

Betænkning afgivet af Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik den 3. december 2008

## Betænkning

over

### Forslag til lov om ændring af udlændingeloven

(Effektivisering og smidiggørelse af adgangen til forretningsvisum og besøgsvisum)

[af integrationsministeren (Birthe Rønn Hornbech)]

#### 1. Ændringsforslag

Socialdemokratiets, Socialistisk Folkepartis, Det Radikale Venstres og Enhedslistens medlemmer af udvalget har stillet 1 ændringsforslag til lovforslaget.

#### 2. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 8. oktober 2008 og var til 1. behandling den 21. oktober 2008. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Integrationsudvalget.

#### Møder

Udvalget har behandlet lovforslaget i 5 møder.

#### Høring

Et udkast til lovforslaget har inden fremsættelsen været sendt i høring, og integrationsministeren sendte den 5. september 2008 dette udkast til udvalget, jf. UUI alm. del - bilag 176. Den 9. oktober 2008 sendte integrationsministeren de indkomne høringssvar og den 16. oktober 2008 et notat herom til udvalget.

#### Spørgsmål

Udvalget har stillet 17 spørgsmål til integrationsministeren til skriftlig besvarelse, som denne har besvaret.

1 af udvalgets spørgsmål og integrationsministerens svar herpå er optrykt som bilag 2 til betænkningen.

#### 3. Indstillinger og politiske bemærkninger

Et *flertal* i udvalget (V, DF og KF) indstiller lovforslaget til *vedtagelse uændret*.

Dansk Folkepartis medlemmer af udvalget bemærker, at lovforslaget skal medvirke til at sikre, at visumreglerne bedst muligt stemmer overens med erhvervslivets behov, og hensigten er derfor, at der ikke skabes unødvendige barrierer for danske virksomheders samhandel med udenlandske virksomheder, herunder besøg af forretningsforbindelser. At danske virksomheder får de bedst tænkelige betingelser for at drive god forretning, kan Dansk Folkeparti støtte. Det er med det udgangspunkt, at Dansk Folkeparti har læst lovforslaget.

De gældende regler om indgivelse af ansøgning om asyl under visumophold fastholdes, sådan at der fortsat vil være en sanktion over for den enkelte person og/eller virksomhed, såfremt reglerne bliver misbrugt. Det har selvfølgelig været væsentligt for Dansk Folkeparti at sikre en videreførelse af den nuværende praksis på området, og Dansk Folkeparti noterer med tilfredshed, at praksis videreføres mht. forebyggelse af misbrug af visum til ansøgning om asyl.

Som led i indsatsen for at tiltrække kvalificeret arbejdskraft foreslås det bl.a. at ændre reglerne om karenperioden ved indgivelse af en ansøgning om opholdstilladelse, og det kan Dansk Folkeparti tilslutte sig, men naturligvis under den forudsætning at ministeriet holder et vågent øje med eventuel misbrug og en uhensigtsmæssig indvandring.

På baggrund af en visumarbejdsgruppes anbefalinger er der blevet godkendt en forsøgsvis etablering af turistordninger for Indien, Kina og Ukraine, hvorefter statsborgere fra de pågældende lande i en nærmere afgrænset periode kan meddeles visum med henblik på et turistbesøg her i landet. Statsborgerne fra de pågældende lande vil i en forsøgsperiode alene kunne meddeles turistvisum, hvis de opfylder nogle nærmere fastlagte kriterier, bl.a. skal de pågældende have købt en pakkerejse, som mindst omfatter transport tur-retur og hotelreservationer. Forsøgsordningen indeholder kontrolmekanismer, så misbrug ikke finder sted. Efter forsøgsperioden vil der finde en evaluering sted.

Overordnet set ser Dansk Folkeparti dette lovforslag som en balancegang mellem den fornuftige og nødvendige stramme udlændingepolitik på den ene side og på den anden side samfundets forventninger, erhvervslivets og turistbranchens muligheder for ophold for f.eks. forretningsforbindelser, familiebesøg og tilgangen af nye turister til Danmark, der kan skabe og fastholde arbejdspladser til danskerne.

Dansk Folkeparti tilkendegav følgende under 1. førstebehandling af lovforslaget: »Dansk Folkeparti kan som sagt umiddelbart støtte ændringerne, under forudsætning af, at området bliver fulgt tæt af Integrationsministeriet, sådan at der bliver grebet ind med skærpede tiltag, såfremt udviklingen må anses for uholdbar.« Med disse bemærkninger kan Dansk Folkeparti støtte vedtagelse af lovforslaget.

Et *mindretal* i udvalget (S, SF, RV og EL) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med det stillede ændringsforslag.

Socialdemokratiets, Socialistisk Folkepartis, Det Radikale Venstres og Enhedslistens medlemmer af udvalget har stillet et ændringsforslag blandt andet på foranledning af Dansk Rejsebureau Forning, som yderligere vil smidiggøre visumadministrationen.

Ved at give afslagskompetence til danske repræsentationer i udlandet, vil Udlændingesservice alene skulle tage stilling i komplicerede sager og klager over afslag. Disse vil kunne behandles hurtigere, da rutineafslag allerede er givet af de danske repræsentationer. I dag har ambassaderne kun kompetence til at udstede visum. Alle sager der indstilles til afslag skal behandles i Udlændingesservice. Ændringsforslaget vil derfor kunne nedbringe den samlede sagsbehandlingstid betragteligt. Selv ansøgere som får afslag vil have fordel af en hurtigere sagsbehandling, og de vil fortsat have adgang til at klage over afslaget til Udlændingesservice, hvis de ønsker. Det er forslagsstillernes håb, at der trods uenighed i øvrigt, kan findes tilslutning til en sådan administrativ forenkling af visumadministrationen i tråd med ønskerne fra de dele af dansk erhvervsliv, som er mest afhængig af den.

Socialdemokratiets og Socialistisk Folkepartis medlemmer af udvalget anerkender at lovforslaget forbedrer administrationen af visa og støtter det derfor. S og SF vil dog gerne påpege, at forbedringerne er af mindre karakter, og ikke i sig selv er tilstrækkelige til at fjerne betydelige barrierer for turisme og for at tiltrække udenlandsk arbejdskraft.

Det Radikale Venstres medlem af udvalget anerkender, at der med det fremsatte lovforslag er tale om forbedringer af visumadministrationen. Om end beskedne. Det Radikale Venstre kan derfor støtte lovforslaget, men betragter det som ganske utilstrækkelige ændringer af den danske visumpraksis, som er helt særegen i Schengen, og på alle måder et levn fra en svunden tid. Aldeles ude af tråd med en globaliseret verden.

Det Radikale Venstre finder det f.eks. absurd, at over halvdelen af verdens befolkning som udgangspunkt ikke kan opnå turistvisum til Danmark, pga. den unikke landeinddeling, som Danmark så vidt vides som eneste Schengen-land opretholder.

Det skader Danmarks omdømme i udlandet, at Danmark via visumpraksis mistænker halvdelen af klodens befolkning for at nære ønske om at migrere til Danmark. Det skader Danmarks erhvervsinteresser, fordi virksomheder har vanskeligt ved at forklare forretningsforbindelser fra disse lande, at de og deres familier ikke er velkomne, men at vi gerne vil gøre forretningerne med dem - hvis bare de bliver derhjemme. Det skader også Danmarks evne til at tiltrække udenlandsk arbejdskraft, at fx. en indisk ingeniør som udgangspunkt ikke kan invitere en gammel kollega, en slægtning udenfor den nærmeste familie eller en nabo på besøg.

Endelig skader det konkret den danske turistbranche, som hvert eneste år mister omsætning pga. den restriktive danske visumpraksis, der gør det mere attraktivt at benytte andre adgangsveje til et turistbesøg i Europa og Norden. Alene på kinesiske turister vurderes det årlige tab til et trecifret millionbeløb.

Enhedslistens medlem af udvalget modtager ofte henvendelse fra borgere, som oplever at sidde fast i de meget stive og stramme visumregler. Selvom Enhedslisten kunne ønske sig at lovforslaget var gået videre, anser Enhedslisten alligevel lovforslaget som en forbedring.

Liberal Alliance, Inuit Ataqatigiit, Siumut, Tjóðveldisflokkurin og Sambandsflokkurin var på tidspunktet for betænkningens afgivelse ikke repræsenteret med medlemmer i udvalget og havde dermed ikke adgang til at komme med indstillinger eller politiske udtalelser i betænkningen.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i betænkningen.

#### 4. Ændringsforslag med bemærkninger

##### Æ n d r i n g s f o r s l a g

Af *et mindretal* (S, SF, RV og EL):

##### Til § 1

1) Efter nr. 3 indsættes som nyt nummer:

»01. § 47, stk. 2, 1. pkt. affattes således:

»Stk. 2. Der kan efter aftale mellem ministeren for flygtninge, indvandrere og integration og udenrigsministeren gives danske diplomatiske og konsulære repræsentationer i udlandet bemyndigelse til at træffe afgørelse i sager om visum samt til at udstede opholdstilladelse.««

[Udvidelse af de danske repræsentationers kompetence til at omfatte meddelelse afslag på visum]

---

## B e m æ r k n i n g e r

### Til nr. 1

Med bestemmelsen udvides de danske repræsentationers kompetence i visumsager til også at omfatte meddelelse af afslag på en ansøgning om visum. Såfremt en dansk repræsentation meddeler afslag på en ansøgning om visum kan afgørelsen indbringes for udlændingemyndighederne.

*Karsten Lauritzen (V) fm. Karen Ellemann (V) Eyvind Vesselbo (V) Troels Christensen (V)  
Peter Skaarup (DF) Martin Henriksen (DF) Jesper Langballe (DF) Helle Sjelle (KF)  
Vivi Kier (KF) Henrik Dam Kristensen (S) Anne-Marie Meldgaard (S) Ole Hækkerup (S)  
Kenneth F. Christensen (S) Astrid Krag (SF) nfm. Eigil Andersen (SF)  
Morten Østergaard (RV) Johanne Schmidt-Nielsen (EL)*

Liberal Alliance, Inuit Ataqatigiit, Siumut, Tjóðveldisflokkurin og Sambandsflokkurin havde ikke medlemmer i udvalget.

### Folketingets sammensætning

Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	47	Liberal Alliance (LA)	3
Socialdemokratiet (S)	45	Inuit Ataqatigiit (IA)	1
Dansk Folkeparti (DF)	25	Siumut (SIU)	1
Socialistisk Folkeparti (SF)	23	Tjóðveldisflokkurin (TF)	1
Det Konservative Folkeparti (KF)	17	Sambandsflokkurin (SP)	1
Det Radikale Venstre (RV)	9	Uden for folketingsgrupperne	2
Enhedslisten (EL)	4	(UFG)	

**Oversigt over bilag vedrørende L 10**

<b>Bilagsnr.</b>	<b>Titel</b>
1	Hørings svar, fra integrationsministeren
2	Høringsnotat, fra integrationsministeren
3	Udkast til tidsplan for udvalgets behandling af lovforslaget
4	Tidsplan for udvalgets behandling af lovforslaget
5	1. udkast til betækning
6	2. udkast til betækning

**Oversigt over spørgsmål og svar vedrørende L 10**

<b>Spm.nr.</b>	<b>Titel</b>
1	Spm. om, hvad der ligger til grund for, at forhåndsgodkendelse af forretningsvisum til virksomheder ikke skal ind i selve lovteksten, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
2	Spm. om ministeren vil være indstillet på at imødekomme Danmarks Rejsebureau Forenings ønske om, at de danske repræsentationer på linje med andre Schengen-lande også bemyndiges til at give afslag på visum, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
3	Spm. om at andre EU-landes repræsentationer kan udstede visum og have afslagskompetence i lande, hvor Danmark ikke er repræsenteret, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
4	Spm. om at se nærmere på om landegruppeinddelingen, som danner grundlag for om en visumansøger kan meddeles turistvisum, fungerer hensigtsmæssigt, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
5	Spm. om at involvere Danmarks Rejsebureau Forening i høringer, hvor det måtte være relevant for det område, som foreningen beskæftiger sig med, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
6	Spm. om at ministeren bedes redegøre for om de generelle bemærkninger afsnit 1, sidste afsnit (side 4) skal forstås således, at lempelsen ikke omfatter personer, der måtte misbruge visumopholdet til at søge asyl, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
7	Spm. om lempelserne kun har betydning i tilfælde, hvor der alligevel ville være blevet givet en opholdstilladelse, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
8	Spm. om det er ministerens vurdering, at lovforslaget vil skabe incitamenter til øget indvandring og reelt medfører øget indvandring, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
9	Spm. om de væsentligste forskelle på dansk visumpraksis og praksis i andre Schengen-lande, herunder særskilt Sverige og Norge, for så vidt angår visum til hhv. turisme, erhvervsbesøg eller private besøg, til

- integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 10 Spm. om der findes andre Schengen-lande, der, som Danmark, har en landeopdeling med asyl- og immigrationslande, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 11 Spm. om det relative tab den danske turistbranche lider i forhold til konkurrenter i andre nordiske lande, som følge af komparativt ringere forretningsvilkår i relation til visum til turister fra asyl- og immigrationslande, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 12 Spm. om en kommentar til kritikken som Danmarks Rejsebureau Forening rejser af afsnit 2.6, som ikke er omtalt i høringsnotat, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 13 Spm. om teknisk bistand til et ændringsforslag, der indretter visumreglerne, så borgere i Asyl- og Immigrationslande har samme adgang til turistvisum til Danmark som i Sverige, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 14 Spm. om ministeren bedes oplyse, om besøgende fra nogle lande vil være undtaget fra bona fide visum under forhåndsgodkendelsesordningen, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 15 Spm. om ministeren kan kommentere den kritik, som er rejst af Danmarks Rejsebureau Forening af afsnit 2.6., jf. L 10 - svar på spm. 4, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 16 Spm. om besvarelse af spørgsmål 3, herunder om ministeren er indstillet på at arbejde for, at en repræsenterende ambassade også skal kunne give afslag på visum, til integrationsministeren, og ministerens svar herpå
- 17 Spm. om ministeren i forlængelse af svaret på spørgsmål 2, vil yde teknisk bistand til et ændringsforslag, der indebærer, at de danske repræsentationer får kompetence til at meddele afslag på visum til integrationsministeren, og ministerens svar herpå

**Et af udvalgets spørgsmål til integrationsministeren og dennes svar herpå.**

Spørgsmålet og integrationsministerens svar herpå er optrykt efter ønske fra RV.

*Spørgsmål 9:*

Ministerens bedes oplyse de væsentligste forskelle på dansk visumpraksis og praksis i andre Schengen-lande, herunder særskilt i Sverige og Norge, for så vidt angår visum til hhv. turisme, erhvervsbesøg eller private besøg.

*Svar:*

Når Schengenlandene behandler ansøgninger om visum, behandles ansøgningerne grundlæggende efter ens regler, de fælles Schengenregler. Schengenlandene skal således påse, at en ansøger ikke anses som en risiko i forhold til bekæmpelsen af illegal indvandring, og at ansøgeren ikke er til fare for medlemsstaternes offentlige orden og interne sikkerhed. Spillerummet inden for disse rammer udfyldes til dels af fælles Schengenregler, dels af medlemslandenes egen praksis for udstedelse af visa.

Integrationsministeriet har til brug for den undersøgelse af landegruppeinddelingens hensigtsmæssighed, der er omtalt i besvarelse af spørgsmål nr. 4, tidligere indhentet oplysninger om visumpraksis fra Belgien, Finland, Nederlandene, Norge, Sverige og Tyskland, som er de Schengenlande, som Danmark normalt sammenligner sig med.

Alle de adspurgte lande – undtagen Finland – udarbejder nationale retningslinjer for visumsagsbehandling. Retningslinjerne udarbejdes som udgangspunkt af udlændingemyndighederne.

Alle landene udsteder generelle retningslinjer, og som supplement hertil udsteder visse af landene også landespecifikke instrukser. Norge udsteder endvidere emnespecifikke instrukser.

De generelle retningslinjer i de nævnte lande beskriver forskellige dele af visumreglerne, herunder både EU-reglerne og de nationale regler, henviser til Schengensamarbejdet, og beskriver kriterierne for vurderingen af visumsager. De landespecifikke instrukser indeholder oplysninger om de særlige forhold, der gør sig gældende i det pågældende land og om konsekvensen i forhold til behandlingen af særlige typer visumsager.

Visse landes repræsentationer, herunder Sveriges, behandler visumansøgninger fra alle nationaliteter, uanset om visumansøgeren har bopæl eller ikke i det land, hvorfra der søges om visum, hvorimod andre lande arbejder ud fra et udgangspunkt om, at visumansøger skal have bopæl i det pågældende land eller inden for det geografiske område, som ambassaden dækker. Der opereres dog med visse undtagelser til dette krav. Norge kræver som udgangspunkt, at ansøgeren skal kunne dokumentere lovligt ophold i det land, hvorfra den pågældende søger om visum.

Alle seks adspurgte lande tillader ifølge deres visumpraksis, at der – udover til bona fide personer (personer der er kendte af ambassaden) – udstedes visum med henblik på turisme til statsborgere fra alle visumpligtige tredjelande. Der tages dog i alle tilfælde højde for, hvilket tredjeland visumansøgeren kommer fra – det vil sige, at udstedelse af turistvisum kan begrænses på baggrund af en vurdering af den konkrete indvandringsrisiko.

De samme hensyn tages i dansk praksis, idet man med landegruppeinddelingen ikke har til hensigt helt at nægte visse visumansøgere at få et visum, men alene at klargøre, at indvandringsrisikoen for visse tredjelande er større end for andre. Det bemærkes, at landegruppeinddelingen ikke gælder i forhold til sager, der afgøres direkte på de danske repræsentationer, og heller ikke i forhold til vi-

sumansøgninger med henblik på forretningsbesøg og deltagelse i kulturelle arrangementer. Det bemærkes endvidere, at landegruppeinddelingen alene har vejledende karakter, og at der således altid efter en konkret vurdering kan meddeles visum, uanset at den pågældende visumansøger ikke er omfattet af den persongruppe, der i henhold til landegruppeinddelingen som udgangspunkt kan meddeles visum.

En nærmere uddybning af forskellene på dansk visumpraksis og andre Schengenlandes ville kræve en omfattende analyse og et meget detaljeret arbejde, fordi forskellene i realiteten vurderes at være så små, at der er tale om nuancer. Nuancerne vurderes primært at ligge i de forskellige arbejdsmetoder, der anvendes, mens de materielle hensyn i forhold til indvandringsrisiko og sikkerhedsrisiko er de samme i medfør af Schengenreglerne.