

Norsk medvirkning i visumsamarbeidet innenfor Schengen

En gjennomgang av organisering og arbeidsformer

Rapport 2012:3

ISSN 1890-6583

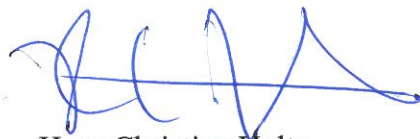
Forord

Difi har foretatt en gjennomgang av det nasjonale samarbeidet på visumområdet, knyttet til samhandlingen med EU innenfor rammen av Schengensamarbeidet. Oppdragsgiveren har vært Migrasjons- og flyktningsenheten innenfor Innvandringsavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet. Målet med gjennomgangen har vært å avdekke mulige forbedringspunkter innenfor den nasjonale organiseringen og gjennomføring av visumsamarbeidet. Oppmerksomheten har spesielt vært rettet mot den betydning disse punktene kan ha for medvirkningen i videreutviklingen av Schengensamarbeidets, på europeisk nivå. Difi har også pekt på mulige tiltak for oppfølging av forbedringspunktene.

Difis Avdeling for forvaltningskunnskap og organisering har hatt ansvar for gjennomføringen av prosjektet. Avdelingsdirektør Eivor Bremer Nebben har vært prosjektansvarlig. Seniorrådgiver Sissel Vemundvik har vært prosjektleder og seniorrådgiver Sissel Motzfeldt og rådgiver Ellen Rønning-Arnesen har vært prosjektmedarbeidere. Assisterende direktør Vivi Lassen har bidratt i kvalitetssikringen av arbeidet.

Difi takker alle som har tatt av sin tid til intervjuer og framskaffing av skriftlig materiale knyttet til datainnsamlingen. Uten deres medvirkning ville det ikke ha vært mulig å gjennomføre prosjektet.

Oslo, 14.mars 2012



Hans Christian Holte
direktør

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Innledning	5
2.1	Bakgrunn	5
2.2	Mål og mandat.....	5
2.3	Metode.....	6
2.4	Oppbyggingen av rapporten	7
3	Norsk deltakelse i Schengensamarbeidet	8
3.1	Bakgrunn	8
3.2	Norges tilslutning til Schengenavtalen.....	9
3.3	Medvirkning i Schengensamarbeidet	9
3.3.1	Plikter og rettigheter.....	9
3.3.2	Deltakelse i beslutningsprosessen til Det europeiske råd.....	9
3.3.3	Deltakelse i Kommisjonens arbeid.....	10
3.3.4	Parlamentarikersamarbeid	10
3.3.5	Godkjenning av vedtak.....	11
3.3.6	Tolkninger og tvisteløsninger.....	11
3.3.7	Evaluering	11
3.4	Utfordringer for Norge i Schengensamarbeidet	11
3.4.1	Retten til å delta i videreutviklingen av Schengenregelverket.....	12
3.4.2	Avgrensningen av ”Schengenrelevans”	12
3.4.3	Konsekvenser av generelle endringer innenfor EU.....	13
3.4.4	Utvikling av nye IT- systemer.....	13
3.4.5	Faktiske muligheter til å øve innflytelse?	14
4	Visumsamarbeidet	15
4.1	En grunnpilar i Schengensamarbeidet	15
4.1.1	Regler for visum til Schengenland	15
4.1.2	Visum informasjonssystem	15
4.1.3	Konsulært samarbeid	15
4.2	Medvirkning i utviklingen av visumsamarbeidet.....	16
4.2.1	Utviklingstrekk.....	17
4.2.2	Visum i spenningsfeltet mellom innenriks - og utenrikspolitikk	18
4.2.3	Utfordringer knyttet til harmonisert gjennomføring	18
4.2.4	Personvern.....	19
5	Samordning mellom nasjonale aktører	20
5.1	Den formelle norske samordningsstrukturen	20
5.1.1	Spesialutvalget for Schengensaker.....	20
5.1.2	Koordineringsutvalget	20
5.1.3	Statssekretærmøtet	21
5.1.4	Vurdering av samordningsmekanismene	21
6	Organisering av visumsamarbeidet. Roller og oppgaver	22
6.1	JDs rolle.....	22

6.1.1	Organisering av visumarbeidet.....	22
6.1.2	Samarbeidet internt i JD	22
6.1.3	Arbeidsformer	23
6.1.4	Arbeidet mot Brussel.....	23
6.1.5	Rapportering.....	24
6.1.6	Utfordringer som opptar MFE.....	24
6.2	UDs rolle	25
6.2.1	Oppgaver og ansvarsfordeling	26
6.2.2	Utfordringer som opptar UD	26
6.3	UDIs rolle	27
6.3.1	Oppgavefordeling og internt samarbeid i UDI.....	27
6.3.2	Utfordringer som opptar UDI.....	28
6.4	De ulike aktørenes samarbeid med hverandre.....	28
6.4.1	Samarbeid mellom JD og UDI.....	28
6.4.2	Samarbeidet mellom JD og UD	29
6.4.3	Samarbeidet mellom UDI og UD.....	30
6.5	Samarbeidet i den norske delegasjonen til Visumarbeidsgruppen.....	31
6.5.1	Ulike roller og hensyn	31
6.5.2	Forankring av synspunkter og posisjoner.....	32
6.5.3	Overvåking og informasjon.....	32
6.5.4	Unik fagkompetanse.....	33
6.6	Utvikling i den norske strukturen.....	33
6.7	Samarbeid med migrasjonsråden	33
7	Oppsummering og drøfting	35
7.1	Hovedfunn.....	35
7.2	Utdyping av funn og forbedringspunkter	35
7.2.1	Manglende strategi	35
7.2.2	Behov for ny organisering av visumarbeidet?.....	36
7.2.3	Behov for ny påvirkningsstrategi?	36
7.2.4	Forankring, rapportering og påpeking av viktighet.....	38
7.2.5	Behov for styrket samhandling	38
7.2.6	Tilgang til møter om visumfrihet	39
7.3	Anbefalinger.....	39

Vedlegg:

I Oversikt over personer som er blitt intervjuet

II Referanseliste

1 Sammendrag

Difi har foretatt en gjennomgang av det nasjonale samarbeidet på visumområdet, knyttet til samhandlingen med EU innenfor rammen av Schengensamarbeidet.

Bakgrunn

Norge har vært tilsluttet Schengensamarbeidet siden 1996, gjennom en egen tilknytningsavtale. Samarbeidet var i utgangspunktet åpent bare for EUs medlemsland. Norge ønsket å tilslutte seg avtalen, for å unngå å gjeninnføre passkontroll mellom Norge og de andre nordiske land, da disse landene tok sikte på medlemskap i Schengensamarbeidet. Tilknytningsavtalen gir Norge rett og plikt til å iverksette hele Schengenregelverket, samt rett til å medvirke i videreutviklingen av Schengensamarbeidet gjennom drøftinger, men uten stemmerett i besluttede organer.

Schengenavtalen ble inngått i 1985, som en mellomstatlig avtale, mellom fem EU-land, og hadde som mål å bidra til utviklingen av det indre marked gjennom avskaffing av grensekontroll mellom avtalepartene. I dag er Schengensamarbeidet en integrert del av EUs samarbeid innenfor de justis- og innenrikspolitiske områdene. Prinsippene for grensekontroll er nedfelt i Lisboa-traktaten og Schengenregelverket inngår i fellesskapsretten.

Visumsamarbeidet er en av grunnpilarene i Schengensamarbeidet. Det omfatter utvikling og implementering av felles regelverk, utvikling av felles IT-baserte databaser, og konsulært samarbeid med andre schengenland om behandling av visumsøknader.

Justis- og beredskapsdepartementet (JD), Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utenriksdepartementet (UD) er de norske aktørene innenfor visumsamarbeidet. Ledere og medarbeidere fra disse institusjonene deltar i en rekke komiteer og arbeidsgrupper knyttet til Schengensamarbeidet, både i Europakommisjonen (Kommisjonen) og i Det europeiske råd (Rådet).

Norge har adgang til å delta i drøftinger i EU rådsstruktur. Dette er unikt for Schengensamarbeidet, og gir anledning til å medvirke mye lengre i EUs beslutningsprosess enn det som gjelder for EØS-avtalen. Deltakelsen innenfor Rådet skjer på alle nivåer, fra arbeidsgruppenivå til ministermøter. Deltakelsen omfatter imidlertid bare den delen av komitémøtene på de justis- og innenrikspolitiske områdene som tar opp saker med direkte relevans for Schengensamarbeidet. Disse sakene betegnes som "Schengenrelevante", og den delen av møtene hvor de Schengenrelevante sakene settes på dagsorden betegnes som møter i "Comité mixte", eller "Felleorganet", som er den norske betegnelsen.¹

¹ Kilde: *Håndbok i EU/EØS-arbeid*, Utenriksdepartementet, 2009

Hvilke saker som tas opp Fellesorganet avgjøres på grunnlag av bestemmelser i Tilknytningsavtalen, men i visse tilfeller har dette ført til ulike tolkninger i EU og hos norske myndigheter.²

Et spesielt problem har oppstått i tilknytning til medvirkning i drøftinger som omhandler visumfrihet og visumfasilitering for tredjeland. Felles visumpolitikk er en sentral forpliktelse innenfor Schengensamarbeidet, men fordi forhandlingene om visumfrihet faller inn under EUs utenrikspolitikk blir heller ikke drøfting av slike saker ikke tatt opp i Fellesorganet. Dette til tross for at disse sakene medfører direkte konsekvenser for Norge.

Full integrering av Schengensamarbeidet i EU, økt antall EU-land og vesentlige endringer i EUs planleggings- og beslutningsprosesser har gradvis endret rammebetingelsene for norsk medvirkning i visumsamarbeidet, men JD har hittil ikke foretatt vesentlige endringer i ressursinnsatsen eller organiseringen av visumarbeidet, som følge av dette. Difis gjennomgang har kartlagt og vurdert behovet for denne typen endringer.

Mål og problemstillinger

Målene for Difis gjennomgang har vært å:

- bidra til bedre organisering av og medvirkning i visumsamarbeidet innenfor Schengensamarbeidet
- avdekke mulige forbedringspunkter både innenfor den nasjonale organiseringen av visumsamarbeidet og i prosessene inn mot Schengensamarbeidets organer i EU
- peke på mulige tiltak for oppfølging av eventuelle forbedringspunkter

Hovedfunn

Difis undersøkelse viser

- at det norske arbeidet med visumområdet innenfor Schengensamarbeidet i alt vesentlig er godt ivaretatt, preget av god kontinuitet, høy fagkompetanse og engasjement hos alle de involverte, men at det finnes forbedringspunkter knyttet til strategiutforming, ressursbruk, organisering og samhandling mellom de ulike aktørene
- at de ulike nasjonale aktørene i visumsamarbeidet i alt vesentlig har en felles forståelse av oppgaver og utfordringer innen visumområdet, men de vektlegger ulike hensyn, på bakgrunn av sine respektive posisjoner
- at de endrede rammebetingelser, knyttet til generelle utviklingstrekk innenfor EU og til utviklingen på visumområdet, har gjort medvirkningen i visumarbeidet mer omfattende og arbeidskrevende.
- at Norge har spesielle utfordringer knyttet til medvirkning i arbeid med visumfrihet og visumfasilitering

Forbedringspunkter

² Kilder: *Håndbok i EU/EØS-arbeid*, Utenriksdepartementet, 2009 og *EØS-utvidelsen og endringer i EUs samarbeid på det justis- og innenrikspolitiske området*, Statskonsult, Rapport 2005:5

- JD har ingen samlet strategi for den norske medvirkningen i visumsamarbeidet innenfor Schengen, verken når det gjelder overordnede mål eller samhandlingen med EUs institusjoner
- Den norske organiseringen av visumarbeidet har ikke vært endret siden oppstarten i 1996. Visumarbeidet er organisatorisk sett lite integrert i arbeidet med tilgrensende saksområder i Innvandringsavdelingen, og har en sårbar bemanningssituasjon.
- Påvirkningsstrategien overfor EU er i liten grad blitt endret selv om EUs beslutningsprosesser er blitt mer komplekse.
- Kunnskapsinnhenting om utviklingen i EU foregår primært gjennom rapportering fra møter i Brussel. Det er behov for en mer helhetlig og analytisk utvikling av kunnskap, med vekt på tidlig identifisering av saker som kan komme til å bli viktige, og/eller krevende å følge opp.
- Det er behov for styrking av samhandlingen mellom de nasjonale institusjonene, med vekt på avklaringer av forventninger, åpenhet om forankring av synspunkter og posisjoner, og mer rom for kunnskapsutvikling og arbeid med strategiske og overordnede spørsmål

Anbefalinger

Difi anbefaler, på bakgrunn av dette:

- at JD utvikler en strategi for visumsamarbeidet, fortrinnsvis som en integrert del av JDs Europastrategi, og /eller andre sentrale plan- eller strategidokumenter. Strategien bør inneholde mål for hva JD ønsker å oppnå med sin medvirkning i visumsamarbeidet, samt hvilke kanaler og virkemidler som skal brukes for å nå de aktuelle målene.
- at den generelle strategien bør inneholde en påvirkningsstrategi som tar hensyn til utviklingen i EUs beslutningsprosesser. Det bør vurderes å spille en mer aktiv rolle i forhold til Kommisjonens og å starte uformelt arbeid mot Europaparlamentet.
- at problemet med tilgang til møter i Visumarbeidsgruppen når visumfrihet og visumfasilitering overfor tredjeland behandles tas opp gjennom offisielle kanaler
- at Innvandringsavdelingen involverer flere medarbeidere i visumarbeidet, for å motvirke sårbarhet, og for å øke kapasiteten til å følge utviklingen i EU
- at samarbeider mellom visumansvarlige medarbeidere på tilstøtende saksområder styrkes gjennom nye rutiner eller endret organisering, internt i de tre virksomhetene.
- at de norske deltakerne i Visumarbeidsgruppen styrker arbeidet med forankring av synspunkter og posisjoner i sine respektive virksomheter og synliggjøre hvordan felles posisjoner er blitt utviklet og eventuelt er blitt endret underveis
- at rapportering fra møtene i Visumarbeidsgruppens styrkes, med vekt på tidlig identifisering av viktige saker og oppfølgingspunkter, samtidig med at det utvikles andre former for informasjonsinnhenting og analyse enn det som er knyttet til selve rapportering

- at kommunikasjonen mellom de som er involvert i visumarbeidet styrkes, både internt i den enkelte virksomhet og virksomhetene i mellom, spesielt på områder hvor det finnes uavklarte forventninger om institusjonen i mellom.
- at migrasjonsråden bør brukes mer aktivt, blant annet i saken angående tilgang til møter om visumfrihet for tredjeland, samt til å skaffe informasjon som det ellers kan være vanskelig å få tak i for norske myndigheter.

2 Innledning

Difi har foretatt en gjennomgang av det nasjonale samarbeidet på visumområdet, knyttet til samhandlingen med EU innenfor rammen av Schengensamarbeidet. Oppdragsgiveren har vært Innvandringsavdelingen i JD.

2.1 Bakgrunn

Visumområdet reguleres av utlendingsloven og JD har forvaltningsansvaret for den norske visumpolitikken. Ansvar ivaretas av Migrasjons- og flyktningpolitisk enhet (MFE) innenfor Innvandringsavdelingen, og UDI er fagmyndighet for iverksetting av Utlendingsloven.

UD har både ordinært forvaltningsansvar for koordineringen av norske interesser overfor EU på visumområdet og administrativt ansvar for forvaltningsoppgaver knyttet til behandling av visumsøknader på utenriksstasjonene. Innenfor visumområdet arbeider utenriksstasjonene på grunnlag av generell instruks fra UDI. Både JD, UDI og UD deltar i arbeid knyttet til videreutvikling og gjennomføring av visumsamarbeidet innenfor beslutningsorganer i EU.

Det har vært en vesentlig utvikling på visumområdet innenfor Schengensamarbeidet de siste fem-seks årene, både når det gjelder etablering av nytt felles regelverk, utvikling av større felles IT-systemer for hele Schengenområdet, og etablering av avtaler om visumfasilitering eller visumfrihet for stadig nye tredjeland. EU har også gjennomgått store forandringer. Det er blitt flere medlemsland og beslutningssystemene er blitt endret. Europaparlamentet har fått mer innflytelse, og de Schengenrelaterte sakene er blitt mer integrert i større programmer og ”pakkeløsninger” innenfor de justis- og innenrikspolitiske områdene.

De ulike endringene har medført nye utfordringer for norsk forvaltning når det gjelder overvåking av utviklingen, medvirkning i beslutningsprosesser og oppfølgingen av regler og vedtak. Å møte disse utfordringene krever god tilgang på informasjon på alle stadier i de aktuelle prosessene, godt samspill mellom norske aktører og aktiv medvirkning innenfor Schengensamarbeidet på europeisk nivå.

Den nasjonale strukturen for arbeid med visumsaker har vært den samme siden starten i 1996. Bemanning innen visumfeltet er i liten grad blitt styrket og arbeidet med visumsaker er ikke blitt organisert på nye måter selv om saksmengden har økt og sakene er blitt mer komplekse. Det kan derfor reises spørsmål om gjeldende organisering og bruk av ressurser er i stand til å møte dagens utfordringer på en tilfredsstillende måte.

2.2 Mål og mandat

Målene for Difis gjennomgang av visumsamarbeidet innenfor Schengenavtalen har vært følgende:

Overordnet mål:

Å bidra til bedre organisering av den norske medvirkningen i visumsamarbeidet innenfor Schengenavtalen

Delmål:

- Å avdekke mulige forbedringspunkter både innenfor den nasjonale organiseringen av visumsamarbeidet og i prosessene inn mot Schengensamarbeidets organer i EU.
- Å peke på mulige tiltak for oppfølging av eventuelle forbedringspunkter.

2.3 Metode

Kartleggingen og analysen av de aktuelle problemstillingene bygger på data samlet inn fra skriftlige kilder³ og gjennom intervjuer.⁴

Det er blitt gjennomført intervjuer med ledere og nøkkelpersoner i JD, UD, og UDI. Den nåværende og en tidligere migrasjonsråd ved den norske delegasjonen til EU i Brussel er også blitt intervjuet.

Påvisning av forbedringspunkter og forslag til tiltak for å møte disse punktene bygger dels på synspunkter og forslag som er kommet fram gjennom intervjuene og dels på Difis egen analyse av resultatene fra kartleggingen.

De vesentligste oppgavene innenfor prosjektet har vært å kartlegge og analysere

- Norges deltakelse i Schengensamarbeidet på visumområdet identifisere begrunnelser for hvilke deler av EUs visumsamarbeid som faller inn under, eller utenfor, Schengensamarbeidet.
- informasjonstilgangen og påvirkningsmuligheter i saker som defineres som "non-Comix"⁵, men som har direkte konsekvenser for Norge
- faktiske påvirkningsmuligheter innenfor visumsamarbeidet og eksempler på norske myndigheters utnytting av disse mulighetene
- hvilke utfordringer Norge har på visumområdet, blant annet knyttet til Europaparlamentets medbestemmelse i EUs beslutningsprosess
- eksisterende informasjonsflyt og samhandlingsmønstre mellom de ulike nasjonale aktørene innenfor visumsamarbeidet
- hvordan de ulike aktørene identifiserer problemstillinger som viktige og sentrale, og hvordan de forankrer synspunkter og posisjoner i sine respektive organisasjoner

³ Se litteraturliste

⁴ Se oversikt over informanter

⁵"Non-Comix" er en betegnelse som brukes om saker som ikke blir tatt opp til drøfting når Norge og andre schengenassosierte land er med på møter i Rådsstrukturen., dvs. når det arbeides i "Comité mixte"(Fellesorganet).

Det har også vært en del av oppdraget å identifisere mulige forbedringspunkter innenfor de områdene som undersøkelsen omfatter, samt å foreslå tiltak på grunnlag av de funn som måtte bli gjort.

2.4 Oppbyggingen av rapporten

Rapporten er skrevet slik at den kan leses uten vesentlige forkunnskaper om Schengensamarbeidet, generelt, eller om den norske medvirkningen i visumsamarbeidet, som en del av dette. Det er derfor lagt vekt på å gi en generell innføring i disse temaene før beskrivelsen og drøftingen av de funn som er gjort i selve undersøkelsen.

Kapittel 3 gir, etter sammendraget i kapittel 1 og presentasjon av bakgrunn, mål og metode for undersøkelsen i kapittel 2, en kort beskrivelse av Schengensamarbeidets historie, samt en mer inngående presentasjonen av norsk tilslutning til, og medvirkning i Schengensamarbeidet. Presentasjonen inneholder også en beskrivelse av utfordringer Norge erfaringsmessig møter innenfor Schengensamarbeidet, basert både på skriftlige kilder og intervjuer innenfor denne undersøkelsen.

Kapittel 4 tar opp visumsamarbeidet innenfor Schengen, med hovedvekt på den norske medvirkningen.

Kapittel 5 beskriver den formelle samordning mellom ulike norske myndigheter knyttet til visumsamarbeidet

Kapittel 6 beskriver samarbeidet mellom de ulike norske aktørenes i visumsamarbeidet, med utgangspunkt i deres egne beskrivelser av roller, oppgaver og samarbeidsrelasjoner

Kapittel 7 inneholder presentasjon og analyse av funn, drøftinger og anbefalinger.

3 Norsk deltakelse i Schengensamarbeidet

3.1 Bakgrunn

Schengenavtalen, som ble inngått i 1985, var opprinnelig en ren mellomstatlig avtale mellom Tyskland, Frankrike, Nederland, Belgia og Luxembourg, fattet utenfor Det europeiske fellesskaps institusjoner,⁶ og utenfor fellesskapets lovgivning. Målet med avtalen var imidlertid å bidra til utviklingen av fellesskapets indre marked, gjennom oppheving av grensekontrollen mellom avtalepartene.

I 1990 ble Schengenavtalen fulgt opp av en gjennomføringskonvensjon, Schengenkonvensjonen. Konvensjonen regulerer alle de tiltakene som ble ansett for å være nødvendige for å kompensere for bortfallet av den indre grensekontroll. Disse tiltakene omfatter felles regler for kontroll av alle ytre grenser, *harmonisert visumpolitikk*, konsulært samarbeid, felles framgangsmåter for å fastslå hvilke land som har plikt til å behandle en asylsøknad, utvidet politi- og rettssamarbeid og et felles informasjonssystem til bruk for politi og grensekontrollmyndigheter. Schengenkonvensjonen trådte i kraft i 1995, og den etablerte en *eksekutivkomité* for implementering og utvikling av avtalen, bestående av representanter for alle avtalepartene.

Schengensamarbeidet utgjør i dag en integrert del av EUs samarbeid på de Justis - og innenrikspolitiske områdene. Prinsippene for grensekontroll, asyl og immigrasjon er nedfelt i Lisboatraktatens kapittel 2. Integreringen startet imidlertid allerede da Maastrichtavtalen trådte i kraft i 1993. EUs Justis- og innenrikssamarbeid ble da formalisert som en ”tredje søyle”⁷ innenfor EU-samarbeidet. Samarbeidet var imidlertid fortsatt av mellomstatlig karakter og ikke underlagt EUs ordinære beslutningsprosedyrer.

Da Amsterdamtraktaten trådte i kraft 1. mai 1999 ble det sivilrettslige samarbeidet og enkelte deler av samarbeidet på asyl- og innvandringsfeltet overført til søyle en, og underlagt medbestemmelsesprosedyren for Europaparlamentet. Politisamarbeidet forble i søyle tre. Visum ble overført til søyle en i 1999, men ble ikke underlagt medbestemmelsesprosedyren før i

⁶ Schengenavtalen er et eksempel på bruk av mellomstatlige avtaler på områder som ikke har ligget innenfor de til enhver tid gjeldende EF/EU-traktatene, men hvor det har vært sett som nødvendig å utvikle felles politikk og praksis. Europolsamarbeidet er et annet slikt eksempel.

⁷ Begrepet ”søyle” henviser til ulike samarbeidsområder og deres respektive beslutningsprosesser innenfor henholdsvis EF-traktaten og EU-traktaten. Beslutningene i ”søyle 2 og 3”, som omfatter henholdsvis utenrikspolitiske og politi- og strafferettslig samarbeid, var av tradisjonell mellomstatlig karakter og bygde i hovedsak på prinsippet om konsensus, mens beslutningene i ”søyle 1” ble fattet av EUs egne organer hvor hovedprinsippet i stadig flere saker er blitt flertallsvedtak. Da Lisboatraktaten trådte i kraft 1. desember 2009 ble søylestrukturen opphevet.

2004. Dette skjedde samtidig med at asyl og innvandring, eksklusive regler om lovlig innvandring, også ble underlagt denne prosedyren.

Da Schengensamarbeidet ble integrert i EU, gjennom Amsterdamtraktaten, ble virksomheten til Schengensamarbeidets eksekutivkomité overført til Det europeiske råd (Rådet) og Eksekutivkomiteens arbeidsgrupper ble omdannet til arbeidsgrupper under Rådet.

3.2 Norges tilslutning til Schengenavtalen

Selv om Schengensamarbeidet i utgangspunktet var en mellomstatlig avtale mellom fem EU -land, var det allikevel slik at bare EUs medlemsland kunne tas inn i som nye avtaleparter.⁸ Dette kunne ha ført til at passfriheten i Norden, som Norge deltok i, kunne ha falt bort da Sverige, Finland og Danmark sluttet seg til Schengensamarbeidet. Et felles nordisk engasjement i saken førte imidlertid til at Norge og Island i 1996 kunne undertegne en samarbeidsavtale med Schengenlandene, samtidig med at Danmark, Sverige og Finland undertegnet sine tiltredelsesavtaler til Schengenkonvensjonen.⁹

I Schengenprotokollen til Amsterdamtraktaten forpliktet EU-landene seg videre til å forhandle med Norge og Island om en avtale for videreføring av norsk og islandsk tilknytning til Schengensamarbeidet, innenfor rammen av EU. Den nye avtalen mellom Norge, Island og EU ble undertegnet i 1999, og Norge ble, sammen med de andre nordiske landene, operativt integrert i Schengensamarbeidet i 2001.¹⁰

3.3 Medvirkning i Schengensamarbeidet

3.3.1 Plikter og rettigheter

Tilknytningsavtalen mellom EU og Island og Norge gir disse landene rett og plikt til å iverksette hele Schengenregelverket og å ta i bruk Schengen Informasjonssystem (SIS). Regelverket omfatter politisamarbeid, rettslig samarbeid i straffesaker, visumsamarbeid, og personkontroll ved yttergrensene.

3.3.2 Deltakelse i beslutningsprosessen til Det europeiske råd

Tilknytningsavtalen gir også Norge og Island rett til å delta i utformingen av nye bestemmelser av betydning for gjennomføring, anvendelse og videreutvikling av Schengensamarbeidet. Avtalen har etablert et eget organ, Fellesorganet¹¹ (Comix)¹², hvor Norge kan delta i drøftinger som angår videreutviklingen av Schengensamarbeidet.

⁸ Jfr. Artikkel 140, *Konvensjon om gjennomføringen av Schengenavtalen av 14.juni 1985*

⁹ Kilde: *Schengensamarbeidets historie*. Justis- og politidepartementets hjemmeside. www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/innvandringspolitikk/ryddeliste/schengen-s...

¹⁰ Schengensamarbeidet er senere blitt utvidet ved at nye EU- medlemsland. Sveits og Liechtenstein også har fått slutte seg til.

¹¹ Jfr. tilknytningsavtalens Artikkel 3. Det vises også til *Håndbok i EU/EØS-arbeid, kap. 5.2.*

¹² ”Comix” er en forkortelse for ”Comité mixte”, som er den franske betegnelsen som brukes om Fellesorganet

Fellesorganet er ikke en separat enhet innenfor Rådets komitéstruktur. Det er Rådets møter på ulike nivåer, innenfor de justis- og innenrikspolitiske områdene som settes opp i såkalt "Fellesorganformat"¹³. I disse komiteene og arbeidsgruppene skilles det mellom saker som er schengenrelevante og de som ikke angår Schengensamarbeidet, og det er bare når arbeidsgruppene tar opp saker som er Schengenrelevante at de fungerer som Fellesorgan.

Fellesorganet møter på alle nivåer, inkludert ministernivå og det består av EUs medlemsland, Europakommisjonen (Kommisjonen) og de schengenassosierte landene, som i tillegg til Island og Norge i dag omfatter Liechtenstein og Sveits. Norge og de andre assosierte landene har *talerett* og deltar i drøftingene om *utformingen* av rettsakter, men har ikke stemmerett når det fattes vedtak. Norge har også mulighet til å sende inn skriftlige bidrag for å fremme sine synspunkter.

Fellesorganet skal informeres når Rådet forbereder regler eller tiltak som faller utenfor avtalens virkeområde, men som allikevel kan anses å ha betydning for Schengensamarbeidet, uten å være Schengenrelevant i streng forstand. Fellesorganet skal likeledes informeres om Schengenrelevant rettspraksis både fra EU-domstolen og Norske og Islandske domstoler, samt holdes orientert om hvordan norske og islandske myndigheter praktiserer Schengenregelverket.¹⁴

3.3.3 Deltakelse i Kommisjonens arbeid

Schengensamarbeidet er i dag underlagt Rådets og Europaparlamentets ordinære beslutningsprosedyrer. I kraft av dette er det Kommisjonen som utformer forslag til nye rettsakter. Ved utarbeidelse av forslag til nytt Schengenregelverk skal Kommisjonen innhente råd fra eksperter i Norge på samme måte som fra eksperter i EUs medlemsland¹⁵. I praksis skjer dette ved at saksbehandlere fra norske myndighetsorganer inviteres til å delta i komiteer og ekspertgrupper under Kommisjonens mens utarbeidelsen av forslag til rettsakter foregår.

Når Kommisjonen har utarbeidet forslag som er relevante for Schengensamarbeidet, og sender det til Rådet og Europaparlamentet skal det samtidig sendes kopi til Norge og Island.

3.3.4 Parlamentarikersamarbeid

I sluttakten til tilknytningsavtale åpnes det for *parlamentarikersamarbeid* i Schengensaker, mellom Norge, Island og Europaparlamentet, men dette er foreløpig ikke blitt utnyttet.¹⁶

¹³ Det vises til Håndbok i EU/EØS-arbeid, kap. 5.2.

¹⁴ Prosedyrereglen for arbeidet Felleorganet finnes i tilknytningsavtalen om deltakelse i Schengensamarbeidet mellom EU og Norge og Island.

¹⁵ Jfr. Artikkel 6 i Tilknytningsavtalen

¹⁶ Jfr. Meld. St. nr. 9 (2009-2010) *Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i europeisk perspektiv*.

3.3.5 Godkjenning av vedtak

Norge blir ikke bundet direkte av Schengenrelevante vedtak, fattet av EUs beslutningsorganer, men må på selvstendig grunnlag ta stilling til om vedtaket skal implementeres i Norge. Dersom Norge beslutter å unnlate å implementere et vedtak, skal dette tas opp i Fellesorganet. Dersom Fellesorganet ikke finner en løsning innen nitti dager vil tilknytningsavtalen opphøre tre måneder etter at nittidagersfristen er utløpt.

3.3.6 Tolkninger og tvisteløsninger

Det forutsettes at Schengenregelverket tolkes og anvendes mest mulig likt av det enkelte medlemsland. For EUs medlemsland er det Kommisjonen og EU-domstolen som behandler tvister i tilknytning til tolking og gjennomføring. For Norge skal slike tvister tas opp i Fellesorganet. Dersom tvisten ikke løses innen et visst tidsrom vil tilknytningsavtalen opphøre.

3.3.7 Evaluering

Rådsarbeidsgruppen *Schengen Evaluation Working Party* evaluerer iverksettingen av Schengenregelverket i det enkelte land. Alle sider ved praktiseringen av Schengenregelverket blir tatt opp i disse evalueringene. At det er medlemslandene selv som evaluerer hverandre blir ansett som viktig, da dette i tillegg til å kontrollere at Schengenregelverket blir overholdt, også er med på å skape tillit medlemslandene i mellom.

3.4 Utfordringer for Norge i Schengensamarbeidet

At Norge ikke er medlem av EU, gjør at Norge som Schengenland, bare har adgang til å delta i innledende faser av EUs beslutningsprosesser. Innenfor Kommisjonen og Rådet har Norge adgang til å delta i forberedende drøftinger før vedtak om nye schengenrelevante rettsakter fattes, men uten stemmerett.

Innenfor Europaparlamentet, som gjennom medbestemmelsesprosedyren har fått betydelig innflytelse også på de Schengenrelevante beslutningene, deltar ikke Norge på noe nivå.¹⁷ Parlamentet har imidlertid en utadvendt og åpen arbeidsform som gir gode muligheter for formidling av norske synspunkter gjennom uformelle kanaler.¹⁸

Ettersom Norge heller ikke har formell tilgang til å delta i fora som utvikler langsiktige strategiene for EUs politikk på de justis- og innenrikspolitiske områdene, er uformell påvirkning eneste mulighet også på dette nivået.

¹⁷ Tilknytningsavtalen åpner for parlamentarikersamarbeid innenfor rammen av avtalen, men et slikt samarbeid er foreløpig ikke blitt organisert. (Jfr kap.3.3.4) Innenfor rammen av EØS-avtalen er det til sammenlikning etablert et parlamentarikersamarbeid mellom EFTA og EU. Denne EØS-parlamentarikerkomiteen møtes to ganger i året. Komiteen diskuterer konkrete politiske saker og vedtar resolusjoner (Kilde: NOU 2012:2. *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU*)

¹⁸ Utenriksdepartementet har utarbeidet konkrete råd for informasjons- og påvirkningsarbeid overfor Europaparlamentet. *Håndbok i EU/EØS-arbeid, vedlegg 4*, Utenriksdepartementet, 2009.

3.4.1 Retten til å delta i videreutviklingen av Schengenregelverket

EU-landene la i sine interne drøftinger før forhandlingene med Norge og Island til grunn at videreutviklingen av enkelte deler av Schengenregelverket skulle kunne forbeholdes EU-landene selv. Norge og Island argumentert mot dette. De mente at avtalens prosedyrer for medvirkning i utviklingen av Schengenregelverket, av prinsipielle grunner, måtte gjelde for alle nye regler som *endret* eller *bygget på* vedlegg A eller B til avtalen, hvor det aktuelle regelverket var listet opp¹⁹. Tilknytningsavtalen sier ikke noe om regelverksutvikling som skal forbeholdes EU landene, men det finnes allikevel en utfordring knyttet til det å avgrense hvilke saker som er Schengenrelevante.

3.4.2 Avgrensningen av "Schengenrelevans"

Hovedregelen er at Norge og Island skal delta i utformingen av alle nye bestemmelser med betydning for gjennomføring, anvendelse og videreutvikling av Schengensamarbeidet. Det er imidlertid ikke alltid uproblematisk å avgjøre hvilke saker dette gjelder.²⁰ Eksempler på ulikhet i tolkninger av hva avtalen dekker har særlig gjort seg gjeldende innenfor utviklingen av det politi- og strafferettslige samarbeidet. EU har lagt seg på en restriktiv linje og i noen saker har dette ført til en snevrere tolkning enn det som har vært ønskelig for norske myndigheter.²¹ I noen saker er dette blitt løst ved at Norge har inngått nye, bilaterale avtaler på områder som etter EUs oppfatning ligger utenfor Schengensamarbeidet, men hvor Norge har hatt interesse av å delta

Avgrensningen av hvilke rettsakter og vedtak som er Schengenrelevante blir i utgangspunktet gjort av Kommisjonen når den sender over sine forslag til Rådet. Rådets juridiske tjeneste vurderer imidlertid også disse spørsmålene, og dersom det oppstår uenighet er det COREPER²² som tar den endelige avgjørelsen. Dersom Norge stiller seg kritisk til en avgjørelse om Schengenrelevans er det mulig å ta dette opp med Rådet og argumentere for en redefinering.

Det blir i slike saker argumentert på rent juridisk grunnlag, men dersom jussen er uklar vil det være rom for skjønn og tautrekking mellom ulike interessenter. For eksempel vurderte Kommisjonen i sitt opprinnelige forslag til nytt regelverk for utlevering av lovbrytere i EU-området som Schengenrelevant, men Rådet (COREPER) endret dette, og definerte det som ikke Schengenrelevant. Et eksempel med motsatt fortegn er forslaget om registrering

¹⁹ Jfr. St.prp. nr 50 (1998-99) Om samtykke til inngåelse av avtale mellom EU og Norge og Island, om tilslutning til Schengensamarbeidet, pkt. 2.6.4)

²⁰ Kilde: *Håndbok i EU/EØS- arbeid*, kap. 5.2. Utanriksdepartementet, 2009

²¹ Kilder: Meld. St. 9(2009 – 2010) *Norsk flyktning- og migrasjonspolitikk i et europeisk perspektiv*, Justis- og politidepartementet, og *Håndbok i EU/EØS-arbeid*, Utanriksdepartementet, 2009.

²² Betegnelsen COREPER refererer til det forberedende møtet før rådsmøtene hvor ministrene fra EUs medlemsland tar sine endelige beslutninger. COREPER er sammensatt av medlemslandenes faste utsendinger til EU. Når sakene er Schengenrelevante deltar også ambassadørene fra de assosierte landene.

av flypassasjerer. Det ble i utgangspunktet ikke definert som Schengenrelevant, men dette ble endret etter norsk initiativ.

3.4.3 Konsekvenser av generelle endringer innenfor EU

EU har gjennomgått vesentlige forandringer siden Norge sluttet seg til Schengensamarbeidet. Det er blitt flere medlemsland, traktatgrunnlaget er endret, det samarbeides på nye måter og Europaparlamentet har fått mer makt. Det er dessuten blitt en betydelig økning i antallet Schengenrelevante saker og det er blitt flere medarbeidere med ansvar for Schengensaker i Kommisjonen og Rådssekretariatet. Den totale saksmengden innenfor de justis- og innenrikspolitiske saksområdene har også økt betraktelig, slik at de sakene som har direkte tilknytning til Schengensamarbeidet får en mindre plass i det totale bildet.

Kommisjonen har fått en mer framtrædende rolle etter at Schengenregelverket ble en del av EUs regelverk på de justis- og innenrikspolitiske saksområdene. Kommisjonen fremmer nå forslag til nye rettsakter også innenfor de områdene som gjelder utvikling og videreføring av Schengenavtalen. Før Maastrichtavtalen trådte i kraft, og Schengensamarbeidet fortsatt var et rent mellomstatlig samarbeid, hadde medlemslandene en sterkere rolle. Eksekutivkomiteen eget sekretariat tok seg av alle faser i arbeidet, og Kommisjonen var bare observatør på møtene. Selve strukturen for samarbeidet var enklere og mer oversiktlig enn i dag.

EUs økte innsats innenfor de justis- og innenriksområdene har ikke bare ført til en stigning i antallet nye saker som angår Schengensamarbeidet. Tempoet i saksbehandlingen har også økt. Sakene er dessuten blitt mer integrert i større programmer som følges opp av ”pakker” av rettsakter og tiltak. Spørsmål som berører eller har relevans for schengensaker kommer på grunn av dette ikke lenger opp isolert, men i tilknytning til arbeid med mer omfattende problemstillinger. De to femårsplanene *Haagprogrammet*, som omfattet perioden 2005 - 2010 og oppfølgeren *Stocholmsprogrammet* som gjelder for 2010-2014 er eksempler på denne tilnærmingen. Målet med disse programmene er å fremme frihet, sikkerhet og rettssikkerhet i EU, og for å iverksette dette settes det i gang tiltak på områder som faller inn under Schengensamarbeidet, f eks grensekontroll, i kombinasjon med andre tiltak. Denne program- og ”pakketilnærmingen” har gjort det mer ressurskrevende å følge med på hvilke saker som kan ha relevans for Schengensamarbeidet, og hvilke konsekvenser iverksettingen av de ulike tiltakene vil kunne få for Norge og norsk forvaltning.

3.4.4 Utvikling av nye IT- systemer

Utvikling av IT- baserte databaser og kontrollsystemer, representerer også en utfordring innenfor Schengensamarbeidet. Det er både tids- og kostnadskrevende å ta del i slike ordninger og det kreves oppmerksomhet rettet mot tilpasninger til nasjonale IT- løsninger på et tidlig stadium. Godt samarbeid mellom medarbeidere med ansvar for henholdsvis regelverksutvikling, IT- utvikling, og budsjettering blir også særdeles viktig, både nasjonalt og i de aktuelle samarbeidsorganene innenfor EU. En ekstra utfordring ligger i at Europaparlamentets økte medbestemmelse medfører at utfallet av denne typen saker er blitt mer uforutsigbar enn før.

3.4.5 Faktiske muligheter til å øve innflytelse?

Muligheten til å delta både i komiteer og ekspertgrupper under Kommisjonen og i Fellesorganet innenfor Rådsstrukturen har erfaringsmessig gitt de norske aktørene gode muligheter til å medvirke i utformingen av forslag til nye rettsakter og andre tiltak. Norske myndighetsorganer kan komme med skriftlige og muntlige innspill på lik linje med EU-landene, og både JD, UD og UDI refererer til at de opplever å bli hørt når de presenterer sine synspunkter og argumenter.

Integreringen av Schengensamarbeidet i EUs justis – og innenrikspolitikk, og økt bruk av større programmer har ikke medført endringer i Norges formelle rettigheter til å medvirke i utformingen av Schengenrelevante beslutninger, men disse utviklingstrekkene synes likevel å ha betydning for den faktiske muligheten til å øve innflytelse.

Fellesorganet har i utgangspunktet vært det viktigste organet for medvirkning og innflytelse i Schengensakene, men JD opplever nå at flere premisser enn før nå blir lagt før sakene kommer opp i Fellesorganet. Overordnede mål og prinsipper blir utviklet i tilknytning til utformingen programmene på de justis- og innenrikspolitiske områdene og Norge deltar ikke i de fora hvor dette foregår. Dette gjør det vanskelig å få tidlig nok informasjon om hva som kan bli viktig eller omstridt, og som vil kunne kreve politisk oppmerksomhet.

Europaparlamentets styrkede rett til medbestemmelse har økt uforutsigbarheten i EUs beslutningsprosess, generelt sett, men Norge, som ikke selv sitter i parlamentet, blir sterkere rammet av dette enn EUs medlemsland. Innflytelse på parlamentets arbeid fra norsk side kan bare oppnås gjennom uformell påvirkning.

4 Visumsamarbeidet

4.1 En grunnpilar i Schengensamarbeidet

Visumsamarbeidet er en av grunnpilarene innenfor Schengensamarbeidet, da visum er et vesentlig virkemiddel i kontrollen av yttergrensene. Den fysiske kontrollen av de reisende på grenseovergangene er regulert i et eget felles regelverk: *Schengen Borders Code*. (Grenseforordningen). En tredjelandsborger skal kontrolleres mot nasjonale registre og Schengen informasjonssystem (SIS), for å se om vilkårene for å kunne reise inn i Schengenområdet er oppfylt, f.eks. i form av gyldig visum. Det er utviklet et felles Schengenvisum som gjelder for innreise til alle Schengenlandene.

4.1.1 Regler for visum til Schengenland

Reglene for visumsamarbeidet finnes i *Visa Code* (Visumforordningen). Visumforordningen ble vedtatt i 2009. Den kodifiserer tidligere regelverk og praksis på visumområdet, men inneholder også nye regler, bl.a. om bruken av Visum informasjonssystemet (VIS). Visumforordningen bidrar på denne måten til en ytterligere harmonisering av visumpolitikken innenfor Schengenområdet.

Det felles visumregelverket omfatter borgere fra visumpliktige tredjeland, som ønsker å reise inn i Schengenområdet og oppholde seg der i maksimum 90 dager i løpet av en seks måneders periode. Opphold ut over dette er et nasjonalt anliggende. Det finnes en felles liste for hvilke land som trenger visum for å komme inn i et Schengenland og hvilke land som har visumfrihet. Hvilke land som til enhver tid skal stå på listen endres i samsvar med EUs visumpolitikk. Norge er på sin side forpliktet til å følge denne visumpolitikken.

4.1.2 Visum informasjonssystem

Visum informasjonssystem (VIS) er en sentral database hvor landene i Schengensamarbeidet skal lagre personopplysninger, fingeravtrykk og digitalt bilde av alle visumsøkere. Alle Schengenlandene får tilgang til den informasjon som ligger i databasen, i tilknytning til behandlingen av visumsøknader, grensekontroll og identifisering. Politimyndigheter med ansvar for å forebygge, etterforske eller oppklare terrorhandlinger eller annen alvorlig kriminalitet, kan også gis tilgang til opplysningene i databasen, på nærmere gitte vilkår. Bruken av VIS ble iverksatt i første region, Nord Afrika, høsten 2011.²³

4.1.3 Konsulært samarbeid

Lokalt, konsulært samarbeid er en grunnpilar innen Schengensamarbeidet. Det har som siktemål å fremme harmonisert visumpraksis mellom medlemslandenes utenriksstasjoner. Visumsamarbeidet omfatter også konsulært samarbeid basert på avtaler, slik som representasjonsavtaler og avtaler om å behandle visumsøknader for hverandre. EUs medlemsland utvikler det øvrige konsulære samarbeidet i større bredde, men Norge deltar ikke i dette, da det faller inn

²³ Kilder: Ot.prp.nr.36 (2008 – 2009) og *Arbeidsprogrammet for EU/EØS-saker 2011/2012*, Utenriksdepartementet 2011.

under EU- landenes samarbeid om felles utenrikstjeneste.²⁴ Den norske regjeringen vil følge utviklingen i EU nøye og løpende vurdere behovet og muligheten for en eventuell formell tilknytning til EUs samarbeid på dette området.²⁵

4.2 Medvirkning i utviklingen av visumsamarbeidet

Hovedansvaret for oppfølgingen av rettsutviklingen på visumområdet ivaretas av Innvandringsavdeling i JD. Avdelingen har ansvar for samhandlingen mot EU når det gjelder de Schengenrelevante visumsakene, og deltar jevnlig i ulike samarbeidsfora i Brussel. Det samme gjør visumansvarlige UDI og UD.

Deltakelsen foregår på ulike nivå innenfor Fellesorganet. Hovedinnsatsen når det gjelder regelverksutvikling foregår innenfor *Visa Working Party* (Visumarbeidsgruppen), som er en arbeidsgruppe på ekspertnivå, og som settes i fellesorganformat når den behandler Schengenrelevante saker.

Innvandringsavdelingen deltar også i arbeidsgrupper og komiteer under Kommisjonen, både når det forberedes utkast til nytt regelverk og når det arbeides med implementering av allerede vedtatt regelverk. Kommisjonens *Committee on Immigration and Asylum* (CIA) har ansvar for forberedelser av visumrettsakter som ett av sine arbeidsområder og Norge inviteres til å delta når saker defineres som schengenrelevante. Både Innvandringsavdelingen og Migrasjonsråden har deltatt på møter i CIA.

Visa Committee er en komitologikomité²⁶ som arbeider med implementering av Visumforordningen.²⁷ Her er UDI og UD faste deltakere, grunnet at det er disse virksomhetene som har ansvar for håndhevingen av Visumforordningen. JD, ved Innvandringsavdelingen, er fast representert i *Friendes of VIS*, en uformell

²⁴ Kilde: *Schengen – og Dublinsamarbeidet*. Informasjon på Justis- og politidepartementets hjemmeside. www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/invandringspolitikk/midtspalte/schengen--

²⁵ Jfr. Meld. St. 12 (2010 – 2011) *Bistand til nordmenn i utlandet*, Utenriksdepartementet

²⁶ ”Komitologikomité” er et begrep som anvendes for å betegne komiteer, bestående av nasjonale representanter som Kommisjonen bruker i sitt arbeid med å utforme supplerende regelverk (jfr. EFTA Bulletin, 1 -2009), på områder hvor den har delegert myndighet til å fatte slike beslutninger. På norsk kalles komiteene også forvaltningskomiteer. Det finnes flere ulike typer komitologikomiteer, og prosedyrene for hvordan de skal arbeide og ta sine beslutninger har gjennomgått flere revisjoner. Den siste, og mest radikale, fant sted i tilknytning til ikrafttreddelsen av Lisboa-traktaten

Betegnelsen ”komitologi”, dvs. ”læren om komiteene” var opprinnelig et slaguttrykk som ble brukt for å karakterisere den kunnskapen som var nødvendig for å forstå komiteenes plass i EUs beslutningssystem, og å beherske de ferdighetene som var nødvendige for å kunne øve innflytelse innenfor komitésystemet.

²⁷ Norge deltok først til 2008/2009 i komitologikomiteer i tilknytning til Schengensamarbeidet på grunnlag av en brevveksling relatert til Tilknytningsavtalen, men det er nå forhandlet fram en generell ordning som sikrer at de schengenassosierte landene kan delta i alle komitologiprosedyrer for Schengenregelverket. Avtalen ble signert i september 2011.

ad hoc gruppe som er opprette for å forberede bruken av VIS.²⁸ Gruppen består av Kommisjonen, EUs formannskapsland og nasjonale representanter fra Schengenlandene.

Det finnes forøvrig mange ulike komiteer og arbeidsgrupper som tar seg av teknisk pregede oppgaver, slik som IT-løsninger og utforming av reisedokumenter. Slike grupper finnes både i rådsstrukturen og under Kommisjonen. Både JD og UDI deltar i disse gruppene. UDI deltar i flere grupper som arbeider med utforming av tekniske løsninger og reisedokumenter.

4.2.1 Utviklingstrekk

Innvandringsavdelingen refererer til at samarbeidet med EU innenfor visumområdet i alt vesentlig har fungert tilfredsstillende helt siden 1996, men det pekes samtidig både på de utfordringer som er kommet i kjølvannet av de generelle endringene i EU, og på følgene av utviklingstrekk som er spesielle for visumsområdet. Det vises særskilt til konsekvensene av at visumsakene, som andre schengensaker, er blitt mer integrert i større program- og pakkøløsninger. Den mer langvarige og uforutsigbare beslutningsprosessen knyttet til Europaparlamentets medbestemmelsesprosedyre sies også å ha skapt en ny og mer krevende situasjon på visumområdet

Disse utviklingstrekkene har ikke bare ført til at det oppleves som vanskeligere å holde seg godt nok orientert til å kunne medvirke effektivt på møter i Brussel. Det oppleves det også som mer krevende enn før å gjennomføre en forsvarlig nasjonal oppfølging av de vedtakene som blir fattet, ikke minst når det gjelder beregning av kostnader. Følgene av den mer langvarige og uforutsigbare beslutningsprosessen blir tydelig illustreres gjennom to eksempler:

Arbeidet med utviklingen av VIS startet i 2004 og planen var i utgangspunktet at systemet skulle være ferdig i 2007. Framdriften ble forsinket med halvannet år både grunnet samspillet med Europaparlamentet og nye innspill fra medlemslandene under behandlingen i Rådet. De endringsforslagene som ble gjort underveis førte til en økt kostnadsramme for IT-løsningen som skulle knyttes til systemet.

Behandlingen av kommisjonens utkast til Returdirektivet²⁹ tok tre år. Utkastet ble gjenstand for langvarige behandlinger både innen Rådet og mellom Rådet og parlamentet i perioden 2005 – 2008. Det endelige resultatet ble et kompromiss som lå langt unna det opprinnelige forslaget.

²⁸ Denne gruppen er blant annet opprettet for å få med Politiet i forberedelsene til bruken VIS. Gruppens primære oppgave er imidlertid å se til at forberedelsene til å ta i bruk VIS følger den oppsatte planen i medlemslandene.

²⁹ Returdirektivet (Direktiv 2008/115/EF) omhandler felles standarder og prosedyrer i EUs medlemsland, for tredjelandsborgere med ulovlig opphold. Rettsakten er definert som schengenrelevant da den faller inn under grensesamarbeidet. Direktivet er vedtatt innlemmet i norsk lov.

4.2.2 Visum i spenningsfeltet mellom innenriks - og utenrikspolitikk

Innenfor visumområdet finnes en spesiell utfordring knyttet til avgrensning av hvilke saker som blir tatt opp i Fellesorganet. Utfordringen opptrer i tilknytning til forhandling om visumfrihet og visumfasilitering for nye tredjeland. Slike spørsmål regnes som en del av EUs utenrikspolitikk, men ettersom Norge, gjennom Tilknytningsavtalen, er bundet til å føre den samme visumpolitikken som de øvrige Schengenlandene, medfører slike forhandlinger også direkte konsekvenser for Norge. Grunnet at disse sakene regnes som utenrikspolitiske medvirker Norge som hovedregel ikke når de drøftes i Visumarbeidsgruppen, men det gis en kort, muntlig orientering om drøftingene på fellesorgandelen av møtene i Visumarbeidsgruppen.

Norge, som Schengenland, får grunnet denne praksisen ikke tilgang til den samme informasjon om utviklingen av visumsamarbeidet som EUs medlemsland. Både JD, UDI og UD peker på det uheldige i dette, og peker i tillegg på at de andre Schengenlandene kan gå glipp av relevant informasjon som Norge i enkelte tilfeller kan være alene om å inneha.

Kommisjonen har uttrykt forståelse for de assosierte landenes behov for å være tilstede som observatører når saker angående visumforhandlingene med tredjeland behandles. Kommisjonen har imidlertid ikke det siste ordet når det gjelder fortolkningen av Norges rett til å delta i de aktuelle møtene. Den endelige beslutningsmyndigheten ligger hos det til enhver tid sittende formannskap i Rådet.

Praksisen knyttet til norsk tilstedeværelse på de aktuelle møtene har ikke alltid vært den samme. De norske aktørene refererer til tidligere praksis hvor de norske ekspertene fikk være observatører under drøftingene. Som bakgrunn for endringen i praksis nevnes blant annet at et formannskapsland for noen år tilbake fikk gjort en formell avklaring av hvilke rettigheter assosierte land faktisk har på dette området.³⁰

Lederen for den norske delegasjonen til Visumarbeidsgruppen har rapportert tjenestevei om problemene knyttet til visumforhandlingene og MEFs leder og Migrasjonsråden ved Den norske delegasjonen til EU har tatt saken opp på et bilateralt møte med Kommisjonen. Som følge av denne henvendelsen er det kommet på plass en ny ordning med bilaterale konsultasjoner med Kommisjonen om EUs visumforhandlinger.

4.2.3 Utfordringer knyttet til harmonisert gjennomføring

Schengensamarbeidet forutsetter at deltakerlandene tolker og anvender felles regelverk likt. På visumområdet representerer målsettingen om harmonisering en spesiell utfordring. Alle Schengenlandene er underlagt det samme regelverket for behandling av visumsøknader og målsettingen er at de ulike landenes praksis skal være så ensartet som mulig. Reglene gir imidlertid gir

³⁰ Disse opplysningene kom fram i intervju med UD

stort rom for skjønn. Å harmonisere skjønnet er en stor utfordring, men særdeles viktig. Ensartet praksis er en forutsetning for å kunne avverge *visa shopping*, dvs. at en søker går til den utenriksstasjonen som antas å ha den mest romslige behandlingen av visumsøknadene. Schengenlandene er forpliktet til å samarbeide om å finne en felles praksis avhengig av de lokale forhold, men dette kan være en utfordring.

Det antas at bruken av VIS, som blant annet skal benytte biometri i tilknytning til identifisering, vil kunne gi grunnlag for en mer harmonisert visumpraksis. Dette systemet vil gi alle Schengenland tilgang til den samme informasjon om samtlige visumsøkere. Det grunnlaget for skjønn som ligger i regelverket, vil imidlertid ikke falle bort. Det vil bare kunne utøves på grunnlag av flere og sikrere opplysninger om søkerne.

4.2.4 Personvern

Som for hele utlendingsfeltet, berører også hensynet til personvern visumfeltet, ikke minst når det gjelder opprettingen og bruk av databaser som lagrer personopplysninger. Dette fikk stor oppmerksomhet under arbeidet med å opprette VIS. De virksomhetene som har adgang til å samle inn og lagre personopplysningene i VIS må ha egen databehandleravtale med UDI, som har konsesjon fra Datatilsynet for behandling av personopplysninger innenfor utlendingsfeltet. Utlendingsloven regulerer hvilke myndigheter som har adgang til å bruke VIS.

5 Samordning mellom nasjonale aktører

JD, UDI og UDI er de sentrale norske aktørene innenfor visumsamarbeidet. I hver av disse virksomhetene er det flere enheter som har ansvar knyttet til dette området. Dette skaper både horisontale og vertikale samordningsbehov innenfor virksomhetene og et behov for horisontalt samarbeid virksomhetene imellom.

Samarbeidet forgår både gjennom samordningsorganene for Schengensaker, gjennom etatsstyring, slik som JDs styring av UDI, gjennom formelle rutiner for saksbehandling i og mellom de aktuelle departementene, og gjennom samarbeidsformer som er særegne for visumområdet, slik som å delta sammen på møter i Fellesorganet. Uformelt samarbeid har også vesentlig betydning.

5.1 Den formelle norske samordningsstrukturen

Det finnes en formell samordningsstruktur for Schengensaker i norsk forvaltning, etter mønster fra den strukturen som gjelder for EØS-saker. Schengenstrukturen består av Spesialutvalget for Schengensaker, Koordineringsutvalget for Schengensaker og et Statssekretærmøte.

5.1.1 Spesialutvalget for Schengensaker

Spesialutvalget for Schengensaker ledes av Internasjonalt sekretariat i JD³¹. De som deltar i utvalget er medarbeidere fra Politiavdelingen, Innvandringsavdelingen og deres respektive underliggende organer: Politidirektoratet og UDI. UD og Finansdepartementet inviteres alltid til møtene og andre instanser inviteres avhengig av dagsorden. Forsvarsdepartementet deltar ofte. Spesialutvalget for Schengensaker har kun få møter i året.

Utvalget har som mandat å utarbeide Schengennotater i tilknytning til arbeidet med nye schengenrelevante rettsakter. Notatene skal utarbeides i flere faser, slik som EØS-notatene, men de skal ikke vedtas av spesialutvalget, slik som EØS-notatene. Schengennotater skal til politisk klarering. Det finnes foreløpig ingen database for Schengen-notatene, slik som for EØS-notatene, men det er et uttalt mål at en slik database skal opprettes.

Spesialutvalget er et viktig forum for overordnet gjensidig erfaringsutveksling, men det fører i liten grad substansielle diskusjoner. Eventuelle uenigheter knyttet til standpunkter i konkrete saker er gjerne blitt ryddet av veien på tidlige stadier, gjennom formelle og uformell kontakt mellom impliserte parter.

5.1.2 Koordineringsutvalget

Koordineringsutvalget for Schengen kalles inn etter behov, ca. to til tre ganger i halvåret. Her arbeides det på et mer strategisk nivå enn i spesialutvalget. Utvalget ledes av ekspedisjonssjefen for UD's avdeling for Europa og handel. Avhengig av dagsorden deltar også UD's Rettsavdeling og Serviceavdeling. Fra JD deltar som regel Internasjonalt sekretariat og Innvandringsavdelingen.

³¹ Internasjonalt sekretariat (INT) er et stabsorgan som blant har koordinerende ansvar for internasjonale saker som berører flere avdelinger i JD.

Øvrige avdelinger som arbeider med Schengensaker deltar etter behov. Migrasjons- og justisrådene og ambassadøren ved den norske delegasjonen til EU i Brussel deltar på telefon.

5.1.3 Statssekretærmøtet

Statssekretærmøtet berammes etter behov, en til to ganger i året, ofte i tilknytning til at justis- og migrasjonsrådene er hjemme fra Brussel. Det er JD og UD som deltar på møtene. Enkeltsaker tas opp, men det er for det meste policysaker som diskuteres. Møtene brukes også mye til ren orientering.

5.1.4 Vurdering av samordningsmekanismene

De impliserte partene oppfatter at den formelle samordningsstrukturen fungerer godt. Den eneste innvendingen som nevnes er at det kunne vært hensiktsmessig med hyppigere møter i spesialutvalget. Mye av den vesentlige samordningen foregår imidlertid uformelt, før sakene tas inn i disse formelle organene.

6 Organisering av visumsamarbeidet. Roller og oppgaver

6.1 JDs rolle

Visum er et viktig saksområde for Innvandringsavdelingen i JD. Avdelingen har ansvar både for å delta i regelverksutvikling og for å følge med på arbeidet med IT-baserte systemer innenfor visumområdet. Avdelingen har også etatsstyringsansvar for UDI, som er iverksettende myndighet på utlendingsfeltet, inkludert visum.

MFE er den enheten i Innvandringsavdelingen som har hovedansvaret for visumarbeidet i. Enheten har ansvar for alle saker knyttet til norsk flyktning- og migrasjonspolitikk, globalt og på europeisk nivå. Koordinering av Innvandringsavdelingens arbeid mot EU, inkludert Schengensamarbeidet, inngår i dette. Visumarbeidet ivaretas innenfor denne rammen.

En egen faggruppe for Europaspørsmål innenfor MFE har ansvar for å følge med på hva som foregår i de ulike komiteene og arbeidsgruppene innenfor EUs organer.

6.1.1 Organisering av visumarbeidet

Visumområdet framstår som et smalt og relativt sett teknisk preget område som det trengs spesialisert ekspertise for å kunne ivareta. Bare et fåtall personer er direkte involvert dette arbeidet, og denne organiseringen har vært den samme over lang tid. Både Innvandringsavdelingens ledelse, JDs Internasjonalt sekretariat og migrasjonsråden i Norges delegasjon til EU anser arbeidet på visumområdet som tilfredsstillende i varetatt innenfor dagens organisering. MEF erfarer imidlertid på sin side, at det er oppstått et behov for å vurdere om visumarbeidet burde ivaretas innenfor en videre organisatorisk ramme. Dette behovet er kommet som følge av at utviklingen innenfor det justis- og innenrikspolitiske området i større grad enn før gjør at visumsakene kommer opp som en integrert del av større sakskomplekser.

6.1.2 Samarbeidet internt i JD

Visumfeltet har berøringspunkter med politisamarbeidet, som dels ivaretas av Politiavdelingen og dels av stabsenheten Internasjonalt sekretariat (INT). Innvandringsavdelingen samarbeider med disse enhetene etter behov. Politiavdelingen refererer til at den tidligere hadde jevnlig kontakt med Innvandringsavdelingen i spørsmål som berørte visa, uten at dette var knyttet til faste rutiner. Mye av Politiavdelingens arbeid med Schengensaker er nå flyttet over til INT, og sekretariatet har hittil ikke hatt særlig mye befatning med visumsakene. INT oppfatter at Innvandringsavdelingens fagkompetansen på visumområdet er meget god og at INT bare har en rolle på dette området i de tilfellene hvor visumsaker eventuelt skal koordineres med andre saker, overfor politisk ledelse.

MFE samarbeider med andre enheter i avdelingen, etter behov, uten at det er faste samarbeidsstrukturer. I utgangspunktet ble det f. eks. arbeidet relativt separat med juridiske og tekniske sider knyttet til visumsamarbeidet, men

arbeidet med utviklingen av VIS skapte et behov for styrking av samarbeid mellom disse to fagområdene.

6.1.3 Arbeidsformer

Arbeidsformene i Innvandringsavdelingen følger en tradisjonell departementsstruktur. Den enkelte medarbeider har sitt avgrensede saksfelt, og rapporterer oppover, dels etter faste rutiner, f.eks. i tilknytning til budsjettprosessen, og dels etter opplevde behov. Saksbehandlerne har, etter vanlig departementsskikk, ansvar for å se når en sak bør løftes opp i systemet for behandling på høyere nivå eller for politisk avklaring. Saksbehandlerne har også ansvar for å vurdere om en sak krever samarbeid med andre medarbeidere eller enheter, i eller utenfor eget departement. Denne strukturen preger også visumarbeidet innenfor MFE.

Det har vært sammenhengende kontinuitet i ledelsen og det faglige arbeid knyttet til visum siden oppstarten i 1996, da den første tilknytningsavtalen til Schengensamarbeidet ble undertegnet. Innvandringsavdelingens ledelse var, etter eget sigende, til å begynne med mer direkte involvert i det løpende arbeidet. I dag ivaretas det løpende arbeidet på saksbehandlernivå, i tråd med departementets rådende arbeidsform. Én saksbehandler har hovedansvaret for arbeidsområdet og varsler oppover i systemet når det er behov for det.

6.1.4 Arbeidet mot Brussel

JD har rollen som hovedtalsmann for de norske interessene på møtene innenfor Fellesorganet, hvor UDI og UD også er representert. De ulike nasjonale aktørene har, ut fra sin organisasjonstilhørighet ulike hensyn å ivareta, men de legger alle vekt på å være godt samordnet før møter i Brussel.

I arbeidet mot Brussel er det avgjørende at de ulike deltakerne identifiserer viktige saker tidligst mulig og sørger for god forankring av sine standpunkter i egen organisasjon. Korte tidsfrister og omfattende dokumenter, ofte sendt ut på et sent tidspunkt, kan gjøre dette til en krevende oppgave. Økt saksmengde og visumsakenes tettere integrering i større sakskomplekser har gjort sitt til at utfordringene på disse områdene er blitt større i de senere år.

Det har helt fra starten av primært vært satset på å øve innflytelse på alle nivå innenfor Fellesorganet. Det er en omforent oppfatning hos de norske aktørene at den beste måten å oppnå innflytelse på er å komme med gode innspill, både når det gjelder å forsvare nasjonale interesser og for å finne gode fellesskapsløsninger. I tillegg til å delta i drøftingene er det også god anledning til å komme med skriftlige innspill. Den generelle erfaringen er at det ikke er vanskelig å bli hørt i Fellesorganet dersom man gjør et grundig arbeid og har gode argumenter. Den norske deltakelsen i arbeidet med VIS nevnes som et eksempel på dette. Da ble det satset både på å være aktiv i tekniske grupper, hvor systemet ble utviklet, og i arbeidet med regelverksutviklingen og dette ga ønskede resultater.

Selv om Fellesorganet fortsatt blir opplevd som det viktigste organet for informasjon og medvirkning, erkjennes det samtidig at mange premisser i dag legges før sakene kommer opp i dette forumet. Dersom Norge kommer for sent

på banen blir det vanskelig å påvirke nye rettsakters retning og innhold, og den nasjonale iverksettingen kan også bli forsinket grunnet manglende kunnskap om hva som er på trappene. Det blir derfor viktig å medvirke fra starten.

Medvirkning fra starten er avhengig av at det også tas i bruk andre kanaler for informasjonsinnhenting og påvirkning enn Fellesorganet. Disse kanalene kan være både formelle og uformelle. En tidligere migrasjonsråd viser for eksempel til at Norge gjennom aktiv, uformell innsats i forkant av utarbeidelsen av Stocholmprogrammet³², fikk mulighet til å være med på å påvirke programmets hovedretning. Dette foregikk, helt konkret, gjennom et direkte møte mellom en norsk statssekretær og det svenske formannskapet til EU, høsten 2009.

Tilknytningsavtalen gir anledning til å medvirke i drøftinger ikke bare i Fellesorganet, men også i komiteer og arbeidsgrupper under Kommisjonen³³. Dette er viktige arenaer for innspill av synspunkter før utkast til rettsakter utformes og legges fram for Rådet. MFE viser til at aktiviteten innenfor Kommisjonens komitéstruktur ikke har vært like omfattende som medvirkningen i Fellesorganet, men påpeker samtidig at Kommisjonen først i de senere år har opprettet ekspertgrupper for lovforberedende arbeid på visumområdet, og at møtehyppigheten derfor har vært mye mindre enn i Fellesorganet. Det er blitt gitt skriftlige innspill til Kommisjonen når det har vært behov for det, og det understrekes at også Kommisjonen jevnt over er lydhør overfor norske synspunkter.

6.1.5 Rapportering

Regjeringens retningslinjer for arbeidet med EØS- og Schengensaker forutsetter at fagdepartementene skal utarbeide såkalte Schengennotater etter mønster av EØS-notatene.³⁴ MFE følger malen for slike notater, men databasen er foreløpig ikke opprettet. Informasjonen om utviklingen i de enkelte sakene finnes for øvrig også i referatene fra møtene i Visumarbeidsgruppen.

6.1.6 Utfordringer som opptar MFE

MFE ser utfordringer spesielt knyttet til

- at den generelle utviklingen innenfor EU har gjort medvirkningen i Schengensamarbeidet mer krevende, både faglig og ressursmessig, og at det derfor har oppstått behov for mer breddekompetanse og kapasitet til å se visumområdet i relasjon til andre politikkområder, mer tid til overvåkning av det som skjer i EU, og til løpende dialog med

³²Stocholmsprogrammet er EUs tredje langtidsprogram for justis- og innerikssamarbeid i Europa (2010- 2014).

³³ Jfr. tilknytningsavtalens Art.6.

³⁴ Disse notatene skal være et strategisk verktøy for arbeidet overfor EU. De skal samle løpende informasjon om de aktuelle sakenes utvikling og status innenfor EUs beslutningsprosess. De skal videre inneholde norske vurderinger og norsk posisjon i de aktuelle sakene, samt vurdering av hvordan eventuelle rettsakter skal implementeres i Norge. Skrivningen av slike notater skal starte tidligst mulig i den fasen hvor regelverket forberedes, og siden oppdateres underveis

budsjettansvarlige og ansvarlige for IKT- faglige spørsmål der det er aktuelt.

- at visumarbeidet, som følge av utviklingen, kanskje bør organiseres på en måte som styrker integreringen med tilgrensende fagområder i Innvandringsavdelingen
- at posisjoner som skal presenteres på møter i Brussel bør være godt forankret i ledelsen i de enkelte virksomhetene, og at prosessen rundt avklaringen av posisjonene må være mest mulig gjennomsluktig.
- at rapporteringen fra møtene i ulike Schengenfora bør sette sakene inn i større sammenhenger, og peke ut oppfølgingspunkter på et tidligst mulig stadium.
- at det er viktig å få norsk utvikling av IT-systemer innenfor norsk utlendingsforvaltning til å falle sammen med teknologiutviklingen innenfor EU. Hensynet til europeisk harmonisering må settes på dagsorden allerede ved oppstarten av nye, nasjonale prosjekter, og at norske løsninger gjøres tidlig kjent på den europeiske arena, slik at kunnskap om dette kan bli tatt med i betraktningen i utviklingen av fellesløsningene.
- At UD, JD og UDI har et økt behov for å diskutere problemstillinger på et overordnet og strategisk nivå
- at begrensningene i muligheten til å være til stede på møter i Rådsstrukturen, når visumfrihet og visumfasilitering overfor tredjeland drøftes, er en ulempe for norsk oppfølging av forpliktelsen til å føre en felles visumpolitikk innenfor Schengensamarbeidet.
- At Europaparlamentets økte medbestemmelse i EUs beslutningsprosess har skapt større uforutsigbarhet om utfallet av saker, og at Innvandringsavdelingen som følge av dette trenger å styrke informasjonsinnhenting og arbeidet med påvirkning av parlamentets beslutninger

6.2 UDs rolle

Som ansvarlig for utenrikspolitikken og som bindeledd mellom Norge, andre stater og internasjonale organisasjoner ivaretar UD både koordineringen av norske interesser overfor EUs organer, og bilaterale relasjoner til enkeltland.

UD har videre et administrativt ansvar for forvaltningsoppgaver knyttet til behandling av visumsøknader på utenriksstasjonene. Dette arbeidet utføres på grunnlag av generell instruks³⁵ fra UDI, som er det sentrale fagorganet i utlendingsforvaltningen, med ansvar for iverksetting av utlendingsloven med

³⁵ Med "generell instruks" menes at UDI ikke kan instruere saksbehandlingen i enkeltsaker..

forskrifter. Behandling av visumsøknader er en del av denne iverksettingen. Som faglig overordnet organ instruerer UDI utenriksstasjonene ved hjelp av rundskriv som fortolker lov og forskrift og landsspesifikke praksisnotater.

6.2.1 Oppgaver og ansvarsfordeling

Utenriksstasjonene fatter førsteinstansvedtak i visumsaker og er saksforberedende instans for alle saker som blir fremmet utenfor Norges grenser. Saksforberedelsene innebærer blant annet å innhente og verifisere dokumenter og opplysninger og å intervjuere visumsøkere.

Det administrative ansvaret for visumsakene ligger i Seksjon for konsulære saker og utlendingsfeltet i UD's Serviceavdeling. Seksjonen har administrativt ansvar for de forvaltningsoppgavene utenriksstasjonene utfører etter utlendingsloven. JD har det konstitusjonelle ansvaret for utlendingssakene og UDI har generell instruksjonsmyndighet, men ikke instruksjonsmyndighet i enkeltsaker. Hovedtyngden av de sakene som behandles etter utlendingsloven er visumsaker.

Seksjonen for konsulære saker og utlendingsfeltet har også oppgaver knyttet til regelverksutviklingen på visumområdet. Den har en representant i Visuarbeidsgruppen. I tillegg til å ivareta utenrikspolitiske hensyn i visumsakene anser seksjonen det som viktig å komme med informasjon om hvordan regelverk og systemer virker inn på saksbehandlingen ved utenriksstasjonene, samt å bidra med innspill til nye reguleringer på bakgrunn av dette.

Det er Europapolitisk seksjon i UD's Avdeling for Europa og handel som koordinerer prosessene knyttet til forberedelse og implementering av schengenrettsakter i norsk rett. De deltar ikke på møter i Brussel, men forbereder møter på høyere nivå, slik som SCIFA³⁶ og COREPER. Avdelingen har ansvar for å sørge for at norske posisjoner blir utformet og at Norges forpliktelser overfor EU overholdes.

6.2.2 Utfordringer som opptar UD

- UD ser en hovedutfordring for visumsamarbeid i kravet til harmonisert gjennomføring, og viser til de generelle problemene knyttet til harmonisering av skjønn.
- UD er videre opptatt av håndteringen av de konsekvensene som følger av at Norge ikke er omfattet av EUs utenrikspolitikk, og da spesielt av praksisen knyttet til forhandlinger med tredjeland om visumfrihet og visumfasiliteter. UD anser at EU opptreer formelt riktig når Norge stenges ute fra Visuarbeidsgruppen når EUs visumforhandlinger med tredjeland står på dagsorden, men finner denne praksisen lite logisk ut fra det faktum at Norge trenger den informasjon som blir lagt fram, for å

³⁶ SCIFA er et akronym for Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum

kunne følge opp forpliktelsen om harmonisert visumpolitikk innenfor Schengensamarbeidet.

- UD er også opptatt av at Norge står overfor en utfordring når det gjelder samarbeid om visumsøknader innenfor et utvidet konsulært samarbeid, som EU legger opp til. EU satser på etablering av visumsøknadssentra som omfatter flere land. Norge kan delta i dette på grunnlag av Schengenavtalen, men dersom EU videreutvikler samarbeidet på det konsulære feltet, på basis av det allerede eksisterende samarbeidet om visumadministrasjon, vil dette kunne få konsekvenser for Norge som mangler formell tilknytning til å delta i utvidet konsulært samarbeid.³⁷
- UD peker også på problemet med at det foreløpig ikke har lyktes å få opprettet en Schengendatabase for oppbevaring av Schengennotater. Dersom en slik database hadde vært på plass ville det ha vært lettere for alle parter å følge utviklingen i de aktuelle sakene.

6.3 UDIs rolle

UDI er fagmyndighet for iverksetting av regelverk som gjelder innvandring, og visumregelverket er en del av dette. UDI deltar i arbeid knyttet til videreutvikling og gjennomføring av visumsamarbeidet innenfor Fellesorganet og i komiteer og arbeidsgrupper under Kommisjonen. UDI har en fast representant i Visumarbeidsgruppen, men det er JD som fører ordet på møtene.

Medarbeidere i UDI, som arbeider direkte med iverksetting av visumregelverket, f. eks. gjennom arbeid med tekniske løsninger, deltar i andre arbeidsgrupper. UDI også ansvar for de personvernmessige implikasjonene av visumsamarbeidet innenfor Schengen³⁸, og for opplæring i bruk av informasjonssystemene.

6.3.1 Oppgavefordeling og internt samarbeid i UDI

Ansvar for ulike oppgaver knyttet til visum er fordelt på flere enheter i UDI:

Visumenheten, som ligger i Oppholdsavdelingen, har som hovedoppgave å fatte enkeltvedtak i visumsaker, men er også engasjert i utviklingsarbeid, f. eks. i tilknytning til utforming av forskjellige dokumenter, som visumetiketter og oppholdskort.

Internasjonalt kontor (INE), som tilhører Avdeling for strategi og koordinering, forvalter regelverket og deltar i utviklingsarbeid i tilknytning til dette gjennom deltakelse i Visumarbeidsgruppen.

³⁷ Kilde: Meld. St. 12 (2010- 2011) *Bistand til nordmenn i utlandet*

³⁸ Dette ansvaret er knyttet til at UDI har en konsesjon for behandling av personopplysninger fra Datatilsynet .

Avdeling for elektronisk forvaltning har ansvar for utvikling og forvaltning av IKT- systemer som benyttes både ved utenriksstasjonene og i UDI, oppgaver knyttet til i personvern, og til opplæring i bruken av informasjonssystemene.

Det er en omforent forståelse for hvor grensene går mellom ansvarsområdene til Visumenheten og INE, men det finnes gråsoner, spesielt knyttet til utviklingsarbeid og det å delta internasjonalt. Visumenheten har enkeltsaksbehandlingen som sin hovedoppgave, men deltar også i ulike arbeidsgrupper og andre samarbeidsfora knyttet til Schengensamarbeidet, nasjonalt og internasjonalt. Enheten er også involvert i opplæring av saksbehandlere på utenriksstasjonene.

Det ansvaret Avdeling for elektronisk forvaltning har for personvern omfatter koordinering av måten personopplysninger behandles på i tilknytning til ulike typer saksbehandling. UDI har konsesjon fra Datatilsynet for lagring og bruk av personopplysninger. UDI inngår på grunnlag av dette databehandleravtaler med virksomheter som innhenter og bruker personopplysninger på deres vegne.

UDI har et Schengenforum hvor Avdeling for elektronisk forvaltning inviteres når deres saker berøres.

6.3.2 Utdfordringer som opptar UDI

UDI ser først og fremst utfordringer knyttet til samarbeidet med JD og UD. Jfr. kap. 6.4.1 og 6.4.2.

6.4 De ulike aktørenes samarbeid med hverandre

6.4.1 Samarbeid mellom JD og UDI

Det er jevnlig møter mellom JD og UDI om europasaker, inkludert visum. I dag tas disse saksområdene primært opp i tilknytning til etatsstyringen. Slik har det ikke alltid vært, og det oppfattes som en stor fordel at dette nå er på plass. De faste kontaktmøtene mellom Europagruppen i UDI og JD sies for eksempel å ha blitt mer fokusert etter at de ble knyttet til VP- rapporteringen.

Oppholdsavdelingen i UDI har, etter sigende, en godt strukturert kommunikasjon med JD i sitt løpende arbeid. Linjeprinsippet blir fulgt i alle viktige saker. Direkte henvendelser til områdeledere i UDI fra saksbehandlere i JD blir f. eks. sendt oppover i systemet dersom det viser seg at henvendelsen gjelder saker hvor det er behov for en formell tilbakemelding om til JD om UDIs ståsted. Prinsippet om at UDIs direktør skal ha kopi av all kommunikasjon mellom UDI og JD blir også etterlevd.

Som iverksettende instans er UDI opptatt av at erfaringer som de formidler til JD når nytt regelverk og nye ordninger skal utvikles, blir hørt. UDI ønsker seg et mest mulig klart og entydig regelverk, og ser gjerne at kommunikasjonen med JD knyttet til utformingen av regelverket styrkes. INE er spesielt opptatt av at bruk av skriftlig kommunikasjon ikke er tilstrekkelig for å få til en god overføring av erfaringer fra UDI til JD. Muntlig dialog blir betraktet som et nødvendig supplement.

UDI og JD deltar, både sammen og hver for seg, i ulike komiteer og arbeidsgrupper i Brussel, og i tilknytning til dette er det viktig at de samordner sine standpunkter. Før synspunkter samordnes med JD er det, etter JDs mening viktig at UDIs ulike avdelinger har samordnet seg med hverandre, da manglende samordning i en del type saker kan få store konsekvenser. Dette gjelder f.eks. IT-løsninger, og andre problemstillinger knyttet til VIS, slik som arbeid med utvikling av biometriske standarder. JD opplever å ha for lite informasjon om hvordan dette blir ivaretatt.

Visumenheten i Oppholdsavdelingen opplever at det som en utfordring å finne ressurser til å delta i på de møtene i Brussel som JD forventer av dem. Enhetens hovedoppgave er å behandle enkeltsaker, og de har et styringssystem som gjør at de blir målt på dette. Avdelingen understrekes imidlertid at den anser det som viktig å delta i Brussel, da dette er nødvendig både for å få tilstrekkelig kunnskap om de systemene som utvikles, og for å kunne bidra med innspill på vegne av Norge.

INE ønsker seg et mest mulig offensivt JD i arbeidet mot Brussel. JD viser på sin side til at Norge har hatt en positiv utvikling når det gjelder valg av innsats. I begynnelsen var aktiviteten høy, men ikke særlig selektiv. Etter hvert har man lært å velge ut det som er viktig og å komme med forslag til gode løsninger. Dette har gitt respekt for faglig dyktighet og gjennomslag i konkrete saker. Etter at EU fikk flere medlemmer er det imidlertid blitt vanskeligere å bli hørt.

6.4.2 Samarbeidet mellom JD og UD

JD og UD bredt samarbeid på visumfeltet, både nasjonalt og knyttet til aktivitetene rettet mot Brussel. Seksjon for konsulære saker og utlendingsfeltet er representert i den norske delegasjonen til Visumarbeidsgruppen. JD samarbeider også med Avdeling for Europa og handel (Europaavdelingen), som har ansvar for koordineringen av alle saker i forhold til EU.

Europaavdelingen ser et potensial for styrking av kommunikasjonen med JD, generelt sett, men understreker samtidig at kommunikasjonen på visumområdet, og med Innvandringsavdelingen forøvrig, fungerer meget bra.

Europaavdelingen kommuniserer med JD både gjennom formelle strukturer, og uformelt. Dette gjelder også for kommunikasjonen med JDs internasjonale sekretariat, som blant annet har overtatt ansvaret for koordineringen av formøtene til møtene i SCIFA. Dette sekretariatet har også ansvar for koordineringen av JDs beslutningsgrunnlag for Schengenrettsakter, og UD har formell kontakt med sekretariatet i tilknytning til dette. Europaavdelingen har i tillegg løpende kontakt med europakoordinator i Innvandringsavdelingen i JD. UD's samarbeid med JD i Visumarbeidsgruppen har en egen struktur.³⁹

³⁹ Jfr. kap. 6.5

6.4.3 Samarbeidet mellom UDI og UD.

I visumsaker instruerer UDI, som fagorgan, utenriksstasjonene, som behandler over nitti prosent av alle visumsøknader. UDI behandler, på sin side, bare de sakene utenriktjenesten og politiet ikke har beslutningsmyndighet til å avgjøre, og de sakene hvor det er usikkert om tillatelse bør innvilges.

UDI kommuniserer direkte med utenriksstasjonene og går ikke om JD. At UDI, som direktorat, har generell instruksjonsmyndighet overfor ansatte i et departement, er en uvanlig konstruksjon i forvaltningen. Det understrekes fra UDIs side at for å få dette til å fungere godt er det veldig viktig med god kommunikasjon, ikke bare med utenriksstasjonene, men også med Seksjon for konsulære saker og utlendingsfeltet i UD, hvor det administrative ansvaret for arbeidet på utenriksstasjonene ligger.

Ledelsen i Innvandringsavdelingen i JD viser til at behandling av visumsøknader ikke er blant utenriktjenestens kjerneoppgaver, og at medarbeiderne som tar seg av disse sakene ofte bare har administrativ kompetanse.⁴⁰ I noen tilfeller kan de aktuelle saksbehandlerne være rekruttert fra UDI. Lokalt ansatte ved utenriksstasjonene utfører også av deler av arbeidet med visumsøknadene. I følge ledelsen i Innvandringsavdelingen prøver UDI å styrke dette arbeidet gjennom økt satsing på kompetanseutvikling, og UDI og UD samarbeider om gjennomføring av opplæringstiltak, for eksempel knyttet til pilotprosjekter ved utvalgte utenriksstasjoner.

Europaavdelingen i UD viser til at de samarbeider med UDI først og fremst når det gjelder politikktutforming, og ikke i operative saker. De møtes i Spesialutvalget for Schengensaker og i tilknytning til SCIFA- møtene.

Oppholdsavdelingen i UDI opplever samarbeidet med UD som mindre strukturert enn samarbeidet med JD. Mye av kommunikasjonen med UD foregår uformelt. Saksbehandlere i UDI opplever ofte at saksbehandlere i UD tar direkte kontakt uten at linjen er involvert. Det sendes bestillinger på e-post, gjerne med korte frister. Andre henvendelser kan gjelde problemer, for eksempel at medarbeidere på utenriksstasjonen kan oppleve det som vanskelig å håndheve bestemmelser i visumregelverket. Da det i slike situasjoner kan være avgjørende for UDI å vite hvor initiativet bak henvendelsene kommer fra, og om hvor godt de er forankret i linjen, må de ta rede på dette.

UDI opplever at hyppig personutskiftninger utskiftninger representerer en egen utfordring i samarbeidet med UD. Samarbeidet karakteriseres imidlertid som meget godt, dette til tross.

⁴⁰ Dette forholdet ble tatt opp i intervjuer i tilknytning til arbeidet med prosjektet *Helhetlig utlendingsforvaltning. Hvordan fungerer ansvarsforhold og samhandling mellom UDI og utenriktjenesten?* (Statskonsult rapport 2007:29) og det ble tatt opp på nytt i intervjuer knyttet til vår undersøkelse.

6.5 Samarbeidet i den norske delegasjonen til Visumarbeidsgruppen

I tillegg til de bilaterale samarbeidsrelasjonene mellom de tre institusjonene JD, UDI og UD, samarbeider de også multilateralt, først og fremst i tilknytning til medvirkning i ulike fora innenfor EUs beslutningsstruktur. Både JD, UDI og UD deltar på møter i Fellesorganet og i ekspertgrupper og komitologikomiteer under Kommisjonen. Fellesorganet møtes på ekspertnivå, embetsmannsnivå, ambassadørnivå og ministernivå, men Visumarbeidsgruppen framstår som et vesentlig forum, med stor møtehyppighet.

Visumarbeidsgruppen har en svært viktig funksjon i beslutningsprosessen, da det er i denne gruppen Kommisjonens forslag til rettsakter først kommer inn i rådsstrukturen. Hovedpremissene for den videre utvikling i de aktuelle sakene legges ofte her. Målsetting er at så mye uenighet som mulig skal ryddes av veien i arbeidsgruppen, slik at færrest mulig saker må løftes opp til behandling på høyere nivåer i beslutningssystemet før det endelige forslaget til vedtak legges fram for Rådet.

Vanligvis møtes i Visumarbeidsgruppen en gang i måneden, bortsett fra når det arbeides med ferdigstilling av større saker. Da kan det forkomme at det avholdes møter hver fjortende dag. JD, ved MFE, er leder for den norske delegasjonen og innkaller UDI, UD og eventuelt andre interessenter, til forberedende møter hvor innspill diskuteres. Det lages omforente posisjonspapirer når situasjonen krever det, og det lages referater fra møtene i Brussel. Det lages imidlertid ikke egne referater fra de forberedende møtene.

Både UD og UDI har hatt større utskiftninger av norske den norske delegasjonen til Visumarbeidsgruppen enn JD. JDs delegasjonsleder, har deltatt i dette arbeidet siden 1996. UD's representant har sittet i gruppen i tre år⁴¹ og UDIs representant har arbeidet med visumsaker i 8-9 år, men ikke sittet i gruppen i hele dette tidsrommet.

6.5.1 Ulike roller og hensyn

Alle de tre partene er opptatt av å få til godt samarbeid og samstemthet i gruppen, men peker samtidig på at de har ulike roller og ulike hensyn og ivareta. JD har hovedansvar for å analysere utviklingen innenfor visumområdet og for å vurdere når saker må løftes opp over i JD, for klarering av posisjoner med mer. Posisjonene må være samordnet med UDI og UD og andre interessenter, før saken går til endelig klarering. Delegasjonslederen sender ut referater fra møtene i Brussel i henhold til innarbeidede rutiner.

Innenfor samarbeidet ivaretar UD's representant hensynet til service og fasilitering av folks adgang til Norge mens UDI i større grad må ivareta kontrollhensynet. UD's representant har, i tillegg til å ivareta de utenrikspolitiske hensynene også ansvar for å vurdere de praktiske

⁴¹ Dette gjelder representanten som ble intervjuet under datainnsamlingsfasen i prosjektet. I tilknytning til kvalitetssikringen er det kommet opplysninger om at en ny utskifting av UD's representant har funnet sted etter dette.

konsekvensene for det administrative personalet på utenriksstasjonene, når det vedtas nytt regelverk på visumområdet. UDs representant er for øvrig opptatt av at Norge bør være mest mulig aktiv i både i Visumarbeidsgruppen og på de øvrige nivåene i rådsstrukturen, og prøver å leve opp til dette ut fra sin posisjon.

Det er delegasjonslederen som fører ordet på møtene i Visumarbeidsgruppen. UDIs representant deltar ikke direkte i de pågående drøftingene. UDs representant tar ordet på sitt område.

Både UD og UDI ser det som viktig at Norge opptrer mest mulig offensivt i Visumarbeidsgruppen, for å kunne påvirke utfallet av de aktuelle sakene i størst mulig grad. JDs representant peker imidlertid på at Norge, ut fra erfaring, ikke alltid kan forvente å få stor innflytelse på utfallet i de aktuelle sakene. Men samtidig vises det til praktiske eksempler på at man har lyktes med å påvirke. Utformingen av VIS er et slikt eksempel. Det understrekes imidlertid også at aktivt påvirkningsarbeid er ressurskrevende og at de ressursene som står til rådighet på visumområdet setter noen grenser for hvor mye det kan satses.

6.5.2 Forankring av synspunkter og posisjoner

Forutsetningen om at alle de norske deltakerne i Visumarbeidsgruppen skal forankre sine synspunkter og posisjoner i egen virksomhet før de samrår seg med hverandre, er ikke alltid like lett å realisere. Dette anses å ha flere årsaker. Tidsnød kan være en vesentlig faktor. Når omfattende saksdokumenter kommer bare en dag eller to før møtene i Brussel blir det knapt med tid til gjennomlesing og analyse, og til å ta kontakt oppover i systemet. Synet på i hvilke saker, eller når i prosessen, det vil være nødvendig med formell forankring av synspunkter i egen organisasjon synes også å variere mellom deltakerne. Det synes også å være variasjon i hvor godt posisjoner avklares horisontalt i de ulike virksomhetene. I JD er dette blitt styrket over tid, mens det i UDI fortsatt ser ut til å være et forbedringspotensial innefor dette området.

6.5.3 Overvåking og informasjon

Deltakerne i arbeidsgruppen har en viktig oppgave når det gjelder å overvåke hva som skjer innen EUs politikktutforming på visumområdet, og å gi tidlig og fyllestgjørende informasjon til egen organisasjon, om utviklingstrekk og kommende saker. Denne typen informasjon gis som oftest i form av referater fra møtene i Brussel, men også enkelte ganger i egne notater til ledelsen. Referatene innledes vanligvis med en kort oppsummering, samt en oversikt over oppfølgingspunkter. Det hevdes imidlertid at enkelte ganger kan være behov for en mer fokusert informasjon og noe mer eksplisitte påpekninger av hva som bør få ekstra oppmerksomhet.

At påpekninger av viktige forhold uteblir eller kommer sent, antas ikke bare å ha med referatenes form å gjøre. MFE anser at dette også kan skyldes at utviklingen som helhet er blitt mer uoversiktlig, og at rettsaktenes innhold endres på uforutsette måter i løpet av forhandlingsprosessen. Det pekes også på at organiseringen av visumarbeidet kan være for snevert avgrenset i forhold til de bredere sakskompleksene som området er innved i, og at overvåkingen av politikktutforming etc. derfor lett kan blir for snever.

6.5.4 Unik fagkompetanse

Både JD, UD og UDI peker på at de som sitter i Visumarbeidsgruppen og andre grupper knyttet til Schengensamarbeidet opparbeider seg en unik fagkompetanse og får et meget nært eierforhold til sine ansvarsområder. Den høye fagkompetansen oppleves som positiv, men at bare et fåtall personer er involvert skaper bekymringer om sårbarhet, både hos noen av de involverte og hos deres overordnede og samarbeidspartnere. At den kunnskapen de utvikler er komplisert og vanskelig for andre å sette seg inn i oppleves også som en utfordring. En leder i UDI karakteriserer den sågar som ”nærmest ugjennomtrengelig.”

6.6 Utvikling i den norske strukturen

Den nasjonale strukturen for arbeid med visumsaker har vært den samme siden starten i 1996. Arbeidet er ikke blitt organisert på nye måter, verken internt i Innvandringsavdelingen eller de tre nasjonale aktørene i mellom.

I JD er det kun et fåtall personer som arbeider med visumspørsmål, og delegasjonslederen til Visumarbeidsgruppen har ingen fast stedfortreder. Vedkommende har i liten grad oppgaver innenfor andre områder enn visumområdet og samarbeider med medarbeidere fra tilgrensende områder bare etter behov, fortrinnsvis knyttet til enkeltsaker.⁴²

Samhandlingen mellom de tre aktørene innenfor visumsamarbeidet har foregått etter det samme mønsteret i hele tidsperioden. Samarbeidet er primært knyttet opp mot det som settes på dagsorden i Fellesorganet og retter seg mot felles medvirkning på møter i Visumarbeidsgruppen og andre fora innenfor EUs beslutningsstruktur.

Innvandringsavdelingen ser behov for bruk av et mer permanent forum hvor deltakere fra de tre institusjonene kan diskutere utviklingstrekk og saker på et mer overordnet nivå, blant annet for å kunne delta så tidlig som mulig i de aktuelle beslutningsprosessene. Spesialutvalget og/eller koordineringsutvalget for Schengensaker kan fylle dette behovet dersom det legges til rette for det, blant annet gjennom hyppigere møtevirksomhet.

I MFE nevnes det også at det kan være grunn til å vurdere om visumarbeidet, som følge av utviklingen, kanskje bør organiseres på en måte som styrker integreringen med tilgrensende fagområder i Innvandringsavdelingen.

6.7 Samarbeid med migrasjonsråden

Samarbeidet med migrasjonsråden er viktig for alle de norske aktørene. Migrasjonsråden er bindeleddet mellom Norge og EU og spiller en vesentlig rolle både når det gjelder å innhente informasjon om alle vesentlige ting som skjer innenfor politikk- og regelverksutvikling på eget område, og å formidle dette videre til norske myndigheter og politikere. Det er også en rådende oppfatning at Migrasjonsråden bør kunne bruke sin posisjon til å drive

⁴² Jfr. kap. 6.1.3

lobbyvirksomhet for norske interesser, f. eks. knyttet til spørsmålet om adgang til å sitte inne i Visumarbeidsgruppen når visumfrihet for nye tredjeland er på dagsorden. Dette skjer da også fra tid til annen.

De visumansvarlige i Innvandringsavdelingen anser at Migrasjonsrådets aktivitetsnivå når det gjelder å framskaffe informasjon og ivareta norske interesser overfor EU har avgjørende betydning for hjemmeapparatets mulighet til å kunne medvirke i visumsamarbeidet på en tilfredsstillende måte. Det pekes imidlertid også på at det er opp til de norske representantene selv å bruke migrasjonsråden aktiv. Dette kan f.eks. gjøres ved å legge inn et møte med ham/henne før møte i Felleorganet eller andre fora hvor Norge deltar, samt å holde løpende kontakt gjennom ulike kanaler.

Den sittende Migrasjonsråden referer til at han primært deltar i møter i Felleorganet på ambassadør og ministernivå og på møter i SCIFA. Han deltar på møter i Visumarbeidsgruppen når JD ikke kan møte selv, og han deltar også fra tid til annen i Committee on Immigration and Asylum (CIA), som utarbeider med Kommisjonens forslag til rettsakter på migrasjonsområdet, inklusive visumsaker. At migrasjonsråden i så liten grad deltar på møter i Visumarbeidsgruppen avviker fra den praksis som mange andre land fører, men disse landene bruker gjerne sine migrasjonsråder istedenfor å sende deltakere fra sine hovedsteder.

Migrasjonsrådens er av den oppfatning at arbeidet på visumområdet blir svært godt ivaretatt. Han er forøvrig kjent med problemet knyttet til at drøftinger relatert til EUs forhandlinger med tredjeland om visumfrihet og visumfasilitering, ikke blir ført i Fellesorganet, og han har vært med på å ta dette opp i bilaterale konsultasjoner mellom Norge og Kommisjonen. Han viser også til at han gjennom å delta i nordiske formøter til møter kan fange opp saker som ikke tas opp i Fellesorganet og gi råd til norske myndigheter på bakgrunn av dette.

7 Oppsummering og drøfting

7.1 Hovedfunn

Difis undersøkelse viser

- At det norske arbeidet med visumområdet innenfor Schengensamarbeidet er godt ivaretatt, preget av god kontinuitet, høy fagkompetanse og engasjement hos alle de involverte, men at det finnes forbedringspunkter knyttet til strategiutforming, ressursbruk, organisering og samhandling mellom de ulike aktørene
- At de ulike nasjonale aktørene i visumsamarbeidet i alt vesentlig har en felles forståelse av oppgaver og utfordringer, men vektlegger ulike hensyn, ut fra sine ulike posisjoner.
- At endrede rammebetingelser, knyttet både til generelle utviklingstrekk innenfor EU og til utviklingen på visumområdet, i de senere år har gjort medvirkningen i visumarbeidet mer omfattende og arbeidskrevende.
- At Norge har spesielle utfordringer knyttet til medvirkning i arbeid med visumfrihet og visumfasilitering, da disse saksområdene faller inn under EUs utenrikspolitikk

Forbedringspunkter

Undersøkelsen peker på følgende forbedringspunkter:

- JD har ingen samlet strategi for den norske medvirkningen i visumsamarbeidet innenfor Schengen, verken når det gjelder overordnede mål eller samhandlingen med EUs institusjoner
- Den norske organiseringen av visumarbeidet har ikke vært endret siden oppstarten i 1996. Visumarbeidet er organisatorisk sett lite integrert i arbeidet med tilgrensende saksområder i Innvandringsavdelingen, og har en sårbar bemanningssituasjon.
- Påvirkningsstrategien overfor EU er i liten grad blitt endret selv om EUs beslutningsprosesser er blitt mer komplekse.
- Kunnskapsinnhenting om utviklingen i EU foregår primært gjennom rapportering fra møter i Brussel. Det er behov for en mer helhetlig og analytisk utvikling av kunnskap, med vekt på tidlig identifisering av saker som kan komme til å bli viktige, og/eller krevende å følge opp.
- Det er behov for styrking av samhandlingen mellom de nasjonale institusjonene, med vekt på avklaringer av forventninger, åpenhet om forankring av synspunkter og posisjoner, og mer rom for kunnskapsutvikling og arbeid med strategiske og overordnede spørsmål

7.2 Utdyping av funn og forbedringspunkter

7.2.1 Manglende strategi

Visumsamarbeidet innenfor Schengen er et relativt lite og avgrenset tema innfor Innvandringsavdelingen samlede portefølje. Det er derfor ikke overraskende at det ikke finnes en egen strategi for dette området. Det som imidlertid kan forbedres er utviklingen av mål og strategier for visumarbeidet innenfor avdelingens, og/eller departementets ordinære planer og strategidokumenter.

7.2.2 Behov for ny organisering av visumarbeidet?

Utfordringene knyttet til den generelle utviklingen innenfor EU, med økt antall medlemsland, nye beslutningsstrukturer etc, rammer etter all sannsynlighet alle landene innenfor Schengensamarbeidet, men Norge, som ikke medvirker fullt ut i EUs planleggings- og beslutningsprosesser, får til dels større problemer enn de andre med å skaffe seg tidlig og fyllestgjørende informasjon. Det blir derfor viktig for Innvandringsavdelingen å ha en organisasjonsform som kan håndtere dette.

Innvandringsavdelingen viser til erfaring fra flere omfattende og langvarige saker som har det krevd større årvåkenhet og ressursinnsats enn tidligere. Det pekes spesielt på at siden visumsakene i dag i ofte settes på dagsorden innenfor arbeidet med større sakskomplekser på det justis- og innenrikspolitiske området, er det blitt vanskeligere å tidlig identifisere hva som vil komme til å kreve oppfølging. For å klare dette er det blitt mer og mer viktig med større breddekompetanse hos de visumansvarlige for å kunne make dette.

Muligheten for utviklingen av breddekompetanse avhenger i stor grad av hvordan arbeid organiseres. Innenfor dagens organisering av visumarbeidet, hvor ytterst få personer er involvert, og hvor hovedansvaret ligger hos én medarbeider som har tiden belagt med å følge opp de løpende oppgavene, kan det være vanskelig å opparbeide et bredt perspektiv på eget saksområde. Mulige alternative modeller for organisering kan være å involvere flere medarbeidere i visumarbeidet, samtidig med at disse medarbeiderne har oppgaver også innenfor tilgrensende saksområder, eller pålegges å arbeide mer systematisk med utvikling av breddekompetanse. Å involvere flere medarbeider i visumarbeidet vil, i tillegg til å øke muligheten for utviding av kunnskapsgrunnlaget, også kunne motvirke sårbarhet.

7.2.3 Behov for ny påvirkningsstrategi?

Medvirkningen i visumsamarbeidet på europeisk nivå retter seg i stor grad mot å delta på møter i Fellesorganet, men etter at både Kommisjonen og Europaparlamentet, hver på sitt vis, har fått større innflytelse i beslutningsprosessen, er det behov for å vurdere styrking av innsatsen også mot disse organene.⁴³

Det at Norge ikke er medlem av EU setter klare grenser for den formelle tilgangen til påvirkning av beslutningsprosessen, men innenfor Schengensamarbeidet har Norge en mye gunstigere ordning enn innenfor EØS-samarbeidet, hvor det bare gis adgang til å delta i arbeidsgrupper og komiteer under Kommisjonen. Det å delta i Fellesorganet gir mulighet til å følge sakene helt fram til edelig beslutning skal tas, og det gjør at synspunkter kan spilles inn helt til slutfasen. Dette har naturlig nok gjort Fellesorganet til en hovedarena for medvirkning i videreutviklingen av Schengensamarbeidet.

⁴³ Dette er et poeng som ble trukket fram allerede i 2003, av forfatterne Kjell A. Eliassen og Nick Sitter. Jfr. *Norges deltakelse i Schengensamarbeidet: Vurderinger og anbefalinger*. Rapport 2/2003, Senter for europeiske og asiatiske studier. Handelshøyskolen BI

Innvandringsavdelingen viser imidlertid til at utviklingen har ført til at stadig flere premisser legges før sakene tas opp i Fellesorganet. De legges i plan- og policyprosesser og i utarbeidelsen av forslag til rettsakter og tiltak.

Kommisjonen spiller en vesentlig rolle i alle disse prosessene, og det vil derfor være nødvendig å rette mer innsats mot Kommisjonen dersom det skal være mulig å påvirke utviklingen på et tidlig stadium. Her kan det være noe å lære fra EØS-samarbeidet. Erfaringer fra flere sektorer viser at aktiv medvirkning i det lovforberedende arbeidet i Kommisjonens ekspertgrupper, og god løpende kontakt med Kommisjonens fagfolk, kan gi gode resultater når det gjelder å påvirke forslag før de legges fram for Rådet.⁴⁴

Mange EU land benytter for øvrig de samme ekspertene både i Kommisjonens og Rådets arbeidsgrupper og komiteer. Slik sikrer de god kontinuitet i arbeidet med påvirkningen av vedtakene.⁴⁵ Ettersom Schengensamarbeidet gir Norge adgang til å delta i både i Kommisjonens forberede arbeid og i drøftinger på alle nivå i rådsstrukturen, vil det også kunne være en egnet strategi for JD å la de samme medarbeiderne følge sakene gjennom hele prosessen.

Innvandringsavdelingen ønsker å få mer oversikt over hvordan Europaparlamentets medbestemmelse påvirker utfallet i aktuelle saker, både for å kunne være forberedt på endringer i de opprinnelige forslagene og om mulig også påvirke prosessen. Avdelingen ser det imidlertid som en utfordring å få gjort dette på en effektiv måte. For Difi ser det ut som dette arbeidet hindres av en viss fremmedhet overfor Parlamentet som institusjon.

Europaparlamentet har ingen formell åpning for at land som ikke er medlemmer av EU, men som gjennom ulike tilknytningsavtaler er forpliktet til å implementere deler av fellesskapsretten, skal kunne delta i Parlamentets arbeid med å forberede beslutninger. Forsøk på å påvirke Parlamentet må derfor foregå på uformelt vis, gjennom kontakt med parlamentsmedlemmer fra medlemsland etc.⁴⁶ For å innhente informasjon er det også mulig å ta kontakt med Parlamentets administrasjon.

Difi ser et klart behov for at Innvandringsavdelingen utvikler en bredere strategi for medvirkning i EUs beslutningsprosess, både for å motvirke at Norge bli koblet inn først når mange premisser er lagt, og for kunne følge utviklingen i sakene gjennom hele prosessen. Det første hensynet vil kunne ivaretas ved å styrke innsatsen mot Kommisjonen. For å kunne følge sakene best mulig gjennom hele beslutningsprosessen vil det være nødvendig å orientere seg mot Europaparlamentets virksomhet.

⁴⁴ Kilder: *Norsk innflytelse gjennom EU- komiteer*. Statskonsult. Rapport nr 2001:15 og *EØS-arbeid i norsk forvaltning* Statskonsult. Rapport nr 2002:5

⁴⁵ Kilde: *Norsk innflytelse gjennom EU- komiteer*. Statskonsult. Rapport nr 2001:15

⁴⁶ Jfr. *Håndbok i EU/EØS-arbeid, Vedlegg 5: Norsk informasjons- og påvirkningsarbeid overfor Europaparlamentet*. Jfr. også note nr.17.

7.2.4 Forankring, rapportering og påpeking av viktighet

Innvandringsavdelingen opplever at dagens rapportering om arbeidet med visumsakene ikke å gi nok informasjon om hvordan posisjoner utvikles og forankres i samspillet mellom de tre samarbeidspartene som deltar i Visumarbeidsgruppen. Det er lite skriftlighet knyttet til dette, og det hindrer innsyn.

De referatene som lages fra møtene i Brussel er en viktig kilde til informasjon om den pågående utviklingen i de ulike sakene, hvilke nye utfordringer som vil komme etc. I Innvandringsavdelingen påpekes det at disse rapportene, i dagens form, ikke alltid fyller disse funksjonene i tilstrekkelig grad. Det er imidlertid usikkert om alle målene for rapporteringen er gjort tilstrekkelig kjent for de som utarbeider dem.

Difi ser det som vesentlig at det utvikles omforent mål for hva referatene skal brukes til og at rutiner og ressurser tilpasses disse målene. For å dekke det økte behovet for informasjon bør det i tillegg vurderes å utvikles nye former for informasjonsinnhenting og analyse, slik som allerede drøftet i kap.7.2.2 om ny organisering av visumarbeidet.

7.2.5 Behov for styrket samhandling

Samhandlingen mellom de ulike aktørene innenfor visumarbeidet framstår i alt vesentlig som velfungerende, men det, som vi har sett, finnes enkelte forbedringspunkter både når det gjelder samarbeidet mellom enheter innen den enkelte virksomhet og virksomhetene i mellom.⁴⁷

Samhandlingen mellom JD og UDI framstår som en nokså typisk departement – direktorats relasjon, preget av formelle rutiner og strukturert saksgang. Direktoratet er også, typisk nok, mer opptatt enn departementet av at regelverket skal være praktisk anvendbart, og av at omfanget av medvirkning i komitéarbeid i Brussel må balanseres i forhold til andre oppgaver.

UDI synes å ha et større problem med horisontal samordning av standpunkter og gjensidig informasjon i egen virksomhet enn JD og UD. I JD er samarbeidet mellom ansvarlige for regelverksutvikling og for arbeidet med tekniske løsninger blitt styrket de senere år, men det ser ikke ut til at denne utviklingen i samme grad har funnet sted i UDI.

Samarbeidet mellom UDI og UD er preget av den noe uvanlige situasjonen som består i at ansatte ved utenriksstasjonene arbeider med visumsøknader under generell instruks fra UDI. Det oppleves som uvant å ha en slik rolle og UDIs medarbeidere føler seg ofte litt usikre på hvordan de skal håndtere dette.

Både JD, UDI og UD beskriver samarbeidet i Visumarbeidsgruppen som tilfredsstillende, men begge de andre partene, og da spesielt UDI uttrykker

⁴⁷ Jfr. Kap 6.

ønske om et mer offensivt JD. Det at UDI ikke deltar direkte i drøftingene i Visumarbeidsgruppen ser ut til å styrke denne holdningen.

Ingen av de som ble intervjuet refererte til dyptgripende problemer i samarbeidsforhold mellom de tre aktørene. Difi anser imidlertid at situasjonen synes å være preget av at medarbeidere i de ulike institusjonene har en avstand til hverandre, eller en respekt for hverandres roller, som gjør det vanskelig å gi klare tilbakemeldinger og å avklare gjensidige forventninger. Difi anser også at det kan være noe å vinne på å styrke kommunikasjonen mellom de ulike aktørene på dette punktet.

7.2.6 Tilgang til møter om visumfrihet

Både JD, UD og UDI opplever det som svært uheldig at de ikke får tillatelse til å delta som observatører når saker som angår visumfrihet og visumfasilitering tas opp i Visumarbeidsgruppen. Innvandringsavdelingen har tatt opp saken til generell drøfting på et bilateralt møte med Kommisjonen. Ettersom Kommisjonen ikke har siste ord i denne typen saker synes det nødvendig å ta den videre i relevante fora, dersom den ikke kan løses på uformelt vis.

Argumentasjonen bør, slik Difi ser det, ta utgangspunkt i det prinsipielt problematiske i at det finnes saker som får konsekvenser for Norge i kraft av bestemmelsen i tilnytningsavtalen, nærmere bestemt forpliktelsen til å føre felles visumpolitikk, men hvor Norge ikke får den samme informasjon og anledning til å forberede seg på iverksetting av vedtak som de andre Schengenlandene.

På bakgrunn av den oppmerksomheten dette spørsmålet har, både i JD, UDI og UD tilrår Difi at saken tas opp gjennom de formelle kanalene for å finne en bedre løsning enn det som praktiseres i dag.

7.3 Anbefalinger

Difi anbefaler, på bakgrunn av dette

- at JD utvikler en strategi for visumsamarbeidet, fortrinnsvis som en integrert del av JDs Europastrategi, og /eller andre sentrale plan- eller strategidokumenter. Strategien bør inneholde mål for hva JD ønsker å oppnå med sin medvirkning i visumsamarbeidet, samt hvilke kanaler og virkemidler som skal brukes for å nå de aktuelle målene.
- at den generelle strategien bør inneholde en påvirkningsstrategi som tar hensyn til utviklingen i EUs beslutningsprosesser. Det bør vurderes å spille en mer aktiv rolle i forhold til Kommisjonens og å starte uformelt arbeid mot Europaparlamentet.
- at problemet med tilgang til møter i Visumarbeidsgruppen når visumfrihet og visumfasilitering overfor tredjeland behandles tas opp gjennom offisielle kanaler
- at Innvandringsavdelingen involverer flere medarbeidere i visumarbeidet, for å motvirke sårbarhet, og for å øke kapasiteten til å følge utviklingen i EU

- at samarbeidet mellom visumansvarlige medarbeidere på tilstøtende saksområder styrkes gjennom nye rutiner eller endret organisering, internt i de tre virksomhetene.
- at de norske deltakerne i Visumarbeidsgruppen styrker arbeidet med forankring av synspunkter og posisjoner i sine respektive virksomheter og synliggjøre hvordan felles posisjoner er blitt utviklet og eventuelt er blitt endret underveis
- at rapportering fra møtene i Visumarbeidsgruppens styrkes, med vekt på tidlig identifisering av viktige saker og oppfølgingspunkter, samtidig med at det utvikles andre former for informasjonsinnhenting og analyse enn det som er knyttet til selve rapportering
- at kommunikasjonen mellom de som er involvert i visumarbeidet styrkes, både internt i den enkelte virksomhet og virksomhetene i mellom, spesielt på områder hvor det finnes uavklarte forventninger om institusjonen i mellom.
- at migrasjonsråden bør brukes mer aktivt, blant annet i saken angående tilgang til møter om visumfrihet for tredjeland, samt til å skaffe informasjon som det ellers kan være vanskelig å få tak i for norske myndigheter.

Vedlegg I

Oversikt over personer som er blitt intervjuet

Justis- og beredskapsdepartementet

Innvandringsavdelingen

Eksp.sjef Thor Arne Aass,
Sen. rådg. Tom Halvorsen, Oppfølgingsprosjektet
Avd. dir. Sissil Maria Pettersen, MFE
Sen. rådg. Vibeke Margrethe Selmer, MFE
Sen. rådg. Siw Skjold Lexau, MFE

Politiavdelingen

Avd. dir. Magnar Aukrust, Internasjonalt samarbeidsteam
Avd. dir. Tom Brunsell, Internasjonalt samarbeidsteam

Internasjonalt sekretariat

Avd. dir. Tonje Meinich,

Utenriksdepartementet

Serviceavdelingen

U. dir. Torunn Skard, S-KONS
Sen. rådg. Christian Groseth, S-KONS

Avdelingen for Europa og handel

Sen. rådg. Kristin Hefre, Europapolitisk seksjon

Utlendingsdirektoratet

Avd. for faglig strategi og koordinering (FSK)

Sen. rådg. Cathrine de Coster, INE

Oppholdsavdelingen

Områdeleder Hanna Krange, Område for visum, arbeidstillatelser og studiesaker,

Steinar M. Rotevatn

Avdeling for elektronisk forvaltning

Christina Aar

Norges delegasjon til EU, Brüssel

Migrasjonsråd Magne Holter. Intervjuet på telefon

Difi har også hatt en samtale på telefon med tidligere migrasjonsråd Fred Olav Sørensen

Vedlegg II

Referanseliste

Håndbok i EU/EØS - arbeid, Utenriksdepartementet, 2009.

Arbeidsprogrammet for EU/EØS - saker 2011- 2012. Utenriksdepartementet, juni 2011

NOUer

NOU 2009:20 *Ny grenselov. Politiets grenseovervåking og inn- og utreisekontroll*

NOU 2012:2 *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU*

Stortingsmeldinger og - proposisjoner

Meld. St. 12 (2010 -2011) *Bistand til nordmenn i utlandet*, Utenriksdepartementet

Meld. St.9 (2009-2010) *Norsk flyktning- og migrasjonspolitik i europeisk perspektiv*, Justis- og politidepartementet

Ot.prp.nr. 36 (2008 – 2009) *Om lov om endring i utlendingsloven 1988 og utlndingsloven 2008(gjennomføring av forordning nr. 767/2008 og rådsbeslutning nr. 633/2008 vedrørende visuminformasjonssystem VIS) mv.*

St. prp. nr 50 (1998-99) *Om samtykke til inngåelse av avtale mellom EU og Norge og Island, om tilslutning til Schengensamarbeidet*

Lover, forskrifter og rundskriv

Forskrift om endring i utlendingsforskriften (gjennomføring av visumforordningen) fastsatt av Justis- og politidepartementet 12.mars 2010.

G-03/2010 *ikraftsetting av forskrift om endringer i utlendingsforskriften – gjennomføring av Europaparlaments- og Rådsforordning (EF) nr. 810/2009 av 13. juni 2009(visumforordningen)*

Lov av 15.mai 2008 nr.35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)

Avtaler og konvensjoner

Avtale inngått mellom Rådet for Den europeiske union og kongeriket Norge og Republikken Island om de sistnevnte statenes tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengenregelverket (tilknytningsavtalen).1999

Konvensjon om gjennomføringen av Schengenavtalen av 14.juni 1985 (1990). Norsk oversettelse 22. april 1996.

EFTA – publikasjoner

EFTA BULLETIN 1-2009, *Decision shaping in the European Economic Area*

EU- dokumenter

Protocol integrating the Schengen acquis into the framework of the European Union (Protokoll til Amsterdamtraktaten, 1999)

Council Decision 2004/512/EC of 8 June establishing the Visa Information System

Returdirektivet (Direktiv 2008/115/EF)

Regulation (EC) No 767/2008 of the European parliament and the Council of 9 July 2008 concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short-stay visas (VIS Regulation)

Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code)

The EU Internal Security strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe. COM (2010) 673 final

Stocholmsprogrammet. EUs langtidsprogram for justis- og innerikssamarbeid i Europa (2010- 2014)

Rapporter

Migrasjon og integrasjon: Norges tilknytning til EU, Jan-Paul Brekke, Rapport 10. Europautredningen, 2011

Helhetlig utlendingsforvaltning. Hvordan fungerer ansvarsforhold og samhandling mellom UD og utenriksstjenesten? Statskonsult rapport 2007:29

EØS-utvidelsen og endringer i EUs samarbeid på det justis- og innvandringspolitiske området, Statskonsult. Rapport nr 2005:5

EØS-arbeidet i norsk forvaltning. Statskonsult Rapport 2002:5

Norsk innflytelse gjennom EU-komiteer. Statskonsult rapport 2001:15

Norsk deltakelse i Schengensamarbeidet: Vurderinger og anbefalinger. Kjell A. Eliassen og Nick Sitter. Rapport 2/2003, Senter for europeiske og asiatiske studier, Handelshøyskolen BI

Hjemmesider

Schengensamarbeidets historie. Justis- og politidepartementets hjemmeside.
www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/innvandringspolitikk/ryddeliste/schengen-s

Schengen – og Dublinsamarbeidet. Informasjon på Justis- og politidepartementets hjemmeside.

www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/invandringspolitikk/midtpalte/schengen--

Om Schengensamarbeidet

www.europalov.no

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Norsk medvirkning i visumsamarbeidet innenfor Schengen. En gjennomgang av organisering og arbeidsformer
Difis rapportnummer:	2012:3
Forfatter(e):	Sissel Vemundvik
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Prosjektnummer:	
Prosjektnavn:	Norsk medvirkning i visumsamarbeidet innefor Schengen
Prosjektleder:	Sissel Vemundvik
Prosjektansvarlig avdeling:	Forvaltningskunnskap og organisering
Oppdragsgiver(e):	Migrasjons- og flyktingenheten innefor Innvandringsavdelingen, JD
Resymé/omtale:	<p>Norge har gjennom vært tilknyttet Schengensamarbeidet siden 1996. Tilknytningsavtalen gir rett til medvirkning i videreutviklingen av samarbeidet. Avtalen forplikter Noreg til å ha samme visumpolitikk som de øvrige Schengenlandene. Innvandringsavdelingen i JD har forvaltningsansvar for visumsområdet og følger opp plikter og rettigheter innenfor Schengensamarbeidet. UDI og UD er samarbeidspartnere i oppfølgingen.</p> <p>Den norske organiseringen av visumarbeidet, og påvirkningsstrategien innenfor Schengensamarbeidet, har vært uendret siden 1996, selv om EU har gjennomgått store forandringer når det gjelder medlemstall, beslutningssystem og metoder for planlegging og policyutvikling. Difi har gjennomgått den nasjonale organiseringen og påvirkningsstrategien, og kommet med forslag til forbedringer, slik som involvering av flere medarbeidere, mer overvåking og analyse av utviklingen, styrket rapportering, bedring av kommunikasjonen mellom norske aktører og avklaring av hvilke saker som skal opp i de samarbeidsorganene hvor Norge deltar.</p>
Emneord:	Visum, visumsamarbeidet, Schengensamarbeidet, medvirkning, innflytelse, Fellesorganet, Kommisjonen, Visumarbeidsgruppen, migrasjonsråden, programmer, rapportering, informasjon, roller, samarbeid, IKT, VIS, tilknytningsavtalen, utfordringer
Totalt antall sider til trykking:	49
Dato for utgivelse:	14. mars 2012
Utgiver:	Difi Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no