen (1989), hvor ”betydningen av institusjonell autonomi og interne dynamikker for institusjonell endring vektlegges” (Olsen 1992:249). Som følge av en langvarig institusjonaliseringsprosess, blir organisasjonen fylt med uformelle normer og verdier (*”infused with values”*). Det utvikles en unik struktur og kultur noe som gir institusjonen verdi i seg selv (Selznick 1997), og som forventes å ha ”en selvstendig effekt på utfallet av endringsprosesser”. Institusjoner kan dermed oppfattes som ”normative og kognitive strukturer som stabiliserer oppfatninger og tolkninger” og som således former menneskelig dømmekraft og oppførsel. Aktørene handler på bakgrunn av etablerte rutiner og Standard Operating Procedures, og ikke med basis i deres begrensede rasjonalitet (Olsen 1992: 254-5). ”Ved å spørre seg selv: Hva slags situasjon er dette? Hvem er jeg? Hva bør en person som meg gjøre i en slik situasjon?, følger aktørene regler og rolleoppfatninger tilpasset den enkelte situasjon”. Individenes adferd kan slik sies å være drevet av en sømmerlighetslogikk (*”logic of appropriateness”*) i stedet for konsekvensanalyser og individuell nyttekalkulering (*”logic of consequentiality”*) (March og Olsen 1989: 21-3).

Når det gjelder troen på design er meso-tilnærmingen noe mindre optimistisk. Historien sees tvert imot i dette perspektivet som en svært ”ineffektiv prosess” (March og Olsen 1989), hvor institusjonaliseringsprosessen bidrar til at institusjonene utvikler treghet og motstandskraft (*”sunk costs”*) (Pierson 1996:144) som fungerer

som buffer mot press både fra omgivelsene og fra individuelle aktører. Institusjonell utvikling karakteriseres ved sin stabilitet og mangel på fleksibilitet, noe som legger sterke begrensinger på handlingsalternativene. Institusjonelle strukturer kan i et slikt perspektiv betraktes som sti-avhengige ("*path-dependent*"), da tidligere institusjonelle valg kan sies å begrense fremtidige valgmuligheter (Krasner 1988:71). Tidligere hendelser vil med andre ord ha innvirkning på senere veivalg. Institusjonens røtter ("*roots*") og stier ("*routes*") må taes i betraktning (Olsen 1992:251). Institusjoner kan med andre ord sies å gå opp sin egne institusjonelle stier på bakgrunn av røttene sine. Radikale og hurtige endringer er dermed etter all sannsynlighet resultat av ytre sjokk og prestasjonskriser (Ibid:256).

Institusjoner er imidlertid ikke fullstendig statiske, selv om troen på bevisst design synes noe begrenset, men innehar dynamiske trekk. Institusjonell utvikling forutsettes derimot å ha sitt utspring i indre faktorer og nære omgivelser. "Nye administrative reformer må dermed vurderes i lys av bestående rutiner og prosedyrer" (Ibid:256-7). På samme måte vil iverksetting og praktisk anvendelse av overnasjonal politikk være influert av den administrative tradisjonen som er rådende i den aktuelle sektor. Samsvar mellom europeisk politikktutforming og nasjonal administrativ praksis kan skape forskjellige grader av iverksettingspress (Knill 2001:41). "Effektiv implementering av EU-rettsakter er slik mer sannsynlig, hvis tilpasningene som kreves fra EU-nivå kan oppnåes ved endring som følger en "logic of appropriateness". Slike tilpasninger kan betraktes som tilpasninger *innen* kjernen i stedet for endring *av* kjernen av nasjonale administrative institusjoner". Endringer av kjernen relateres til situasjoner hvor den institusjonelle likevekten utfordres (Knill 1998:3-4). I institusjoner med stor reformkapasitet kan imidlertid administrative tradisjoner endres (Knill 2001:42). Gjennom ytre påvirkning kan dermed "logic of appropriateness" forandres, og dermed den institusjonelle konteksten for iverksettingspress (Knill 1998:4).

Schengen og Dublin-avtalene inngår som deler av EUs felles politikk på områdene visum, asyl og innvandring og andre områder relatert til fri bevegelse av personer. Disse avtalene kan forventes å ha bidratt til press om iverksetting av EU-regelverk i utlendingsforvaltningen etter norsk innlemmelse i samarbeidet. På bakgrunn av det overstående kan iverksettingen deles inn i tre nivåer av slikt press fra EU. Det eksisterer høyt iverksettingspress hvis endring *av* kjernen av de administrative tradisjoner er påkrevd. Moderat iverksettingspress relateres til tilfeller hvor EUs krav vil medføre endringer *innefor* de administrative tradisjoners kjerne, og ikke utfordrer kjerneelementene i disse. Lavt iverksettingspress foreligger hvis institusjonene kan anvende eksisterende praksis og strukturer uten å måtte foreta betydelige endringer ved gjennomføringen av krav fra EU (Knill 2001:47). Det aktuelle spørsmålet er dermed hvorvidt iverksettingspresset vært høyt, moderat eller lavt krav og i hvilken grad press fra EU har utfordret kjerneverdier i UDI og dets samarbeidspartneres administrative strukturer eller ikke? Dette vil i sin ha innvirkning på effektiviteten i gjennomføringen av reformkravene.

Hvis EU-politikken utfordrer sentrale verdier i institusjonen forventes motstand mot endring. Nye organisasjonsformer vil kun bli tatt i bruk hvis man står ovenfor ytre sjokk og kriser. Høyt press indikerer en ineffektiv implementering og resulterer ofte i ufullkomne eller symbolske reformforsøk. Moderat press innebærer at gjennomføringen kan skje ved å foreta små endringer innen det institusjonelle rammeverket. Avhengig av institusjonens reformkapasitet vil dette medføre en mer eller mindre effektiv implementering. I tilfeller av lavt press, hvor EU-policy kan sees som en bekreftelse av nasjonal praksis, vil fullkommen implementering være uproblematisk (Ibid:47-9). Spørsmålet blir dermed hvorvidt utlendingsforvaltningens Schengen/Dublin/EU-tilpasning har vært preget av små eller store tilpasninger? Har man valgt å imøtekomme kravene fra omgivelsene innenfor den eksisterende organisasjonsstruktur eller har organisasjonen blitt reorganisert for å kunne møte de nye utfordringene?

I denne studien vil blikket rettes mot betydningen av UDI og dets samarbeidspartneres institusjonelle særtrekk for Schengen/Dublin/EU-tilpasningen. Selv om UDI som etat er en relativt ung organisasjon, har utlendingsforvaltningen som helhet en forholdsvis lang historie, med en egenartet kultur og spesifikk struktur. Av denne grunn kan det tenkes at etablerte normer og verdier har ført til at institusjonene har blitt robuste mot endringer. I tråd med institusjonell teori kan det derfor forventes at direktoratets struktur ikke har gjennomlevd store og vitale endringer i løpet av studiens periode. Etatenes institusjonelle trekk antas fortsatt å bestå og utviklingen forventes å bære preg av stabilitet og kontinuitet. Interne reaksjoner på krav om endringer som følge av denne prosessen forutsettes å være karakterisert av kulturell motstand og treghet. Imidlertid ser det ut til at endring av de ytre rammebetingelser for etatenes virke har medført et press mot utlendingsforvaltningen. Å vurdere hvorvidt krav og signaler fra omgivelsene har utfordret etablerte kjerneverdier hos de aktuelle enheter er derfor av betydning. Innenfor en meso-tilnærming kan det antas at grad av match mellom institusjonelle særtrekk og endringskrav kan ha innvirkning på i hvilken grad etatenes tilpasninger til EU, Schengen og Dublin vil foregå effektivt og uproblematisk. Studien vil derfor vurdere hvilken grad av press som kan sies å foreligge i den aktuelle perioden. I denne forbindelse vil det være av interesse å avdekke om utlendingsforvaltningen har en tradisjon med jevnlig reformer og internasjonalt arbeid. Hvis dette er tilfelle, kan det vise seg at etatenes Schengen/Dublin/EU-tilpasning likevel har foregått effektivt og med få problemer, gitt at kravene til endring ikke har utfordret institusjonelle kjerneverdier.

2.2 Metodisk tilnærming

2.2.1 Metodevalg og forskningsdesign

Formålet med oppgaven er å beskrive og forklare utlendingsområdets tilpasning til Schengen og Dublin i henhold til endringer i organisasjon, prosess og policy. Oppgaven har således et eksplorerende så vel som et forklarende formål (Yin 1994:4-6). Utlendingsforvaltningens Schengen/Dublin/EU-tilpasning blir tolket og analysert ved hjelp av forklaringsfaktorer på tre ulike analysenivåer. Oppgaven har dermed fire variabler hvorav tre er uavhengige. For å kunne besvare studiens problemstilling på best mulig måte har det vært mest formålstjenlig å benytte kvalitativ metode. Det sentrale i denne tilnærmingen, er at man gjennom ulike former for datainnsamling, tar sikte på en helhetlig forståelse og en analytisk beskrivelse av spesifikke forhold. Tilnærmingen er dessuten fleksibel og er preget av ”nærhet og sensitivitet og åpen interaksjon”, og burde således gi gode muligheter til relevante tolkninger. Med tanke på studiens formål ville det vært lite gunstig å velge en kvantitativ analysemetode, hvor målet er å produsere generell viten og hvor nettopp det individuelle aspektet søkes begrenset (Grønmo 1996:105-6). På bakgrunn av studiens komplekse karakter kunne det lett ha ført til at viktige aspekter ble oversett. Derfor ble anvendelse av kvalitativ metode ansett å være mest tjenelig for oppgavens formål.

Ettersom oppgaven kun tar for seg et enkelt fenomen, og er blitt gjennomført som en empirisk basert undersøkelse av ikke eksperimentell art, tilsier dette at oppgaven faller inn under en spesiell type forskningsdesign (Andersen 1990:122-3). Da utlendingsforvaltningen kan betraktes som et case, er det således mulig å se på oppgaven som en case-studie. Case-studien kjennetegnes ved at den ”belyser et samtidig fenomen innefor det virkelige livs rammer, hvor grensene mellom selve fenomenet og den sammenheng det inngår i ikke er innlysende, og hvor det er mulig å anvende flere informasjonskilder til belysning av fenomenet” (Yin 1994:13). Siden utlendingsforvaltningen er den eneste enheten i studien, kan oppgaven betegnes som en single case-studie (Ibid:38-42). Case-studier tillater ytterst sjelden statistisk generalisering (Ibid:10). Slik generalisering kjennetegnes ved at man på bakgrunn av empiriske data trekker slutninger om en populasjon. Et case kan ikke sees som en

utvalgseenhet og dette utelukker dermed statistisk generalisering. Imidlertid kan case-studier generaliseres empirisk (Ibid.). Det har i den senere tid vært en jevn vekst i studier omkring temaet ”eupeisering” av nasjonale institusjoner. I den grad oppgavens empiriske funn viser seg å samsvare med utviklingstrekk i andre nasjonale forvaltningsorganer, vil studien dermed kunne generaliseres empirisk⁷. I hvilken grad casets resultater kan generaliseres avhenger dermed av hvilken type generalisering det er snakk om.

2.2.2 Kilder

Empirien omfatter både skriftlige og muntlige kilder. Hovedtyngden av de innsamlede data er kvalitative kilder.

Skriftlige kilder

En stor andel av de skriftlige kilder som har blitt benyttet dreier seg om artikler fra bøker og tidsskrifter. De kildene som er anvendt er blitt plukket ut gjennom systematiske søk i Bibsys, IBSS⁸ og UDIs biblioteks egen database. Søkene har vært avgrenset til å gjelde artikler om fortrinnsvis Schengen, Dublin, EUs justis- og innenrikspolitiske samarbeid og utlendingsforvaltningen. Jeg har også benyttet meg av offentlige dokumenter både fra EU og Norge. Dette dreier seg i hovedsak om relevante traktater, protokoller avtaler og erklæringer fra EU, Stortingsdokumenter, lovdokumenter forskrifter og rundskriv, årsrapporter og nyhetsbrev⁹. I tillegg har jeg fått tilgang til interne dokumenter fra JD og KRD som har vært til stor hjelp. Dette dreier seg hovedsakelig om rapporter fra implementeringsarbeidet, samt diverse interne notater.

Muntlige kilder

En viktig del av datagrunnlaget har sitt utgangspunkt i muntlige kilder. Informasjon fra intervjuer har vært av stor betydning i arbeidet med å besvare oppgavens problemstilling og for å få innsikt i utlendingsforvaltningens kultur og

⁷ Case-studier kan videre generaliseres analytisk, hvor en tidligere utviklet teori brukes som en modell som man sammenligner studiens empiriske resultater med (Ibid.:31) Det vil i det følgende ikke bli gjort forsøk på en slik generalisering.

⁸«International bibliography of the Social Sciences».

tradisjoner. Det ble foretatt til sammen 13 intervjuer av i alt 10 personer¹⁰ og hvorav fire fungerte som orienterende samtaler. Mens målsetningen med de første innledende samtaler var å få en oversikt over utlendingsforvaltningens kopling til EU, hvilke etater som var involvert og hvor berørt disse var av Schengen/Dublin/EU-tilpasningen, var målsetningen i andre runde var å få et mer detaljert kunnskap om caset. Oppgaven bygger således på et relativt omfattende kildetilfang. Et bredt materiale øker mulighetene for å samle inn ulike typer opplysninger og dermed få belyst problemstillingen fra flere sider, samt at muligheten til å kontrollere data opp mot hverandre øker. Sammenlagt vil dette gi et sikrere grunnlag for å konkludere på bakgrunn av studiens empiriske funn enn tilfellet ville vært med et mindre kildetilfang.

2.2.3 Metodiske utfordringer

Studiens metodiske utfordringer knytter seg til datas validitet og reabilitet. Mens validiteten betegner datas relevans for problemstillingen i undersøkelsen, knyttes reabiliteten an til nøyaktigheten i datainnsamlingen (Hellevik 1993:159).

Validitet

Det var få problemer forbundet med å få tilgang til de kildene jeg anså som relevante for studien. Ulike antologier og tidsskriftartikler har vært viktige spesielt for å få en generell beskrivelse av Schengen- og Dublin-samarbeidet og av utlendingsforvaltningen. For å få kunnskap om samarbeidets innvirkning på organisering og arbeidsprosesser har jeg i tillegg til offentlig tilgjengelig materiale¹¹, også hatt stor nytte av å lese interne dokumenter. Sistnevnte har videre gitt god innsikt i UDIs og dets samarbeidspartneres kopling til EU. Offentlig tilgjengelige dokumenter, herunder etatenes egne publikasjoner¹², har og vært en nyttig kilde særlig for å vurdere virkninger av Schengen- og Dublin-samarbeidet på policy. Mens offentlige

⁹ "Nyhetsbrev om norsk flyktning- og innvandringspolitikk". Nyhetsbrevet utgis av Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og Utlendingsdirektoratet (UDI).

¹⁰ Intervjuene hadde gjennomsnittlig varighet på en time, og ble alle foretatt ved personlig oppmøte. Bortsett fra under de orienterende samtaler ble det anvendt en semi-strukturert intervjuguide (vedlegg:5). Åtte av intervjuene ble etter intervjuobjektens tillatelse tatt opp på bånd.

¹¹ Her har særlig samarbeidets styringsdokumenter tilgjengeliggjort på politiets egeninformasjonsside om Schengen-samarbeidet: www.politi.no/schengen, vært til stor hjelp. UDIs årsmeldingen for 2001 var videre viet to egne avsnitt til implementering og drift av Schengen- og Dublin-samarbeidet, og ga kunnskap om hvordan dette berørte organisasjonen.

¹² "Nyhetsbrev om norsk innvandrings- og flyktningepolitikk" har vært en nyttig kilde særlig for å vurdere virkninger av Schengen- og Dublin-samarbeidet på policy.

dokumenter kan sis å ha et relativt objektivt syn på hvordan UDI blir påvirket av Schengen/Dublin/EU-regelverket, kan det være litt annerledes med etatenes egne publikasjoner. Disse er skrevet av direktoratets egne ansatte og har til hensikt å skulle gi direktoratet et ansikt utad. Fordi slike publikasjoner kan få et mer subjektivt preg, og kan ha tendenser til å underkommunisere forhold som er mindre flatterende for etaten, er det viktig å ha en viss kritisk holdning til det som blir presentert i disse rapportene og nyhetsbrevene. Videre har informasjonen jeg fikk tilgang til gjennom intervjuene vært til stor hjelp. Samtaler med ansatte i UDI og med ansatte hos direktoratets samarbeidspartnere som arbeider med Schengen- og Dublin-saker, har vært nyttige for å få et inntrykk av i hvilken grad etatene kan sies å gradvis ha blitt påvirket av trekk ved Schengen/Dublin/EU generelt. Informantene ble trukket ut etter ”nettverksmetoden”¹³. Mitt ønske var å få intervju med flest mulig i direktoratet og hos deres samarbeidspartnere som arbeidet med Schengen- og Dublin-relatert virksomhet, eller med personer som av ulike årsaker satt inne med kunnskap om deres arbeid med slike saker. I tillegg var det av interesse å snakke med noen som hadde kunnskap om endring eller endringsforsøk i direktoratet og hos samarbeidspartnerne i nær fortid. En innvending mot en slik form for utplukking, er at den ikke nødvendigvis er representativ. Imidlertid oppnådde jeg ved å gå frem på denne måten å få kontakt med personer som det er mulig jeg ikke ville fått innpass hos ellers. Dessuten var jeg opptatt av å ha få og gode informanter heller enn flere mindre innholdsrike intervjuer.

Reliabilitet

Eventuelle reliabilitetsproblemer i studien knytter seg til nøyaktigheten i innsamlingen og behandlingen eller tolkningen av de ulike datakildene som blir anvendt. For å få tilgang til interne dokumenter utformet jeg en begjæring om innsyn i hos de organer som jeg betraktet som mest relevante (vedlegg:3). De fleste av dokumentene jeg fikk innsyn i fikk jeg også ta kopier av. Med utgangspunkt i oppgavens problemstilling var det videre utformet en intervjuguide med en rekke

¹³ Informantene ble kontaktet etter at mine nøkkelinformanter hjalp meg å plukke ut noen aktuelle personer. Dernest sendte jeg et brev (vedlegg:4) hvor jeg bad om intervju og hvor jeg kontaktet dem per telefon for å lage en avtale.

åpne spørsmål¹⁴. Innvendingen mot å bruke en slik guide er at samtalen kan flyte mindre fritt. Imidlertid prøvde jeg i størst mulig grad å la respondenten styre samtalen, for ikke å utelukke forhold som informantene betraktet som viktige. Guiden fungerte dermed mer som en slags sjekklister. Unntatt ved de orienterende samtalene, ble det anvendt båndopptaker under intervjuene. Ved bruk av båndopptaker har man mulighet til å gjenoppleve samtalen i detalj, slik at ingen opplysninger blir glemt eller misforstått. Ulempen med båndopptatte intervjuer er at informanten kan være mer tilbakeholden enn i en intervjusituasjon der båndopptaker ikke er brukt. Båndopptaker ble imidlertid ikke brukt uten informantens samtykke, noe jeg bad om innledningsvis i samtalen. Alle informantene har videre blitt anonymisert i teksten med tanke på åpenhet¹⁵. Det er sjelden verken mulig eller nødvendig å fremskaffe alle relevante data for en case-studie. Eksempelvis har jeg ikke benyttet meg av avisartikler. Avisartikler om forhandlingene om Schengen og Dublin, samt tilpasninger av policy som følge av avtaleverket burde vært lette å finne. Disse skriftlige kildene kommer derimot med lite informasjon om hvilke organisasjons- og prosessendringer som har skjedd i forbindelse med europeiseringen av UDI og dets samarbeidspartnere. Relevante opplysninger om policy vil dessuten dekkes av nyhetsbrevet utgitt av departement og direktorat selv. En videre datainnsamling ville, gitt de ressurser jeg hadde til rådighet og casets noe sensitive karakter, fortone seg som vanskelig.

¹⁴ Guiden var organisert rundt 6 hovedtemaer, med oppfølgende spørsmål til de enkelte temaene. Den ble videre tilpasset det enkelte intervjuobjekts arbeidsområder og stillingsnivå.

¹⁵ Informantene fikk anledning til å lese gjennom utskriften av intervjuet før disse ble anvendt i analysen. I arbeidet med materialet ble jeg ved et par anledninger nødt til å ta kontakt med enkelte informanter igjen for å få utfyllende informasjon.

3. Utlendingsforvaltningen før Schengen og Dublin

Forrige kapittel viste at kjennskap til institusjonens bakgrunn er viktig for å forstå institusjonell endring. Institusjonens motstandsdyktighet antas å være stor når institusjonen er dypt forankret i administrativ tradisjon og praksis, og regler og rutiner og er godt innarbeidet. Institusjonell utvikling må derfor sees i lys av tidligere institusjonelle trekk. Det er dermed viktig å kjenne til institusjonenes røtter ("*roots*") og stier ("*routes*") når institusjonell dynamikk skal analyseres (Olsen 1992:51). Formålet med dette kapitlet er todelt. For det første ønsker jeg å se på utlendingsforvaltningen forut for europeiseringen. Jeg vil beskrive utlendingsforvaltningens historie, myndighet, arbeidsoppgaver, organisering og virkemåte før Norge tok del i det operative Schengen- og Dublin-samarbeidet. Fokus rettes primært mot UDI, men enkelte utvalgte institusjoner som direktoratet samarbeider med trekkes også inn. Disse omfatter i første rekke JD, KRD, utenriksstjenesten og politiet. I UDI har det i den senere tid pågått, og pågår til dels fortsatt, omfattende omorganiseringer. Da dette er prosesser som snarere har pågått parallelt med europeiseringen enn å være et direkte resultat av denne, velger jeg i all korthet å behandle disse i dette kapitlet.

Derneft ønsker jeg å redegjøre for det nordiske samarbeidet og annet internasjonalt arbeid. Samarbeidet om grensekontroll er ikke noe nytt fenomen i nordisk sammenheng. Den nordiske passunion hadde før norsk inntreden i Schengen-samarbeidet lagt grunnlaget for fri ferdsel mellom de nordiske landene i mer enn 40 år. Samarbeidet på nordisk plan la dermed sterke føringer på deler av utlendingsforvaltningens virksomhet forut for europeiseringen, og utgjorde på mange måter den direkte foranledningen til forhandlingene om Norges tilknytning til Schengen og Dublin. I tillegg til det rent nordiske samarbeidet, foregår det et utstrakt internasjonalt samarbeid på utlendingsområdet.

3.1 Generelt om Utlendingsdirektoratets virksomhet

3.1.1 *En kort historisk skisse*

UDI ble opprettet i 1988 som et ledd i omorganiseringen av ansvaret for innvandrings- og asylpolitikken og arbeidet med denne. Direktoratet er dermed en forholdsvis ung etat. Behovet for en større samordning av innvandringssspørsmål hadde imidlertid blitt påpekt siden 1970-tallet. Situasjonen frem til 1988 hadde vært at ansvaret var delt mellom tre ulike departementer. Daværende Kommunal- og arbeidsdepartementet (KAD) og Sosialdepartementet (SOS) hadde ansvaret for støttefunksjonene og JD var ansvarlig for kontrollfunksjonene. Disse hadde igjen flere forskjellige organer under seg (Agneberg 1991:20; Husøy 1995:15).” JD ved Utlendingsavdelingen (UTA) var tillagt det øverste ansvaret for administrasjonen og håndhevelsen av fremmedloven med forskrifter” (intervju). Departementet fungerte som klageinstans for vedtak truffet av Statens utlendingskontor og behandlet søknader om politisk asyl, som 1. instans. Videre hadde departementet mer generelle oppgaver på feltet som planlegging, koordinering og revisjon av regelverket samt instruksjon til ytre etater (Agneberg 1991:20-58). ”I UTA ble det allerede i 1988 etablert et internasjonalt kontor som også siden hadde ansvaret for Schengen, Dublin og justissamarbeidet. Kontoret hadde ansvaret for å koordinere arbeidet da Norge var søkerland til EU, og var observatører på justisområdet sommeren 1993” (intervju). Statens utlendingskontor under JD virket som den sentraladministrative innstans for fremmedkontrollen, og var innen sitt arbeidsområde faglig overordnet politiet. ”Utlendingskontoret fungerte i praksis som et direktorat, og hadde i likhet med JD kompetanse til å gi generelle retningslinjer for håndhevelsen av fremmedlovgivningen”. På sine områder hadde i tillegg enkelte andre organer, der iblant Utenriksdepartementet (UD) og Kirke- og undervisningsdepartementet, viktige arbeidsoppgaver i forhold til utlendinger. I 1985 ble det av de tre departementer som var tyngst inne i innvandringspolitikken, KAD, SOS og JD, nedsatt en kollegial arbeidsgruppe for å gjennomgå feltets organisering. Arbeidsgruppen konkluderte med at den mest hensiktsmessige løsningen for omorganisering av arbeidet med innvandringspolitikken, ville være å opprette et direktorat hvor både kontroll- og støttefunksjonene var inkorporert. På bakgrunn av arbeidsgruppens anbefalinger ble

det deretter nedsatt en styringsgruppe som skulle jobbe med detaljene rundt omorganiseringen. Styringsgruppen fremla i 1987 sin rapport om hvordan den mente den statlige flyktningsadministrasjonen burde organiseres. Verken i Regjeringens eller Stortingets behandling av rapporten ble det foretatt endringer av styringsgruppens innstilling. Opprettelsen av UDI ble vedtatt mot kun en stemme¹⁶ i Stortinget (Agneberg 1991:20-58).

3.1.2 Myndighet og arbeidsoppgaver

UDIs myndighet i utlendingssaker følger som nevnt av Utlendingsloven § 5, hvor det fremgår at loven skal gjennomføres av Kongen, departementet, Utlendingsnemnda (UNE), UDI, politiet og andre offentlige myndigheter. Direktoratet har således en sentral funksjon i forbindelse med gjennomføringen av utlendingslovgivningen. UDIs oppgave er todelt. På den ene siden skal direktoratet behandle søknader om asyl og andre former for opphold i Norge. I tillegg skal direktoratet medvirke til best mulig integrering av flyktninger og innvandrere i samfunnet (UDI 2002:6). Kontrollsiden har blitt håndtert av Juridisk avdeling (JURA) mens Integreringsavdelingen (INA) har tatt seg av mottak og integrering av flyktninger (intervju). Gjennom å ha ansvaret både for kontrolloppgavene og integrering hevder UDI å ha ”en helhetlig tilnærming til de utfordringene det innebærer å ta imot flyktninger og innvandrere i Norge” (UDI 2002:6). Hvorvidt kontrollfunksjonen og integreringsdelen bør være i samme direktorat, har blitt diskutert i UDI over lengre tid (intervju). Mangel på klare prinsipper for hvordan samordningen av kontrollsiden og støttesiden skulle være var også et av hovedproblemene under beslutningsprosessen som ledet til opprettelsen av UDI (Agneberg 1991:20-58). Visse problemer knyttet til samordning av de to funksjonene kan dermed sies å være vedvarende i direktoratet.

Ved siden av å behandle søknader om asyl samt å ha et apparat som mottar asylsøkere og gir dem et botilbud mens søknaden er under behandling, eventuelt mens de venter på å bli bosatt i en norsk kommune, sørger UDI også for uttak av en

¹⁶ Fremskrittpartiet stemte mot vedtaket.

årlig kvote overføringsflyktninger i samarbeid med FNs høykommissær for flyktninger. Av andre utlendingssaker er de viktigste sakstypene familiegjennforening, arbeidstillatelse, studietillatelse, bosettingstillatelse, statsborgerskap, visum, utvisning og bortvisning. I samarbeid med kommunene skal direktoratet bosette flyktninger som har fått oppholdstillatelse. Videre har UDI et koordinerende ansvar når det gjelder integrering av flyktninger og innvandrere i det norske samfunnet (UDI 2001:6).

3.1.3 Organisering og virkemåte

Som følge av økt saksmengde og tilføring av nye oppgaver har UDI siden 1998 vært i kontinuerlig vekst. I tillegg har det vært foretatt flere omorganiseringer. I 2001 bestilte KRD en ekstern gjennomgang av direktoratet, blant annet for å vurdere effektiviteten i saksbehandlingen. En rapport som forelå i august 2001 anbefalte en rekke endringer i UDIs organisasjon. Arbeidet med å gjennomføre disse endringene ble gjennomført kort tid senere. Innenfor samme periode ble også direktoratets øverste ledelse skiftet ut (UDI 2002:6-7). En av endringene var delingen av JURA. Inntil høsten 2001 hadde direktoratet en stor juridisk avdeling som hadde 250 saksbehandlere, som skulle håndtere samtlige søknader (intervju). Avdelingen var den delen av UDI som var preget av tradisjonell juridisk saksbehandling og juristprofesjonen stod sterkt¹⁷, Avdelingen hadde sin forhistorie i justissektoren og hadde således frem til 1988 vært organisatorisk ”avskjermet” fra arbeidet med integrering av flyktninger (Husøy 1996:16). Avdelingen bestod av seksjoner som hadde delt verden mellom seg, med landkontorer innenfor disse seksjonene”. Man hadde også en Generell seksjon, som arbeidet med generelle juridiske spørsmål, regelverksutvikling og utarbeidelse av retningslinjer (intervju). Videre hadde seksjonen ansvar for internasjonalt samarbeid, opplæring av politi og utenrikstjeneste, beredskapsarbeid og informasjon til planarbeid for avdelingen. Avdelingen ble ledet av en avdelingsdirektør og seksjonene administrert av en underdirektør. Saksbehandlerne hadde en kontorsjef som nærmeste overordnede (Husøy 1996:16-17).

¹⁷ UDI er fortsatt ”Norges største juristarbeidsplass”, selv om man også helt bevisst har ansatt mange andre faggrupper, blant annet samfunnsvitere (intervju). Direktoratet har videre som målsetning å øke andelen ansatte med minoritetsbakgrunn (UDI 2002:6).

Etter delingen ble asylsakene skilt ut i en egen asylavdeling (ASA), mens en ny oppholdsavdeling (OPA) fikk ansvaret for øvrige utlendingssaker (intervju). I tillegg ble det gjort omfattende endringer for prosedyrene ved saksbehandling (UDI 2002:6-7). UDI er for tiden under en større omorganisering. Grunnet hyppige endringer i mengden av innvandrere, deres opprinnelsessted og type beskyttelsesgrunnlag de påroper seg, er direktoratets arbeidsfelt lite statisk og det forekommer ofte store endringer. Når man nå forsøker å bygge opp en mer fleksibel og dynamisk organisasjon, har man lagt slike betraktninger til grunn. ”Dette innebærer at de endringene som allerede har skjedd i organisasjonen derfor bare er en begynnelse på en prosess der man løpende kommer til å endre organisasjonsstruktur” etter de utfordringene som man til enhver tid har (intervju). Delingen av JURA i OPA og ASA vil fortsette under den nye organiseringen mens Generell seksjon går inn i den nye Enhet for internasjonale og generelle saker. Ved siden av kortere saksbehandlingstid har dermed internasjonalisering vært et satsningsområde i valg av ny struktur i UDI (intervju) (vedlegg:6).

3.1.4 Samarbeid med andre faggrupper

Ansvaret for utlendingsforvaltningen var tidligere delt mellom JD og KRD. JD hadde instruksjonsmyndighet ovenfor JURA og hadde videre som oppgave å behandle klagesaker etter Utlendingsloven. KRD hadde ansvar for integreringsarbeidet. Per 01. 01. 2001 ble JD omorganisert. Utlendingsavdelingen (UTA), ble delt. Det ble opprettet en uavhengig klagenemnd, Utlendingsnemnda (UNE), som fikk ansvaret for alle klagesaker og andre enkeltsaker. Grunnen til dette var at blant annet et ønske om å styrke rettsikkerheten. Det generelle arbeidet med utlendingslovgivningen ble overført til KRD og lagt inn under en egen avdeling sammen med integreringsspørsmål, INN. Hele utlendingsporteføljen ble dermed samlet, og KRD fikk det hele og fulle ansvaret for utlendingsfeltet. UDI ble dermed fra og med denne dato lagt under KRD. Departementet har også det overordnede ansvaret for UNE (intervju). Departementet har ikke anledning til å instruere UDI og UNE om utfallet i

enkeltsaker, lovtolkning eller skjønnsutøvelse annet en gjennom endring av lov eller forskrift¹⁸ (intervju).

UDI samarbeider med flere forskjellige instanser, særlig politiet og utenriktjenesten (intern rapport). Ifølge Utlendingsloven¹⁹ og Utlendingsforskriften²⁰ har UDI anledning til å gi retningslinjer til saksbehandling til utenriksstasjonene, politiet og annen offentlig myndighet, som utfører oppgaver i henhold til loven og forskriften.

Samarbeidet med Utenriktjenesten

Ifølge Utlendingslovens § 25 kan UDI tillegge Utenriktjenesten ”viseringsmyndighet”. Samarbeidet med utenriktjenesten i visumsaker har bestått i, at utenriktjenesten mottar visumsøknader som de enten avgjør selv, eller oversender til direktoratet for en avgjørelse (intern rapport). Utenriktjenesten vil si UD’s utsendte på norske utenriksstasjoner i utlandet. Disse ivaretar norske forbindelser med om lag 160 land. ”Utenriksstasjonene kan videre deles i to grupper; fagstasjoner og honorære stasjoner. En fagstasjon kan enten være en ambassade, en delegasjon eller et generalkonsulat med personell fra Utenriksdepartementet med norsk statsborgerskap. En honorær stasjon, det vil si et generalkonsulat, konsulat eller visekonsulat, er en utenriksstasjon ledet av en honorær generalkonsul, konsul eller visekonsul som er fast bosatt på stedet. Her er det ikke noe krav om norsk statsborgerskap. Norge har i dag ca. 100 fagstasjoner og ca. 400 honorære stasjoner rundt omkring i verden” (intervju), ambassader generalkonsulater og konsulater har etter Utlendingsforskriften hatt viseringsmyndighet (Ot.prp.nr.56 (1998-99):9:13). I tillegg til de embetsansatte har de fleste stasjoner lokalt ansatt personell. Disse tar seg gjerne av de mer praktiske gjøremålene ved stasjonene. Ofte har det vært lokalt ansatte som har arbeidet med visumsaker. Det har imidlertid vært opp til den enkelte stasjonssjef å klarere det personell som skal behandle visumsaker. Hvordan arbeidet med visum administreres på den enkelte utenriksstasjon, avhenger videre av stasjonens størrelse. Her er det stor spennvidde. På en ambassade med mange ansatte og en egen visumseksjon, som kun har dette som arbeidsområde, forholder det seg dermed annerledes enn på en stasjon

¹⁸ Bakgrunnen for dette var blant annet at man ønsket å ”fjerne enkeltsakene fra Statsrådets bord”(intervju).

¹⁹ ”Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (Utlendingsloven)”.

som ikke har en egen seksjon til å ivareta viseringsarbeidet, men hvor dette inngår som en av mange arbeidsoppgaver (intervju).

Samarbeid med politiet

Politiet er en sentral samarbeidspartner for UDI. Politiet er etter Utlendingsloven ansvarlig for grensekontroll (§ 23), utvisning og bortvisning (§ 31). ”Politiet er organisert etter en desentralisert modell med 54 politidistrikter og ca 350 lensmannskontorer og politistasjoner” (intern rapport). Antall politidistrikter er imidlertid planlagt redusert fra 54 til 20. Den 10. 01.01 ble politiet underlagt det nyopprettede Politidirektoratet (intervju). Politiet kan, etter retningslinjer fastsatt av JD, gi tolltjenestemenn, militære tjenestemenn eller andre uten politimyndighet fullmakt til å utføre passkontroll. Vedtak om bortvisning treffes av politiet eller den politiet bemyndiger. Saker som skal avgjøres av UDI, forberedes av politiet (intern rapport). Etter at ansvaret for gjennomføring av asylintervjuene ble overtatt av UDI²¹, omfatter Politiets øvrige forberedelser til saksbehandling hovedsakelig registreringer, reiseutredninger, utstedte ID-kort, registrere og oppbevare beslag, samt foreta underretninger og effektueringer av vedtak²².

”Av de sentrale politiorganene er det særlig Kriminalpolitisen (KRIPOS) som har ansvar innen utlendingsfeltet” (intern rapport). KRIPOS er politiets sentrale bistandsorgan innen teknisk og taktisk etterforskning, samt nasjonalt og internasjonalt politisamarbeid. ”UDI samarbeider blant annet med KRIPOS i forbindelse med et eget fingeravtryksregister til bruk i utlendingssaker. KRIPOS har ansvaret for dette registeret, og utveksler fingeravtrykk med flere land” (intern rapport).

²⁰ ”Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (Utlendingsforskriften)”.

²¹ Fra og med 01. 07. 2000.

²² JD Rundskriv G-63-2000 ”Rutiner for politiets arbeid med asylsaker” og JD Rundskriv G-64-2000 ”Uttransportering av utlendinger etter vedtak truffet i medhold av utlendingslovgivingen”.

3.2 Nordisk samarbeid og annet internasjonalt samarbeid

3.2.1 *Den nordiske passunion*

Samarbeidet på det nordiske plan har i lang tid hatt stor betydning for politikktutforming og praksis på utlendingsområdet i Norge. Samtidig som Schengen-samarbeidet kan sies å ha hentet inspirasjon til mange av sine elementer fra det nordiske samarbeidet, betyr Schengen for de nordiske land en utvidelse av et tidligere avgrenset reisefrihetsområde (Sæter 1995:236). ”Grunnstenen til det som senere er blitt kjent under navnet ”Den nordiske passunion”, ble lagt i København i 1954, da Danmark, Finland Norge og Sverige ble enige om å etablere et felles arbeidsmarked. I den forbindelse undertegnet de en protokoll som fritok landenes borgere fra passplikt og krav om oppholdstillatelse når de bosatte seg i et annet nordisk land enn sitt hjemland (...). I 1957 fulgte de samme landene opp med å inngå Den nordiske passkontrolloverenskomst”. Island sluttet seg til overenskomsten i 1957.

”Passkontrolloverenskomsten eller Passunionen innebar at nordiske borgere kunne passere grensen mellom de nordiske land uten å vise pass, mens de fortsatt ble foretatt stikkprøvekontroll av tredjelandts borgere. På yttergrensen skulle alle nordiske land praktisere harmoniserte vilkår for innreise. Blant annet skulle man avvise tredjelandts borgere som var utvist fra et annet nordisk land, eller som man antok utgjorde en fare for rikets sikkerhet i et annet nordisk land. Mer generelt kunne man avvise enhver person uten gyldig innreisetillatelse til de nordiske land vedkommende aktet å besøke, med mindre personen bare skulle foreta gjennomreise til et nordisk land der vedkommende eventuelt hadde innreisetillatelse. Passunionen forpliktet de nordiske landene til å søke å harmonisere sine visumregler og til å konsultere de øvrige nordiske landene før visumkrav ble innført eller opphevet i forhold til nye tredjeland. I praksis har det vært liten forskjell på hvilke land de nordiske landene har håndhevet visumkrav ovenfor (...). De nordiske landene har også hatt et utstrakt politi- og justissamarbeid, selv om det ikke har vært formelt knyttet til passunionen. Blant annet finnes det nordiske traktater om utlevering, forkynning av rettsdokumenter, vitneplikt og fullbyrding av straffedommer”. Dessuten skjer det et visst politisamarbeid innenfor unionen på uformelt grunnlag (Bull 1999:64-5).

Det nordiske samarbeidet skiller seg fra det kontinentaleuropeiske på flere plan. Mens den kontinentale prosessen bygde på formalisert overnasjonalitet og standardisering, bar samarbeidet innefor Nordisk Råd (stiftet 1953) preg av å være interparlamentarisk og desentralisert, At Nordisk Råd ikke fikk karakter av å være noe sentralt beslutningsorgan, skyltes først og fremst de nordiske landenes ulike sikkerhetspolitiske orientering²³ (Sæter 1995:232-3). Av denne grunn har Den nordiske passunionen vært betraktet som et ”håndgripelig og viktig resultat av nordisk samarbeid, med betydelig symbolverdi og praktiske fordeler for borgerne”(Bull 1999:64). Dette gjorde det svært vanskelig å stille spørsmålstegn ved dens legitimitet, og å avskaffe grensekontroll på et europeisk nivå samtidig som man gjeninnførte kontrollen på de interne nordiske grenser (Bay Larsen 1997:20).

3.2.2 Annet internasjonalt samarbeid

I tillegg til det rent nordiske samarbeidet foregår det et utstrakt internasjonalt samarbeid på utlendingsområdet. Norske myndigheter har undertegnet en rekke internasjonale avtaler og konvensjoner som omhandler innvandrings- og asylpolitikk. Den viktigste internasjonale avtalen som er utformet, er FNS flyktingekonvensjon av 1951 også kalt Genèvekonvensjonen og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK)²⁴. I tillegg finnes det en rekke fora og møteplasser hvor norske tjenestemenn deltar. Samarbeidet med Høykommissæren for flyktninger står her sentralt (St.meld.nr.17 (2000-2001):2:1-4)²⁵.

I tråd med det overstående kan det dermed oppsummeres at selv om UDI er et forholdsvis ungt direktorat, har etatens oppgaver gjennom lang tid blitt ivaretatt av flere ulike strukturer. Disse har igjen vært bestemmende for hvordan arbeidet ble strukturert internt i UDI ved direktoratets opprettelse. Øking i arbeidsmengde og effektivitetskrav til etaten har, i løpet av den tiden direktoratet har eksistert, imidlertid ført til en rekke omorganiseringer. Innenfor samme periode har det og skjedd

²³ Råd vedtar uformelle bindinger om felles mål, midler og strategier. Like viktig er det nettverk av uformelle kontakter som har utviklet seg mellom parlamentarikere, embetsmenn og funksjonærer, utvalg, organisasjoner med videre. Opprettelsen av Nordisk Ministerråd i 1971 endret ikke i vesentlig grad karakteren av det nordiske samarbeidet.

²⁴ ”Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter”.

²⁵ For en fullstendig oversikt over konvensjoner og samarbeidsfora på utlendingsområdet henvises det til overnevnte Stortingsmelding.

endringer i den politisk-administrative ledelse av direktoratet ved at KRD har overtatt hele ansvaret for utlendingsporteføljen. UDI har videre delegert deler av sin myndighet til utenriksstjenesten og politiet. Utlendingsforvaltningen har dessuten hatt et utstrakt samarbeid med de andre nordiske land. I tillegg har man forpliktet seg til et utstrakt internasjonalt samarbeid, gjennom ulike avtaler og konvensjoner. Sammenlagt vil disse trekkene i varierende grad være bestemmende for hvordan fremveksten av en felles innvandrings- og asylpolitikk i EU herunder Schengen- og Dublin-avtalens iverksettelse har blitt mottatt hos utlendingsforvaltningen.

4. Samarbeidet om innvandrings- og asylpolitikk i EU, Schengen-avtalen og Dublin-konvensjonen

Ulike former for samarbeid om justis- og innenrikspolitikk, er ikke noe nytt fenomen i europeisk sammenheng, likevel har fremveksten av EUs justis- og innenrikspolitiske samarbeid vært svært motsetningsfylt. ”Nasjonalstatene vokter suvereniteten strengt på rettshåndhevelsesområdet, og er i utgangspunktet meget restriktive med å inngå samarbeid som kan berøre den. Hvilket samarbeid som kan bygges er derfor et spørsmål knyttet til den ønskede integrasjonsgraden på europeisk nivå” (Ahnfelt og From 1996:18). EUs justis- og innenrikspolitiske samarbeid bærer preg av at det har utviklet seg i form av flere parallelle mellomstatlige samarbeidsområder, som gradvis har blitt tettere integrert i Unionen. Drivkreftene i den videre utviklingen av samarbeidet innen EU er for det første endring i trusselbildet, knyttet til kriminalitet og politiske endringer i deler av EU-landenes nærområder. For det andre er det effekten av EUs indre marked og innføringen av de fire friheter (Ahnfelt og From 1996:22; Husymans 2000:751). I dette kapitlet fokuseres det på fremveksten av samarbeidet, med hovedvekt på Schengen og Dublin. En kan snakke om tre faser i europeiseringen av innvandrings- og asylpolitikken; først uformalisert samarbeid mellom Vest- Europeiske land fra midten av 70-tallet, så formaliseringen av samarbeidet på mellomstatlig nivå på slutten av 80-tallet, og til slutt inkorporeringen av felles mellomstatlig politikk inn under EUs institusjoner på 90-tallet (Bø 2001:39-46).

4.1 Fremveksten av en felles justis og innenrikspolitikk i EU

4.1.1 Første fase: Uformalisert samarbeid

Frem til Maastrichttraktaten trådte i kraft, var TREVI EU-landenes mellomstatlige forum for ministrene for justis- og innenrikspolitikken. TREVI ble etablert av Rådet i Roma i 1975. Dets hovedmålsetning var å koordinere mottiltak mot internasjonal terrorisme. Virkeområdet ble gradvis utvidet til å gjelde generelle politisaker og

internasjonal kriminalitet²⁶(Ahnfelt og From 1996:62-4). En viktig endring av TREVI kom med Enhetsakten ("*Single European Act*") i 1986. Sentralt i denne forbindelse står artikkel 18 (tidligere artikkel 8A):

"Det indre marked innebærer et område uten grenser med fri bevegelighet for varer, personer, tjenester og kapital i overensstemmelse med bestemmelsene i denne traktat"

Den nye utviklingen i politisamarbeidet hadde utgangspunkt i denne artikkelen, og mest direkte i målsetningen om fri bevegelse av personer. Med Enhetsakten kom bestemmelser som gjorde det mulig å bygge det indre marked, gjennom å styrke EUs beslutningskompetanse - og evne. Gjennomføringen av det indre marked medførte også innføringen av "kompenserende tiltak". Som et ledd i arbeidet med nedbyggingen av kontrollen på de indre grenser, ble det innført en rekke tiltak som skulle redusere den negative effekten av markedsintegrasjon (Ahnfelt og From 1996:33). Enhetsakten kan derfor også sees som en katalysator for Schengen-samarbeidet (Ahnfelt og From 2000:146). I 1988 etablerte Rådet den såkalte "Koordinatorgruppen – fri bevegelse for personer" ("*The Co-ordinator's Group*"), som skulle koordinere, stimulere og fremme samarbeid på mellomstatlig plan og EU-plan i forbindelse med fri bevegelighet av personer (Ahnfelt og From 1996:21). I 1989 presenterte gruppen det såkalte Palma-dokumentet for Rådssamlingen i Madrid, som hovedsakelig inneholdt et program for kompenserende tiltak (den Boer og Wallace 2000:495). I 1992 ble TREVI 1992 nedsatt. Arbeidsgruppen var ansvarlig for å utrede konsekvensene av fjerningen av de indre grenser. Ved sistnevntes opprettelse, ble også Kommisjonen (Europakommisjonen) innvilget observatørstatus i TREVI (Ahnfelt og From 2000: 146).

4.1.2 Andre fase: Maastricht-traktaten

Maastricht-traktaten eller Traktaten om den Europeiske Union ("*Treaty on the European Union (TEU)*") (1992) resulterte i en vidtrekkende utvidelse av samarbeidet innen EU og en helt ny struktur med tre søyler (Ahnfelt og From

²⁶ TREVI ;"terrorisme, radikalisme, internasjonal vold (*terrorism, radicalism, extremism, violence*)". Samarbeidet ble ledet av en troika med felles sekretariatstøtte. På ekspertnivå ble samarbeidet delt inn i diverse arbeidsgrupper.

2000:150)²⁷. Samarbeidet i søyle III, som omhandlet det justis- og innenrikspolitiske samarbeidet, betydde derfor en reorganisering av det eksisterende mellomstatlige samarbeidet. Samtidig var hensikten med den nye organiseringen helt klart å styrke og intensivere samarbeidet og forsøksvis gjøre det mer handlekraftig ved å knytte det nærmere EU:

”Som er besluttet på å lette den frie bevegelighet for personer, samtidig med at deres befolkningers sikkerhet og trygghet sikres ved opprettelsen av et område med frihet, sikkerhet og rettferdighet i overensstemmelse med bestemmelsene i denne traktat (Maastrichttraktaten, introduksjonskapittelet)”

Visumpolitikken ble lagt inn under det overnasjonale samarbeidet i søyle I (Artikkel 100 C), mens resten av politikkområdene ble integrert i den nyopprettede søyle III. Dette gjaldt asylpolitikk, personkontroll ved yttergrensene, innvandring og vilkår for innreise og opphold, kamp mot illegal innvandring, internasjonal kriminalitet, samarbeid i sivil- og strafferettslige saker og politisamarbeid for å motvirke narkotikasmugling og terrorisme (artikkel K1(1-9)) (Singsaas 1996:609). En indikasjon på at samarbeidet allikevel ble sett på som kjerneområder for nasjonalstatlig virksomhet er at det, til tross for feltets sammensatte karakter, var en ikke ubetydelig grad av overlapping mellom den reviderte Roma-traktaten²⁸ og Maastricht-traktatens Kapittel VI, som reflekterte de uløste spenningene i ”Maastricht- kompromisset”. Artiklene 100C og K1(1-6) omhandlet begge visumpolitikk og åpnet begge for å overføre det justis- og innenrikspolitiske området fra søyle III til I, ved en enstemmig avgjørelse gjennom den såkalte ”broen” (*”la passerelle”*) (den Boer og Wallace 2000:445).

Oppbygningen av den beslutningsstruktur som ble etablert etter Maastricht, bar preg av at man føyde sammen den kommunitære strukturen og den tidligere mellomstatlige. Ministernivået i TREVI ble erstattet av det nye Rådet for justis- og innenriksaker (Ahnfelt og From 2000:153), sammensatt av EU-landenes justis- og innenriksministre. Sekretariatfunksjonene ble ivaretatt av Rådssekretariatet (COREPER).

²⁷ Maastricht-traktaten (1.januar 1993) ga samarbeidet innenfor EU en struktur med tre søyler: Søyle I omfattet De europeiske fellesskapene mens søyle II og III rommet henholdsvis den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (CFSP) og samarbeidet om justis- og innenrikspolitiske spørsmål (JHA). I motsetning til søyle I, er de to andre søylene av mellomstatlig karakter (St.prp.nr.50 (1998-1999):2:2).

²⁸ ”Traktaten om opprettelse av Det europeiske fellesskap (*Treaty establishing the European Community (TEC)*)”.

Funksjonene til den koordinerende K4-komiteen - den tidligere Koordineringsgruppen, og COREPER, var til en viss grad overlappende. Samarbeidet var videre organisert i flere ulike styringsgrupper, arbeidsgrupper og ekspertgrupper (Ahnfelt og From 1996:212-15). Rådet hadde en svært sentral rolle. Samarbeidet var definert som mellomstatlig, og nasjonalstatene hadde initiativrett på alle områder. I saksfeltene asyl, innvandrings og justissamarbeid samt i sivilsaker fikk Kommissjonen delt initiativrett med medlemslandene (artikkel K4). Parlamentet (Europaparlamentet) skulle konsulteres og orienteres av Formannskapet og Kommissjonen. Dersom medlemsstatene vedtok konvensjoner innefor asyl og innvandring, kunne de velge om de ville gi Domstolen (EF-domstolen) jurisdiksjon til å tolke bestemmelser og regler dersom det forelå tvister (artikkel K3). Domstolens avgjørelser hadde allikevel ingen juridisk bindig ovenfor medlemslandene. Etter at justis- og innenrikssektoren ble formelt integrert i EU, ble samarbeidet på disse politikkområdene noe mer forpliktende, og det ga EUs institusjoner mer innflytelse. Kravet om enstemmighet og ratifikasjon av bindende avtaler av hvert medlemsland bidro imidlertid til å gjøre arbeidet svært vanskelig (Singsaas 1997:609-10).

4.1.3 Tredje fase: Amsterdam-traktaten og den videre utviklingen av samarbeidet

Amsterdam-traktaten ble signert i 1997 og trådte i kraft i 1999. Avtalen inneholdt en rekke endringer når det gjaldt samarbeid på justis- og innenriksfronten (Ahnfelt og From 2000:185). Både saksfeltet relatert til fri bevegelse av personer og området for sivile rettigheter ble overført til søyle I som et ledd i den videre utviklingen med å skape et område for "frihet, sikkerhet og rettferdighet" i Europa (artikkel 2)²⁹. Schengen-regelverket eller *aquis* ble også integrert i EUs institusjonelle rammeverk. Prinsippet om konsensus i saker relatert til den frie bevegelse av personer ble beholdt. Etter en overgangsperiode på fem år, det vil si i 2004 etter at avtalen har trådt i kraft, skal medlemsstatene ved enstemmighet vedta hvorvidt man ønsker å ta i bruk flertallsbeslutninger i grense, innvandrings- og asylspørsmål, samt i det sivilrettslige samarbeidet (artikkel 67). Fra å være politikkområder av "felles interesse" ønsker man at EU-landene i fremtiden skal fatte bindende beslutninger

også i saker relatert til fri bevegelse av personer. Rådet skal fatte beslutninger med kvalifisert flertall, etter forslag fra Kommisjonen. I tillegg vil Parlamentet konsulteres og Domstolen vil få kompetanse til å avgjøre gyldigheten av vedtak og tolkninger foretatt av fellesskapet på sakfelt innefor kapittel IV, med visse begrensinger i domstolens anledning til å fatte prejudisielle avgjørelser (artikkel 67). ”Med overnasjonal politikk når det gjelder asyl, innvandrings- og grensespørsmål vil det bli lettere å få fremgang i samarbeidet på disse områdene. Amsterdam-traktaten må derfor tolkes som en klar vilje i medlemslandene til å komme videre i samarbeidet om asyl- innvandrings- og grensekontroll. I tillegg til overnasjonalitet medfører Amsterdam-traktaten en utvidelse med hensyn til omfanget av samarbeidet” (Singsaas 1997:611-14). Den betydning som tillegges justissamarbeidet understrekes av at det i Tammerfors i oktober 1999 for første gang i EUs historie ble holdt et toppmøte som var viet det justis- og innenrikspolitiske området. Toppmøtet satte klare mål på veien frem mot en union av frihet sikkerhet og rettferdighet, blant annet tiltak for å mestre immigrasjonsstrømmer, gjensidig anerkjennelse av juridiske beslutninger, og bedre adgang til rettsapparatet innen Unionen, tettere samarbeid i bekjempelsen av kriminalitet, samt direktiver i kampen mot rasisme og andre former for diskriminering (den Boer og Wallace 2000:516-18).

4.2 Schengen-avtalen

Schengen representerte et mellomstatlig samarbeid for den gradvise fjerningen av grensekontroll på Unionens indre grenser, som en forløper til Det indre marked (Ahnfelt og From 2000:148), og kan dermed sees som ”en konkurrerende prosess til utviklingen innenfor et samlet EU” (Ahnfelt og From 1996:21). Samarbeidet er oppkalt etter en liten grenseby i Luxembourg hvor Schengen-avtalen det første elementet i samarbeidet, ble undertegnet (Ibid:54). Avtalen ble initiert av Frankrike og Tyskland i 1984. ”Siktemålet var dobbelt: For det første å skape et Europa fri for indre grenser, som formulert i Enhetsakten, og på den måten få fortgang i målsetningen om å skape ”a citizens Europe i forkant av EU”. For det andre å utvikle

²⁹ Bestemmelsene ble integrert i et nytt kapittel IV i traktaten: ”Visum, asyl, innvandring og andre politikker i forbindelse med den frie bevegelse av personer”.

samarbeidsløsninger og tiltak for å kompensere for tap av sikkerhet og kontroll ved nedbygging av grensene” (Ibid:126). Samarbeidet var basert på to konvensjoner: Schengen-avtalen og Gjennomføringskonvensjonen³⁰ (Ahnfelt og From 2000:148). Samarbeidet omfattet opprinnelig Frankrike, Tyskland og Benelux-landene (Ahnfelt og From 1996:54), og kom etter hvert også til å gjelde for Italia, Portugal, Spania og Hellas. Østerrike ble tatt opp våren 1995³¹. Den første Schengen-avtalen ble undertegnet av de fem opprinnelige deltakerlandene 14. juni 1985. Avtalen var delt i to. Første del inneholdt kortsiktige tiltak som først og fremst tok sikte på en raskere og mer effektiv grensekontroll innenfor Schengen-området. Annen del i avtalen inneholdt forslag til mer langsiktige tiltak, og la grunnen for videre forhandlinger om iverksettingen av disse (Ibid:128). Forhandlingene var vanskelige på flere punkter. Schengen-konvensjonen som iverksatte avtalen fra 1985, ble ferdig til undertegning i desember 1989, men som følge av utviklingen i Øst-Europa ble undertegningen utsatt. Etter en del usikkerhet om konvensjonens fremtid ble forhandlingene gjenopptatt i mars 1990, og avtalen ble endelig undertegnet 19. juni samme år. Kommisjonen hadde observatørstatus i arbeidet med å utarbeide Schengen-konvensjonen og var slikt sett med på å sikre at samarbeidet lå innenfor EF-retten og var i pakt med Fellesskapets intensjoner (Ibid:128-30). Fordi ratifiseringen av konvensjonen trakk ut trådte samarbeidet først i kraft 25. mars 1995.

4.2.1 Beslutningsstruktur og politikktutforming i Schengen

Samarbeidets institusjonelle løsninger før Amsterdam

Samarbeidet mellom Schengen-landene var opprinnelig av en mellomstatlig karakter hvor beslutninger om videreutvikling av regelverket ble truffet med enstemmighet og det enkelte medlemsland kun var folkerettslig bundet av avtalen. Beslutningsstrukturen som vokste frem under forhandlingene i Schengen, ble beholdt

³⁰ ”Avtale med Kongeriket Belgia, Forbundsrepublikken Tyskland, Republikken Frankrike, Storhertugdømmet Luxembourg og Kongeriket Nederland om gradvis avskaffelse av kontrollen på de felles grenser”, undertegnet i Schengen 14. juni 1985, og ”Konvensjon om gjennomføring av Schengen-avtalen av 14. juni 1985 mellom regjeringene for statene i den økonomiske union Benelux, forbundsrepublikken Tyskland og republikken Frankrike om gradvis avskaffelse av kontrollen på de felles grenser” undertegnet 19. juni 1990.

³¹ Danmark deltar ikke i beslutninger i Schengen-samarbeidet innfor søyle I, men kan etter visse betingelser få mulighet til å tiltre samarbeidet. Storbritannia og Irland er ikke parter i Schengen-samarbeidet, men kan, som Danmark etter visse betingelser få mulighet til å tiltre samarbeidet. For å kunne fortsette Schengen-samarbeidet innenfor rammen av søyle I med Danmarks blandende deltakelse og uten Storbritannia og Irland, fastsetter Amsterdam-traktaten regler som innebærer at et flertall av medlemslandene i EU kan inngå et forsterket samarbeid på et nærmere definert område (Artikkel 11).

etter ratifikasjonen av Schengen-avtalen og Schengen-konvensjonen. Eksekutivkomiteen ("*Executive Committee*") var samarbeidets øverste organ, og bestod av representanter fra alle medlemslandene, samt observatører både fra Kommisjonen og Rådet. Avgjørelser ble truffet ved enstemmighet. Formannskapet roterte hver sjette måned som i det ordinære EU-samarbeidet. Sentralgruppen ("*Central Group*") bestod av høyere embetsmenn. Gruppen hadde til oppgave å forberede vedtak i eksekutivkomiteen og hadde ansvaret for å forberede arbeidet i de ulike arbeidsgrupper og undergrupper. På enkelte saksområder saker fikk Sentralgruppen også delegert beslutningsmyndighet fra Eksekutivkomiteen. Schengen-sekretariatet var samarbeidets administrative enhet. Parlamentet og Domstolen hadde ingen myndighet i Schengen. Man hadde ingen egen domstol men et felles Kontrollorgan som bestod av to representanter fra de respektive nasjonale kontrollorganene. Kontrollorganet hadde til oppgave å påse at bestemmelsene om Schengen informasjonssystem (SIS) tekniske støttefunksjon ble anvendt i samsvar med Konvensjonens artikkel 115. Organet kunne imidlertid ikke treffe bindende vedtak (van de Rijt 1998: 60-64).

Endringer som følge av Amsterdam-traktaten

Deler av det justis- og innenrikspolitiske samarbeidet ble som tidligere nevnt etter Amsterdam-traktatens ikrafttredelse integrert i søyle I, mesteparten av Schengen aquis skulle fra samme tidspunkt integreres som en del av EU-samarbeidet. Saksfelt relatert til fri bevegelse av personer ble lagt til søyle I, mens resten av samarbeidet ble lagt til søyle III. Dette innebar at det ble opprettet nye institusjonelle rammer for Schengen-samarbeidet. Integreringen innebærer imidlertid ingen endringer i samarbeidets substansielle innhold. Bestemmelsene om samarbeidets integrering i EU-samarbeidet ble nedfelt i en egen protokoll i Amsterdam-traktaten, den såkalte "Schengen-protokollen"³². I henhold til artikkel A i protokollen, har Schengenlandene fått autorisasjon til å fortsette sitt samarbeid innenfor Unionen, forutsatt at dette skjer innenfor EUs institusjonelle og juridiske rammeverk, og med respekt for de relevante artikler i Maastricht-traktaten og Roma-traktaten.

³² "Protokol om integration af Schengen-reglene i Den Europæiske Union".

Etter Amsterdam-traktatens ikrafttredelse, overtok EUs Råd de oppgaver som etter Schengen-konvensjonen var tillagt Eksekutivkomiteen, og dennes underliggende organer. Oppgavene til Sentralgruppen samt oppgavene til Schengen-sekretariatet ble overtatt av COREPER. Oppgavene til arbeidsgruppene opprettet under Eksekutivkomiteen, ble overtatt av arbeidsgrupper under EUs Råd. Initiativretten vil for en periode på fem år være delt mellom EUs medlemsland og Kommisjonen. Etter dette får Kommisjonen initiativrett alene etter konsultasjon fra Parlamentet, slik som på andre områder i EF/ØMU-søylen. Kommisjonen vil også få ansvar for at Schengenforpliktelsene etterleves i medlemslandene (artikkel B).

Da Schengen-samarbeidet og EUs justissamarbeid for øvrig griper noe inn i hverandre, ved at utviklingen innen justis- og innenrikssamarbeidet vil kunne få betydning for Schengen-samarbeidet og vice versa, er det blitt reist spørsmål om det i videreutviklingen av nytt Schengen-regelverk i EU, vil være mulig å holde Schengenområdet adskilt fra regler utformet gjennom EUs justis- og innerikssamarbeid. Denne grenseoppgang vil EU måtte gjøre som følge av at Danmark, Storbritannia og Irland har særordninger på området (St.prp.nr. 50 (1998-1999):2:3). Artikkel B i protokollen som inkorporerer Schengen aquis inn i EUs rammeverk, fastslår at Rådet skal avgjøre den juridiske basis for hver provisjon eller avgjørelse som utgjør Schengen aquis.

4.2.2 Schengen-samarbeidets innhold på utlendingsområdet: noen hovedpunkter

Rasjonalen bak Schengen-avtalen er som nevnt ideen om kompensierende tiltak. Når de indre grensene åpnes for fri flyt av varer og mennesker, kunne indre sikkerhet kun ivaretaes hvis grensekontrollen ble kompensert for på andre en rekke andre områder. På utlendingsområdet omfatter Schengen-konvensjonen for det første kontroll ved og vilkår for inn- og utreise over ytre Schengen-grenser. Personer fra Schengen-landene skal kunne krysse de indre grensene uten noen form for kontroll (artikkel 2). På de ytre grensene skal det skal foretaes både inn- og utreisekontroll. Dette gjelder også sjøhavner og internasjonale flyplasser (artikkel 3-8)³³.

Konvensjonen inneholder videre bestemmelser når det gjelder visum og konsulært samarbeid. Det viktigste elementet i denne sammenheng er at det uttrykkes vilje til å utforme felles prosedyrer for utstedelse av visa, og til å harmonisere visumpolitikken gjennom gjensidig anerkjennelse av vedtak (artikkel 9)³⁴. Det innføres et standard-visum som er gyldig i territoriet til samtlige konvensjonsparter (artikkel 10). Visumet skal kun utstedes av konvensjonspartenes diplomatiske eller konsulære myndigheter (artikkel 12). I visse tilfeller skal det gjennomføres samråd mellom avtalepartene før visum utstedes (artikkel 17). Samrådet gjennomføres over VISION-nettverket, som er et elektronisk kommunikasjonssystem. Det står mindre i Schengen-konvensjonen om asylpolitikk enn om visum. Dette gjenspeiler at partene ikke lyktes i å bli enige om harmonisering av asylpolitikken (Ahnfelt og From 1996:76). Denne delen er ved Schengens innlemmelse i EU-samarbeidets søyle I, blitt erstattet av Dublin-konvensjonen.

Et viktig punkt i konvensjonen er opprettelse av et elektronisk informasjonssystem til bruk for politi, grensekontroll og utlendingsmyndigheter "Schengen Information System" (SIS), som av mange blir betraktet som samarbeidets "kjerne". SIS er et informasjonssystem som skal fremme og forbedre mulighetene for direkte samarbeid mellom politi, fremmed- og tollmyndigheter. Hensikten er at disse myndighetene i de respektive landene skal ha tilgang til opplysninger om personer, kjøretøyer og gods til bruk i politi- og grensekontroll, og for å utstede visa og oppholdstillatelse³⁵. Den enkelte konvensjonsparts utlendingsmyndigheter, har anledning til å gjøre oppslag og legge inn opplysninger i SIS gjennom artikkel 96 i konvensjonen.

4.3 Dublin

Parallelt med Schengen-samarbeidet så man i andre halvdel av 1980-tallet også et begynnende samarbeid alle EU-landene imellom. Dette var et adhoc- samarbeid, som

³³ Nevnte vilkår er nærmere spesifisert i den såkalte Felleshåndboken som omfatter Schengen-statenes felles regler for grensekontroll.

³⁴ Det er utarbeidet en egen instruks til dette formål (Konsulær fellesinstruks om visum).

³⁵ SIS består av en sentral enhet lokalisert i Strasbourg (CSIS) og nasjonale enheter (NSIS) i medlemslandene. I tillegg er det opprettet et eget kommunikasjonssystem som heter SIRENE, som skal sikre at forespørsler om adgang til å benytte informasjon som utveksles via SIS, skal gå tilstrekkelig hurtig mellom medlemslandene. For å ivareta denne kommunikasjonen skal hvert land opprette et eget SIRENE-kontor. (Ot.prp.nr.56 (1998-1999):9:18-21).

i likhet med Schengen-samarbeidet var klart atskilt fra EU-systemet for øvrig. Samarbeidet var, som Schengen-samarbeidet, rent mellomstatlig og omfattet en rekke ulike og til dels overlappende mellomstatlige samarbeidsgrupper og konvensjoner, deriblant Dublin-konvensjonen³⁶, som definerte regler for hvilket land som har ansvaret for behandlingen av en asylsøknad når denne fremmes hos en av konvensjonspartene (Singsaas 1997:608-9). Dublin-konvensjonen ble signert 15. juni 1990. Konvensjonen trådte i kraft 1. september 1997, mellom de 12 signerende stater; Belgia, Danmark³⁷, Frankrike, Tyskland, Hellas, Irland, Italia, Luxembourg, Nederland, Portugal, Spania og Storbritannia, en måned senere for Østerrike og Sverige, og så Finland (Kloth 2000:7). Bestemmelsene som nå omfattes av Dublin-konvensjonen, ble tidligere dekket av artiklene 28 til 38 i Schengen-konvensjonen. Etter ikrafttreddelsen av den såkalte Bonn-protokollen, har de sistnevnte bestemmelsene opphørt. Ved Amsterdam-traktatens ikrafttreddelse ble Konvensjonen videre innlemmet i EU i søyle I. På grunn av sin folkerettslige karakter må Dublin-konvensjonen erstattes med felleskapsregler innen 2004. I denne forbindelse vil Konvensjonen derfor bli revidert (Ibid:8).

4.3.1 Dublin-samarbeidets innhold

Dublin-konvensjonens formål, slik det er gjengitt i dens forord er å avverge tilfeller der en asylsøker blir sendt fra et land til et annet, uten at noen av disse tar ansvar for å undersøke søknaden, såkalte "refugees in orbit"- situasjoner. Videre skal samarbeidet søke å forhindre at asylsøkere fremmer parallelle søknader i flere land - såkalt "asyl-shopping". Dette håper man på å oppnå ved at bare én medlemsstat er ansvarlig for å behandle asylsøknader fra tredjelandsborgere. Denne bestemmelsen er nedfelt i konvensjonens artikkel 4-8, og er å betrakte som dens "hjerne". Dublin-konvensjonen er ikke ment å skulle harmonisere asyllovgivning eller asylpolitikk. Et medlemsland har anledning til selv å ta over ansvaret for en asylsøknad (artikkel 3.4) og benytte seg av "trygt tredjeland-prinsippet", i henhold til Genèvekonvensjonens bestemmelser (artikkel 3.5), - den såkalte suverenitetsklausulen. Videre åpnes det for

³⁶ "Konvensjonen om fastsettelse av hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i en medlemsstat i Det europeiske fellesskap" (97/C254/01) (St.prp.nr.38.(2000-2001):Vedlegg 1).

³⁷ Når de gjelder Danmark, har landet enda ikke ratifisert Dublin-konvensjonen.

at et medlemsland kan anse et annet medlemslands avgjørelse i en asylsak som negativ og på dette grunnlag selv innvilge asyl (artikkel 9). Det foreligger dermed ingen direkte forpliktelse til selv å anerkjenne andre lands avgjørelser i asylspørsmål. For å komme til livs problemer med implementering og tolking av regelverket, har man etablert en komité, den såkalte artikkel 18 komitéen ("*Article 18 Committee*") (Ibid:8-16). En avgjørelse av særlig viktighet i denne forbindelse, er bestemmelsen om som inneholder generelle veiledninger for implementeringen av konvensjonen³⁸. Selv om regelverket formelt ikke krever det, har de fleste land har valgt å opprette en egen "Dublin-enhet", som regel i forbindelse med medlemslandets innenriksministerium, for implementering av regelverket og praktisering av konvensjonens bestemmelser. Enkelte land har i tillegg valgt å inkorporere konvensjonen i eget lovverk. Allikevel eksisterer det betydelige forskjeller landene i mellom, spesielt med hensyn til behandlingstid og innkvartering av asylsøkere mens søknaden er under behandling. (Marinho og Schröder 2000:156-8). Videre varierer tilløpet til å benytte seg av reservasjonsmuligheter i henhold til artikkel til 3.4 og 3.5 fra land til land (Ibid:85). Det har derfor blitt pekt på at det er et behov for å forbedre rutiner og styrke samarbeidet mellom medlemslandene (Löper 2000:29). Blant annet gjennom et eget fingeravtrykkregister – det såkalte EURODAC-registeret (se 7.6).

Fremstillingen av EUs justis- og innenrikspolitiske samarbeid og Schengen- og Dublin-samarbeidet har vist hvordan disse har utviklet seg side om side og med ulik takt. Samtidig har utviklingen på ett område betydning for fremgangen på andre felt. Behovet for samordning viser seg i en økende institusjonaliseringsgrad og en sterkere tilknytning til EUs institusjoner. Utviklingen av det justis- og innenrikspolitiske samarbeidet, herunder Schengen og Dublin har ført til viktige endringer i utlendingsforvaltningens rammebetingelser nasjonalt i form av nye krav og nye muligheter. I de to neste kapitlene skal jeg ta for meg hvordan samarbeidet blir mottatt på nasjonalt nivå, og hva slags føringer det legger på utlendingsforvaltningen.

³⁸ Bestemmelse No.1/07.

5. Europeisering av utlendingsforvaltningen før ikrafttreddelsen av Schengen og Dublin

De to foregående kapitlene har tatt for seg utlendingsforvaltningens historie, virkemåte og tradisjoner for internasjonalt samarbeid, samt fremveksten av Schengen- og Dublin-samarbeidet og det justis- og innenrikspolitiske samarbeidet innen EU. I en analyse av drivkreftene bak Norges forhold til EU-samarbeidet om innvandrings- og asylspørsmål er det naturlig å skille mellom tiden før Norges tilslutning til samarbeidet og tiden etter Norges avtale om Schengen og Dublin trådte i kraft (Bull 1999:65). Dette fordi prosessen med å tilpasse Norge til Schengen og Dublin startet før Norge deltok i det operative samarbeidet, gjennom deltakelse i forhandlinger og arbeidet med å implementere regelverket. Denne deltakelsen kan ha hatt betydning for den senere tilpasningen. Selv om studiens hovedfokus er på de tilpasninger som har funnet sted etter at Norge tok del i det operative samarbeidet, vil jeg derfor argumentere for at årene før endringen i tilknytningsforhold for alvor gjorde seg gjeldende også bør inkluderes. I tråd med dette ønsker jeg for det første å fokusere på veien fra Schengen- og Dublin-forhandlingene startet frem til regelverket var ferdig implementert. Da dette er prosesser som henger nøye sammen, har jeg funnet det mest hensiktsmessig å behandle dem, og hvordan de til sammen har vært med på å prege Schengen/Dublin/EU-tilpasningen som har funnet sted, innenfor samme kapittel. Kapitlet består dermed av to hoveddeler. I del én følger jeg forløpet til de ulike forhandlingene. Da forhandlingene om norsk Schengen- og Dublin-tilknytning kan sies å ha foregått i tre omganger, har jeg valgt å dele prosessene i ”Schengen I” og ”Schengen II” -forhandlingene og Dublin-forhandlingene. Til slutt vil jeg fokusere på selve implementeringsarbeidet, dets organisering og forløp.

5.1 Norsk tilknytning til Schengen og Dublin, fra forhandlinger til avtale

5.1.1 "Schengen I"

Etter at Danmark ble med i EF fra 1973, kom det nordiske samarbeidet stadig mer til å bli preget av nødvendigheten av en EF- tilpasning. Denne tendensen ble ytterligere forsterket med Enhetsakten fordi dennes regler, blant annet om fri bevegelse og arbeidskraft, kunne komme i konflikt med Danmarks forpliktelser til yttergrensekontroll i henhold til Den nordiske passunionen. "Da Norge, Finland og Sverige forhandlet om medlemskap i EU i 1993-94, var justis- og innenrikssamarbeidet i liten grad forhandlingsgjensstand. Ettersom samarbeidet var relativt nytt også i EU-sammenheng, forelå det knapt noe regelverk og ta stilling til. At Danmark hadde søkt om medlemskap i Schengen, ble fra norsk side i denne perioden tillagt liten vekt (...). Da det kort tid etter den norske folkeavstemningen ble klart at Schengen-samarbeidet faktisk ville tre i kraft tidlig på våren 1995 var det imidlertid åpenbart at Norge kunne komme i en klemme: Dansk medlemskap fremstod ikke lenger som fjern fremtidsmusikk. Dermed ville også spørsmålet om Svensk og Finsk medlemskap bli aktualisert, med de følger det kunne få for hele Den nordiske passunionen". For den norske regjeringen som var begynt å føle seg isolert fra den europeiske utviklingen, fremstod det nordiske samarbeidet som et av de få forbindelsesledd vi fortsatt hadde igjen, noe som gjorde det ekstra viktig å holde på dette (Bull 1999:66-7). Fra norsk side ble det derfor drevet et hektisk diplomati, som også inkluderte utlendingsforvaltningen, og som resulterte i nedsettelsen av en nordisk embetsmannsgruppe (intervju). Denne utarbeidet en rapport som belyste de praktiske og formelle forutsetningene for å videreføre den frie bevegelse i Norden. På bakgrunn av denne rapporten kom de nordiske statsministrene med en erklæring 27. februar 1995 der viktigheten av å bevare den frie bevegelse i hele Norden ble understreket. Samtidig ble det uttalt:

"Statsministrene bemærker, at de beste forutsætninger for en videreførelse av fri bevegelse, herunder passfrihet, i Norden innefor rammene af et videre europæisk samarbeide om grænsekontroll m.v., oppnås ved en fælles positiv nordisk holdning til medvirken i Schengen-samarbeidet"³⁹, "

³⁹ "Den nordiske passunion i en europeisk sammenheng" (St.prp.nr.42 (1996-1997): Vedlegg 7).

Dermed var det i praksis åpnet for medlemskapsforhandlinger mellom de nordiske EU-landene og Schengen-landene, under forutsetning av at det ble funnet en assosieringsordning for Norge og Island. ”Innledningsvis gjaldt det å overbevise Schengen-landene om at Schengen-medlemskap for de nordiske EU-landene uten at Norge ble inkludert i samarbeidet, vanskelig kunne gi den effektive yttergrensekontrollen som Schengen-konvensjonen krevde. Det viste seg å være nokså enkelt” (Ibid:67-8). Forutsetningen for å fortsette med videre forhandlinger var imidlertid at Norge sa seg villige til å godta hele Schengen aquis. Videre ble det bestemt at norske tjenestemenn skulle innvilges observatørstatus i Schengen fra mai 1996 (Bay Larsen.1997:21). Representanter fra UDI deltok fra et tidlig tidspunkt i visumarbeidsgruppen (intervju).

Noe av det første som ble gjort i Norge fra embetsverkets side, var å gjennomgå Schengen-regelverket. De ansvarlige fagmyndigheter opprettet referansegrupper til gjennomgang av sine deler av Schengen aquis’et. Organiseringen av referansegruppene fulgte organiseringen av arbeidsgruppene innenfor Schengen-samarbeidet. Under enkelte av referansegruppene valgte man å nedsette parallelle undergrupper. Ved sammensetningen av gruppene gikk man samtidig inn for å se hen til organiseringen av tilsvarende grupper i interimperioden, da Norge møtte som observatør i EU-landenes samarbeid under tredje søyle. På utlendingssiden ble det ved UTA i JD nedsatt en referansegruppe for personbevegelse samt en undergruppe for grensekontroll⁴⁰ (internt dokument). Her var også representanter fra UDI involvert (intervju). Det ble foretatt foreløpige tilpasninger av lovverket og man innførte visumplikt ovenfor nye land som stod på EUs visumliste (intervju). Videre begynte man å arbeide med mer praktiske problemstillinger knyttet til visumproblematikken. Dette dreide seg først og fremst om å finne ut fra hvilke land norske myndigheter ønsket å få søknader sendt hjem i henhold til konsultasjonsprosedyrene, og hvordan en kunne gjøre utenriksstasjonene bedre i stand til å avgjøre flere saker selv. For å imøtekomme kravet om at kun utstedt

⁴⁰ For øvrig ble det opprettet referansegrupper på områdene SIS, politi og sikkerhet, rettslig samarbeid, utenriks/eksterne forhold, samt traktater og regelverk.

fagpersonell skal ha viseringsmyndighet, måtte man finne systemer for hvordan folk kunne få fremmet sine søknader til tross for at de honorære konsulatene ikke lenger kunne utstede visum. Selv om det var norsk UD som formelt inngikk disse avtalene, var man fra UDIs side involvert i kartleggingen av behovet for å bli representert på bakgrunn av hvor man har søkere fra (intervju).

Det første offisielle forhandlingsmøte om Samarbeidsavtalen mellom samtlige Schengen-land og alle de nordiske land, fant sted 18. juli 1996. Forhandlingene ble ført med en Schengen-positiv Arbeiderparti (AP)-regjering ved roret. Fra norsk side var det justisministeren som var ansvarlig for forhandlingene. Forhandlingssekretariatet ble ledet av UTA i JD. EU-ambassadøren i Brussel var forhandlingsleder, mens daværende ekspedisjonssjef i UTA var nestleder. Forhandlingene ble ført i arbeidsgruppen ”traktater og regelverk” hvor man fra utlendingsområdet var inne med representanter både fra UTA og UD (intervju). Noe unntak fra de materielle reglene for Schengen-samarbeidet, var ikke aktuelt for Norge og Island. Man hadde på politisk nivå få betenkeligheter til avtalen, dessuten fryktet man, på bakgrunn av erfaringene fra EØS- og EU-forhandlingene, at man ville mislykkes med en ”à la carte-holdning”, og at man med en slik innstilling ville komplisere forhandlingene om de institusjonelle løsningene for samarbeidet. På den andre siden ønsket Norge å få direkte innpass i Schengen-samarbeidets mange fora. Videre ville man ha gjennomslag for at man ikke automatisk skulle bli bundet av vedtak fattet av de ordinære Schengen-landene (Bull 1999:67-9), og at samarbeidet under Den nordiske passunion skulle fortsette som før.

Forhandlingene ble avsluttet i desember 1996, med en påfølgende Stortingsbehandling i vårsesjonen 1997. ”Etter en viss innledende nøling fra Kristelig folkeparti (KRF), Venstre (V) og Senterpartiet (SP) falt disse ned på et nei i voteringene i Stortinget om den norske Schengen-avtalen (...). Sosialistisk Venstreparti (SV) og Rød valgallianse (RV) var konsekvent imot fra første stund. Motstanderne fremhevet særlig det de så som betenkelige sider med grensekontroll og politisamarbeidet i Schengen, samtidig som det ble uttrykt frykt for å bli bundet av

en strammere innvandringspolitikk. Det ble også stilt spørsmål ved om de institusjonelle løsningene som regjeringen hadde fremforhandlet seg til, var i overensstemmelse med grunnloven. De i AP som hadde vært mot EU-medlemskap, men for EØS, gikk derimot inn for Schengen-avtalen. De så avtalen som et eksempel på den type sektoravgrenset samarbeid med EU som de mente måtte være alternativet til EU-medlemskap (...). Stortinget ga sitt samtykke til ratifikasjon våren 1997. Schengen-opposisjonen på Stortinget hadde ønsket hele saken utsatt til etter Stortingsvalget høsten 1997. Regjeringen og dens støttespillere på Stortinget ble beskyldt for å kjøre Samarbeidsavtalen igjennom for å hindre at Schengen-samarbeidet skulle bli et tema i valgkampen. Opposisjonen ville ha både kostnads- og grunnlovsspørsmål nærmere utredet” (Ibid). Blant annet ble det hevdet at ratifikasjon av Samarbeidsavtalen bare kunne skje ved endring av Grunnloven i henhold til dennes § 112, og at Grunnloven dermed var til hinder for at Samarbeidsavtalen kunne ratifiseres (Eskeland 1997:14). Videre mente opposisjonen at man burde se hvordan det gikk med EUs forhandlinger om revisjon av sitt traktatverk (Bull 1999:67-9).

5.1.2 ”Schengen II”

Etter at det i 1997 ble vedtatt at Schengen skulle integreres i EU, måtte Schengen-samarbeidet slik det fremstod i sin opprinnelige form, som et mellomstatlig samarbeid utenfor EU, avvikles. Dette gikk i første rekke på praktiske spørsmål. Samtidig pågikk prosessen med gjennomgåelse av regelverket for å identifisere hvilke type regelverk som skulle taes med over i EU. Her hadde man to parallelle prosesser. En prosess pågikk Schengen-landene imellom, hvor Norge med representanter fra utlendingsforvaltningen også deltok. Videre hadde man en tilsvarende prosess internt i EU, hvor Schengen-landene og EU-landene gjorde hver sin del av jobben. I begge leire pågikk det dragkamper gjennom en ganske lang tid - ikke bare om hvilken del av Schengen-regelverket som fortsatt skulle være med i EU, men også i hvilken grad dette var regelverk som Norge og Island fortsatt skulle være knyttet til. For Norge var det viktig å sikre at Schengen-regelverket i størst mulig grad ble overført som en enhet. I en viss periode ønsket EU fra sin side å definere en mindre del av regelverket som Schengen-regelverk en det som opprinnelig var initiert i konvensjonen, noe som ville gjort Norge og Islands kopling til det som var

Schengen-relevant i EU snevrere. Derfor ble det jobbet ”veldig aktivt fra Norsk side med å videreføre Schengen-regelverket i størst mulig grad” (intervju).

Etter at det i 1997 ble vedtatt at Schengen skulle integreres i EU, ble det videre klart at Norge måtte komme til å reforhandle sin institusjonelle tilknytning til Schengen-avtalen. Schengen-protokollen åpnet også for at det ble inngått en avtale med Norge på grunnlag av Samarbeidsavtalen, og Norge kom dermed på nytt i Schengen-forhandlinger. Fra EUs ståsted utelukker Unionens traktater ikke-medlemsland fra å delta i EUs Råd. Deltakelse for Norge og Island i Rådet når de behandler Schengen-spørsmål, ville derfor ikke være mulig uten traktatendring. Samtidig hadde man på EU-hold forpliktet seg til gjennom Amsterdam-traktatens Schengen-protokoll, å finne en måte å videreføre Norge og Islands deltakelse etter at Rådet overtok ansvaret. Norge på sin side hadde i mellomtiden ny nei-regjering bestående av KRF, V og SP. I sin tiltredelseserklæring vektla imidlertid regjeringen at Norges forpliktelser som følge av Samarbeidsavtalen skulle overholdes. Videre ønsket regjeringen å ta opp tråden fra forrige Stortingsbehandling og foreta en konstitusjonell vurdering av de spørsmål som knyttet seg til en ny Schengen-avtale, og oppnevnte en referansegruppe bestående av fem uavhengige juridiske eksperter. Gruppens konklusjon var at det var konstitusjonelt holdbart for et alminnelig flertall på Stortinget å godkjenne avtalen (St.prp.50 (1998-99):1:1-2).

I forhandlingene med EU om Avtalen om de institusjonelle løsningene⁴¹, ble forhandlingene ledet fra UD, noe som må tilskrives forhandlingenes tekniske og lite materielle karakter. I tillegg deltok representanter fra JD hvorav en fagansvarlig fra UTA. UTA var dermed eneste fagansvarlige under disse forhandlingene (intervju). Det norske utgangspunkt i disse forhandlingene, var å videreføre Norges rettigheter etter Samarbeidsavtalen. Utfordringen var å knytte Norge og Island på folkerettslig grunnlag til deltakelse i et Schengen-samarbeid som for medlemslandenes del nå skulle foregå innenfor EU, og der EUs institusjoner på nærmere definerte områder

41 ”Avtale inngått mellom Rådet for Den europeiske union og Republikken Island og Kongeriket Norge om de sistnevnte statenes tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket”.

hadde fått overført myndighet fra medlemslandene. Det ble tidlig i forhandlingene klart at man ikke kunne bruke som mønster andre avtaler som EU har inngått med andre tredjeland, og at det måtte søkes en løsning spesielt for den konkrete situasjon, en såkalt "sui genesis-løsning". Videre var det avgjørende for regjeringen at EUs institusjoner ikke skulle få myndighet i Norge, verken med hensyn til adgangen til å fastsette bindende vedtak, eller til å føre kontroll (St.prp.50(1998-1999):2:6-7). Mens fokuset i den første avtalen var rettet mot deltakelse på alle nivåer og størst grad av likebehandling totalt sett, var den primære målsetningen i avtale nummer dermed to å sikre best mulig institusjonelle løsninger, samt å sikre en videreføring av Norges deltakelse i Schengen (intervju). Forhandlingene ble avsluttet ved utgangen av 1998. Avtalen ble ratifisert av Stortinget våren 1999. Bare SP og SV stemte imot (Stortingets tidende 1998-1999). Kritiske røster hevdet at det Schengen-positive Stortingsflertallet tvang en Schengen-fiendtlig sentrums-regjering til å gjennomføre forhandlingene (Bull 1999:70), og at Regjeringen "la seg flat" for Stortinget for å "sikre taburettene"(Mathiesen 2000:30).

5.1.3 Dublin

Allerede gjennom forhandlingene om Samarbeidsavtalen ble det klart at Norge og Island måtte ha en form for tilknytning til Dublin-konvensjonen. Dette skyldtes blant annet at Schengen-konvensjonens regler om ansvar for behandling av asylsaker opphørte å eksistere fra og med Dublin-konvensjonens ikrafttredelse den 1. september 1997. For å oppfylle kravet innen Schengen-avtalen om at kun ett land skal være ansvarlig for behandling av en asylsøknad, var det derfor helt fra begynnelsen en forutsetning at også Norge og Island hadde en tilknytning til Dublin-konvensjonen for å kunne delta i det videre Schengen-samarbeidet. Videre burde Norge knytte seg til Dublin-konvensjonen før Schengen-reglene ble iverksatt operativt i Norge (intern rapport). EUs Råd vedtok i mai 2000 et forhandlingsmandat for Kommisjonen. Kartleggende drøftelser fant sted i løpet av sommeren (St.prp.nr.38 (2000-2001):2:1).

I forhandlingene om Tilknytningsavtalen ble disse ledet fra UD, med en nestleder fra JD. Dublin-forhandlingene var en viktig forhandlingsprosess primært for UTA i JD og for nå INN i KRD fordi det gikk direkte på utlendingsområdets spørsmål. Dermed var det viktig ”å være tungt inne i forhandlingsprosessen” (intervju). Fokuset i Dublin-forhandlingene var at man skulle knytte seg til det gjeldende regelverket og gjøre Norge mest mulig likestilt med EU-landene i den muligheten man hadde til å bruke og anvende dette. Det var videre en viktig målsetning å få lov til å være med på EURODAC-samarbeidet (intervju). Det var et sterkt ønske fra norsk og islandsk side å få en sui genesis-løsning også i Dublin sammenheng. Dette var imidlertid ikke mulig så lenge Rådet ikke hadde gitt Kommisjonen mandat om å fremforhandle en slik løsning. Både i forhold til de diskusjoner man hadde innad i EU i forkant av forhandlingene om Samarbeidsavtalen, men også i forhold til andre interessenter som ønsker seg samme avtale som Norge og Island, var det derfor umulig å gå inn på en sui genesis løsning en gang til (intervju). Tilknytningsavtalen muliggjør imidlertid norsk tilknytning til både nåværende og fremtidige vedtak på området (St.prp.nr.38 (2000-2001):2:2).

Tilknytningsavtalen ble fremforhandlet i desember 2000. De nødvendige lovendringene for gjennomføring av Dublin-konvensjonen var allerede foretatt, slik at konvensjonens regler kunne benyttes av Norge fra den tid en avtale om norsk tilknytning til konvensjonen trådte i kraft (intern rapport). Forhandlingsprosessen om tilknytningen gikk derfor svært raskt, på noen få måneder før KRD la frem en Stortingsproposisjon til Stortinget høsten 2000. Undertegningen av avtalen fra EU-siden ble først foretatt etter intern godkjenning av avtalen. Å avvente fullbyrdelsen av EUs interne prosedyre med sikte på undertegning, kunne innebære en utsettelse av ikrafttredelsen. I lys av ønsket om ikrafttredelse av Tilknytningsavtalen før det operative Schengen-samarbeidet trådte i kraft, valgte derfor Regjeringen å forlegge avtalen for Stortinget før den ble undertegnet (St.prp.nr.38 (2000-2001):2:1). Avtalen ble ratifisert av Stortinget i februar 2001– en drøy måned før det operative samarbeidet med EU om Schengen og Dublin trådte i kraft. Bare Senterpartiet og Sosialistisk venstreparti stemte imot (Stortingets tidende 2000-2001).

5.2 Implementeringsfasen

5.2.1 *Nordisk Samarbeid om implementeringsarbeidet*

Ved undertegningen av Samarbeidsavtalen ble det bestemt at alle de nordiske land skulle tiltre det operative samarbeidet fra samme tidspunkt. Fordi alle de fem nordiske land dermed måtte implementere Schengen-regelverket parallelt (intervju) fant man det naturlig å samarbeide om dette arbeidet. I tillegg ble man enige om å utveksle samtlige rapporter og utredninger som forelå i de respektive land. På norsk initiativ ble det opprettet en egen nordisk Schengen-styringsgruppe, Den nordiske koordineringsgruppe (DNK), som hadde det praktiske og operative ansvaret for implementeringen i alle fem respektive land, og sørget for den nødvendige samkjøring landene imellom (internt notat). Felles nordiske fremstøt ovenfor EU før man fikk lov til å tre inn i det praktiske samarbeidet ble også tatt opp her. ”Vi snakket i stor grad om at vi drev parallelle prosesser” (intervju). Arbeidet med å implementere Schengen i Norge ble innrettet slik at den norske organisasjonsformen var tilpasset det nordiske samarbeidet (internt notat).

5.2.2 *Implementeringsprosjektet*

Bruken av Schengen-regelverket krevde meget omfattende forberedelser. For å iverksette Schengen-avtalen og Dublin-konvensjonen ble det opprettet to selvstendige prosjekter med prosjektorganisasjon, styringsgruppe, prosjektleder og prosjektgruppe (intervju). Ansvaret for koordineringen både av selve implementeringsprosjektet og forberedelsesarbeidet ble lagt til JD. Dette ble sett som en ”betydelig oppgave for departementet” (intervju). KRD ble først involvert i arbeidet på et senere tidspunkt. UTA hadde en egen representant både i styringsgruppen og i prosjektgruppen (internt notat). Mens det ene prosjektet jobbet med å bygge opp en SIS-løsning og et SIRENE-kontor, skulle det andre prosjektet ta seg av alt det øvrige (intervju). Dette siste prosjektet ble organisert gjennom flerfoldige arbeidsgrupper, som skulle gå igjennom faglige spørsmål på en lang rekke definerte områder⁴² (internt notat). Representanter fra UDI deltok i SIS-prosjektet. I det store implementeringsprosjektet

⁴² Disse var informasjon, opplæring, reglementer /instrukser infrastruktur/utstyr, COSS, tverrfaglig samarbeid, samarbeid indre grense, statistikk /rapportering, asyl og visum.

i 1999 deltok tjenestemenn fra UDI i alle undergrupper og lagde sluttproduktet i to av gruppene; undergruppe 9 ”asyl” og 10 ”visum” (intervju).

Ansvarsområdet for undergruppe 10 var visumsamarbeid, inn- og utreisekontroll samt øvrige spørsmål på utlendingsfeltet som ble omfattet av Schengen-samarbeidet. Arbeidet i gruppen bestod i hovedsak av utarbeidelse av rundskriv og retningslinjer, oversettelse og tilretteleggelse av aktuelle skjemaer, samt oversettelse og tilretteleggelse av Felleshåndboken og Konsulærinstruksen. I tillegg skulle gruppen vurdere ytterligere implementeringstiltak innenfor sitt område, og fremme forslag om hvordan disse burde gjennomføres (intern rapport). Når det gjaldt Felleshåndboken og Konsulærinstruksen diskuterte man hvorvidt det hadde vært hensiktsmessig å lage en nasjonal variant av denne. Konsulærinstruksen omformes av hvert formannskap som kommer, og bærer derfor preg av svært ulike administrative tradisjoner, noe som til tider gjør den til et ”svært tungt verktøy å bruke”. Man vurderte det imidlertid dit hen at dette dreide seg om felleskaplige verktøy, og at det virket mot sin hensikt hvis alle land skulle referere til hver sin nasjonale variant (intervju).

Undergruppe 9 skulle være ansvarlig for ulike implementeringsoppgaver knyttet til Schengen-relatert asylsamarbeid. Gruppen skulle diskutere praktiske spørsmål som reiste seg i samarbeidet mellom landene med hensyn til å fastslå hvilke land som har plikt til å behandle en søknad om asyl. Som for undergruppe 10 dreide dette seg i første rekke om utarbeidelse av rundskriv og retningslinjer, vurdering, oversettelse og tilrettelegging av standardskjemaer som skulle taes i bruk av norske myndigheter, samt vurdere øvrige implementeringstiltak. Sentralt for dette arbeidet var Norges tilknytning til Dublin-konvensjonen. Arbeidet i denne gruppen ble dermed utsatt til Norges tilknytning til konvensjonen var klarert. De nødvendige lovendringene for gjennomføring av Dublin-konvensjonen var da allerede gjennomført (intern rapport).

I gruppen ”tverrfaglig samarbeid” ble samarbeid på tvers av etatene innefor grensekontroll vurdert. Som følge av Schengen-implementeringen ville samhandlingsmønsteret mellom UDI og UD i visumsaker endres, og disse måtte

derfor gjennomgås. Samarbeidsrutinene mellom politiet og UDI ble også evaluert. Blant annet gikk man igjennom hvilke arbeidsoppgaver som skulle ligge hos politiet og hvilke oppgaver som skulle ligge i UDI. Fremtidige samhandlingsrutiner ble også vurdert (intern rapport). Undergruppen ”opplæring” fikk i oppdrag å utarbeide en samlet plan for alle opplæringstiltak som følge av Schengen–implementeringen. Det ble lagt vekt på å gjennomføre en opplæring som skulle sikre at ”kompetansen er sikret til implementering”. Etter denne første opplæring burde Schengen–regelverket bli en ”naturlig del av grunnutdanningen og i nødvendig grad etter- og videreutdanningen for de respektive etater og funksjoner som vil ha en kontrollfunksjon etter Schengen regelverket” (intern rapport).

Et arbeid som pågikk delvis i undergruppene delvis parallelt med deres arbeide, var arbeidet med å transformere Schengen-regelverket inn i norsk regelverk. Mens man i Danmark valgte å gjøre hele Schengen-regelverket til dansk lovgivning, besluttet man fra norsk hold å flette Schengen aquis inn i egen lov og forskrift (intervju). På grunnlag av dette gikk JD til Stortinget med Odelstingsproposisjon nr. 56 (intervju).

5.2.3 Intern implementering i UDI

I tillegg til deltakelse i SIS-prosjektet og å være ansvarlig for sluttproduktet i to av gruppene i det store implementeringsprosjektet, fikk UDI også ansvar for artikkel-96 oppslag og for et immigrasjonsprosjekt som foregikk internt i direktoratet, her deltok også personer fra UTA og politiet” (intervju). ”System-implementeringen av VISION ble videre skilt ut som et eget prosjekt i UDI ”. Her deltok og folk fra UD som jobbet med kommunikasjonsløsninger mot utenriksstasjonene (intervju). Det var også direktoratet som på de fleste plan stod for implementeringen av Tilknytningsavtalen (intervju). I UDI jobbet man parallelt i en egen arbeidsgruppe i JURA som kom med forslag til organisering av arbeidet med Dublin-konvensjonen i direktoratet. I desember 2000 ble Norge godkjent av Rådet og fikk anledning til å starte opp 25. mars 2001.

I løpet av 1990-tallet ble dermed Norges tilknytning til Schengen og Dublin endret flere ganger. Både Samarbeidsavtalen, Avtalen om de institusjonelle løsningene og Tilknytingsavtalen utgjorde nye tilknytningsformer for Norge. Norske myndigheters ønske om å beholde det nordiske samarbeidet utgjorde en viktig motivasjonsfaktor for å gå inn i samarbeidet. Ulikt handlingsrom som følge av varierende grad av press både utenfra og hjemmefra ser ut til å ha virket inn på de ulike regjeringers skiftende argumentasjon i debatten om norsk Schengen- og Dublin-tilknytning. På grunn av sin nokså tekniske karakter medførte selve forhandlingsprosessen liten grad av deltakelse fra de underliggende etater. Etter at avtalene var inngått møtte embetsverket krav om deltakelse i gjennomføring av implementeringsarbeidet. Dette var et svært omfattende arbeide som krevde mye ressurser. At, man valgte å oversette de aktuelle håndbøker til norsk og inkorporere regelverket i eksisterende norsk lovverk, er en indikasjon på at dette var et arbeid som ble sett som en viktig oppgave. En viss grad av tilpasning fant altså sted før Norge tik del i det operative samarbeidet. Tilpasningene etter at samarbeidet formelt trådte i kraft vil bli redegjort for i neste kapittel.

6. Europeisering av utlendingsforvaltningen etter ikrafttreddelsen av Schengen og Dublin: Tre typer endringer

Kapittel fem viste at Schengen/Dublin/EU har blitt viet mer oppmerksomhet i utlendingsforvaltningen siden midten av 1990-tallet. Etatene har siden dette tidspunkt i økende grad anvendt ressurser i forbindelse med Schengen/Dublin/EU-relatert arbeid. Kapittelet demonstrerer at utlendingsforvaltningen dermed til en viss grad var europeisert også før Norge tok del i selve det operative samarbeidet om Schengen og Dublin. Mens det før 2001 i stor grad var opp til norske myndigheter hvorvidt det skulle foretas en europeisering av nasjonale institusjoner, har imidlertid EUs mulighet til å påvirke norske forvaltningsorganer økt etter at avtalene har trådt i kraft. I det følgende kapittel vil europeiseringen av UDI og de etater direktoratet samarbeider med som har skjedd etter Schengen og Dublin-avtalens ikrafttredelse stå i sentrum. Kapittelet vil derfor i første rekke være en presentasjon av EU-relaterte endringer som direktoratet har opplevd fra og med 2001. Disse endringene vil bli delt inn i ytre og indre organisasjons- og prosessendringer samt policyendringer. I motsetning til organisasjonsendringer som i hovedsak tar for seg nye krav og muligheter, endringer i formell struktur, ressurstilførsel og muligheter for opplæring, så fokuserer prosessendringer på endringer i deltakelsesmønster, hvordan arbeidet gjennomføres og prioriteres, innflytelse og samhandlingsmønster. Dette er hva som faktisk viser seg i organisasjonsstrukturen. Utgangspunktet for denne inndelingen har vært det klassiske skillet i statsvitenskapen mellom polity, politics og policy. Mens organisasjonsendringer kan sees på som endringer i polity, kan prosessendringer sies å være endringer i politics.

6.1 Organisasjonsendringer

Med organisasjonsendringer menes her endringer i direktoratets rammeverk eller formelle og uformelle struktur. Denne typen endringer er som nevnt delt inn i indre og ytre organisasjonsendringer. Med begrepet ytre organisasjonsendringer henvises

det til at UDI sammen med de etater direktoratet samarbeider med har blitt knyttet opp mot EU på en ny måte. Tjenestemennene fra direktoratet og dets samarbeidspartnere har fått tilgang til deler av EU-systemet som man ikke hadde tidligere. UDI har med andre ord fått en ny organisatorisk kopling og et nytt nettverk siden Schengen- og Dublin-avtalen trådte i kraft. Koplingene man hadde til Schengen før samarbeidet ble innlemmet i EUs søyle I og Norge deltok aktivt i det operative samarbeidet, er også tatt med her. I tillegg har direktoratet fått tildelt enkelte nye oppgaver. I tråd med kapittel fem betegnes Samarbeidsavtalen fra 1996 for ”Schengen I”, mens Avtalen om de institusjonelle løsninger fra 1998, kalles ”Schengen II”. Siden det er i Schengen- og Dublin-avtalene man finner den formelle forankringen for den endrede koplingen til EU, kan man argumentere for at avtalene i seg selv dermed er en ytre organisasjonsendring. I henhold til kapittel 1 har jeg imidlertid valgt å behandle avtaleverket som en uavhengig variabel, Schengen- og Dublin-avtalen behandles dermed ikke i denne delen av studien. Indre organisasjonsendringer omfatter endringer i direktoratets og dets viktigste samarbeidspartneres formelle (indre) organisasjonsstruktur. Det kan også hevdes at endringer den institusjonelle kontekstens formelle struktur vil kunne føre til endringer i samhandlingsmønsteret med direktoratet, og således representerer en ytre organisasjonsendring for UDI. Jeg har likevel valgt å behandle dette som en indre organisasjonsendring.

6.1.1 Ytre organisasjonsendringer

Kopling til Schengen-samarbeidets organer, EUs Råd og Kommisjonen

”Schengen I”

Norge deltok fra mai 1996 som observatør i Schengen-samarbeidet med ”fulle møterettigheter” (intervju). Før samarbeidets innlemmelse i EUs søyle I var Schengen-samarbeidet og dets organer, deriblant Schengen-sekretariatet, som vist en egen institusjon. Møtene fant sted i et eget bygg, og sekretariatet var tilsatt av Schengen-landene. Norge var dermed ikke direkte knyttet til EUs justis og innenriks-politiske samarbeid før Schengen ble innlemmet i EU (intervju). Samarbeidsavtalen ble da også fremforhandlet med det utgangspunkt at samarbeidet foregikk utenfor EU

(St.meld.nr.42 (1996-97):1:3). Ifølge artikkel to i Samarbeidsavtalen skulle Norge delta i alle Schengens ulike fora, i første rekke Eksekutivkomiteen, Sentralgruppen og i Kontrollorganet for SIS. Norge hadde ikke stemmerett, men deltok i drøftelsene og fremmet forslag. I den ”gamle” Schengen-organisasjonen møtte dermed Norge i full skala, sammen med de andre Schengen-landene og drøftet alle spørsmål selv om man ikke fikk være med å delta i selve beslutningene, og man opererte med en felles agenda (intervju). Representantene som deltok fra Kommisjonens side var dermed i mye større grad for observatører å regne enn det Norge og Island var (intervju).

”Schengen II”

Etter integreringen av Schengen i EU, ble Schengen-samarbeidets organer, dets myndighet og funksjoner som nevnt overført til EUs Råd. Den endrede institusjonelle rammen for Schengen-samarbeidet gjorde det nødvendig med endringer i rammene også for norsk og islandsk deltakelse i Schengen. Den viktigste institusjonelle nyvinningen var at det ble opprettet et Fellesorgan (*”Mixed Committee”*) bestående av medlemmer fra Norge, Island, EUs Råd og Kommisjonen (artikkel 3 Avtalen om de institusjonelle løsningene). Organet skiller seg fra Norges øvrige samarbeid med EU, ved at det gir Norge mulighet til å komme i direkte kontakt med samtlige medlemmer i EUs Råd, både på ministernivå samt embets- og ekspertnivå, og ikke bare med formannskapet eller Kommisjonen som vanligvis, avhengig av saksfelt, representerer Unionen utad. Til forskjell fra under Samarbeids-avtalen er dette imidlertid ikke et påbud fra EU, men en mulighet Avtalen om de institusjonelle løsningene åpner for. Siden Rådet skal erstatte det samarbeid som foregikk i Eksekutivkomiteen, kan Norge heller ikke forlange at EU-landene ikke skal utveksle synspunkter seg i mellom i Rådet. Imidlertid er det nedfelt i avtalens fortale at Norge skal involveres i de substansielle drøftelsene gjennom Fellesorganet. Organet skal løpende behandle alle saker, som anvendelse av Schengen-reglene og videreutviklingen av regelverket. Fordi verken Kommisjonen eller Domstolen, har myndighet i Norge i Schengen-sammenheng, er det videre Fellesorganets oppgave å legge til rette for en enhetlig anvendelse av regelverket samt fungere som et organ for

tvisteløsning⁴³. Fellesorganet møtes på ekspert- embets- og ministernivå. På ekspertnivå skal det land som har formannskapet i EU også ha formannskapet organet. På embets- eller ministernivå bytter Norge og Island og EU hvert halvår på å inneha formannskapet i Fellesorganet (St.prp.nr.50 (1998-1999):1:1-3) sammen med det aktuelle presidentskap i Rådet. Norge har som i den gamle Schengen-organisasjonen deltakelsesrett, forslagsrett men ikke stemmerett. Skal et norsk forslag resultere i nytt lovverk, må det fremmes av et av EU-landene eller Kommisjonen etter at det har blitt fremmet av Norge. Norges deltakelse begrenser seg forøvrig til det som gjelder implementering og videreutvikling av regelverket (Ibid:10-13).

Schengen-samarbeidet er på mange måter et tettere samarbeid enn EU-samarbeidet på justis- og innenriksområdet. Som vist pågikk det tidligere både et visumsamarbeid i EU og et visumsamarbeid i Schengen. Imidlertid hadde man i Schengen kommet lengre med dette samarbeidet, blant annet fordi man her ikke trengte å ta hensyn til Storbritannia og Irlands reservasjoner. Der Schengen har vært ”videre enn EU”, har Norge og Island derfor blitt tatt med fullt ut i de aktuelle samarbeidsfora da disse ble overført til Unionen. Dette gjelder blant annet visumgruppen og gruppen for grensespørsmål, to ”tunge” arbeidsgrupper i Schengen-sammenheng og med omfattende regelverk mellom Schengen-landene. På andre områder hvor EU har vært ”videre enn Schengen”, og hvor det fantes arbeidsgrupper innen EU også før Schengens integrering, har man måttet jobbe hardere for å overbevise EU om at dette er Schengen-relevant og at Norge dermed bør få innpass. Eksempel på hvor man har lyktes med å få innpass er blant annet EUs arbeidsgruppe som omhandler ulovlig innvandring, CIREFI⁴⁴. En annen arbeidsgruppe hvor man ikke har lyktes like godt er arbeidsgruppen ”Expulsion” knyttet til tilbakekallelse og utsendelse av asylsøkere. Her har man kun blitt invitert på ett møte (intervju) (For øvrig henvises det til vedlegg:7).

⁴³ Norge plikter imidlertid holde Fellesorganet informert om forvaltningspraksis og rettspraksis på området. Videre har Norge anledning til å fremme innlegg for Domstolen på lik linje med EU-landene.

⁴⁴ “Centre d’Information et Recherché de Filliers d’Immigration”.

Fra norsk side møter tjenestemenn fra flere departementer og underliggende enheter i arbeidsgruppene under søyle I. På utlendingssiden møter i første rekke representanter fra KRD og UDI. Representanter fra UD deltar videre i visumgruppen. Tjenestemenn fra KRIPOS deltar i SCIFA⁴⁵. Våren 2002 ble også tjenestemenn fra politiet invitert til å delta i CIREFI, her er det PD som deltar fra norsk side. Hvilket nivå møtene holdes på er bestemmende for hvem som stiller på møtene. I arbeidsgrupper er det stort sett saksbehandlere eller rådgivere som deltar, på embetsmannsnivå deltar ledere fra departement og direktorat, på ambassadørnivå, det vi si COREPER, deltar EU-ambassadøren, mens på ministernivå deltar Kommunalministeren eller Justisministeren. (intervju).

Dublin

Når det gjelder norsk tilknytning til Dublin-konvensjonen, har Norge og EU en EØS- lignende avtale. Her har man intet Fellesorgan men en Blandet komité ("*Joint Committee*") som tilsvare EØS-komiteen der EFTA og EU møtes. Her utgjør Norge, Island og Kommisjonen de tre partene som møtes rundt bordet. Når det gjelder Dublin møter Norge dermed ikke EU-landene direkte i drøftelser men det er Kommisjonen alene som representerer EU. Kommisjonen og medlemslandene skal imidlertid bestrebe seg på å invitere medlemslandene til møter i Den blandende komité (intervju). Når nye regler utarbeides av artikkel-18-komiteen, skal Kommisjonen avholde møter i Den blandende komité i tilknytning til møtene i artikkel 18-komiteen. Råd fra norske eksperter skal hentes inn på lik linje med Råd fra EU-statenes eksperter. Norge kan fremme forslag i Den blandende komité. Skal forslaget resultere i regelendringer, må det deretter som i Fellesorganet fremmes av Kommisjonen eller en av medlemsstatene (St.prp.nr.38 (2000-2001):2:2).

EUs krav til nasjonal implementering og bruk av Schengen- og Dublin-regelverk

Schengen- og Dublin-avtalen medførte krav om en rekke regelendringer i norsk rett. For at Norge skulle bli fullt integrert i Schengen og Dublin, måtte alle juridiske reguleringer som definerer reisefrihetsområdet bli implementert (intervju). Dublin-regelverket erstatter tilsvarende bestemmelser i Schengen-konvensjonen, og var som

⁴⁵ "Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum".

vist derfor allerede implementert da Dublin-konvensjonen skulle gjennomføres i Norge. EU stiller strenge krav til implementering og bruk av Schengen-regelverket. Til evaluering og oppfølging av medlemslandene har man nedsatt en egen Komité Schengen Evaluation Committee (SCHEVAL) som består av eksperter fra de ulike medlemslandene som reiser rundt til andre medlemsland for å se på alle sider ved implementeringsarbeidet fra forberedelser til gjennomføring (intervju). Man har også tatt i bruk spørreskjema. På grunnlag av dette skrives det rapporter og anbefalinger til den endelige Rådsbeslutningen om godkjenning av det aktuelle land (intervju). Alle de nordiske land var derfor gjenstand for grundige inspeksjoner på alt fra yttergrensen til datasystemer, personregister og regelverk. Fra nordisk måtte man gjøre et grundig forarbeid for å tilfredsstille kravene som ble stilt i Schengen-regelverket. Norske tjenestemenn har også etter iverksettingen av Schengen i Norge utgjort en del av tilsvarende inspeksjonsteam i andre land. En årsak til at inspeksjonene av nye Schengen-land alltid er svært grundige, er for det første at overholdelse av krav om lik praksis er en forutsetning for samarbeidets funksjonalitet. Den andre grunnen er andre staters ønske om å bli med i Schengen og hensynet til likebehandling. Hellas er et av de landene som lenge ønsket å komme med i Schengen-samarbeidet, og var før de ble tatt opp gjenstand for grundige evalueringer. Politisk sett var det derfor viktig at de nordiske landene var gjenstand for like grundig inspeksjon som det Hellas hadde vært igjennom tidligere. Når de nye kandidatlandene blir EU-medlemmer vil også disse få adgang til Schengen-området og dermed bli evaluert med sikte på innlemmelse. ”Da vil man på nytt se hen til hva slags kontrolltiltak man tidligere har vært igjennom” (intervju).

Der nasjonale forhold skulle tilsi det, hadde Norge allikevel et viss handlingsrom for å foreta nasjonale tilpasninger. Eksempelvis sa man seg fra norsk side ute av stand til å kunne foreta kontroller av alle skip som anløp norske havner, men at man samtidig ikke anså den norske maritime yttergrensen som en arena for kriminalitet og illegal innvandring. Dette fikk man aksept for (intervju). Når det gjelder å forholde seg til kravspesifikasjoner på konkrete tekniske løsninger eller på personvern har det imidlertid ikke vært rom for slike tilpasninger (intervju). Eksempler på dette er inn-

og utreisekontroll, innvilging av visum og utveksling av opplysninger (Ot.prp.nr.56(1998-1999)). De fleste medlemsland har som vist også valgt å opprette en egen Dublin-enhet.

6.1.2 Indre organisasjonsendringer

I denne sammenheng vil det være av interesse å undersøke hvordan organiseringen av Schengen- og Dublin-arbeid er blitt løst internt i direktoratet og hos dets viktigste samarbeidspartnere. Det undersøkes om det har skjedd endringer i kontorinnstillinger, ressursbruk og opplæring etter Schengen og Dublin trådte i kraft.

Organisasjonsstruktur

EU legger få formelle bindinger på hvordan EØS-landene organiserer arbeidet mens kravene i Schengen- og Dublin-sammenheng, spesielt på det operasjonelle plan, som vi har sett er atskillig strengere. Dermed står forvaltningen mindre fritt til å organisere Schengen- og Dublin-arbeidet enn hva som er tilfelle i EØS-sammenheng. Flere aktører på utlendingsfeltet, blant annet KRD, UDI, politiet har i den senere tid vært utsatt for omfattende organisatoriske endringer. Likevel kan det ikke hevdes at alle endringene alle utgjør en direkte effekt av norsk Schengen- og Dublin-tilknytning. De Schengen/Dublin/EU- oppgaver som tilfalt aktørene på utlendingsområdet generelt og UDI spesielt, har dermed dels medført strukturelle endringer, dels har de blitt integrert i etatenes eksisterende og fornyede struktur. Endringene forut for europeiseringen kan således ha hatt betydning for hvordan implementeringen av Schengen og Dublin har foregått, samtidig som Schengen- og Dublin regelverket er noe man også har måttet taes hensyn til ved senere endringer.

Utlendingsdirektoratet

Som vist er UDI tillagt myndighet i utlendingssaker etter Utlendingsloven og Utlendingsforskriften. I forbindelse med ikrafttreddelsen av Schengen ble det i direktoratet opprettet en ny operativ enhet VISION-enheten. Enheten inngår i dag som en del av OPA (intervju). I henhold til Schengen-konvensjonens artikkel 17 og Den konsulære fellesinstruks, skal det i visse tilfeller gjennomføres samråd mellom avtalepartene før visum utstedes. Samrådet gjennomføres over VISION-nettverket, som er et elektronisk kommunikasjonssystem. Konsultasjonene foregår ved hjelp av faste elektroniske skjemaer, der de opplysninger om visumsøkeren som er

nødvendige for konsultasjonen legges inn. VISION-enheten jobber med å håndtere kommunikasjon fra utenriksstasjonene og inn mot UDI. Enheten er videre ansvarlig for å videreføre kommunikasjonen ut til Schengen-landene og svar derfra i visumsaker (intervju). Bare de ansatte som jobber med bruk av VISION-systemet er organisert som en egen enhet. Per i dag vil derfor en visumsøknad, når denne oversendes direktoratet fra en utenriksstasjon, bli behandlet hos saksbehandlerne i OPA (intervju). Arbeidet med visumsaker er dermed fortsatt en linjesak. For å få mer helhetlige rutiner og effektivisere arbeidet, har det blitt gitt uttrykk for et ønske om ytterligere sentralisering av arbeidet, ved å ”samle alle som jobber med visum i samme enhet” (intervju). I tillegg har man fått flere nye ressurskrevende saksbehandlingsverktøy som kopi av parallellbasen NSIS. UDI er dessuten ansvarlig for å treffe vedtak om registrering etter artikkel 96.

Etter Schengen-regelverket legges det opp til at fagstasjonene skal avgjøre flere visumsaker saker selv. Saker oversendes til UDI kun i spesielle tilfeller (intervju). Dette har imidlertid ikke automatisk ført til at utenriksstasjonene innvilger flere visum enn tidligere. Etter den nye ordningen er direktoratet videre klageinstans for utenriksstasjonene. Dette har ført til en økning i antall klagesaker for UDI og flere saksbehandlere har fått tillagt seg Schengen-relaterte oppgaver. Saker som sendes til direktoratet for avgjørelse der har UNE som klageinstans (intervju). For å håndtere de nye arbeidsoppgavene har man fått innvilget enkelte nye stillinger.

Med bakgrunn i implementeringen av Schengen-regelverket oppstod det et stort behov for opplæring både for UDI og andre berørte organer. I implementeringsprosjektet nedsatte man som nevnt derfor en egen gruppe som drev med opplæring. Opplæringen skulle være tilpasset de enkelte etater, samtidig som den måtte være helhetlig. Det ble derfor lagt opp til at opplæringen måtte tilpasses ”de tjenstlige behov” som de respektive etater skulle ha i henhold til regelverket, og at det derfor ville være hensiktsmessig med opplæring på tre forskjellige nivåer grunnet på om oppgavene skulle utføres daglig eller mer sporadisk. Opplæringen fikk en overbygning tuftet på forskjellige moduler tilpasset den enkelte etat (intern

rapport). Det fantes ingen etablert utdanningsinstitusjon innen Direktoratet. UDI har imidlertid en opplæringsfunksjon som står for regelmessige interne og eksterne kurs og mer ad-hoc preget opplæring. Direktoratet gjennomførte opplæring for egne tilsatte, politiet og utenriksstasjonene. Etter Schengen-implementeringen blir kompetansebehov om Schengen dekket gjennom ordinære tiltak for nytilsatte, og i den løpende opplæringen som UDI har for politiet og utenriksstasjonene (intern rapport). Nyansatte blir også kurset i Schengen. Drøyt et år etter implementeringen, foregår nå en oppfriskningsrunde, hvor man i stedet for å ha forelesninger i store auditorier, går inn i de enkelte kontorer og jobber med ”konkrete problemstillinger relatert til enkeltregioner” (intervju).

Samarbeid med andre etater

KRD og JD

Som vist lå tidligere ansvaret for Schengen og Dublin begge i JD ved UTA, med samme statsråd som ansvarlig statsråd. ”Inntil UTA ble overført til KRD, fortsatte man derfor å jobbe på samme måte” (intervju). Ansvaret for hele utlendingsområdet ble per 01.01.01 overført fra UTA i JD til INN i KRD. Mens arbeidet tidligere var samlet i et eget kontor, Internasjonalt kontor, ble det nå en intern del av en seksjon. Valget om å samle hele utlendingsporteføljen på et sted ble først og fremst tatt som en følge av et ”generelt økende fokus på utlendingsområdet” (intervju). At overføringen fant sted parallelt med at man befant seg i innspurten av Schengen-implementeringen medførte imidlertid noe merarbeid i startfasen (intervju). Siden en betydelig del av arbeidsstokken som jobbet med Schengen- og Dublin-spørsmål på justissiden ble med over i KRD, fikk man allikevel med seg ”kompetansen og hukommelsen” over til den nye seksjonen, noe som bidro til at omorganiseringen ble ”mindre smertefull” (intervju). Schengen- og Dublin-arbeid utgjør nå en integrert del av den daglige virksomheten. Videre vil det som skjer i EU på justissiden, på grunn av et jevnt sterkere fokus mot det som skjer på området, stadig i sterkere grad bli trukket inn som ”relevante spørsmål” (intervju). Totalt sett har arbeidet med Schengen og Dublin medført en økning i arbeidsmengde (intervju). Ikke minst fordi arbeidet med Schengen- og Dublin medfører økt reisevirksomhet (intervju). Også her har man derfor fått innvilget nye stillinger. KRD var og involvert i opplæringen rettet

mot utlendingsmyndighetene, Dublin-samarbeidet utgjorde også en del av dette. Det ble holdt seminarer, både interne for KRD-ansatte og felles seminarer for KRD, UDI og UD (intervju).

Utenrikstjenesten

Det er den enkelte konvensjonspart som i Schengen-samarbeidet har ansvar for organiseringen ved sine visumkontorer. Etter Schengen-regelverket er det imidlertid bare utsendt tjenestepersonell som har lov til å behandle visumsøknader (Schengen-konvensjonen 12). Denne problemstillingen var gjenstand for store diskusjoner i norsk UD, særlig med tanke på de ressursmessige og pengemessige kostnadene. Tidligere var det i større grad opp til den enkelte stasjonssjef å avgjøre hvilke arbeidsoppgaver som skulle utføres av utsendte, og hvilke som kunne utføres av lokalt ansatte. Etter Schengen-regelverket, skal en tjenestemann som behandler en visumsøknad ikke settes i en situasjon hvor vedkommende kan risikere å bli utsatt for lokalt press (Konsulær fellesinstruks). Dette er en bestemmelse man fant kunne tolkes i veldig mange forskjellige retninger. En lokalt ansatt i Pakistan vil eksempelvis være veldig mer utsatt for lokalt press enn en ved ambassaden i Washington. En norsk borger som er lokalt ansatt og gift med en av landets borgere vil likeledes kunne utsettes for lokalt press, da vedkommende blant annet må ha oppholds- og arbeidstillatelse i landet. Denne problemstillingen måtte med andre ord vurderes i et bredt perspektiv. Etter Schengen er det dermed mer tydeliggjort hvilke oppgaver den enkelte får lov til å gjøre. ”Skillet mellom utsendte og lokalt ansatt har dermed blitt tydeligere” (intervju), samtidig som fleksibiliteten i systemet er blitt noe mindre. Norge har måttet redusere antall utenriksstasjoner som kan utstede visum, noe som har ført til et noe dårligere servicetilbud i blant annet Afrika sammenlignet med situasjonen før Norge tok del i Schengen-samarbeidet. Der Norge ikke har noen fagstasjon har man inngått representasjonsavtaler med andre skandinaviske lands ambassader. Norge er i dag representert av andre Schengen-land i 50 byer (KRD 2002:10). Norsk utenrikstjeneste representerer videre andre land der disse ikke er representert (Konsulær fellesinstruks).

I tillegg fikk utenriksstasjonene to nye verktøy å forholde seg til, SIS-registeret og VISION-nettverket (intervju). Etter Schengen-reglene må stasjonene kontrollere opplysningene i samtlige visumsøknader opp mot den norske N.SIS parallellbasen til artikkel 96-basen i det sentrale SIS. Søkerens identitet skal kontrolleres og det skal undersøkes om søkeren er innmeldt i SIS med henblikk på å tillate innreise, eller om det foreligger annen (sikkerhets-) risiko som er til hinder for utstedelse av visum, eller om vedkommende representerer en risiko med hensyn til ulovlig innvandring etter å ha overskredet tidligere oppholdsfrister (Konsulær Fellesinstruks)⁴⁶. Dette står i motsetning til hvordan situasjonen var før Norge ble med i Schengen, hvor stasjonene selv kunne foreta kontrollen på stedet av de fleste visumsøknader etter retningslinjer gitt av utlendingsmyndighetene. Videre skal det som vist i visse tilfeller gjennomføres samråd mellom avtalepartene før visum utstedes.

Utenriksstasjonene blir som nevnt under Schengen oppfordret til å avgjøre flest mulig av visumsøknadene på egenhånd. Rundt 90 prosent av visumsøknadene avgjøres derfor i dag av utenriksstasjonene selv. De resterende 10 sendes til UDI. ”Selv om man hadde tilsvarende fullmakter tidligere har denne med dette blitt tydeligere” (intervju). Generelt har antall visumsaker gått ned. Noen stasjoner har fått mange flere, mens andre har mistet dem fullstendig. ”Der det er representasjonsavtaler med andre land, har man fått flere søknader” (intervju). Selv om antall visumsøknader har gått ned, har likevel behandlingstiden per søknad gått opp (intervju). For å kunne håndtere de nye betingelsene fikk man innledningsvis innvilget et 20-talls nye stillinger (Ot. prp.nr.56 (1998-1999):9:11).

⁴⁶ Kontrollen av visumsøkere opp mot SIS etter Schengen-reglene gjennomføres på ulike måter. De utenriksstasjoner med viseringsrett som har flest visumsøknader benytter såkalt direkte oppslag; der den person som behandler en visumsøknad selv søker direkte i parallellbasen. Stasjoner med et mindre antall søknader benytter såkalt automatisk oppslag; der den person som behandler visumsøknaden sender de nødvendige opplysninger elektronisk til parallellbasen, hvor kontrollen gjøres automatisk. Vedkommende som behandler visumsøknaden går da ikke selv inn i artikkel 96-basen for å kontrollere om det foreligger hindringer for at den aktuelle visumsøker kan få Schengen-visum. I stedet sendes en elektronisk melding tilbake om hvorvidt vilkårene for å utferdige visum er tilstede eller ikke. Både UD og UDI har en kopi av artikkel 96-parallellbasen i N.SIS. Basen i Utenriksdepartementet er i drift 24 timer i døgnet. Dette fordi brukerne, dvs. utenriksstasjonene, befinner seg spredt over hele verden, og må arbeide mot basen til ulike tidspunkter på døgnet alt etter hvilke tidssoner de befinner seg i (Ot.prp.nr.56 (1998-1999):9:9).

I UD er det utenriktjenestens opplæringscenter UKS, som arrangerer opplæring av alle som skal ut. Denne opplæringen avsluttes med et Schengen-kurs i samarbeid med UDI og KRIPOS (intervju). Det understrekes at ”selv om man har hatt full Schengen-opplæring og reiser ut for å tjenestegjøre på en utenriksstasjon, stiller man i realiteten med blanke ark når man etter et år års tid flytter til en annen stasjon et annet sted i verden, fordi man der møter helt andre problemstillinger”. Det gjør at det å ha løpende undervisning er veldig viktig (intervju). For oppfriskning ute har man i UD derfor et e-læringsprogram liggende ute på intranettet (intervju).

Politiet

Som deltaker i Schengen har Norge ansvar for yttergrensekontroll på landegrensen mot Russland, flyplasser med internasjonale flygninger og sjøgrensen. For å tilfredsstille Schengen-kravene gjennomførte Norge infrastrukturmessige endringer ved enkelte større flyplasser, økte ressursinnsatsen på steder som ble Schengen-grenseovergangsteder, og innførte et nytt konsept for sjøgrensekontrollen (KRD 2002:10). Når det gjelder de indre grenser bedriver politiet såkalt ”informasjonsstyrt kontrollvirksomhet”, basert på analyser av trusselbildet” (intervju) og kan, etter overholdelse av Schengen-regelverket, når situasjonen krever det gjeninnføre kontrollen på de indre grenser. (Schengen-konvensjonen artikkel 2.2). Nytt er også innføring av utreisekontroll. Alle vedtatte artikkel 96 meldinger skal videre legges inn av SIRENE-kontoret ved KROPOS. Etter implementeringen av Schengen, pekes det på at man har fått en mer ”rendyrking av oppgavene” hos politi og utlendingsmyndighet. På grunn av omstrukturering både hos UDI og politiet, økningen i antall saker og lang saksbehandlingstid, har man sett det nødvendig med en ”forenkling og en omlegging” av prosessen (intervju). Oppgaver som har vært i UDI tidligere, har blitt lagt til politiet. Dette gjelder blant annet innvilgelse av arbeidstillatelser når det er åpenbart at disse er kurante å innvilge (intervju). For politiet som helhet pekes det på at arbeidet med utlendingsaker tradisjonelt har vært ”smalt behandlet”. Den største utfordringen har vært å klare å sette fokus på at ”utlendingskontroll er en del av det totale kriminalitetsbekjempende arbeidet politiet bedriver”. Selv om man ikke samarbeider i alle saker, er man i ferd med å få en forståelse for at utlendingskontroll er et ”middel for å bekjempe grenseoverskridende

kriminalitet”, noe som har medført en større bevisstgjøring internt (intervju). Grunnet økningen i antall adkomster, har også politiet fått en økt arbeidsbelastning (intervju). I forbindelse med Schengen–implementeringen fikk man i politiet innvilget et hundretalls nye stillinger, noe som gjenspeiles også i ressursfordelingen til det enkelte politidistrikt (intervju). Som et ledd i implementeringen hadde man i JD og politiet mye opplæring i regi av politihøyskolen. Man lærte opp 75 nasjonale instruktører – ”training the trainers”, som reiste tilbake til sine distrikter og holdt kurs der. (intervjuer).

Dublin

Utlendingsdirektoratet

Dublin-enheten bedriver saksbehandling etter Dublin-konvensjonen. ”Det er dermed en enhet som gjør praktisk saksbehandlingsarbeid men som er sentralisert i organisasjonen som en operativ enhet i akkurat denne type saker, helt uavhengig av nasjonalitet på de søkerne det gjelder”. Dublin-enheten er som VISION- enheten en ny enhet i UDI. Til forskjell fra VISION-enheten effektuerer Dublin-enheten imidlertid både kommunikasjon med andre medlemsland og saksbehandlingen selv (intervju). Når asylsøkere registreres i Norge av Politiet, foretaes det fingeravtrykk-søk mot andre europeiske land hvor det foreligger mistanke om at vedkommende kan ha oppholdt seg før. Når saken så kommer til UDI med informasjon om hvor vedkommende har oppholdt seg tidligere, sender direktoratet en anmodning til det aktuelle medlemsland om å ta vedkommende søker tilbake. På bakgrunn av skriftlig aksept fattes det deretter et vedtak om avslag på søknad om asyl i Norge og eventuelt bortvisning. Av og til oppstår det korrespondanse hvor man er uenige om tolkningen av konvensjonen og hvordan det hele skal forstås. Dette blir stort sett avgjort mellom landene⁴⁷ (intervju).

I valg av organisering av arbeidet med konvensjonen, var alternativene enten å opprette en egen enhet som hadde ansvaret for alle Dublin-saker, eller å integrere saken i UDIs generelle behandling av asylsaker (intern rapport). Hensynet til effektivitet og ensartethet i saksbehandlingen gjorde at man i stedet valgte å samle

arbeidet med Dublin-konvensjonen i en enhet og denne er i dag tilknyttet ASA (intervjuer). Dublin-enheten har ingen leder, kun en koordinator. Dette er en ny form for organisering av en såpass stor enhet i UDI. Grunnen til at denne modellen ble valgt var at man ”ønsket å prøve ut nye modeller i organisasjonen” (intervju). I starten hadde enheten få ressurser, dette fordi det var vanskelig å estimere mengde saker og hvilke konsekvenser dette ville få for mottakssystemet (intervju). VISION- og Dublin enhetene ble begge først lagt til Generell seksjon, da det var her kompetansen på feltet lå. Begrunnelsen for at man siden valgte å sentralisere arbeidet i egne enheter i OPA og ASA var at man så at det var naturlig ”å holde disse arbeidsoppgavene samlet”, og ikke fordele dem ut på landkontorene (intervju). Selv om Schengen og Dublin ikke kan sies å være en direkte årsak til de organisasjonelle endringene som har funnet sted i UDI, kan en argumentere for at den nye strukturen har fått betydning for hvordan Schengen og Dublin ble implementert i direktoratet. Betydningen av internasjonalt samarbeid i utlendingssaker stadig tydeligere, og dette gjenspeiles også i organisasjonen. ”Schengen og Dublin har vært et satsingsområde i forbindelse med at vi har fått en ny struktur”(intervju).

Også når det gjelder Dublin har man i UDI hatt tilsvarende opplæring i forkant av implementeringen som under Schengen (intervju). Som et ledd i en prosess om å bevisstgjøre ledere og saksbehandlere internt i UDI, har ansatte ved enheten selv vært rundt i andre enheter internt i direktoratet, og informert om konvensjonen. I tillegg kommer den fortløpende nybegynneropplæringen (intervju)

I politiet er det innefor Oslo politidistrikt opprettet et eget Dublin-kontor. Deres ansvarsområder knytter seg til fingeravtrykksøk i andre konvensjonsstater, forvaringsavgjørelser, uttransporteringer, retur etter konvensjonens artikkel 12 eller registreringsavhør om reiserute eventuell tilknytning til Norge eller andre konvensjonsland (intern rapport).

⁴⁷ Det er opprettet et organ for å ta seg av slike saker (intervju).

6.2 Prosessendringer

Forrige avsnitt viste at UDI og dets samarbeidspartnere etter Schengen- og Dublin avtalens iverksettelse har blitt stilt ovenfor nye muligheter og krav i arbeidet med å ivareta forvaltningen av Schengen og Dublin på utlendingsområdet. Det har vært en relativt stor endring av ytre formell struktur og flere indre organisasjonsendringer som følge av Schengen og Dublin. Tjenestemenn i UDI og hos direktoratets samarbeidspartnere har fått adgang til visse deler av Rådsstrukturen. UDI har opprettet en ny enhet, VISION-enheten I samarbeidet med utenriksstjenesten har rutine for hvem som skal ha viseringsmyndighet blitt betydelig innskjerpet. I samarbeidet med politiet har man som følge av økt arbeidsbelastning i UDI og omfattende omorganiseringer hos politiet fått en gjennomgang av samarbeidsrutinene. Når det gjelder konsekvenser av tilknytningen til Dublin-konvensjonen, har man fått to nye Dublin-enheter hos henholdsvis UDI og politiet. I forbindelse med Schengen- og Dublin-implementeringen har man gjennomgått en omfattende opplæring, og man har fått innvilget betydelige ressurser. Fremstillingen har vist at etatenes indre organisasjon har i denne prosessen båret preg av både endring og stabilitet. utlendingsområdet er et politikkområde i stadig endring hvor effektene av Schengen og Dublin utgjør deler av et hele. De endringer som er foretatt må imidlertid sees i sammenheng med omorganiseringen av utlendingsforvaltningen som helhet. Endringene må dermed også sees som en del av et større perspektiv. Det kan forventes stor effekt på eksterne prosesser og en noe mer begrenset effekt på prosesser som er internt orientert. Dette kan sees i sammenheng med antagelser om at det er forbindelse mellom formell struktur og faktisk adferd. Det forventes at det som følge av endringer i den formelle struktur vil inntreffe endringer, også i den faktiske atferden (Egeberg 1984). Fokuset vil i det følgende bli rettet mot endringer som har inntruffet i forbindelse med hva som utspiller seg i organisasjonsstrukturen. En ting er dannelsen av et nytt rammeverk og enkelte justeringer av formell struktur, noe annet er om dette blir fulgt opp med endring i aktørenes beslutningsadferd og samhandling. Et tredje moment er i hvilken grad implementeringen av Schengen og Dublin har vært opphav til større grad av prosessuelle endringer heller enn omfattende organisasjonelle endringer. Det ble i forrige avsnitt slått fast at

tjenestemenn i UDI og i direktoratets institusjonelle struktur har fått adgang til visse deler av Rådsstrukturen. Vel så interessant er det å undersøke om hvorvidt personer fra direktoratet og samarbeidende etater faktisk deltar der, hvordan slik deltakelse vektlegges og om det har ført til at tjenestemennenes relasjoner til andre aktører har blitt endret. Endringer av denne typen blir kategorisert som ytre prosessendringer og knyttes opp mot endringer i den ytre organisasjonen. Indre prosessendringer fokuserer på faktiske endringer i direktoratets interne aktivitet og samhandlingsmønstre. Under indre prosessendringer vil dessuten UDIs forhold til overordnet departement og samarbeidende etater bli behandlet. Selv om direktoratets relasjoner til KRD strengt tatt ikke kan sies å være en del av samhandlingen innenfor UDIs interne organisasjonsstruktur, anser jeg det likevel som mest hensiktsmessig å definere dette som indre heller enn en ytre prosessendring, tatt i betraktning det skillet som er skapt mellom indre og ytre organisasjon, europeisk og nasjonalt nivå.

6.2.1 Ytre Prosessendringer

Oppmerksomheten rettes her mot krav og rettigheter UDI og direktoratets samarbeidspartnere har måttet forholde seg til som følge av Schengen- og Dublinavtalen. Det vil bli undersøkt hva for slags eksternt relaterte prosessendringer som har kommet i forbindelse med disse nye forutsetningene. Dette omhandler blant annet Tjenestemennenes kontaktmønstre i EU-foraene, hvilken innflytelse de har i Brussel, på det enkelte tjenestested og andre internasjonale fora, samt endringer i direktoratets virksomhet og ressursbruk.

Faktisk deltakelse i møter på ministernivå, i komiteer og arbeidsgrupper

Under den gamle Schengen-organisasjonen deltok som nevnt Norge som observatør i Schengen med ”fulle møterettigheter”. Norge og Island fikk anledning til å drøfte alle spørsmål, men fikk ikke delta i de formelle beslutningene. Påvirkningsmulighetene var allikevel større ved at agendaen var den samme for Norge og Island som for de andre medlemslandene som også var EU-medlemmer (intervju). Det siste kan også ha sammenheng med at Schengen-sekretariatet på dette tidspunkt var en egen organisasjon og således jobbet hurtigere enn COREPER gjør. I den gamle organisasjonen var det heller aldri et land som hadde en tom plass (intervju). ”Sånn

sett var vi mer enn en observatør. Vi hadde forslagsrett og talerett og var ganske dypt inne i samarbeidet før Amsterdam-traktaten inkluderte Schengen-regelverket i EUs regelverk” (intervju).

Etter Amsterdam-traktaten ble situasjonen en annen. I gruppene hvor EU hadde store agendaer som ble definert som ”ikke-Schengen-relevante” ble agendaen i møtene i Fellesorganet vesentlig kortere og drøftingspunktene færre. Det er hele tiden EU som bestemmer agendaen, og Norge har heller ingen reell innflytelse på denne. Også på Rådsnivå og på COREPER-nivå er det EU som setter agendaen, selv om Norge og Island formelt har formannskapet i Fellesorganet etter tur. Videre har de forskjellige formannskapslandene håndtert spørsmålene rundt Fellesorganet svært ulikt (internt notat). For Norge sin del har dette blant annet resultert i varierende informasjonsflyt fra EU. Man forsøker allikevel etter beste evne å benytte det forumet som Norge har etter avtalen. Av JD og KRD er det meget klart blitt uttalt at ”ingen norske stoler skal stå ledige” under slike møter da det gir et dårlig signal i Brussel. Begrunnelsen for dette er at Schengen-avtalen er viktig for Norge, både med tanke på å øve reell innflytelse og å skape gode internasjonale kontakter. ”Det forventes at avtalen følges opp på en god måte” (intervju). ”Møtene i Fellesorganet er av og til relativt korte, og det kan være et prioriteringsspørsmål om man har tid til å sende en person fra Oslo for å delta på et møte som varer i 30-60 minutter. Da sender man Justisråden⁴⁸” (intervju). Allikevel er ”tiden tjenestemennene bruker på møtevirksomhet betydelig”. Videre ”skrives det referater etter hvert møte som distribueres til de berørte etater etter egen liste”(intervju).

Kontaktgruppen for koordinering av arbeidet i Fellesorganet

På bakgrunn av erfaringer man gjorde seg i startfasen etter at EU overtok det institusjonelle ansvaret for Schengen-avtalen, begynte man fra norsk side tidlig å legge opp en strategi for det videre arbeidet i Fellesorganet (internt notat), ikke bare vis à vis EU men også innad i forvaltningen. Til å begynne med hadde både Norge og Island institusjonelle anmerkninger til EUs måte å håndtere prosedyrene på, men

⁴⁸ UD JD og KRD har en felles justisråd, som skal være den kontaktpersonen EUs organer har i Brussel og som bringer denne informasjonen videre til norske myndigheter. Råden forbereder også COREPER-møtene (intervju).

denne tilnærmingen ble etter hvert tilbakelagt fra norsk side da man ”ikke lenger så seg tjent med å bruke tid og krefter på slike innvendinger”. Hovedstrategien er i dag å ”være representert i alle fora som settes som Fellesorgan med norske delegater og som har god innsikt i de aktuelle spørsmål. De skal være godt forberedt og delta aktivt i debatten om de saker som er på dagsordenen. ”Erfaringen så langt viser at det var ”klokt å tone ned de prosedyretekniske innvendingene til fordel for substansdeltakelse” (brev). Det påpekes at ”det har noe å gjøre med å bli akseptert. Vi må akseptere den rollen vi får som ikke-medlem. Vi ble enige om at jo mer vi irriterte den andre siden desto surere ville de bli. Vi irriterte nok en del med prosedyreinnvendingene”(intervju). Innad i forvaltningen ble arbeidet med å samkjøre det totale engasjement fra norsk side, innledningsvis koordinert mellom JD KRD OG UD i den såkalte Strategigruppen for Fellesorganet. Etter hvert fant man imidlertid ut at man trengte en mer formalisert og fastere struktur for gruppens videre virksomhet. Samtidig ønsket man å opprette en egen struktur, og ikke benytte seg av EØS-utvalget (internt referat). Det ble derfor etablert en kontaktgruppe på embetsmannsnivå for koordinering av arbeidet i Fellesorganet, med representanter fra KRD, UD og JD og de underliggende etater, herunder UDI og politiet. Gruppen ledes av JD som også har sekretariatet. Gruppens arbeidsoppgaver er å diskutere status og utvikling i arbeidet og hvilken retning dette tar under de ulike formannskap. Det avgjøres hvilke prioriteringer Norge totalt sett skal gjøre i møtene, og hvilken profil vi skal inneha. Disse konklusjonene bringes dretter til alle som møter for Norge i de mange gruppene som settes som Fellesorgan, for å skape en mest mulig ensartet profil. Fra tid til annen samles alle norske delegater til felles møter hvor det utveksles erfaringer og viderebringes strategisk informasjon”(brev). Gruppen møtes en gang hvert kvartal, videre skal den yte bidrag til regjeringens årlige melding til Stortinget om norsk deltakelse i Fellesorganet og vår deltakelse i Schengen-samarbeidet for øvrig (internt notat). I den overordnede strategigruppen drøfter man også om og i hvilken form Norge bør gjøre fremstøt mot det til enhver tid sittende formannskap for å gjøre vår innflytelse mest mulig gjeldende.

Lokalt samarbeid

Norske tjenestemenn møter ikke bare representanter fra andre Schengen-land i Brussel - også ute i verden foregår det et utstrakt samarbeid mellom de ulike Schengen-lands representasjoner. Dette fordi det er av stor betydning at man på det enkelte tjenestested harmoniserer praksis så mye som mulig. Dette gjøres hovedsakelig gjennom visumgruppen på tjenestestedet. På det enkelte tjenestested er det dermed den praktiske fortolkningen av regelverket som søkes harmonisert⁴⁹. Dette er viktig for å unngå visumshopping; at søkere finner ut at visumgebyr, dokumentasjonskrav eller saksbehandlingstid er forskjellig fra ambassade til ambassade på samme tjenestested og dermed henvender seg til den stasjonen med det beste "tilbudet". På grunn av den varierende andelen asylsøkere på tjenestested til tjenestested "må man i Teheran eller Beijing kreve mer dokumentasjon enn man gjør i Washington eller Santiago. "Derfor er det viktig at slike beskjeder ikke utgår fra Oslo sentralt men at slike spørsmål avgjøres på stedet mellom representasjonene" (intervju). "Kjernen i Schengen-samarbeidet på visumområdet foregår dermed ute i verden lokalt mellom Schengen-representasjonene". Dette er også en av grunnene til at man opererer med en felles konsulærinstruks i stedet for flere nasjonale utgaver av den samme instruks (intervju). Tolkningsspørsmål bringes også frem for sentrale myndigheter og for visumgruppen i Brussel. Ellers driver man også med informasjonsutveksling av mer generell art gjennom VISION-nettverket. "Hvor ofte man møtes og intensiteten i samarbeidet varierer fra tjenestested til tjenestested. Ofte taes det også uformell kontakt utenom møtene" (intervju). Før implementeringsdatoen var det varierende hvor mye norske tjenestemenn ble invitert til å delta på de lokale Schengen-møtene når det gjaldt visumsaker (intervju). Dette har imidlertid endret seg til det bedre. "Dublin-enheten har jevnlig kontakt med andre lands Dublin-enheter, både gjennom deltagelse på både nordiske og europeiske møter og via telefon" (intervju).

⁴⁹ Det konsulære samarbeidet på stedet går ut på å vurdere risiko i forbindelse med innvandring, fastsetting av felles vilkår for behandling av søknader, utveksling av opplysninger om bruk av falske dokumenter og om eventuelle nettverk for ulovlig innvandring og om avslag på søknader. Videre utveksles opplysninger angående potensielle søkers troverdighet og det skal utarbeides felles informasjon til allmennheten om vilkår for søknad om Schengen-visum. I tillegg utveksles statistiske opplysninger (Konsulær fellesinstruks).

Kontaktmønster

Bredere internasjonal kontaktflate

Tjenestemenn fra UDI og direktoratets samarbeidspartnere som deltar i arbeidsgrupper og komiteer har etter hvert fått gode kontakter med forskjellige representanter fra Rådet og fagfolk fra ulike land. Politikken på utlendingsområdet er som vist svært internasjonalt preget, og man er derfor avhengig av å ha et godt samarbeidsforhold med kollegaer i andre land. Å møte europeiske kolleger, en gang i måneden eller oftere gjennom mange år og diskutere seg frem til nye regler og forslag til ny politikk gjør at man får et veldig godt samarbeid og et godt nettverk for å diskutere tilgrensende spørsmål. Ofte er det de samme personene som deltar på møter EU som også deltar på andre internasjonale møter. Dermed har man en historie og en hukommelse som gjør at kontakten og kanskje alliansene blir bedre også i andre internasjonale sammenhenger. Fra informantenes side vektlegges det at "hadde vi ikke hatt den møteplassen vi har gjennom Schengen så ville vi vært veldig mye mer marginalisert på den internasjonale arenaen enn det vi er gjennom Schengen". Dette fordi Norge er et lite land, det er få som kjenner oss og som vet hva vi står for. Men fordi vi tross alt er et Schengen-land, blir vi allikevel ikke glemt (intervju).

Endret nordisk samarbeid

På utlendingsområdet har det, som vist, gjennom mange år vært et veldig tett nordisk samarbeid. I implementeringsfasen hadde de nordiske landene nær kontakt. Etter hvert som samarbeidet på EU-nivå har utviklet seg, har man imidlertid opplevd at denne kontakten har blitt "faset ut". De tre nordiske EU-landene, Finland Sverige og Danmark, er like opptatt av å koordinere sin virksomhet mot EU som mot Norge og Island. "Ofte det er like mye av høflighet som av genuin interesse"(intervju). Fra norsk side forsøkes det allikevel å holde ved like kontakten med de nordiske samarbeidspartene ved besøk i Brussel. De nordiske kollegaene utgjør et svært viktig forum for samarbeid for norske tjenestemenn, man kjenner hverandre godt og er veldig uformelle i forhold til hverandre. Etter hvert som samarbeidet på EU-nivå fordypes, blir det likevel "kanskje mindre plass til det rent nordiske". Imidlertid bør det påpekes at hadde Norge og Island ikke vært i Schengen, er det ikke umulig at det nordiske samarbeidet hadde blitt enda mer svekket over tid enn det som er tilfelle i

dag (intervju). Etter hvert som samarbeidet på EU-nivå medfører at det vedtas bindende regler for alle EU-landene, vil dette også medføre ny lovgivning for Finland Sverige og Danmark på noen av kjerneområdene for det man tidligere har diskutert på nordisk plan. Da kan spillerrommet for ”kreative nordiske løsninger” bli noe mindre og at samarbeidet for å gå videre må finne en annen form. Man må se på hva det er man på nordisk plan kan diskutere, hvor man er mest like og hvor man kan veie tungt på den internasjonale arenaen (intervju).

Implementering av Schengen-rettsakter

Ved ratifikasjon av Samarbeidsavtalen ble Norge bundet til å følge alle bestemmelser som gjaldt mellom partene i Schengen-samarbeidet på tidspunktet for undertegningen av Samarbeidsavtalen (artikkel 1). Norge og Island kan på selvstendig grunnlag avgjøre om vi ønsker å godta beslutninger tatt opp i Schengen (artikkel 3.1). Tilknytningen mellom EU og Schengen innebærer videre at EUs regelverk har forrang fremfor Schengen-regler (artikkel 134 Schengen-konvensjonen). ”Schengen-konvensjonen gjelder derfor bare i den utstrekning den er forenlig med EUs regelverk”, og Schengen-landene må av den grunn rette seg etter nye vedtak i EU på området. I slike saker sier Samarbeidsavtalen at man for Norge og Island må finne frem til spesielle løsninger (Singsaas 1997:620-21). Dersom Norge velger å ikke godta en beslutning skal dette anses å innebære en oppsigelse (artikkel 10.2). Når et vedtak blir gjort på politisk nivå i EU, og dette vedtaket er Schengen-relevant ved at det bygger på eller erstatter eksisterende Schengen-regelverk, blir Norge og Island stilt overfor dette vedtaket og om man vil slutte seg til det eller ikke. ”Sier man nei, har dette som konsekvens at vi sier nei til å delta videre i Schengen” (intervju).

Tilknytningsavtalen mellom legger opptil at Norge skal gjennomføre og anvende reglene i Dublin-konvensjonen (artikkel 1)⁵⁰. Som under Schengen skal Norge når det gjelder Dublin-avtalen på eget grunnlag vurdere om vi kan godta innholdet av

⁵⁰ Med unntak av artiklene 16-22, som omhandler interne forhold og institusjonelle spørsmål mellom EU-statene. I tillegg skal Norge og Island gjennomføre og anvende to beslutninger tatt av Artikkel 18-komiteen, vedrørende gjennomføringsbestemmelsene for konvensjonen, samt en bestemmelse om familiegjenforening (St.prp.nr.38 (200-2001):1:2-3).

avgjørelsene. Dersom Norge beslutter å ikke godta et vedtak, vil dette innebære en oppsigelse (artikkel 4.1). Samarbeidsavtalen og Tiknytningsavtalen innebærer dermed at ”Norge står i en tvangssituasjon som de andre landene ikke er i”(Eskeland 1997:22). Schengen- og Dublin-samarbeidet har dermed medført et stort behov for å endre eksisterende lov og forskrift for at disse skal være i tråd med Schengen- og Dublin-regelverket. Videre har det medført et økende behov for å lage egne retningslinjer i form av rundskriv og andre instruksjer (intervju).

Prioritering av Schengen- og Dublin-relatert virksomhet

Som vist har UDI i arbeidet med å håndtere VISION og Dublin-prosedyrene opprettet to nye enheter. Arbeidet med disse sakene ”settes ikke opp mot annen saksbehandling” i direktoratet (intervju). I de tilfeller hvor utenriksstasjonene sender visumsaker til UDI, taes disse fortløpende (intervju). Arbeidet med Schengen og Dublin prioriteres dermed ikke foran andre saker i det daglige virket i direktoratet. Samtidig kan man argumentere for at i det å opprette to egne enheter ”ligger det en prioritering i seg selv”, og at arbeidet med Schengen og Dublin slikt sett er prioriterte områder i UDI (intervju).

Når det gjelder Dublin-prosedyrene har disse blitt kritisert for å trekke saksbehandlingstiden unødig ut. Å få svar på en anmodning fra et annet medlemsland tar ofte lang tid og i mellomtiden tar vedkommende søker opp plass i mottak. Man har derfor i noen tilfeller valgt å realitetsbehandle søkeren med påfølgende avslag, i stedet for å anvende Dublin-prosedyren på grunn av tidsspørsmålet (intervjuer). For å begrense antall adkomster til Norge har imidlertid Dublin-prosedyrene vist seg effektive, 25 prosent av sakene returneres. (intervju). På politisiden har Dublin-avtalen medført enkelte problemstillinger i Norden i forbindelse med den Nordiske passkontrollsoverenskomsten. Blant annet har ikke Danmark ratifisert Dublin, noe som har ført til at det av og til kan være problematisk med tilbakesendelse av personer til Danmark. Likeledes har det ført til et behov for oppdatering av de nordiske politiavtaler (intervju).

På utenriksstasjonene gies generelt arbeidet med visum høy prioritet. Fra departementets side har man jobbet mye med å bevisstgjøre stasjonssjefene eller ambassadørene, om at de har det øverste ansvaret i denne type saker. Dette på grunn av den økende fokuseringen på innvandringsområdet. I hvilken grad stasjonssjefene har tatt dette inn over seg, avhenger imidlertid av hvilket land den enkelte sitter i, antall søkere og innvandringspotensialet for dette landet. Blant de saksbehandlere som har dette som sitt arbeidsfelt, prioriteres arbeidet derimot høyere (intervju). Internasjonalt politisamarbeid, herunder Schengen og Dublin gies også høy prioritet hos politiet (intervju).

Reell innflytelse i EU

Som vist er det EU som setter dagsorden i arbeidsgruppene. Den største endringen fra den gamle organisasjonen har dermed blitt at agendaen, drøftingspunktene og samtalene er ”vesentlig kortere enn tidligere” (intervju), og at Norge er blitt delvis ”marginalisert” (intervju). Selv om Norge og Island formelt innehar formannskapet i Fellesorganet på ministernivå og på COREPER-nivå etter tur, og en norsk eller islandsk minister eller ambassadør vekselvis leder møtene er det også her medlemslandene som bestemmer møtene og setter agendaen (intervju). Norsk og islandsk formannskap har i dette henseendet mer preg av å være ”en formell konstruksjon enn en kanal til reell innflytelse (intervju). Selv om det formelt er uttrykt en vilje til samarbeid er dermed hovedinntrykket at man fra EU-hold ser samarbeidet som ”en ekstra byrde” (intervju). Det er enklere for EU å utvikle Unionens interesser ovenfor tredjeland, uten også å ta hensyn til Norge og Islands interesser, og EUs organer har dermed en viss interesse av å prøve å ”skjerme samarbeidet”(intervju). Fra norsk side er man derfor som nevnt alltid til stede på møter i Fellesorganet. Dette fordi man er avhengig av å få den informasjon man får ved å delta i diskusjoner så tidlig som mulig for å kunne fremme norske standpunkter. Ønsker man å få frem en løsning fra norsk side må denne innflytelsen utøves i arbeidsgruppene. Når man oppdager en sak på politisk nivå, er det for sent å sette vårt ”merke” på saken (intervju).

6.2.2 Indre prosessendringer

På bakgrunn av avsnittet om ytre prosessendringer, kan det oppsummeres at det i tråd med forventningene har skjedd vesentlige endringer i eksternt relaterte prosesser. Det blir i direktoratet og dets institusjonelle kontekst anvendt betydelige ressurser i forbindelse med Schengen- og Dublin-virksomhet. Så vel deltakelse i komiteer og grupper som implementering av rettsakter blir viet mye tid og oppmerksomhet. Spørsmålet er dermed om endringer i indre prosesser har blitt innfridd. I denne forbindelse er det av hovedinteresse å undersøke hvorvidt de nye forutsetningene som Schengen- og Dublin-avtalen representerer har endret blandingsforholdet mellom politisk styring og faglig uavhengighet etter 2001. I tråd med dette vil det bli undersøkt om det har skjedd endringer i forholdet mellom departement og direktorat. Videre vil det settes fokus på om forholdet mellom ansatte og ledelse i direktoratet har blitt annerledes etter Schengen- og Dublin-avtalens iverksettelse. UDI og de etater direktoratet samarbeider med som omfatter KRD, utenriktjeneste, politi og JD. Til sist om dette har ført til endring i koordineringen med andre etater enn de nevnte.

Forholdet direktorat – departement

Spørsmålet er hvorvidt nye rettigheter og plikter som følge av Schengen- og Dublin-avtalen, har ført til endring i forholdet mellom UDI og overordnet departement. Etter at ansvaret for utlendingsporteføljen ble overført til KRD, har man i JD ikke lenger jevnlig kontakt med direktoratet utenom embetsmannsgruppen. (intervju). Som vi har sett var kontakten mellom departement og direktorat under forhandlingene og implementeringsarbeidet av hyppig karakter, mye av arbeidet har imidlertid etter hvert blitt delegert til UDI. Dette har sammenheng med at det i de innledende fasene av arbeidet, var naturlig at KRD hadde en større grad av oppsyn med arbeidet. Når det kommer til gjennomføringen må dette imidlertid overlates til direktoratet (intervju). KRD tilstreber en løpende koordinering mot UDI i Schengen- og Dublin-saker, dette er lagt inn som et ”vanlig saksbehandlingsverktøy” i departementets arbeid hvor det er en person som har ansvaret for å sørge for at det praktiske koordineringsarbeidet blir gjennomført (intervju). Fra KRDs side har man i sine tildelingsbrev til direktoratet presisert at oppfølgingen av Dublin og Schengen er viktige spørsmål sett fra departementets side. Videre har departementet løpende

kontakt med direktoratet om dets virksomhet og i hvilken grad og på hvilken måte de faktisk bruker Schengen- og Dublin-regelverket som instrument som et ledd i sin styringsdialog med direktoratet. Utviklingen i forhold til hvor mange personer som overføres blir departementet løpende orientert om fra direktoratets side (intervju). Representanter fra UDI har og siden 1996 deltatt sammen med departementet i arbeidsgrupper under Rådet i forbindelse med Schengen-arbeidet (intervju).

Forholdet ledelse–underordnede

Spørsmålet i denne sammenheng er i hvilken grad norsk tilknytning til Schengen og Dublin, og departementets styring av direktoratet, har medført endringer i forholdet mellom ledelse og underordnet internt i UDI. Har økt oppmerksomhet fra departementets side ført til en større bevissthet omkring denne type saker hos direktoratsledelsen? Ansvar for direktoratets deltakelse i referansegrupper i forbindelse med forhandlingene ble lagt til saksbehandlernivå. Øverste ledelse var i liten grad involvert. Dette gjaldt også for deltakelse i det store implementeringsprosjektet, selv om arbeidet her også inkluderte en avdelingsleder fra JURA. Når det gjaldt de interne prosjektene var imidlertid ledelsen i større grad involvert i styringsgruppene til de ulike prosjektene (intervju). Dette har sammenheng med at dette arbeidet fordret større grad av deltakelse fra hele etaten. Etter samarbeidet om Schengen og Dublin trådte i kraft, og arbeidet inngår som en del av UDIs daglige virksomhet får ikke Schengen- og Dublin saker like stor oppmerksomhet fra direktoratsledelsens side. Derimot får UDIs internasjonale virksomhet totalt sett mye oppmerksomhet, dette har sammenheng med at betydningen av internasjonalt samarbeid i utlendingssaker blir stadig tydeligere, som vi har sett gjenspeiles dette i organisasjonen (intervju).

Forholdet til andre sektorer

Utlendingsforvaltningen er et komplekst nettverk med mange involverte aktører. Et visst behov for å koordinere aktivitetene har dermed bestandig vært til stede. Graden av koordinering har imidlertid økt som en følge av Schengen- og Dublin-samarbeidet. I Schengen-sammenheng koordinerer UDI sin virksomhet både i forhold til KRD, JD, utenriksstjenesten og politiet (intervju). I Dublin-enheten har man nær kontakt med Dublin-gruppen i politiet (intervju). Etter innføringen av Schengen har

man lagt stor vekt på koordinering mellom departementene. Tidligere var det for JD sin del stort sett i Politiavdelingen (PIA) og UTA det var behov for og ble iverksatt spesielle koordinerende funksjoner. Etter at UTA ble flyttet over til INN i KRD, har det vært behov for koordinering mellom JD, KRD og i noen grad UD og EU-delegasjonen i Brussel. Dette har delvis skjedd gjennom den nyopprettede kontaktgruppen, men også i løpende daglige uformelle samtaler. Kontakten går mye på bekjentskaper. ”Vi er noen personer som sitter med Schengen og som lett kontakter hverandre” (intervju). Dette er en kontakt som har bakgrunn helt tilbake til da man var søkerland til EU, og alt ansvaret for justissamarbeidet lå hos justisministeren, koordineringsansvaret lå i UTA og med flere departementer trukket inn, bla UD. På mange måter videreførte man dette ettersom Schengen-problematikken kom veldig kort etter at det ble avklart at Norge ikke skulle inn i EU (intervju).

I UD har de stasjonene som har mange visumsøknader nær kontakt med UDI, og da særlig med den landseksjon som har ansvar for det land som de enkelte stasjonene får flest søkere fra. På stasjoner i Pakistan eller Thailand vil man ha flest søkere fra disse landene. Noen stasjoner som London, har bare søkere fra tredjelandsborgere, dermed blir det mer tilfeldig hvem man har kontakt med (intervju). UDI og PD har jevnlig møter. Det har vært mange saker oppe etter Schengen-implementeringen hvor det har vært satt fokus på saksbehandlingstid og problemer med gjennomføring (intervju). Samarbeidet med andre sektorer har også på politisiden fått en mer strukturert basis. Man har måttet se kritisk på det samarbeidet man har med Tollvesenet, som fortsatt har kontrollen på de grensene der det er nødvendig, Forsvaret, i forbindelse med overvåking av yttergrensene mot Russland, og Kystvakten når det gjelder havneområdene (intervju).

Schengen-samarbeidet berører mange etater, og er derfor et incitament til kontakt med andre departementer og enheter som man kanskje ikke ville hatt kontakt med på samme måte for øvrig. Eksempelvis yttergrensekontrollen har implikasjoner for mange, og her er det behov for en tett dialog med mange ulike instanser (intervju). I forbindelse med behandlingen av St.prp.nr.42 (1996-1997) ga utenrikskomiteen

utrykk for at de ønsket å bli orientert om arbeidet med Schengen gjennom noen passende strukturer når dette ble implementert. Man jobber for tiden i KRD og UD med et forslag for hvilke rutiner man skal ha for informasjon fra Regjeringen til Stortinget i Schengen- og Dublin-spørsmål. Hvilke strukturer man skal bruke er ikke endelig avklart. Blant annet diskuteres det hvorvidt man skal legge slike spørsmål innenfor eller utenfor EØS-komiteén (intervju). Departementet har noe veiledning gjennom regjeringens kontakt med Stortinget i EØS-saker. Stortinget blir også orientert av departementet gjennom de lovsaker som eventuelt blir fremmet for Stortinget for at man skal kunne tilpasse oss en konkret ny rettsakt (intervju).

6.3 Policyendringer

Fokus flyttes i dette avsnittet fra hvordan struktur og prosesser er blitt endret som følge av Schengen- og Dublin-avtalen, til å se på politikken innhold. Det forventes at innholdet i politikken har blitt mer i samsvar med målsetninger som dominerer EUs politikk. Som følge av påvirkninger fra EU antas det å ha skjedd endringer i norsk politikk som ikke ville ha forekommet uten denne påvirkningen. Hovedinteressen i dette avsnittet er å beskrive i hvilken grad det har skjedd endringer i det eksisterende regelverket som følge av Schengen- og Dublin-avtalen. Videre ønskes det å kaste lys på de ytre påvirkningskilder som kan sies å være de samme for både Norge og EU-landene. Som vist vil konsekvensene av å gi oss selv et annet handlingsrom enn det som følger av våre internasjonale forpliktelser, være at Norge trer ut av de avtalene vi har om Schengen og Dublin. Norge har altså forpliktet seg til å gjennomføre endringer i eget lovverk og disse har blitt fulgt opp gjennom lov og forskrift. Når det gjelder grenser, er de mest markante endringene at det er innført utreisekontroll og at kontroll på indre grense foretas ved hjelp av stikkprøver. Videre sier Schengen-konvensjonens artikkel 9 at

”Konvensjonspartene forplikter seg til å følge en felles politikk med hensyn til persontrafikk, særlig visumordning og de skal bistå hverandre for de formål. Konvensjonspartene forplikter seg til på grunnlag av enighet harmonisering av sin visumpolitikk”.

Det mest sentrale når det gjelder utlendingspolitikken etter Schengen er dermed at Norge forplikter seg til å harmonisere sin visumpraksis opp mot de andre Schengen-

landene (intervju). Denne harmoniseringen foregår foruten ved hjelp av regelverks-utforming, blant annet ved utarbeiding av felles visumlister og felles visumgebyr. Et standard Schengen-visum er som hovedregel gyldig for innreise i alle Schengen-land. I forbindelse med Schengen-implementeringen måtte Norge innføre visumplikt for en rekke nye stater. Norge måtte også si opp visumgebyrfrihetsavtaler med fem stater, tilbakekalle tre ensidige norske erklæringer om visumgebyrfrihet og innføre de samme visumgebyr som de øvrige Schengen-statene. På den annen side har Schengen-samarbeidet ført til at visumplikten er bortfalt for flere land, blant annet Bulgaria, Kroatia og Romania (KRD 2002:10). Et svært viktig moment i denne harmoniseringen er som vist det lokale samarbeidet mellom de enkelte medlemslands representasjoner på ulike tjenestesteder rundt omkring i verden. På samme måte er Norge og Island forpliktet til å anvende Dublin-konvensjonens regler og tilhørende beslutninger. Som tidligere nevnt er Dublin konvensjonen imidlertid kun ment å angi hvilket land som er ansvarlig for å behandle en asylsøknad, og regulerer således ikke selve innholdet av asylpolitikken. På det asyl- og flyktningpolitiske området er dermed Norge ikke formelt bundet av det som skjer i EU.

Som følge av faren for økt tilstrømming, vil den politikken som utformes i andre land imidlertid også få betydning for formuleringen av norsk innvandrings- og asylpolitikk. man vil derfor fra norsk hold ”se hen til det som skjer i Europa”, og utforme regelverket i tråd med våre naboland (intervju). I forlengelse av dette bygger EUs politikk på utlendingsfeltet ellers på mange av de samme prinsippene som norsk politikk på området. Både Norge og EU-landene er som vist tilknyttet FNs flyktningkonvensjon og Den europeiske menneskerettskonvensjon. EU og norske institusjoner har dermed i stor grad felles ytre påvirkningskilder og det har derfor alltid vært en viss grad av samsvar av interesser i Norge og andre europeiske land på området, EU-land eller ikke (intervju). Det kan dermed være vanskelig å isolere effekten av EU på nasjonal Schengen/Dublin/EU-tilpasning. Endringer i UDI og hos dets samarbeidspartnere bør dermed sees i sammenheng med endringer og ideer i internasjonale omgivelser.

Oppsummeringsvis kan vi si at UDI og dets samarbeidspartnere etter Schengen- og Dublin avtalens iverksettelse har blitt stilt ovenfor nye muligheter og krav i arbeidet med å ivareta forvaltningen av Schengen og Dublin på utlendingsområdet. Det har vært en relativ stor endring av ytre organisasjon og flere indre organisasjonsendringer som følge av Schengen og Dublin. Dette er endringer som gjenspeiles i eksternt og internt relaterte prosessendringer. Tjenestemenn fra alle etater deltar aktivt i de ulike fora hvor de møter representanter fra EU, og det har blitt foretatt enkelte endringer i forholdet til ledelsen og koordinering med andre etater. På visumområdet har dermed norsk politikkutforming klart blitt i samsvar med de målsetningene som dominerer i EU på området. Kravet om harmonisering har forandret norske myndigheters handlingsrom. Selv om man på det asyl- og flyktningpolitiske området ikke formelt er bundet av det som skjer i EU, vil utviklingen her også ha betydning for formuleringen av norsk politikk på feltet.

7. Europeisering av utlendingsforvaltningen: En analyse på tre nivåer

Utlendingsforvaltningen har en lang tradisjon med nordisk og annet internasjonalt samarbeid. Den nordiske passkontrollsoverenskomst har siden den ble signert tidlig på 50-tallet lagt grunnlag for fri ferdsel mellom de nordiske land. Politikktutformingene på utlendingsområdet har lenge vært svært internasjonalt preget, og norske tjenestemenn møter kolleger fra andre land i flere ulike internasjonale fora. Erfaringen med Schengen- og Dublin-arbeid er derimot betydelig kortere, og representerer et nytt element i etatenes internasjonale horisont. Utviklingen av felles rutiner for grensekontroll, en felles visumpolitikk, og regler om hvilket land som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad, legger dermed grunnlaget for denne studiens tilgang til europeiseringen av UDI og de etater direktoratet samarbeider med. Den empiriske fremstillingen har vist at en del av de endringer som har funnet sted hos etatene imidlertid ikke kan relateres direkte til EU. Slike endringer vil derfor ikke berøres i større grad. Analysen skiller heller ikke mellom i hvilken grad endringene kan sies å ha forekommet før eller etter Schengen- og Dublin-avtalenes ikrafttredelse.

UDI utenriktjenesten og politiet opplevde, etter Schengen- og Dublin-avtalenes iverksettelse, press og behov for å foreta institusjonelle endringer. Organisasjonsprosess- og policyendringer må alle vurderes i relasjon til endringer i omgivelsene, beslutninger fattet av enkeltaktører og institusjonelle særtrekk. Hovedspørsmålet i denne sammenheng blir dermed i hvilken grad og på hvilken måte de ulike forklaringsfaktorene kan sies å ha påvirket Schengen/Dublin/EU-tilpasningen til UDI og direktoratets samhandlingspartnere. I arbeidet med å besvare dette spørsmålet vil forklaringer fra de ulike teoretiske perspektivene som ble presentert i kapittel to anvendes. Jeg ønsker med andre ord å vurdere i hvilken grad Schengen- og Dublin-relaterte endringer i UDI og etatene direktoratet samarbeider med, er et resultat av krav og muligheter i omgivelsene, forventninger og press fra nasjonale aktører eller

institusjonelle tilpasninger. Forklaringsfaktorene på de ulike nivåene vil bli behandlet som komplimenterende heller enn konkurrerende.

7.1 Makro-nivå: Omgivelsesdeterminisme

De ulike etatenes omgivelser er av stor betydning for å kunne forstå tilpasningen til Schengen/Dublin/EU i utlendingsforvaltningen. Forklaringer på makro-nivå fremhever organisasjonenes omgivelser som de viktigste drivkrefter bak organisasjonell endring (Olsen 1992: 248). Organisasjonell utvikling sees i dette perspektivet som en kontinuerlig tilpasningsprosess, hvor omgivelsene overfører ideer og normer til organisasjonen som følge av kontakt mellom de to nivåene. For å oppnå legitimitet og suksess søker organisasjonene å modellere seg etter omgivelsene. I tråd med den teoretiske gjennomgangen i kapittel 2, skilles det mellom to typer tilpasninger. Enten en tvangsdreven tilpasning som resultat av diktat fra omgivelsene, eller en normativ tilpasning til på forhånd gitte modeller for organisering.

Ut ifra et omgivelsesdeterministisk perspektiv er det dermed av interesse å vurdere på hvilken måte EU, Schengen- og Dublin-samarbeidet har påvirket og lagt føringer på UDI og dets samarbeidspartneres tilpasning til Schengen/Dublin/EU. Med forhandlingene om Schengen-avtalen og Dublin-konvensjonen, iverksettingen av disse i Norge og norsk deltakelse i det operative samarbeidet, fikk de europeiske omgivelsene stor betydning. Som følge av direkte forpliktelser har avtalene medført press om endring ikke bare av politikkenes innhold, men også i arbeidsprosesser og organisering av disse. EU, Schengen, og Dublin-virksomhet gjør krav på en god del av UDIs og de omliggende etaters ressurser. De har også gitt nye muligheter til deltakelse og innflytelse i Schengen-samarbeidets organer og, etter ikrafttreddelsen av Amsterdam-traktaten, i komiteer og grupper under EUs Råd. Det relevante spørsmål i denne sammenheng er derfor i hvilken grad UDIs, utenriktjenestens og politiets Schengen/Dublin/EU-tilpasning kan forklares ut i fra krav og signaler fra EU? Videre i hvilken grad EU kan sies å ha påvirket den tilpasningsprosessen som har funnet sted i UDI og dets omgivelser.

7.1.1 *Tvangsdreven tilpasning*

Norge har forpliktet seg til å gjennomføre de nødvendige endringer i egen lov og forskrift for at disse skal være i overensstemmelse med bestemmelsene på EU-nivå som følge av vår tilknytning til Schengen og Dublin. Partene i Schengen forplikter seg videre til en harmonisering av politikken på en rekke områder, deriblant visumpolitikken (artikkel 9). Dette er tilpasninger som gjelder policy, og er de mest åpenbare påvirkningskildene som ligger i omgivelsene. Norske myndigheter avgjør på selvstendig grunnlag om vi vil godta nytt regelverk. Skulle imidlertid Norge motsette seg å gjennomføre enkelte deler av regelverket i norsk rett, vil dette i realiteten innebære en oppsigelse av Samarbeidsavtalen. Norske myndigheter befinner seg derfor på mange måter i en tvangssituasjon, selv om EUs organer ikke har noen formell sanksjonsmyndighet vis à vis norske myndigheter. Når det gjelder Dublin-konvensjonen, har norsk tilknytning til denne medført et krav om å implementere deler også av dette regelverket. Dublin-konvensjonens bestemmelser er imidlertid ikke ment å skulle regulere selve innholdet i asylpolitikken, og fremsetter dermed ikke et formelt krav om harmonisering av denne. Bestemmelsene om akseptering av nytt regelverk og oppsigelse, tilsvarer de man finner i Samarbeidsavtalen. Norsk politikk har dermed i stor grad blitt i samsvar med de målsetninger som dominerer i EU på området, og spillerommet for å utforme egen lov og forskrift på områder som dekkes av Schengen- og Dublin-regelverket er blitt begrenset. Imidlertid har behovet for å lage nye rundskriv og instruksjoner økt. Selv om Norge tidligere har hatt et samarbeid med de andre Nordiske land på dette området, innebærer de nye bestemmelsene ikke bare en betydelig omlegging av eksisterende praksis - i tillegg kommer den kjensgjerning at det nå er de internasjonale omgivelser, og ikke de regionale, som nå forplikter etatene til å utføre disse oppgavene. EU kan sies å ha blitt en viktig legal myndighet på utlendingsområdet og en vesentlig drivkraft for utlendingsmyndighetenes regelbaserte tilpasninger etter Norges innlemmelse i Schengen og Dublin.

Innføringen av Schengen- og Dublin-regelverket i norsk rett har dermed medført en betydelig omlegging av eksisterende policy på området. Sammenlagt har disse endringene visse implikasjoner for UDI og etatene direktoratet samarbeider med. Spesielt i forbindelse med iverksettingen av Schengen-avtalen og Dublin-konvensjonen i Norge, ble det gjennomført flere EU-relaterte endringer i UDI og hos direktoratets samarbeidspartnere. I Schengen-sammenheng stiller EU omfattende krav til nasjonale institusjoner, og regelverket er meget strengt med hensyn til standardisering av bruken av regelverket. Et potensielt medlemsland blir ikke godkjent før EU har kvalitetssikret alle sider ved et lands anvendelse av Schengen aquis gjennom SCHEVAL. Blant annet stilles en rekke tekniske kravspesifikasjoner, hvem som i henhold til regelverket skal utføre hvilke arbeidsoppgaver, og til måten disse oppgavene håndteres på. På de områdene hvor UDI og de etater direktoratet samarbeider med har blitt stilt ovenfor Schengen har det skjedd effektive tilpasninger både med hensyn organisering og arbeidsprosesser. Eksempelvis har man opprettet en egen enhet for håndtering av VISION-saker, og man har måttet gjøre flere endringer i rutinenene for behandling av visumsøknader. Med Dublin-prosedyrene har man måttet gjøre flere endringer i asylsaksbehandlingen. Dette er et godt eksempel på hvordan institusjonell endring er en direkte respons på krav utenfra, og det viser at omgivelsene har fungert som drivkrefter bak endringsprosessen og har lagt føringer på den institusjonelle utviklingen. UDI, utenriktjenesten og politiet kan dermed sies å ha blitt godt tilpasset sine omgivelser og således blitt tilpasset hendelser på makro-nivå.

7.1.2 Normativ drevet tilpasning

Like betydningsfull som de krav og forpliktelser omgivelsene konfronterer institusjonene med, er de signaler som finnes i omgivelsene, og at økt eksponering ovenfor det europeiske samarbeidet kan endre nasjonale holdninger. I denne forbindelse er normativt drevne prosesser vel så betydningsfulle som de mer tvangs-drevne. Når det gjelder effekter på organisasjonsstrukturen, er det vanskelig å se at det har vært modeller i omgivelsene som etatene har adoptert. Dette kan skyldes at kravene fra de europeiske omgivelsene har vært nokså omfattende. Dublin-prosedyrenes krav til standardisering er imidlertid ikke like strenge. At man likevel til

slutt valgte å opprette en egen enhet til dette formål kan forklares ut i fra en oppfatning om at forpliktelsene ovenfor EU lettere kunne oppfylles hvis endringene ble foretatt på en bestemt måte. De fleste EU- land har valgt å konsentrere arbeidet med Dublin-saker i en egen enhet, og det er rimelig å tro at dette kan ha medført en viss grad av normativt press mot utlendingsforvaltningen.

En viktig konsekvens av norsk assosiering til Schengen-avtalen og Dublin-konvensjonen er de nye mulighetene for deltakelse i EUs strukturer som avtalen fører med seg for ansatte i departement, direktorat og andre samarbeidende organer. Siden mai 1996 har tjenestemenn i utlendingsforvaltningen fått anledning til å delta i Schengen-avtalens samarbeidsstrukturer med tale- og forslagsrett. Etter at samarbeidet ble overført til EU-samarbeidet søyle I, fikk Norge anledning til å delta i Rådsstrukturen. Den største institusjonelle nyvinningen i denne sammenheng var opprettelsen av et Fellesorgan for Norge, Island og Rådet, hvor norske tjenestemenn møter EU-landene på minister- embets- og ekspertnivå i en rekke ulike komiteer og arbeidsgrupper. Selv om Norge og Island vekselvis innehar formannskapet i Fellesorganet, er Norges muligheter til å øve innflytelse begrenset. Antall komiteer hvor norske tjenestemenn har fått lov til å delta har til en viss grad vært økende. Etter at Norge tok del i det operative samarbeidet i mars 2001, deltar videre norsk utsendt fagpersonell på lik linje med andre lands utsendte i det lokale samarbeidet ute i verden. Gjennom dette samarbeidet er norske tjenestemenn med på å utvikle rutiner og prosedyrer på det enkelte tjenestested. Fra informantenes side blir det lagt vekt på at det reelle Schengen-samarbeidet derfor på mange måter foregår ute i verden, mellom de ulike Schengen-lands representasjoner. At omgivelsene her har åpnet for at tjenestemennene kommer inn i en prosess av læring og utvikling, er i denne sammenheng av betydning. Selv om det er uklart hvilken effekt den individuelle læringen gjennom deltakelse har på utlendingsforvaltningen totalt sett, er det klart at norske tjenestemenns fokus mot EU har vært økende og forståelsen av omgivelsene har utviklet seg gradvis. Eksempelvis var man fra norsk side til å begynne med svært opptatt av å hevde sine deltakelsesrettigheter i henhold til avtaleverket. Etter hvert som samarbeidet har tatt form, har man fra norsk side valgt å konsentrere seg om det

innholdsmessige og lagt mindre vekt på prosedyrielle anmerkninger. Man har på sett og vis akseptert sin rolle som utenforland. Norsk deltakelse i EU-systemet medfører videre at man nå møter sine kolleger i flere internasjonale sammenhenger enn tidligere, noe som bidrar til å bedre alliansene, og samtidig gi tjenestemennene en større tyngde i internasjonale fora enn tidligere, selv om det nordiske samarbeidet har måttet vike noe av plassen. Endringer i utlendingsforvaltningen har til en viss grad funnet sted som følge av signaler i omgivelsene. Endringer i omgivelsene har videre ført til nye rettigheter for UDI og den øvrige utlendingsforvaltning, selv om disse har blitt noe begrenset etter at Schengen-samarbeidet ble innlemmet i EUs søyle I. Her har omgivelsene åpent opp for at utlendingsforvaltningen kom inn i en læringsprosess. Dette gjelder særlig politics, men kan til en viss grad sies å gjelde også for polity.

7.1.3 Felles ytre påvirkningskilder

I tillegg til antagelsen om at utviklingen av EUs politikk på innvandrings- og asylområdet påvirker norsk policy og organisasjonsutforming på feltet, må det ikke glemmes at heller ikke EUs politikk har oppstått i et vakuum. Mange av de samme internasjonale konvensjoner ligger til grunn både for EU-landenes og Norges politikk på området. Økning i tilstrømning av flyktninger fra den tredje verden er videre noe som påvirker alle europeiske land, samtidig som endring i tilstrømning til et land vil få effekter også i andre stater. EU og norske institusjoner har derfor i stor grad felles ytre påvirkningskilder. Det kan dermed være vanskelig å isolere effekten av EU på nasjonal tilpasning, noe som kan bidra til å komplisere analysen av effekter på makro-nivå. Endringer i UDI og hos dets samarbeidspartnere bør dermed sees i sammenheng med ideer og endringer i internasjonale omgivelser. Koplingen av ulike prosesser kan videre muliggjøre tilpasninger og dermed øke handlingsrommet for politisk styrte endringer som lenge har vært ønskelig. Hendelser på makro-nivå og koplingen mellom dem kan skape økt handlingsrom på mikro-nivå (Veggeland 1997: 19)

Med utgangspunkt i argumentene i avsnitt 7.2 kan det foreløpig slås fast at UDI og dets samarbeidspartnere i relativt stor grad har vært påvirket av endringer i omgivelsene. Plikter og rettigheter som følge av ny tilknytning til Schengen/Dublin/EU kan til en viss grad forklare etatenes europeisering. Imidlertid finnes det trekk ved tilpasningen som ikke kan forklares ut i fra karakteristikker ved UDIs og de omliggende etaters europeiske omgivelser. Eksempelvis taes det i omgivelsesperspektivet ikke høyde for i hvilken grad utlendingsforvaltningens utvikling har vært preget av faktorer på nasjonalt nivå. Spørsmålet er hvilken betydning nasjonale aktører har hatt for tilpasningen.

7.2 Mikro-nivå: Beslutninger fattet av enkeltaktører

Betydningen av enkeltaktørers valg for organisasjonell utvikling vektlegges i denne varianten av forklaringer på det nasjonale nivået. Trekk ved omgivelsene antas å ha liten innflytelse på dennes progresjon. Organisasjonens struktur, prosesser og policy utformes som et ledd i den politisk-administrative ledelsens strategi for å nå et gitt mål eller løse et bestemt problem. Strukturell endring kan dermed sees som et resultat av endring i lederskapets mål og strategier, som i sin tur utgjør en del av et eller flere bevisste design, eller i endring av selve lederskapet. Hensikten med dette avsnittet er derfor å besvare hvorvidt den politisk-administrative ledelsens strategier og valg har påvirket UDIs og de etater direktoratet samarbeider med tilpasning til Schengen/Dublin/EU. Hovedspørsmålet i denne forbindelse er i hvilken grad tilpasningen hos UDI og direktoratets samarbeidspartnere kan forklares ut i fra målene til den politisk-administrative ledelse. I følgende avsnitt vil dermed nasjonale aktørers betydning for tilpasningsprosessen analyseres. Politisk-administrativ ledelse i ulike regjeringer, JD, KRD samt administrativ ledelse i UDI står her sentralt. Endring hos direktoratets samarbeidspartnere vil kun behandles i den grad samspillet mellom etatene berøres.

7.2.1 Politisk-administrativt lederskap i JD og KRDs styring av prosessen

I løpet av tidsrommet for undersøkelsen har Norge hatt flere regjeringer som alle satte hvert sitt preg på prosessen. I de initierende fasene av samarbeidet spilte AP en viktig rolle. Initiativet til norsk og islandsk inntreden i Schengen ble tatt av norske

myndigheter i 1995, da AP satt med regjeringsmakten, og man så hva slags konsekvenser det danske, finske og svenske EU-medlemskapet ville medføre for samarbeidet innen Den nordiske passunionen. APs rolle som pådriver for å knytte Norge så tett opp til EU som mulig er imidlertid på ingen måte unik i Schengen- og Dublin-sammenheng. Norske myndigheter valgte å godta regelverket uten forbehold. På bakgrunn av erfaringer fra forhandlingene om EU-medlemskap, mente man det var lite klokt å komme med ytterligere reservasjoner. Forhandlingsdelegasjonen ønsket seg på mange måter en bedre avtale enn EØS-avtalen. Dette fikk de delvis gjennomslag for. Å godta hele Schengen aquis var nettopp derfor en av del politiske ledelsens strategi. Den andre runden med forhandlinger i 1998 ble gjennomført med den opprinnelige "Schengen-fiendtlige" Sentrumsregjeringen. Norge hadde på dette tidspunktet allerede undertegnet og ratifisert Samarbeidsavtalen. Alt i alt kan det virke som om norske myndigheters handlingsrom var mindre i den andre runden av forhandlingene enn i første runde. Det Schengen-positive Stortingsflertallet presset på for en fullbyrdelse av forhandlingene om de institusjonelle løsningene etter Schengen-konvensjonens innlemmelse i EUs søyle I. Videre var det vanskeligere å få gjennomslag for sine standpunkter ovenfor EU enn for Schengen-landene. Tilpasningene gikk allikevel ikke tregere med en nei-regjering. Med bakgrunn i tidligere forpliktelser gikk norske interesser i disse forhandlingene i retning av å få beholde så mange av de gamle Schengen-bestemmelsene som mulig, og i å få største mulig deltakelsesrettigheter. Videre var det viktig at EUs institusjoner ikke fikk myndighet på norsk jord. Tidligere forpliktelser var også hovedargumentet under Dublin-forhandlingene, selv om regjeringen på dette tidspunktet igjen var Schengenvennlig. Disse beslutningene på nasjonalt politisk nivå, indikerer at de tidlige tilpasningene til Schengen/Dublin/EU ikke kom i stand som følge av krav fra fellesskapet, men hadde bakgrunn i en bevisst strategi fra politisk hold, og at utskifting av lederskapet hadde liten innvirkning på definering av mål og strategier. Samtidig vil graden av handlingsrom ha innvirkning på hvordan man definerer målene.

Schengen- og Dublin-forhandlingene ble styrt fra departementene. Møtene ble ledet av UD, men utlendingsfeltet var godt representert ved UTA i JD og INN i KRD. Representanter fra UDI, utenrikssteneste og politi deltok i gjennomgangen av regelverket, og ble videre av JD pålagt ansvaret for store deler av den tekniske biten av arbeidet med forhandlingene. En vesentlig del av deltakelsen i arbeids- og ekspertgruppene var det også disse etatene som tok seg av. Arbeidet med Schengenforhandlingene førte dermed til merarbeid for de aktuelle tjenestemenn i direktoratet og samarbeidende organer, i form av økt ressursanvendelse og flere reiser. Dette var endringer som hadde sitt opphav i krav og forventninger fra nasjonale aktører. Etatene ble dermed utsatt for en viss grad av press med hensyn til utforming av policy men også når det gjaldt prosess, allerede under forhandlingsprosessene.

Selve prosessen med å implementere Schengen-regelverket i Norge ble også styrt fra departementene. At man valgte å transformere Schengen-regelverket inn i eget regelverk, kan indikere at dette ble ansett som betydningsfullt. Arbeidet ble organisert i to selvstendige prosjekter ledet av JD, SIS-prosjektet og Schengenimplementeringsprosjekt. Norske myndigheter koordinerte videre sin virksomhet tett opp mot Den nordiske embetsmannsgruppen all den tid iverksettingen pågikk. Mye av arbeidet med å implementere Schengen- og Dublin-regelverket ble også overlatt til UDI i nært samarbeid med politi og utenrikssteneste. Direktoratet var godt representert både i SIS-prosjektet og i implementeringsprosjektet. I implementeringsprosjektet deltok representanter fra UDI i alle relevante undergrupper, og hadde ansvaret for det ferdige produktet i to av gruppene, som i hovedsak dreide seg om endring av eksisterende forskrifter samt en del utredningsarbeid i forbindelse med valg av løsning for en Dublin-enhet. Direktoratet møtte derfor også under implementeringsprosessen krav med hensyn til policy, prosess og organisering deltakelse.

Etter at det operative samarbeidet trådte i kraft opplever direktoratet fortsatt å bli utsatt for krav og signaler fra politisk-administrativ ledelse. At det nå er KRD som er direktoratets nærmeste overordnede departement, har heller ikke forandret

situasjonen. Som vist er mye av Norges Schengen- og Dublin-virksomhet lagt til UDI Direktoratet har videre fått myndighet til å delegere deler av denne virksomheten til utenriksstjenesten og politiet. At disse oppgavene har tilfalt direktoratet skyldes valg tatt på politisk-administrativt nivå. KRD har gitt direktoratet myndighet i disse sakene og arbeidet med Schengen- og Dublin-saker inngår som en del av den generelle styringsdialogen med etaten. Den politisk-administrativ ledelse har dessuten en sentral rolle når det gjelder innvilging av nye stillingshjemler, og UDIs deltakelse i komiteer og arbeidsgrupper under rådet. UDI plikter å delta på møter i Fellesorganet der det politisk-administrative lederskap krever det. Blir Norge invitert til å delta i et møte, skal ingen stol stå tom. For best mulig å kunne benytte seg av de eksisterende deltakelsesrettighetene skal norske standpunkt videre samkjøres av JD i samarbeid med andre etater forut for møtene i Fellesorganet. Videre skal det rapporteres om møtene til alle berørte parter etter at disse har funnet sted. Selv om det er en viktig ressurs for UDI utenriksstjeneste og politi å delta på disse møtene, viser dette at norsk deltakelse i arbeidsgrupper er et middel for å nå målet om at norske synspunkter skal bli tatt hensyn til på EU-nivå.

7.2.2 Lederskap i UDI og andre nasjonale aktørers styring av prosessen

Sammenlignet med politisk-administrativ ledelse har direktoratsledelsen vært relativt lite involvert i tilpasningsprosessen. Ledelsen deltok i liten utstrekning i arbeidet med Schengen- og Dublin-forhandlingene, men overlot dette til de ansatte som var ansvarlig for disse oppgavene. Dette gjaldt blant annet deltakelse i referansegrupper. At ledelsen kun i mindre grad var involvert på dette stadiet, må sees på bakgrunn av arbeidets tekniske karakter. Mye av arbeidet med å implementere Schengen- og Dublin-regelverket i Norge ble som vist overlatt til UDI, og direktoratet var representert i alle arbeidsgrupper med relevans for feltet. Mesteparten av dette arbeidet ble lagt til JURA og involverte i første rekke saksbehandlere men også noen representanter på avdelingsledernivå. Den øverste ledelsen i UDI var heller ikke i denne fasen involvert i nevneverdig grad, noe som må tillegges den politisk-administrative ledelsens omfattende styring med prosjektet. I tillegg til de store hovedprosjektene hadde direktoratet imidlertid ansvaret for § 96-oppslag og et eget internt immigrasjonsprosjekt i samarbeid med politiet. Systemimplementeringen

av VISION ble skilt ut som et eget prosjekt i direktoratet, her var også UD involvert. I flere av disse interne prosjektene ble representanter fra direktoratets øverste ledelse inkludert i styringsgruppen, ledelsen hadde dermed større kontroll med etatens internt styrte prosjekter.

For å kunne overholde regelverket og dermed sikre deltakelsen i det operative Schengen-samarbeidet måtte det foretas en rekke endringer i UDIs organisasjon. Som tidligere nevnt inkluderte dette opprettelsen av to nye enheter. Opprettelsen av VISION-enheten kom som vist i stand på bakgrunn av tekniske kravspesifikasjoner fra EU. I prosessen med å organisere arbeidet med Dublin-sakene, stod direktoratet imidlertid noe friere. VISION- og Dublin-enhetene ble opprinnelig lagt til generell seksjon fordi det var der kunnskapen på feltet lå. Innledningsvis var derfor måten Schengen- og Dublin-sakene ble håndtert på en videreføring av de løsningene som ble valgt under forhandlingsprosessen. Etter hvert fant man imidlertid ut at det ville være mest hensiktsmessig å fordele oppgavene på de enhetene som jobbet med slike saker til daglig, nemlig OPA og ASA fordi man ønsket å holde arbeidsoppgavene samlet. Valget om å opprette en Dublin-enhet uten en egen leder, var noe man i direktoratet selv kom frem til, uten at dette var et krav utenfra. Dette utgjør derfor en av få Schengen/Dublin/EU-relaterte endringer som har sin bakgrunn i valg tatt av ledelsen i direktoratet. Dette er observasjoner som peker i retning av at strukturen har vært et redskap for å nå bevisste mål. Dette er i tråd med mikro-tilnærmingens forventninger. I UDIs tilfelle er det imidlertid mye som taler for at toppledelsen ikke har vært den mest aktive aktøren. Empirien har vist at det i kjølvannet av Schengen- og Dublin-implementeringen foregikk en omfattende opplæring av ansatte i UDI, politi og utenrikstjeneste i Schengen- og Dublin-arbeid. At dette er prosesser som har blitt fulgt opp og nå inngår som en naturlig del av den generelle opplæringen i etatene, kan være en indikasjon på at det har foregått en økt grad av bevisstgjøring hos på alle nivåer med hensyn til behovet for kunnskap om EU. Selv om det ser ut til at ledelsen kun i begrenset grad kommer med konkrete instruksjoner for denne virksomheten, er hovedinntrykket at det forventes at Schengen/Dublin/EU-relatert arbeid skal utføres slik avtaleverket krever, og at avtalene skal følges opp på best

mulig måte. Det kan dermed virke som om ledelsen allikevel i økende grad har fokus mot Schengen/Dublin/EU og annet internasjonalt arbeid i forbindelse med omorganiseringer.

På bakgrunn av dette kan det argumenteres for at den politiske og administrative ledelse har foretatt flere bevisste grep som et ledd i arbeidet for å nå målet om norsk tilknytting til Schengen- og Dublin-samarbeidet. Dette kommer klart frem hvis ser på endringer i politikken innhold, så vel som i den institusjonelle tilknytningen til samarbeidet. Inntrykket er at det politisk-administrative lederskap av denne grunn har styrt prosessene relativt stramt og har stilt hyppige krav til de ytre etater, noe de fortsetter å gjøre etter samarbeidets ikrafttredelse. Det er vanskelig å se at ledelsen i UDI i betydelig grad har fungert som drivkraft for tilpasningsprosessene i direktoratet. De Schengen/Dublin/EU-relaterte endringer som har sin bakgrunn i valg tatt på ledelsesnivå ser ut til i stor grad å ha blitt gjennomført som følge av krav og signaler fra politisk-administrativ ledelse, enn som et resultat av UDI ledelsens egen strategi. Kapittel tre viste at UDI i den senere tid har vært utsatt for omfattende endringer. Schengen/Dublin/EU-spørsmål er derfor bare en av mange endringer som har foregått samtidig i direktoratet, noe som kan forklare at disse spørsmålene har fått beskjeden oppmerksomhet fra direktoratsledelsens side. Det kan dermed fastslås at direktoratsledelsen i mindre grad enn politisk-administrativ ledelse har påvirket tilpasningsprosessen. I sum har allikevel forhold på mikro-nivå hatt relativt stor betydning for europeiseringen av UDI og dets samarbeidspartnere. Mikroforklaringene er allikevel utilstrekkelige for å forklare institusjonelle forhold utover de rent formelle. Faktorer på meso-nivå bør derfor inkluderes i analysen.

7.3 Meso-nivå: Institusjonenes egenbetydning

Forklaringer på dette nivået setter fokus på betydningen av institusjonenes historie, identitet og kultur i forsøket på å belyse institusjonell endring. Som følge av en institusjonaliseringsprosess har institusjoner betydelig autonomi og eventuelle tilpasninger vil skje skrittvis og være i tråd med de bestående institusjonelle karaktertrekk. Institusjoner kan dermed sies å ha en selvstendig effekt på utfallet av

endringsforsøk. Hvorvidt initiativet til reformer er et resultat av påvirkning av omgivelsene, eller kommer fra politisk-administrativ ledelse, har liten eller ingen betydning. Endringsforsøkene gjennomslagskraft vil i stor grad være avhengig av egenskaper ved institusjonen.

UDI er en relativt ung organisasjon. Direktoratet ble opprettet så sent som i 1988. Spørsmålet blir derfor om organisasjonen har gjennomgått den institusjonaliseringen som skal til for å erverve seg den robusthet som er nødvendig for at institusjonelle særtrekk kan gjøre seg gjeldende⁵¹. I følge Selznick (1997:25) må institusjonalisering betraktes som en prosess og altså noe som skjer med en organisasjon over tid. Samordning av innvandrings- og flyktningpolitikken er imidlertid ikke noe nytt fenomen, men har som vi har sett, gjennom årenes løp blitt ivaretatt gjennom flere ulike strukturer (Agneberg 1991; Husøy 1995). Videre involverer arbeidet med utlendingsforvaltningen i dag mange av de samme aktører som har vært involvert på et tidligere stadium. På grunnlag av dette kan det argumenteres for at man må se utlendingsområdet i et videre perspektiv. Fra et slikt ståsted blir det lettere å se at utlendingsområdet er gjennomsyret av en egen historie, identitet og kultur, og at UDIs institusjonaliseringsprosess må sees som et ledd i en bredere prosess på utlendingsområdet som helhet. UDIs utvikling har ikke vært en lukket prosess, men en institusjonell videreføring av forvaltningen av innvandrings- og asylpolitikken. Dermed blir det også enklere å se at direktoratet til tross for sin unge alder har opparbeidet seg en viss grad av institusjonell autonomi, noe som kan forventes å ha medført en viss robusthet mot endringer. Hovedspørsmålet i denne forbindelse er: I hvilken grad kan trekk ved UDI og samarbeidet med andre etater hatt en selvstendig effekt på direktoratets Schengen/Dublin/EU-tilpasning? I dette avsnittet ønsker jeg derfor å ta i betraktning om krav og signaler fra EU utfordrer UDIs kjerneverdier, og hva det eventuelt har å si for tilpasningen. I hvilken grad direktoratet og dets samarbeidspartneres tilpasning til Schengen/Dublin/EU kan ses å ha preg av stabilitet og eller endring, vil også drøftes før studiens konklusjon.

⁵¹ Denne problemstillingen anses å være mindre relevant for utenriks tjenesten og politiet, da dette begge er relativt "gamle" institusjoner med lange tradisjoner.

7.3.1 *Evne til omstilling*

Grunnet stor økning i oppgavemengde har UDI i løpet av den korte tiden det har eksistert vært gjenstand for kontinuerlig vekst, og blitt utsatt for gjentatte krav om modernisering og effektivisering. Direktoratet har nærmest fra fødselen av vært gjenstand for evalueringer og omorganiseringer. Som vist skjedde dette senest i 2001 hvor UDI, parallelt med starttidspunktet for det operasjonelle Schengen-samarbeidet, var gjenstand for en ekstern gjennomgang som foreslo en rekke endringer for å effektivisere saksbehandlingen, blant annet delingen av JURA i ASA og OPA. Dette markerte starten på et kontinuerlig omstillingsprosjekt, hvor UDI skal gjøres i stand til løpende å kunne tilpasse seg endringer i omgivelsene. Videre har direktoratet i løpet av sin korte levetid hatt to ulike modeller for departementstilknytning. Schengen- og Dublin-relaterte endringer i UDI, har dermed skjedd innenfor en institusjonsstruktur som i perioder har vært til dels ustabil. Det er nærliggende å anta at alle de nevnte strukturelle endringene kan ha virket forstyrrende på institusjonsutviklingen. Direktoratet kan således sies å være en organisasjon med en historie preget av reform, og som innehar rutiner for gjennomføring av disse. Et rimelig spørsmål i denne sammenheng er derfor hvorvidt de omorganiseringsprosesser som har foregått i UDI, har medført en forbedring av direktoratets omstillingsevne. En plausibel antagelse vil være at erfaringene med stadige endringer har gjort organisasjonen mindre statisk. At tilpasningsdyktighet i tillegg er et uttalt mål i organisasjonen, er med på å bekrefte et slikt syn. Gjennomføringen av reformer må derfor kunne forutsettes å skje relativt smidig. Empirien har vist at direktoratet har vært utsatt for til dels omfattende endringer som følge av norsk tilknytning til Schengen- og Dublin-regelverket. Sammenfall i tid mellom omorganiseringsprosessene og implementeringsarbeidet, ser imidlertid ikke ut til å ha ført til særlige problemer for UDI. Derimot ser det heller ut til at reorganiseringen kan ha vært en medvirkende årsak til direktoratets effektive tilpasning til Schengen- og Dublin-avtalenes krav. Den kjensgjerning at direktoratet allerede var inne i en omstillingsprosess kan ha gjort det lettere å foreta også andre endringer.

Både politi og utenriksstjeneste kan sies å være etater med lange tradisjoner og stor grad av institusjonell egyptyngde. Høy grad av omstillingsevne kan imidlertid også sies å gjelde for gjennomføringen av Schengen- og Dublin-regelverket hos politiet. Hos utenriksstjenesten har empirien vist at, til tross for store variasjoner fra stasjon til stasjon, har arbeidet med Schengen-saker med få unntak blitt integrert inn i den institusjonelle strukturen. Dette samsvarer med andre studier om europeisering av UD (Christensen 1996). Hele bakgrunnen for UDI og dets samarbeidspartneres effektive Schengen/Dublin/EU-tilpasning kan imidlertid ikke forklare ut i fra institusjonenes reformvillighet. Etatenes tradisjoner for å delta i internasjonalt samarbeid kan også ha vært en viktig faktor for å forklare tilpasningen.

7.3.2 Tradisjoner med nordisk samarbeid og annet internasjonalt arbeid

Som tidligere vist har det på utlendingsområdet gjennom lang tid eksistert et tett nordisk samarbeid innenfor rammene av Den nordiske passunionen. UDI og etatene direktoratet samarbeider med hadde før Norges inntreden i Schengen- og Dublin-samarbeidet allerede opparbeidet seg bred erfaring fra denne type samarbeid. Samarbeidet innen Schengen og Dublin kan derfor på enkelte områder sees som en videreføring av det nordiske samarbeidet innenfor en europeisk ramme.

Som nevnt er forvaltningen av innvandrings- og asylpolitikken svært internasjonalt preget, noe som har bidratt til å utvikle en kultur innen institusjonene for å være internasjonalt orientert. På bakgrunn av dette kan tradisjonen med internasjonalt arbeid ha bidratt til å gjøre overgangen til pålagt Schengen- og Dublin-virksomhet smidigere. Riktignok har man blitt tvunget til å sette seg inn i en rekke nye problemstillinger, men dette synes å ha vært en overkommelig utfordring. Særlig i UDI hadde de kontorer som innledningsvis ble berørt bred erfaring med internasjonale oppgaver. EU-tilknytningen videreførte derfor på mange måter en prosess der kulturen for internasjonale saker var voksende. Selv om deler av virksomheten nå på enkelte områder er skilt ut i egne enheter, synes ikke det å ha bydd på store vanskeligheter. Dette kan også sies å gjelde for politiet. Internasjonalt politisamarbeid, herunder Schengen og Dublin gies også høy prioritet hos politiet. Økt fokus på internasjonalisering har i sin tur medført at man ser arbeidet med

utlendingssaker i en bredere kontekst enn tidligere. Den generelle holdningen har vært at EU-arbeid, i likhet med nordisk samarbeid og annet internasjonalt arbeid, er av stor nytte for etatene. På bakgrunn av dette kan økt europeisk samarbeid ventes å gi økt institusjonell legitimitet, noe som i sin tur kan ha bidratt til å svekke intern motstand mot EU-relatert virksomhet. En tradisjon med nordisk og annet internasjonalt samarbeid, og en kultur som fremhever at prioritering av slikt arbeid er en ressurs for institusjonen, kan dermed sies å ha påvirket UDIs og de samarbeidende etaters tilpasning til Schengen/Dublin/EU.

7.3.3 *Sti-avhengighet?*

I hvilken grad kan så trekk ved UDI og de etater direktoratet samarbeider med sies å ha hatt en selvstendig effekt på etatenes tilpasning til Schengen/Dublin/EU? Empirien har vist at det i UDI som følge av norsk tilslutning til Schengen-avtalen og Dublin-konvensjonen har skjedd til dels omfattende endringer. Forberedelsene la et stort press på etaten, særlig på JURA som stod for en betydelig del av arbeidet. De tydeligste tegnene på endringene som har funnet sted er imidlertid at det har blitt opprettet to nye enheter, VISION-enheten og Dublin-enheten. Endringer i den formelle kontorinndelingen er dermed blitt foretatt, og disse har nedfelt seg i en omfattende omlegging av rutiner og prosedyrer. Den kjensgjerning at det faktisk er blitt foretatt endringer i organisasjonsstrukturen og arbeidsprosesser som følge av endret tilknytning til EU, og at dette var tilpasninger man var nødt til å gjennomføre innen en viss tidsfrist, kan tyde på at tilpasningen har vært preget av store heller enn små endringer, noe som kan sies å bryte med forutsetningen om sti-avhengighet. At arbeidet med Schengen- og Dublin-saker først ble lagt til Generell seksjon, hvor mye av kompetansen på feltet lå, kan likevel tyde på en viss grad av institusjonell robusthet, selv om man etter hvert fant det nødvendig å justere den institusjonelle strukturen.

I samarbeidet med utenriktjenesten har forandringene ført til en betydelig omlegging av oppgavefordeling og arbeidsrutiner i visumarbeidet. Hvor omfattende endringene har vært, varierer imidlertid fra stasjon til stasjon. Felles for alle er at stasjonene gjennom det nye regelverket oppfordres til å avgjøre flest mulig søknader

selv, at det er innført restriksjoner med hensyn til hvilken del av personalet som skal utføre hvilke oppgaver, og at man har fått en rekke nye svært ressurskrevende rutiner og nye saksbehandlingsverktøy å forholde seg til. Det merarbeidet som har oppstått har imidlertid i de fleste tilfeller blitt integrert i eksisterende kontorer, noe som har bidratt til en stødig institusjonsutvikling.

Omlegging av oppgavefordeling og rutiner er også noe som preger samarbeidet med politiet. Strukturelle endringer i UDI og hos politiet selv, samt implementeringen av Schengen og Dublin, har ført til en generell gjennomgang av hvilke arbeidsoppgaver som skal ligge hos politiet og hvilke UDI selv skal ta seg av. Også her har de nye rutinene i de fleste tilfeller blitt integrert i eksisterende kontorer. Institusjonsutviklingen antas likevel å ha vært stødig. Til forskjell fra UDI, kan det argumenteres for at tilpasningene hos utenrikstjenesten og politiet har skjedd i tråd med institusjonelle trekk og har vært preget av mindre endringer.

Ovennevnte argumenter indikerer at UDI har respondert på de endrede rammebetingelsene ved å innføre dels omfattende organisasjons- og prosessendringer i løpet av kort tid. Dette kan tyde på at organisasjonen kun i begrenset grad har gjennomgått den institusjonaliseringen som skal til for å erverve seg den robusthet som er nødvendig for at institusjonelle særtrekk kan gjøre seg gjeldende, og at endringene som har funnet sted kun i beskjeden grad har fulgt en sti-avhengig utvikling. Selv om de nevnte endringene kan sies å ha utfordret den institusjonelle likevekten, møtte de allikevel liten motstand i direktoratet. I samarbeidet med utenrikstjenesten og politiet har man respondert ved å innføre endringer i arbeidsrutiner og oppgavefordeling. Selv om disse er svært tidkrevende, har de allikevel ikke utfordret den institusjonelle likevekten. En mer finmasket studie ville imidlertid kunne redegjort for eventuelle forskjeller mellom ulike utenriksstasjoner og politidistrikter.

7.3.4 *Moderat press*

Ifølge forklaringer på meso-nivå vil effektiv implementering av EU-rettsakter være avhengige av endringskravenes karakter. Politikken på EU-nivå vil i varierende grad utfordre institusjonens kultur. Sannsynligheten for at tilpasningen vil være vellykket er derfor størst hvis endringene som foretaes kan skje innen institusjonens administrative kjerne og endringer av selve kjernen ikke er påkrevd (Knill 2001:45-6).

Som vist, går de empiriske funn i retning av at implementeringen av Schengen- og Dublin-regelverket hos UDI, Utenriktjenesten og politiet har vært kilde til dels omfattende endringer, men at disse har møtt liten motstand i etatene. Endringene synes å være innefor eller, i kun i begrenset omfang å være i strid med etatenes identitet og kultur, og endringspresset har således vært moderat til lavt. Når det gjelder endringer i UDI har man, på grunn av endringspressets moderate karakter, dermed kunne foreta de nødvendige tilpasninger innenfor kjernen av administrativ praksis. Dette er elementer som er felles for så vel krav om endringer i organisasjon, prosess og policy. Graden av match må kunne tilskrives direktoratets lave institusjonaliseringsgrad. Dette gjelder enten man ser på forvaltningen av utlendingspolitikk som en institusjon i videre forstand, eller ser UDI som en institusjon som har gjennomgått en institusjonaliseringsprosess. Direktoratets store reformvillighet og erfaringer med annet internasjonalt arbeid har i stedet bidratt til å endre ”logic of appropriateness”. Endringer i samarbeidet med utenriktjenesten og politiet har hovedsakelig bestått av prosessendringer. Disse endringene har i stor grad blitt integrert i den eksisterende struktur og har sett ut til å matche institusjonenes tradisjoner og identitet, selv om en større grad av institusjonelle motsand kunne forventes. For UDI sin del får dermed meso-perspektivet mindre relevans som forklaring. Utviklingen i UDI kan derfor vanskelig forklares ut i fra institusjonelle trekk alene, uten at man tar veien om et bredere perspektiv som også inkluderer flere faktorer blant annet på mikro-nivå. Disse kan i sin tur ha blitt påvirket av krav og muligheter på europeisk nivå (Knill 2002:259).

7.3.5 Endring og kontinuitet

Et av hovedelementene i meso-perspektivet er antagelsen om historisk ineffektivitet. Selv om de nære omgivelser er svært turbulente og preget av store endringer, vil institusjonene likevel verne om sentrale institusjonelle verdier. Tilpasning til omgivelser vil som følge av dette gå svært tregt.

UDI kan ikke sies å ha vært særlig robust mot endringskrav fra EU. Selv om man i forbindelse med gjennomføringen av krav og signaler fra møtt store utfordringer, er hovedinntrykket at disse allikevel har møtt liten motstand. Når det gjelder utenriks-tjenesten og politiets Schengen/Dublin/EU-tilpasning, har endringskravene i store trekk sett ut til å matche institusjonenes identitet. UDIs store grad av tilpasningsdyktighet er imidlertid enkelt å forklare på grunn av del lave institusjonaliseringsgraden. Til tross for omfattende endringer har det vært stor grad av kontinuitet i utlendingsforvaltningens utvikling, også etter UDI og direktoratets samarbeidspartnere har blitt utsatt for europeisering gjennom norsk medlemskap i Schengen og Dublin. Som følge av direktoratets store reformkapasitet og erfaring med annet internasjonalt arbeid, medførte Schengen/Dublin/EU-tilpasningene en videreføring av allerede eksisterende tendenser i arbeidet med å forvalte innvandrings- og asylpolitikken, noe som i sin tur har ført til at endringer har skjedd raskt og effektivt. Etatenes utvikling i kjølvannet av de nye rammebetingelsene har på denne måten vært preget av både endring og stabilitet. Hovedinntrykket er dermed at norsk tilknytning til Schengen/Dublin/EU snarere har ført til en bekreftelse på allerede eksisterende tendenser og en ytterligere innstramming i forvaltningen av innvandrings- og asylpolitikken heller enn en fullstendig omlegging.

7.4 Konklusjon

Formålet med denne studien har vært å beskrive og forklare utlendingsforvaltningens Schengen/Dublin/EU-tilpasning. Den empiriske fremstillingen har redegjort for tre typer endringer, organisasjons- prosess- og policyendringer hvorav de to første i sin tur var delt inn i ytre og indre organisasjons- og prosessendringer som følge av endret tilknytningsform til Schengen/Dublin/EU.

For å forklare omstillingene hos utlendingsforvaltningen som følge av europeiseringen, har forklaringsfaktorer på tre ulike (analyse) nivå blitt benyttet, og de empiriske funn er blitt vurdert ut i fra disse forklaringene. Analysen av funnene har vist at ett perspektiv alene ikke er tilstrekkelig for å redegjøre for de endringer som har funnet sted. Tilpasningene bærer således preg av å ha funnet sted som et resultat av påvirkning fra flere hold. Den relative betydningen av de ulike forklaringsfaktorene oppsummeres nedenfor

7.4.1 Den relative betydningen av faktorer på makro, mikro og meso-nivå

Utlendingsforvaltningen har blitt utsatt for krav og signaler fra flere hold. Faktorer på makro-nivå knyttes an til de faktiske Schengen/Dublin/EU-relaterte justeringer som måtte foretas og til norske tjenestemenns deltakelse i EU-fora. Den empiriske fremstillingen har vist at norsk tilknytning til Schengen/Dublin/EU, medførte en omfattende tilpasning av regelverk og policy på området. EU utgjør en betydelig legal myndighet på utlendingsområdet, og har hatt stor innvirkning på utlendingsmyndighetenes regelbaserte tilpasninger til Schengen og Dublin. EUs strenge krav med hensyn ensartet anvendelse av Schengen- og Dublin-regelverk, har videre medført en europeisering av rutiner og prosedyrer og organiseringen av disse. Som følge av norsk tilknytning til Schengen og Dublin har norske aktører på utlendingsområdet fått nye og dels utvidede muligheter til å møte representanter fra EU i de fora som settes som Fellesorgan. Av stor betydning er også norske tjenestemenns deltagelse i samarbeidet mellom de ulike Schengen-lands representasjoner rundt omkring i verden. Like viktig som den tvangsdrevne tilpasningen som har funnet sted er derfor den normativt drevne tilpasningen. Her har omgivelsene åpnet opp for at utlendingsforvaltningen kom inn i en læringsprosess. Endringsprosessene bærer på denne måten både preg av tvangsdrevet og normativt drevet tilpasning. Bakgrunnen for flere av studiens funn er således å finne blant forhold på makro-nivå, noe som er med å gi støtte til antagelsene om omgivelsesdeterminisme. Felles ytre omgivelser og sammenfall i tid bidrar imidlertid til å komplisere makro.

Utlendingsforvaltningens Schengen/Dublin/EU-tilpasning fremviser imidlertid også trekk som ikke er i samsvar med makro-antagelser. Ifølge forklaringsfaktorer på mikro-nivå regnes politisk-administrative ledere for å være sentrale aktører i forbindelse med endringsprosesser i institusjonen. Analysen har vist at det politisk-administrative lederskap har fremvist stort engasjement, og har hatt stor innflytelse på EU-tilpasningene hos UDI, utenriksstjenesten og politiet. Norsk tilknytning til samarbeidet ble initiert av en EU-vennlig AP-regjering. Disse forpliktelsene ble fulgt opp av den mer Schengen-skeptiske samarbeidsregjeringen etter innlemmelsen av samarbeidet innen EUs søyle I, mens beslutningen om å knyte seg til Dublin-konvensjonen ble tatt av en Schengen-vennlig regjering. Det politisk administrative lederskap ga dermed betingelsene for europeiseringen av etatene, skifte i lederskap hadde liten innvirkning på avgjørelsene. Prosessen med å implementere regelverket ble stramt styrt fra departementene. UDI utenriksstjenesten og politiet fikk ansvar for å ivareta store deler av dette arbeidet. Direktoratets og samarbeidende etaters deltakelse skyldes derfor først og fremst krav fra politisk-administrativ ledelse. Videre har direktoratet og dets samarbeidspartnere, som følge av krav fra politisk administrativ ledelse, blitt bedt om å delta i komiteer og arbeidsgrupper under Rådet. Departementet prioriterer slik deltakelse svært høyt. Perioden fra Schengen- og Dublin-forhandlinger til gjennomføring og anvendelse av regelverket har vært en ”avgjørende beslutning” i utlendingsforvaltningens historie (Selznick 1997:51) hvor potensialet for politisk lederskap og gjennomføring av reformer har økt. Lederskapet i UDI har innenfor samme periode vært mindre fremtredende. Derimot har ledelsen i økende grad fokus mot Schengen/Dublin/EU og annet internasjonalt arbeid i forbindelse med omorganiseringer. Koplingen mellom prosessene kan ha ført til reformer, men uten at endringene nødvendigvis har vært del av en målstyrt prosess. Nasjonale aktører kan dermed sis å ha hatt en selvstendig effekt på den institusjonelle dynamikken i UDI og dets samarbeidspartnere. Faktorer på mikro-nivå kan dermed allikevel bidra til å forklare utlendingsforvaltningens Schengen/Dublin/EU-tilpasning.

Analysen har vist at studiens funn i mindre grad kan forklares ut i fra institusjonelle trekk ved UDI og dets samarbeidspartnere. Ut i fra de strenge krav EU stiller til organisering og arbeidsrutiner, skulle en forvente en vesentlig motstand mot endringene. Spørsmålet om i hvilken grad utlendingsforvaltningen kan sies å være institusjonalisert eller ikke, er imidlertid utslagsgivende for meso-perspektivets forklaringskraft. Analysen har vist at institusjonelle trekk kun i begrenset grad kan sies å ha satt sitt preg på de tilpasninger som har funnet sted, og at det derfor har vært en god match mellom endringsprosessen og institusjonelle kjerneverdier. Betydningen av endringskravenes karakter og institusjonelle særtrekk vil bli oppsummert i følgende avsnitt.

7.4.2 Moderat press og meso-perspektivets begrensede forklaringskraft

Analysen har vist at EUs endringskrav i forbindelse med norsk Schengen- og Dublin-tilknytning i liten grad har utfordret kjerneverdier hos UDI, utenriktjenesten og politiet. Studiens funn antyder tvert i mot at til tross for at tilpasningene var svært omfattende, foreligger det en ”match” mellom krav fra EU og eksisterende organisasjonstrekk. Forandringene har ikke brutt med institusjonelle kjerneverdier og har derfor kunnet skje innenfor den administrative tradisjonens kjerne. Endringspresset har således vært moderat. Hadde kravene fra EU brutt med institusjonelle kjerneverdier, ville imidlertid etatenes tilpasning til Schengen/Dublin/EU-ikke vært like omfattende og fri for store konflikter. Endringskravenes karakter kan derfor forklare at tilpasningen har vært smidig og effektiv. At dramatikken uteble og at aktørene beskriver endringene som relativt uproblematisk skyldes for det første UDIs lave institusjonaliseringsgrad. Høyt endringspotensiale i UDI, samt etatenes tidligere erfaringer med nordisk samarbeid og annet internasjonalt arbeid, kan bidra til å forklare rekkevidden og tempoet i etatenes Schengen/Dublin/EU-tilpasning. Det kan virke som om Schengen- og Dublin-avtalen snarere enn å utløse sjokk utløser en bekreftelsen av tendenser man har sett over en viss periode. Faktorer på meso-nivå kan derfor i mindre utstrekning sies å kunne forklare studiens funn. Schengen- og Dublin-prosessen kan imidlertid sies å ha ført til at forvaltningen av norsk innvandrings- og asylpolitikk ble satt i en ny sammenheng og tilført en ny dimensjon. Norsk innvandrings- og asylpolitikk har alltid ligget nær utviklingen i andre

europiske land. Likevel er det nærliggende å anta at de nye rammebetingelsene har skapt en situasjon for re-evaluering og læring, både for embetsverket gjennom deltakelse i komiteer og arbeidsgrupper, men også for det politiske lederskap. Antagelsene om omgivelsenes betydning og beslutninger fattet av enkeltaktører får større gjennomslag. Det kan dermed være fruktbart å se beslutninger som drevet frem av faktorer på flere nivå; press fra omgivelsene, krav fra nasjonale aktører og institusjonell egendynamikk.

7.5 Studien sett i en videre forskningssammenheng

Som nevnt i kapittel to er det ikke mulig på grunnlag av et case å argumentere for å ha funnet generelle sammenhenger som gjelder i alle tilfeller der et mer eller mindre nøye spesifisert sett av betingelser er oppfylt, like lite som en på samme bakgrunn kan hevde større revisjoner av en bredt akseptert teori. En case-studie kan på bakgrunn av andre lignende studier imidlertid danne grunnlag for mer generell kunnskap om europeisering av nasjonale administrative enheter. Hvert enkelt case som finner tilsvarende mønstre vil være med på bygge opp under den teoretiske tilnærmingens forklaringskraft, selv om det ikke gir anledning til å generalisere til et teoretisk univers i statistisk forstand. Denne oppgaven har vist at utlendingsforvaltningens Schengen/Dublin/EU-tilpasning harmonerer med tilpasningen innefor flere andre nasjonale områder, og føyer seg dermed inn i en rekke av avhandlinger som viser at norske forvaltningsorganer effektivt tilpasser seg EU med få kanaler for innflytelse (Bræin 1999, Høgvold 2002, Moen 2002, Moen 1998, Sverdrup 2000, Veggeland 1997). Allikevel kan funn fra caset gi signaler om hvordan teorien kan utfylles i de tilfeller den ikke synes fullt ut tilstrekkelig for å forklare et fenomen. I denne sammenheng gjelder dette tilfeller av lav institusjonaliseringsgrad og moderat iverksettingspress, og der felles ytre påvirkningskilder for EU og norske forvaltningsorganer på området bidrar til å komplisere makro- tilnærmingen. Dette i tillegg til det justis- og innenrikspolitiske samarbeidsområdets sensitivitet skiller studien av europeiseringen av utlendingsforvaltningen fra andre studier. Studien om europeiseringen av utlendingsforvaltningen har dermed trekk som samsvarer med tidligere studier samtidig som det

har egenskaper som går på tvers av disse. Med dette som utgangspunkt kan denne studien, sammen med en rekke andre, bidra til å gi utfyllende kunnskap om nasjonale institusjoners EU-tilpasning.

7.6 Innvandrings- og asylpolitikk som studiefelt – veien videre

Innvandrings- og asylpolitikk er som vist et svært aktuelt tema. Ikke bare på grunn av de europeiske omgivelsene, men også fordi det berører en rekke områder av samfunnsutviklingen. Samtidig utgjør det et politikkområde som er lite statisk, men endringene er hyppige og utviklingen derfor kontinuerlig. Den 17. januar 2003 ble Norge knyttet til det europeiske fingeravtrykksamarbeidet EURODAC⁵². Meningen med dette registeret er at det skal gjøres lettere å fastslå om utlendinger som søker asyl i Norge tidligere har søkt asyl i et annet EU-land eller Island, og dermed kunne bøte på noen av Dublin-samarbeidets nevnte svakheter (KRD 2003). Oppgaven ga ikke rom for å ta med tilknytningen til EURODAC, noe som er et typisk problem knyttet til studier av løpende prosesser. I Norge vil KRIPOS få det tekniske og administrative ansvarer for EURODAC. Utviklingen av utlendingsforvaltningen i lys av de europeiske omgivelsene er dermed på ingen måte avsluttet. Denne studien har fokusert på den første fasen av europeiseringen av utlendingsforvaltningen, og det er interessant å følge hvordan utviklingen går videre.

52 “European system for the comparison of the dactyloscopic records of asylum seekers”.

Litteraturliste

- Agneberg, Helge (1991): *Et direktorat blir til: En analyse av beslutningsprosessen som førte frem til opprettelsen av Utlendingsdirektoratet*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for Statsvitenskap, Hovedoppgave.
- Ahnfelt, Ellen og Johan From (1996): *Politisamarbeid og Europeisk integrasjon. Fremveksten av et justis-og innenrikssamarbeid i EU, Europol og Schengen*. Oslo: Ad Notam, Gyldendahl,
- Ahnfelt, Ellen og Johan From (2001): "Policy Making on Justice and Home Affairs: From high Politics to Low Politics." Kapittel 8 i Andersen, Svein S. og Kjell A. Eliassen (red): *Making Policy in Europe* London: Sage Publications, Andre utgave.
- Andersen, Ib (red) (1990): *Valg af organisationssosiologiske metoder -et kombinasjonsperspektiv*. København: Samfundslitteratur.
- Bay-Larsen, Lars (1997): "Schengen, the Third Pillar and Nordic Cooperation". S.17-25 i den Boer, Monica (red): *The Implementation of Schengen: First the Widening, Now the Deepening*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Bræin, Simen (1999): *Europeisering som rettsliggjøring. EØS-avtalen, EU og det norske alkoholmonopolet*. Oslo: Universitetet i Oslo, ARENA-programmet, Rapport nr. 2/99
- Bull, Henrik (1999): "Norge og Schengen – forandre for å bevare?" Kapittel 4 i Claes, Dag H. og Bent S. Tranøy (red): *Utenfor, annerledes og Suveren? Norge under EØS-avtalen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bø, Bente P. (2001): *Immigration Control, Law and Morality: Visa Policies towards Visitors and Asylum-seekers - An Evaluation of the Norwegian Visa Policies within a legal frame of reference*. Oslo: Høgskolen i Oslo, ØKS –Avdelingen, doktorgradsavhandling.
- Christensen, Tom (1991): *Virksomhetsplanlegging. Myteskapning eller instrumentell problemløsning*. Oslo: Tano.
- Cristensen, Tom (1996): *Adapting to Processes of Europeanization. A study of the Norwegian Ministry of Foreign Affairs*. Oslo: Universitetet i Oslo, ARENA-programmet, Rapport nr. 2/96
- Den Boer, Monica og William Wallace (2000): "Justice and Home Affairs Integration through Incrementalism?" Kapittel 18 i Wallace, Helen og William Wallace (red): *Policy –Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, Fjerde utgave.
- Di Maggio, Paul .J. og Walter W. Powell (1991): "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields." Kapittel 3 i Di Maggio, Paul .J. og Walter W. Powell (red): *The new Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago og London: The University of Chicago press.
- Egeberg, Morten (1984): *Organsiasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug/Tanum Nordli.
- Egeberg, Morten (kommer): "The Nordic Countries and the EU: How European Integration Intergrates and desintergrates states domestically." Vil publiseres i Bulmer, Simon og Christian Lesquesne, (red): *Member States and the European Union*. Oxford: Oxford University press (kommer).
- Eskeland, Ståle (1997): *Grunnloven og Schengen-samarbeidet*. Oslo: Gyldendal.
- Goetz, Klaus H. og Simon Hix (2001): "Introduction: European Integration and national political Systems." Introduksjonskapittel i Goetz, Klaus og Simon Hix (red): *Europeanized Politics? European Integration and National Political Systems*. London: Franck Cass Publishers.
- Grønmo, Sigmund (1996): "Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnæringer i samfunnsforskningen". S. 73-107 i Holter, Harriet og Kalleberg, Ragnvald.(red.): *Kvalitative metoder i samfunnsforskningen*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Hellevik, O. (1993): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Universitetsforlaget, Oslo, Femte utgave
- Husymans, Jeff (2000): *The European Union and the Securitization of Migration*. Journal of Common Market Studies 38(5) s. 751-77.
- Husøy, Geir Johan (1995): *Differensiert tilpasning til virksomhetsplanlegging-en studie av Utlendingsdirektoratets bruk av virksomhetsplanlegging*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for Statsvitenskap, Hovedoppgave.
- Høgvold, Tron (2000): *Europeiseiring av statens næringsmiddeltilsyn*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for Statsvitenskap, Hovedoppgave.
- Kloth, Karsten (2000): "The Dublin Convention on Asylum—An Introduction." S. 17-16 i Marinho, Clothilde (red): *The Dublin Convention on Asylum, Its Essence, Implementation and prospects*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Knill, Christoph (1998): *European policies: The impact of National Administrative Reforms*. Journal of Public Policy 18(1):1-28.
- Knill, Christoph (2001): *The Europeanization of National Administrations Patterns of Change and Persistence*. Cambridge. Cambridge University press.
- Knill, Christoph og Dirk Lemkuhl (2002): *The National impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms*. European Journal of Political Research 41:255-260
- Krasner, Stephen D. (1988): *Sovereignty an Institutional Perspective*. Comparative Political Studies 21(1):66-94.
- La Documentation française (1999): *Les traits de Rome, Maastricht et Amsterdam Le traite sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne modifiés par le traite d'Amsterdam texts Comparés*. Paris: La Documentation française.
- Löper, Friedrich (2000): "The Dublin Convention on Asylum Interpretation and application." S. 17-29 i Marinho, Clothilde (red): *The Dublin Convention on Asylum, Its Essence, Implementation and prospects*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions. The organizational basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Marinho, C. Og Birgit Schröder (2000): "The Dublin Convention and the National Administrations: Dublin proceedings in the Member states." S. 85-159 i Marinho, Clothilde (red): *The Dublin Convention on Asylum, Its Essence, Implementation and prospects*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Mathiesen, Thomas (2000): *Siste ord er ikke sagt. Schengen og globaliseringen av kontroll*. Oslo: Pax forlag
- Meyer, John og Brian Rowan (1991): "Institutional Organisations: Formal structure as Myth and Ceremony." Kapittel 2 i Di Maggio, Paul J. og Walter W. Powell (red): *The New Institutionalism in Organisational Analysis*. Chicago og London: Chicago University Press.
- Moen, Heidi (2002): *Fører alle veger til Brussel? En studie av Vegdirektoratets tilpasning til EU og EØS-avtalen*. Oslo: Universitetet i Oslo, ARENA-programmet, Rapport nr. 4/02.
- Moen, Kjetil (1998): *Fra monopol til konkurranse. EØS, norsk legemiddelpolitikk og norsk medisinaldepot*. Oslo: Universitetet i Oslo, ARENA-programmet, Rapport nr. 1/98.
- Monar, Jürg (2001): "Schengen, Closer Cooperation and the Dynamics of Inclusion and Exclusion". S. 75-89 i Marinho, Clothilde (red.): *Asylum, Immigration and Post- Amsterdam: A First Assessment*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Olsen, Johan P. (1992): *Analyzing Institutional Dynamics*. Staatswissenschaften und Staatpraxis 3(2):247-311
- Peters, B. Guy (1999): *Institutional theory in Political Science. The "New Institutionalism"*. London og New York: Pinter.

- Scott, W Richard (1998): *Organizations Rational, Natural and Open Systems*. New Jersey: Prentice Hall.
- Selznick, Peter. (1997): *Lederskap*. Oslo: Tano og Aschehoug.
- Singsaas, Hilde. (1997): *Amsterdam-traktaten og Schengen-ett skritt nærmere det indre marked*. Internasjonal Politikk 55(4):229-42.
- Sverdrup, Ulf (2000): *Ambiguity and Adaptation. Europeanization of Administrative Institutions as Loosely coupled processes*. Oslo: Universitetet i Oslo, ARENA-programmet, rapport nr. No 8/00.
- Sæter, Marin (1995): *Schengen-avtalen og Norge, Norge i skjæringspunktet mellom europeiske og nordiske rammer* Internasjonal Politikk 53(2): 229-41.
- Van de Rijt, Vouter (1998): "Le fonctionnement des institutions Schengen Pragmatisme toujours?" S. 59-65 i den Boer, Monica (red): *Schengen's Final Days? The Incorporation of Schengen into the New TEU, External Borders and information Systems*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Veggeland, Frode (1997): Internasjonalisering og nasjonale reformforsøk. EU, GATT og endringsprosesser i landbruksdepartementet og jordbrukssektoren. Oslo: Universitetet i Oslo, ARENA-programmet, Rapport nr. 3/97.
- Veggeland, Frode (1998b): *Internasjonalisering og regulering. Institusjonelle tilpasninger i forvaltningen av veterinær og næringsmiddelsektoren*. Nordisk administrativt tidsskrift 4:390-413.
- Veggeland, Frode (1998a): *Institusjonelle tilpasninger til europeisk integrasjon en gjennomgang av forskning om europeisering av nasjonale institusjoner*. Norsk statsvitenskaplig tidsskrift 15:3-39.
- Vink, Maarten P. (2002): *Negative and Positive Integration in European Immigration Policies* European Integration Online Papers (EioP) 6 (13). [27.08.2002](online) –URL:<http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-013a.htm>
- Yin, Robert K. (1994): *Case Study Reserach, Design and Methods*. London: Sage Publications, Andre utgave.

Offentlige dokumenter

- Avtale inngått mellom Rådet for Den europeiske union og Republikken Island og Kongeriket Norge om de sistnevnte statenes tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regeleverket*. Vedlegg 1 til St.prop. nr.50 (1998-1999) [04.09.2001] (online)-URL: <http://www.politi.no/users/bingebriksen/schengen/Styringsdokumenter.html>
- Avtale mellom Kongeriket Norge og Republikken Island og Det europeiske felleskap om kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i Norge, Island eller en medlemsstat*. Vedlegg 1 til St.prp.nr.38 (2000-2001). [30.11.01] (online)–URL: <http://odin.dep.no/ud/norsk/publ/stprp/032001-030031/index-dok000-b-f-a.html>
- Avtale mellomregjeringene i statene i den økonomiske union Benelux,forbundsrepublikken Tyskland og republikken Frankrike om gradvisavskaffelse av kontrollen på de felles grenser*. Vedlegg 3 til St.prp.nr.42 (1996-1997) [04.09.2001](online)-URL:<http://www.politi.no/users/bingebriksen/schengen/Styringsdokumenter.html>
- FOR 1990-12-21 nr 1028: *Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (Utlendingsforskriften)*. [04.09.2001](online) –URL:<http://www.lovdata.no/for/sf/kr/xr-19901221-1028.html>
- JD Rundskriv G-64-2000 *Uttransportering av utlendinger etter vedtak truffet i medhold av utlendingslovgivingen* [28.06.2002](online) –URL: <http://www.odin.dep.no/jd/norsk/regelverk/rundskriv/012001-250037/index-dok000-b-f-a.html>.
- JD Rundskriv G-63-2000 *Rutiner for politiets arbeid med asylsaker*[28.06.2002](online) –URL: <http://www.odin.dep.no/jd/norsk/regelverk/rundskriv/012091-250022/index-dok000-b-f-a.html>.
- Kommunal-og Regionaldepartementet og Utlendingsdirektoratet (2002): *Nyhetsbrev om norsk flyktninge-og asylopolitikk*. Nr. 10-13 mars 2002, 9. Årgang [25.03.02](online) –URL: <http://www.dep.no/krd/norsk/publ/periodika/nb/016081-990042/index-dok000-b-f-a.html>

- Kommunal-og Regionaldepartementet og Utlendingsdirektoratet (2003): Nyhetsbrev om norsk flyktninge-og asylpolitikk. Nr.2-22 januar 2003 10.årgang [30.01.03](online) URL: <http://www.dep.no/krd/norsk/publ/periodika/nb/016081-990117/index-dok000-b-f-a.html>
- Konvensjon om fastsettelse av hvilken stat som er ansvarlig for behandlingen av en asylsøknad som fremlegges i en medlemsstat i De europeiske fellesskap - Dublin-konvensjonen (97/C 254/01)Vedlegg 4 til St.prp.nr.38 (2000-2001) [04.09.2001](online) – URL: <http://odin.dep.no/jd/norsk/publ/stprp/032001-030031/index-ved004-b-n-a.html>
- Konvensjonen om gjennomføring av Schengen-avtalen av 14. Juni 1985 mellom regjeringene for statene i den økonomiske union, Benelux, forbundstepublikken Tyskland og republikken Frankrike om gradvis avskaffelse av kontrollen på felles grenser. Vedlegg 2 St.Prp.nr.42(1996-97) [04.09.2001](online) –URL: <http://odin.dep.no/jd/norsk/publ/stprp/012005-030003/index-ved002-b-f-a.html>
- KRD Rundskriv H11/01: Felleshåndboken. Schengen-statenes felles regler for grense-kontroll.[04.09.2001](online) –URL:<http://odin.dep.no/krd/norsk/regelverk/...v/016071-250003/index-dok000-b-f-a.html>
- KRD Rundskriv H-23/01Konsulær Fellesinstruks om visum rettet til diplomatiske stasjoner og konsulære fagstasjoner for partene i Schengen – konvensjonen. [e-mail til Tone M Ruud] [online]. - Tilgjengelig via e-mail: tonemr@student.sv.uio.no
- KRIPOS Årsberetning 2000
- Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her(Utlendingsloven). [04.09.2001](online)–URL: <http://www.lovdata.no/all/nl-19880624-064.html>
- Ot.prop.nr. 56 (1998-1999): Om lov om Schengen Information System(SIS) og lov om endringer i Utlendingsloven og i enkelte andre lover som følge av Schengen-samarbeidet [04.09.2001](online)–URL: <http://www.politi.no/users/bingebriksen/schengen/Styringsdokumenter.html>
- Samarbeidsavtale mellom Kongeriket Belgia, Forbundsrepublikken Tyskland, Republikken Frankrike, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriket Nederland, Republikken Italia, Kongeriket Spania, Republikken Portugal, Republikken Hellas, Republikken Østerrike, Kongeriket Danmark, Republikken Finland, Kongeriket Sverige, som er parter i Schengen-avtalen og Schengen-konvensjonen, og Republikken Island og Kongeriket Norge om avskaffelse av personkontroll på de felles grenser. Vedlegg 1 til St.prp.nr.42 (1996-1997) [04.09.2001](online) –URL: <http://www.politi.no/users/bingebriksen/schengen/Styringsdokumenter.html>:
- St.meld.nr.17 (2000-2001): Asyl-og flyktningepolitikken i Noreg. [04.02.03](online) – URL:<http://odin.dep.no/krd/norsk/publ/stmeld/016001-040005/index-dok000-b-f-a.html>
- St.prp.nr.38 (2000-2001): Om samtykke til inngåelse av en avtale mellom Kongeriket Norge og republikken Island og Det europeiske fellesskap om kriterier og mekanismer for å avgjøre hvilken stat som er ansvarlig for behandling av en asylsøknad som fremlegges i Norge, Island eller en medlemsstat. [30.11.01](online)–URL: <http://odin.dep.no/ud/norsk/publ/stprp/032001-030031/index-dok000-b-f-a.html>
- St.prop. nr.50 (1998-1999):Om samtykke til inngåelse av en avtale mellom Rådet for den europeiske Union og republikken Island og Kongeriket Norge om de sistnevnte staters tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket. [04.09.2001](online)–URL: <http://www.politi.no/users/bingebriksen/schengen/Styringsdokumenter.html>
- St.prp.nr.42 (1996-1997): Om samtykke til ratifikasjon av samarbeidsavtale av 19 desember 1996 mellom partene i Schengen-avtalen og Schengen-konvensjonen og island og Norge om avskaffelse av personkontroll på de felles grenser. [04.09.2001](online) –URL: <http://www.politi.no/users/bingebriksen/schengen/Styringsdokumenter.html>
- Stortingets tidende 2000-2001:Møte tirsdag den 13. februar kl. 10 2001[04.02.03](online) –URL: <http://www.stortinget.no/stid/2000/sv010213.html#sak6>
- Stortingets tidende 1998-1999: Møte mandag den 26. april kl. 12 1999[04.02.03](online) –URL: <http://www.stortinget.no/stid/1998/sv990426.html#sak3>

Utlendingsdirektoratets årsrapport 2001

Interne dokumenter fra Norge

Brev til Rettsavdelingen UD til Politiavdelingen JD til UD:03.10.1995: ”Etablering av referansegrupper for gjennomgang av regelverk – Schengen”

Brev til Statskonsult fra Politiavdelingen JD 11.07.2001: ”Norsk innflytelse i EU-komiteer”

Brev til UD, KRD og PD fra Politiavdelingen 23.10.2001: ”Utkast til mandat for den tverrdepartementale embetsmannsgruppen for koordinering av arbeidet i Fellesorganet”

Intern melding til Avdelingene fra Departementsråden 08.02.2000 : ”Retningslinjer for Justisdepartementets arbeid i relasjon til Fellesorganet for Schengen/EU-saker”

JD internt notat 20.05.1999: EU møteaktivitet i Schengen-saker. Foreløpig orientering

Notat til Ekspedisjonssjefen fra Politiavdelingen 14.09.1999 : ”Forslag om konsultasjoner med UD og EU-delegasjonen om strategier for virksomheten i Fellesorganet (Schengen)”

Notat til Utenriksdepartementet fra Norges delegasjon til Den europeiske union, Brussel, 20. 09. 1999: ”Fellesorganet. Schengen-samarbeidet etter integreringen i EU-mulige strategier for samarbeidet i fortsettelsen”

Notat, til politisk ledelse fra Politiavdelingen, 22.10.1998 ”Organisering av Norges implementering av Schengen-regelverket (utkast 4)”

Schengen implementeringsprosjektet Rapport fra undergruppe 10: visumsamarbeid inn-og utreisekontroll

Schengen implementeringsprosjektet. Rapport fra undergruppe 2: opplæring

Schengen implementeringsprosjektet. Rapport fra undergruppe 6: tverrfaglig samarbeid

Schengen implementeringsprosjektet. Rapport fra undergruppe 9: asyl

Intervjuede personer

Bille, Thomas Svanes, Rådgiver Innvandringsavdelingen, Kommunal- og regionaldepartementet 08.05.2002

Brunsell, Tom, Avdelingsdirektør, Politiavdelingen, Justisdepartementet 03.05.2002

Brusell, Inger, Underdirektør, Rettsavdelingen, Konsulatseksjonen, Utenriksdepartementet 24.05.2002

Bærvahr, Dag, Underdirektør generell seksjon, Utlendingsdirektoratet 15.05.2002

Fernandez, Maria, Førstekonsulent, Oppholdsavdelingen, Utlendingsdirektoratet 15.05.2002

Pettersen, Bjørn, Politiinspektør, Organisert kriminalitet, Politidirektoratet 26.6.2002

Pettersen, Sissil Maria, Avdelingsdirektør, Innvandringsavdelingen, Kommunal-og regionaldepartementet 25.05.2002

Skar, Torunn, Rådgiver Generell seksjon, Utlendingsdirektoratet 15.05.2002

Valen, Birgitte, Koordinator Dublin-enheten, Asylavdelingen, Utlendingsdirektoratet 15.05.2002

Vedlegg

Vedlegg 1: Beskrivelse av forside:

Noen punkter om prosjektet "Jeg har et pass altså er jeg."

Norsk versjon 1997. Fransk versjon 1999.

Dette prosjektet har flere utgangspunkt:

1. En dagbok påbegynt 1997 der jeg undersøker min egen usikkerhet og stereotypiske forestillinger om "innvandrere". Der fremmedfiendtlige og rasistiske "mentale rester" i spesielle situasjoner dukker opp fra det ubevisste.
2. Det norske passet og de positive assosiasjoner dette har for de fleste etniske nordmenn, i kontrast til hvordan passet i dag fungerer som et verktøy for diskriminering. Fra å være nærmest en selvfølgelig "menneskerett" til å bli et uoppnåelig og livsviktig dokument for de som av ulike grunner ønsker å bli norske statsborgere. Passet fratatt sin "uskyld" og fylt med en privat dagbok som uttrykker fremmedfiendtlighet, usikkerhet og aggresjon i møte med mennesker utenfor en "Nord-europeisk kultursfære"
3. Passet som en "nøytral" og offisiell identitet, krysset med private tanker som sjelden uttrykkes i det offentlige. Det private og det "politiske" føres sammen; Statens politikk som et resultat av befolkningens usikkerhet og paranoia.
4. Passet som et dokument utstedt av Myndighetene under helt spesielle vilkår. Passene er hjemmelagde og bidrar dermed til å svekke den aura av respekt og eksklusivitet som omgir dette dokumentet.
5. Om identitet; hvordan individets selvforståelse dannes gjennom å se seg selv som forskjellig fra "de andre". Hvordan visse personer, steder og situasjoner blir karakterisert negativt for dermed å styrke egen positiv selvforståelse. Hvordan identifisering av "oss" dannes på bakgrunn av "de andre" som "det motsatte". Passet som det offisielle uttrykket for denne prosessen.

Pierre Lionel Matte

desember 2002

Vedlegg 2: Bekreftelse på bruk av kunstverk i hovedfagsoppgave:

Pierre L. Matte
Drammensveien 56 B
0271, Oslo

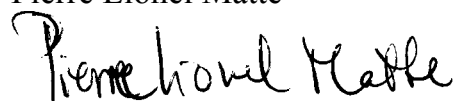
Oslo 14.12.2002

Bekreftelse for bruk av kunstverk i hovedfagsoppgave.

Jeg bekrefter at Tone Maanum Ruud kan anvende bilder av mitt pass-prosjekt ”Jeg har et pass altså er jeg” som illustrasjoner til sin hovedfagsoppgave i statsvitenskap ved Institutt for Statsvitenskap ved UiO.

Vennlig hilsen

Pierre Lionel Matte



Vedlegg 3: Begjæring om innsyn:

Tone Maanum Ruud
Husebyveien 5b
0379, Oslo

Oslo den

Begjæring om Innsyn i dokumenter vedrørende implementering av Schengen- og Dublin-regelverk i Norge

Viser til samtale med... den... På grunnlag av offentlighetslovens § 2 søker jeg med dette om innsyn i interne dokumenter vedrørende implementeringen av Schengen og Dublin-regelverket i Norge, som et ledd i min hovedfagsoppgave i Statsvitenskap.

Oppgavens problemstilling lyder: I hvilken grad kan norsk tilknytning til Schengen-avtalen og Dublin-konvensjonen bidra til å forklare endringer på utlendingsområdet, og hvordan kan eventuelle tilpasninger forklares?

Jeg ønsker skriftlig materiale med hensyn til:

Organisasjonelle endringer

Endringer i rutiner og prosedyrer

Dokumentasjon på deltakelse i komiteer og arbeidsgrupper før under og etter forhandlingene.

Policyendringer som følge av direkte forpliktelser etter undertegnelse av avtaleverket.

Når det gjelder materialets art er jeg interessert i inn og utgående korrespondanse, tilsendte brev kopier, rundskriv, utredninger og interne notater.

Med vennlig hilsen

Tone Maanum Ruud

Vedlegg 4: Brev til respondenter:

Tone Maanum Ruud
Husebyveien 5b
0379, Oslo
95752758
tonemr@student.sv.uio.no

Oslo den 22 april 2002

Intervju i forbindelse med Hovedoppgave

Jeg er hovedfagsstudent ved Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo, og skriver hovedfagsoppgave om europeisering av norsk utlendingsforvaltning i forbindelse med Norges medlemskap i Schengen. I denne sammenheng har ... anbefalt meg å ta kontakt med deg for en samtale.

Problemstillingen som jeg søker å belyse i oppgaven er:

I hvilken grad kan norsk tilknytning til Schengen-avtalen og Dublin-konvensjonen bidra til å forklare endringer på utlendingsområdet, og hvordan kan eventuelle tilpasninger forklares?

Dimensjoner ved endring som ønskes belyst er organisasjonsendringer, prosess - endringer og endringer i politikken innhold. Studiens forklaringsfaktorer hentes fra et europeisk, et nasjonalt og et institusjonelt nivå.

Ved intervju ønsker jeg å ta i bruk en semi-strukturert intervjuguide, og båndopptaker. All informasjon vil bli anonymisert. Antatt tidspunkt for intervju er innen utgangen av juni måned 2002. Jeg vil ta kontakt per telefon i løpet av uke ... for å fastsette mulig dato for intervju.

Med vennlig hilsen

Tone Maanum Ruud

Vedlegg 5: Intervjuguide:

Intervjuguide

Ansvarlig: Tone Maanum Ruud
Husebyveien 5b
0379, Oslo
22509962/95752758
tonemr@student.sv.uio.no

Respondent: Navn:
Stilling:
Adresse:
Telefon:
e-post:

”Europeisering av utlendingsområdet”

Dato for intervju:

Intervjuets varighet:

Spørsmål om UDI/UDIs virksomhet stilles til respondenter i UDI

Spørsmål om det enkelte departement stilles til respondenter i /KRD/JD/UD

Spørsmål om utlendingsforvaltningen generelt stilles til alle

Forholdet til EU:

- 1a) Inngåelsen av Schengen-avtalen tilførte en ny dimensjon i Norges forhold til EU. Fra mai 1996 deltok Norge som observatør i Schengen. Hva slags kopling hadde Norge til EU som observatør?
- 1b) Ble deltakelsen intensifisert etter at Samarbeidsavtalen ble undertegnet i desember samme år?
- 1c) På hvilken måte ble koplingene endret etter innlemmelsen av visum og asylområdene i EU og opprettelsen av Fellesorganet ved utgangen av 1998?
- 1d) På hvilken måte skiller koplingene til EU gjennom Dublin-konvensjonen, seg fra koplingene man har som følge av Schengen-samarbeidet, og hva er det som er likt?
- 1e) Hvem er det som deltar?
- 1f) I hvilken utstrekning benytter man seg av deltakerrettighetene?
- 1g) Har tjenestemennenes internasjonale kontaktmønster på noen måte blitt endret som følge av deltakelse i Schengen-og Dublin-samarbeidet, eller er det uendret?

Organiseringen av utlendingsforvaltningen:

- 2a) Trekk ved den enkelte organisasjonen er ofte avgjørende for hvordan endringer blir mottatt. Hvordan vil du beskrive UDI som organisasjon /organiseringen av arbeidet med utlendingssaker i ditt/departement/din etat og organiseringen av utlendingsforvaltningen generelt?
- 2b) Er det spesielle trekk ved denne organiseringen som har vært avgjørende for måten tilpasningene til Schengen og Dublin har foregått?
- 2c) Er det andre samtidige prosesser i UDI/ditt departement/din etat og i utlendingsforvaltningen som har fått betydning for hvordan EU- tilpasningene til Schengen og Dublin har foregått?

Iverksettelsesfasen:

- 3a) Hvordan ble arbeidet med å implementere Schengen i Norge gjennomført?
- 3b) Hvordan ble utfordringene med å implementere Schengen-avtalen møtt i ditt direktorat?
- 3c) Hvordan ble arbeidet med å implementere Dublin i Norge gjennomført?
- 3d) Hvordan ble hvordan ble utfordringene med å implementere Dublin-avtalen møtt i ditt direktorat?
- 3e) EU stiller strenge krav til implementering og gjennomføring, kan du si litt om hvilke krav som ble stilt, hvordan de ble tolket og om de ga rom for nasjonale tilpasninger?

Organisasjonelle endringer som følge av Schengen/Dublin/EU-tilpasningen:

- 4a) Endringer i policy vil ofte ha administrative implikasjoner. Hva slags konsekvenser har implementeringen av Schengen- og Dublin-avtalen fått for organiseringen av UDI/ av arbeidet med utlendingssaker i ditt departement/din etat og av utlendingsforvaltningen generelt?

- 4b) Har arbeidet med Schengen- og Dublin-saker på noen måte ført til økt spesialisering, eller blir det integrert i den daglige virksomhet?
- 4c) Har arbeidet med Schengen- og Dublin-saker på noen måte ført til økt delegering, eller blir det integrert i den daglige virksomhet?
- 4d) Har arbeidet med Schengen- og Dublin-saker på noen måte ført til endringer i arbeidsmengde, eller er den den samme som før?
- 4e) Har man fått tilført nye stillinger og økte bevilgninger som følge av norsk inntreden i Schengen- og Dublin-samarbeidet, eller er de det samme som før?
- 4f) Hva slags muligheter har det vært for opplæring i Schengen- og Dublin-arbeid?
- 4g) Har arbeidet med Schengen og Dublin ført til endring i koordinerende strukturer eller er de som før?

Konsekvenser for interne prosesser i utlendingsforvaltningen

- 5a) Endring i formell struktur fører med seg endringer i faktisk adferd. Hva slags konsekvenser har tilpasningen til Schengen- og Dublin fått for rutiner, prosedyrer og arbeidsmåte i UDI/ditt departement/din etat utenriksstasjonene og i utlendingsforvaltningen generelt?
- 5b) Blir arbeidet med Schengen- og Dublin-relatert virksomhet prioritert foran andre saker, eller blir de behandlet likt?
- 5c) Har arbeidet med Schengen- og Dublin-saker ført til en endring i forholdet mellom departement og direktorat, eller er det som før?
- 5d) Har arbeidet med Schengen- og Dublin-saker ført til en endring i forholdet mellom ledelse og underordnede, eller er det som før?
- 5e) Har arbeidet med Schengen- og Dublin-saker ført til en endring i forholdet til andre enheter/sektorer/aktører, eller er det som før?

Konsekvenser av tilpasningen til Schengen og Dublin for politikktutforming og praksis:

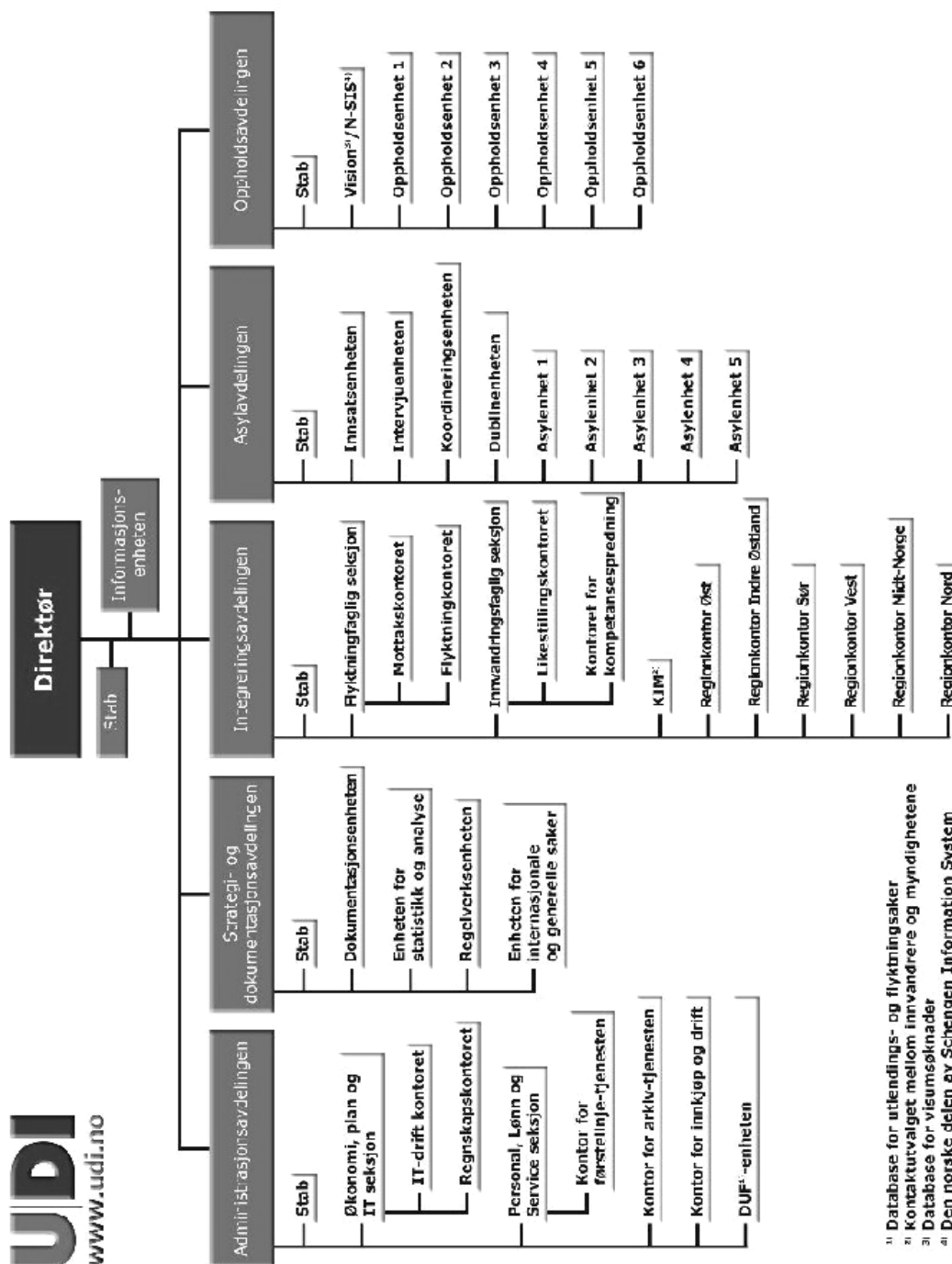
- 6a) Har innholdet i norsk utlendingspolitikk blitt mer i samsvar med målsetningene som dominerer i EUs politikk?
- 6b) Har EUs bestemmelser på utlendingsområdet forandret norske myndigheters handlingsrom?
- 6c) Har deltakelse i Schengen- og Dublin-samarbeid ført til en reduksjon eller økning i behovet for å lage egne forskrifter eller har behovet holdt seg stabilt?

Tilleggsspørsmål:

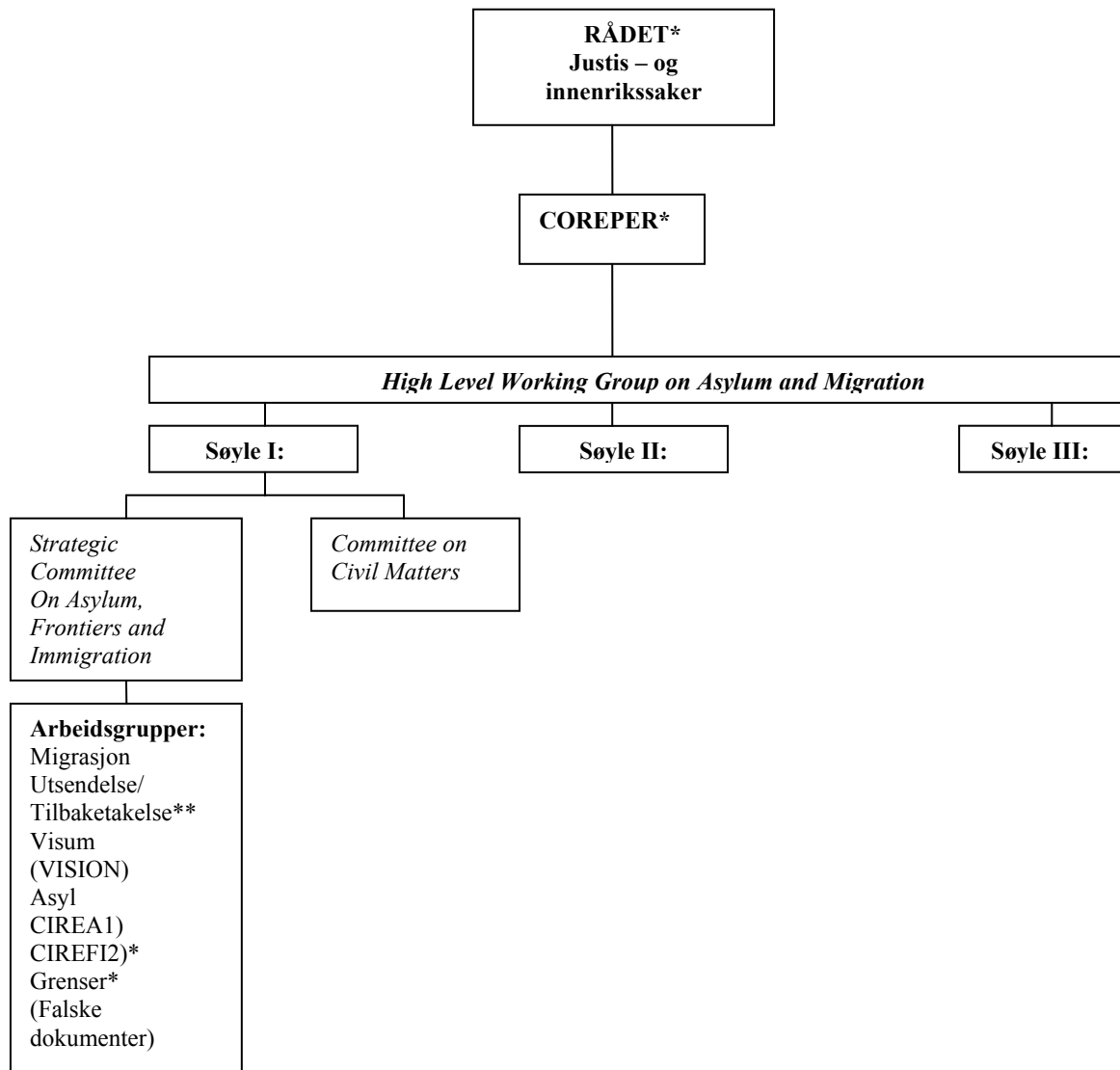
*Spørsmål om forhandlingene om Norges avtaler med EU om Schengen og Dublin:
Stilles til forhandlere/pol-adm ledelse*

- a) Hva var den polisk-administrative ledelsens overordnede strategi under forhandlingene?
- b) Ble denne på noen måte endret i den andre runden av forhandlingene, eller var den som før?
- c) Hva var den polisk-administrative ledelsens overordnede strategi under Dublin-forhandlingene?
- d) Hvilke aktører fra norsk side var det som var involvert i disse forhandlingsprosessene

Vedlegg 5: Organisasjonskart UDI:



Vedlegg 6: Oversikt over grupper på ulike nivå hvor Norge møter EU i Fellesorgan:



*Grupper hvor Norge møter EU i Fellesorgan

*Grupper hvor Norge møter EU i Fellesorgan ved såkalt Schengen-relevante saker

() Undergrupper

1) Centre d'information et recherche d'asile)

2) Centre d'information et recherche de filliers d'immigration)

(fritt etter internt dokument)