

Å målstyre skjønnsutøvelse: profesjonalisering av politiets utlendingskontroll

Av Helene O.I. Gundhus
Forskningsavdelingen, Politihøgskolen

Basert på kvalitative intervjuer med 63 ansatte i politiet utforsker artikkelen hva migrasjon betyr for profesjonalisering av politiet. To politioppgaver peker seg ut: kontroll av identitet og uttransportering av personer som ikke har oppholdstillatelse. Retur av utenlandske statsborgere har de siste årene stått høyt på den politiske agendaen, både som innvandringsregulerende og kriminalitetsbekjempende virkemiddel. Mål- og resultatstyring preger praksisen, noe som skaper spenninger mellom profesjonens autonomi og styring. Med dette som bakgrunn, utforsker artikkelen skjønnsutøvelse i denne type oppgaver. Spørsmålet som belyses er hvordan skjønn utøves og ansvarliggjøres og hva det forteller om bruk av profesjonalisering som strategi. Funnene viser at oppgaver som identitetskontroll og sambruk av utlendingskontroll og strafferecht, krever utstrakt skjønnsutøvelse, og det er mange kilder til ubestemthet som skjønnet kan fylle. Målstyring og opplæring tas i bruk for å ansvarliggjøre skjønnsutøvelse. En aktiv profesjonaliseringsstrategi skal høyne kompetansen og gi status til det som oppfattes som et underprioritert utdanningsfelt. Profesjonaliseringsprosjektet kobler styring av politiets utlendingskontroll til målet om effektiv kriminalitetsbekjempelse og samfunnssikkerhet. Det handler dermed om å øke kontroll over skjønnsutøvelsen framfor å tilrettelegge for autonomi. Prosjektet appellerer til effektivitet, kontroll og kompetanse, mens problematiske aspekter ved politiets migrasjonskontroll, som diskriminering og vilkårlighet i identitetsprofilering og regelbruk, i mindre grad er til stede.

Nøkkelord: Autonomi, NPM, politi, profesjonalisering, skjønnsutøvelse, styring

Politiet bruker utlendingsloven i økende grad som kriminalitetskontrollerende virkemiddel. Dette kommer til syne i dramatisk økning av utvisningsvedtak på grunnlag av straff, fra 190 vedtak i 1991 til nesten 2500 vedtak i 2014 (Franko og Mohn 2015). Veksten har sammenheng med politiske prioriteringer, mål- og resultatstyring og endring i politifaglig rasjonalitet. Også andre oppgaver politiet har i forbindelse med migrasjon har fått sterkere fokus, som grensekontroll, asylregistrering og kontroll av identitet. Politidirektoratet har over lengre tid systematisk jobbet med å endre synet på utlendingsforvaltningen som perifer i forhold til kjerneoppgaver, ved å høyne bevissthet om å bruke utlendingslovens bestemmelser i politidistriktene og argumentere for at utlendingsforvaltning er kriminalitetsbekjempelse. Opplæring i etaten og utdanningssystemet brukes aktivt for å profesjonalisere denne typen politioppgaver. Basert på kvalitative dybdeintervjuer med 63 politifolk med lengre erfaring fra utlendingskontroll, undersøker artikkelen på hvilke måter politioppgavene er preget av skjønn, og analyserer hvordan skjønnnet kontrolleres og ansvarliggjøres. Med ansvarliggjøring menes her at aktøren forpliktes til å begrunne skjønnsutøvelsen overfor noen som kan holde aktøren ansvarlig (Eriksen og Molander 2008: 172). Ambisjonen er å utforske hvordan profesjonaliseringsbegrepet anvendes for å høyne yrkets status, samt hvordan spenninger mellom autonomi og styring håndteres under slike prosesser.

I Norge er politiutdanningen en treårig profesjonsutdanning med bachelorgrad. Det at politiet sikres faglig integritet som gir tillit til autonomi i yrket, er del av profesjonskvalifiseringen, Politihøgskolen skal utdanne reflekterte generalister (Hove 2012). Å handle ut fra eget skjønn omtales gjerne som 'en ledestjerne i profesjonelt arbeid' (Svensson og Karlsson 2008: 260). Slik Sklansky (2014) argumenterer, handler profesjonalisering i politiet om økt faglig autonomi. Gjennom felles standarder for yrkesutøvelse, å tilrettelegge for selvregulering, utvikle ekspertise og danne syntese mellom forskningsbasert kunnskap og praksis, samt utvikle felles normer og etiske kodekser, skal politiet bli mer profesjonalisert. Profesjoners autonomi er likevel avhengig av en rekke strukturer og rammer som tilrettelegger for tillit til praktisk forvaltning av jurisdiksjonen, samt kontroll og praksiser som gjør at skjønn begrunnes og redegjøres for. Politiet, som statens fysiske maktmonopol, skal i utstrakt grad være en politisk styrt profesjon, hvor maktanvendelse og legitimitet forankres i demokratiske prinsipper. Spørsmålet er derfor hvordan skjønnnet kan begrenses, kontrolleres, ansvarliggjøres og kvalifiseres.

I en sosiologisk analyse av profesjonaliseringsprosjekter, viser Evetts (2003) til to profesjonsteoretiske tradisjoner. Den ene trekker fram profesjonenes normative rolle som verdisystem i samfunnet, og bygger på Durkheim (1958). Den andre er ideologikritisk og analyserer hvordan profesjoner konstruerer grenser for autonomi (Larson 1977). Profesjonaliseringsbegrepet anvendes i dette perspektivet av profesjonen for å styrke yrkers makt og øke status og anerkjennelse, uansett om profesjonaliseringen fører til bedre standarder og normer i praksis (se også Abbott 1988; Fournier 1999). I stor grad benyttes nå begge perspektivene for å forstå profesjonaliseringsprosesser (Evetts 2003), og Freidson (2001) fremheves som representant for de siste 10–20 årenes syntetiserende tilnærminger (Fauske 2008). Evetts (2003) videreutvikler tilnærmingen og retter oppmerksomhet mot hvordan perspektivene balanseres innenfor ulike yrkesgrupper. I lys av det er spørsmålet jeg undersøker på hvilke måter profesjonaliseringsbegrepet anvendes for å høyne status og kompetanse på utlendingskontroll som framvoksende felt i politiet. Ut fra en analyse av hvordan skjønn utøves og ansvarliggjøres, ser jeg derfor først og fremst på profesjonaliseringsprosjektets fremstilling av ulike spenninger og dynamikker mellom autonomi og styring av feltet.

Først introduserer jeg tidligere forskning på skjønnsutøvelse og styring i politiet, så oppgaver knyttet til politiets arbeid med identitet. Etter det presenteres forskningsdesign og metode. I resultatdelen undersøker jeg først hvordan skjønnsutøvelse gjøres i praksis. Så ser jeg på hvilke tiltak som er satt i gang for å ansvarliggjøre skjønnet. Til slutt drøftes profesjonaliseringsprosjektet i forhold til spenninger mellom autonomi og styring.

Skjønn og styring i politiet

Politiet er et kontrollyrke som er tildelt stor skjønsmessig makt når loven skal håndheves. Dette plasserer skjønnsutøvelse som et sentralt begrep i politiforskningen; politiet oversetter ikke automatisk lov til praksis. Daglig retts-håndhevelse foregår ofte i rom uten innsyn, og politiets skjønnsutøvelse har vært tematisert i politisosiologi siden 50-tallet (Reiner 2010). Spesielt det at politiets skjønnsutøvelse er så lite kontrollert, og ofte fører til overforbruk av tvangsmidler har vært gjennomgående tema. Politiets skjønnsbruk kompliseres av at politiet i økende grad samarbeider med andre aktører i nettverk (Mazerolle og Ransley 2006) og på tvers av nasjonale jurisdiksjoner (Boer

2002; Franko og Gundhus 2015; Sheptycki 2007). Det har her blitt diskutert hvordan kontroll av politiets skjønnsutøvelse svekkes som følge av at det jobber i multi-jurisdiksjoner med lavere grad av intern og ekstern kontroll.

'Skjønn' er i seg selv et upresist begrep, til og med jurister beskriver og anvender begrepet ulikt (Auglend, Mæland og Røsandhaug 2004). I profesjonsteori opptrer "skjønn oftest som en uanalysert restkategori" (Grimen og Molander 2008: 179), der det tas for gitt hva man legger i begrepet. Dworkin (1978: 1) har på sin side laget en mye sitert definisjon av skjønn, som slår fast at skjønn kun eksisterer relativt i forhold til definerte standarder.

I forlengelsen av dette definerer jeg skjønnsutøvelse som en praktisk resonnering, hvor kombinasjonen av erfaring og vitenskapelig kunnskapsbase anvendes som normer og standarder for å vurdere en handling eller situasjon (Grimen og Molander 2008: 182). Det er elementet av vurdering som gjør at skjønnsutøvelse ofte omtales som beslutningsprosesser (Hawkins 1992). Innenfor profesjonsteori har man vært opptatt av handlingsrommet for å ta beslutninger som et sentralt trekk ved en profesjon. Mindre aktørnært kan man også studere rammebetingelser for skjønnsutøvelse mer strukturelt, ut fra kontrollmekanismer som legger rammer for profesjonen. Taksonomier som beskriver grader og elementer av profesjonalisme har blant annet understreket at profesjoner har relativ autonomi i utførelsen av arbeidsoppgavene, og at standarder dannes av profesjonen selv (Molander og Terum 2008). Profesjoner har også ofte monopol og delegeres myndighet av det politiske systemet (jurisdiksjon). Krav til forskningsbasert kunnskap og samspill mellom teori- og praksisundervisning, blir fremhevet som et kjennetegn ved profesjoner (Fauske 2008: 34). Slik Grimen og Molander (2008: 179) skriver: "Kravet om profesjonsstatus forutsetter både en standardiserbar og overførbar kunnskap og en ubestemthet i kunnskapsanvendelsen."

Skjønnsutøvelse utgjør et normativt problem i en rettsstat fordi det bringer inn et element av vilkårlighet. Siden private verdisyn og rettferdighetsstandarder bidrar til at profesjonelles beslutninger varierer, skaper dette rettsstatlige og demokratiske utfordringer, da "det blir opp til portvaktene å vurdere saksforhold i forhold til gjeldende standarder som er åpne for fortolkninger" (Eriksen og Molander 2008: 169). Det finnes en omfattende litteratur om kontroll og ansvarliggjøring av skjønnsbruk som ser på skjønn som alltid tilstedeværende, men at den må kontrolleres og kvalitetssikres. Tiltak spenner fra ulike kontroller og anke-, klage- og tilsynsordninger, til institusjonalisering av begrunnelsestvang, prinsipper for å danne strukturerte argumentasjonsprosesser og gjennom offentlig

debatt (Eriksen og Molander 2008: 169–174). Både policy, prinsipper/standarder og prosessregler legger begrensinger på skjønnsutøvelsen på organisatorisk plan, gjennom veiledende eller kontrollerende mekanismer for ansvarliggjøring. Organisatoriske elementer kan dermed strukturere profesjonsutøvelsen, herunder også handlingsrommet for skjønn, men man slipper ikke unna aktørenes oversettelse av dette på førstelinjenivå.

Profesjonsforskning har de siste tiårene blitt mindre opptatt av å definere begrepet 'profesjon'; man utforsker heller profesjonalisme som empirisk fenomen (Fauske 2008). Freidson (2001) undersøker f.eks profesjon som en tredje vei for kontroll av yrket, og profesjonenes verdigrunnlag ses i relasjon til markedslogikk og byråkratisk logikk. I det perspektivet kan profesjonalisme dermed også forstås som en måte å kontrollere og organisere yrket på (Fauske 2008: 46).

Som profesjonsteoretisk tilnærming støtter jeg meg på Evetts (2003), som følger denne tradisjonen. Hun analyserer profesjonenes verdigrunnlag ut fra hvilke diskurser om profesjonalisering de trekker veksler på. Hun skiller som nevnt mellom to ulike sosiologiske perspektiver, hvor den ene er opptatt av profesjonenes normative rolle i samfunnet, den andre av profesjonalisering som ideologi for yrkesmessig makt. Det siste tiåret er det gjort en del forskning på politiet i et profesjonsteoretisk perspektiv (se Cockcroft 2015; Fleming 2014; Granér 2007; Gundhus 2013; Petersson 2011; Sklansky 2014; Tilley og Laylock 2014; Valland 2015). Et interessant bidrag er Cockcrofts (2015) analyse av diskurser rundt profesjonalisering av politiet i England og Wales. Den viser at profesjonaliseringsbegrepet anvendes for å få bedre kontroll over skjønnsutøvelsen til førstelinjetjenesten gjennom byråkratisk kontroll og ledelse. Dette står i motsetning til hvordan yrkesgrupper generelt markedsfører profesjonaliseringsprosjekter, hvor nettopp det å få økt autonomi og bedre selvregulering er det sentrale budskapet. Mål- og resultatstyring og økt kontroll over skjønnsutøvelsen, blir ofte omtalt som de-profesjonalisering av yrker som lærere og sykepleiere (Evetts 2008; Mausestagen 2013; Öberg og Bringselius 2015). I den forbindelse blir det interessant å undersøke hvilke rammer for kontroll av skjønnsutøvelsen som er etablert i forbindelse med politiets id-arbeid, og hvilken rolle autonomi, regelstyring, utdanning og målstyring spiller i profesjonaliseringsprosjektet.

Politiets id-arbeid

Som statens legitime maktutøver har politiet siden staters framvekst vært

sentralt når det gjelder å kontrollere migrasjonsflyt, både innenfor og ved statens grenser. Historisk sett utgjør forsøk på å kontrollere mobilitet en viktig del av utviklingen mot en moderne stat (Scott 1998), og involverer blant annet utviklingen av pass, ID-kort, grensekontroll og tollsystemer (Torpey 2000). Det å ha kunnskap om hvem som tilhører territoriet og befolkningen har vært en viktig drivkraft bak statsdannelse. Økt intensitet og omfang reduserer oversikt, og kontroll av mobilitet og befolkningen generelt har blitt intensivert, godt hjulpet av avansert teknologi (Lyon 2009). Det siste tiåret har vi også sett en vending mot å omtale og anvende utlendingskontroll som kriminalitetsbekjempende virkemiddel (Franko og Mohn 2015). Bakgrunnen er at tvangsreturer skal føre til mer varig forebygging av kriminalitet ved at utenlandske statsborgere som har begått lovbrudd utvises, enten de er straffedømte eller har brutt utlendingsloven.

I Norge har politiet en sentral rolle når det gjelder utvisning av utenlandske statsborgere. Det er politiet som starter en utvisningssak, og oversender den til Utlendingsdirektoratet (UDI) for vurdering av vedtak. Etter utlendingsloven skal politiet håndheve bestemmelser om utlendingers opphold på territoriet, og utføre operativ politikontroll for å klarlegge identitet. Selv om Norges yttergrense følger Schengen-grensen², og inn- og utreisekontroll vanligvis kun gjøres på grensen til Schengenterritoriet, legger ikke Schengenkonvensjonen begrensninger på å utføre personkontroll på territoriet. Riksadvokaten laget til og med i 2010 en instruks om å styrke politiets utlendingskontroll på norsk territorium, både i grenseområder, og i forbindelse med ordenstjeneste og kontroll av biler og båter (R-POD 2010–11).

Politiets arbeid med identitet, som jeg videre forkorter som id-arbeid, defineres gjerne som ”det arbeid aktørene utfører når de skal undersøke, registrere eller fastsette identiteten til en utlending” (NID 2013: 5). I Norge er Politiets Utlendingsenhet (PU) ansvarlig for registrering av alle asylsøknader, og å etablere identitet til asylsøkere, så vel som å ha ansvar for alle uttransporteringer. For at en person skal kunne uttransporteres, må identitet verifiseres og dokumenteres. Når en utenlandsk statsborger mangler identitetspapirer, har politiet en rekke metoder og tvangsmidler til disposisjon etter utlendingsloven. Dette inkluderer fengsling, beslag og søk i utlendingens personlige saker og bolig, så vel som tradisjonelle politimetoder som overvåking, spaning og oppsporing av personens nettverk. Politiet generelt utfører også id-arbeid for å i det hele tatt vite hvem det er de forholder seg til i en rekke saker, som innbringelse i arresten, under etterforskning, ved publikums-

henvendelser både fra norske og utenlandske borgere og ved bruk av tvangsmidler. I tillegg kommer typiske forvaltningssaker som utstedelse av norske pass, grensekontroll, uttransporteringer/tvangsreturer, samt ved identifisering/oppfølging i bort- og utvisningssaker.

Utover PUs ansvar for asylregistrering og id-arbeid rettet mot asylsøkeres oppholdstillatelser og uttransportering, er det politidistriktene som er ansvarlig for id-arbeidet når identitet skal avklares i forbindelse med saksbehandlinger etter utlendingsloven og statsborgerloven. Dette gjelder også når personer etterforskes for straffbar forfalskning av id-dokumenter, og asylsøkere etterforskes for lovbrudd. PU har nemlig ikke påtalekompetanse, det vil si mulighet til å ta ut tiltale etter straffeprosessloven.

Metode

Artikkelen bygger på funn fra et prosjekt som utforsker globaliseringens betydning for norsk politis rolle, kompetansekrav og oppgaver. Prosjektet er designet ut fra ideen om at globalisering skjer innenfor det nasjonale, heller enn over det (Sassen 2007), og berører alle typer politioppgaver, fra patruljering til etterforskning. Med utgangspunkt i casemetoden, er ambisjonen å dekke et bredt spekter av internasjonal kompetanse og transnasjonalt politiarbeid som blander nasjonale og internasjonale elementer, utført av både politifaglig ansatte og sivile, herunder jurister i politiet og justissektoren. Målet har vært å fange opp variasjon i arbeidet og hvordan det er sammenvevd med dagligdags politiarbeid, og inkluderer studier av ulike oppgaver og kriminalitetsfelt på ulike nivåer i politietaten. Totalt har 63 intervjuer blitt gjennomført med norsk politi fra 2012 til 2015. Dette inkluderer aktører som KRIPOS (12), Politidirektoratet og Justis- og beredskapsdepartementet (14), og særorgan som Politiets utlendingsenhet (PU) og Politihøgskolen (7). Deltakere i Frontex Nasjonale Ekspertpool (12) utgjør ett case, og det er i tillegg gjennomført intervjuer i tre caser ved Oslo politidistrikt (18): politisamarbeid med Romania, og politiets håndtering av lovbrudd innenfor vestafrikanske og litauiske nettverk.

Rådet for taushetsplikt har gitt prosjektet dispensasjon fra taushetsplikten slik at politiansatte ikke er bundet av den under intervjuet. Alle intervjuer følger forskningsetiske regler basert på frivillighet og samtykke, og melding til personvernombudet for NSD. Adgang til feltet har gått gjennom samtykke fra øverste leder på de ulike stedene, slik Politihøgskolens forskningsetiske

veileder slår fast at er nødvendig når intervju benyttes i politietaten av «hensynet til kontroll, ressursforvaltning og sikkerhet» (Bjørge og Myhrer 2008: 20). Intervjuene ble gjennomført der informantene ønsket det, da gjerne på egen arbeidsplass, og de varte omkring to timer. De er transkribert, og intervjuutskrifter utgjør 1050 sider. Utskriftene er kodet og analysert etter temabasert metode kombinert med narrativ analyse. Det ble tatt opp en rekke temaer under intervjuene, som erfaringer med transnasjonalt politiarbeid, hvordan samarbeid blir til og opprettholdes, hva som oppfattes som relevante kunnskapstyper og kompetanse, oppfatninger av ledelse og organisering, dilemmaer ved politiets utlendingskontroll, samt utdanningens betydning for profesjonalitet og etiske standarder. I tillegg til intervjuer består empirien av observasjon av seminarer, møter og fagkonferanser og dokumentanalyse av relevante strategi- og policydokumenter. Empirien gir grunnlag for ulike analyser, og i denne artikkelen utforskes politiets oppgaver innenfor utlendingskontroll i et profesjonsteoretisk perspektiv.

Skjønn i praksis

Som nevnt kan skjønnutøvelse defineres som en praktisk resonnering, hvor kombinasjonen av erfaring og vitenskapelig kunnskapsbase anvendes som normer og standarder for å vurdere en handling eller situasjon (Grimen og Molander 2008: 182). I operativt utlendingsarbeid er denne resonneringen typisk:

For det som vi ser i forhold til vårt arbeid er å få tak i identiteten til en utlending. Hvordan gjør man det da? Må i hvert fall ransake bagasje og rom og sånt noe. Når en patrulje går inn i en leilighet hvor de ser at det er utlendinger der så gjør de som regel det, som ledd i etterforskningen av en sak. Gjerne nark eller tyveri eller noe sånt. Da ser de etter de tingene som kan oppklare det de er ute etter. De ser etter nark, de ser etter stoff, ikke sant. De finner fire pass, bryr seg ikke noe særlig om det. Det er nok litt sånn. Alltid når vi har bistand eller egne aksjoner, for eksempel på asylmottak rundt omkring, så gjør vi det i samarbeid med lokalt politi, da tilbyr vi alltid opplæring i forkant, hvordan jobber man med dette? Egentlig er det ingen annen tilnærming enn ordinært politiarbeid, men du må se etter det. (PU2)

Siden det er ubestemt knyttet til å tolke konkrete situasjoner, som i sitatet å se etter id-dokumenter, vil skjønnutøvelse i større eller mindre grad være til stede. Skjønnutøvelse fordrer likevel at det finnes standarder og

holdepunkter – uten det ingen vurdering (Dworkin 1978). Omstendigheter rundt skjønnet varierer, og som tidligere nevnt har forskning vist hvordan personlige preferanser og standarder spiller inn uansett hvor bindende omstendighetene er (Hawkins 1992). I det følgende vil jeg trekke fram noen kilder til ubestemthet i forbindelse med politiets utlendingskontroll. Hvilke kunnskapsbaser trekkes vekslers på? Hvilken rolle spiller regler i den praktiske resonneringen? Jeg vil først trekke fram hvilke kunnskapsbaser som er i bruk, deretter se nærmere på skjønnsutøvelse i forbindelse med sambruk av regler.

Erfaringsbasert skjønnsutøvelse

Den første inngangen til å belyse skjønnsutøvelse i praksis er å se på informantenes vektning av ulike typer kunnskap. Både daglig praksis og vitenskapelig kunnskap spiller inn når situasjonsbeskrivelser dannes og praktisk resonnering gjøres. Tidligere forskning på politiets oppfatninger av profesjonalitet peker på et idealtypisk skille mellom tradisjonelt og standardisert profesjonelt politiarbeid. Den tradisjonelle oppfatningen vektlegger erfaringsbasert kunnskapsutvikling, som fremhever magesfølelse, innskytelser, intuisjon og lojalitet til kollegaer. Den standardiserte vektlegger formell kompetanse, standarder, bruk av teknologi og lojalitet til sannhet og vitenskap (Gundhus 2013). Spenninger mellom de to oppfatningene av profesjonalitet kommer klart til uttrykk i intervjuene. Et generelt funn er at oppgaver rettet mot utenlandske statsborgere, i stor grad er erfaringsbaserte og tillært gjennom praksis. Få trekker fram vitenskapelig kunnskap som viktig kunnskapsbase, det er realkompetansen som er formende:

Så da jeg begynte her så startet jeg vel mer eller mindre på scratch. Og har ikke hatt noe, ikke hatt noe opplæring på dette fra før. Så det ... Men det har vært en bratt læringskurve. /.../Så det har egentlig vært mer sånn erfaringsbasert læring. At man fra sak til sak finner ut hva som fungerer godt og hva som ikke fungerer, og hvordan man kan bruke informasjonen. (K5)

Blitt litt til mens jeg har gått på mange måter, og litt erfaringene jeg har hatt tidligere har blitt bygget på av ny erfaring som har kommet. (POD2)

Ja, mye læres jo ved at man jobber med det. Og da vi snakker om det internasjonale, så føler jeg /.../ – at det er vanskelig å få en teoretisk grunnopplæring, /.../ – det blir uansett forskjellig fra gang til gang, fra sak til sak. . (MAJ3)

Noen fremhever også praksis som viktigere enn det som er lært på skolebenken. Spesielt praktisk trening ved grensekontroll trekkes fram som mye viktigere enn foredrag om Schengen og internasjonalt politiarbeid:

Jeg kan snakke om Schengen-samarbeidet i timesvis uten at jeg øker kompetansen til en grensekontrollør i det hele tatt. Det må være realkompetanse. (POD9)

Så hvordan man får utrustet fremtidens politifolk med et sånt internasjonalt blikk i et terreng som er så komplisert som det her, det er – det vet jeg ikke. Jeg tror ikke skolen på noen som helst måte har kompetanse nok til å overføre det. (POD2)

Det er likevel mange som understreker behovet for mer standardisert og formalisert opplæring i teknisk dokumentkontroll, taktisk id-kontroll og utlendingsrett. Det etterlyses mer av dette i obligatorisk grunnutdanning på Politihøgskolen. Ansatte opplever at uteksaminerte bachelorstudenter mangler praktiske ferdigheter når utlendingskontroll skal brukes i ordinær tjeneste, og at de ikke ser koblinger mellom strafferett og utlendingsrett, noe jeg kommer tilbake til.

Å jobbe med utlendingsforvaltning oppfattes som komplekst, og fullt av tomrom som kan fylles inn av skjønn. Som en intervjuet forteller:

Spesielt det, innenfor dette fagfeltet her, som hele tiden er i endring, så er det viktig å vite hvordan man går frem, altså hva er det man spør etter, hvordan spør man, hva trenger man å gi mer av informasjon for å få et svar tilbake igjen som er matnyttig. (K2)

Det handler også om å kunne mestre menneskelige sider, hvor det å etablere tillit er sentralt, være bevisst egne holdninger, og ha kompetanse til å utføre praktisk id-arbeid. Utdanning i kulturforståelse og mangfold, sammen med utlendingsforvaltning, fremheves av flere som grunnleggende, både i etaten og ansatte på Politihøgskolen. Argumentet er at gode holdninger tilrettelegger for tillitsrelasjoner mellom politi og publikum, mindre klager og handlingsrom for autonomi. Sett i forhold til de to idealtypene av profesjonalitet i politiet, er tendensen at informanter som vektlegger tradisjonell forståelse av profesjonalitet legger mer vekt på autonomi enn de som vektlegger den nye formen preget av standardisering og lojalitet til sannhet og vitenskap. Det er likevel få ytterpunkter blant intervjuede. Som vi skal se senere etterlyser de fleste mer

kompetanse og standardisering for å tilrettelegge for effektivitet og bedre kontroll. Dette forsterkes gjennom økt vekt på organisatorisk styring av politiet, og målstyring som en måte å ansvarliggjøre skjønnet.

Internasjonal erfaring fra deltakelse i Frontex, som er byrået som koordinerer yttergrensene til Europa, fremheves som spesielt nyttige for norsk utlendingskontroll. Dette skyldes at grensekontrollfaget ikke har vært prioritert i Norge:

/.../ vi har et sterkt fokus på at vi skal bruke Frontex og Frontex-arbeidet i kompetansebygging, og kompetansetilførsel på et fagfelt som ikke er – Norge er ikke noen verdensmestere i grensekontroll og grenseovervåkning.

Deltakelsen markedsføres altså av Politidirektoratet som et kompetansehevende prosjekt. Polititjenestepersoner som har vært på Frontex-oppdrag og screenet eller avhørt flyktninger forteller om økt forståelse for flyktningers situasjon etter deltakelse på slike oppdag (Franko og Gundhus 2015). På den måten blir det verdifull kunnskap som igjen kan endre holdninger overfor brukergruppene man senere møter i Norge, slik det fortelles her:

Jeg tror nok at det er en del kompetanse som de får med seg hjem, men ikke alt er så lett å måle. Jeg tror også at ved siden av den kompetansen så får de også den der erfaringen med – forstår bedre hva en flyktning er. Rett og slett. At de da kanskje får de samme menneskene etter tre måneder i avhør her, sånn som skjer. Så vet de litt mer om – de har i hvert fall en større mulighet til å sette seg inn i situasjonen. (POD2)

Det å ha 'vært der det har skjedd' oppfattes dermed som å øke muligheter for bedre dialog, sosial nærhet og tillit under id-arbeid som asylregistrering. Man får noe felles å snakke om, som kryssing av Evroselva; en nærhet til asylsøkers fortellinger som fremmer empati. I tillegg får man erfaring i masseankomster av asylsøkere, og kompetanse til å identifisere ulovligheter ved grensepasseringer. Profesjonaliseringsprosjektet appellerer dermed til å fremme politiets samfunnsmandat; det skal øke muligheter for kriminalitetsbekjempelse og samfunnsikkerhet.

Id-kontroll av utenlandske statsborgere i Norge – territorialkontroll – er noe alle politidistriktene er pålagt, og skal utføres av alt fra ordenspoliti til etterforskere. Nye beredskapsplaner inneholder økte måltall på territorialkontroll. Som en intervjuet understreker, må opplæring til for at tjenestepersonene

i ordenstjenesten skal være trygge og sikre på at de kontrollerer riktig informasjon. Territorialkontroll skal kun utføres hvis man antar at man spør en utenlandsk statsborger. Man kan ikke stoppe hvem som helst for id-kontroll etter utlendingsloven. I praksis krever dette forkunnskaper, da man skal ha indikasjoner på at tid, sted og situasjon tilsier en utenlandsk status. Og siden man ikke kan se om en person er norsk eller utenlandsk statsborger, understreker flere at id-kontroll må gjøres på måter som ikke skaper økt mistillit mellom politi og publikum.

Sambruk av regelverk

En viktig side ved id-arbeidet er å håndheve utlendingsloven. Et grunnleggende aspekt ved utlendingsloven er at den skiller medlemmer fra ikke-medlemmer, og sorterer ut hvem som skal være i landet, hvem som skal bortvises ved grensen, få utvisningsvedtak eller uttransporteres. Selv om det er UDI som vedtaksbeslutter utvising, er det politiet i politidistrikter som setter i gang utvisningssaken, og politiets verifiseringsarbeid og id-etterforskning kan være avgjørende om personen aksepteres i mottakslandet.

Utlendingsloven brukes imidlertid også i økende grad sammen med straffeloven, og blir derfor både et kriminalitetskontrollerende og innvandringsregulerende virkemiddel (POD 2014), omtalt som krimmigrasjonsprosesser (se f.eks Leun 2003; Stumpf 2006; Weber og Bowling 2008; Weber 2013; Aas 2014). Tendensen er et resultat av politisk fokus og endringer i rasjonaliteter i både strafferettssystemet generelt og det politifaglige spesielt (Franko og Mohn 2015). Spesielt i store byer, opplever politiet at de er avhengig av å bruke tvangsmidler som er forankret i både utlendingsloven og strafferetten for å 'stoppe kriminaliteten'. Informantene snakker om å skifte spor og understreker fordeler med å kunne velge mellom strafferettslige og administrative spor etter ønske, avhengig av formål og tilgjengelige ressurser. Likevel, både det å velge å bruke to regelsett og å praktisere det riktig, krever kompetanse. Som jeg kommer tilbake til anses opplæring for å være en nøkkel til økt bruk av utlendingsrett i kombinasjon med strafferett. Tar vi utgangspunkt i en profesjonsteoretisk forståelse av skjønnsutøvelse, anses skjønn å være en uunngåelig del av regelanvendelse. Tilgang på flere regelsett vil dermed øke skjønnsrommet for den enkelte polititjenesteperson.³ Som Molander og Grimen (2008: 194) skriver: "Skjønn i fravær av lover og regler er noe annet enn skjønn som skal fylle tomrom i lover og regler, eller skjønn som lover og

regler forlanger”. Som vi skal se, innebærer det å sambruke ulike regelsett en form for skjønnsutøvelse hvor fortolkninger av loven blandes med individuelle beslutninger om videre saksbehandling. For eksempel kan personene arresteres i forbindelse med lovbrudd, som kan være narkotikarelaterte, lommetyverier eller villainnbrudd, mens den vanligste reaksjonen er utvisningsordre (Gundhus og Franko 2016, Aas 2014 og Franko og Mohn 2015). Utvisning brukes i stedet for straff, altså subsidiært. Grunner som oppgis er gjerne kapasitets-hensyn, spesielt gjelder dette lovbrudd som ikke anses å ha grunnlag for lang fengselsstraff. Eller det ses på som mer effektivt, det treffer bedre som reaksjon enn lang fengselsstraff, slik dette sitatet understreker:

Så jeg ser ikke noe grunn til at vi skal bruke mye penger på å sette dem i fengsel her, når vi kan fly dem ut. For jeg ser de gjør det nå og jeg skjønner ikke hvorfor. De har sonet 10 og 12 år, og fortsetter med det samme, da kan vi sende dem til Kurdistan. /.../ (OPD2).

I andre saker er strafferett og utlendingsrett brukt kumulativt, det vil si at straff brukes i tillegg til utvisning for å kunne utvise. Målgruppen er her gjerne EØS-borgere, som har sterkere vern mot utvisning. For å illustrere kumulativ rettspraksis, forteller en informant følgende fra et prosjekt rettet mot villainnbrudd i Oslo: Etter markert økning i villainnbrudd i 2008 startet stasjonen et prosjekt som systematisk rettet seg mot utenlandske vinningskriminelle. En sentral del av strategien var systematisk bruk av utlendingsloven. Prosjektet inkluderte dedikerte etterforskere, etterretningsfolk og påtalejurister, og fulgte tett på utlendings/straffesaken til den utenlandske gjerningspersonen ble utvist.

Slike politistategier medfører at en stor andel av varetektsfengslede er utenlandske borgere. Der hver tredje fengslede er utenlandsk borger, er andelen så høy som over halvparten for varetektsfengslede (Franko og Mohn 2015: 153). Som eksemplene viser: Sambruk av utlendingskontroll og strafferett produserer ikke bare et system som er opptatt av å løse kapasitetsproblemer og være mer effektivt og formålsrasjonelt. På vesentlige punkter skiller det seg fra former for politiarbeid og strafferett overfor norske statsborgere (Aas 2014: 526). Politiblikket er klart målrettet og retter mistanke eksklusivt mot utenlandske statsborgere, og utfallet av saken avviker fra det normale scriptet ved at utvisning er det ultimate. På den måten oppnås det uttalte formålet om å uttransportere flere av utenlandske borgere som begår kriminalitet i Norge. Det pragmatiske samarbeidet, det å se muligheter og utnytte kapasitet, er førende prinsipper:

Man ønsker hele tiden å benytte de mulighetene man har. Man tar liksom ikke den enkleste vei alltid. Rett på og pågripe, men er det grunnlag for å bruke en utradisjonell metode – ja, da gjør vi det da. Det gjelder både de som jobber med etterforskning og de som jobber med etterretning og ikke minst juristene. Det er viktig at de er positive til det. (MAJ3)

Slik ikke-systematisk, tilfeldig og lite forutsigbar lovanvendelse innebærer utstrakt bruk av skjønn i forhold til hvilke lovverk som skal anvendes (Sklansky 2012). Ifølge Sklansky (2012: 161) ser man fremveksten av «ad hoc instrumentalism» som anvender rettslige regler og prosedyrer som instrumentelle verktøy, for å ramme mest mulig effektivt.

Faren er at påtaleprosessen blir personlig og vilkårlig ved at man plukker ut personen først, deretter leter i lovboken eller setter etterforskerne i arbeid, for å peke ut noen lovbrudd på den mistenkte (Sklansky 2012). Det er et stort skjønn for å ta autonome beslutninger i hvordan den enkelte saken skal håndteres, som igjen har rettslige konsekvenser. Når en 'utlending' er involvert, kan beslutningen inkludere vurdering av hvorvidt saken skal håndteres som straffesak eller utlendingssak, noe som har vidtgående konsekvenser for personen (Weber 2003). Det hele oppleves mer komplekst, og praksisene har derfor blitt beskrevet som utfordringer for det rettsstatlige (Franko og Mohn 2015).⁴

Profesjonaliseringsprosjektet og ansvarliggjøring

Både subjektive vurderinger og tolkning av regelbruk åpner dermed opp for økt handlingsrom for skjønn. Hvilke tiltak er så satt i gang for å kontrollere og ansvarliggjøre skjønnsbruken? Jeg vil spesielt trekke fram tiltak som er aktuelle for å forstå profesjonaliseringsprosjektet. Det første er ulike utdannings- og opplæringstiltak, det andre er målstyring av skjønnsutøvelse.

Utdanning som profesjonaliseringsstrategi

Både i rettssosiologi og profesjonsforskning har utdanning blitt vektlagt som vesentlig for dannelse og skjønnsutøvelse. For eksempel understreker Schneider (1992) hvordan opplæring og utdanning skal sørge for at vurderinger er i samsvar med bredere rasjonaliteter og normer i samfunnet.

Dette er spesielt viktig der det kan utvikle seg yrkesbaserte subkulturer eller organisatoriske normer som er subversive overfor bredere legale eller sosiale standarder. Utdanningen skal bidra til sosialisering inn i normer og verdier til profesjonen, i tråd med Parsons (1958) teorier om profesjonenes normative rolle i samfunnet. Men det skal også helt konkret bidra til å ansvarliggjøre skjønnutøvelse hos den enkelte profesjonsutøver. Hvilke utdanningselementer trekkes fram for å motivere til profesjonalisering?

Politihøgskolens formelle utdanning i utlendingskontroll har som nevnt, lenge vært fraværende. Politiets utlendingsenhet har over tid kritisert Politihøgskolen for ikke å tilby grunnutdanning med utlendingskontroll og id-arbeid. Dette reflekteres også i flere intervjuer. Spesielt det å se utlendingsfeltet som kriminalitetsbekjempende har vært et fraværende tema ved utdanningen ved Politihøgskolen:

Hvis du kommer ut av den narksaken med ingenting sitter det kanskje en med et forelegg, en dom på et halvt år, det er kanskje så lite at man ikke bryr seg, men da kan man bruke forvaltningssporet. Den biten er kjempeviktig, men den er underprioritert i utdanningen. Å se dette forvaltningssporet i det kriminalitetsforebyggende perspektivet. (PU1)

Faget oppfattes som forsømt utdanningsmessig, spesielt kunnskap om hvordan gjøre operativt utlendingsfag.

Intervjuer med ansatte i Politihøgskolens etter- og videreutdanning indikerer at etterutdanningsstudentene mangler grunnleggende kunnskap i hvordan man utfører en utlendingskontroll. De er blant annet usikre på adgangen (hjemmelen), hvordan utføre kontrollen, hva man skal spørre om, usikre på hvordan sjekke dokumenter og hvilke dokumenter de må ha. Ansatte på Politihøgskolen, med sine varierte bakgrunner, appellerer imidlertid til ulike aspekter ved profesjonaliseringsprosjektet. Det fremheves både trening på praktiske ferdigheter i id-arbeid, forståelser for funksjonen, samt dilemmaer i utlendingskontroll. Det siste kommer til uttrykk i dette sitatet fra en politifaglærer: "Det er bedre at politifolk som jobber innen feltet er de som ser dilemmaer og utfordringer enn de som driver rå menneskejakt og bare vil ha dem ut av landet" (PHS5).

Perspektiver på globalisering og politiarbeid i praksis har lenge vært tematisert innenfor samfunnsvitenskapelige fag. Utdanningstilbudet som etterspørres fra praksisfeltet er først og fremst teknisk og taktisk opplæring i

verktøyene og kompetanse i å anvende utlendingsloven. En rekke tiltak er satt i gang for å møte kompetansebehovet i praksisfeltet, særlig etter flyktning-krisen sommeren 2015. Id-arbeid og utlendingskontroll er på full fart inn i pensum og læreplaner. Det ansettes personer på PHS med politifaglig og juridisk bakgrunn som har praksiserfaring i utlendingskontroll, og som formidler utlendingskontroll som kriminalitetsbekjempende. Fra og med høsten 2015 har praksisåret i grunnutdanningen innført trening på praktiske ferdigheter i id-kontroll. I studieplanen for praksisåret står det nå at økt kompetanse i forvaltningsrett skal gi kompetanse til å bruke utlendingsloven aktivt, og ifølge gjennomføringsplanen skal studenter kontrollere id på utlendinger og få praktisk trening i å tolke dokumenter.

Målstyring og sikkerhet

Beslutninger som UDI tar om utvisning er politisk styrt gjennom regelstyring ved at departementet skal kunne instruere om skjønnsutøvelse og lovtolkning i saker etter utlendingsloven. I tillegg har vi siste tiåret som nevnt, sett en stor økning i mål- og resultatstyring av utlendingsfeltet, spesielt når det gjelder fokus på utvisning og måltall for retur (POD 2014). Det at organisasjoner styres av profesjonelle ledere etter mål- og resultatstyring, har blitt omtalt som ny managerialisme (Öberg og Bringselius 2015).

Siden 90-tallet har New Public Management (NPM) spilt en stor rolle for styringen av politiet (Lomell 2011). NPM ble innført for å minske statens omfang og gi politikere mer innflytelse over profesjonelle og byråkrater (Svensson og Karlsson 2008: 272). Med inspirasjon fra markedslogikk har virkemidler vært å forsterke lederskapet, oppnå økonomisk gevinst og gi brukerne større valgmuligheter. I praksis har reduksjon av byråkratisk og regelstyrt forhåndskontroll ført til en etterkontroll preget av prosedyrer, evalueringer og kvalitetssikringssystemer. Kritikken har vært at det har medført en mer subtil og indirekte detaljregulering via teknologibaserte styringssystemer. NPM har også blitt kritisert for å redusere politiets handlingsrom for mindre målbare oppgaver. Forskning viser at indirekte styring gjerne skjer på bekostning av profesjonenes skjønnsutøvelse i forbindelse med oppgaver som er vanskeligere å måle, som publikumsarbeid, hjelpe- og beskyttelsesoppgaver i politiet (Wathne 2015). Den politiske styringen svekkes paradoksalt nok også i første instans. Men politikken kommer inn bakveien gjennom markedslogikk basert på økonomisk styring og ulike former for etterkontroll av resultater. Mål- og

resultatstyring er dermed en overordnet modell for å styre politiprioriteringer politisk via budsjetter.

Styringsformen kan dermed påvirke profesjonelles autonomi i organisasjoner hvor ansatte i stor utstrekning har monopol på å utføre arbeidsoppgaver. Deres grad av organisatorisk autonomi kan reduseres gjennom mål- og resultatstyring, som igjen kan påvirke individuell skjønnsutøvelse. Satt på spissen setter NPM effektivitet, ledelseskontroll og brukernes valgfrihet foran profesjonelles kompetanse som legitimitetsgrunnlag.

Måltall for retur har spilt en avgjørende rolle for økt oppmerksomhet om politiets utlendingskontroll og id-arbeid. Det å ta i bruk utlendingsloven promoterer som et bedre egnet og enklere virkemiddel enn straffeforfølgning. For å oppfylle politiske måltall har derfor en viktig del av profesjonaliseringsprosjektet blitt å heve kjennskapen til de forvaltningsrettslige virkemidlene som kriminalitetsbekjempende. Fordelene som trekkes fram under intervjuer er nettopp at bruk av utlendingsloven 'reduserer overbelastet etterforskning', 'øker kapasitet', 'har lavere beviskrav', 'oppleves som mer alvorlig' og 'er mer effektivt'. Det trekkes derfor veksler på en diskurs om at profesjonalisering vil føre til mer effektiv 'output' for systemet, og på den måten bedre effektivt politiske mål. Utvisningssaken opprettes av politiet, men den enkelte profesjonsutøver effektiviserer kun utvisningsvedtak fra UDI. Profesjonaliseringsprosjektet appellerer derfor til styring fremfor autonomi og selvregulering. Dette kan understreke poenget om at jo enklere det er å standardisere og lage måleindikatorer for en organisasjon (etablere 'outputs'), jo mindre makt og myndighet tildeles førstelinjetjenesten (Evetts 2011). Innslag av selvregulering og normer får større betydning når muligheter for standarder og arbeidsprosesser er begrenset og definisjonen av output er problematisk, både med hensyn til markedskontroll eller internkontroll i organisasjonen.

Som vist, å praktisere ad hoc instrumentalisme, og å ha det en av informanter beskriver som 'to spor i hodet', kommer ikke nødvendigvis naturlig. Siden utdanningen på PHS har vært fraværende, har Politidirektoratet satt i gang prosjekter og seminarer for å øke oppmerksomhet og kompetanse. Utlendingsprosjektet har undervist lokale politidistrikter i å bruke utlendingsloven og administrative reaksjoner som verktøy for å bekjempe kriminalitet, ved å arrangere 'utvisningsseminarer' og lage 'instruksjonslister for utlendingskontroll'.

Det er også satt i gang bistandsprosjekter for politidistriktene organisert av PU, for å få opp returtallene på personer som er i Norge uten kjent adresse

og lovlig opphold. Bistandsteamet reiser rundt i politidistriktene, lærer opp de lokale og det settes i gang fellesoperasjoner med tverrfaglige team fra skatt, NAV, politiet og PU (Politiet 2015). PU finansierer operasjonene og tar med seg dem som skal uttransporteres til Oslo. Denne type opplæring blir av politidistriktene sett på som nødvendig for å kompensere for at studentene som er utdannet fra PHS mangler opplæring på feltet.

Kontroll som kall?

Politiets arbeid med migrasjon handler som vist om inn- og utreisekontroll, dokumentkontroll, utvisningssaker og uttransportering av personer som oppholder seg ulovlig i landet eller har vedtak om at de skal utvises. Det glir inn i ordinære dagligdage oppgaver og gjøres i samhandling med andre aktører. Det handler om å avklare hvilken person man har framfor seg, om eventuelle papirer kan knyttes til personen, og om forvaltningsrettslige sanksjoner kan settes i gang eventuelt sammen med en straffesak. Å utføre id-arbeid skal bidra til å høyne samfunnsikkerhet, og manglende identitet fremstilles som et sikkerhetsproblem, som også bidrar til kriminalitet. Skjønn fyller tomrom og ubestemthet i en rekke vurderinger.

Som jeg har vist kan ikke skjønnsvurderinger elimineres. Bevisstgjøring og ansvarliggjøring av skjønnet fremheves som tiltak for å redusere skjønnets byrder (Grimen og Molander 2008), og i denne forbindelse brukes opplæring og målstyring. Det handler om at allmenne regler og standarder ikke kan gi tilstrekkelige handlingsanvisninger for det enkelte tilfellet (Eriksen og Molander 2008: 170). Det er heller ikke ønskelig at skjønnet skal detaljreguleres; førstelinjetjenesten må ha tilstrekkelig rom for å tolke og løse oppgaver. Det kan derfor se ut som at profesjonaliseringsbegrepet brukes for å signalisere bedre kontroll over skjønnsutøvelsen i stedet for økt autonomi. Dette står i kontrast til Sklanskys (2014) argument om at profesjonalisering i politiet handler om økt faglig autonomi, ved at felles standarder for yrkesutøvelse, normer og etiske kodekser skal tilrettelegge for selvregulering. Mer styring av skjønn resonnerer også med samfunnsoppdraget fordi politiets mandat handler om kontroll og sikkerhet. Siden de normative elementene ved politiets rolle i samfunnet er så sterkt knyttet til kontrolloppgaver, ser det ut som om ekspertise, autonomi og skjønn i arbeidspraksiser og yrkesmessig kontroll av profesjonen, i mindre grad trekkes inn når det skal motiveres for endringer.

Dette står i motsetning til andre profesjoner som sykepleiere og læreres kritikk av mål- og resultatstyring, som fremhever at det deprofesjonaliserer yrket ved å redusere autonomi. En slik motdiskurs er fraværende blant dem som er intervjuet. De oppfatter det ikke som at kontroll av skjønnsutøvelsen begrenser profesjonsutøvelsen. Verdt å merke er dette politi som har fått opplæring og har kompetanse, og de ser økt kompetanse på feltet som et verktøy til å utøve politiarbeidet mer effektivt.

Til tross for dreining i retning av målstyring er likevel appell til profesjonalisering som normativt verdsett attraktivt, da det trekker veksler på de positive konnotasjonene ved politiets faglig kompetanse, i denne forbindelse å redusere trusler, usikkerhet, fremme samfunnsikkerhet og bekjempe kriminalitet. Profesjonaliseringsprosjektet føyer seg dermed inn i rekken av prosjekter hvor profesjonalisering handler om å øke kontroll over skjønnsutøvelsen framfor å tilrettelegge for selvregulering. Det er slike vendinger Evetts (2009) omtaler som et skifte fra organisatorisk profesjonalisme, som innebærer tillit til profesjonelles ekspertise gjennom utdanning, ansvar under tillit og forhåndskontroll, til organisatorisk styring som i større grad omhandler tillit til kvalitetssikringsrutiner, ansvarliggjøring gjennom 'regnskap' og etterkontroll. Det oppstår i en slik overgang, hvor konteksten gjerne er mål- og resultatstyring, nye former for profesjonalitet som legger sterkere vekt på individuell selvdisiplin i arbeidet, siden det er prestasjoner av mål og resultater som teller. I politiet som i en rekke andre etater preget av mål- og resultatstyring, knyttes dette gjerne til å kontrollere atferd og dermed også kontrollere skjønnsutøvelsen bedre, gjennom fokus på internkontroll og "managementalitet" (Cockcroft 2015).

Når det gjelder formell utdanning som virkemiddel for å ansvarliggjøre skjønnsutøvelse, har Politihøgskolen lenge utdannet bachelorstudenter uten særlig kjennskap til utlendingskontroll. Et ofte brukt argument for at et yrke er en profesjon, er nettopp krav til forskningsbasert kunnskap og samspill mellom teori og praksisundervisning. Det har derfor vært viktig for praksisfeltet å få anerkjennelse og status til det som har blitt oppfattet som en perifer politioppgave.

Politiet, som andre profesjoner, responderer på ytre krav om endring; både politisk, økonomisk og sosialt (Evetts 2003: 403). Det siste tiåret er det gjort en del forskning på problematiske sider ved sambruk av strafferett og utlendingskontroll. Sambruk av strafferett og utlendingsrett i politiets praktiske utlendingskontroll analyseres som ledd i å styrke statens suverenitet (Aas 2013;

Barker 2012). Politiet responderer ikke bare på globalisering, men får en sentral rolle i å skape mobilitet, spesielt gjennom deportasjon. Som Franko og Mohn (2015) har vist, også i Norge oppstår det nye begrunnelser for straff knyttet til utlendingskontroll som har rettsstatlige utfordringer (se også Husabø og Suominen 2012). Stopp og sjekk ut fra utlendingsloven krever i stor grad kyndighet, fordi kontrollen signaliserer ikke-medlemskap. Dette er også et poeng politiets eksperter på territorialkontroll legger vekt på:

.../.../man løser veldig mye med måten man møter mennesker på. Og det tenker jeg er kanskje enda viktigere i territorial hvor du møter også andre kulturer. Det gjør du jo også i operativ tjeneste, men der da, hvor målet er jo å kontrollere utenlandske ... så det å ha forståelse for at mange kommer jo med en – noen kommer med en vanskelig historie, noen har uærlige hensikter, andre reiser på førstereis. Så det er å ha det store bildet. Det tenker jeg man får med erfaring, og derfor så tror jeg det er veldig viktig at det er ikke noe man bare gjør sånn en gang i året. (POD11)

Utlendingsrettslige virkemidler skiller seg fra de strafferettslige ved at de i mindre grad er opptatt av hva som er gjort av lovbrudd, men å avklare identiteten til personen for å sortere medlemmer fra ikke-medlemmer. Politiet har den siste tiden fått pålegg om enda mer effektiv migrasjonskontroll. Grensekontroll er innført for å avvise personer uten id-papirer før de går ombord i ferjer og fly og er på vei til Norge, og en rekke innstramminger i utlendingsloven er hurtigbehandlet. Profileringsav mistenkte skal styrkes som kompensasjon for manglende fullregistrering ved ankomst. Id-arbeid er viktig for samfunnsikkerhet, men spørsmålet er hvorvidt problematiske sider overskygges av profesjonaliseringsprosjektet. Politiets profesjonalitet er tett knyttet til nasjonalstatens suverenitet, og det kan spørres om hva det betyr for rettsstaten at man ser oppkomsten av ulike rettshåndhevelser i forhold til ulike brukergrupper. Å utvide politiets rolle som instrument i migrasjonskontroll vil unngåelig ha betydning for statens innflytelse på sivile områder. Hvordan blir da kritisk refleksjon over egen praksis ivaretatt – når feltet preges av effektivisering i sikkerhetens navn? Ikke bare kan mål- og resultatstyring hemme arbeidet med å styrke profesjonskontroll, men profesjonaliseringsprosjektet kan paradoksalt nok legge lokk på temaer som moralske dilemmaer, diskriminerende og vilkårlige praksiser og betydningen subjektive verdier og rettferdighetsstandarder har på skjønnsutøvelse. Samfunnsmessige utfordringers press på profesjonsutøvelsen krever en informert diskusjon om hva

profesjonskvalitet er for noe, og prioriteringer i det store bildet, sett i lys av profesjonens samfunnsmandat.

Noter

1. Funnene er basert på analyse av kvalitative intervjuer utført sammen med Katja Franko og Annette Vestby i perioden 2012–2015. Takk til Katja Franko og Sigmund Book Mohn for innspill på tidligere utkast av manuskriptet. Jeg takker også redaksjonen og tidsskriftets to anonyme fagfeller for konstruktive kommentarer.
2. I Norge er det den 196 km lange grensen mot Russland i Østfinnmark. Siden sommeren 2015 har flere land, inkludert Norge, likevel innført økt midlertidig grensekontroll.
3. I juridisk metode skiller man mellom vurderinger som ligger i regelanvendelse og skjønnstøvelse (Hawkins 1992). Skjønnstøvelse inntreffer når en regel gir frihet til å velge innenfor lovens rammer om og hvordan myndighet skal brukes (Boe 2010).
4. Utvisning anses f.eks. å være en rent administrativ reaksjon, og knytter seg ikke til vanlige rettsikkerhetsgarantier i strafferetten, både i forhold til hjemmelsgrunnlag og fri rettshjelp (Franko og Mohn 2015).

Referanser

- Abbott, A. (1988). *The System of Professions: an Essay on the Division of Expert Labor*. Chicago: University of Chicago Press. Cambridge: Cambridge University Press.
- Auglend, R.L., Mæland, H.J. og Røsandhaug, K. (2004). *Politirett*. Oslo: Gyldendal.
- Barker, V. (2012). Global mobility and penal order: Criminalizing migration, a view from Europe. *Sociology Compass*, 6(2), 113–121.
- Bjørge, T. og Myhrer, T-G. (2015). *Forskningsetisk veileder for Politihøgskolen*. Oslo: PHS.
- Boe, E. (2010). *Grunnleggende juridisk metode: en introduksjon til rett og retts-tenkning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Boer, M. den (2002). Towards an Accountability Regime for an Emerging European Policing Governance. *Policing and Society*, 12(4), 275–289.
- Cockcroft, T. (2015). Golden Ages, Red Herrings and Post-Keynesian Policing: Understanding the Role of Police Culture in the Police Professionalism Debate. *Nordisk Politiforskning*, 2(2), 183–196.
- Durkheim, E. (1958). *Professional Ethics and Civic Morals*. Glencloe: The Free Press.

- Dworkin, R. (1978). *Taking rights seriously*. London: Duckworth.
- Eriksen, E.O. og Molander, A. (2008). Profesjon, rett og politikk. I: A. Molander og L.I. Terum (red.). *Profesjonsstudier*. Oslo: Universitetsforlaget. 161–176.
- Evetts, J. (2003). 'The Sociological analysis of professionalism', *International Sociology*, 18(2), 395–415.
- Evetts, J. (2008). The changing context of professionalism. I: S. Gewirtz, P. Mahony, I. Hextall, og A. Cribb (red.). *Changing Teacher Professionalism: International Trends, Challenges and Ways Forward*. London: Routledge.
- Evetts, J. (2009). New Professionalism and New Public Management: Changes, Continuities and Consequences. *Comparative Sociology*. 8(2), 247–266
- Evetts, J. (2011). A new professionalism? Challenges and opportunities. *Current Sociology*, 59(4): 406–422.
- Fauske, H. (2008). Profesjonsforskningens faser og stridsspørsmål. I: A. Molander og L.I. Terum (red.). *Profesjonsstudier*. Oslo: Universitetsforlaget, 31–53.
- Fleming, J. (2014). The pursuit of professionalism. Lessons from Australasia. I: J. Brown (red.) *The Future of Policing*. London: Routledge, 355–368.
- Fournier, V. (1999). The appeal to professionalism as a disciplinary mechanism. *Social Review*, 47(2), 280–307.
- Franko, K. og Gundhus, H.O.I (2015). A divided Fraternity. Transnational police cultures, proximity, and loyalty. *European Journal of Policing Studies*, 3(3–4).
- Franko, K. og Mohn, S. B. (2015). Utvisning som straff? Om grensesnittet mellom strafferett og utlendingskontroll. *Tidsskrift for strafferett*, 14(2), 153–176.
- Freidson, E. (2001). *Professionalism. The Third Logic*. Cambridge: Polity Press.
- Granér, R. (2007). Police work between legitimacy and efficiency. Handling the expectations on the role of the police. I: C. Aili, L-E. Nilsson, L. Svensson og P. Denicolo (red.). *In Tension between Organisation and Profession. Professionals in Nordic Public Service*. Lund: Nordic Academic Press, 303–321.
- Grimen, H. og Molander, A. (2008). Profesjon og kjønn. I: A. Molander og L.I. Terum (red.). *Profesjonsstudier*. Oslo : Universitetsforlaget. 179–196.
- Gundhus, H.I. (2013). Experience or knowledge? Perspectives on new knowledge regimes and control of police professionalism. *Policing: Journal of the*

- ory and practice*, 7 (2), 178–194.
- Gundhus, H.I.O. og Franko, K. (2016). Global policing and mobility, Identity, territory, sovereignty. I: B. Bradford, B. Jauregui, I. Loader, J. Steinberg. *SAGE Handbook of Global Policing*. London: Sage.
- Hawkins K. (1992). The use of legal discretion: Perspectives from law and social science. I: Hawkins K (red.). *The Uses of Discretion*. Oxford: Clarendon Press.
- Hove, K. (2012). *Politiutdanning i Norge. Fra konstabelkurs til bachelorutdanning*. Oslo: Politihøgskolen.
- Husabø, E.J. og Suominen, A.E. (2012). *Forholdet mellom straffeprosessloven og utlendingslovens regler om fengsling og andre tvangsmidler: En utredning avgitt til Justisdepartementet 02.03.2011*. Oslo: Justisdepartementet.
- Larson, M.S. (1977). *The Rise of Professionalism*. Berkeley: University of California Press.
- Leun, J.P. van der (2003). *Looking for Loopholes. Processes of Incorporation of Illegal Immigrants in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Lomell, H.M. (2011). Making sense of numbers: The presentation of crime statistics in the Oslo police annual reports 1950–2008. I: A.R. Sætnan; H.M. Lomell og S.O. Hammer (red.). *The Mutual Construction of Statistics and Society*. Abingdon: Routledge.
- Lyon, D. (2009). *Identifying Citizens: ID Cards as Surveillance*. Cambridge: Polity Press.
- Mausethagen, S. (2013). *Reshaping Teacher Professionalism. An Analysis of How Teachers Construct and Negotiate Professionalism Under Increasing Accountability*. PhD dissertation. Oslo: Centre for the Study of Professions.
- Mazerolle, L. og Ransley, J. (2006). The case of third party policing. I: Weisburd, D. og Braga, A.A. (red.). *Police Innovation: Contrasting Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Molander, A. og L.I. Terum (2008). Profesjonsstudier – en introduksjon. I: A. Molander og L.I. Terum (red.). *Profesjonsstudier*. Oslo: Universitetsforlaget.
- NID (2013). *Kartlegging av ID-arbeidet Del 1 Politi og utenriksstasjoner*. Oslo: Nasjonalt id-senter.
- Parsons, T. (1958). The Professions and Social Structure.” I: T. Parsons (red.). *Essays in Sociological Theory*. New York: Free Press.
- Petersson, O. (2011). Polisutbildningen. I: G. Olofsson og O. Petersson (red.).

- Med sikte på profesjon: akademiska yrkesutbildningar vid ett nytt universitet.* Lund: Ariadne.
- POD (2014). *Evaluering av returarbeidet i politiet. Delrapport 1 – ressursbruk i perioden 2009–2013.* Oslo: Politidirektoratet.
- Politiet (2015). Lest 19. april 2015. *Aksjon arbeidsmarkeds kriminalitet.* Hentet fra: https://www.politi.no/salten/nyhet_15432.xhtml
- R-POD (2010–11). *Politiets utøvelse av utlendingskontroll på territoriet, herunder i grenseområdene.* Oslo: Politidirektoratet.
- Reiner, R. (2010). *The Politics of the Police.* Oxford: Oxford University Press.
- Sassen, S. (2007). *A Sociology of Globalization.* New York: W.W. Norton & Co.
- Schneider, C. E. (1992). Discretion and rules. A lawyer's view. I: K. Hawkins (red.). *The uses of discretion.* Oxford: Clarendon Press.
- Scott, J. C (1998). *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed.* New Haven: Yale University Press.
- Sheptycki, J. (2007). The Constabulary Ethic and the Transnational Condition. I: A. Goldsmith og J. Sheptycki (red.). *Crafting Transnational Policing. Police Capacity-Building and Global Reform.* Oxford: Hart Publishing.
- Sklansky D. A. (2012). Crime, immigration, and ad hoc instrumentalism. *New Criminal Law Review*, 15(2), 473–480.
- Sklansky, D.A. (2014). The promise and perils of police professionalism. I: J. Brown (red.) *The Future of Policing.* London: Routledge.
- Stumpf J.P. (2006). *The crimmigration crisis: Immigrants, crime, & sovereign power.* *Bepress Legal Series.* Working Paper 1635 (<http://law.bepress.com/expresso/eps/1635>)
- Svensson, L.G. og A. Karlsson (2008). Profesjoner, kontroll og ansvar. I: A. Molander and L.I. Terum (red.). *Profesjonsstudier.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Tilley, N. og Laylock (2014). The police as professional problem solvers. I: J. Brown (red.) *The Future of Policing.* London: Routledge.
- Torpey, J. (2000). *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Valland, T. (2015). *Lojalitet og profesjonell standard. Politilederes praksis.* PhD-avhandling, Senter for profesjonsstudier, Oslo.
- Wathne, C. (2015). *Som å bli fremmed i eget hus. Politiets opplevelse av mening og motivasjon i lys av nye styringssystemer.* PhD-avhandling. Oslo: Universitetet i Oslo.

- Weber, L. (2003). Decisions to detain asylum seekers – routine, duty of individual choice? I: L. Gelsthorpe og N. Padfield (red.). *Exercising discretion. Decision-making in The Criminal Justice System and Beyond*. Cullompton: Willan.
- Weber, L. (2013). *Policing Non-Citizens*. London: Routledge.
- Weber, L. og Bowling, B. (2008). Valiant beggars and global vagabonds. Select, eject, immobilize. *Theoretical Criminology*, 12(3), 355–375.
- Öberg, S.A. og Bringselius, L. (2015). Professionalism and organisational performance in the wake of new managerialism. *European Political Science Review*, 7(4), 499–523.
- Aas K.F. (2013). The ordered and the bordered Society: migration control, citizenship and the northern penal state'. I: K.F. Aas og M. Bosworth (red.). *Borders of Punishment: Citizenship, Crime Control, and Social Exclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Aas, K.F (2014). Bordered penalty. Precarious membership and abnormal justice. *Punishment and Society*, 16(5), 520–541.

Abstract

Based on qualitative interviews with 63 police employees, the article explores what migration means for police professionalism. Two police tasks are particularly pertinent: control of identity and deportation of persons without permission to stay. Deportation of foreign citizens has recently been politically prioritised, both to regulate migration and as a crime control tool. Management by objectives and performance indicators characterise the organisational control, which creates tensions between professional autonomy and governance. The question to be enlightened is how discretion is framed and made accountable, and what it tells about the use of professionalism as a strategy. The findings point to that identity control and the progressive intertwining, mutual reinforcement and even convergence of criminal law and administrative immigration enforcement regimes demands extended use of discretion. Performance measures and education are efforts to control and make discretion accountable. The professionalism strategy is proposed to raise the skills and increase the status of an under prioritised field of education. The governance of police immigration control is merged with the aim of effective crime control and public safety. The discourse is aiming towards increased control

of discretion rather than to facilitate autonomy. The project appeals to efficiency, control and expertise, while problematic aspects of police migration control, as discrimination and arbitrariness in identity profiling and compliance, to a lesser extent are present.

Keywords: Autonomy, discretion, NPM, police, professionalism, governance