



Til lovforslag nr. L 6

Folketinget 2013-14

Betænkning afgivet af Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik den 26. november 2013

Betænkning

over

Forslag til lov om ændring af udlændingeloven

(Revision af visumregler, akkrediteringsordning for udenlandske virksomheder, justering af karensregler, afslagskompetence til danske repræsentationer, beregning af kortvarige ophold m.v.)

[af justitsministeren (Morten Bødskov)]

1. Ændringsforslag

Justitsministeren har stillet 1 ændringsforslag til lovforslaget.

2. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 2. oktober 2013 og var til 1. behandling den 10. oktober 2013. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik.

Møder

Udvalget har behandlet lovforslaget i 2 møder.

Høring

Et udkast til lovforslaget har inden fremsættelsen været sendt i høring, og justitsministeren sendte den 21. august 2013 dette udkast til udvalget, jf. UUI alm. del – bilag 138 (2012-13). Den 1. oktober 2013 sendte justitsministeren de indkomne høringssvar og et notat herom til udvalget.

Spørgsmål

Udvalget har stillet 31 spørgsmål til justitsministeren til skriftlig besvarelse, som denne har besvaret.

3. Indstillinger og politiske bemærkninger

Et flertal i udvalget (udvalget med undtagelse af DF) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med det stillede ændringsforslag.

Venstres og Det Konservative Folkepartis medlemmer af udvalget er positive over for lovforslaget. V og KF går ind for en udlændingepolitik, der tiltrækker dygtige og velkvalificerede udlændinge. Samtidig er det vigtigt for V og KF, at danske virksomheder sikres de bedste vilkår i den internationale konkurrence. Med lovforslaget styrkes begge dele. Ved at indføre en akkrediteringsordning og justere på karensreg-

lerne bliver danske virksomheders samarbejde med udlændinge lettere, hvilket er til gavn for dansk erhvervsliv og kan medvirke til at skabe arbejdspladser. V og KF stemmer derfor for lovforslaget.

Enhedslistens medlemmer af udvalget beklager stærkt, at det foreliggende lovforslag ikke generelt gør det lettere at få visum til familiebesøg og andre private formål for mennesker, der tilhører de landekategorier, der af udlændingemyndighederne betegnes »asyllandegruppen« og »immigrationslandegruppen«, og at Justitsministeriet ikke i det lovforberedende arbejde inddrog Dansk Flygtningehjælp og indvandrerorganisationer for at sikre, at disse stemmer også blev hørt. EL er kritisk over for lovforslagets ensidige fokus på at gavne dansk erhvervsliv. EL havde gerne set et konsekvent opgør med den meget strenge danske visumpolitik over for flygtninges og indvandreres nære familiemedlemmer. Under førstebehandlingen bebudede EL en række spørgsmål til lovforslaget. De svar, der er kommet, overbeviser ikke EL om, at Danmark som anført i svaret på spørgsmål nr. 15 skulle have en »relativt åben visumpolitik«. I svaret på spørgsmål 27 argumenteres der med, at Danmark har en lav afslagsprocent end andre lande, men en lav afslagsprocent kan også hænge sammen med, at mange potentielle ansøgere kender den restriktive danske praksis og på forhånd afholder sig fra at søge visum. Da lovforslaget ikke rummer direkte forringelser af visumadgangen til Danmark, men nogle minimale forbedringer i forhold til visumkarens, kan EL stemme for lovforslaget.

Et mindretal i udvalget (DF) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling. Mindretallet vil stemme imod det stillede ændringsforslag.

Grundlæggende mener Dansk Folkepartis medlemmer af udvalget, at det skal være fleksibelt og så smidigt som muligt for bl.a. erhvervsfolk og turister at komme til Danmark, hvorfor DF er gået ind i udvalgsbehandlingen med en for-

ventning om, at justitsministeren via sine svar på en række udvalgsspørgsmål ville kunne imødekomme DF's bekymringer. DF vil gerne medvirke til en effektiv sagsbehandling af visumansøgninger. Herom skal der ikke herske tvivl. Men kontrolindsatsen skal være gennearbejdet, og nye tiltag, som f.eks. at de danske diplomatiske og konsulære repræsentationer i højere grad skal overtage sagsbehandlingen fra Danmark, skal belyses grundigt.

DF stiller sig uforstående over for, at regeringen ikke grundigt har undersøgt omfanget af snyd med de danske visumregler og Schengenreglerne, ikke mindst taget i betragtning, at der i 2012 blev udstedt 100.906 visa, hvilket fremgår af svaret på spørgsmål 7. Følgende fremgår også af svaret: »Det er ikke muligt på baggrund af registreringsgrundlaget i udlændingssystemerne at opgøre antal tilfælde, hvor der konstateres snyd i forbindelse med ansøgningen. Endvidere er det ikke muligt at opgøre antal administrative udvisninger på baggrund af ulovligt ophold af udlændinge, som oprindeligt var indrejst på visum.« Det er altså åbenlyst, at der ikke er et samlet overblik over, hvor meget snyd der er med visumreglerne. Et større overblik bør naturligvis tilvejebringes, inden reglerne lempes yderligere. Det er naturligvis et omfattende arbejde, og det er muligt, at dette vanskeliggøres af det store antal visumtilladelser og ansøgninger, men der bør ifølge DF gøres et helhjertet forsøg, så regeringen og Folketinget kan træffe deres beslutninger på et så oplyst grundlag som muligt.

DF efterlyser, at regeringen forholder sig til, hvordan der kan sikres en bedre kontrol med det store antal personer, som hvert år får adgang til Danmark på baggrund af visumreglerne. Dette kræver først og fremmest, at der skabes et bedre overblik over den nuværende situation. Dertil kommer, at et stort, ukendt antal personer i kraft af visumtilladelser i andre Schengenlande har adgang til Danmark. DF opfordrer til, at der skabes et overblik over, hvor mange personer der reelt har adgang til Danmark, og på hvilke grundlag. DF har i spørgsmål 8 spurgt om, hvor mange udlændinge der i kraft af Schengensamarbejdet og tildelt visumophold i andre Schengenlande har ret til ophold i Danmark. Justitsministeren svarer bl.a. at Justitsministeriet ikke er »...i besiddelse af oplysninger om antallet af udlændinge, der er meddelt Schengenvisum af andre Schengenlande.« Bl.a. på den baggrund har DF i udvalgsbehandlingen bedt justitsministeren redegøre for, hvordan lovforslaget styrker kontrolindsatsen på visumområdet. Af svaret på spørgsmål 25 fremgår: »Lovforslaget har ikke til formål at gennemføre ændringer i reglerne om kontrolforanstaltninger på visumområdet.« Det beklager DF, set i lyset af at der ikke er et samlet overblik over den nuværende kontrolindsats og effekterne af denne.

Lovforslaget indfører også den nederlandske Red Carpet-model, der skulle give en særlig nem adgang for personer tilknyttet bestemte virksomheder, foreninger m.m. i de danske visumregler. Derfor har DF også spurgt ind til de nederlandske erfaringer med modellen, bl.a. til, hvor mange der benytter ordningen, og forholdene vedrørende omgåelse af de nederlandske regler. I svaret på spørgsmål 9 lyder det bl.a.: »Det nederlandske udenrigsministerium, der er ansvar-

lig for »Orange Carpet programmet«, fører ikke statistik over antallet af virksomheder, der er optaget i programmet. Der føres ej heller statistik over, hvor mange personer der har fået udstedt visum under programmet.« Det fremgår også af svaret på spørgsmål 9, at der kun i meget få tilfælde er konstateret misbrug af ordningen. Men det svar giver efter DF's opfattelse ikke megen mening: Hvordan kan der være et overblik over, hvor mange der snyder med ordningen, når der ikke er et overblik over, hvor mange der benytter sig af ordningen? Igen må DF henvise til, at selv om DF gerne deltager i forenklinger for erhvervslivet, herunder turisterhvervet, bygger lovforslaget også her på et usikkert grundlag, hvorfor DF opfordrer til, at regeringen udskyder lovforslaget med henblik på at undersøge de præcise effekter af det, som regeringen ønsker at indføre.

Det undrer i øvrigt DF, at den arbejdsgruppe, der har arbejdet med området, tilsyneladende ikke har haft tanker i retning af at styrke kontrolindsatsen. Det er slået fast i lovforslagets bemærkninger og i svar under udvalgsbehandlingen, at baggrunden for lovforslaget i høj grad hænger sammen med myter i udenlandsk presse om de danske visumregler, altså at et af hovedargumenterne for lovændringerne bygger på usandheder i udenlandsk presse. Dette kan ifølge DF dårligt være et argument for at ændre i regler og love.

Det har også været fremført i debatten, at der har været meget lange sagsbehandlingstider, i nogle tilfælde på over 1 år. DF har spurgt ind til dette i udvalgsarbejdet og har i svaret på spørgsmål 26 fået oplyst: »Endelig bemærkes, at der kun er én sag afgjort af Udlændingestyrelsen i perioden 2011-2013, som har sagsbehandlingstid over 365 dage (over 12 måneder). Afgørelsen er fra 2012, og den lange sagsbehandlingstid er begrundet i en beklagelig teknisk fejl, der indebærer, at sagen ikke fremgik af Udlændingestyrelsens elektroniske visumsagsbehandlingssystem (IVR-VIS), selv om den var forelagt for styrelsen af en dansk ambassade via Udenrigsministeriets elektroniske visumsagsbehandlingssystem (UM-VIS).« Regeringen bygger altså bl.a. lovforslaget på myter og på et argument om for lange sagsbehandlingstider. Men af svaret på spørgsmål 26 fremgår det klart, at det ene tilfælde, der har været, kan begrundes med en teknisk fejl og ikke med en fejl i reglerne, hvorfor DF ikke kan godkende dette som et argument for at ændre visumreglerne, når der samtidig ikke er foreslået forbedringer i forhold til kontrolindsatsen. Disse ting bør følges ad. Desuden fremgår det i øvrigt af bemærkningerne til lovforslaget, at de danske myndigheder har en relativt lav afslagsprocent på visumansøgninger (4,5 pct. i 2012), ligesom de danske myndigheder også har en kort sagsbehandlingstid for ansøgninger om forretningsvisa og turistvisa (gennemsnitligt 5 dage i 2012), når man sammenligner dansk praksis med praksis i andre Schengenlande.

Endvidere skal DF, omend dette ikke er afgørende for partiets stillingtagen henvise til, at det er uholdbart, at der i lovforslagets bemærkninger på side 19 nederst, pkt. 6.4, står, at justitsministeren har bemyndigelse til at implementere (EU-)forordningens ændringer i forhold til bl.a. grænsekontrol og stempeling af rejsedokumenter, og at justitsministeren samtidig i forbindelse med udvalgsbehandlingen næg-

ter at uddybe, hvad disse ændringer indebærer, også selv der kan være tale om mindre ændringer (svaret på spørgsmål 24). Det må principielt kunne forventes, at Folketinget kan få oplyst, hvilke konsekvenser det medfører at stemme for regeringens lovforslag.

DF støtter til enhver tid, at dansk erhvervsliv, herunder turisterhvervet, har gode vilkår, når det handler om at tiltrække forretningsforbindelser og turister. Men ændringer, justeringer eller lempelser i eksisterende regler skal ske på et oplyst grundlag og ikke på grund af myter. Tilsvarende bør kontrolindsatsen opjusteres, hvilket der ikke synes at være vilje til fra regeringens side.

Indvandringen til Danmark er rekordstor, og ved siden af kommer der rigtig mange til Danmark, herunder også personer, som myndigheder overhovedet ikke har overblik over, på grund af Danmarks deltagelse i Schengensamarbejdet. Dette bør belyses i den kommende fremtid, hvilket DF opfordrer regeringen til.

Samlet set kan DF ikke støtte lovforslaget, men indgår gerne i dialog med regeringen, i forhold til hvordan reglerne fungerer og bør fungere i forhold til f.eks. erhvervslivet. DF går også gerne i dialog om, hvordan Folketinget og regeringen kan styrke kontrollen med de mange visumtilladelser, der gives hvert år. DF efterlyser således en bedre balance i det konkrete lovforslag.

Inuit Ataqatigiit, Siumut, Sambandsflokkurin og Javnaðarflokkurin 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 *justitsministeren*, tiltrådt af et *flertal* (udvalget med undtagelse af DF):

Til § 1

1) Efter nr. 8 indsættes som nyt nummer:

»01. I § 3 indsættes som *stk. 3*:

»*Stk. 3.* For statsborgere i tredjelande, med hvilke Den Europæiske Union har indgået aftaler om fritagelse for visum, finder *stk. 1* kun anvendelse i det omfang, det er foreneligt med disse aftaler.«

[Undtagelse fra ny metode til beregning af kortvarige ophold]

B e m æ r k n i n g e r

Til nr. 1

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 610/2013 om ændring af bl.a. Schengengrænsekodeksen introducerer en ny metode til beregning af kortvarige ophold.

Ændringen indebærer, at et kortvarigt ophold fremover defineres som et ophold i højst 90 dage inden for en periode på 180 dage, hvorved perioden på 180 dage forud for hver opholdsdag tages i betragtning.

Efter de tidligere regler blev et kortvarigt ophold defineret som et ophold i højst 3 måneder pr. halvår regnet fra datoen for den første indrejse i Schengenlandene.

Ifølge Schengengrænsekodeksens ordlyd finder reglerne anvendelse på alle personer, der passerer medlemsstaternes indre eller ydre grænser, med forbehold af rettigheder, der tilkommer personer, som har ret til fri bevægelighed efter EU-retten, og rettigheder, der tilkommer flygtninge og personer, som ansøger om international beskyttelse, navnlig hvad angår princippet om non-refoulement, jf. Schengengrænsekodeksens artikel 3.

Europa-Kommissionen har imidlertid i oktober 2013 efter lovforslagets fremsættelse udsendt en meddelelse, hvori Kommissionen har oplyst, at den nye metode til beregning af kortvarige ophold ikke finder anvendelse for tredjelandsstatsborgere, der er omfattet af visse aftaler om visumfritagelse, som indeholder udtrykkelige henvisninger til den tidligere beregningsmetode.

De nævnte aftaler danner baggrunden for, at de pågældende lande i dag er optaget på den liste over visumfritagne lande, der fremgår af forordning (EF) nr. 539/2001 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav (visumforordningen). Denne forordning har hjemmel i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), artikel 77, stk. 2, litra a.

Ifølge artikel 1 i protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til traktaten om Den Europæiske Union (TEU), deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til tredje del, afsnit V, i TEUF, og ifølge artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der vedtages i henhold til TEUF, tredje del, afsnit V, bindende for Danmark. Det følger imidlertid af samme protokols artikel 6, at artikel 1 ikke finder anvendelse på foranstaltninger, der udpeger de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af medlemsstaternes ydre grænser. Forordning (EF) nr. 539/2001 og aftalerne om visumfritagelse er således ikke omfattet af det danske forbehold om EU's samarbejde om retlige og indre anliggender.

Den Europæiske Union har pr. 19. november 2013 indgået aftaler om visumfritagelse med Antigua og Barbuda, Bahamas, Barbados, Brasilien, Saint Kitts og Nevis, Mauritius og Seychellerne, hvori der udtrykkeligt henvises til den tidligere beregningsmetode.

Det er derfor nødvendigt at anvende den hidtidige beregningsmetode i forhold til de nævnte lande, indtil de allerede indgåede visumfritagelsesaftaler eventuelt måtte blive ændret i overensstemmelse med den nye beregningsmetode. Statsborgere fra disse lande har således ret til at indrejse og opholde sig her i landet i indtil 3 måneder (90 dage) i løbet af en 6-månedersperiode regnet fra datoen for den første indrejse i Schengenlandene. Det forudsættes med ændringsforslaget, at § 3, stk. 1, kun kan fraviges for statsborgere fra

de nævnte lande, for så vidt angår beregningen af et kortvarigt ophold. Der henvises til lovforslag nr. L 6, almindelige bemærkninger, afsnit 6.1.

Trine Bramsen (S) Troels Ravn (S) fmd. Karen J. Klint (S) Lennart Damsbo-Andersen (S) Maja Panduro (S)

Ole Hækkerup (S) Jeppe Bruus (S) Zenia Stampe (RV) Liv Holm Andersen (RV) Marlene Borst Hansen (RV)

Karina Lorentzen Dehnhardt (SF) Anne Baastrup (SF) Johanne Schmidt-Nielsen (EL) Pernille Skipper (EL)

Jørgen Arbo-Bæhr (EL) Jakob Engel-Schmidt (V) Peter Christensen (V) Karen Ellemann (V) Michael Aastrup Jensen (V)

Fatma Øktem (V) Karen Jespersen (V) Karsten Lauritzen (V) Inger Støjberg (V) Martin Henriksen (DF)

Peter Skaarup (DF) nfm. Christian Langballe (DF) Marie Krarup (DF) Merete Riisager (LA) Tom Behnke (KF)

Inuit Ataqatigiit, Siumut, Sambandsflokkurin og Javnaðarflokkurin havde ikke medlemmer i udvalget.

| | | | |
|--------------------------------------|----|------------------------------------|---|
| Venstre, Danmarks Liberale Parti (V) | 47 | Det Konservative Folkeparti (KF) | 8 |
| Socialdemokratiet (S) | 45 | Inuit Ataqatigiit (IA) | 1 |
| Dansk Folkeparti (DF) | 22 | Siumut (SIU) | 1 |
| Radikale Venstre (RV) | 16 | Sambandsflokkurin (SP) | 1 |
| Socialistisk Folkeparti (SF) | 15 | Javnaðarflokkurin (JF) | 1 |
| Enhedslisten (EL) | 12 | Uden for folketingsgrupperne (UFG) | 1 |
| Liberal Alliance (LA) | 9 | | |

Oversigt over bilag vedrørende L 6

| Bilagsnr. | Titel |
|-----------|--|
| 1 | Høringssvar og høringsnotat, fra justitsministeren |
| 2 | Tidsplan for udvalgets behandling af lovforslaget |
| 3 | 1. udkast til betænkning |
| 4 | Ændringsforslag, fra justitsministeren |
| 5 | 2. udkast til betænkning |

Oversigt over spørgsmål og svar vedrørende L 6

| Spm.nr. | Titel |
|---------|---|
| 1 | Spm. om, hvilke udlændinge der i kraft af EU-reglerne har en særlig nem adgang til at få udstedt et visum til Danmark, til justitsministeren, og ministerens svar herpå |
| 2 | Spm., om det er hensigtsmæssigt at lempe karensreglerne, til justitsministeren, og ministerens svar herpå |
| 3 | Spm., om ministeren mener, at det er et gennearbejdet lovforslag, til justitsministeren, og ministerens svar herpå |
| 4 | Spm. om, hvorfor udenlandske mediers fejlagtige omtale af de danske visumregler skal medføre ændringer, til justitsministeren, og ministerens svar herpå |
| 5 | Spm. om risiko for fejlbehandling af visumsager, til justitsministeren, og ministerens svar herpå |
| 6 | Spm. om, hvilke danske virksomheder der i dag er forhåndsgodkendt til at modtage forretningsbesøg af visumpligtige udlændinge, til justitsministeren, og ministerens svar herpå |
| 7 | Spm. om, hvor mange visa der udstedes hvert år, til justitsministeren, og ministerens svar herpå |
| 8 | Spm. om, hvor mange udlændinge der i kraft af Schengensamarbejdet og tildelt visumophold i andre Schengenlande har ret til ophold i Danmark, til justitsministeren, og ministerens svar herpå |
| 9 | Spm. om, hvor mange gange de nederlandske myndigheder i 2011, 2012 og 2013 har konstateret snyd med Red Carpet-ordningen, til justitsministeren, og ministerens svar herpå |
| 10 | Spm. om, hvad der menes med, at ordningen med at forhåndsgodkende danske virksomheder skal udvides til også at gælde uddannelsesinstitutioner, foreninger og organisationer, til justitsministeren, og ministerens svar herpå |
| 11 | Spm. om mulighed for at forhåndsgodkende udenlandske foreninger, organisationer m.m. under Red Carpet-ordningen, til justitsministeren og ministerens svar herpå |
| 12 | Spm. om, hvorfor disse forhåndsgodkendelser skal kunne fortsætte, når der er konstateret snyd og dermed overtrædelse af reglerne, til justitsministeren, og ministerens svar herpå |
| 13 | Spm. om, hvad begrebet »det lokale Schengen-samarbejde« dækker over, til justitsministeren, og ministerens svar herpå |

- 14 Spm. om, hvilke lande i EU og Norden der har lovfæstede regler om visumkarens, der ligner de danske, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 15 Spm., om lovforslaget gør reglerne »tidssvarende og i tråd med visumreglerne i vores nabolande«, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 16 Spm. om visumpraksis over for tunesere, der søger dansk visum, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 17 Spm. om baggrunden for, at foreningen Ægteskab Uden Grænser ikke er blevet opfordret til at indsende høringsvar om lovforslaget, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 18 Spm. om, at de repræsentationer, der giver afslag på dansk visum, pålægges at give en begrundelse, der lever op til begrundelsespligten i forvaltningslovens § 24, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 19 Spm. om, i hvor mange tilfælde Justitsministeriet har ændret Udlændingestyrelsens afgørelse, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 20 Spm. om, i hvor mange sager pr. år ministeren forventer, at der ville blive tale om en klage til Justitsministeriet, hvis lovforslaget blev ændret, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 21 Spm., om ministeren er enig med Institut for Menneskerettigheder i, at en udførlig begrundelse for afslag i første instans kan have betydning for ansøgers mulighed for at fremføre sine synspunkter på et informeret grundlag i anden instans, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 22 Spm. om misbrug af forretningsvisum, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 23 Spm. om, hvilke konkrete ændringer der vil være for ikke-EU-borgere i forbindelse med gennemførelsen af de nye regler i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 610/2013, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 24 Spm. om ministerens bemyndigelse i forhold til grænsekontrol og stempling af rejsedokumenter, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 25 Spm. om, hvordan lovforslaget styrker indsatsen i forhold til at afsløre snyd med de danske visumregler, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 26 Spm. om, i hvor mange tilfælde der har været en ventetid på 1 år eller derover i forhold til afgørelse om visum, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 27 Spm. om kriterierne for at opnå visum til Danmark til familiebesøg, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 28 Spm., om ministeren kan give eksempler på lande, der har en mere restriktiv visumpolitik end Danmark, til justitsministeren, og ministerens svar herpå

- 29 Spm. om virksomheder, der har fået forhåndsgodkendelse til at modtage besøgende fra visumpligtige lande, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 30 Spm. om snyd med visumtildelingen i forhold til virksomheder, der er forhåndsgodkendte, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 31 Spm. om, hvilke kriterier de virksomheder, der ønsker forhåndsgodkendelse, skal opfylde, til justitsministeren, og ministerens svar herpå