



Riksrevisjonen

Revisjonsrapport for 2017 om utenriktjenestens arbeid med Schengen-visum



Mottaker: Justis- og beredskapsdepartementet og Utenriksdepartementet

Revisjonen er gjennomført i henhold til *lov om Riksrevisjonen* § 9 første ledd og instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 3b / § 9.

Revisjonen er gjennomført i samsvar med ISSAI 4000 internasjonale prinsipper og standarder for etterlevelsesrevisjon.

Innhold

1.	Sammendrag.....	5
2.	Innledning	5
3.	Revisjonens mål og problemstillinger	6
4.	Metoder.....	7
4.1	Problemstilling 1: Er utenriksstasjonenes saksbehandling og organisering av arbeidet med Schengen-visum i samsvar med gjeldende regelverk?	8
4.2	Problemstilling 2: Sikrer Utenriksdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet gjennom styring og kontroll at saksbehandlingen av Schengen-visum er i samsvar med gjeldende regelverk?	9
5.	Revisjonskriterier	10
5.1	Problemstilling 1: Er utenriksstasjonenes saksbehandling og organisering av arbeidet med Schengen-visum i samsvar med gjeldende regelverk?	10
5.2	Problemstilling 2: Sikrer Utenriksdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet gjennom styring og kontroll at saksbehandlingen av Schengen-visum er i samsvar med gjeldende regelverk?	12
6.	Funn.....	13
6.1	Problemstilling 1: Er utenriksstasjonenes saksbehandling og organisering av arbeidet med Schengen-visum i samsvar med gjeldende regelverk?	13
6.1.1	Dokumentasjonskrav.....	13
6.1.2	Tilstrekkelige midler til livsopphold	15
6.1.3	Reisesykeforsikring	15
6.1.4	Registrert biometri	15
6.1.5	Dokumentasjon på betalt visumgebyr	15
6.1.6	Påkrevd dokumentasjon og språkkrav	16
6.1.7	Avslag av visumsøknader ved manglende dokumentasjon	16
6.1.8	Krav til begrunnelse og opplysning om klagefrist i avslagssaker	16
6.1.9	Rekonstruering av sakene.....	16
6.1.10	Norvis - saksbehandlingssystem.....	17
6.1.11	Formalkrav.....	17
6.1.12	Godtgjøring av søkerens identitet	18
6.1.13	Organisering av visumavdelingene ved utenriksstasjonene	18
6.1.14	Håndtering og oppbevaring av visumetiketter.....	18
6.1.15	Arkiv.....	19
6.1.16	Oppfølging av ekstern partner.....	20
6.2	Problemstilling 2: Sikrer Utenriksdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet gjennom styring og kontroll at saksbehandlingen av Schengen-visum er i samsvar med gjeldende regelverk?	21
6.2.1	JDs styringsdialog med og oppfølging av UDI	21

6.2.2	UDIs faglige ansvar og oppfølging	22
6.2.3	UDs oppfølging og kontroll av utenriksstasjonene	23
6.2.4	Beste praksis-besøk til utenriksstasjonene	24
6.2.5	ID-eksperter.....	24
6.2.6	Justis- og beredskapsdepartementets samordningsansvar.....	24
6.2.7	Samhandling mellom JD/UDI og UD ved vesentlige endringer i utenriksstasjonenes organisering.....	25
7.	Konklusjoner	25
7.1	Problemstilling 1: Er utenriksstasjonenes saksbehandling og organisering av arbeidet med Schengen-visum i samsvar med gjeldende regelverk?	26
7.2	Problemstilling 2: Sikrer Utenriksdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet gjennom styring og kontroll at saksbehandlingen av Schengen-visum er i samsvar med gjeldende regelverk?	27

1. Sammendrag

Norske myndigheter utsteder hvert år i underkant av 200 000 Schengen-visum. Schengen-landene har en felles yttergrense mot land utenfor Schengen. Visumordningen skal bidra til å legge færrest mulig begrensinger på nødvendig og ønsket reising og samtidig motvirke ulovlig innvandring og innreise for søkere som utgjør en fare for medlemslandenes sikkerhet. Schengen-avtalen innebærer at et innvilget visum til Norge også gir uhindret tilgang til å besøke de 25 andre Schengen-landene. At visumsaksbehandlingen både får nasjonale og internasjonale konsekvenser, øker betydningen av at norske myndigheter gjennomfører saksbehandlingen av visumsaker i henhold til regelverket.

De norske utenriksstasjonene utgjør førstelinjetjenesten i behandlingen av visumsøknader og er administrativt en del av Utenriksdepartementet. Utenriksdepartementet har det administrative ansvaret for at saksbehandlingen av visum skjer i samsvar med regelverket. Justis- og beredskapsdepartementet har overordnet faglig ansvar for saksbehandling av visum i Utlendingsdirektoratet og utenriksstasjonene. Justis- og beredskapsdepartementet har også ansvaret for å koordinere samhandlingen mellom de ulike virksomhetene i utlendingsforvaltningen.

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om utenriksstasjonenes saksbehandling av Schengen-visum og organiseringen av arbeidet er i tråd med bestemmelsene i utlendingsloven, utlendingsforskriften og andre sentrale bestemmelser på området. Revisjonen har også undersøkt JDs og UDs oppfølging av utenriksstasjonenes arbeid med Schengen-visum gjennom styring og kontroll.

Revisjonen er gjennomført ved gjennomgang av enkeltsaker, observasjon og inspeksjon, dokumentanalyser og intervjuer. Gjennomgang av enkeltsaker er gjennomført i forbindelse med revisjonsbesøk ved tre utenriksstasjoner.

Revisjonen har følgende hovedfunn:

- Utenriksstasjonens saksbehandling og organisering av arbeidet med Schengen-visum, med unntak av mangelfull dokumentasjon på noen områder, er i stor grad i samsvar med gjeldende regelverk.
- Utenriksdepartementets og Justis- og beredskapsdepartementets styring og kontroll sikrer i hovedsak at saksbehandlingen av Schengen-visum er i samsvar med regelverket.

Mangelfull dokumentasjon gjelder følgende forhold:

- Innvilgede flerreisevisum hvor vedlagt dokumentasjon ikke sannsynliggjør behovet for slikt visum. Praksis er slik at det ikke er krav om at saksbehandlers vurderinger for innvilgelse skal dokumenteres.
- Det foreligger ikke fullstendig oversikt over gjennomførte kontroller per sak slik regelverket krever, da kontroll av om passet er ekte og minimum ID-kontroll ikke dokumenteres systematisk i innvilgelsessaker. Det er opp til hver stasjon hvordan disse kontrollene dokumenteres. Dette medfører at dokumentasjon av godtgjøring av søkers identitet er ufullstendig i en del saker.
- Underlagsdokumenter kontrolleres i begrenset omfang.

Mangelfull dokumentasjon fører blant annet til at kravet i Visumforordningens artikkel 37 punkt 3 om å kunne rekonstruere en innvilgelsessak, ikke etterleves fullt ut i en del saker.

2. Innledning

Hvert år ønsker et stort antall mennesker å besøke eller flytte til Norge. For å besøke Norge må personer fra land utenfor Schengen-samarbeidet, land som ikke er medlem i EU eller EØS, og som heller ikke har avtale med Norge, ha gyldig visum. Visum er en tillatelse til å reise inn i landet.

Norske myndigheter utsteder hvert år i underkant av 200 000 såkalte Schengen-visum. Schengen-landene har en felles yttergrense mot land utenfor Schengen. Visumordningen skal bidra til å legge færrest mulig begrensinger på nødvendig og ønsket reisevirksomhet og samtidig motvirke ulovlig innvandring og innreise for personer som utgjør en risiko for medlemslandenes sikkerhet. Schengen-avtalen innebærer at et innvilget visum til Norge også gir tilgang til uhindret å besøke de 25 andre Schengen-landene. Det er derfor viktig at norske myndigheter gjennomfører saksbehandlingen av visumsaker i henhold til regelverket.

De norske utenriksstasjonene utgjør førstelinjetjenesten i behandlingen av visumsøknader og er administrativt en del av Utenriksdepartementet (UD). UD har ansvar for å legge til rette for at de faglige rammene blir fulgt.

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) er overordnet departement på området med faglig ansvar overfor Utlendingsdirektoratet (UDI) og utenriksstasjonene. JD har også ansvaret for å koordinere samhandlingen mellom de ulike virksomhetene i utlendingsforvaltningen.¹

UDI skal blant annet gjennomføre regjeringens innvandringspolitikk og gi faglige innspill til utvikling av regelverk. UDI har instruksjonsmyndighet overfor utenriksstasjonene i enkeltsaker og utformer retningslinjer og praksisnotater som utenriksstasjonene skal følge.

Faktaboks 1 Schengen

Schengen/Schengen-området:

Schengen-området består av 26 europeiske land. Mellom disse landene er det ikke ordinær passkontroll, og borgere kan i utgangspunktet bevege seg fritt. Som hovedregel må borgere fra land utenfor Schengen-området ha gyldig visum for å kunne reise inn.

Schengen-visum/besøksvisum:

Slikt visum gir rett til å besøke Schengen-landene og oppholde seg der i den perioden visumet er gyldig. Visumet viser antall dager og i hvilken periode innehaveren kan oppholde seg i Schengen, samt hvor mange ganger vedkommende kan reise inn og ut av Schengen. Visum som gir rett til flere inn- og utreiser, kalles flerreisevisum.



Kilde: UDI.no, ec.europa.eu

3. Revisjonens mål og problemstillinger

Målet med revisjonen er å kontrollere om utenriksstasjonenes saksbehandling av Schengen-visum og organiseringen av arbeidet er i tråd med bestemmelsene i utlendingsloven, utlendingsforskriften og visumforordningen. Revisjonen vil også undersøke om Justis- og beredskapsdepartementet og Utenriksdepartementet følger opp dette gjennom styring og kontroll.

Revisjonen har følgende problemstillinger:

- 1) Er utenriksstasjonenes saksbehandling og organisering av arbeidet med Schengen-visum i samsvar med gjeldende regelverk?
- 2) Sikrer Utenriksdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet gjennom styring og kontroll at saksbehandlingen av Schengen-visum er i samsvar med gjeldende regelverk?

¹ Utlendingsforvaltningen omfatter arbeidet med flyktning-, innvandrings- og utlendingsspørsmål og de departementer og etater som er involvert i dette arbeidet. Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har det overordnede ansvaret for å utforme statens flyktning- og innvandringspolitikk og samarbeider bredt med andre departementer og etater om oppgaver på feltet. Utlendingsdirektoratet (UDI) skal iverksette innvandrings- og asylpolitikken innenfor JDs ansvarsområde og skal gi faglig baserte bidrag til utviklingen av regelverk og politikk på området. Andre deler av utlendingsforvaltningen enn visum er ikke relevant i denne undersøkelsen og beskrives derfor ikke nærmere.

Faktaboks 2 Sentrale begreper

Utenrikstjenesten og utenriksstasjoner

Utenrikstjenesten består av Utenriksdepartementet og 99 utenriksstasjoner. Utenriksstasjoner inkluderer ambassader, faste delegasjoner, generalkonsulater og andre representasjoner.

Viseringsmyndighet

Viseringsmyndighet er myndighet til å fatte vedtak i visumsaker.

Visumforordningen (Visa Code)

Formålet med denne forordningen er å opprette prosedyrer og vilkår for å utstede av visum for transitt gjennom eller til planlagte opphold på medlemsstatenes territorium av en varighet på inntil tre måneder innenfor en seksmånedersperiode. Forordningen er gjort til norsk rett gjennom utlendingsforskriften § 3-4, som gjør den til vedlegg til forskriften.

Schengen Information System (SIS)

SIS er et felles informasjonssystem for Schengen-land. Systemet skal hjelpe politimyndigheter, rettsmyndigheter og administrative myndigheter å beskytte Schengen-området, bekjempe kriminalitet og finne savnede personer. Ved behandling av visumsøknader er søk i SIS en obligatorisk kontroll. Personer som er innmeldt i SIS, vil bli nektet visum og innreise til hele Schengen-området.

Visa Information System (VIS)

VIS er et sentralt IKT-system hvor Schengen-land skal utveksle informasjon og data om visumsøknader. Nasjonale IKT-systemer er knyttet til VIS. Formålet med VIS er å forbedre gjennomføringen av Schengen-landenes felles visumpolitikk, konsulært samarbeid og konsultasjoner mellom sentrale konsulære myndigheter ved å forenkle utveksling av opplysninger om visumsøknader og avgjørelser av disse mellom medlemsstatene (utlendingsloven § 102 a).

VIS-forordningen

VIS-forordningen er implementert i utlendingsloven gjennom §§ 102–102 f, som blant annet gir beskrivelse av formål, hvilke opplysninger som skal registreres i VIS og Norvis, hvem som har tilgang til og kan behandle opplysninger i VIS, og hvem som har behandlingsansvar for Norvis.

Norvis

Norvis er det norske saksbehandlingssystemet som er tilknyttet VIS. Det brukes av utenriksstasjoner og UDI for å behandle og dokumentere visumsøknader og er utviklet, tilpasset og tilknyttet VIS, siden VIS-forordningen krever slik tilknytning.

Biometriske kjennetegn

Slike kjennetegn utgår fra kroppen, er unike for en enkeltperson og er permanente eller stabile over tid. Biometri kan brukes til å fastslå eller bekrefte identitet. Eksempler på biometriske kjennetegn er fingeravtrykk, ansiktsform og DNA.

Visumetikett

En visumetikett limes inn i passet og dokumenterer rett til innreise i Schengen. Etiketten inneholder opplysninger om blant annet visumets varighet, oppholdets varighet og antall innreiser.

Knutepunktstasjon

Det arbeides med å samle saksbehandlingen av visum til bestemte knutepunktstasjoner med sikte på å styrke kompetansen og effektiviteten i saksbehandlingen.

Beste praksis

UDI og UD avlegger utvalgte utenriksstasjoner besøk som et ledd i styring og kontroll av visumbehandlingen. Et kontrollbesøk innebærer en gjennomgang av visumbehandlingen med vekt på både faglige og organisatoriske forhold. I etterkant av besøket mottar stasjonen en rapport.

VFS

VFS er en global, kommersiell aktør som har spesialisert seg på administrative tjenester, blant annet knyttet til mottak av visumsøknader på vegne av nasjonale myndigheter verden over.

4. Metoder

Revisjonen er gjennomført ved gjennomgang av enkeltsaker, observasjon og inspeksjon, dokumentanalyser og intervjuer. Alle metodene er brukt for å besvare problemstilling 1, mens problemstilling 2 i hovedsak er besvart ved de to sistnevnte.

I planleggingen av revisjonen ble det avholdt flere møter for å kartlegge og innhente relevant informasjon om utlendingsområdet generelt og Schengen-visum spesielt:

- møte med leder for seksjon for konsulære saker, leder for seksjon for utlendingsfeltet og ansvarlig for Schengen-evalueringen og Schengen-spørsmål i Utenriksdepartementet (UD), 27. juni 2017

- møte med internrevisjonen i Politidirektoratet (POD), 5. juli 2017
- møte med leder for visumeneheten i Utlendingsdirektoratet (UDI), 31. august 2017
- møte med internrevisjonen i POD, 1. september 2017
- møte med leder for seksjon for konsulære saker, leder for seksjon for utlendingsfeltet og ansvarlig for Schengen-evalueringen og Schengen-spørsmål i UD vedrørende valg av ambassader for besøk/revisjon, 13. september 2017

Det er gjennomført revisjonsbesøk med saksgjennomgang og intervjuer/samtaler med saksbehandlere og ledere ved tre utenriksstasjoner:

- generalkonsulatet i Shanghai
- ambassaden i Bangkok
- ambassaden i Moskva

Fra hvert revisjonsbesøk er det skrevet en oppsummering, som stasjonene har verifisert og UD har gitt tilbakemelding på.

Avgrensninger

Revisjonen omfatter kun Schengen-visum.

Gjennomgangen av enkeltsaker omfatter bare utenriksstasjonenes saksbehandling. UDIs behandling av tvilssaker og klagesaker er ikke omfattet av undersøkelsen.

Saksbehandlingssystemet Norvis eies og driftes av UDI. Kontroll av systemet er begrenset til tilganger og tilgangsnivåer ved de besøkte utenriksstasjonene.

4.1 Problemstilling 1: Er utenriksstasjonenes saksbehandling og organisering av arbeidet med Schengen-visum i samsvar med gjeldende regelverk?

Dokumentanalyse

Sentrale dokumenter om visumbehandling er gjennomgått og analysert. Formålet var å få oversikt over sentralt og lokalt regelverk på området, tiltak som Utlendingsdirektoratet (UDI) og/eller Utenriksdepartementet (UD) har gjennomført for å bidra til bedre saksbehandling, få kunnskap om hvordan UDI og UD følger opp saksbehandlingen ved utenriksstasjonene som forberedelse til saksgjennomgang ved utenriksstasjonene, og intervju med Justis- og beredskapsdepartementet (JD), UDI og UD.

Sentrale dokumenter som er gjennomgått:

- felles rutinebeskrivelser og instruksjoner utarbeidet av UDI og/eller UD
- tildelingsbrev og virksomhetsplaner for utenriksstasjonen i Shanghai, Bangkok og Moskva
- lokale rutinebeskrivelser utarbeidet ved utenriksstasjonen i Shanghai, Bangkok og Moskva
- *Visumhåndboken* med rundskriv og praksisnotater
- tre rapporter fra beste-praksis-besøk for 2016 og én i 2017
- fire årsrapporter fra regionale ID-eksperter i 2016
- avtaleverk for og dokumentasjon på oppfølging av ekstern partner VFS

Observasjon og gjennomgang av enkeltsaker

Revisjonen har besøkt tre norske utenriksstasjoner: generalkonsulatet i Shanghai i perioden 30. oktober–3. november, ambassaden i Bangkok 6.–9. november og ambassaden i Moskva 20.–24. november 2017.

Følgende kriterier ligger til grunn for valget av stasjoner:

- Revisjonen skulle besøke en stasjon som behandler et stort volum saker i antall.
- Revisjonen skulle besøke en stasjon som hadde beste-praksis-besøk i 2016, for å kontrollere hvordan beste-praksis-rapporten har blitt fulgt opp. Utover dette var det ikke hensiktsmessig å besøke stasjoner som hadde hatt eller skulle ha beste-praksis-besøk i 2016 eller 2017.
- Revisjonen skulle besøke en knutepunktstasjon, fordi UD har som mål å gjennomføre denne formen for organisering ved flere stasjoner fra sommeren 2018.

Utvalget er gjort etter dialog med departementene og UDI.

Totalt er 180 visumsaker ved de besøkte utenriksstasjonene gjennomgått i revisjonen. 59 av sakene er behandlet ved generalkonsulatet i Shanghai, 64 ved ambassaden i Bangkok og 57 ved ambassaden i Moskva. Det er gjort et stratifisert tilfeldig utvalg for å sikre at avslags- og klagesaker² er representert i utvalget, samt at vedtak i sakene er truffet i ulike perioder av året.

Søknadsskjema med ulike vedlegg, som reisedokumenter, reiseplan, kontoutskrifter, bekreftelse på ansettelsesforhold mv., er gjennomgått. I tillegg har revisjonen vurdert dokumentasjon i saksbehandlingssystemet Norvis, saksbehandlers vurderinger og vedtak i saken.

Stasjonsbesøkene inkluderte også besøk til det lokale VFS-senteret, der revisjonen fikk omvisning i lokalene og fikk presentert blant annet hvordan sentrene jobber, hvilke rutiner de har, og hvordan de samarbeider med utenriksstasjonene. Revisjonen observerte blant annet mottak av søkere og søknader, biometriopptak og minimum ID-kontroll. Det ble også avholdt møter med de respektive stasjonenes kontaktpersoner i VFS.

Møter og intervjuer

I løpet av besøkene på utenriksstasjonene ble det gjennomført intervjuer og avholdt møter med ledere, utsendte og lokalt ansatte som arbeider med visumsaksbehandling. Det foreligger verifiserte oppsummeringsnotater fra hvert stasjonsbesøk, som også er blitt forelagt UD.

Formålet med intervjuene var blant annet å få utdypende informasjon om stasjonenes arbeidsprosesser og rutinebeskrivelser og å forstå særtrekk ved stasjonen og visumsøknadene.

I etterkant av stasjonsbesøkene ble det avholdt møte med UD 24. januar 2018 og med JD og UDI 1. februar 2018. Formålet med disse møtene var blant annet å verifisere og utdype saksbehandlingspraksis ved stasjonene.

4.2 Problemstilling 2: Sikrer Utenriksdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet gjennom styring og kontroll at saksbehandlingen av Schengen-visum er i samsvar med gjeldende regelverk?

Dokumentanalyse

Revisjonen har gjennomgått dokumentasjon av styringsdialogen mellom Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og Utlendingsdirektoratet (UDI), samarbeid mellom UDI og Utenriksdepartementet (UD), UDIs/UDs oppfølging av beste praksis-reiser og øvrig styringsdialog med utenriksstasjonene. Formålet var å få oversikt over hvordan styringsdialogen mellom de forskjellige aktørene foregår.

Følgende dokumenter er gjennomgått:

- årsrapport fra UDI for 2016
- referater fra styringsmøter mellom JD og UDI for 2017
- referater fra halvårlige høynivåmøter³ mellom UDI og UD fra 2016 og 2017
- tre beste praksis-rapporter for 2016 og én for 2017
- rundskriv og praksisnotater fra UDI
- oversikt fra UDI over antall søknader per stasjon m.m.

Møter og intervjuer:

- Det ble avholdt et møte med UD ved seksjon for utlendingsfeltet 24. januar 2018, hvor formålet blant annet var å drøfte styringsdialogen mellom departementet og utenriksstasjonene på visumfeltet.
- Det ble avholdt et møte med JD og Utlendingsdirektoratet 1. februar 2018 hvor formålet blant annet var å drøfte styringsdialogen på visumfeltet mellom departementet og UDI, og mellom UDI og utenriksstasjonene. Samarbeidet med Utenriksdepartementet var også tema i møtet.

Det foreligger verifiserte referater fra begge møtene.

² Med klagesaker menes saker som er påklaget til og behandlet av utenriksstasjonen som førsteinstans.

³ Høynivåmøter er møter mellom direktøren i UDI og ekspedisjonssjefen i Serviceavdelingen i UD. UDs seksjon for utlendingsfeltet ligger i serviceavdelingen.

5. Revisjonskriterier

5.1 Problemstilling 1: Er utenriksstasjonenes saksbehandling og organisering av arbeidet med Schengen-visum i samsvar med gjeldende regelverk?

Revisjonskriteriene som legges til grunn, er utledet av *lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her* (utlendingsloven) og *forskrift av 15. oktober nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her* (utlendingsforskriften). Det følger av disse at utenriksstasjonene kan tillegges vedtaksmyndighet i Schengen-visum-saker.⁴ Samme lov og forskrift omtaler hvilke krav som må oppfylles for å få Schengen-visum

Som Schengen-medlem er Norge forpliktet til å følge Schengenregelverket, og dette er implementert i kapittel 2 i utlendingsloven og kapittel 3 i utlendingsforskriften. I rundskriv fra Utlendingsdirektoratet (UDI)⁵ framkommer det at visumforordningens (Visa Code) krav må følges i saksbehandlingen av Schengen-visum.⁶

Utlendingsloven § 80 stadfester at *lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (forvaltningsloven) gjelder i visumsaksbehandlingen dersom ikke annet framgår av utlendingsloven. Relevant for denne revisjonen er særlig forvaltningsloven §§ 16-36 regler om saksbehandling av enkeltvedtak, herunder begrunnelse, klageadgang og innsynsrett.

Saksbehandlingssystemet Norvis brukes i visumsaker. Norvis er tilknyttet Schengens felles IKT-system gjennom Visa Information System (VIS). VIS-forordningen er implementert i utlendingsloven gjennom §§ 102–102 f, som stiller krav til hvilke opplysninger som skal registreres i VIS og Norvis, hvem som har tilgang til og kan behandle opplysninger i VIS, og hvem som har behandlingsansvar for Norvis.

Dokumentasjon

Utlendingsloven § 10 setter vilkår som må være oppfylt for å få visum. § 89 gir hjemmel for å utferdige forskrifter om gebyr for å behandle søknader. I tillegg gir § 100 anledning til å oppta biometri i form av foto og fingeravtrykk.

Kravene til dokumentasjon, gebyr og biometri utdypes i blant annet utlendingsforskriften §§ 3-4 a, 3-5, 17-12, 18-1. Også visumforordningen gjenspeiler og klargjør kravene til dokumentasjon i artikkel 10 til 16. Videre kan det være enighet om en harmonisert⁷ praksis på disse punktene innen det lokale Schengen-samarbeidet i henhold til visumforordningen artikkel 48. UDI har vedtatt rundskriv og praksisnotater som utdyper kravene til dokumentasjon ytterligere.

For å oppfylle vilkårene for å få visum skal følgende foreligge:

- utfylt og signert søknadsskjema, jf. visumforordningen artikkel 10 punkt 3 a) og 11 punkt 1
- gyldig reisedokument, jf. visumforordningen artikkel 10 punkt 3 b) og 12
- dokumentasjon på at søkeren har sannsynliggjort det planlagte formålet med oppholdet, jf. visumforordningen artikkel 10 punkt 3 f) og artikkel 14
- dokumentasjon på at søkeren har tilstrekkelige midler til livsopphold under oppholdet, jf. visumforordningen artikkel 14 punkt 1 b) og c) og rundskriv *RS 2010-181 retningslinjer for forberedelse av visumsaker – dokumentasjonskrav*, punkt 7.1.7
- dokumentasjon på at søkeren har gyldig reisesykeforsikring, jf. visumforordningen artikkel 10 punkt 3 g) og artikkel 15
- registrerte biometriske kjennetegn, jf. visumforordningen artikkel 10 punkt 3 c) og d) og artikkel 13
- dokumentasjon på betalt visumgebyr, jf. visumforordningen artikkel 10 punkt 3 e) og artikkel 16
- Grunnlagsdokumenter som ikke foreligger på norsk eller engelsk, skal oversettes til ett av disse språkene, jf. visumforordningen artikkel 11 punkt 3 og rundskriv *RS 2010-181 Retningslinjer for forberedelse av visumsaker – dokumentasjonskrav*, punkt 6.3.
- Søknadsskjemaet skal være gratis, allment og lett tilgjengelig, jf. visumforordningen artikkel 11 punkt 2.

⁴ Utlendingsloven § 13 første ledd. Utlendingsforskriften § 3-14.

⁵ *RS 2010-181 Retningslinjer for forberedelse av visumsaker – dokumentasjonskrav*.

⁶ Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 810 av 13. juli 2009 om innføring av fellesskapsregler for visum (visumforordningen) med vedlegg.

⁷ Schengen-landene samarbeider om å harmonisere praksis i visumsaksbehandlingen i det landet man er i. Dette skjer blant annet gjennom møter hvor erfaringer deles og praksis diskuteres, og det utarbeides felles sjekklistor mv.

Visumforordningen artikkel 32 krever at søknaden skal avslås dersom kravene til dokumentasjon ikke er oppfylt med tanke på ekthet og troverdighet, og dersom det er tvil om søkerens pålitelighet. Forvaltningsloven §§ 24, 25 og 27 tredje ledd stiller krav til at enkeltvedtak skal begrunnes, samt at søkeren skal få opplysninger om klageadgang, klageinstans og frister. Visumforordningen har tilsvarende bestemmelser i artikkel 32. Dette innebærer at vedtakene i avslagssaker skal være begrunnet i tråd med regelverket.

Registrering av opplysninger i Norvis

I henhold til visumforordningen artikkel 19 punkt 2 skal stasjonene følge prosedyrene i VIS-forordningen artikkel 8 i saksbehandlingen. Kun autorisert personell kan legge inn opplysninger i VIS, i henhold til VIS-forordningen artikkel 6. Artikkelen fastslår at tilganger til å registrere, endre eller slette opplysninger i Norvis utelukkende er forbeholdt personell med nødvendig autorisasjon. Det samme gjelder for å søke etter opplysninger i VIS. VIS-forordningen har bestemmelser om hvilke kategorier opplysninger som kan legges inn i VIS gjennom Norvis.

UD har utarbeidet instruks for *Bruk av Norvis og tilmelding av nye brukere av 30. mai 2017*. Her gis det regler for hvem som kan ha hvilke tilganger. Ifølge instruksen må stasjonssjefen anmode UDI om riktige tilganger på riktig nivå for sine medarbeidere med bakgrunn i tjenstlige behov. Stasjonssjefen må også sørge for at tilganger blir slettet om behovet endres.

Visumforordningen stiller en rekke formalkrav til visumsøknader. Følgende legges til grunn for undersøkelsen:

- Søknad kan tidligst være levert tre måneder før det planlagte oppholdet, jf. artikkel 9.
- Det er krav om personlig fram møte, jf. artikkel 10 og 13.
- Søknadsbehandlingen har en frist på 15 dager (med mulighet for forlengelse i enkelttilfeller), jf. artikkel 23.
- Det kreves at det i hver søknadsmappe i arkivet skal være et register over gjennomførte kontroller, jf. artikkel 37.

Godtgjøring av identitet

Et viktig kontrollpunkt i selve saksbehandlingen handler om søkerens identitet. Utlendingsloven § 10 krever at søkeren framlegger gyldig reisedokument. Utlendingsforskriften § 3-17 fastslår at søkeren må dokumentere identiteten sin ved gyldig reisedokument, samt at søkeren kan pålegges å dokumentere andre opplysninger som er gitt, når dette anses som nødvendig. Det skal videre registreres hvordan søkerens identitet er bekreftet. Krav til dokumentasjon av identitet er utdypet videre i visumforordningen. Artikkel 21 omtaler vurderinger av identitet, særlig vurderingen av om dokumenter er ekte, om innholdet er troverdig, og om søkerens egenerklæringer er pålitelige.

Det er krav om å søke i Schengen informasjonssystem (SIS) for å avdekke om søkeren tidligere har blitt nektet innreise, jf. utlendingsloven § 10 første ledd c), utlendingsforskriften § 3-14 fjerde ledd og visumforordningen artikkel 21 punkt 3 c). I henhold til visumforordningen artikkel 21 punkt 2 skal det også søkes i VIS for å kontrollere søkerens eventuelle reisehistorikk. Kontrollene skal være dokumentert.

Utenriksstasjonenes organisering av arbeidet ved visumavdelingene

Visumforordningens artikkel 37 har bestemmelser om utenriksstasjonenes organisering av visumavdelingene for å sikre god og forsvarlig saksbehandling. For å forebygge redusert aktpågivenhet og beskytte personellet mot press skal det der det er aktuelt, opprettes rotasjonsordninger for personell som har direkte kontakt med søkere. Det skal legges vekt på arbeidsdeling og tydelig ansvarsfordeling. Adgang til VIS og SIS skal være innskrenket til et begrenset antall personer med nødvendig autorisasjon.

Videre er det krav til hensiktsmessige tiltak for håndtering og oppbevaring av visumetikettene for å forhindre bedrageri og tap. Det skal føres regnskap over visumetikettene.

Arkivering, oppbevaring og lagring av saksmapper

I henhold til visumforordningen artikkel 37 skal det føres arkiv over søknadene. Hver enkelt søknadsmappe skal inneholde søknadsskjema, kopier av relevante underlagsdokumenter, register over kontroller som er utført, samt referansenummer for visumet som er utstedt, for å kunne rekonstruere bakgrunnen for beslutningen.

Lov 4. desember 1992 om arkiv (arkivlova) med forskrift av 11. desember 1998 om offentlige arkiv gjelder for utenriksstjenesten.⁸ Utenriksdepartementet vedtok 15. september 2017 instruks for oppbevaring og kassering av dokumenter i visum- og oppholdssaker ved norske utenriksstasjoner. Instruksens punkt 2 stiller krav om forsvarlig oppbevaring av søknadene for å forhindre skade gjennom ytre påvirkning (vann og brann) og at uvedkommende får adgang til materialet (skadeverk eller ureglementert innsyn, utlån og bruk).

Kontroll av dokumentasjon på oppfølging av ekstern partner

Visumforordningens artikkel 43 omhandler samarbeid med ekstern tjenesteyter. Et slikt samarbeid skal gjennomføres på grunnlag av en juridisk avtale i henhold til visumforordningens vedlegg X. Følgende punkter i artikkel 43 er relevante for oppfølging av undersøkelsen:

- kontroll av at behandling av søknader, eventuelle intervjuer, avgjørelse av søknader og trykking og påføring av visumetiketter kun gjøres av stasjonene, jf. punkt 4
- kontroll av at VFS ikke under noen omstendigheter skal ha tilgang til VIS, jf. punkt 5
- kontroll av at stasjonene regelmessig sørger for å gjennomføre stikkprøver i lokalene til VFS, jf. punkt 11 siste avsnitt
- kontroll av dokumentasjon for at Utenriksdepartementet har sørget for opplæring av VFS, jf. punkt 10
- kontroll av dokumentasjon på Utenriksdepartementets overvåking av gjennomføringen av avtalen i henhold til punkt 11

5.2 Problemstilling 2: Sikrer Utenriksdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet gjennom styring og kontroll at saksbehandlingen av Schengen-visum er i samsvar med gjeldende regelverk?

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) er overordnet fagdepartement på området og har styringsansvar for Utlendingsdirektoratet (UDI) og utenriksstasjonene. Som overordnet fagdepartement er det JD som har ansvaret for samhandlingen mellom de ulike virksomhetene på utlendingsfeltet.

Utenriksdepartementet (UD) har det administrative ansvaret for utenriksstasjonene og skal sørge for at disse er i stand til å møte de faglige kravene og oppgavene som følger av gjeldende regelverk og instruks fra JD og UDI.

Bevilgningsreglementets § 10 om disponering av gitte bevilgninger forutsetter at utgiftsbevilgningene blir disponert på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive for å oppnå de forutsatte resultatene. Dette er videre utdypet i *reglement for økonomistyring i staten* (RØS) og *bestemmelser om økonomistyring i staten* (BØS).

Departementene har det overordnede ansvaret for at styringsdialogen mellom departementene og virksomhetene fungerer på en hensiktsmessig måte, samt at det gjennomføres kontroll med virksomheten, og at virksomheten har forsvarlig internkontroll, jf. *bestemmelser om økonomistyring i staten* (BØS) punkt 1.2 bokstav c) og e).

JD har ansvaret for å følge opp UDIs arbeid overfor utenriksstasjonene, jf. *reglement for økonomistyring i staten* (RØS) § 15. Overordnede virksomheter skal kontrollere at underliggende virksomheter utfører oppgavene sine på en forsvarlig måte og i henhold til § 14.

Departementene skal i samråd med virksomheten bestemme formen på og innholdet i styringsdialogen, herunder å definere styringsdokumenter, møtefrekvens, rapporteringskrav m.m. Styringsdialogen mellom departementet og virksomheten skal dokumenteres, jf. BØS punkt 1.3.

BØS punkt 1.5.2 om departementets overordnede kontroll fastslår at departementets kontroll av underliggende virksomheter skal inngå i den ordinære styringen og oppfølgingen av virksomheten. Departementet skal sikre seg at alle virksomheter har tilfredsstillende internkontroll, slik at fastsatte mål og resultatkrav følges opp, ressursbruken er effektiv, og virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler.

Videre skal alle virksomheter etablere systemer og rutiner som har innebygget intern kontroll for å sikre at måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, og at eventuelle vesentlige avvik blir forebygget, avdekket og korrigert i nødvendig utstrekning, jf. RØS § 14.

⁸ Ny arkivforskrift trådte i kraft 1. januar 2018.

UD har som ledd i virksomhetsstyringen ansvar for den administrative oppfølgingen av utenriksstasjonenes saksbehandling. I visumforordningen artikkel 38 blir det blant annet stilt krav om å ha hensiktsmessig personell i tilstrekkelig antall for gjennomføringen av oppgavene, sikre hensiktsmessig opplæring, sikre hyppig og hensiktsmessig overvåking av søknadsbehandlingen og sikre at korrigerende tiltak blir satt inn.

JDs styring og oppfølging av UDI, herunder UDIs oppfølging av utenriksstasjonene på visumfeltet, skal være dokumentert.

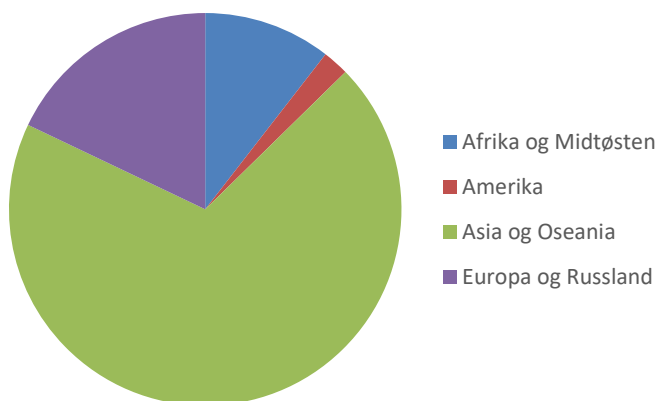
UDs styring og oppfølging av utenriksstasjonene på visumfeltet skal være dokumentert.

6. Funn

6.1 Problemstilling 1: Er utenriksstasjonenes saksbehandling og organisering av arbeidet med Schengen-visum i samsvar med gjeldende regelverk?

Faktaboks 3 Søknader om Schengen-visum i ulike land og stasjoner i 2017

Hvor kommer visumsøkerne fra?



De norske utenriksstasjonene behandlet i underkant av 200 000 søknader i 2017. Av disse ble omtrent 75 % behandlet på stasjonene i Asia og Oseania, og nesten halvparten av disse i Kina.

Største land	Antall søknader
KINA	80 221
RUSSLAND	24 160
INDIA	14 370
FILIPPINENE	14 159
THAILAND	12 415

Største utenriksstasjoner	Antall søknader
SHANGHAI	34 695
BEIJING	26 707
GUANGZHOU	18 819
MOSKVA	15 543
NEW DELHI	14 370
MANILA	14 159
BANGKOK	12 415
MURMANSK	6 273
JAKARTA	4 633
NEW YORK	4 162

Tabellen viser de ti største utenriksstasjonene målt i antall søknader i 2017. De tre største stasjonene ligger i Kina.

Etter knutepunktorganisering av visumsaksbehandling i Russland vil antallet saker for stasjonen i Moskva i løpet av ett år sannsynligvis være godt over 20 000.

6.1.1 Dokumentasjonskrav

Utfylt og signert søknadsskjema

I henhold til visumforordningens artikkel 10 punkt 3 a) og 11 punkt 1 skal hver søker legge fram et ferdig utfyllt og undertegnet søknadsskjema. Revisjonen viser at alle de besøkte stasjonene bruker Utlendingsdirektoratets søknadsportal på nett, der søkerne legger inn opplysninger i et fastsatt søknadsskjema. Det foreligger utfyllt og signert søknadsskjema i alle de kontrollerte sakene ved de tre besøkte stasjonene.

I henhold til visumforordningens artikkel 11 punkt 2 skal søknadsskjemaet være gratis, allment og lett tilgjengelig. Ved alle tre stasjonene er kravene til søknadsskjema og informasjon om søknadsprosessen etterlevd. Det er utarbeidet egne nettsider for hver stasjon, som gir informasjon om og tilgang til skjemaer som skal brukes. Den samme informasjonen finnes på VFS' besøkssentre, både på oppslagstavler og tilgjengelig på PC. Informasjonen er gratis.

Gyldig reisedokument

I henhold til visumforordningen artikkel 10 punkt 3 b) og artikkel 12 skal det legges fram reisedokument som er gyldig i minst 3 måneder etter planlagt dato for utreise.

Reisedokumentet skal inneholde minst to tomme sider og være utstedt i løpet av de siste ti årene. Rundskriv RS 2010-181 punkt 7.1.3, med henvisning til visumforordningen artikkel 12, krever at kopi av alle brukte sider i reisedokumentet skal legges ved saken.

Revisjonen viser at stasjonene i Shanghai og Bangkok tar kopi av pass og av brukte sider i passet. I alle de kontrollerte sakene ved disse to stasjonene er reisedokumentet gyldig. Stasjonen i Moskva tok på kontrolltidspunktet ikke kopi av passene som del av dokumentasjonen.

Alle de tre besøkte stasjonene opplyser for øvrig at de sjelden avdekker falske reisedokumenter.

Sannsynliggjøring av planlagt formål

I henhold til visumforordningen artikkel 10 punkt 3 f) og artikkel 14 punkt 1 skal søkeren legge fram dokumenter som angir reisens formål. Videre sier utlendingsforskriften § 3-9 andre ledd første punktum at det i Schengen-visum skal fastsettes en gyldighetsperiode i samsvar med besøkets formål.

Revisjonen viser både saker der innvilget visum er i samsvar med dokumentasjon som sannsynliggjør formålet med hele reisen, og tilfeller hvor søkeren har fått innvilget visum for en lengre periode enn det er dokumentert behov for. I sistnevnte tilfelle vil det si at det mangler dokumentasjon som sannsynliggjør formålet med *hele* reisen. Dette er både saker der søkeren har bedt om visum for en lengre periode enn det er dokumentert behov for, og saker der stasjonen på eget initiativ har innvilget visum for en lengre periode enn søkeren har bedt om.

Sannsynliggjøring av planlagt formål ved innvilgelse av flerreisevisum

I henhold til visumforordningen artikkel 24 punkt 2 skal stasjonene innvilge flerreisevisum når vilkårene er oppfylt. Søkeren skal dokumentere behovet for eller begrunne hensikten med å reise ofte og/eller regelmessig samt dokumentere egen integritet og pålitelighet.

Revisjonen viser at vedtak om flerreisevisum kan baseres på en vurdering av søkerens integritet og pålitelighet, uten at søkeren har dokumentert et behov for å reise ofte og/eller regelmessig. Vurderingene som gjøres i slike saker, er ikke dokumentert i innvilgelsesvedtakene. Det vil derfor ikke alltid finnes dokumentasjon som dokumenterer reisens formål, i sakene hvor flerreisevisum er innvilget. Dette vil gjelde alle slike saker ved alle utenriksstasjoner. Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og Utlendingsdirektoratet (UDI) bekrefter praksisen i intervju 1. februar 2018. Det samme gjør Utenriksdepartementet i intervju 24. januar 2018.

Faktaboks 4 Sentrale begreper

Søknadsportalen

UDIs søknadsportal er en nettside der søkere blant annet kan fylle ut søknadsskjema, betale visumgebyr og finne nødvendig informasjon og veiledning om visum. <https://selfservice.udi.no/>

Reisedokument

Et reisedokument er et bevis på at du kan krysse landegrensene, og er vanligvis et pass.

Visumfasiliteringsavtale

En visumfasiliteringsavtale inngås mellom to land for å lette utstedelsen av visum til begge lands borgere. Bakgrunnen for dette er et ønske om å lette kontakten mellom folkene, som er en viktig forutsetning for en jevn utvikling av økonomiske, humanitære, kulturelle, vitenskapelige og andre bånd.

Når EU inngår visumfasiliteringsavtale med et land, oppfordres Schengen-landene utenfor EU til å inngå tilsvarende avtaler med dette landet.

Norge har inngått en visumfasiliteringsavtale med Russland, som har til hensikt å forenkle visumsaksbehandlingen.⁹ Avtalen åpner for innvilgelse av flerreisevisum for 1, 3 og 5 år, også for førstegangssøkere og uten at søkeren har søkt om flerreisevisum. Siden det ikke er krav om skriftlige vurderinger i innvilgelsessaker, foreligger det ikke alltid dokumentasjon på hva saksbehandler har lagt til grunn for innvilgelsen i flerreisevisum-sakene etter visumfasiliteringsavtalen.

Faktaboks 5 Ulike typer visum

Antall innreiser

Visumet gir innehaveren rett til én eller flere inn- og utreiser i Schengen-området. Visum for én inn- og utreise omtales som et «single entry-visa», mens et flerreisevisum («multiple entries-visa») gir innehaveren rett til et ubegrenset antall inn- og utreiser i et begrenset tidsrom fra 6 måneder og inntil 5 år.

Visumets gyldighet

Visumet angir gyldig periode for inn- og utreise. «Fra-dato» er første mulige innreisedag, og «til-dato» er siste mulige utreisedag. Et Schengen-visum kan ha en varighet på opptil 5 år. Visumets varighet er ofte en lengre periode enn oppholdets varighet, for å gi innehaveren noe fleksibilitet når det gjelder inn- og utreisedato.

Oppholdets varighet

Visumet angir oppholdets varighet («duration of stay»). Dette er antallet dager innehaveren har lov til å oppholde seg i Schengen-området. Oppholdet kan vare maksimalt 90 dager over en periode på 180 dager. Varigheten regnes fra innreisedato.

Kilde: ec.europa.eu

6.1.2 Tilstrekkelige midler til livsopphold

Utlendingsforskriften § 3-5 og visumforordningens artikkel 14 danner grunnlag for krav i UDIs rundskriv RS 2010-181. I punkt 7.1.7 listes det opp eksempler på dokumenter søkeren kan dokumentere midlene sine med:

- saldoutskrifter for minimum de siste tre månedene
- kredittkort og saldo for denne kontoen
- kontanter
- lønns slipper
- arbeidskontrakt
- garantiskjema stemplet og signert av politiet

Revisjonen viser at det i hovedsak var lagt fram bankkontoutskrift og/eller erklæring fra arbeidsgiver som bekreftet et ansettelsesforhold og månedslønn. Utenriksstasjonene opplyser at det hender de blir forelagt falske bankkontoutskrifter og falsk dokumentasjon på arbeidsforhold.¹⁰

Revisjonen viser at i de fleste sakene hvor det var gitt garanti for tilstrekkelige midler til opphold, var det vedlagt gyldig garantiskjema. For noen få innvilgede søknader var garantibrevet enten manglende eller ikke stemplet og signert av politiet. Garantiskjemaet som brukes, skal stemples og signeres av politimyndighetene på side 2, men det mangler referanse mellom sidene i skjemaet, noe som gjør det mulig å bytte ut sidene som inneholder opplysninger om garantisten. Dette er en svakhet som gir mulighet for misbruk.

6.1.3 Reisesykeforsikring

I henhold til visumforordningen artikkel 10 punkt 3 g) og artikkel 15 må søkeren ha gyldig reisesykeforsikring. Gyldig reisesykeforsikring foreligger i alle de kontrollerte sakene.

6.1.4 Registrert biometri

I henhold til visumforordningen artikkel 10 punkt 3c) og artikkel 13 skal det registreres biometriske kjennetegn i form av foto og fingeravtrykk. Biometri er registrert i alle de kontrollerte sakene.

6.1.5 Dokumentasjon på betalt visumgebyr

⁹ Verifisert oppsummeringsnotat fra stasjonsbesøk i Moskva uke 47 og intervju med UD 24.1.2018: Visumfasiliteringsavtalen er så å si en kopi av EUs visumfasiliteringsavtale med Russland, og inngår som en del av Schengen-regelverket. Slike avtaler er laget som et steg på veien til visumfrihet for en del bestemte land.

¹⁰ Oppsummeringsnotat fra stasjonsbesøk i Shanghai uke 44 og Moskva uke 47.

I henhold til visumforordningen artikkel 10 punkt 3 e) og artikkel 16 skal søkeren betale visumgebyr. Utenriksstasjonene opplyser at UDIs søknadsportal er satt opp slik at gebyret *må* betales før søkeren kan logge seg inn og søke.

UD ved stasjonsregnskapsenheten avstemmer antall søknader i Norvis mot konto for innbetaling av gebyr hver uke. Det er ikke avdekket vesentlige avvik i denne avstemmingen.

6.1.6 Påkrevd dokumentasjon og språkkrav

I henhold til visumforordningen artikkel 11 punkt 3 og rundskriv RS 2010-181 punkt 6.3 skal grunnlagsdokumenter som ikke foreligger på norsk eller engelsk, oversettes til et av disse språkene.

Revisjonen viser at de tre besøkte utenriksstasjonene har ulik praksis med hensyn til om grunnlagsdokumenter oversettes til norsk og/eller engelsk.

Stasjonene i Shanghai og Bangkok krever at grunnlagsdokumentasjonen oversettes til engelsk. I Moskva er alle grunnlagsdokumenter på russisk. Stasjonen opplyser at det ikke har vært noe problem å rekruttere personer med kompetanse i russisk, og at de derfor ikke har behov for å få dokumentene oversatt.¹¹

6.1.7 Avslag av visumsøknader ved manglende dokumentasjon

I henhold til visumforordningen artikkel 32 skal en søknad avslås hvis det mangler underlagsdokumentasjon jf. artikkel 14 som er nødvendige for å vurdere om vilkårene er oppfylt.

Alle tre stasjoner opplyser at de i utgangspunktet ikke avslår en søknad fordi det mangler dokumenter. I slike tilfeller tar stasjonene kontakt med søkeren og ber vedkommende om å levere dokumentasjonen som mangler. Søkerne blir informert om at stasjonen er nødt til å avslå søknaden dersom dette ikke blir gjort. VFS er også pålagt å håndtere manglende dokumentasjon på samme måte, og dette framgår av avtalen med VFS.

JD opplyser at det ikke er norsk forvaltningstradisjon å avslå søknader på grunn av mangelfull dokumentasjon uten først å kontakte søkerne for å informere og etterspørre det som mangler.¹²

6.1.8 Krav til begrunnelse og opplysning om klagefrist i avslagssaker

I henhold til visumforordningen artikkel 32 og forvaltningslovens §§ 24, 25 og 27 tredje ledd skal beslutning om avslag begrunnes tilstrekkelig. Søkeren skal få skriftlig beskjed om avslaget samt opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageinstans og framgangsmåten for dette.

Alle de kontrollerte avslagssakene er begrunnet med henvisning til regelverket, og det er opplyst om klagerett, klageinstans, frist og nærmere framgangsmåte.

6.1.9 Rekonstruering av sakene

Visumforordningen artikkel 37 punkt 3 stiller krav til innholdet i søknadsmappene. Formålet med en fullstendig søknadsmappe er at beslutningsgrunnlaget om nødvendig skal kunne rekonstrueres.

I Norvis er det mulig å behandle søknader samlet som en «gruppesøknad»¹³. Dette kan for eksempel gjelde en familie eller flere turister i ett reisefølge. Samlet behandling er ressursbesparende for utenriksstasjonen. Kravene til dokumentasjon for hver enkelt visumsøker i gruppen er uansett de samme, og i saksbehandlingssystemet blir det opprettet en egen sak for hvert medlem i gruppen.

Revisjonen viser at deler av dokumentasjonen for slike gruppesaker bare lagres i saksmappen til én av søkerne. Det er ingen kryssreferanse til saksmappen hvor den fullstendige dokumentasjonen er lagret. Enkelte saksmapper kan dermed isolert sett være ufullstendige. Det er mulig å finne igjen dokumentasjonen, men dette må gjøres ved å manuelt lete gjennom saker som er behandlet samme dag. Slike saker er vanskelige å rekonstruere fullt ut.

¹¹ Oppsummeringsreferat stasjonsbesøk Moskva uke 47.

¹² Intervju 1. februar 2018.

¹³ Det gjelder ikke ADS-grupper, slik man har i Kina. Norge har en bilateral avtale (kalt ADS-avtale) med Kina, som bygger på tilsvarende avtale mellom EU og Kina. Denne avtalen gjelder gruppereiser for minimum 5 personer arrangert av en sertifisert reisearrangør. Avtalen innebærer en litt forenklet saksbehandling, noe som er av stor betydning for stasjonen pga. det store antallet søknader i Kina. I tillegg innebærer avtalen at man foretar returkontroll av samtlige personer. Reisearrangøren må møte på utenriksstasjonen med pass og boardingkort for samtlige deltakere på turen. Boardingkortene stemples av utenriksstasjonen.

Kravet til å dokumentere hvilke kontroller som er gjennomført når søknaden behandles, er delvis ivarettatt i vilkårslisten i Norvis. Kontroll av om pass er ekte, og minimum ID-kontroll, er ikke med i denne listen. Det er heller ikke stilt krav til stasjonene om hvordan disse to viktige kontrollene skal dokumenteres. De besøkte stasjonene har ulik praksis for om og hvordan de dokumenterer kontrollene.

Stasjonene uttrykker for øvrig at det som følge av ressursmessige hensyn er begrenset hva de kan klare å gjøre av kontroll av underlagsdokumentene¹⁴, særlig i høysesong. Stasjonen i Moskva understreker at det ikke er mulig å sjekke hvert enkelt underlagsdokument.¹⁵ Stasjonen i Shanghai uttaler at de er avhengige av de lokalt ansattes kunnskap for å gjøre disse vurderingene.¹⁶

UDI opplyser at vilkårslisten anses å være tilstrekkelig dokumentasjon på hvilke vurderinger som er lagt til grunn for å innvilge visumsøknaden. Visumetiketten stadfester at søknaden er innvilget. Utover dette er det ikke stilt krav til saksbehandlerens vurderinger blir dokumentert i saker der søknaden blir innvilget.¹⁷ I tillegg åpnes det for å innvilge flerreisevisum uten at søkeren har søkt om det og dermed heller ikke har godtgjort behovet for flerreisevisum, jf. omtale av funn under punktet *Sannsynliggjøring av planlagt formål ved innvilgelse av flerreisevisum*.

6.1.10 Norvis - saksbehandlingssystem

Visumforordningen artikkel 19 punkt 2 stadfester at bare autorisert personell skal legge inn opplysninger i VIS. Utenriksdepartementets (UD) instruks *Bruk av Norvis og tilmelding av nye systembrukere* av 30. mai 2017 har tilsvarende bestemmelser om hvilke rettigheter (roller) som kan tildeles i Norvis og til hvem. Stasjonssjefen har i henhold til instruksen ansvar for å be Utlendingsdirektoratet (UDI) om riktige tilganger på riktig nivå for sine medarbeidere med bakgrunn i tjenstlig behov, etter gjennomført tilgangssamtale.

Instruksen punkt 8 sier videre at stasjonen må melde fra til UDI når en ansatt med brukertilgang til Norvis slutter ved stasjonen, slik at UDI kan slette vedkommende som bruker. Stasjonen skal minst én gang i halvåret gjennomgå samtlige Norvis-tilganger ved stasjonen for å sikre at disse er gitt i tråd med vilkårene i denne instruksen. Det er stasjonssjefens ansvar at tilganger slettes.

Følgende roller i Norvis er definert i UD's instruks og er kontrollert i revisjonen:

- *begrenset tilgang*: gir begrenset lesetilgang og registreringstilgang – tildeles lokalt til ikke-nordisk eller ikke-norsk ansatt
- *utvidet tilgang*: gir full lesetilgang og full registreringstilgang, herunder adgang til å fatte vedtak i visumsaker – kan kun tildeles utsendt og lokalt norsk eller nordisk ansatt
- *lokal administrator*: en tilleggsrolle som gir adgang til å resette passord for andre brukere ved utenriksstasjonen – denne rollen kan kun tildeles utsendt eller lokalt norsk eller nordisk ansatt

Revisjonen viser at det kun er utsendte og lokalt norske/nordiske ansatte som har rollen *utvidet tilgang*. Ikke-nordiske lokalt ansatte har bare rollen *begrenset tilgang*. Stasjonene har minimum to personer med rollen lokal administrator, som har mulighet til å resette passord. Denne rollen er lagt til leder for visumenheten og en annen utsendt. UDI gir tilganger til Norvis etter anmodning fra stasjonssjefene.

Utenriksstasjonene opplyser at når en person ikke lenger skal ha tilgang, settes brukertilgangen som inaktiv i Norvis. Inaktive brukertilganger er ikke synlige i stasjonens oversikt over Norvis-brukere. Stasjonene har ikke vært klar over at inaktivering av brukertilganger ikke også innebærer at tilgangen slettes.¹⁸

Revisjonen viser at slettinger av tilganger i Norvis ikke meldes til UDI. Videre viser gjennomgangen at stasjonenes tilganger ikke er gjennomgått og ryddet i minst én gang i halvåret.

6.1.11 Formalkrav

Det stilles noen formelle krav til innleveringen og behandlingen av visumsøknaden:

¹⁴ Med underlagsdokumenter menes for eksempel dokumentasjon på tilstrekkelige midler, reiseforsikring og dokumenter som sannsynliggjør formålet med reisen.

¹⁵ Oppsummeringsreferat stasjonsbesøk Moskva uke 47.

¹⁶ Oppsummeringsreferat stasjonsbesøk Shanghai uke 44.

¹⁷ Intervju 1. februar 2018.

¹⁸ Oppsummeringsreferat stasjonsbesøk Shanghai uke 44, Bangkok uke 45 og Moskva uke 47.

Tidsfrist for innlevering

I henhold til visumforordningen artikkel 9 skal en søknad leveres tidligst tre måneder før det planlagte oppholdet begynner. I alle de kontrollerte sakene er søknadene innlevert innen denne fristen.

Tidsfrist for saksbehandling

I henhold til visumforordningen artikkel 23 skal søknader behandles og avgjøres innen 15 kalenderdager etter datoen for innlevering av søknaden. I alle sakene er søknadene realitetsbehandlet innen fristen på 15 dager.

Personlig frammøte

I henhold til visumforordningen artikkel 10 punkt 1 og artikkel 13 punkt 2 skal søkeren møte personlig for å levere søknaden. De besøkte stasjonene krever at søkeren møter personlig for å levere søknaden, enten til utenriksstasjonen eller til VFS. De fleste søknadene leveres til VFS.

6.1.12 Godtgjøring av søkerens identitet

I henhold til visumforordningen artikkel 21 skal det kontrolleres at innreisevilkårene er oppfylt, og at det gjøres en risikovurdering for hver søker. Det skal også gjøres en vurdering av om det er fare for at søkeren kan ende som ulovlig innvandrer, eller om søkeren utgjør en risiko for Schengen-landenes sikkerhet. For å etterleve visumforordningens krav skal det søkes i VIS, reisedokumentet skal kontrolleres, og det skal søkes i Schengen Information System (SIS). Videre skal det kontrolleres at søkeren ikke regnes for å være en trussel for offentlig orden, indre sikkerhet og folkehelse samt for det enkelte Schengen-lands internasjonale forbindelser.

Søk i VIS og SIS gjøres i Norvis som steg i saksbehandlingen. Søket i VIS er ikke obligatorisk, men for å innvilge visum må det hukes av for gjennomført kontroll. Søket i SIS er obligatorisk, men saksbehandleren kan i teorien ignorere et treff. Kontroll av om passet er ekte, dokumenteres ikke systematisk noe sted. Det finnes ingen krav til dokumentasjon av denne kontrollen.

6.1.13 Organisering av visumavdelingene ved utenriksstasjonene

I henhold til visumforordningen artikkel 37 punkt 1 skal det, der det er aktuelt, opprettes rotasjonsordninger for personell som har direkte kontakt med søkerne. Det skal også legges vekt på klare arbeidsrutiner og tydelig ansvarsfordeling i forbindelse med endelig avgjørelse av søknader.

Revisjonen viser at alle de tre besøkte stasjonene har rotasjonsordninger for lokalt ansatte som jobber med visumhåndtering. Det vil si at det er utarbeidet skriftlige rotasjonsplaner for en gitt periode, som oppdateres for kommende perioder.

6.1.14 Håndtering og oppbevaring av visumetiketter

Visumforordningen artikkel 37 sier at det skal settes i verk hensiktsmessige sikkerhetstiltak for oppbevaringen og håndteringen av visumetiketter for å forhindre bedrageri og tap. Det skal føres regnskap for etikettlageret, og det skal registreres hvordan den enkelte etikett er brukt.

UD hadde ingen skriftlig rutine for oppbevaring og håndtering av visumetiketter for stasjonene på revisjonstidspunktet.¹⁹ I forbindelse med den månedlige regnskapsrapporteringen fra stasjonene stilles det imidlertid krav til månedsoppgjør for beholdningen, som skal avstemmes og rapporteres til stasjonsregnskapsenheten i departementet.

Stasjonen i Shanghai har utarbeidet en egen skriftlig rutine på dette området, og etterlevelsen av instruksjonen ble kontrollert.²⁰ Stasjonen i Bangkok opplyser at rutinebeskrivelsen er utarbeidet som et ledd i stasjonens egen

Faktaboks 6 VIS og SIS

Søk i VIS

Dette er et eget kontrollsteg i saksbehandlingen i Norvis, hvor man søker i VIS etter personen som har søkt visum. Dersom man får treff, kan det gi tilgang til ytterligere opplysninger om søkerens tidligere visumsøknader.

Søk i SIS

Dette er et eget obligatorisk kontrollsteg i Norvis i saksbehandlingen for å kontrollere om søkeren tidligere har blitt nektet innreise i Schengen-området.

Reelt treff i SIS

Ved søk i SIS brukes navn og/eller fødselsdato. Det kan gi treff om det finnes mange med samme navn som er født datoen det søkes på. Saksbehandler må sortere ut alle treff til det er sikkert om treffet er reelt. Et reelt treff vil si at treffet faktisk gjelder den aktuelle søkeren. På grunn av muligheten for å få treff som ikke er reelle, er dette et kontrollsteg man kan «ignorere». Dette er for å kunne gå videre i saksbehandlingen.

¹⁹ UD opplyser i tilbakemelding av 30. april 2018 på rapportutkast, at instruks om oppbevaring og håndtering av visumetiketter er ferdigstilt 25. januar 2018.

²⁰ Oppsummeringsnotat uke 44.

oppsummering/læring i etterkant av Riksrevisjonens besøk.²¹ Stasjonen i Moskva bekrefter i etterkant av revisjonsbesøket at den skriftlige rutinen på dette området er utdatert, og at en ny rutine er under utarbeidelse.²² Stasjonen opplyser at rutiner for håndtering og oppbevaring av visumetiketter likevel er godt innarbeidet hos både autoriserte og uautoriserte brukere.

I forbindelse med revisjonsbesøkene på stasjonene ble behandling og oppbevaring av visumetiketter beskrevet og observert og i tillegg bekreftet i oppsummeringsnotater.²³ Revisjonen viser ingen avvik mellom beskrevet og observert rutine.

6.1.15 Arkiv

I henhold til visumforordningen artikkel 37 punkt 3 skal stasjonene føre arkiv over søknadene. Arkivforskriften § 4-1 andre ledd stiller krav til vern mot vann og fukt, mot brann og skadelig varme, mot skadelig påvirkning fra klima og miljø og mot skadeverk, innbrudd og ulovlig tilgang.

Utenriksdepartementet (UD) har utarbeidet instruks av 15. september 2017 for oppbevaring og kassering av dokumenter i visum- og oppholdssaker ved norske utenriksstasjoner. Arkivinstruksen punkt 2 stiller krav til stasjonene om at saksdokumentene skal oppbevares på en måte som forhindrer skade gjennom ytre påvirkning (vann og brann) og at uvedkommende får adgang til materialet (skadeverk eller ureglementert innsyn, utlån eller bruk).

Stasjonen i Shanghai opplyser om og dokumenterer store utfordringer med arkivplass til den store søknadsmengden. Personopplysninger knyttet til sakene lagres i arkivboksene, og disse er tilgjengelige for alle som har tilgang til stasjonen. Videre opplyser de at dagens oppbevaring ikke innebærer lagring som er tilstrekkelig sikret mot vann- eller brannskade. Stasjonen har varslet UD om forholdet, og det er dialog om utfordringene.²⁴

Stasjonen i Bangkok uttaler også at det er utfordringer med arkivplass.²⁵ De opplyser at arkivet ikke er fysisk sikret mot vann- og brannskader, samt at det står ulåst inne i kontrollert sone. Alle ansatte ved ambassaden, inkludert vaskepersonell, har i prinsippet tilgang til arkivet. Stasjonen i Bangkok hadde for øvrig et beste praksis-besøk i 2016 av UD og UDI. Rapporten fra dette besøket viser at stasjonen hadde hatt en vannlekkasje i forkant av besøket, som gjorde at arkivet ble såpass ødelagt at de valgte å makulere det. I rapporten ble stasjonen pålagt å få på plass et arkiv som møter kravene på dette området.

Stasjonen i Moskva opplyser at arkivet befinner seg i kjelleren, og at det er fysisk sikret mot vann- og brannskader. Nøkkelen til arkivet er tilgjengelig for alle ansatte på visumavdelingen, siden dette er vurdert som nødvendig for arbeidet.²⁶

²¹ Oppsummeringsnotat uke 45.

²² Oppsummeringsnotat uke 47.

²³ Oppsummeringsnotat Shanghai uke 44, Bangkok uke 45 og Moskva uke 47.

²⁴ Oppsummeringsnotat uke 44.

²⁵ Oppsummeringsnotat uke 44.

²⁶ Oppsummeringsnotat stasjonsbesøk uke 47.

6.1.16 Oppfølging av ekstern partner

Avtale med VFS Global

I henhold til visumforordningen artikkel 43 punkt 1 skal Schengen-medlemslandene bestrebe seg på å samarbeide med en ekstern tjenesteyter sammen med én eller flere medlemsstater. Dette samarbeidet skal gjennomføres på grunnlag av et juridisk dokument, som skal ivareta kravene i visumforordningens vedlegg X.²⁷

UD har fire rammeavtaler med VF Services (VFS Global). Hver avtale gjelder for en spesifikk region. Rammeavtalene for alle regionene er gyldige i perioden (2017) og bygger på vedlegget til visumforordningen artikkel 43. Alle de besøkte stasjonene har gjort avrop på rammeavtalene.

De tre besøkte stasjonene opplyser at de har så store søknadsmengder at det er helt nødvendig å bruke VFS. UD opplyser at ca. 95 prosent av alle visumsøknader i dag leveres via VFS.

VFS' oppgaver og ansvar

Artikkel 43 har bestemmelser om at behandling av søknader, eventuelle intervjuer, avgjørelse av søknader og trykking og påføring av visumetiketter kun skal gjøres av utenriksstasjonene. Det skal sikres at VFS ikke under noen omstendigheter skal ha tilgang til VIS.

VFS kan gis mulighet til å:

- formidle generelle opplysninger om visumvilkår og søknadsskjemaer
- informere søkere om påkrevde underlagsdokumenter på grunnlag av en sjekkliste
- ta imot opplysninger og søknader
- registrere biometriske kjennetegn
- oversende søknadene til utenriksstasjonen
- ta imot visumgebyret (dette skjer nå elektronisk før man får levert søknad)
- administrere avtaler om personlig frammøte på utenriksstasjonen eller VFS
- ta imot reisedokumenter (herunder formidle beslutning om avslag) fra stasjonene og levere tilbake til søker

VFS' oppgaver og gjennomføring av disse etter visumforordningen artikkel 43 ble kontrollert ved observasjon på VFS-sentrene og ved mottak og avhenting av visumsøknader på utenriksstasjonene. Det er i tillegg avholdt møter med VFS og lederne ved utenriksstasjonenes visumenheter.

VFS utfører kun oppgaver de har mulighet til i henhold til visumforordningen artikkel 43. Oversiktene over tilganger i Norvis viser at ingen VFS-tilsatte har fått tilgang, og de har derfor ikke mulighet til å saksbehandle. Fordi søkere må fylle ut søknad og betale visumgebyr i UDIs søknadsportal, har ikke VFS noen befatning med denne delen av søknadsprosessen.

Oppfølging og kontroll av VFS

I henhold til visumforordningen artikkel 43 punkt 11 skal den berørte medlemsstaten nøye overvåke gjennomføringen av avtalen.

Både UD og hver enkelt utenriksstasjon følger opp og kontrollerer VFS.²⁸

UD uttaler at departementet følger opp kontraktene med VFS ved inspeksjoner. Ansatte fra seksjon for utlendingsfeltet kontrollerer mottakssentrene i samarbeid med de berørte utenriksstasjonene. Formålet med

Faktaboks 7 VFS

VFS Global er et selskap som tilbyr tjenester innen blant annet mottak av visumsøknader.

Blant oppgavene som er lagt til VFS-sentrene, er mottak av visumsøknader og nødvendig dokumentasjon, opptak av biometri, minimum personkontroll og utlevering av ferdig behandlede saker (altså pass med visumetikett).

VFS gir også veiledning og informasjon til søkere og kan tilby enkelte tilleggstjenester.

UD har fire rammeavtaler, én for hver av regionene

- Afrika og Midtøsten
- Amerika
- Asia og Oseania
- Europa og Russland

²⁷ Visumforordningen med vedlegg X «Liste over minstekrav som skal inntas i det juridiske dokumentet ved samarbeid med eksterne tjenesteytere».

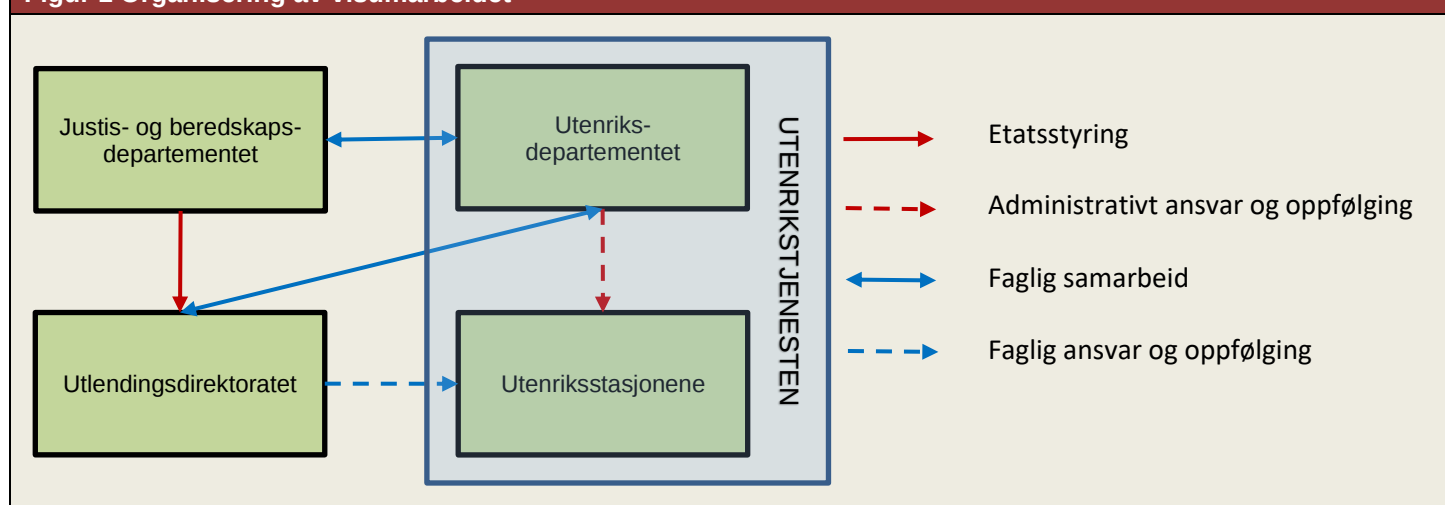
²⁸ Oppsummeringsnotat fra stasjonsbesøkene i uke 44, 45 og 47, samt intervju med UD 24. januar 2018.

inspeksjonen er å vurdere om VFS oppfyller kravene i rammeavtalen. Inspeksjonene gjennomføres ved observasjon og samtaler. En rapport som tar opp eventuelle funn, sendes til VFS. Funn kan være alt fra brudd på avtalen til mindre alvorlige forhold, som det kan gis anbefalinger om. Det er vanlig å sette frist for retting av påpekte forhold. Det er også vanlig å be om tilbakemelding når forholdene er rettet opp. I 2017 ble 9 inspeksjoner gjennomført på alle kontinenter med unntak av Sør-Amerika.²⁹

De tre besøkte stasjonene opplyser at de har tett kontakt med og oppfølging av VFS-sentrene. På grunn av stor søknadsmengde er det daglig kontakt i det løpende arbeidet. Alle stasjonene opplyser at de årlig følger opp VFS etter en fastsatt mal, og at denne kontrollen dokumenteres skriftlig.³⁰

6.2 Problemstilling 2: Sikrer Utenriksdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet gjennom styring og kontroll at saksbehandlingen av Schengen-visum er i samsvar med gjeldende regelverk?

Figur 1 Organisering av visumarbeidet



Figuren viser hvordan ansvar, oppfølging og kontroll av arbeidet med Schengen-visum er organisert.

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) er ansvarlig for regelverket som regulerer Schengen-visum, og har det overordnede ansvaret for at saksbehandlingen av Schengen-visum skjer i henhold til utlendingsloven, utlendingsforskriften, visumforordningen, rundskriv og praksisnotater. JD har som overordnet fagdepartement på området ansvaret for å koordinere samhandlingen med Utenriksdepartementet (UD).

Utlendingsdirektoratet (UDI) skal sørge for et oppdatert regelverk og system for saksbehandling, og skal gjennom rundskriv og praksisnotater sørge for at utenriksstasjonene til enhver tid har nødvendig og riktig grunnlag for å treffe vedtak. UDI har gitt viseringsmyndighet til 63 norske utenriksstasjoner, slik at disse kan fatte vedtak om Schengen-visum.

UD har det administrative ansvaret for utenriksstasjonene og har ansvaret for at utenriksstjenesten settes i stand til å etterleve gjeldende regelverk.

6.2.1 JDs styringsdialog med og oppfølging av UDI

I henhold til *bestemmelser om økonomistyring i staten* (BØS) punkt 1.3 har JD som overordnet departement for UDI ansvaret for å fastsette formen på og innholdet i styringsdialogen, herunder å definere styringsdokumenter, møtefrekvens, rapporteringskrav m.m. Dette gjøres i samråd med UDI.

²⁹ Intervju 24. januar 2018.

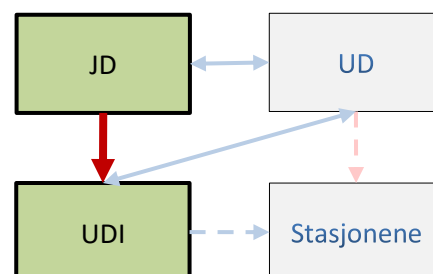
³⁰ Oppsummeringsnotat fra stasjonsbesøkene i uke 44, 45 og 47.

Videre krever *reglement for økonomistyring i staten (RØS)* § 15 at JD som følge av å være overordnet departement har ansvar for å følge opp UDIs arbeid overfor utenriksstasjonene. Styringsdialogen skal i henhold til BØS punkt 1.3 være dokumentert.

I henhold til BØS punkt 1.2 bokstav c) og e) og punkt 1.5.2 har JD ansvar for, og skal ha kontroll med, at UDI har en forsvarlig internkontroll for å sikre oppfølging av mål og resultatkrav og effektiv ressursbruk.

Ordinær styringsdialog

JD opplyser at etatsstyringen av UDI følger ordinære styringslinjer som er fastsatt mellom departementet og underliggende virksomheter. Formelt skjer dette gjennom tildelingsbrev, instruks, etatsstyringsmøter og eventuelle særmøter. Praxis styres gjennom lovtolkning og ved generelle instruks om skjønnsutøvelse. JDs instruks til UDI har egne krav til UDIs internkontroll og risikostyring.³¹



JD opplyser videre at risiko og vesentlighet ligger til grunn for hva JD vektlegger i styringsdialogen. Departementet påpeker at UDI skal gjøre risikovurderinger relatert til målene og resultatkravene departementet har satt for virksomheten. Utstedelse av Schengen-visum er ikke området med høyest risiko, noe som gjenspeiles i styringsdialogen. Det er ingen egne styringsparametere knyttet til Schengen-visum, men UDI har et rapporteringskrav om å redegjøre for status og utvikling i porteføljen av oppholdssaker, hvor visumsaker inngår i tillegg til statistikkrapportering.

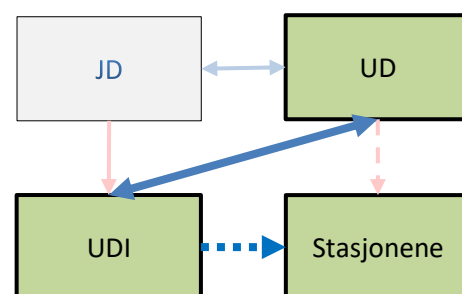
Schengen-visum er ikke tema i årsrapporten for 2016 eller styringsmøtereferatene fra 31. mars 2017, 15. juni 2017 eller 26. oktober 2017.

Annen styringsdialog

JD opplyser at saker som må avklares gjennom året, normalt blir skriftliggjort. For eksempel gjelder dette praksisavklaringer og gjennomføring av regelverket. JD opplyser at det er klare rutiner og instruks for hvordan man skal jobbe med slike saker.³² JD og UDI viser til en rekke instruks på dette området og viser til at disse instruksene er publisert og offentlig tilgjengelige på UDIs regelverksportal (udiregelverk.no).

6.2.2 UDIs faglige ansvar og oppfølging

UDI opplyser at faglig styring skjer i halvårlige «høynivåmøter» mellom direktøren i UDI og ekspedisjonssjefen i serviceavdelingen i UD, samt gjennom rundskriv og praksisnotater. Det skrives referater fra høynivåmøtene. Rundskriv og praksisnotater er dokumentert og offentlig tilgjengelige.³³



UD og UDI opplyser begge at det som ledd i styringen av utenriksstasjonene hvert år utarbeides en kurskalender. Både UD og UDI deltar i den obligatoriske opplæringen som alle utsendte må gjennomføre for å kunne jobbe med visum. UDI og UD gjennomfører også regionale samlinger for stasjonene ca. to ganger i året (fem regioner, slik at hver region har samling ca. hvert annet år).

Det påpekes at det er hyppig kontakt mellom UDI, UD og utenriksstasjonene om IKT-relaterte spørsmål, særlig som følge av saksbehandlingssystemet Norvis. Endringer i regelverket påvirker også IKT-systemet, noe som er UDIs ansvar å følge opp. I tillegg kan det komme endringsønsker fra stasjonene.

UDI opplyser videre at UD blir involvert når nye praksisnotater og rundskriv blir utarbeidet, ved at disse alltid sendes på høring til UD. Spesielle forhold vil løftes til JD. Alle instruks blir publisert og er tilgjengelige via UDIs regelverksdatabase.

UDI påpeker at UD ikke har en offentlig database over instruks tilsvarende det UDI har. UDI mener det ville være en fordel om UD hadde en slik database. Det ville gitt bedre mulighet til å ha oversikt over hvilke instruks stasjonene skal forholde seg til.

³¹ Intervju 1. februar 2018.

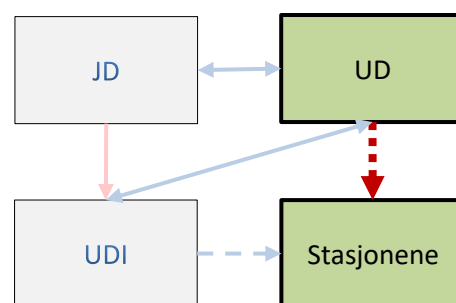
³² Intervju 1. februar 2018.

³³ Intervju 1. februar 2018.

6.2.3 UD's oppfølging og kontroll av utenriksstasjonene

UD skal etablere systemer og rutiner som har innebygget intern kontroll for å sikre at måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, og at eventuelle vesentlige avvik blir forebygget, avdekket og korrigert i nødvendig utstrekning, jf. RØS § 14.

I henhold til visumforordningen artikkel 38 har UD som ledd i virksomhetsstyringen ansvar for den administrative oppfølgingen av utenriksstasjonenes saksbehandling på visumområdet. UD skal blant annet sikre at det er tilstrekkelig personell for gjennomføring av oppgaven, sikre hyppig og hensiktsmessig opplæring og overvåke søknadsbehandlingen, i tillegg til å sikre at korrigerende tiltak blir satt inn.



UD opplyser i intervju at departementet bruker både formelle og uformelle kanaler i styringen av utenriksstasjonene³⁴. Den årlige oppfølgingen starter normalt med at alle stasjoner hver høst utarbeider en virksomhetsplan (VP). Departementet sender i forkant en bestilling som beskriver hva virksomhetsplanen skal inneholde. For 2017 har UD blant annet bedt stasjonene om informasjon om saksbehandlingstid, erfaring med VFS og ID-kontroll.

Seksjon for utlendingsfeltet gjennomgår og vurderer alle innspill før UD sender tildelingsskriv til stasjonene. Innmeldte ressursbehov vurderes helhetlig, og notat med anbefalinger sendes til seksjon for rekruttering og personal, som følger opp videre. UD opplyser at de har oversikt over stillinger totalt og ved hver enkelt stasjon, både når det gjelder utsendte og lokalt ansatte.³⁵ Stasjonene uttaler at det særlig i høysesongen er ressursutfordringer i forhold til antallet saker og oppgaver.

UD opplyser at stasjonssjefer (ambassadører og generalkonsuler) hvert år samles for opplæring og informasjon om stasjonssjefens ansvar og oppgaver for alle fagområder ved en stasjon (kalles stasjonssjefuken). Instruks blir ikke systematisk gjennomgått på disse samlingene, men gjøres ved behov. I tillegg viser UD til de regionale samlingene, som er et formelt treffpunkt. Samlingene gjennomføres i samarbeid med UDI.³⁶

UD opplyser videre at alle som skal jobbe ved en utenriksstasjon, må ta et utreiseforberedende kurs før avreise. Disse kursene inneholder blant annet opplæring i styring og organisering av en visumseksjon og hva som forventes av en utsendt på utlendingsfeltet. De som skal tiltre i nye stillinger, har også opplæring og hospitering hos UDI, der innholdet avhenger av den ansattes erfaring og kompetansenivå. Det arrangeres kurs i Norge for lokalt ansatte. Kursene er tilpasset lokalt ansatte med eller uten vedtaksmyndighet.

UD opplyser at de også har løpende kontakt med saksbehandlere på utenriksstasjonene. Denne dialogen er ikke nødvendigvis systematisert eller dokumentert. Ansatte i departementet er innom stasjonene på ulike typer reiser, uten at dette er formelle beste praksis-reiser. De utsendte er også ofte innom UD når de er hjemme. Slike kontaktpunkter skaper informasjonsflyt mellom utenriksstasjonene og UD på forskjellige områder.

UDs generelle rotasjonsordning for utsendte, hvor man skifter stasjon etter to–fire år, innebærer utfordringer knyttet til kompetanseoverføring og erfaringsdeling. UD opplyser at rotasjonssystemet legger opp til hyppig rotasjon og lite overlapp på stasjonene.³⁷ Opplæring og forberedelse må derfor skje før utreise. Det er ikke stilt krav om å skrive erfaringsnotater eller lignende ved rotasjon på utenriksstasjonene.

Det foreligger ikke dokumentasjon på at UD systematisk har utarbeidet overordnede interne instruks på dette området. Det forelå for eksempel ikke instruks for oppbevaring og håndtering av visumetiketter på revisjonstidspunktet, til tross for at en visumetikett er et verdipapir. Det er dog stilt krav om å føre regnskap over visumetiketter (brukte og beholdning) hver måned.

UD opplyser i sitt svar til utkast til rapport at departementet i 2017 og 2018 har intensivert arbeidet med å utarbeide instruks på området.

Revisjonen viser mangelfull etterlevelse av enkelte instruks ved de besøkte stasjonene. Instruksen for tilmelding av brukere i Norvis når det gjelder rydding, er ikke fulgt av noen av stasjonene. Instruksen for arkiv ble ikke fulgt ved to av stasjonene når det gjelder sikring mot skade og adgang til saksmappene. En av de besøkte stasjonene

³⁴ Intervju 24. januar 2018.

³⁵ Intervju 24. januar 2018.

³⁶ Intervju 24. januar 2018.

³⁷ Intervju 24. januar 2018.

tar ikke kopi av reisedokument og brukte sider i reisedokumentet. Den samme stasjonen oversetter ikke grunnlagsdokumenter til norsk eller engelsk.

6.2.4 Beste praksis-besøk til utenriksstasjonene

I henhold til visumforordningen artikkel 38 punkt 4 skal Utenriksdepartementet (UD) sikre hyppig og hensiktsmessig overvåking av behandlingen av visumsøknadene og iverksette korrigerende tiltak når det blir oppdaget avvik fra bestemmelsene i visumforordningen.

Beste praksis-besøk er det viktigste tiltaket for å følge opp og overvåke stasjonene. UD og UDI planlegger og gjennomfører disse besøkene i fellesskap. Av 63 utenriksstasjoner med viseringsmyndighet blir et utvalg på tre - fire stasjoner besøkt per år. Stasjonene velges på grunnlag av en risikovurdering kombinert med lang erfaring og kunnskap om stasjonene. Både UD og UDI bemerker at de stort sett har sammenfallende vurderinger av stasjonene.³⁸

Mens UDI har hovedansvaret for å vurdere stasjonenes praktisering av regelverket, har UD hovedansvaret for å vurdere organiseringen. Under besøkene gjennomgås alt fra enkeltsaker til fysisk sikring av lokalene. Det gjennomføres også besøk ved VFS-sentrene som er tilknyttet de besøkte stasjonene, for å gjennomgå deres behandling av søkere og søknader.

I etterkant av besøkene skriver UD og UDI en felles rapport der eventuelle feil og mangler blir tatt opp. Hvem som har ansvaret for videre oppfølging, avhenger av hva avvikene gjelder, i tråd med ansvarsfordelingen mellom UD og UDI. Forhold som gjelder organisering, følges ikke opp av UDI. Saker som gjelder visumpraksis, vil UDI følge opp på eget initiativ. Stasjonen skal alltid underrettes skriftlig om alvorlige feil og mangler.³⁹

UD uttaler at beste praksis-rapporter nå følges opp mer systematisk enn tidligere. Før var det opp til stasjonen å rette opp eller forbedre påpekte avvik, mens det i dag alltid settes tidsfrister for når et avvik skal være fulgt opp, uavhengig av alvorlighetsgrad.

UD uttaler videre at dersom et funn er kritisk, skal det rettes opp umiddelbart. Det vil imidlertid som oftest ligge en skjønnsmessig vurdering til grunn, der konsekvensene og risiko knyttet til forholdet vurderes. Eksempelvis vil brudd på personvernreglement (personopplysninger på avveie) være kritisk. Et annet eksempel kan være om stasjonen bruker ressursene sine lite hensiktsmessig. Mindre alvorlige funn skal også tas hensyn til og veiledes om under selve beste praksis-besøket. Et eksempel på dette er at et vedtak er riktig, men kunne vært bedre formulert.

UD påpeker at noen forhold vil falle inn under styringsretten til stasjonssjefen. Beste praksis-rapporten kan da kun gi anbefalinger.

Revisjonen har gjennomgått beste praksis-rapportene etter tre besøk gjennomført i 2016 og ett besøk gjennomført i 2017. Gjennomgangen viser noen felles utfordringer, som også er observert under revisjonen:

- utfordringer med å få til ensartet visumpraksis – saksbehandlere ved samme stasjon vurderer like saker ulikt
- arkivutfordringer – sikring mot vann- og brannskader, beskyttelse av personopplysninger, plass
- utfordringer med ressurser i forhold til saksmengde – voldsom økning i antall saker, utskifting av både utsendte og lokalt ansatte samtidig, ansatte som må bruke tid på andre oppgaver enn forutsatt

Under revisjonen er det ikke lagt fram dokumentasjon på at forhold som går igjen ved flere stasjoner, blir tema for felles læring.

6.2.5 ID-eksperter

UD har som et ledd i oppfølgingen av utenriksstasjonenes arbeid med å vurdere søkeres identitet og ekthet av reisedokumenter ansatt fire ID-eksperter som har ansvar for hver sin region. Stasjonene kan henvende seg til ID-eksperter i sin region for å få bistand. ID-eksperter reiser også rundt i regionene for å gi opplæring og for å lære selv. Hver ID-ekspert skriver årsrapport til UD.

6.2.6 Justis- og beredskapsdepartementets samordningsansvar

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har som overordnet fagdepartement ansvaret for samhandlingen mellom de ulike virksomhetene på utlendingsfeltet. JD har ingen styringsrett over UD.

³⁸ Intervju med JD og UDI 1. februar 2018 og intervju med UD 24. januar 2018.

³⁹ Intervju 24. januar 2018.

JD opplyser at samarbeidet mellom JD og UD hovedsakelig gjelder den faglige utviklingen.⁴⁰ UD's arbeid på visumområdet følger to spor – ett knyttet til generell visumpolitikk og ett knyttet til operativ saksbehandling i førstelinjen ved utenriksstasjonene. Dette gir også to ulike styringslinjer. Som departement skal UD fremme norsk politikk og interesser i forholdet til andre land, noe som også kan ha betydning for visumpraksis og utvikling av regelverk. Dette arbeidet foregår i samarbeid med JD, blant annet overfor EU gjennom Visa Working Party. Samarbeidet innebærer å avklare og fremme norske posisjoner når det gjelder utvikling av Schengen-regelverket.

JD opplyser videre at Norges deltakelse i Visa Working Party ledes av JD, som i samarbeid med UDI og UD fastlegger norske posisjoner til EUs/Schengens ulike forslag som er til behandling. Det avholdes formøter mellom UDI, UD og JD før møtene i EU. Dersom UD legger fram utenrikspolitiske hensyn som går i annen retning enn JDs innvandrings- og sikkerhetspolitiske hensyn, må JD og UD forsøke å oppnå enighet for å komme fram til en norsk holdning.

UD opplyser at departementet har et godt og dynamisk samarbeid med JD om regelverksutvikling og policy-arbeidet på EU-nivå i Brussel.⁴¹ UD opplyser videre at de har et tett, løpende samarbeid med JD om Norges arbeid med visumfrihetsavtaler og visumfasiliteringsavtaler. JD er ansvarlig fagdepartement, og UD har ansvaret for det folkerettslige, det avtaletekniske og den formelle dialogen gjennom noteveksling med tredjeland.

JD opplyser at arbeidet med internasjonalt regelverk også foregår i to «løp» – sentralt arbeid i Schengen-samarbeidet og lokalt samarbeid i enkeltland for å avstemme praksis.

6.2.7 Samhandling mellom JD/UDI og UD ved vesentlige endringer i utenriksstasjonenes organisering

UD har gjennomført to knutepunktorganiseringer på visumområdet i 2017⁴² og ønsker å gjennomføre flere.⁴³ I 2017 ble ambassaden i Moskva knutepunktstasjon for alle søkere i Russland da visumsaksbehandlingen i Murmansk og St. Petersburg ble flyttet til dit og ambassaden i New Delhi overtok visumsaksbehandling for søkere fra Nepal.

Ifølge referatene fra de halvårlige høynivåmøtene mellom UDI og UD i 2017 har knutepunktorganisering vært diskutert. 22. mai 2017 informerte UD i brev til JD at de har besluttet knutepunktorganisering. I brevet framkommer det at det er besluttet å redusere antallet utenriksstasjoner som skal behandle visum- og oppholdssaker, fra 63 til om lag 20 knutepunktstasjoner i løpet av de fire neste årene. Det er også angitt hvilke 20 stasjoner som blir knutepunktorganisert.

JD svarer i brev av 28. juni 2017 at JD som faglig ansvarlig for utlendingsforvaltningen, inkludert utenriksstasjonenes arbeid med saker etter utlendingsloven, burde vært involvert før beslutningen om knutepunktorganisering ble tatt, og ikke er fornøyd med prosessen i denne saken.

Det blir påpekt at en reduksjon i antallet utenriksstasjoner som behandler visum- og oppholdssaker, er en vesentlig endring i dagens førstelinjebehandling av utlendingssaker, som kan få konsekvenser for øvrige deler av utlendingsforvaltningen. UDI påpeker at den omtalte reduksjonen vil medføre at en god del stasjoner skal saksbehandle visumsøknader fra flere land, med andre grunnlagsdokumenter, andre språk og forskjellige kulturelle utfordringer. Det vil også være nødvendig å frakte store mengder pass fram og tilbake over landegrensene. UDI påpeker i intervjuet en rekke faglige og styringsmessige utfordringer ved en slik knutepunktorganisering, og mener at også de ble involvert for sent og fikk kort frist til å komme med innspill.⁴⁴

JD opplyser i intervju at de nå er involvert i det pågående arbeidet med å finne gode løsninger for implementeringen av ordningen. Det skal jobbes intensivt framover for å ha et opplegg for gjennomføring klart før sommeren 2018.⁴⁵

7. Konklusjoner

Hovedkonklusjonen er at utenriksstasjonens saksbehandling og organisering av arbeidet med Schengen-visum, med unntak av mangelfull dokumentasjon på noen områder, i stor grad er i samsvar med gjeldende regelverk. Utenriksdepartementets og Justis- og beredskapsdepartementets styring og kontroll sikrer i hovedsak at saksbehandlingen av Schengen-visum er i samsvar med regelverket.

⁴⁰ Intervju 1. februar 2018.

⁴¹ Intervju 24. januar 2018.

⁴² UD opplyser i svar på utkast til rapport at det er gjennomført to knutepunktorganiseringer tidligere år, henholdsvis i New York og Amman.

⁴³ Intervju 24. januar 2018.

⁴⁴ Intervju 1. februar 2018.

⁴⁵ Intervju 1. februar 2018.

Norske myndigheter utsteder hvert år i underkant av 200 000 Schengen-visum. Schengen-landene har en felles yttergrense mot land utenfor Schengen. Visumordningen skal bidra til å legge færrest mulig begrensninger på nødvendig og ønsket reisevirksomhet og samtidig motvirke ulovlig innvandring og innreise for søkere som utgjør en risiko for medlemslandenes sikkerhet. Schengen-avtalen innebærer at et innvilget visum til Norge også gir tilgang til uhindret å besøke de 25 andre Schengen-landene. At visumsaksbehandlingen både får nasjonale og internasjonale konsekvenser, øker betydningen av at norske myndigheter gjennomfører saksbehandlingen av visumsaker i henhold til regelverket. Flere aktører har en rolle i forvaltningen og styringen av saksbehandlingen av Schengen-visum:

- Utenriksstasjonene er førstelinjetjenesten i behandlingen av visumsøknadene.
- Utlendingsdirektoratet (UDI) bidrar til regelverksutvikling og iverksetter ønsket politikk, har instruksjonsmyndighet overfor utenriksstasjonene i enkeltsaker og utformer dessuten retningslinjer og praksisnotater som utenriksstasjonene skal følge.
- Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har det faglige ansvaret og etatsstyringsansvaret overfor UDI og derigjennom også det faglige ansvaret for utenriksstasjonene. I tillegg har JD koordineringsansvar for samhandlingen mellom de ulike instansene i utlendingsforvaltningen.
- Utenriksdepartementet (UD) har det administrative ansvaret for utenriksstasjonene og skal legge til rette for at de faglige rammene på området blir fulgt.

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om utenriksstasjonenes saksbehandling av Schengen-visum og organiseringen av arbeidet er i tråd med bestemmelsene i utlendingsloven, utlendingsforskriften og visumforordningen. Revisjonen har også undersøkt JDs og UDs oppfølging av utenriksstasjonenes arbeid med Schengen-visum gjennom styring og kontroll.

7.1 Problemstilling 1: Er utenriksstasjonenes saksbehandling og organisering av arbeidet med Schengen-visum i samsvar med gjeldende regelverk?

Hovedkonklusjonen på problemstillingen er at utenriksstasjonens saksbehandling og organisering av arbeidet med Schengen-visum med unntak av mangelfull dokumentasjon på noen områder i stor grad er i samsvar med gjeldende regelverk.

Revisjonen viser at følgende krav er oppfylt:

- Søknader er innlevert tidligst 3 måneder før oppholdet begynte, iht. visumforordningen artikkel 9.
- Søknader behandles og avgjøres innen 15 kalenderdager iht. visumforordningen artikkel 23.
- De besøkte stasjonene krever at søkerne møter personlig for å levere søknaden, jf. visumforordningen artikkel 10, punkt 1 og artikkel 13, punkt 2.
- Reiseforsikring foreligger i alle kontrollerte saker iht. visumforordningen artikkel 10, punkt 3 g) og artikkel 15.
- Biometri er innhentet i alle kontrollerte saker iht. visumforordningen artikkel 10 punkt 3 d) og artikkel 13.
- Visumgebyr er betalt i alle kontrollerte saker iht. visumforordningen artikkel, punkt 3 e) og artikkel 16.
- Rotasjonsordning er etablert ved alle tre stasjoner, i tråd med visumforordningen artikkel 37, punkt 1.
- Alle aktive tilganger i Norvis tilhører autoriserte personer ved de besøkte stasjonene, iht. instruks om Norvis.
- Visumetiketter er tilfredsstillende håndtert og oppbevart iht. visumforordningen artikkel 37 punkt 2.
- Avslag er tilstrekkelig begrunnet med henvisning til regelverket, og det opplyses om klagerett, klageinstans, frist og nærmere framgangsmåte, i tråd med visumforordningen artikkel 32 og forvaltningslovens §§ 24, 25 og 27 tredje ledd.
- De besøkte stasjonene har rutine for oppfølging av VFS-sentrene iht. visumforordningen artikkel 43 punkt 11.

Revisjonen viser følgende avvik:

- I en del saker er flerreisevisum innvilget uten at dokumentasjonen som viser at vilkårene er oppfylt, og at behovet er godtgjort, er vedlagt. Regelverket gir rom for slike innvilgelser etter saksbehandlers nærmere skjønnsmessige vurdering. Det er ikke krav om at saksbehandlers vurdering/skjønn blir dokumentert i

innvilgelsessaker. Både Justis- og beredskapsdepartementet (JD), Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utenriksdepartementet (UD) har bekreftet at det ikke kreves skriftlige vurderinger i saksbehandlingen i innvilgelsessaker generelt, og at dette er vanlig praksis i saksbehandlingen ved alle utenriksstasjonene.

- Det finnes ingen fullstendig oversikt over gjennomførte kontroller per sak slik regelverket krever, da kontrollen av om passet er ekte, og minimum ID-kontroll ikke dokumenteres systematisk i innvilgelsessaker. Det er opp til hver stasjon hvordan de dokumenterer disse kontrollene. Dette gjør at kontroller av søkerens identitet i varierende grad blir fullstendig dokumentert.

Når avvikene over ses i sammenheng, og opp mot kravet i visumforordningen artikkel 37 punkt 3 om at saker skal kunne rekonstrueres, viser revisjonen at gjeldende praksis gjør at man i en del saker ikke etterlever dette kravet.

- Utenriksstasjonene i Bangkok og Shanghai tar kopi av pass og alle brukte sider i passene i samsvar med rundskriv RS 2010-181 punkt 7.1.3, med henvisning til visumforordningen artikkel 12, som krever at kopi av alle brukte sider i reisedokumentet skal legges ved saken. Stasjonen i Moskva praktiserer ikke dette på kontrolltidspunktet, men opplyser at praksis er endret etter revisjonsbesøket.
- I noen få saker der det er brukt garantist for å oppfylle krav til livsopphold, mangler garantiskjemaet, eller skjemaet mangler politistempel og signatur. Dette er bevis på at garantisten har lagt fram dokumentasjon som bekrefter tilstrekkelige midler, jf. utlendingsforskriften § 3-5, visumforordningens artikkel 14 og UDIs rundskriv RS 2010-181 punkt 7.1.7.
- Utenriksstasjonen i Moskva krever ikke at grunnlagsdokumentene oversettes fra russisk. Dette er i strid med visumforordningen artikkel 11 punkt 3 og rundskriv RS 2010-181 punkt 6.3, som krever at grunnlagsdokumenter skal oversettes til norsk eller engelsk.
- De besøkte utenriksstasjonene overholder ikke plikten til slette brukertilganger til Norvis og rydde i tilganger minst én gang i halvåret, jf. UDIs instruks *Bruk av Norvis og tilmelding av nye brukere* punkt 8.
- Utenriksstasjonene i Bangkok og Shanghai har ikke et arkiv som oppfyller kravene om fysisk sikring, eller som forhindrer at uvedkommende kan få tilgang til arkivmappene, jf. forskrift om offentlige arkiv § 4-1 andre ledd i arkivforskriften som gjaldt til og med 2017.

7.2 Problemstilling 2: Sikrer Utenriksdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet gjennom styring og kontroll at saksbehandlingen av Schengen-visum er i samsvar med gjeldende regelverk?

Hovedkonklusjonen på problemstillingen er at Utenriksdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet gjennom styring og kontroll i hovedsak sikrer at saksbehandlingen av Schengen-visum er i samsvar med gjeldende regelverk.

Utenriksdepartementet (UD) og Utlendingsdirektoratet (UDI) har flere virkemidler for å kontrollere og følge opp utenriksstasjonene gjennom beste praksis-besøk og opplæring både sentralt og regionalt. UD har også rutiner for inspeksjon av VFS-sentrene. Både kontroll, oppfølging og opplæring skjer i nært samarbeid mellom UD og UDI. UDI har instruks for utvikling og oppgradering av regelverket på området. Disse er tilgjengelige i UDIs regelverksdatabase. UD og UDI har formelle høynivåmøter to ganger i året, som dokumenteres skriftlig gjennom verifiserte referat.

Kontroll av beste praksis-rapporter viser at stasjonene følges opp i tråd med UD og UDIs plan. Det har vært varierende krav til stasjonenes oppfølging av funn i beste praksis-rapporter og hvordan dette dokumenteres og rapporteres tilbake til UD. Det kommer ikke fram om like funn som avdekkes ved flere stasjoner, blir brukt til felles læring.

Felles overordnede retningslinjer for stasjonene er ikke systematisk utarbeidet. Oppfølgingen av stasjonenes implementering av nye instruks er mangelfull. Ingen av de tre besøkte stasjonene etterlever instruks om rydding i tilganger i saksbehandlersystemet Norvis. To av stasjonene har ikke implementert instruks for lagring og arkivering av søknader når det gjelder sikring mot skade og adgang til saksmappene.

JDs etatsstyringsansvar overfor UDI følger ordinære styringslinjer som er fastsatt mellom departementet og underliggende virksomheter.

Det finnes ikke krav, instruks eller retningslinjer for hvordan departementer som har felles ansvarsområder, skal samhandle og samarbeide. JDs ansvar for samhandling med UD som følge av sitt overordnede faglige ansvar, er derfor vanskelig å vurdere.