

Rapport fra tværministeriel arbejdsgruppe om revision af de danske visumregler

– forretningsbesøg og turistbesøg

Indhold

Del I. Indledning	5
1. Baggrunden for nedsættelse af arbejdsgruppen	5
2. Arbejdsgruppens kommissorium.....	5
3. Arbejdsgruppens sammensætning.....	6
4. Arbejdet i arbejdsgruppen	7
5. Arbejdsgruppens anbefalinger.....	7
Del II. Gældende lovgivning, praksis og procedurer på visumområdet.....	10
1. EU og Schengen	10
1.1. Visumkodeksens materielle regler om, hvornår der kan meddeles visum.....	11
1.2. Visumkodeksens regler om procedurerne ved behandling af visumansøgninger	13
2. Gældende national regulering	15
2.1. Organisering af de visumudstedende myndigheder	15
2.2. De danske visumregler	19
2.3. Dansk visumpraksis.....	21
2.4. Almindelige forvaltningsretlige regler	25
2.5. Proceduren for indgivelse af visumansøgninger til Danmark.....	25
2.6. Den praktiske behandling af visumsager	26
2.7. Statistiske oplysninger.....	30
Del III. Undersøgelse af visumsagsbehandlingen i andre Schengen-lande	33
1. Oplysninger om andre Schengen-landes visumpraksis	33
2. Svensk regulering	39
2.1. Organisering af de visumudstedende myndigheder	39
2.2. De svenske visumregler	40
2.3. Svensk visumpraksis	40
2.4. Forvaltningsretlige regler	41
3. Norsk regulering.....	42
3.1. Organisering af de visumudstedende myndigheder	42
3.2. De norske visumregler	43

3.3. Norsk visumpraksis	43
3.4. Forvaltningsretlige regler	49
3.5. Proceduren for indgivelse af visumansøgninger til Norge.....	49
3.6. Dokumentationskrav ved ansøgninger om visum til Norge.....	49
4. Andre Schengen-landes praksis på udvalgte områder.....	49
4.1. Finland.....	50
4.2. Nederlandene.....	50
4.3. Spanien.....	51
4.4. Schweiz og Østrig	51
5. Sammenfatning – sammenligning af Danmark med de øvrige lande	52
Del IV. Arbejdsgruppens overvejelser og anbefalinger	54
1. Initiativer på forretningsområdet.....	54
1.1. Red Carpet for forretningsrejsende	54
1.2. Udvidelse af den nuværende forhåndsgodkendelsesordning for virksomheder i Danmark	71
1.3. Særlige ordninger for visumpligtige søfolk	74
2. Initiativer på turistområdet	79
2.1. Forbedring af rejsebureau- og turistordningerne.....	80
2.2. Sagsbehandlingstid.....	84
2.3. Information om visumpraksis.....	87
3. Generelle initiativer.....	90
3.1. Generel udvidelse af brugen af visa gældende for flere indrejser.....	90
3.2. Indførelse af dispensationsadgang i forhold til gyldigheden af tilbagerejsetilladelser	91
3.3. Præcisering af reglerne om udstedelse af et nationalt begrænset visum inden for en halvårsperiode	92
3.4. Lempelse af dokumentationskrav.....	96
3.5. Ændring af udlændingelovens karensregler	97
4. Organiseringen af de visumudstedende myndigheder	102
4.1. Afslagskompetence til de danske repræsentationer	102

4.2. Repræsentationsaftaler	109
5. Myter og misforståelser om dansk visumpraksis	117
5.1. Danmarks image som et mere eller mindre tilgængeligt land.....	118
5.2. Myter og misforståelser om dansk visumpraksis	119
5.3. Andre landes erfaringer med myter.....	122
5.4. Arbejdsgruppens anbefalinger om initiativer til bekæmpelse af myter og misforståelser	123
Del V. Sammenfatning	130
Bilag	135

Del I. Indledning

1. Baggrunden for nedsættelse af arbejdsgruppen

Det fremgår af regeringsgrundlaget fra oktober 2011, at regeringen vil gennemføre en gennemgribende revision af de danske visumregler for at styrke virksomhedernes forretningsmuligheder over for udenlandske samarbejdspartnere og styrke det danske turisterhverv. Revisionen skal sikre, at reglerne bliver tidssvarende og i tråd med visumreglerne i vores nabolande. I overensstemmelse hermed nedsatte regeringen arbejdsgruppen om revision af de danske visumregler i marts 2012.

2. Arbejdsgruppens kommissorium

I arbejdsgruppens kommissorium er følgende anført om arbejdsgruppens opgaver og sammensætning:

”Der nedsættes [...] en bredere, tværministeriel arbejdsgruppe på embedsmandsniveau med Justitsministeriet som formand og med deltagelse af Rigspolitiet, Udlændingestyrelsen, Økonomi- og Indenrigsministeriet, Udenrigsministeriet, Erhvervs- og Vækstministeriet samt Beskæftigelsesministeriet. Herudover indbydes repræsentanter fra Dansk Industri, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Erhverv og Danmarks Rejsebureau Forening til at deltage. Andre ministerier og eksterne interessenter kan inddrages i relevant omfang.

Denne arbejdsgruppe skal sikre, at visumreglerne er tidssvarende og i tråd med visumreglerne i vores nabolande. Arbejdsgruppen skal i den forbindelse se nærmere på de danske visumregler i forhold til visumreglerne i vores nabolande, navnlig med henblik på om muligt ad denne vej at styrke danske virksomheders og det danske turisterhvervs konkurrenceevne og understøtte bestræbelserne på at fastholde og tiltrække udenlandske investeringer og internationale organisationers tilstedeværelse i Danmark. Arbejdsgruppen skal endvidere se nærmere på, hvorledes mulighederne for at fastholde og udbygge systemet med repræsentationsaftaler med andre lande kan fremmes.

Arbejdsgruppen skal således undersøge vore nabolandes visumregler samt deres administration og organisering af arbejdet på visumområdet. Arbejdsgruppen vil fastlægge, hvilke nabolande der omfattes af undersøgelsen, herunder eksempelvis Norge, Sverige, Tyskland og Holland. Undersøgelsen skal danne grundlag for arbejdsgruppens vurdering af og konkrete forslag til nye måder, hvorpå regler og administration samt organiseringen af visumområdet kan styrke dansk erhvervsliv og turisterhvervet under fortsat iagttagelse af de forvaltningsretlige regler og under behørig hensyntagen til de nævnte immigrations- og sikkerhedsmæssige hensyn. Arbejdsgruppen vil ligeledes vurdere de økonomiske konsekvenser af de konkrete forslag.

Arbejdsgruppen skal endvidere på baggrund af en høring af de danske ambassader vurdere, om der i enkelte lande eller brancher måtte være misopfattelser af eller myter om mulighederne for opnåelse af forretnings- eller turistvisum til Danmark, som bør søges korrigeret.

Arbejdsgruppen skal afrapportere til regeringen senest den 1. oktober 2012 med henblik på drøftelse i regeringens koordinationsudvalg af mulige regelændringer.

Kommissoriarbejdet afvikles inden for eksisterende økonomiske rammer.

Arbejdsgruppernes eventuelle forslag om ændring af visumpraksis afholdes inden for de involverede ministeriers eksisterende økonomiske rammer.”

Arbejdsgruppens kommissorium vedlægges som bilag 1 til rapporten.

3. Arbejdsgruppens sammensætning

Arbejdsgruppen havde ved afgivelsen af denne rapport følgende sammensætning:

Kontorchef Lennart Houmann, Justitsministeriet (formand), tiltrådt pr. 1. april 2013

Kontorchef Christina Toftegaard Nielsen, Justitsministeriet (formand), udtrådt pr. 1. april 2013

Fuldmægtig Pernille Bjørnholt, Justitsministeriet (sekretær)

Centerchef Ole Egberg Mikkelsen, Udenrigsministeriet

Kontorchef Torben Gettermann, Udenrigsministeriet

Fuldmægtig Maja Åkerlund Petersen, Udenrigsministeriet

Chefkonsulent Niels-Henrik Larsen, Erhvervs- og Vækstministeriet

Chefkonsulent Mette Kryger Gram, Økonomi- og Indenrigsministeriet

Chefkonsulent Kirsten Meier, Beskæftigelsesministeriet, Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering

Kontorchef Lisbet Lindschouw Sørensen, Udlændingestyrelsen

Kontorchef Susanne Meyersahm, Udlændingestyrelsen

Souschef Pernille Piel-Steenberg, Udlændingestyrelsen

Politifuldmægtig Signe Egsgaard, Rigspolitiet, Nationalt Udlændingecenter

Direktør Lars Thykier, Danmarks Rejsebureau Forening

Politisk konsulent Anna Cathrine Andersen, Danmarks Rejsebureau Forening

Chefkonsulent Sune K. Jensen, Dansk Industri

Chefkonsulent Henning Gade, Dansk Arbejdsgiverforening

Markedsdirektør Mette Feifer, Dansk Erhverv

4. Arbejdet i arbejdsgruppen

Der er afholdt en række møder i visumarbejdsgruppen i efteråret og vinteren 2012-13.

Herudover har arbejdsgruppen overværet den praktiske visumsagsbehandling på Den Danske Ambassade i Moskva og drøftet dansk visumpraksis med en række repræsentanter fra forskellige erhvervsorganisationer, rejsebureauer mv., der har erfaring med at indhente visum til Danmark.

Arbejdsgruppen har endvidere besøgt Den Norske Ambassade i Moskva og fået et indblik i, hvilke initiativer de norske myndigheder har gennemført med henblik på at tiltrække turister til landet.

Arbejdsgruppen har desuden indsamlet en række oplysninger om visumadministrationen i Sverige, Norge, Finland, Nederlandene, Spanien, Østrig og Schweiz.

Med henblik på at afdække eventuelle myter og misforståelser om dansk visumpraksis har Udenrigsministeriet foretaget en høring af de danske ambassader i udlandet.

5. Arbejdsgruppens anbefalinger

Det er arbejdsgruppens vurdering, at visumreglerne generelt er tidssvarende, og at den praktiske administration af reglerne i det store hele er velfungerende. Sammenligningen af dansk praksis med praksis i andre Schengen-lande har bl.a. vist, at de danske myndigheder har en lav afslagsprocent (4,5 % i 2012) på visumansøgninger, ligesom de danske myndigheder også har en kort sagsbehandlingstid for ansøgninger om forretningsvisa og turistvisa (gennemsnitligt 5 dage i 2012). Det er derfor arbejdsgruppens opfattelse, at regelgrundlaget og praksis i langt de fleste tilfælde opfylder de danske virksomheders og turist erhvervs behov.

Efter arbejdsgruppens opfattelse kan det dog påvirke såvel Danmarks image som mulighederne for samhandel, at der visse steder i verden har været – og i mindre omfang fortsat er – begrænsede muligheder for at ansøge om visum med Danmark som hoveddestination som følge af opsagte eller suspenderede repræsentationsaftaler.

På enkelte områder har arbejdsgruppen identificeret uhensigtsmæssige procedurer eller praksis, som arbejdsgruppen derfor foreslår ændret, men arbejdsgruppens anbefalinger fokuserer navnlig på, hvilke initiativer der kan gennemføres for at aflive eventuelle myter om dansk visumpraksis og styrke Danmarks image på visumområdet ved at signalere tilgængelighed.

Efter arbejdsgruppens opfattelse kan Danmarks image på visumområdet således have betydning for de danske virksomheders og turisterhvervets muligheder for at markedsføre Danmark som attraktivt for samhandel og turister.

Nedenfor er arbejdsgruppens anbefalinger gengivet summarisk. For en uddybende beskrivelse af anbefalingerne henvises til sammenfatningen sidst i rapporten og oversigten i bilag 2, hvor alle arbejdsgruppens anbefalinger er medtaget med henvisninger til de afsnit i rapporten, hvor emnerne er nærmere beskrevet.

Arbejdsgruppen anbefaler bl.a. følgende tiltag på visumområdet:

- **Indførelse af en Red Carpet-ordning for forretningsrejsende**

Arbejdsgruppen anbefaler, at der indføres en ordning, hvor virksomheder i udlandet kan akkrediteres (blåstempler), således at medarbejdere og andre personer med fast tilknytning til virksomheden kan få visum efter en særligt hurtig og smidig procedure.

- **Udvidelse af forhåndsgodkendelsesordningen for virksomheder i Danmark**

Arbejdsgruppen anbefaler, at den eksisterende ordning bliver justeret, således at ansøgere, som er inviteret til Danmark af en forhåndsgodkendt virksomhed, får mulighed for at få visum efter en særligt hurtig og smidig procedure.

- **Fleksibel visumpraksis for visumpligtige sømænd**

Arbejdsgruppen anbefaler bl.a. en fleksibel håndtering af ansøgninger om visum på grænsen samt en udvidet brug af visa gældende for flere indrejser og med længere gyldighed.

- **Forbedring af rejsebureau- og turistordningerne**

Arbejdsgruppen anbefaler bl.a., at de eksisterende rejsebureauordninger i Indien og Kina udvides til også at omfatte turistordninger i lighed med ordningerne i Rusland og Ukraine, således at rejsebureauer i de pågældende lande kan akkrediteres, uanset om de samarbejder med et akkrediteret rejsebureau eller en akkrediteret hotelkæde/sommerhus-udlejningskæde i Danmark.

- **Delvis afslagskompetence til de danske repræsentationer i udlandet**

Arbejdsgruppen anbefaler, at de danske repræsentationer får kompetence til at meddele afslag i alle sager, der kan oplyses tilstrækkeligt på stedet, således at Udlændingestyrelsen alene skal behandle visumansøgninger i første instans, hvis sagerne kræver yderligere undersøgelser, inden der kan træffes afgørelse. Dette forventes at nedbringe sagsbehandlingstiden betydeligt.

Arbejdsgruppen anbefaler endvidere, at Udlændingestyrelsen skal være klageinstans i de sager, hvor repræsentationerne meddeler afslag i første instans.

- **Genetablering eller erstatning af opsagte repræsentationsaftaler**

Arbejdsgruppen anser det for vigtigt, at myndighederne fortsætter arbejdet med at genetablere eller erstatte de opsagte/suspendede repræsentationsaftaler.

Herudover anbefaler arbejdsgruppen, at der i videst muligt omfang anvendes outsourcing-bureauer på lokaliteter, hvor der ikke er udsigt til, at en opsagt repræsentationsaftale kan genetaberes eller erstattes af en ny aftale.

- **Bekæmpelse af myter**

Arbejdsgruppen anbefaler, at notatet om visumpraksis – som ifølge rejsebranchen har givet anledning til negativ presseomtale i udenlandske medier – afløses af en bekendtgørelse med tilhørende vejledning til myndighederne.

Arbejdsgruppen anbefaler endvidere, at der udarbejdes brugervenligt informationsmateriale rettet til ansøgerne, bl.a. i form af vejledninger om visumreglerne, ansøgningsprocedurerne og den typiske sagsbehandlingstid i brochurer og på relevante hjemmesider.

Del II. Gældende lovgivning, praksis og procedurer på visumområdet

1. EU og Schengen

Danmark indtrådte i Schengen-samarbejdet i marts 2001. Schengen-samarbejdets formål er at skabe et fælles område uden indre grænser. Udgangspunktet for Schengen-samarbejdet er ophævelse af personkontrollen ved de fælles grænser inden for Schengen-området suppleret med fælles regler for passage af Schengen-områdets ydre grænser og ens visumregler for tredjelandsborgere. Derudover indebærer Schengen-samarbejdet også en styrkelse af landenes samarbejde om at bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet, illegal indvandring m.m. Danmark deltager fuldt ud i det praktiske samarbejde, men som følge af Danmarks forbehold om EU's samarbejde om retlige og indre anliggender deltager Danmark ikke i vedtagelsen af retsakter inden for Schengen-samarbejdet. Danmark kan dog ensidigt beslutte at gennemføre retsakter, der udgør en videreudvikling af Schengen-reglerne, hvorefter Danmark er folkeretligt forpligtet af reglerne, jf. protokollen vedrørende Danmarks særlige stilling.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvilke tredjelandes statsborgere der skal have visum ved passage af EU's ydre grænser, og spørgsmålet om en ensartet udformning af visa, deltager Danmark dog fuldt ud i EU's overstatslige samarbejde, da disse områder blev en del af det overstatslige samarbejde allerede i 1993. Rådets forordning (EF) nr. 539/2001 med senere ændringer om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav (visumforordningen) regulerer, hvilke landes statsborgere der skal have visum.

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengen-grænsekodeksen) indeholder regler vedrørende grænsekontrol, herunder en række grundlæggende indrejsebetingelser, som en udlænding skal opfylde for at kunne opholde sig i et Schengen-land i op til 3 måneder.

Den 5. april 2010 trådte Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 810/2009 om en fællesskabskodeks for visum (visumkodeksen) i kraft. Visumkodeksen er gennemført i dansk ret ved lov nr. 1511 af 27. december 2009 om ændring af udlændingeloven.

Med visumkodeksen blev de tidligere Schengen-regler og retsakter vedrørende betingelser og procedurer for udstedelse af visa samlet i én retsakt, og et af de primære formål med kodeksen er at øge gennemsigtigheden af reglerne. Med visumkodeksen blev der indført krav til sagsbehandlingstiden, ligesom der blev indført visse retssikkerhedsgarantier, som f.eks. krav

om begrundelse af afslag. Da visumkodeksens materielle bestemmelser overlader et stort skøn til Schengen-landenes myndigheder, er der fortsat store forskelle på Schengenlandenes visumpraksis.

Visumkodeksen suppleres af en visumhåndbog, som indeholder vejledende retningslinjer for den praktiske anvendelse af visumkodeksen. Håndbogen er ikke bindende for myndighederne, men indeholder væsentlige fortolkningsbidrag og tilstræber en ensartet anvendelse af reglerne.¹

De enkelte Schengen-landes elektroniske visumsystemer er koblet til et fælles europæisk visumsystem, VIS. Idriftsættelsen af VIS-systemet blev påbegyndt den 11. oktober 2011 i bl.a. Nordafrika og vil blive udrullet trinvis over resten af verden.²

Schengen-landene er generelt forpligtede til at tage hensyn til immigrations- og sikkerhedsrisikoen for de øvrige Schengen-lande i deres nationale visumpraksis. Dette skyldes, at en udlænding, der får tilladelse til at indrejse i ét Schengen-land, som følge af de åbne grænser kan rejse videre til et andet Schengen-land uden at skulle igennem en grænsekontrol. Schengen-landene har derfor et fælles ansvar for at føre kontrol med de ydre grænser, hvor udstedelse af visum til Schengen-området spiller en ikke uvæsentlig rolle.

Danmarks deltagelse i Schengen-samarbejdet og tilslutningen til visumkodeksen indebærer således, at Danmark i sin visumpraksis er forpligtet til at tage hensyn til immigrations- og sikkerhedsrisikoen i forhold til alle Schengen-landene – ikke kun i forhold til Danmark.

1.1. Visumkodeksens materielle regler om, hvornår der kan meddeles visum

Visumkodeksen indeholder nogle få materielle regler om, hvorvidt en visumansøgning skal imødekommes eller afslås. Der er i det væsentlige tale om en videreførelse af tidligere regler og praksis.

Et visum til et Schengen-land skal som udgangspunkt udstedes som et ensartet visum (Schengen-visum), der er gyldigt for indrejse og ophold i alle Schengen-landene, jf. artikel 23, stk. 4.

¹ Europa-Kommissionens afgørelse af 19. marts 2010 om en håndbog om behandling af visumansøgninger og ændring af udstedte visa.

² Europaparlamentets og Rådets forordning nr. 767/2008 af 9. juli 2008 om visuminformationssystemet (VIS) og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om visa til kortvarige ophold (VIS-forordningen) er gennemført i dansk ret ved lov nr. 431 af 1. juni 2008.

Visumkodeksens artikel 21 oplister en række forhold, som de nationale myndigheder skal undersøge ved behandlingen af en visumansøgning. Det fremgår bl.a., at det skal kontrolleres, om ansøgeren opfylder de grundlæggende indrejsebetingelser, der følger af Schengen-grænsekodeksen.

Myndighederne skal således påse,

- at ansøgeren har et gyldigt rejsedokument,
- at ansøgeren har redegjort for formålet med det forventede ophold,
- at ansøgeren har nødvendige midler til underhold og hjemrejse,
- at ansøgeren ikke er indberettet til Schengen-informationssystemet (SIS) som uønsket,
- at ansøgeren ikke udgør en trussel for Schengen-landenes offentlige orden, forhold til fremmede magter eller nationale sikkerhed eller sundhed, og
- at ansøgeren ikke er optaget på FN's eller EU's sanktionslister.

De nationale myndigheder skal endvidere vurdere, om ansøgeren udgør en risiko for ulovlig indvandring eller for medlemsstaternes sikkerhed, og om ansøgeren agter at forlade medlemsstaternes område før udløbet af det visum, der ansøges om.

Herudover skal det kontrolleres,

- om ansøgerens rejsedokument er ægte,
- om ansøgeren har en passende og gyldig rejsesygeforsikring, og
- om ansøgerens eventuelle ophold i Schengen-området vil komme til at overstige de maksimale 90 dage pr. halvår, som et visum kan meddeles for.

Ifølge visumkodeksens artikel 24 og bilag VII, punkt 4, kan et Schengen-visum udstedes for en, to eller flere indrejser. Gyldighedsperioden må ikke overstige fem år, og visummet giver højst ret til 90 dages ophold pr. halvår.

Det følger af visumkodeksens artikel 32, stk. 1, at der skal meddeles afslag på en ansøgning om Schengen-visum, hvis en række betingelser ikke er opfyldt. De betingelser, der fremgår af artikel 32, svarer indholdsmæssigt til betingelserne i artikel 21.

Det følger endvidere af visumkodeksens artikel 32, stk. 2, at et afslag på visum og begrundelsen for afslaget skal meddeles ansøgeren ved hjælp af en standardformular, der fremgår af visumkodeksens bilag VI. Der er tale om et afkrydsningsskema, der oplister 11 forskellige begrundelser for afslag på en ansøgning om visum, samt en klagevejledning. Standardformularen vedlægges som bilag 3 til rapporten.

Ifølge visumkodeksens artikel 32, stk. 3, har ansøgere, der har fået afslag på visum, ret til at påklage afgørelsen. Klagesager føres mod den medlemsstat, der har truffet den endelige afgørelse om ansøgningen, og i henhold til den pågældende medlemsstats nationale lovgivning.

Det følger herudover af visumkodeksens artikel 25, at der undtagelsesvist kan meddeles nationalt begrænset visum (VLTV) til en ansøger, som ikke opfylder de grundlæggende betingelser for at få visum. Et nationalt begrænset visum giver som udgangspunkt kun ret til at indrejse i det visumudstedende land, men ikke i de øvrige Schengen-lande.

1.2. Visumkodeksens regler om procedurerne ved behandling af visumansøgninger

Indgivelse af visumansøgninger

En ansøgning om visum skal indgives til en repræsentation for det Schengen-land, som ansøgeren ønsker at besøge. Hvis ansøgeren ønsker at besøge flere Schengen-lande, skal visumansøgningen indgives til en repræsentation for det Schengen-land, som udgør rejsens hoveddestination, eller – hvis hoveddestinationen ikke kan fastslås – til en repræsentation for det land, som ansøgeren først vil indrejse i, jf. visumkodeksens artikel 5, stk. 1.

En visumansøgning skal som udgangspunkt indgives til en repræsentation i det land, hvor ansøgeren har sin lovlige bopæl. Hvis ansøgeren opholder sig lovligt i et andet land end bopælslandet, kan ansøgningen dog også indgives til en repræsentation i dette land, hvis ansøgeren begrundet ønsker om at indgive ansøgningen dér, jf. visumkodeksens artikel 6.

Efter visumkodeksens artikel 8 kan Schengen-landene indgå repræsentationsaftaler, hvilket betyder, at en repræsentation for et Schengen-land får kompetence til at modtage og eventuelt behandle ansøgninger om visa på et andet Schengen-lands vegne.

Det følger af visumkodeksens artikel 9, at en visumansøgning tidligst kan indgives tre måneder før starten på det forventede ophold. Der kan i den forbindelse stilles krav om, at ansøgeren

bestiller tid til indgivelse af ansøgningen. Mødet skal som hovedregel finde sted inden for to uger fra den dato, hvor der blev anmodet om mødet.

Det følger endvidere af visumkodeksens artikel 9, at en ansøgning kan indgives direkte på den visumudstedende repræsentation, via et akkrediteret kommercielt foretagende (dvs. et rejsebureau), via bemyndigede honorære konsulater eller via en ekstern tjenesteyder (dvs. et outsourcing-bureau).

Ifølge visumkodeksens artikel 10 skal ansøgeren ved indgivelsen af visumansøgningen indlevere et udfyldt ansøgningsskema, et gyldigt rejsedokument og et foto samt evt. tillade registrering af sine fingeraftryk. Endvidere skal ansøgeren betale visumgebyr, fremlægge nødvendig dokumentation for formålet med visumopholdet mv. samt evt. dokumentere at være i besiddelse af en passende og gyldig rejsesygeforsikring.

Det følger desuden af visumkodeksens artikel 10, at en ansøger som udgangspunkt skal møde personligt op ved indgivelsen af en visumansøgning. Dog kan kravet om personligt fremmøde fraviges, hvis der er tale om en ansøger, som repræsentationen kender for sin integritet og pålidelighed. På de lokaliteter, hvor VIS-systemet er taget i brug, skal en ansøger altid møde personligt op ved indgivelsen af den første visumansøgning, idet der skal optages fingeraftryk, jf. visumkodeksens artikel 13.

Dokumentation

Det følger af visumkodeksens artikel 14, at en ansøger sammen med en visumansøgning skal fremlægge dokumentation for rejsens formål, dokumentation for tilstrækkelige midler til ophold og hjemrejse samt dokumentation, der giver mulighed for at vurdere, om ansøgeren har til hensigt at forlade Schengen-området inden udløbet af det visum, der ansøges om.

Bilag II til visumkodeksen indeholder en ikke-udtømmende liste over den dokumentation, som de nationale myndigheder kan kræve af ansøgeren, jf. artikel 14, stk. 3. Inden for rammerne af det lokale Schengen-samarbejde vurderes det, om der er behov for at supplere og harmonisere listerne over dokumentation for at tage hensyn til de lokale forhold, jf. artikel 14, stk. 5. I det omfang, der er udarbejdet lokale dokumentationslister, kan Schengen-landene ikke generelt fravige disse lister, men repræsentationerne har dog mulighed for at fravige et eller flere dokumentationskrav, hvis de kender ansøgeren for den pågældendes ”integritet og pålidelighed, navnlig i form af lovlig anvendelse af tidligere visa”, forudsat at der ikke hersker tvivl om, at

den pågældende opfylder de grundlæggende indrejsebetingelser,³ jf. visumkodeksens artikel 14, stk. 6.

Sagsbehandlingstid

Efter visumkodeksens artikel 23 skal der træffes beslutning om en visumansøgning inden for 15 kalenderdage regnet fra datoen for indgivelsen af en antagelig visumansøgning. Dette tidsrum kan i individuelle tilfælde forlænges til højst 30 kalenderdage eller undtagelsesvist til 60 kalenderdage i særlige tilfælde, hvor der er brug for indhentelse af supplerende dokumentation.

Gebyrer

Det følger af visumkodeksens artikel 16, at en visumansøger som udgangspunkt skal betale et visumgebyr på 60 €. Nogle persongrupper skal dog betale et lavere gebyr, mens andre persongrupper helt er fritaget for kravet om gebyrbetaling.

Ud over visumgebyret kan eksterne tjenesteydere (outsourcing-bureauer) opkræve et supplerende servicegebyr, jf. visumkodeksens artikel 17.

2. Gældende national regulering

2.1. Organisering af de visumudstedende myndigheder

Behandlingen af visumansøgninger, der indgives på de danske repræsentationer

De danske repræsentationer i udlandet er i medfør af udlændingelovens § 47, stk. 2, bemyndiget til at udstede Schengen-visum. Deres kompetence er efter den nuværende ordning begrænset til enten at afvise en visumansøgning på grund af formelle mangler eller at imødekomme ansøgningen. De danske repræsentationer har derimod ikke beføjelse til at meddele afslag på visum.

En visumansøgning til Danmark behandles som udgangspunkt af den repræsentation, hvor ansøgningen indgives. Repræsentationen har kompetence til at meddele visum, men hvis repræsentationen vurderer, at der bør meddeles afslag, eller at der er behov for yderligere undersøgelser af faktiske forhold i sagen for at afklare, om der er en immigrations- eller

³ Jf. Schengen-grænsekodeksens artikel 5, stk. 1.

sikkerhedsrisiko, skal repræsentationen videresende sagen til Udlændingestyrelsen, der herefter skal træffe en afgørelse. Udlændingestyrelsen kan meddele afslag i sagen eller bemyndige den relevante danske repræsentation til at udstede et visum.

Ca. 90 % af de visumansøgninger, der behandles af de danske myndigheder, bliver imødekommet på de danske repræsentationer i udlandet, og yderligere ca. 4,3 % af ansøgningerne imødekommes efter forelæggelse for Udlændingestyrelsen. Af samtlige ansøgninger meddeles der således afslag i ca. 5,7 %.⁴

Repræsentationsaftaler

Danmark har ikke en viseringsbemyndiget repræsentation i alle lande, men har i nogle lande/områder valgt i stedet at benytte muligheden for at lade en repræsentation, der repræsenterer et andet Schengen-land modtage og behandle ansøgninger om Schengen-visa på Danmarks vegne.

Efter udlændingelovens § 47, stk. 2, kan Justitsministeriet således bemyndige Udenrigsministeriet til at indgå repræsentationsaftaler med andre Schengen-lande i overensstemmelse med visumkodeksens artikel 8.

I sager, hvor en visumansøgning er indgivet via et andet Schengen-lands repræsentation, som Danmark har en repræsentationsaftale med, foretager den udenlandske repræsentation den indledende vurdering af, om der kan meddeles visum, på grundlag af det repræsenterende Schengen-lands regler og praksis.

Hvis det repræsenterende Schengen-land vurderer, at der ikke kan meddeles visum efter det pågældende lands nationale regler, afhænger det videre forløb af, om det pågældende land er tildelt afslagskompetence i repræsentationsaftalen med Danmark.

Hvis det repræsenterende Schengen-land er tildelt afslagskompetence, færdigbehandler repræsentationen sagen ud fra det pågældende lands egne regler, og en eventuel klage over afgørelsen skal indgives til klageinstansen i det pågældende land.

Hvis det repræsenterende land derimod kun er tildelt kompetence til at meddele visum – men ikke afslagskompetence – forelægges ansøgningen for Udlændingestyrelsen i Danmark, som

⁴Tallene er opgjort på baggrund af registreringer i visumsystemet IVR-VIS. Der er tale om foreløbigt fastfrosne registreringer for året 2012, opgjort pr. 5. januar 2013. Der henvises i øvrigt til del II, afsnit 2.7.

herefter træffer afgørelse i sagen. I disse sager vil en eventuel klage skulle indgives til Justitsministeriet.

De danske repræsentationer modtager og behandler ansøgninger om Schengen-visa på enkelte andre Schengen-landes vegne. Disse repræsentationsaftaler omfatter alene kompetencen til at meddele visum. Hvis repræsentationen overvejer at give afslag på visum, forelægges ansøgningen for det repræsenterede Schengen-lands relevante myndigheder, der herefter træffer den endelige beslutning om ansøgningen, jf. visumkodeksens artikel 8, stk. 2.

Udlændingestyrelsens sagsbehandling på visumområdet i øvrigt

Ud over de ovennævnte ansøgninger om Schengen-visum til Danmark, som Udlændingestyrelsen modtager fra de danske repræsentationer, behandler Udlændingestyrelsen også en række andre typer af sager på visumområdet.

For det første behandler Udlændingestyrelsen alle sager vedrørende nationalt begrænset visum (VLTV) til Danmark. Hvis ansøgeren ikke opfylder betingelserne for at få et Schengen-visum, har Udlændingestyrelsen således mulighed for at udstede et visum, der alene er gyldigt for Danmark,⁵ jf. udlændingelovens § 4 a og visumkodeksens artikel 25.

Udlændingestyrelsen behandler endvidere alle visumansøgninger, som er indgivet via udenlandske repræsentationer, og hvor destinationen er Grønland eller Færøerne, jf. anordningerne om ikrafttræden af udlændingeloven i henholdsvis Grønland og Færøerne, § 47, stk. 2.⁶

Herudover behandler Udlændingestyrelsen alle ansøgninger om forlængelse af visum fra udlændinge, der allerede er indrejst og opholder sig her i landet, jf. udlændingelovens § 4 b og udlændingebekendtgørelsens § 20.

Udlændingestyrelsen behandler desuden ansøgninger om forhåndsgodkendelse af danske virksomheder og ansøgninger om akkreditering af danske rejsebureauer.

⁵ Et nationalt begrænset visum kan undtagelsesvis udstedes med gyldighed for mere end det udstedende land, hvis det eller de andre lande giver deres samtykke hertil, jf. visumkodeksens artikel 25, stk. 2.

⁶ Jf. anordning nr. 150 af 23. februar 2001 om ikrafttræden for Grønland af Udlændingeloven og anordning nr. 182 af 22. marts 2001 om ikrafttræden for Færøerne af Udlændingeloven.

Politiets behandling af sager om visum ved grænsen

Det følger af udlændingebekendtgørelsens § 19, stk. 6, at Udlændingestyrelsen kan bemyndige politiet til at udstede Schengen-visum ved grænsen i særlige tilfælde.

Ved cirkulære nr. 70 af 10. august 2010 har Udlændingestyrelsen bemyndiget politiet til at udstede visum ved grænsen til visumpligtige sømænd i transit (sømandsviseringer).

Ved cirkulære nr. 71 af 10. august 2010 har Udlændingestyrelsen endvidere bemyndiget Politidirektøren i København og Politidirektøren for Sydøstjyllands Politi til – i henholdsvis Københavns Lufthavn og Billund Lufthavn – at udstede visum ved grænsen i visse nødstilfælde (nødviseringer).

Klageadgang

En dansk repræsentations beslutning om at forelægge en sag for Udlændingestyrelsen kan ikke påklages særskilt.

Klage over Udlændingestyrelsens afgørelser på visumområdet behandles af Justitsministeriet.

Konsultation af Politiets Efterretningstjeneste

Ved behandlingen af ansøgninger om visum skal der foretages en vurdering af, om ansøgeren udgør en trussel mod Schengen-landenes offentlige orden, forhold til fremmede magter eller nationale sikkerhed eller sundhed, jf. visumkodeksens artikel 32, stk. 1, litra a, vi), og udlændingebekendtgørelsens § 16, stk. 5.

Til brug for den sikkerhedsmæssige vurdering kan der gennemføres en konsultation af de centrale myndigheder med ansvar for sikkerhed, jf. visumkodeksens artikel 22, stk. 1.

I Danmark er det Politiets Efterretningstjeneste (PET), der bliver konsulteret i de relevante sager, jf. udlændingebekendtgørelsens § 16, stk. 4.

2.2. De danske visumregler⁷

Det følger af udlændingelovens⁸ § 3 a, at udlændinge, som ikke er fritaget for kravet om visum i medfør af udlændingelovens § 3, jf. § 39, stk. 2, skal have visum for at indrejse og opholde sig i Danmark.

EU's visumkodeks er bl.a. gennemført i dansk ret i udlændingelovens § 4, stk. 1, hvorefter visum skal udstedes i medfør af visumkodeksens bestemmelser til at gælde indrejse og ophold i alle Schengen-lande (Schengen-visum). Efter § 4 a kan der i særlige tilfælde udstedes visum, der begrænses til kun at gælde indrejse og ophold i Danmark (VLTV).

Derudover indeholder udlændingeloven regler om karenperioder i § 4 c, som indebærer, at en udlænding, der benytter et visum til andet end det tiltænkte formål, i en periode ikke kan få visum til Danmark, medmindre hensyn af humanitær karakter afgørende taler imod at give afslag på en visumansøgning. En udlænding kan således ikke få visum til Danmark i tre eller fem år, *hvis* den pågældende uden fornøden tilladelse opholder sig i Danmark eller et andet Schengen-land ud over det meddelte visums gyldighed, *hvis* den pågældende bliver udvist af Danmark ved administrativ beslutning eller ved dom, *hvis* den pågældende søger asyl i Danmark eller et andet Schengen-land, eller *hvis* den pågældende indgiver ansøgning om visse typer af opholdstilladelser her i landet.

Reglerne om karenperioder blev gennemført ved lov nr. 429 af 9. juni 2004, som trådte i kraft den 1. oktober 2004. Ved denne lovændring blev linjen i den nuværende visumpraksis fastlagt. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at den nye visumpolitik skulle tage højde for det stigende behov for aflæggelse af besøg på tværs af landegrænser, samtidig med at ulovlig indvandring og misbrug af visum skulle bekæmpes på bedst mulige måde. Det fremgår endvidere, at flere udlændinge skulle have mulighed for at få visum til Danmark, men at dette skulle modsvares af konsekvenser for både ansøgeren og den herboende vært, hvis visummet blev benyttet til at søge om videregående ophold mv. Hensigten med karenreglerne var således at indføre *"en mere konsekvent visumpraksis over for udlændinge, der har benyttet visumsystemet til andet end det tiltænkte formål – nemlig et kortvarigt besøg i Danmark"*.⁹

⁷ Som anført i afsnit 2.1 har Danmark indgået flere repræsentationsaftaler, hvorefter ansøgninger om Schengen-visum med Danmark som hoveddestination kan indgives og behandles af repræsentationer, der repræsenterer andre Schengen-lande. Den udenlandske repræsentation træffer i så fald hel eller delvis afgørelse på grundlag af det repræsenterende Schengen-lands regler og praksis og ikke på grundlag af danske visumregler.

⁸ Jf. lovbekendtgørelse nr. 984 af 2. oktober 2012.

⁹ Jf. lovforslag nr. L 223 af 31. marts 2004.

Ved ændringer af udlændingeloven i 2007 og 2008 blev karensreglerne lempet, således at der blev givet mulighed for at indgive ansøgning om flere former for opholdstilladelse under et visumophold uden at ifalde karens, jf. lov nr. 379 af 25. april 2007 og lov nr. 486 af 17. juni 2008. Lovændringerne vedrører alene situationer, hvor en udlænding søger om opholdstilladelse på baggrund af beskæftigelse og faktisk opfylder betingelserne for at få opholdstilladelse på dette grundlag.

I november 2007 afgav en arbejdsgruppe, nedsat af den daværende integrationsminister, en rapport om visumadministrationen med en række anbefalinger, som havde til formål at nedbringe sagsbehandlingstiden, smidiggøre processerne eller generelt at højne serviceniveauet på repræsentationerne og/eller hos udlændingemyndighederne. Arbejdsgruppen skulle navnlig komme med forslag, der kunne smidiggøre visumsagsbehandlingen og visumpraksis, herunder særligt for de forretningsfolk, der ønsker at besøge Danmark, samt de virksomheder i Danmark, der ønsker forretningsbesøg fra udlandet. Arbejdsgruppen foreslog bl.a. en forhåndsgodkendelsesordning, som blev indført pr. 1. juli 2009, jf. lov nr. 1334 af 19. december 2008.¹⁰ Efter § 4 d i udlændingeloven kan danske virksomheder således blive forhåndsgodkendt til at modtage forretningsbesøg af visumpligtige udlændinge. Når en visumansøger skal aflægge forretningsbesøg hos en godkendt virksomhed, er udgangspunktet, at repræsentationen kan give visum uden at forelægge sagen for Udlændingestyrelsen.

På baggrund af arbejdsgruppens anbefalinger blev der endvidere ved lov nr. 1334 af 19. december 2008 gennemført en yderligere lempelse af karensreglerne i udlændingelovens § 4 c, således at en række typer af opholdstilladelse blev undtaget fra karensreglerne.

Bortset fra henvisningen til reglerne i visumkodeksen og de ovennævnte karensregler indeholder udlændingeloven ikke nærmere regler om, hvornår en visumansøgning skal imødekommes eller afslås. Udlændingebekendtgørelsen¹¹ indeholder en gengivelse af visumkodeksens regler vedrørende de grundlæggende indrejsebetingelser, men fastlægger heller ikke herudover kriterierne for, hvornår der kan meddeles Schengen-visum.

De visumudstedende myndigheder er således overladt et betydeligt skøn ved vurderingen af visumansøgninger.

¹⁰ Rammerne for forhåndsgodkendelsesordningen er beskrevet i forarbejderne til loven, jf. lovforslag nr. L10 af 8. oktober 2008.

¹¹ Bekendtgørelse nr. 727 af 28. juni 2012 om udlændinges adgang her til landet.

2.3. Dansk visumpraksis

De danske repræsentationers visumpraksis

Når en dansk repræsentation i udlandet modtager en visumansøgning, gennemgår repræsentationen sagen og vurderer, om ansøgeren opfylder de grundlæggende indrejsebetingelser (herunder besiddelse af et gyldigt rejsedokument, tilstrækkelige midler, rejsesygeforsikring og gyldig opholdstilladelse, hvis ansøgeren ikke er bosat i hjemlandet). I overensstemmelse med EU's visumkodeks vurderer repræsentationen endvidere, om "ansøgeren udgør en risiko for ulovlig indvandring eller for medlemsstaternes sikkerhed, og om ansøgeren agter at forlade medlemsstaternes område før udløbet af det visum, der ansøges om", jf. artikel 21, stk. 1. Hvis de grundlæggende indrejsebetingelser er opfyldt, og repræsentationen vurderer at der ikke er nogen immigrationsrisiko, fare for sikkerheden eller trussel mod den offentlige orden, kan repræsentationen meddele visum.

Vurderingen af immigrations- og sikkerhedsrisikoen bygger på en skønsmæssig vurdering, som repræsentationen bl.a. foretager på baggrund af oplysningerne i ansøgningen, repræsentationens indtryk af ansøgeren ved det personlige møde sammenholdt med repræsentationens kendskab til lokale forhold og immigrationstendenser. Til brug for vurderingen udarbejder repræsentationerne hvert år en risikoanalyse.

Som anført i afsnit 2.1 har repræsentationerne kompetence til at imødekomme en ansøgning om visum, men ikke til at afslå ansøgninger. Hvis repræsentationen vurderer, at der vil være en immigrations- eller sikkerhedsrisiko ved at imødekomme en ansøgning, eller at der bør foretages yderligere undersøgelser af faktiske forhold for at afklare, om der er en sådan risiko, skal repræsentationen videresende sagen til Udlændingestyrelsen, der herefter skal træffe en afgørelse.

Udlændingemyndighedernes visumpraksis – generelle kriterier

Som repræsentationerne foretager Udlændingestyrelsen – og Justitsministeriets departement som klagemyndighed – i overensstemmelse med EU's visumkodeks en vurdering af, om ansøgeren ønsker et korttidsophold i Danmark/Schengen-området, eller om ansøgeren må formodes at ville benytte et meddelt visum til at tage fast eller længerevarende ophold i Schengen-området.

Ved vurderingen af, om ansøgeren vil søge at opnå længerevarende ophold, lægger udlændingemyndighederne vægt på ansøgerens tidligere adfærd i forbindelse med ophold i Schengen-området. Hvis ansøgeren tidligere har haft et problemfrit ophold i Schengen-området, taler dette således med stor vægt for at imødekomme visumansøgningen. Omvendt vil ansøgeren som udgangspunkt få afslag på et visum, hvis ansøgeren tidligere har udvist en adfærd, der indikerer, at ansøgeren ikke kun ønsker et kortvarigt ophold. Som eksempel kan nævnes, at ansøgeren har opholdt sig i Schengen-området ud over et tidligere meddelt visums gyldighed ved at søge asyl eller ved at ansøge om opholdstilladelse og derefter undlade at udrejse i overensstemmelse med en fastsat udrejsefrist. Udlændingemyndighederne lægger endvidere vægt på, om ansøgeren tidligere har fået inddraget en opholdstilladelse i Danmark.

Herudover lægger udlændingemyndighederne vægt på, om det angivne formål med visumopholdet bekræftes, f.eks. gennem en invitation fra den herboende vært eller virksomhed, ansøgerens relation til den herboende vært eller virksomhed og på oplysninger om den herboende vært, herunder om værten tidligere har inviteret gæster til Danmark, som ikke er returneret efter visumopholdet, eller om værten – uden at det har naturlig årsag – har inviteret en lang række udlændinge til Danmark, som værten alene har et perifert kendskab og/eller relation til.

Oplysninger om ansøgerens tilknytning til hjemlandet indgår også i vurderingen af, om der er en risiko for ulovlig indvandring.

Udlændingestyrelsens og Justitsministeriets praksis er beskrevet i et notat fra Justitsministeriet, som justeres ca. en gang om året. Den nugældende praksis er beskrevet i Justitsministeriets notat af 11. januar 2013 om visumpraksis, som bl.a. er offentliggjort på Udlændingestyrelsens og Justitsministeriets hjemmesider.

Udlændingemyndighedernes praksis for meddelelse af visum med henblik på forretningsbesøg

Udlændinge, der ønsker at rejse til Danmark på forretningsrejse, kan få visum, hvis der er tale om et reelt forretningsbesøg. Det er en forudsætning, *at* udlændingen godtgør, at den pågældende som led i sit erhverv ønsker at komme til Danmark for at handle, indgå aftale, besigtige produkter eller lignende hos en forretningsforbindelse i Danmark, *at* udlændingen er erhvervsdrivende, *og at* opholdet i Danmark har relation til det erhverv, udlændingen driver i sit hjemland. Det er endvidere en forudsætning, at udlændingen har indgået en aftale eller etableret kontakt med forretningsforbindelsen i Danmark, og at det angivne formål bekræftes af værten.

Hvis udlændingemyndighederne vurderer, at der er en høj grad af risiko for, at en ansøger vil tage fast eller længerevarende ophold i Danmark eller de øvrige Schengen-lande, får ansøgeren afslag på ansøgningen.

Udlændingemyndighedernes praksis for meddelelse af visum med henblik på deltagelse i kulturelle og videnskabelige arrangementer

Udlændinge af alle nationaliteter¹² kan få et Schengen-visum med henblik på deltagelse i et kulturelt eller videnskabeligt arrangement, herunder til deltagelse i kongresser, sportsstævner, højskoleophold eller lignende, som er arrangeret af danske myndigheder, uddannelsesinstitutioner, forskningsinstitutioner eller organisationer.

Udlændingemyndighederne foretager en nærmere vurdering af formålet med deltagelsen i arrangementet, og det angivne formål skal bekræftes af værten i Danmark.

Hvis udlændingemyndighederne vurderer, at der er en høj grad af risiko for, at en ansøger vil tage fast eller længerevarende ophold i Danmark eller de øvrige Schengen-lande, får ansøgeren afslag på en ansøgning om visum med henblik på deltagelse i et kulturelt eller videnskabeligt arrangement.

Udlændingemyndighedernes praksis for meddelelse af visum med henblik på privat- og turistbesøg

For så vidt angår ansøgninger om visum til privat- og turistbesøg skelner udlændingemyndighederne mellem tre landegrupper ved vurderingen af risikoen for ulovlig immigration: En asyllandegruppe, en immigrationslandegruppe og en turistlandegruppe.

Landegruppeinddelingen er foretaget på grundlag af en generel vurdering af graden af risiko for, at statsborgere fra de pågældende lande vil tage fast ophold eller ophold af længere varighed i Danmark eller i de øvrige Schengen-lande. Placeringen af landene i de enkelte landegrupper er således bl.a. baseret på statistiske oplysninger om antallet af registrerede asylansøgere og antallet af registrerede ansøgninger om familiesammenføring fra de enkelte lande, herunder antallet af personer, der har søgt om asyl eller familiesammenføring efter at være indrejst med visum.

¹² Praksis for kulturelle besøg finder dog ikke anvendelse for somaliske statsborgere.

Praksis for, hvornår der kan meddeles visum til ansøgere fra de forskellige landegrupper, er forskellig. Jo højere den generelle risiko er, for at statsborgere fra et givent land eller område søger om asyl eller ophold på andet grundlag her i landet, desto mere restriktiv er visumpraksis.

I asyllandegruppen, hvorfra der generelt antages at være en væsentlig risiko for ulovlig immigration, er det praksis at meddele visum til herboende personers nærmeste familiemedlemmer, dvs. til den herboendes ægtefælle, en fast samlever, mindreårige børn eller forældre, medmindre der er en begrundet formodning for, at den pågældende vil søge at opnå fast eller længerevarende ophold i Danmark eller de øvrige Schengen-lande.

I immigrationslandegruppen, hvorfra der generelt antages at være en vis risiko for ulovlig immigration, er det praksis at meddele visum til en langt bredere personkreds, dvs. også til personer med en mere begrænset tilknytning til den herboende. Hvis myndighederne vurderer, at der er en høj grad af risiko for, at den pågældende vil søge at opnå fast eller længerevarende ophold her i landet eller i Schengen-området i øvrigt, vil ansøgeren få afslag på ansøgningen om visum.

I turistlandegruppen, hvorfra der generelt antages at være en lav risiko for ulovlig immigration, meddeler myndighederne som udgangspunkt også visum til personer, der ønsker at rejse til Danmark på turistbesøg uden at være inviteret af en herboende person. I denne landegruppe vil der sædvanligvis kun blive meddelt afslag på visum under henvisning til immigrationsrisikoen, hvis ansøgeren har tilkendegivet, at den pågældende har planer om at tage fast eller længerevarende ophold, hvis ansøgeren tidligere har søgt asyl, eller hvis ansøgeren tidligere har overskredet visummets gyldighed eller benyttet visumopholdet til at søge længerevarende ophold i Schengen-området.

Landegruppeinddelingen er kun af vejledende karakter, og myndighederne skal derfor foretage en konkret og individuel vurdering af risikoen for ulovlig immigration ved behandlingen af en ansøgning om visum. Efter praksis kan en ansøger i asyllandegruppen for eksempel få visum med henblik på besøg hos fjernere familiemedlemmer eller venner, hvis ansøgeren tidligere har haft et lovligt ophold i Danmark eller et andet Schengen-land, eller hvis oplysningerne om den pågældendes personlige forhold og/eller formålet med opholdet i Danmark i øvrigt gør det ubetænkeligt at meddele visum.

Hvis ansøgeren i en længere årrække har haft fast, lovligt ophold i et tredjeland, som er placeret i en anden landegruppe end det land, hvori ansøgeren er statsborger, bliver ansøgningen som hovedregel behandlet efter den praksis, der gælder for statsborgere fra opholdslandet.

Herudover meddeler myndighederne visum, hvis der foreligger helt ekstraordinære omstændigheder i sagen, f.eks. hvis den herboende vært lider af en livstruende sygdom, eller hvis formålet med opholdet er at deltage i et nærtstående familiemedlems begravelse.

2.4. Almindelige forvaltningsretlige regler

I dansk ret gælder en række almindelige grundprincipper for god sagsbehandling. Disse skal også respekteres i visumsagsbehandlingen.

Det følger af officialmaksimen (undersøgelsesprincippet), at det påhviler en forvaltningsmyndighed at fremskaffe de nødvendige oplysninger i en sag eller at foranledige, at private – evt. sagens parter – medvirker til sagens oplysning, således at der kan træffes en materielt rigtig afgørelse.

Det følger endvidere af forvaltningslovens § 19, stk. 1, at der, forinden der træffes afgørelse i en sag, skal foretages partshøring vedrørende oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, som er til ugunst for parten, og som er af væsentlig betydning for afgørelsen, hvis parten ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af de pågældende oplysninger.

Efter forvaltningslovens § 22 skal en afgørelse, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 1. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 2.

2.5. Proceduren for indgivelse af visumansøgninger til Danmark

En ansøgning om visum skal indgives via en visumudstedende repræsentation, via et akkrediteret rejsebureau, via et bemyndiget honorært konsulat eller via et outsourcing-bureau.

Ansøgningskemaet og en eventuel invitationsblanket kan normalt udfyldes på internettet. Der er dog ikke mulighed for at ansøge om visum via internettet på de lokaliteter, hvor arbejdet med modtagelse af visumansøgninger er uddelegeret til en ekstern tjenesteyder (outsourcing).

Som anført ovenfor i afsnit 1.3 følger det desuden af visumkodeksens artikel 10 og artikel 13, at en ansøger som udgangspunkt skal møde personligt op ved indgivelsen af en visumansøgning, samt at dette som minimum er nødvendigt ved indgivelsen af den første visumansøgning, hvor der skal optages biometri. Det følger endvidere af visumkodeksen, at kravet om personligt fremmøde kun kan fraviges ved senere visumansøgninger, hvis der er tale om en ansøger, som repræsentationen kender for sin integritet og pålidelighed.

2.6. Den praktiske behandling af visumsager

Sagsbehandlingen ved de danske repræsentationer

Når en visumsag modtages på en dansk repræsentation, oprettes sagen i repræsentationernes sagsbehandlingssystem UM-VIS.¹³

Når sagen er oprettet, skal repræsentationerne vurdere, om sagen er af en sådan karakter, at den skal forelægges for Udlændingestyrelsen.

I langt de fleste tilfælde er der ikke behov for forelæggelse, hvorfor repræsentationen indleder selve sagsbehandlingen uden at inddrage Udlændingestyrelsen.

Der er dog nogle enkelte sagstyper, der altid skal forelægges for Udlændingestyrelsen, ligesom der er nogle områder, hvor repræsentationerne skal være særligt påpasselige ved vurderingen af, om der kan udstedes visum på repræsentationen.¹⁴

Der gælder bl.a. særlige retningslinjer for forelæggelse i følgende tilfælde:

- hvis der er en potentiel sikkerhedsrisiko, f.eks. hvis ansøgeren er registreret i Schengen-informationssystemet som uønsket,
- hvis der i øvrigt kan blive tale om udstedelse af nationalt begrænset visum til Danmark, eller
- hvis der er en væsentlig immigrationsrisiko, f.eks. fordi ansøgeren tidligere har opholdt sig ulovligt i Danmark eller har en opholdssag i Danmark.

¹³ UM-VIS er den del af det danske visumsystem, som repræsentationerne har adgang til. UM-VIS er sammenkoblet med den anden del af systemet, IVR-VIS, hvori Udlændingestyrelsens sagsbehandling finder sted. Der er gennem de to systemer adgang til en smidig udveksling af oplysninger mellem repræsentationerne og Udlændingestyrelsen.

¹⁴ De aktuelle retningslinjer vedrørende forelæggelse af sager for Udlændingestyrelsen fremgår af den interne instruks Visa Guide af 18. april 2011.

Baggrunden for forelæggelsesproceduren er bl.a., at repræsentationerne ikke har kompetence til at meddele afslag, at de ikke kan udstede nationalt begrænsede visa, og at de ikke har adgang til oplysninger om ansøgernes eventuelle tidligere ophold i Danmark mv., hvorfor visse sagstyper ikke kan oplyses fuldt ud på repræsentationerne.¹⁵

Hvis der ikke er tale om de særlige sagstyper, der skal eller bør forelægges for Udlændingestyrelsen, indleder repræsentationen selve sagsbehandlingen.

Dette indebærer i første omgang, at repræsentationen indsamler de relevante dokumenter, dvs. et korrekt udfyldt ansøgnings-skema og den dokumentation, som visumkodeksen foreskriver, samt den supplerende dokumentation, som ambassadens konsul og de øvrige repræsentanter fra Schengen-landene er blevet enige om i det lokale Schengen-samarbejde.

Dernæst følger oplysningen af sagen, herunder verificering af dokumenter, hvilket typisk indebærer kontakt til ansøgerens bank med henblik på at få verificeret kontoudtog, kontakt til ansøgerens uddannelsesinstitution eller arbejdsplads med henblik på at få verificeret indskrivningsbevis eller ansættelseskontrakt, eller kontakt til de lokale myndigheder for at få be- eller afkræftet, hvorvidt ansøgeren er gift, har børn eller ejer nævneværdig ejendom. Disse undersøgelser foretager repræsentationerne med henblik på at kunne konstatere, om ansøgeren har nogen grad af tilknytning til hjemlandet.

Oplysningerne, som ansøgeren har indleveret til støtte for sin ansøgning, søges typisk be- eller afkræftet under et personligt interview med ansøgeren. Ofte er det under interviewet, at sagsbehandleren finder støtte til at give visum. Omvendt er det ligeledes under interviewet, at der opdages diskrepanser og afvigelser, som giver anledning til, at repræsentationen forelægger sagen for Udlændingestyrelsen med anbefaling om afslag.

Hvis repræsentationen vurderer, at sagen kræver nærmere undersøgelser – typisk af værten i Danmark – eller hvis repræsentationen vurderer, at der bør meddeles afslag, forelægger repræsentationen sagen for Udlændingestyrelsen. Til brug for Udlændingestyrelsens videre sagsbehandling forbereder repræsentationen sagen i UM-VIS ved udfyldning af felter og aktivering af en række menuer i systemet. Interviewnotater og telefonnotater registreres i UM-VIS, og de originale dokumenter, som ansøgeren har fremlagt til sagen, scannes og uploades i

¹⁵ Repræsentationerne har eksempelvis ikke adgang til detaljerede oplysninger vedrørende eventuelle sager om opholdstilladelse, ligesom repræsentationerne heller ikke har adgang til oplysninger om eventuelle indsigelser i forbindelse med konsultation af andre Schengen-lande eller om eventuel registrering af en ansøger i Schengen-informationssystemet som uønsket.

systemet. Desuden indføres sagsbehandlerens vurdering af sagen samt baggrunden for forelæggelsen, ligesom sagsbehandleren anfører den primære forelæggelsesgrund i en række tjeklister.

Sagsbehandlingen i Udlændingestyrelsen

Når en dansk repræsentation forelægger en visumsag for Udlændingestyrelsen, har styrelsen umiddelbart adgang til sagens akter, da de er tilgængelige i IVR-VIS, når repræsentationen har oprettet ansøgningen i UM-VIS.

Ved modtagelsen af en visumansøgning foretager Udlændingestyrelsen indledningsvis en screening af sagen. I den forbindelse gennemgår styrelsen ansøgerens data i IVR-VIS for at fastslå, om ansøgeren tidligere har ansøgt om visum, og om den pågældende i givet fald er udrejst i overensstemmelse med det tidligere meddelte visum, eller om der skal meddeles afslag, allerede fordi ansøgeren skal pålægges en karensperiode.

Derudover undersøger Udlændingestyrelsen, *om* ansøgeren tidligere er blevet udvist af Danmark med indrejseforbud, *om* ansøgeren tidligere har søgt asyl, og *om* ansøgeren tidligere har ansøgt om opholdstilladelse på andet grundlag i Danmark.

Hvis ansøgeren tidligere har ansøgt om opholdstilladelse, undersøger Udlændingestyrelsen endvidere, *om* ansøgeren blev meddelt opholdstilladelse eller afslag herpå, og *om* ansøgeren udrejste af Danmark inden for opholdstilladelsens gyldighed eller i overensstemmelse med en af udlændingemyndighederne fastsat udrejsefrist.

Til brug for undersøgelsen af sagen anvender Udlændingestyrelsen it-systemerne IVR-VIS, ESDH og Udlændingeregistret.¹⁶ Endvidere råder udlændingemyndighederne over manuelle sager, heriblandt sager af ældre dato, der er henlagt på arkiv.

Gennemgangen af de elektroniske sagsbehandlingssystemer samt de manuelle sager giver Udlændingestyrelsen et detaljeret billede af en ansøgers sagshistorik og dermed et godt grundlag for at vurdere immigrationsrisikoen og andre forhold af betydning for visumafgørelsen. Udlændingestyrelsen har bl.a. mulighed for at undersøge baggrunden for eventuelle tidligere afslag på opholdstilladelse, herunder om en afgørelse er truffet på baggrund

¹⁶ ESDH og Udlændingeregistret er de elektroniske journaliserings- og sagsbehandlingssystemer, som udlændingemyndighederne bl.a. anvender i forbindelse med behandlingen af ansøgninger om opholdstilladelse i Danmark.

af reglerne om tvangsægteskaber eller pro forma. Endvidere betyder Udlændingestyrelsens adgang til sagsakterne på opholdsområdet, at styrelsen har mulighed for at kontrollere, om der for eksempel er vejledt korrekt om karensreglerne.

Ved privatbesøg gennemgår Udlændingestyrelsen desuden oplysningerne om den herboende vært i Det Centrale Personregister (CPR). Styrelsen undersøger bl.a., om værten bor på den angivne adresse i Danmark, og om værten er dansk statsborger. Hvis værten ikke er dansk statsborger, undersøger Udlændingestyrelsen, om den pågældende har lovligt ophold i Danmark i form af en gyldig opholdstilladelse. Hvis værtens opholdstilladelse er udløbet, undersøges det via det relevante fagkontor i Udlændingestyrelsen, om den pågældende har en verserende ansøgning om forlængelse af opholdstilladelsen.

I langt hovedparten af sagerne kontakter Udlændingestyrelsen værten med henblik på at få be- eller afkræftet, at besøget er ventet. Denne kontakt kan ske enten skriftligt eller telefonisk. Formålet er navnlig at kontrollere, at invitationsblanketten er ægte, dvs. at den er udfyldt og underskrevet af værten.

I særlige tilfælde indkaldes værten til et møde i Udlændingestyrelsen f.eks. med henblik på styrelsens vurdering af, om der er tale om indledningen til et tvangsægteskab, hvor den herboende forlovede eller ægtefælle reelt ikke ønsker at modtage besøget, men har været tvunget af sin familie til at invitere ansøgeren til Danmark.

Når Udlændingestyrelsen har foretaget den indledende screeningsproces, vil der typisk være grundlag for at vurdere, om ansøgningen bør imødekommes eller afslås.

Der kan dog være behov for indhentelse af yderligere oplysninger om ansøgerens eller værtens forhold. Hvis der mangler oplysninger om ansøgeren, anmoder Udlændingestyrelsen den relevante repræsentation om at fremsende oplysningerne. Der kan endvidere være behov for at foretage en høring af ansøgeren eller værten. Eksempelvis kan det være relevant at anmode om dokumentation for ansøgerens tidligere ophold i Schengen-området, dokumentation for en påstået familierelation mellem ansøgeren og værten, eller dokumentation for særlige omstændigheder i en sag, f.eks. i form af lægelig dokumentation for værtens helbredstilstand.

Udlændingestyrelsen foranstalter ligeledes partshøring af ansøgeren og/eller værten, hvis der eksempelvis er uoverensstemmelse mellem oplysningerne fra den danske repræsentation i udlandet og de oplysninger, som ansøgeren eller værten er fremkommet med i forbindelse med sagsbehandlingen i Udlændingestyrelsen.

Den ovennævnte sagsgang følges i store træk også i forbindelse med behandlingen af ansøgninger om forretningsvisa.

Repræsentationerne forelægger relativt få sager på forretningsområdet, idet langt de fleste sager på forretningsområdet afgøres med en tilladelse direkte på repræsentationen. Når en sag forelægges for Udlændingestyrelsen, skyldes det normalt, at der er behov for yderligere undersøgelse af værten og/eller relationen mellem ansøgeren og værten.

Ved behandlingen af en ansøgning om forretningsvisum gennemgår Udlændingestyrelsen indledningsvis oplysningerne om firmaet på Erhvervsstyrelsens hjemmeside (CVR) for at undersøge, om værtsfirmaet eksisterer, og om de opgivne oplysninger om værtens forhold er korrekte.

Herudover kan der foretages søgning på værten ved hjælp af forskellige opslagsværker, ligesom det kan være relevant at undersøge virksomhedens beliggenhed, f.eks. for at afklare, om virksomheden er beliggende i et industriområde eller en etageejendom.

Endelig kan Udlændingestyrelsen indhente vedtægter og/eller andre stiftelsesdokumenter for firmaet, hvis det er nødvendigt.

Ved behandlingen af ansøgninger om visum med henblik på kulturelt eller videnskabeligt besøg i Danmark følges den ovenfor beskrevne procedure ligeledes i store træk.

2.7. Statistiske oplysninger¹⁷

Antal visumansøgninger

De danske myndigheder har gennem de seneste år oplevet en stigning i antallet af visumansøgninger til Danmark.

¹⁷ De statistiske oplysninger er trukket via det danske visumsystem IVR-VIS. Tallene for 2011 er baseret på endelige data fra året 2011. Tallene for 2012 er opgjort på baggrund af foreløbigt fastfrosne registreringer for året 2012 opgjort pr. 5. januar 2013.

Antallet af afgørelser truffet i perioden 2006-2012 fremgår af tabellen nedenfor:¹⁸

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
79.166	89.459	83.735	86.479	87.073	100.450	106.750

Typer af visumansøgninger

De danske myndigheder modtog i 2011 i alt 102.991 visumansøgninger.¹⁹ Heraf vedrørte ca. 36 % forretningsbesøg, ca. 19 % turistbesøg og ca. 26 % privatbesøg. De resterende ca. 19 % var fordelt på de øvrige visumtyper, herunder visa med henblik på deltagelse i kulturelle eller videnskabelige arrangementer, visa med henblik på deltagelse i sportsstævner, visa med henblik på modtagelse af medicinsk behandling mv.

Tilladelser og afslag

I 2011 traf de danske myndigheder afgørelse i 100.450 visumsager. De danske repræsentationer meddelte tilladelse i ca. 88,9 % af sagerne, og Udlændingestyrelsen meddelte tilladelse i ca. 6,1 % af sagerne. Udlændingestyrelsen meddelte afslag i de resterende ca. 5 % af sagerne.

I 2012 traf de danske myndigheder afgørelse i 106.946 visumsager, hvoraf de danske repræsentationer meddelte tilladelse i ca. 90 %, og Udlændingestyrelsen meddelte tilladelse i ca. 4,3 %. Afslagsprocenten i 2012 var ca. 5,7 %.

Sagsbehandlingstid

De danske myndigheders gennemsnitlige sagsbehandlingstid i visumsager i første instans var i 2011 13 dage. Sagsbehandlingstiden var gennemsnitligt 8 dage i sager vedrørende forretningsvisa, 7 dage i sager vedrørende turistbesøg og 22 dage i sager vedrørende privatbesøg.²⁰

¹⁸ Tallene for 2006-2011 fremgår af Tal & fakta på udlændingeområdet 2011 og er baseret på endelige data for 2011. Tallet for 2012 fremgår af Seneste tal på udlændingeområdet og er opgjort på baggrund af foreløbigt fastfrosne registreringer for 2012. Begge dokumenter er tilgængelige på udlændingemyndighedernes hjemmeside www.nyidanmark.dk.

¹⁹ Antallet af visumansøgninger i 2011 afviger fra det ovennævnte antal afgørelser i 2011, idet antallet af ansøgninger også omfatter sager, hvor der er truffet afgørelse i 2012, mens antallet af afgørelser inkluderer nogle sager, hvor ansøgningen er indgivet i 2010. Statistikken er desuden behæftet med nogen usikkerhed, idet IVR-VIS først og fremmest er et sagsbehandlingssystem, men ikke et egentligt statistiksistem.

²⁰ Tallene vedrører visumsager modtaget i 2011 og behandlet af repræsentationerne eller Udlændingestyrelsen. Tallene er baseret på endelige data fra året 2011.

I de sager, der blev afgjort på repræsentationerne, var den gennemsnitlige sagsbehandlingstid 5 dage i sager vedrørende forretningsbesøg og turistbesøg, mens der ved privatbesøg var en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på 10 dage.

I 2012 havde de danske myndigheder en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på ca. 8 dage i visumsager i første instans. Sagsbehandlingstiden var gennemsnitligt 5 dage i sager vedrørende forretningsvisa og turistbesøg og 15 dage i sager vedrørende privatbesøg.²¹

Når en ansøger anmoder om et møde med henblik på indgivelse af en visumansøgning, er der generelt højst 14 dages ventetid, inden mødet kan finde sted. Flere steder er det muligt at møde op på ansøgningscentrene og søge visum uden forudgående tidsbestilling.

²¹ Der er tale om foreløbigt fastfrosne registreringer opgjort pr. 5. januar 2013.

Del III. Undersøgelse af visumsagsbehandlingen i andre Schengen-lande

Til brug for vurderingen af, om dansk visumpraksis og regelgrundlaget er tidssvarende og i tråd med reglerne i vores nabolande, har arbejdsgruppen undersøgt visumadministrationen i Sverige, Norge, Finland, Nederlandene, Spanien, Østrig og Schweiz.

Undersøgelsen af visumadministrationen i de ovennævnte lande bygger dels på statistisk materiale fra Europa-Kommissionen,²² dels på en spørgeskemaundersøgelse, som arbejdsgruppen har foretaget. Herudover har arbejdsgruppen indsamlet nærmere oplysninger om visumsagsbehandlingen i Sverige og Norge i relation til organisering, regler og praksis og gennemført høringer af øvrige lande vedrørende de specifikke områder, hvor de pågældende lande er blevet fremhævet i arbejdsgruppen for en særligt velfungerende praksis.

1. Oplysninger om andre Schengen-landes visumpraksis

Antal visumansøgninger, tilladelser og afslag

I tabellen nedenfor er det angivet, hvor mange ansøgninger om Schengen-visa landene modtog i 2011 og 2012:

	Danmark	Sverige	Norge	Finland	Nederlandene	Spanien	Schweiz	Østrig
2011	94.310	220.567	151.071	1.259.643	428.206	1.518.641	428.189	283.540
2012	100.402	215.763	130.933	1.392.048	440.056	1.836.868	464.512	304.798

Tabellen nedenfor viser, hvor stor en procentdel af de modtagne visumansøgninger, der var begrundet i henholdsvis forretningsbesøg og turistbesøg:²³

	Sverige	Norge	Finland	Nederlandene	Spanien	Schweiz	Østrig
Forretningsbesøg	21-30 %	21-30 %	21-30 %	31-40 %	Ej opgjort	21-30 %	Ej besvaret
Turistbesøg	21-30 %	41-50 %	Mere end 50 %	21-30 %	Ej opgjort	31-40 %	Ej besvaret

²² Jf. Visa statistics for 2011 og Visa statistics for 2012, tilgængelige på Europa-Kommissionens hjemmeside: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/index_en.htm.

²³ Tallene bygger på oplysninger om året 2011 indhentet fra visummyndighederne i de enkelte Schengen-lande i forbindelse med den gennemførte spørgeskemaundersøgelse.

Til sammenligning vedrørte ca. 36 % af visumansøgningerne til Danmark forretningsbesøg, mens ca. 19 % af ansøgningerne blev indgivet med henblik på turistbesøg.²⁴

Som det fremgår af de ovenstående tabeller, modtog Danmark færre visumansøgninger i 2011 og 2012 end de Schengen-lande, som arbejdsgruppen har sammenlignet Danmark med. Finland skiller sig ud som det nordiske land, der har modtaget langt det største antal visumansøgninger, og hvor den største andel af ansøgningerne vedrører turistbesøg. Det skyldes, at Finland modtager et meget stort antal besøgende fra nabolandet Rusland. Ansøgningerne fra russiske statsborgere tegner sig således for ca. 95 % af alle ansøgningerne til Finland, og det må antages, at der i væsentlig grad er tale om grænsegængere. Dette må også antages at være forklaringen på den meget lave afslagsprocent i Finland, der fremgår af tabellen nedenfor.

Tabellen nedenfor viser udfaldet af visumafgørelserne truffet af de forskellige lande i 2012:

	Danmark	Sverige	Norge	Finland	Nederlan dene	Spanien	Schweiz	Østrig
Tilladelser (C-visum)	90.582	179.857	118.748	1.373.845	405.774	1.634.163	447.233	294.761
Tilladelser (VLTV)	317	3.728	5.525	2.577	3.963	10.026	26.816	799
Afslag	4.291	19.639	12.185	18.203	29.783	95.900	17.279	10.337
Afgørelser i alt	95.190	203.224	136.458	1.394.625	439.520	1.740.089	474.049	305.897
Afslags- procent	4,5 %	9,7 %	8,9 %	1,3 %	6,8 %	5,5 %	3,6 %	3,4 %

Det fremgår af tabellen, at Danmark har en relativt lav afslagsprocent (4,5 %)²⁵.

Finland har en særligt lav afslagsprocent (1,3 %), hvilket er en følge af Finlands praksis i forhold til russiske statsborgere. Finlands afslagsprocent er således ca. 10,6 % i sager, hvor ansøgningen er indgivet andre steder end i Rusland.

²⁴ Tallene bygger på endelige registreringer i visumsystemet IVR-VIS for 2011.

²⁵ Afslagsprocenten er her opgjort på baggrund af Europa-Kommissionens statistik, således at tallene for de forskellige Schengen-lande er sammenlignelige.

Tabellen nedenfor viser, i hvilket omfang de forskellige lande har udstedt visa i 2012, der var/er gældende for flere indrejser (multiple entry visas):

	Danmark	Sverige	Norge	Finland	Nederlan dene	Spanien	Schweiz	Østrig
Antal tilladelser i alt	90.899	183.585	124.273	1.376.422	409.737	1.644.189	474.049	295.560
Antal tilladelser gældende for flere indrejser	30.070	57.548	28.312	1.221.175	239.963	236.539	217.098	191.761
Andel tilladelser gældende for flere indrejser	33,1 %	31,4 %	22,8 %	88,7 %	58,6 %	14,4 %	45,8 %	64,9 %

Ifølge Europa-Kommissionens statistik udgjorde visa gældende for flere indrejser 41,6 % af alle visa udstedt af Schengen-landene i 2012. I 2011 udgjorde visa gældende for flere indrejser 38,7 % af de udstedte visa, og der er således samlet set sket en stigning i anvendelsen af denne type visa. Som det ses af tabellen ovenfor, er der imidlertid meget store forskelle landene imellem.

Spanien udsteder meget få visa gældende for flere indrejser, ligesom også Danmark, Sverige og Norge udsteder færre visa af denne type end gennemsnittet.

Schweiz, Nederlandene og Østrig udsteder relativt mange visa af denne type, og for Finlands vedkommende udgør de hele 88,7 % af tilladelseerne.

Indgivelse af visumansøgninger

Visummyndighederne i samtlige de adspurgte lande oplyst, at de som hovedregel kræver, at visumansøgerne møder personligt op ved indgivelsen af en visumansøgning.

Sverige, Norge og Finland giver – ligesom Danmark – ansøgerne mulighed for at indgive visumansøgningen via internettet, hvorimod Nederlandene, Spanien, Østrig og Schweiz ikke har indført en sådan løsning.

Sverige og Spanien giver – ligesom Danmark – mulighed for at indlevere invitationsblanketter elektronisk, mens de øvrige lande ikke tilbyder denne løsning.

Dokumentationskrav

Visummyndighederne i Finland og Schweiz har oplyst, at de stiller krav om forevisning af billet eller endelig booking, inden der udstedes visum, mens de øvrige lande har oplyst, at de først kræver dokumentation herfor, efter at der er truffet afgørelse om meddelelse af visum.

Der stilles dog flere steder krav om dokumentation for en foreløbig booking allerede i forbindelse med ansøgningens indgivelse, idet dette krav ofte er medtaget på de dokumentationslister, der er udarbejdet i det lokale Schengen-samarbejde.

Partshøring og begrundelse for afgørelser

Visummyndighederne i Sverige, Norge, Schweiz, Nederlandene, Finland og Spanien har alle oplyst, at de ikke foretager partshøring af en ansøger, inden de meddeler afslag i en visumsag. Det er således kun Danmark og Østrig, der har krav om partshøring.

Visummyndighederne i Sverige, Norge, Nederlandene, Finland og Østrig har oplyst, at de – ligesom Danmark – udleverer en mere udførlig begrundelse for et afslag på visum end afkrydsningsskemaet i standardblanketten i visumkodeksens bilag VI. De nederlandske visummyndigheder har uddybende oplyst, at den supplerende begrundelse består i en kortfattet gennemgang af hovedhensynene bag afgørelsen, som myndighederne tilføjer i et bemærkningsfelt på standardblanketten.

Spanien og Schweiz har oplyst, at de ikke udleverer andet end den nævnte standardblanket.

Arbejdsgruppen har yderligere modtaget oplysninger om brugen af standardblanketten fra visummyndighederne i Belgien, Tyskland, Estland, Letland og Litauen.

De belgiske visummyndigheder har oplyst, at de giver en mere udførlig begrundelse end standardblanketten, idet myndighederne indsætter nogle ekstra linjer under det afkrydsede felt på standardblanketten. Disse ekstra linjer omfatter en kort forklaring på afgørelsen og en henvisning til den relevante bestemmelse i visumkodeksens artikel 32.

De tyske visummyndigheder har oplyst, at de tyske repræsentationer almindeligvis kun udleverer standardblanketten med afkrydsningskemaet. Ansøgeren har herefter mulighed for at indgive en uformel klage til repræsentationen, der i så fald genovervejer sagen i lyset af eventuel ny information eller dokumentation.²⁶ Hvis repræsentationen fastholder afgørelsen om afslag, vil ansøgeren modtage en mere udførlig afgørelse, der som udgangspunkt omfatter sagsfremstilling, beskrivelse af nationale retsregler og praksis samt begrundelse for afgørelsen. For at begrænse arbejdet med behandling af sådanne uformelle klager anbefaler det tyske udenrigsministerium aktuelt, at repræsentationerne forbedrer de oprindelige afgørelser om afslag ved at give en mere udførlig begrundelse. Nogle repræsentationer er derfor begyndt at anvende en udvidet udgave af standardblanketten, enten således at der tilføjes en begrundelse i et bemærkningsfelt på blanketten, eller således at der indsættes mere præcise underkategorier til de forskellige afslagsgrunde på blanketten.

Visummyndighederne i Estland, Letland og Litauen har oplyst, at de alene udleverer standardblanketten uden yderligere begrundelse.

Sagsbehandlingstid

De adspurgte lande har oplyst følgende om den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i sager om henholdsvis forretningsbesøg og turistbesøg i 2011.²⁷

	Sverige	Norge	Finland	Nederlandene	Spanien	Schweiz	Østrig
Forretningsbesøg	4-6 dage	13-15 dage	10-12 dage	1-6 dage	Ej opgjort	1-3 dage	Ej opgjort
Turistbesøg	4-6 dage	13-15 dage	7-15 dage	Op til 15 dage	Ej opgjort	1-3 dage	Ej opgjort

Til sammenligning havde Danmark i 2011 en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på ca. 8 dage i sager vedrørende forretningsbesøg og ca. 7 dage i sager vedrørende turistbesøg.

I 2012 var den gennemsnitlige sagsbehandlingstid ved de danske myndigheder faldet til 5 dage i sager vedrørende både forretningsbesøg og turistbesøg.²⁸

²⁶ Dette er et led i sagens behandling i første instans og svarer nogenlunde til en genoptagelsesanmodning. Ansøgeren har herudover mulighed for at indgive en formel klage over et afslag på visum til en forvaltningsdomstol.

²⁷ Oplysningerne om sagsbehandlingstiden bygger på de enkelte landes registreringer og er indhentet i forbindelse med den gennemførte spørgeskemaundersøgelse.

²⁸ Tallene for 2012 er opgjort på baggrund af foreløbigt fastfrosne registreringer i IVR-VIS for året 2012, opgjort pr. 5. januar 2013.

Karensregler

Som omtalt i del II, afsnit 2.2 foreskriver den danske udlændingelov, at en udlænding, som opholder sig i Danmark eller et andet Schengen-land ud over gyldigheden af et meddelt visum, eller som bliver udvist af Danmark, søger asyl i Danmark eller et andet Schengen-land eller indgiver ansøgning om visse former for opholdstilladelse i Danmark, skal pålægges en karensperiode på 3 eller 5 år, i hvilken udlændingen ikke kan få nyt visum til Danmark.

Arbejdsgruppen har anmodet visummyndighederne i Sverige, Norge, Finland,²⁹ Island, Nederlandene, Schweiz og Tyskland om at oplyse, hvorvidt der i disse lande findes lignende regler om karens som følge af misbrug af visum.

Visummyndighederne i Sverige, Norge og Tyskland har oplyst, at tidligere visumoverskridelser ikke automatisk fører til afslag på en ny visumansøgning, idet der skal foretages en konkret vurdering af omstændighederne i hver enkelt sag. De tyske myndigheder har dog oplyst, at en udlænding i visse tilfælde kan pålægges indrejseforbud, bl.a. i forbindelse med udvisning.

Visummyndighederne i Island har oplyst, at der ikke i islandsk ret findes regler svarende til de danske karensregler.

Visummyndighederne i Nederlandene har oplyst, at der ikke findes regler om karens i nederlandsk ret. En visumoverskridelse kan dog efter omstændighederne resultere i, at udlændingen pålægges indrejseforbud, og et sådant forbud kan afskære den pågældende fra at opnå visum såvel som opholdstilladelse.

Visummyndighederne i Schweiz har oplyst, at visumoverskridelser på 30 dage eller mere efter en konkret vurdering kan føre til, at udlændingen pålægges indrejseforbud. I praksis vil et sådant indrejseforbud blive meddelt med en varighed på gennemsnitligt 3 år.

Der er således ingen af de adspurgte lande, der har gennemført egentlige karensregler på visumområdet. Der lader til at være enighed om, at myndighederne ved behandlingen af en visumansøgning kan lægge vægt på, hvis ansøgeren tidligere har misbrugt et visum – navnlig ved ophold ud over et visums gyldighed – men efter det oplyste skal der altid foretages en

²⁹ Der er ikke modtaget svar fra de finske myndigheder. På det finske udenrigsministeriums hjemmeside (www.formin.finland.fi) findes en vejledning om visum til Finland, hvoraf det fremgår, at der meddeles afslag på visum, hvis der foreligger en afslagsgrund som nævnt i visumkodeksens artikel 32. Der ses ingen oplysninger om karensregler.

konkret vurdering af, om ansøgerens tidligere adfærd bør føre til, at der gives afslag i den nye sag.

2. Svensk regulering

2.1. Organisering af de visumudstedende myndigheder

Kompetencefordelingen mellem de svenske repræsentationer i udlandet og Migrationsverket

Det følger af den svenske udlændingelovs³⁰ kapitel 3, § 5, at afgørelser i sager om visum til Sverige, ud over hvad der følger af visumkodeksen, træffes af Migrationsverket.

Det følger endvidere af § 6, at andre myndigheder kan bemyndiges til at træffe afgørelse i visumsager, samt at et organ tilknyttet Sveriges eksportråd kan bemyndiges til at meddele visum.

I praksis er det udgangspunktet, at afgørelser i visumsager træffes af de svenske repræsentationer i udlandet. Kun hvis repræsentationen i udlandet er i tvivl om, hvordan en ansøgning skal bedømmes, sendes ansøgningen videre til Migrationsverket i Sverige, der herefter træffer afgørelse i sagen.

Klageadgang

Migrationsdomstolen er klageinstans i forhold til de svenske myndigheders afgørelser i visumsager, jf. den svenske udlændingelovs kapitel 14, § 5 a.

Klage skal indgives til repræsentationen i udlandet, som herefter vurderer, om der er grundlag for at ændre afgørelsen. Hvis dette ikke er tilfældet, oversendes sagen hurtigst muligt til Migrationsdomstolen med henblik på behandling af klagen.

En klage over en afgørelse skal indgives inden for tre uger og vil blive afvist, hvis klagefristen er overskredet.

³⁰ Utlänningslag (2005:716).

Repræsentationsaftaler

Det fremgår af den svenske udlændingelovs kapitel 3, § 6, at der kan indgås repræsentationsaftaler med andre Schengen-lande, således at disse bemyndiges til at træffe afgørelse i sager om Schengen-visum til Sverige. Adgangen til at indgå repræsentationsaftaler omfatter også tildeling af afslagskompetence.

2.2. De svenske visumregler

Det følger af den svenske udlændingelovs kapitel 2, § 3, at en udlænding, som indrejser i Sverige, skal have et Schengen-visum eller et nationalt begrænset visum, medmindre den pågældende har opholdstilladelse eller status som varigt bosat.

Udlændingelovens kapitel 2, §§ 3, 8 og 10, samt udlændingeforordningens³¹ kapitel 3, § 1, fastlægger en række undtagelser fra kravet om visum.

2.3. Svensk visumpraksis

Svensk visumpraksis fastlægges gennem Migrationsdomstolens praksis, og det er overladt til de enkelte repræsentationer i udlandet at fortolke domstolens afgørelser.

Praksis er ikke beskrevet i et praksisnotat el.lign., men hovedlinjerne i den svenske praksis er beskrevet på Migrationsverkets hjemmeside. Den følgende gennemgang er skrevet på grundlag af denne beskrivelse.

Ved behandlingen af en visumansøgning undersøges formålet med besøget, og det kontrolleres, om ansøgeren opfylder de grundlæggende indrejsebetingelser (gyldigt pas, tilstrækkelige midler mv.).

I vurderingen af, om en visumansøgning skal imødekommes, indgår bl.a. følgende kriterier:

- Om ansøgeren har en tilbagerejsetilladelse,
- om ansøgeren tilhører en minoritetsgruppe, som er udsat eller forfulgt i hjemlandet,
- om ansøgeren midlertidigt bor eller opholder sig i et tredjeland,
- de politiske forhold i hjemlandet,

³¹ Utlänningsförordning (2006:97).

- om ansøgeren har behov for beskyttelse,
- om hjemlandets myndigheder er villige til at tilbagetage sine egne statsborgere,
- ansøgerens tilknytning til Sverige sammenholdt med tilknytningen til hjemlandet, og
- mulighederne for at rejse til hjemlandet på familiebesøg eller for at mødes i et andet land.

Der meddeles afslag på visum, hvis der foreligger oplysninger, der tyder på, at formålet med ansøgningen er at opnå fast ophold. Myndighederne skal således vurdere, om der er risiko for, at ansøgeren ikke har til hensigt at forlade Sverige eller Schengen-området.

For ansøgere, som kommer fra lande med mange ”afhoppere”, og hvor der kan være problemer med tilbagetagelse, gælder en mere restriktiv praksis end for andre.

Der kan forekomme situationer, hvor ansøgeren ikke kan sandsynliggøre, at den pågældende vil vende hjem, men hvor der alligevel bør meddeles visum på grund af særlige omstændigheder. Der kan f.eks. foreligge stærke humanitære grunde som alvorlig sygdom, dødsfald i familien el.lign. Særlige omstændigheder kan også foreligge ved kulturelle besøg, deltagelse i kurser, idrætsarrangementer og anden international udveksling samt forretningsbesøg, som har særlig betydning for Sverige. I sådanne sager kan der meddeles et nationalt begrænset visum.

2.4. Forvaltningsretlige regler

Migrationsverket har oplyst, at der ikke er krav om gennemførelse af partshøring i visumsager i Sverige.

Det fremgår endvidere af den svenske udlændingelov, at der ikke stilles krav om, at en afgørelse i en sag om Schengen-visum skal ledsages af en begrundelse, jf. udlændingelovens kapitel 13, § 10, modsætningsvist. Dog gælder visumkodeksens krav om, at en negativ afgørelse skal meddeles ved brug af afkrydsningsskemaet i kodeksens bilag VI, naturligvis også for svenske myndigheder. Migrationsverket har dog oplyst, at afslag på visum begrundes i en skriftlig afgørelse til ansøgeren ud over visumkodeksens afkrydsningsskema.

3. Norsk regulering

3.1. Organisering af de visumudstedende myndigheder

Kompetencefordelingen mellem de norske repræsentationer i udlandet og Udlændingedirektoratet

Det følger af den norske udlændingelovs³² § 13, jf. udlændingeforskriftens³³ § 3, stk. 14, at afgørelser i sager om visum til Norge træffes af Udlændingedirektoratet, medmindre andet er bestemt.

Det fremgår dog samtidig af udlændingeforskriftens § 3, stk. 14, at Udlændingedirektoratet med Udenrigsdepartementets godkendelse kan bemyndige en norsk repræsentation i udlandet til at træffe afgørelse i visumsager. Bemyndigelsen kan være generel eller begrænset til nærmere angivne tilfælde.

I praksis er afgørelseskompetencen på visumområdet i vidt omfang uddelegeret til de norske repræsentationer i udlandet.

Sager, hvor det er åbenlyst, om der skal meddeles tilladelse eller afslag, kan afgøres af repræsentationerne, hvorimod sager, hvor repræsentationerne er i tvivl om, hvorvidt en visumansøgning skal imødekommes eller afslås, skal forelægges for Udlændingedirektoratet til afgørelse.

Klageadgang

Klage over en afgørelse truffet af en norsk repræsentation i udlandet skal indgives til repræsentationen, der herefter vurderer, om der er grundlag for at ændre afgørelsen. Hvis dette ikke er tilfældet, forbereder repræsentationen klagesagen og oversender denne til Udlændingedirektoratet, der herefter træffer afgørelse i klagesagen, jf. den norske udlændingelovs § 76.

Klage over en afgørelse truffet af Udlændingedirektoratet i første instans skal som udgangspunkt ligeledes indgives til ansøgningsrepræsentationen, der forbereder sagen og oversender den til Udlændingedirektoratet. Udlændingedirektoratet tager herefter stilling til,

³² LOV-2008-05-15-35.

³³ FOR-2009-10-15-1286.

om der er grundlag for at ændre afgørelsen. Hvis dette ikke er tilfældet, videresendes sagen til Udlændingenævnet, der herefter træffer afgørelse i klagesagen, jf. den norske udlændingelovs § 76.

Efter den norske forvaltningslovs § 29 skal en klage over en afgørelse indgives inden for tre uger regnet fra det tidspunkt, hvor ansøgeren eller dennes repræsentant modtager underretning om afgørelsen. Hvis klagen indgives efter fristens udløb, skal den som udgangspunkt afvises.

Repræsentationsaftaler

Det følger af den norske udlændingelovs § 13, jf. udlændingeforskriftens § 3, stk. 14, at Udlændingedirektoratet med Udenrigsdepartementets godkendelse kan bemyndige et andet Schengen-lands repræsentation i udlandet til at træffe afgørelse i visumsager på Norges vegne. Adgangen til at indgå repræsentationsaftaler omfatter også tildeling af afslagskompetence.

3.2. De norske visumregler

Det følger af den norske udlændingelovs § 9, at en udlænding skal have visum for at besøge Norge, medmindre den pågældende er fritaget for kravet herom.

Betingelserne for meddelelse af visum til Norge fremgår af den norske udlændingelovs § 10. Bestemmelsen fastslår, at en ansøger som udgangspunkt har ret til at få visum, hvis de grundlæggende indrejsebetingelser efter Schengen-grænsekodeksen er opfyldt, og det i øvrigt er foreneligt med de kriterier, der er fastlagt i Schengen-samarbejdet.

Dog kan der meddeles afslag på visum, hvis udenrigspolitiske hensyn, grundlæggende nationale interesser eller indvandringsregulerende hensyn taler imod udstedelse af visum, eller hvis der foreligger omstændigheder, som ville have givet grundlag for at nægte udlændingen adgang til landet eller ophold i medfør af andre bestemmelser i loven (dvs. i medfør af bestemmelserne om bortvisning og udvisning).

3.3. Norsk visumpraksis

Norsk visumpraksis er beskrevet i et praksisnotat, som udarbejdes af Udlændingedirektoratet.³⁴

³⁴ Generelt praksisnotat for visum af 13. april 2010, senest ændret den 7. juli 2012.

Som det fremgår af ovenstående afsnit er udgangspunktet i norsk praksis, at en ansøger har ret til at få besøgsvisum til Norge, forudsat at visse betingelser er opfyldt, herunder at indvandringsregulerende hensyn ikke taler imod udstedelse af visum.

Ved vurderingen af, om indvandringsregulerende hensyn taler imod udstedelse af visum, skal der lægges vægt på ansøgerens såkaldte ”returforudsætninger”, dvs. de forhold, der indikerer, om ansøgeren vil returnere til hjemlandet efter et visumophold. Der lægges både vægt på generelle returforudsætninger, der vedrører forholdene i ansøgerens hjemland, og på individuelle returforudsætninger, der er relateret til den konkrete ansøgers tilknytning til hjemlandet.

Generelle returforudsætninger

Ved vurderingen af en ansøgers generelle returforudsætninger lægges der vægt på den aktuelle situation i ansøgers hjemland i relation til økonomiske, sociale og politiske forhold.

De norske myndigheder har i den forbindelse inddelt de visumpligtige lande i fire landegrupper – rød, orange, gul og grøn – hvor der gælder forskellige retningslinjer for meddelelse af visum. Ved placeringen af lande i de fire grupper lægges der bl.a. vægt på konfliktsituationen i landene, antallet af asylansøgninger i Norge og Schengen, levevilkårene i landene, andre Schengen-landes praksis samt erfaringer med visumansøgere fra de forskellige lande.³⁵

I rød gruppe vurderes der generelt at være et betydeligt udvandringspotentiale til Norge og Schengen. Som udgangspunkt er det derfor vanskeligt for ansøgere fra denne gruppe at få visum.

I orange gruppe vurderes der generelt at være et udvandringspotentiale til Norge og Schengen. Det kan derfor være vanskeligt for nogle ansøgere fra denne gruppe at få visum.

I gul gruppe vurderes der ligeledes generelt at være et vist udvandringspotentiale til Norge og Schengen, om end mindre end i orange gruppe. Enkelte ansøgere fra denne gruppe får derfor afslag på visumansøgningen.

I grøn gruppe vurderes der generelt at være et meget begrænset udvandringspotentiale til Norge og Schengen. Som hovedregel vil ansøgere fra denne gruppe derfor få visum.

³⁵ Enkelte steder bygger inddelingen ikke på nationalitet, men på regioner i det land, ansøgeren kommer fra. Dette gælder bl.a. for visse regioner i Rusland og Kina.

Den norske landegruppeinddeling finder – i modsætning til den danske – anvendelse, uanset om sagen behandles af en repræsentation i udlandet eller af Udlændingedirektoratet i Norge, og uanset om der er tale om en ansøgning indgivet med henblik på forretningsbesøg, privatbesøg eller andet.

Individuelle returforudsætninger

Ved vurderingen af en ansøgers individuelle returforudsætninger lægger myndighederne vægt på ansøgerens tilknytning til hjemlandet. Som relevante kriterier indgår bl.a. ansøgerens alder, om ansøgeren har arbejde, om ansøgeren har stiftet familie i hjemlandet, om ansøgeren har ejendom samt ansøgerens økonomiske eller sociale forpligtelser. Det kan desuden tillægges betydning, om ansøgeren tidligere har haft visum og overholdt visumbetingelserne, eller om ansøgeren gennem sin adfærd har vist, at ansøgeren ønsker fast ophold, f.eks. fordi ansøgeren tidligere har søgt asyl eller anden varig opholdstilladelse eller har overskredet et tidligere visums gyldighed. Det kan herudover indgå i vurderingen, hvis ansøgerens nære familie tidligere er udvandret af hjemlandet, eller hvis nære familiemedlemmer har søgt asyl eller anden varig opholdstilladelse eller har overskredet et visums gyldighed. Endelig kan der også lægges vægt på forhold knyttet til værten i Norge, dels i relation til dennes opholdsgrundlag, dels i relation til tidligere besøgendes adfærd.

En ansøgers generelle og individuelle returforudsætninger skal sammenholdes med ansøgerens behov for at komme til Norge, og der skal bl.a. lægges vægt på oplysningerne om rejsens formål, dvs. om der er tale om turistbesøg, familiebesøg, officielt besøg ("offentlige oppdrag"), forretningsrejse, studiebesøg eller andet formål.

Der skal endvidere foretages en vurdering af, om der foreligger såkaldte "velfærdshensyn" i sagen, f.eks. i form af en nær familiemæssig tilknytning til en herboende person. Stærke velfærdshensyn kan således efter omstændighederne begrunde meddelelse af visum til trods for svage returforudsætninger.

Praksis for meddelelse af visum med henblik på forretningsbesøg

Der kan meddeles visum med henblik på forretningsbesøg, hvis formålet med opholdet er at deltage i møder, indgå kontrakter eller udføre opgaver af kortere varighed end tre måneder, forudsat at ansøgeren som udgangspunkt er ansat i hjemlandet.

Den nærmere praksis for meddelelse af visum med henblik på forretningsbesøg afhænger i høj grad af, hvilken landegruppe ansøgeren tilhører.

I rød gruppe meddeles der normalt kun visum, hvis der foreligger samfundsmæssige og/eller politiske hensyn, og ansøgeren desuden har en betydelig individuel tilknytning til hjemlandet.

I orange gruppe kan der meddeles visum, hvis der foreligger pålidelig dokumentation for besøget i Norge, og ansøgeren i øvrigt har en stærk tilknytning til hjemlandet.

I gul gruppe vil der som hovedregel blive meddelt visum, hvis ansøgningen er troværdig.

I grøn gruppe vil der blive meddelt visum, medmindre ansøgningen fremstår som utroværdig.

Det er herudover generelt en betingelse for, at der kan meddeles visum med henblik på forretningsbesøg, at det dokumenteres, at ansøgeren har et reelt behov for at rejse til Norge, ligesom der ikke må foreligge nogen tvivl om formålet med opholdet.

Det er endvidere en betingelse, at ansøgeren indleverer en invitation fra forretningsforbindelsen i Norge, og at ansøgeren fremlægger dokumentation for en hotelreservation eller logi samt dokumentation for tilstrækkelige midler til at dække udgifterne til rejsen og opholdet.

Endelig skal der være fremlagt god dokumentation for ansøgerens forretning i hjemlandet, og det tillægges betydning, hvem der har taget initiativ til besøget.

Praksis for meddelelse af visum med henblik på deltagelse i kulturelle og politiske arrangementer

Også ved behandlingen af visumansøgninger med henblik på deltagelse i kulturelle eller politiske arrangementer fastlægger landegruppeinddelingen udgangspunktet for vurderingen af, om der kan meddeles visum. Praksis svarer til forretningsbesøg.

I rød gruppe meddeles der normalt kun visum, hvis der foreligger samfundsmæssige og/eller politiske hensyn, og ansøgeren desuden har en betydelig individuel tilknytning til hjemlandet.

I orange gruppe kan der meddeles visum, hvis der foreligger pålidelig dokumentation for besøget i Norge, og ansøgeren i øvrigt har en stærk tilknytning til hjemlandet.

I gul gruppe vil der som hovedregel blive meddelt visum, hvis ansøgningen er troværdig.

I grøn gruppe vil der blive meddelt visum, medmindre ansøgningen fremstår som utroværdig.

Det er herudover generelt en betingelse for, at der kan meddeles visum med henblik på deltagelse i kulturelle eller politiske arrangementer, at det dokumenteres, at ansøgeren har et reelt behov for at rejse til Norge, ligesom der ikke må foreligge nogen tvivl om formålet med opholdet.

Ved behandlingen af en sag skal der bl.a. lægges vægt på, hvem der har taget initiativ til ansøgerens deltagelse i arrangementet, om der er en etableret relation mellem ansøgeren og værten, hvilken rolle ansøgeren skal have i arrangementet og vigtigheden af ansøgerens deltagelse.

Der skal endvidere lægges vægt på arrangementets samfundsmæssige og politiske betydning samt på erfaringer med tidligere arrangementer.

Det er desuden en betingelse, at ansøgeren indleverer en invitation fra arrangøren, og at ansøgeren fremlægger dokumentation for en hotelreservation eller logi samt dokumentation for tilstrækkelige midler til at dække udgifterne til rejsen og opholdet.

Praksis for meddelelse af visum med henblik på privat- og turistbesøg

Ved privat- og turistbesøg udgør landegruppeinddelingen det absolutte udgangspunkt for vurderingen af, om der kan meddeles visum.

Den varierende praksis i de fire landegrupper kan ses som udtryk for en afvejning af de generelle returforudsætninger over for såkaldte velfærdshensyn.

I rød gruppe vurderes der generelt at være et betydeligt udvandringspotentiale til Norge og Schengen, og det er derfor som udgangspunkt vanskeligt at få visum.

Der kan meddeles visum – som hovedregel i form af et nationalt begrænset visum – i tilfælde af dødsfald eller livstruende sygdom i nær familie.

Der kan endvidere meddeles visum til en ægtefælle/samlever, men kun hvis forholdet er etableret og langvarigt, og ansøgeren har betydelig tilknytning til hjemlandet. Der kan herudover i visse tilfælde meddeles visum til børn eller forældre, hvis ansøgeren har betydelig

tilknytning til hjemlandet. Der kan som hovedregel ikke meddeles visum til søskende, fjernere slægtninge, kærester eller andre gæster, ligesom der heller ikke meddeles visum med henblik på turistbesøg.

I orange gruppe vurderes der generelt at være et udvandringspotentiale til Norge, og det kan derfor være vanskeligt for nogle ansøgere at få visum.

Der kan meddeles visum til børn eller forældre, hvis det vurderes som sandsynligt, at de pågældende vil returnere efter endt besøg. Der kan ligeledes meddeles visum til en ægtefælle/samlever, hvis det vurderes som sandsynligt, at den pågældende vil returnere efter endt besøg, og forudsat at forholdet er etableret og langvarigt. Der kan endvidere meddeles visum til søskende, hvis de kan dokumentere en stærk tilknytning til hjemlandet. Ældre søskende vurderes at udgøre en mindre udvandringsrisiko end yngre søskende. Der kan som udgangspunkt ikke meddeles visum til fjernere slægtninge, kærester, andre gæster eller turister, medmindre de pågældende har betydelig tilknytning til hjemlandet.

I gul gruppe vurderes der generelt at være et vist udvandringspotentiale til Norge og Schengen, og enkelte ansøgere fra denne gruppe får derfor afslag på visumansøgningen.

Der meddeles som hovedregel visum til forældre og børn. Endvidere meddeles der som hovedregel visum til ægtefæller/samlevere. Varigheden af forholdet indgår i vurderingen. Der kan desuden meddeles visum til søskende, hvis de kan dokumentere en stærk tilknytning til hjemlandet. Ældre søskende vurderes at udgøre en mindre udvandringsrisiko end yngre søskende. Der kan herudover meddeles visum til kærester, men kun hvis forholdet er etableret, og ansøgeren kan sandsynliggøre, at vedkommende har til hensigt at returnere efter endt besøg. Der kan kun meddeles visum til fjernere slægtninge og andre gæster, hvis de pågældende har en meget stærk tilknytning til hjemlandet.

Ligeledes kan der kun meddeles visum med henblik på turistbesøg, hvis ansøgeren har en meget stærk tilknytning til hjemlandet.

I grøn gruppe vurderes der generelt at være et meget begrænset udvandringspotentiale til Norge og Schengen, og ansøgere fra denne gruppe vil derfor som hovedregel blive meddelt visum.

Der meddeles som hovedregel visum med henblik på familiebesøg. Der kan endvidere meddeles visum til kærester, men kun hvis forholdet er etableret, og ansøgeren kan sandsynliggøre, at vedkommende har til hensigt at returnere efter endt besøg.

Der kan ligeledes meddeles visum med henblik på turistbesøg, forudsat at ansøgeren har en stærk tilknytning til hjemlandet. Ved turistbesøg skal ansøgeren i øvrigt dokumentere rejserute, reservation af transportmiddel, bekræftelse på hotelbestilling og økonomiske midler til rejse og ophold. Der stilles generelt strengere dokumentationskrav til turister, der rejser på egen hånd, end til turister, der rejser med en fast rejseplan og en anerkendt rejsearrangør ("turoperatør").

3.4. Forvaltningsretlige regler

Udlændingedirektoratet har oplyst, at der ikke foretages partshøring i visumsager i Norge.

Efter den norske forvaltningslovs³⁶ §§ 23-25 skal afgørelser som udgangspunkt meddeles skriftligt, og negative afgørelser skal ledsages af en begrundelse.

Særligt om visumområdet fremgår det af Udlændingedirektoratets cirkulære RS 2010-169, at de norske repræsentationer, Udlændingedirektoratet og Udlændingenævnet skal anføre, hvilke generelle og individuelle forhold som konkret begrunder et afslag.

3.5. Proceduren for indgivelse af visumansøgninger til Norge

En ansøger skal som udgangspunkt møde personligt op ved indgivelsen af en visumansøgning til en repræsentation i udlandet.

3.6. Dokumentationskrav ved ansøgninger om visum til Norge

En visumansøger skal dokumentere sin identitet ved hjælp af et rejsedokument, som er anerkendt af Norge.

Herudover gælder der en række krav til dokumentation, men disse varierer fra sted til sted, hvorfor ansøgerne henvises til at kontakte den relevante repræsentation i udlandet for at få nærmere information om, hvilke dokumenter der skal vedlægges visumansøgningen.

4. Andre Schengen-landes praksis på udvalgte områder

Finland, Nederlandene, Spanien, Schweiz og Østrig er blevet fremhævet i arbejdsgruppen for en særligt velfungerende eller smidig behandling af visumansøgninger på forskellige områder.

³⁶ LOV-1967-02-10 med senere ændringer.

Arbejdsgruppen har indhentet oplysninger om de enkelte landes praksis på de pågældende områder. I relation til den nederlandske Orange Carpet-ordning er der herudover afholdt et møde med det nederlandske udenrigsministerium i Haag, hvor det nederlandske udenrigsministerium har orienteret nærmere om ordningen.

4.1. Finland

Finland er blevet fremhævet i arbejdsgruppen for at have en enkel visumprocedure og en lempelig praksis i forhold til bl.a. russiske statsborgere.

De statistiske oplysninger fra Europa-Kommissionen³⁷ bekræfter, at Finland er det nordiske land, der har modtaget langt det største antal visumansøgninger, at en meget stor andel af ansøgningerne vedrører turistbesøg, at Finland samlet set har en meget lav afslagsprocent, og at Finland i vidt omfang udsteder visa gældende for flere indrejser. Det fremgår imidlertid også, at Finland modtager et meget stort antal besøgende fra nabolandet Rusland (95 % af ansøgningerne), og at Finland faktisk har en relativt høj afslagsprocent i sager vedrørende andre end russiske statsborgere.

Finland har oplyst over for arbejdsgruppen, at Finland har afsat store økonomiske og personalemæssige ressourcer til at behandle visumansøgninger i Rusland. Arbejdet med modtagelse af visumansøgninger i Rusland er uddelegeret til outsourcing-bureauet VFS med ansøgningscentre i Moskva, St. Petersborg, Petrozavodsk og Murmansk. Finland har ikke oplyst om særlige retningslinjer for behandlingen af visumansøgninger fra russiske statsborgere.

4.2. Nederlandene

I arbejdsgruppen er Nederlandene blevet fremhævet for at have indført en særlig ordning, the Orange Carpet Procedure, hvorefter visse virksomheder i visumpligtige lande kan opnå en form for forhåndsgodkendelse. De omfattede virksomheders medarbejdere kan få udstedt visum gældende for flere indrejser og med flere års gyldighed efter en særligt hurtig procedure.

Fordelene ved at være omfattet af ordningen er først og fremmest, at ansøgerne får ret til en særligt kort sagsbehandlingstid, at kravet om personligt fremmøde ved indgivelsen af visumansøgninger i vidt omfang fraviges, at dokumentationskravene lempes, og at der ofte

³⁷ Omtalt nærmere ovenfor i del III, afsnit 1.

udstedes visa gældende for flere indrejser og med længere gyldighed, eventuelt helt op til 5 år. Der kan henvises til del IV, afsnit 1.1.1.

Det fremgår af de statistiske oplysninger fra Europa-Kommissionen, at Nederlandene i 2012 modtog 440.056 visumansøgninger, at der blev meddelt visum i 409.737 sager, og at ca. 59 % af de meddelte visa blev udstedt med gyldighed for flere indrejser.

Det nederlandske udenrigsministerium har desuden oplyst, at mere end 30 % af ansøgningerne i 2011 var indgivet med henblik på forretningsbesøg, og at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid på dette område var 1-6 dage.

4.3. Spanien

Spanien er blevet fremhævet for at benytte muligheden for at meddele visa gældende for flere indrejser og med fem års gyldighed i vid udstrækning. Spanien har imidlertid oplyst over for arbejdsgruppen, at Spanien kun meget sjældent meddeler visa af denne type. Dette er i overensstemmelse med oplysningerne i Europa-Kommissionens statistik, hvoraf det fremgår, at det kun var 14,4 % af viseringerne meddelt af de spanske myndigheder i 2012, der blev udstedt med gyldighed for flere indrejser.

Spanien er herudover blevet fremhævet for at have en særligt velfungerende praksis i forhold til russiske statsborgere, hvilket har resulteret i et meget stort antal russiske turister. Ifølge Europa-Kommissionens statistik modtog de spanske repræsentationer i Rusland i alt 997.149 visumansøgninger i 2012. På arbejdsgruppens forespørgsel har Spanien alene oplyst, at der anvendes outsourcing-bureauer i Rusland, hvilket må antages at betyde, at Spanien mener, at det store antal russiske turister skyldes, at Spanien er godt repræsenteret i Rusland som følge af outsourcing.

4.4. Schweiz og Østrig

Schweiz og Østrig er blevet fremhævet for at have en særligt smidig visumpraksis i forhold til personer, der ønsker at besøge FN-institutioner.

Schweiz har på forespørgsel oplyst, at repræsentationerne har mulighed for at hastebehandle visumansøgninger fra officielle delegationer, der skal besøge FN-institutionerne i Geneve.

Østrig har alene oplyst, at procedurerne varierer fra sted til sted.

5. Sammenfatning – sammenligning af Danmark med de øvrige lande

Ifølge Europa-Kommissionens statistik³⁸ er Danmark det land i undersøgelsen, der modtog færrest visumansøgninger i 2011 og 2012. Selv om der tages højde for indbyggertal, er Danmark fortsat det land, der modtager færrest ansøgninger. Endvidere modtog både Norge og Finland betydeligt flere ansøgninger end Danmark til trods for, at disse lande har færre indbyggere end Danmark.

Sammenlignet med de andre lande modtog Danmark desuden relativt få ansøgninger om turistvisum, hvorimod en forholdsvis stor andel af ansøgningerne vedrørte forretningsbesøg.

De lande, der modtager mange turistbesøg, har peget på, at de er godt repræsenterede i de lande, som turisterne kommer fra, at de har afsat store ressourcer til markedsføring og/eller at de har afsat store personalemæssige ressourcer for at sikre en smidig visumsagsbehandling.

Det fremgår endvidere af det statistiske materiale, at Danmark har en lav afslagsprocent (4,5 % i 2012) sammenlignet med flere af de andre lande, heriblandt Norge og Sverige. I Finland var afslagsprocenten dog helt nede på 1,3 %, hvilket skyldtes det meget store antal besøgende fra nabolandet Rusland.

I relation til anvendelsen af visa gældende for flere indrejser er der store forskelle landene imellem. Danmark udsteder færre visa af denne type end gennemsnittet af Schengen-landene.

Sagsbehandlingstiden ved forretningsbesøg er kortere i Schweiz, Nederlandene og Sverige end i Danmark, mens Norge og Finland har en længere sagsbehandlingstid end Danmark.

Ved turistbesøg har Schweiz og Sverige en kortere sagsbehandlingstid end Danmark, mens Finland, Norge og Nederlandene har en længere sagsbehandlingstid end Danmark.

For så vidt angår proceduren ved indgivelse af visumansøgninger, krav om personligt fremmøde og krav til supplerende dokumentation synes der ikke at være væsentlige forskelle i landenes fortolkning og administration af visumkodeksens bestemmelser. Nederlandenes Orange Carpet-ordning er dog et eksempel på, at der under visse betingelser kan fastlægges nogle mere smidige procedurer for visumsagsbehandlingen.

³⁸ Jf. nærmere del III, afsnit 1.

I relation til forvaltningsretlige procedurer i sagsbehandlingen skiller Danmark og Østrig sig ud som de eneste lande i undersøgelsen, hvor der gennemføres partshøring af en ansøger, forinden der meddeles afslag i en visumsag.

Spanien, Schweiz, Estland, Letland og Litauen begrundet ikke afslag på visum med en skriftlig afgørelse til ansøgeren, men begrundet kun afslaget med afkrydsning af standardblanketten i visumkodeksens bilag VI. Tyskland anvender som udgangspunkt kun afslagsblanketten, evt. i en udvidet udgave med flere underkategorier til afslagsgrundene. Nederlandene og Belgien anvender en kortfattet begrundelse, som tilføjes på selve afslagsblanketten.

Del IV. Arbejdsgruppens overvejelser og anbefalinger

1. Initiativer på forretningsområdet

I det følgende redegøres for arbejdsgruppens overvejelser vedrørende mulighederne for at forbedre dansk visumpraksis på forretningsområdet.

1.1. Red Carpet for forretningsrejsende

Nederlandene har som nævnt i afsnit 4.2 i del III etableret en forhåndsgodkendelsesordning, Orange Carpet, der går ud på, at virksomheder i visumpligtige lande i visse tilfælde kan forhåndsgodkendes, hvorefter virksomhedernes medarbejdere får adgang til en særligt smidig visumsagsbehandling.

Efter arbejdsgruppens opfattelse er det vigtigt for danske virksomheders muligheder for samhandel med udenlandske forretningspartnere, at visumpligtige forretningsrejsende let og hurtigt kan få visum. Under hensyn til, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for at få et visum til et forretningsbesøg er ca. 5 dage, og at visummyndighederne kun undtagelsesvist meddeler afslag på visum til forretningsbesøg, er det arbejdsgruppens opfattelse, at regelgrundlaget og praksis generelt opfylder erhvervslivets behov for, at visumpligtige forretningspartnere hurtigt kan opnå forretningsvisum med Danmark som hoveddestination. Indførelse af en generel ordning med forhåndsgodkendelse af virksomheder i visumpligtige lande, hvorefter medarbejdere mv. vil kunne få visum efter særligt smidige procedurer, vil dog kunne bidrage til at markedsføre Danmark som et land, der er åbent for samhandel.

Arbejdsgruppen har derfor overvejet, om der bør indføres en ordning i stil med den nederlandske Orange Carpet-ordning.

1.1.1. Den nederlandske Orange Carpet-ordning

Orange Carpet-ordningen er en særlig procedure, der først og fremmest har til formål at smidiggøre visumsagsbehandlingen for forretningsrejsende, der rejser hyppigt eller regelmæssigt, og som de nederlandske repræsentationer kender for deres integritet og pålidelighed.

Ordningen har endvidere til formål at forbedre nederlandske virksomheders muligheder for samhandel med udlandet, at styrke Nederlandenes generelle image og at fremme politiske og kulturelle interesser.

Det nederlandske udenrigsministerium har fastlagt de overordnede rammer for Orange Carpet-ordningen, men det er overladt til de enkelte repræsentationer at vurdere, om det er muligt at indføre ordningen på de enkelte lokaliteter. Repræsentationerne skal i den forbindelse bl.a. tage højde for, om det vil være muligt at tilbyde de goder, der følger med ordningen, herunder først og fremmest en kort sagsbehandlingstid.

Ordningen skal finde anvendelse på ansøgere, der er kendt for deres integritet og pålidelighed (såkaldte bona fide-ansøgere), men målgruppen fastlægges i øvrigt lokalt. Ordningen kan eksempelvis omfatte forretningsfolk og investorer, indehavere af diplomatpas, politikere, mellemledere i stat eller kommune, deltagere i kulturelle arrangementer, sportsudøvere, konferencedeltagere, repræsentanter for interesseorganisationer samt andre personer, der rejser hyppigt, eller som har behov for visum af humanitære grunde.

Ordningen er ikke begrænset til områder kendetegnet ved en lav asyl- og immigrationsrisiko, men repræsentationerne skal ved fastlæggelsen af det nærmere indhold af ordningen på en given lokalitet tage hensyn til afslagsprocenten blandt ansøgere fra området, problemer med svig, udbredelsen af falske dokumenter og lign. Fastlæggelsen af de nærmere kriterier og betingelser sker i et samarbejde mellem repræsentationernes konsulære og økonomiske afdelinger, eventuelt med bistand fra andre relevante afdelinger.

Det er som udgangspunkt kun virksomheder, der har en afdeling i Nederlandene³⁹ – eller undtagelsesvist virksomheder, der har et intensivt samarbejde med en virksomhed i Nederlandene – som kan blive omfattet af ordningen. De nærmere kriterier for, hvilke virksomheder der kan forhåndsgodkendes, fastlægges af de enkelte repræsentationer.

På de steder, hvor der er etableret en Orange Carpet-ordning, er det repræsentationerne, der på egen hånd tager stilling til konkrete ansøgninger om forhåndsgodkendelse.

Den væsentligste fordel ved at være omfattet af ordningen er, at ansøgerne får ret til en særligt kort sagsbehandlingstid. Udgangspunktet er således, at sagsbehandlingstiden højst må være 48 timer. Dette omfatter dog kun den reelle sagsbehandlingstid, men ikke den tid, der bliver brugt

³⁹ Dvs. virksomheder med hovedsæde i Nederlandene og datterselskab i udlandet samt virksomheder med hovedsæde i udlandet og datterselskab i Nederlandene.

på et eventuelt outsourcing-bureau. I sager, hvor der skal gennemføres konsultation, er sagsbehandlingstiden 8 dage, svarende til konsultationsperioden.⁴⁰

Herudover indebærer ordningen, at der ikke stilles krav om personligt fremmøde i forbindelse med indgivelsen af visumansøgninger, idet de godkendte virksomheder i stedet udpeger nogle personer, som bemyndiges til at indlevere visumansøgninger på vegne af medarbejderne i virksomheden. Det nederlandske udenrigsministerium har dog bemærket, at denne praksis kun vil kunne opretholdes i begrænset omfang, efterhånden som VIS-systemet bliver taget i brug på de forskellige repræsentationer. Herefter vil det i en periode være nødvendigt at kræve personligt fremmøde med henblik på optagelse af biometri. Når ansøgerne én gang har fået optaget biometri, vil det dog igen blive muligt at fravige kravet om personligt fremmøde, indtil der er forløbet fem år, og biometrien skal optages på ny.

Ordningen kan endvidere indebære lempelse af dokumentationskravene, fravigelse af kravet om tidsbestilling ved indgivelse af visumansøgninger, adgang til særlige VIP-skranker på ansøgningsstederne og mulighed for at indgive ansøgninger pr. brev.

Endelig udstedes der meget ofte visa gældende for flere indrejser og med flere års gyldighed.

Det er det nederlandske udenrigsministeriums opfattelse, at Orange Carpet-ordningen har været vellykket og har forbedret vilkårene for forretningsrejsende til Nederlandene. Det nederlandske udenrigsministerium har dog samtidig oplyst, at ordningen – og lempelsen af kravene til ansøgerne – kan medføre en vis risiko for misbrug, og at det derfor er vigtigt, at der indføres effektive kontrolforanstaltninger. På de nederlandske repræsentationer gennemføres der i almindelighed stikprøvekontrol mindst én gang i kvartalet.

Den nederlandske ordning indebærer, at virksomhederne i forbindelse med godkendelsesproceduren skriver under på en garantierklæring i forhold til visumansøgerne, og der er mulighed for at kræve erstatning fra virksomheden i tilfælde af misbrug. I praksis vil myndighederne dog normalt reagere ved at inddrage de konkrete viseringer, der er opnået ved svig, og inddrage virksomhedens forhåndsgodkendelse.

⁴⁰ Efter visumkodeksens artikel 22, stk. 2, skal Schengen-landene svare på en konsultation inden syv kalenderdage efter høringen. Da fristen udløber ved midnat, og da dette tidspunkt afhænger af den relevante tidszone, må der i praksis beregnes 8 dage til gennemførelse af konsultationen.

1.1.2. Danske ordninger med forhåndsgodkendelse af virksomheder

Forhåndsgodkendelse af danske virksomheder i Danmark

Som anført i afsnit 2.2 i del II har danske virksomheder siden 1. juli 2009 haft mulighed for at blive forhåndsgodkendt til at modtage forretningsbesøg af visumpligtige udlændinge, jf. § 4 d i udlændingeloven. Forhåndsgodkendelsesordningen blev indført ved lov nr. 1334 af 19. december 2008.⁴¹ Når en visumpligtig udlænding skal aflægge forretningsbesøg hos en godkendt virksomhed, er udgangspunktet, at ansøgningen om visum kan imødekommes af repræsentationen uden forelæggelse for Udlændingestyrelsen.

Det er kun virksomheder, der er registreret i Danmark, eller som har en afdeling eller filial her i landet, der kan forhåndsgodkendes. Udenlandske virksomheder, der ikke har en filial i Danmark, kan således ikke forhåndsgodkendes.

Det er Udlændingestyrelsen, der behandler ansøgninger om forhåndsgodkendelse, men den praktiske betydning af ordningen er, at flere udlændinge kan meddeles visum på de danske repræsentationer uden forelæggelse for Udlændingestyrelsen. Ordningen finder ikke anvendelse ved indgivelse af visumansøgninger via andre landes repræsentationer.

Det er en forudsætning for, at en virksomhed kan forhåndsgodkendes, at virksomheden stiller en kontaktperson til rådighed, som repræsentationerne kan kontakte med henblik på bekræftelse af besøget, samt at virksomheden som følge af virksomhedens registrerede erhverv har et naturligt erhvervsmæssigt behov for samhandel med udlandet.

Hvis Udlændingestyrelsen meddeler afslag på en ansøgning om forhåndsgodkendelse, kan afgørelsen påklages til Justitsministeriet, jf. udlændingelovens § 46 a.

Til dato har Justitsministeriet ikke modtaget nogen klager over afslag på forhåndsgodkendelse.

Når en forhåndsgodkendt virksomhed inviterer en visumpligtig udlænding på forretningsbesøg i Danmark, vil de danske repræsentationer som udgangspunkt kunne meddele udlændingen visum uden at forelægge sagen for Udlændingestyrelsen. Dette skyldes, at den vigtigste betingelse for at blive meddelt forretningsvisum er, at der skal være tale om et reelt forretningsforhold, hvilket som altovervejende hovedregel vil være tilfældet, hvis udlændingen er inviteret til Danmark af en forhåndsgodkendt virksomhed. Om en ansøgning skal forelægges

⁴¹ Rammerne for forhåndsgodkendelsesordningen er beskrevet i forarbejderne til loven, jf. lovforslag nr. L10 af 8. oktober 2008.

for Udlændingestyrelsen, har betydning for sagsbehandlingstiden, idet den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for ansøgninger, der kan afgøres på repræsentationen er 5 dage, mens den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for sager, der skal forelægges Udlændingestyrelsen, er ca. en måned.⁴²

Udlændingen er ikke fritaget for at opfylde de almindelige visumbetingelser, og det er også et krav, at der består en naturlig sammenhæng mellem udlændingens erhverv i hjemlandet og den forhåndsgodkendte virksomheds forretningsområde.

Hvis en dansk repræsentation finder, at en visumansøgning kræver nærmere undersøgelser, eller at der bør meddeles afslag, forelægges ansøgningen dog for Udlændingestyrelsen.

En forhåndsgodkendelse af en virksomhed kan inddrages, *hvis* godkendelsen er opnået ved svig, *hvis* betingelserne for godkendelsen ikke længere er til stede, eller *hvis* det konstateres, at virksomheden har inviteret udlændinge til Danmark, som har misbrugt de meddelte visa. Udlændingestyrelsens afgørelse om at inddrage en forhåndsgodkendelse kan påklages til Justitsministeriet, jf. udlændingelovens § 46 a.

Der er ca. 100 virksomheder, der er blevet forhåndsgodkendt, og der har ikke været anledning til at inddrage nogen af de meddelte forhåndsgodkendelser.

Forhåndsgodkendelse af udenlandske virksomheder på de danske repræsentationer i Kina

De visumudstedende danske repræsentationer i Kina⁴³ har etableret to forhåndsgodkendelsesordninger for virksomheder i Kina: Visa Key Account og Visa Service Agreement.

Begge ordninger indebærer, at repræsentationerne kan forhåndsgodkende visse firmaer i Kina, der regelmæssigt har behov for at sende medarbejdere på forretningsrejse til Danmark.

Som led i godkendelsesproceduren skal firmaet i Kina underskrive en aftale med den relevante danske repræsentation, og i forbindelse med konkrete visumansøgninger skal ansøgerne både indlevere et invitationsbrev fra virksomheden i Danmark og et brev fra den forhåndsgodkendte virksomhed i Kina.

⁴² I 2011 var Udlændingestyrelsens gennemsnitlige sagsbehandlingstid i sager vedrørende forretningsbesøg ca. 27 dage regnet fra datoen for repræsentationens forelæggelse af sagen for styrelsen.

⁴³ Dvs. Den Danske Ambassade i Beijing, Generalkonsulatet i Guangzhou og Generalkonsulatet i Shanghai.

Forhåndsgodkendelsen indebærer, at medarbejdere i de godkendte virksomheder får adgang til en mere smidig visumsagsbehandling, når de søger om forretningsvisum med Danmark som hoveddestination. Sagsbehandlingen varierer for de to ordninger.

Visa Key Account-ordningen finder alene anvendelse på veletablerede danske virksomheder med datterselskaber i Kina.

Udlændinge, der er omfattet af denne ordning, kan normalt få deres visumansøgninger behandlet inden for en sagsbehandlingstid på 5 dage, ligesom kravet om personligt fremmøde ved indgivelsen af ansøgningen i en del tilfælde kan fraviges, hvis der ikke skal optages biometri. Herudover lempes kravene til dokumentation, idet ansøgerne ikke skal dokumentere besiddelse af tilstrækkelige midler, hotelreservation eller booking af flybillet.

Den anden ordning, Visa Service Agreement, finder anvendelse på danske virksomheder, der regelmæssigt har behov for at sende personale fra Kina til Danmark, og på kinesiske virksomheder, som enten har datterselskaber i Danmark eller eksklusivt samarbejde med en virksomhed i Danmark.

Fordelene ved at være omfattet af denne ordning består i, at de omfattede udlændinge ikke behøver at møde personligt ved indgivelsen af ansøgningen, medmindre der skal optages biometri, og at de ikke skal fremvise dokumentation for tilstrækkelige midler.

1.1.3. Gældende regler af betydning for indførelse af en generel ordning med akkreditering⁴⁴ af udenlandske virksomheder

Gældende regler vedrørende krav om personligt fremmøde i forbindelse med indgivelse af en ansøgning om visum

Det følger af visumkodeksens artikel 10, at en ansøger som udgangspunkt skal møde personligt op ved indgivelsen af en visumansøgning. Kravet om personligt fremmøde kan kun fraviges, hvis der er tale om en ansøger, som repræsentationen kender for sin integritet og pålidelighed.

Endvidere fremgår det af visumkodeksens artikel 13, at en visumansøger altid skal møde personligt op ved indgivelsen af den første visumansøgning, hvor der skal optages biometri, og efterfølgende hvert femte år, idet der i den forbindelse på ny skal optages fingeraftryk.

⁴⁴ Akkreditering betyder i denne sammenhæng, at den udenlandske virksomhed bliver godkendt ("blåstemplet") som en stabil og pålidelig virksomhed, hvorefter medarbejdere tilknyttet virksomheden vil kunne få visum efter en særligt smidig procedure.

Det er således kun muligt at fravige kravet om fremmøde, hvis repræsentationen kender ansøgeren for sin integritet og pålidelighed, og der ikke er behov for optagelse af biometri.

Gældende regler om dokumentation

Det følger af visumkodeksens artikel 14, at en ansøger sammen med sin visumansøgning skal fremlægge dokumentation for rejsens formål, dokumentation for logi eller for tilstrækkelige midler til at afholde udgifterne hertil, dokumentation for fornødne subsistensmidler, samt dokumentation, der giver mulighed for at vurdere, om ansøgeren har til hensigt at forlade Schengen-område inden udløbet af det visum, der ansøges om.

I bilag II til visumkodeksen findes en liste over dokumentation, som kan være relevant. Listen er ikke udtømmende, og kravene er heller ikke obligatoriske, hvorfor repræsentationerne har mulighed for at tilpasse dokumentationskravene til den enkelte sag.

I praksis er repræsentationernes adgang til at fastlægge dokumentationskravene dog begrænset, idet der i regi af det lokale Schengen-samarbejde udarbejdes lister over den dokumentation, der som udgangspunkt skal forevises i bestemte lande/områder. Listerne udarbejdes under hensyn til de lokale forhold og har bl.a. til formål at harmonisere dokumentationskravene med henblik på at undgå, at ansøgerne vælger at søge Schengen-visum til de lande, der har de mest lempelige krav i stedet for at søge visum til det reelle destinationsland ("visum-shopping").

Repræsentationerne kan dog fravige dokumentationskravene – såvel kravene i visumkodeksen som i de lokale lister – hvis ansøgeren er kendt for sin integritet og pålidelighed, og der ikke hersker tvivl om, at den pågældende opfylder de grundlæggende visumbetingelser.⁴⁵

Gældende regler om udstedelse af visa gældende for flere indrejser

Det fremgår af visumkodeksens artikel 24, stk. 1, og bilag VII, punkt 4, at et Schengen-visum kan udstedes for en, to eller flere indrejser. Det fremgår endvidere, at gyldighedsperioden ikke må overstige fem år, og at et visum højst giver ret til 90 dages ophold pr. halvår.

Det følger af visumkodeksens artikel 24, stk. 2, samt af kommentaren hertil i visumhåndbogen,⁴⁶ at der skal udstedes visum gældende for flere indrejser og med længere gyldighed, hvis ansøgeren dokumenterer behovet for eller begrundet hensigten om at rejse ofte

⁴⁵ Jf. visumkodeksens artikel 14, stk. 6.

⁴⁶ Jf. Europa-Kommissionens afgørelse af 19. marts 2010 om en håndbog om behandling af visumansøgninger og ændring af udstedte visa, del II, afsnit 2.2.

og/eller regelmæssigt, navnlig under hensyn til en erhvervmæssig eller familiemæssig situation, og ansøgeren dokumenterer sin integritet og pålidelighed, navnlig gennem dokumentation for tidligere problemfri ophold.

Det forudsættes, at ansøgeren har anført i ansøgningsskemaet, at ansøgeren ønsker visum gældende for flere indrejser.

Som det fremgår af det statistiske materiale gennemgået i del III, afsnit 1, udgør visa gældende for flere indrejser 33,1 % af alle visumtilladelser meddelt af de danske myndigheder, mens gennemsnittet for Schengen-landene samlet set ligger på 41,6 %. Der ses generelt en tendens til, at Schengen-landene i stigende omfang benytter muligheden for at udstede flerårige visa med gyldighed for flere indrejser, og nogle lande anvender muligheden for at udstede sådanne visa i betydeligt større omfang end Danmark.

En del af forklaringen herpå kan være, at de danske repræsentationer i nogen grad er tilbageholdende med at udstede visa for længere perioder, idet visumkodeksen jo foreskriver, at dette kun kan ske, hvis ansøgeren er kendt for sin integritet og pålidelighed, samt den pågældende dokumenterer et behov for flere indrejser.⁴⁷

Herudover opleves det ofte, at ansøgerne ikke er opmærksomme på muligheden for at ansøge om visum gældende for flere indrejser, eller at ansøgerne urigtigt tror, at det kan være til skade for deres ansøgning, hvis de søger om flere indrejser.

1.1.4. Arbejdsgruppens overvejelser og anbefalinger

Formålet med indførelse af en generel ordning med akkreditering af virksomheder i visumpligtige lande

Efter arbejdsgruppens opfattelse bør visumsagsbehandlingen i forretningsager være så smidig som muligt. Visumpligtige forretningsrejsende, der har et legitimt formål i Danmark, skal kunne få visum efter en enkel procedure.

Som anført ovenfor er det endvidere arbejdsgruppens vurdering, at indførelse af en generel ordning med akkreditering af virksomheder i visumpligtige lande, hvorefter medarbejdere mv. vil kunne få visum efter enkle procedurer, vil kunne bidrage til at markedsføre Danmark som et land, der er åbent for samhandel.

⁴⁷ Muligheden for at udstede visa gældende for flere indrejser og for længere tid vil kun sjældent være relevant i sager, der behandles af Udlændingestyrelsen, idet ansøgere, der opfylder kravet om at dokumentere deres integritet og pålidelighed, som altovervejende hovedregel vil blive meddelt visum direkte på repræsentationen (bona fide).

Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at der indføres en Red Carpet-ordning for forretningsrejsende med Danmark som hoveddestination i stil med den nederlandske Orange Carpet-ordning, således at visse virksomheder i visumpligtige lande kan akkrediteres, hvorefter personer tilknyttet de akkrediterede virksomheder får lettere og hurtigere adgang til at opnå visum på ansøgningsrepræsentationerne, idet deres integritet og pålidelighed som udgangspunkt kan anses for godtgjort i kraft af tilknytningen til den akkrediterede virksomhed.

Red Carpet-ordningen er tiltænkt forretningsrejsende, der også efter den nuværende praksis kan meddeles visum, og der er således ikke tale om en lempelse af praksis for de visumansøgere, der i dag meddeles afslag, men om en forenkling af procedurerne for de personer, der skal til Danmark i anledning af et reelt forretningsforhold.

Med indførelsen af en Red Carpet-ordning vil repræsentationerne kunne tilbyde de omfattede forretningsrejsende en kortere sagsbehandlingstid, undlade at stille visse dokumentationskrav, begrænse kravet om personligt fremmøde og udvide anvendelsen af visa gældende for flere indrejser.

Som nærmere beskrevet ovenfor kan de almindelige dokumentationskrav i visumkodeksen og kravet om personligt fremmøde kun fraviges, hvis ansøgeren er kendt for sin integritet og pålidelighed, ligesom dette kriterium også er en forudsætning for, at ansøgeren kan få et flerårigt visum. En Red Carpet-ordning vil derfor være møntet på forretningsfolk, der også efter en individuel vurdering ville kunne meddeles visum på repræsentationen uden forelæggelse for Udlændingestyrelsen, hvis repræsentationen havde tilstrækkeligt kendskab til ansøgeren og den virksomhed, hvor ansøgeren arbejder.

Allerede i dag lægger de danske myndigheder stor vægt på en visumansøgers ansættelsesforhold, og repræsentationerne vil sædvanligvis kunne meddele visum uden forelæggelse for Udlændingestyrelsen i sager, hvor ansøgeren arbejder for en virksomhed, der er kendt af repræsentationen som stabil og pålidelig. Endvidere vil ansættelsen – sammenholdt med de øvrige oplysninger om ansøgeren – efter en konkret og individuel vurdering kunne begrunde fravigelse af f.eks. de almindelige dokumentationskrav eller kravet om personligt fremmøde. En ansøger vil imidlertid ikke have mulighed for at indrette sig i tillid til, at der kan meddeles visum på repræsentationen, ligesom det ikke vil være muligt på forhånd at oplyse, om der er grundlag for fravigelse af dokumentationskrav mv.

En Red Carpet-ordning vil indebære, at der gennem akkrediteringen af en virksomhed på forhånd identificeres en række sager, hvor der som hovedregel kan meddeles visum, fordi

ansøgerens integritet og pålidelighed anses for godtgjort, og ordningen vil dermed give mulighed for at fravige en del af de krav, som ansøgerne kan opleve som unødige hindringer for en smidig sagsbehandling. Endvidere giver ordningen mulighed for at forkorte sagsbehandlingstiden, idet en del af kontrollen med ansøgerne vil være foretaget på forhånd gennem akkrediteringen af virksomheden.

Det overvejende udgangspunkt vil således være, at ansøgere, der er omfattet af Red Carpet-ordningen, kan meddeles visum på repræsentationen uden forelæggelse for Udlændingestyrelsen. Det forhold, at en virksomhed er tilsluttet Red Carpet-ordningen, skal dog ikke i sig selv betyde, at ansøgere tilknyttet virksomheden automatisk kan meddeles visum. Der skal således fortsat ske en vurdering af asyl- og immigrationsrisikoen for hver enkelt ansøger, ligesom det er et krav, at ansøgerne opfylder de grundlæggende indrejsebetingelser, heriblandt kravet om besiddelse af et gyldigt rejsedokument og kravet om, at ansøgerne ikke må være indberettet til Schengen-informationssystemet (SIS) som uønskede. Endvidere gælder de almindelige regler om konsultation af sikkerhedsmyndighederne og de almindelige rammer for et visums gyldighed (dvs. højst 90 dage pr. halvår). Hvis en dansk repræsentation vurderer, at en visumansøgning kræver nærmere undersøgelser, skal repræsentationen foretage en sådan undersøgelse eller om fornødent forelægge sagen for Udlændingestyrelsen i overensstemmelse med den almindelige praksis, og hvis betingelserne for meddelelse af visum ikke er opfyldt, skal der meddeles et afslag.

Lokal tilpasning

I lighed med den nederlandske ordning skal de overordnede rammer for en dansk Red Carpet-ordning fastlægges, mens det bør overlades til de enkelte repræsentationer at tilpasse de konkrete ordninger til nationale eller lokale forhold.

Red Carpet-ordningen bør efter arbejdsgruppens opfattelse indføres på alle de viseringsbemyndigede danske repræsentationer, men den konkrete udmøntning af ordningen må nødvendigvis variere fra sted til sted.

Indholdet af de enkelte Red Carpet-ordninger bør efter arbejdsgruppens opfattelse fremgå af de enkelte repræsentationers hjemmesider.

Arbejdsgruppen anbefaler, at repræsentationerne tilpasser Red Carpet-ordningerne på baggrund af den generelle asyl- eller immigrationsrisiko i det relevante land/område. I de lande/områder, hvor der generelt er en relativt stor risiko for, at ansøgerne vil benytte et visumophold til at

søge asyl eller i øvrigt tage ulovligt ophold, må repræsentationerne således stille relativt store krav til en virksomhed i forbindelse med akkrediteringen, ligesom de konkrete ordninger også bør finde anvendelse på en forholdsvis snæver kreds af visumansøgere. Omvendt bør der ikke stilles særligt strenge krav til hverken virksomheder eller ansøgere i de lande/områder, hvor risikoen for misbrug er minimal.

Ved indførelsen af Red Carpet-ordninger skal repræsentationerne indhente oplysninger fra Udlændingestyrelsen vedrørende aktuelle asyl- og immigrationstendenser, således at disse oplysninger kan indgå i overvejelserne om, hvordan ordningen skal udmøntes på den pågældende lokalitet.

Akkreditering af virksomheder

Arbejdsgruppen finder ikke anledning til at begrænse Red Carpet-ordningen til virksomheder med datterselskaber el.lign. i Danmark, således som det er udgangspunktet i den nederlandske ordning, men der bør naturligvis stilles krav om handel eller andet samarbejde med Danmark af et sådant omfang, at virksomheden faktisk har et reelt behov for jævnligt at sende medarbejdere på forretningsrejse her i landet.

Arbejdsgruppen finder heller ikke anledning til at begrænse Red Carpet-ordningen til kun at omfatte private erhvervsvirksomheder. Det er således arbejdsgruppens opfattelse, at der også bør være mulighed for at akkreditere visse uddannelsesinstitutioner, foreninger og organisationer, som har behov for jævnligt at sende medarbejdere mv. her til landet som led i deres virksomhed.

Ved behandlingen af ansøgninger om akkreditering af uddannelsesinstitutioner, foreninger og organisationer bør det indgå i vurderingen, om Danmarks samarbejdsrelationer til udlandet taler for at imødekomme ansøgningen.

Ved vurderingen af, om en virksomhed kan akkrediteres, bør der lægges vægt på, om der er tale om en veletableret virksomhed, om virksomheden er sund og stabil, og om virksomheden må antages at have et sådant kendskab til de medarbejdere, der sendes på forretningsrejse, at virksomheden faktisk har en mulighed for at indestå for de pågældende.

Arbejdsgruppen har overvejet, om det bør være en forudsætning for, at en virksomhed kan akkrediteres, at virksomheden tidligere har sendt medarbejdere på forretningsrejse i Schengenområdet. Et sådant krav vil selvsagt give repræsentationerne et bedre grundlag for at tage

stilling til en ansøgning om akkreditering, idet de – ud over oplysningerne om selve virksomheden – også vil have mulighed for at vurdere immigrationsrisikoen i lyset af oplysningerne om de faktisk gennemførte rejser. På den anden side vil der være situationer, hvor udenlandske virksomheder overvejer at indlede et samarbejde med forretningspartnere i Danmark, og hvor muligheden for at blive tilsluttet en Red Carpet-ordning eventuelt vil kunne bidrage til, at samarbejdet kommer i stand. Hvis repræsentationerne i sådanne tilfælde har mulighed for at vurdere immigrationsrisikoen på andet grundlag, forekommer det unødvendigt at opstille et fast krav om, at virksomheden tidligere skal have sendt medarbejdere til Schengen-området.

Arbejdsgruppen anbefaler på den baggrund, at repræsentationerne i forbindelse med indførelsen af Red Carpet-ordninger skal tage stilling til, om der i det pågældende land/område skal stilles krav om medarbejderes tidligere problemfri rejser, inden en virksomhed kan akkrediteres. I den forbindelse bør repræsentationerne bl.a. lægge vægt på den generelle asyl- eller immigrationsrisiko, der kendetegner ansøgere fra det relevante land/område. Hvis immigrationsrisikoen er begrænset, vil det således ikke være udelukket at akkreditere en virksomhed, der først lige har indledt et samarbejde med en virksomhed i Danmark. Omvendt kan der efter omstændighederne være grund til at stille betydelige krav til medarbejdernes rejsehistorie, hvis der er tale om en virksomhed i et land/område, hvor der generelt er en høj grad af risiko for ulovlig immigration. I sidstnævnte tilfælde kan det f.eks. være relevant at stille krav om, at et bestemt antal medarbejdere skal have haft problemfrie visumophold, og/eller at virksomheden skal have haft flere års erfaringer med at sende medarbejdere på forretningsrejser i Schengen-området.

Til brug for vurderingen af, om en virksomhed kan akkrediteres, kan repræsentationen eventuelt stille krav om, at medarbejderne i enkelte tilfælde skal dokumentere deres hjemrejse over for repræsentationen, om nødvendigt ved personligt fremmøde.

Arbejdsgruppen anbefaler, at virksomhederne som en betingelse for at blive akkrediterede skal underskrive en aftale med den relevante danske repræsentation, hvori virksomheden erklærer at ville indestå for de medarbejdere, som efterfølgende bliver meddelt visum på baggrund af akkrediteringen. Aftalen mellem virksomheden og repræsentationen bør endvidere indeholde en beskrivelse af Red Carpet-ordningen i det relevante område.

Arbejdsgruppen har desuden overvejet, om en akkreditering til Red Carpet-ordningen skal være tidsbegrænset. På den ene side må en tidsbegrænsning formindske risikoen for misbrug, idet det sikres, at alle virksomheder kontrolleres i forbindelse med fornyet ansøgning om akkreditering,

hvorved det f.eks. undgås, at en lukket virksomhed kan fortsætte med at sende personer til Schengen-området. Endvidere vil en tidsbegrænsning betyde, at det er muligt at tage højde for ændringer i de generelle forhold i hjemlandet af betydning for asyl- og immigrationsrisikoen. På den anden side skal der naturligvis ikke opstilles bureaukratiske hindringer for virksomhederne i større omfang end absolut nødvendigt.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at en akkreditering som udgangspunkt skal være tidsbegrænset og have en gyldighed på tre år. Repræsentationerne bør dog kunne udstrække perioden til fem år, hvis der er tale om en særligt stabil virksomhed, og risikoen for ulovlig immigration i landet/området er begrænset.

Selve behandlingen af ansøgninger om akkreditering bør efter arbejdsgruppens opfattelse foretages af repræsentationerne. Det vil dog være hensigtsmæssigt, hvis repræsentationerne løbende underretter Udenrigsministeriet om, hvilke firmaer der er blevet akkrediteret, således at oplysningerne herom kan være samlet på ét sted. På denne måde sikres det, at der hele tiden er overblik over Red Carpet-ordningens anvendelse, hvilket vil betyde, at myndighederne hurtigt kan gribe ind, hvis der på et tidspunkt skulle opstå problemer med misbrug af ordningen.

Den omfattede personkreds

Arbejdsgruppen har overvejet, hvilke medarbejdere i de akkrediterede virksomheder der skal være omfattet af ordningen, herunder om ordningen alene skal finde anvendelse på medarbejdere med en relativt høj position i de godkendte virksomheder, på alle fastansatte medarbejdere, som har behov for at rejse som led i ansættelsen, eller på en bredere kreds af personer tilknyttet virksomheden, herunder f.eks. eksterne konsulenter og forretningsforbindelser. På den ene side kan der være gode grunde til, at en virksomhed ønsker at sende løsere ansatte eller konsulenter på forretningsrejse i Schengen-området, hvis de pågældende har ekspertisen til at varetage virksomhedens interesser under rejsen. På den anden side kan risikoen for ulovlig immigration selvsagt være større for en medarbejder i en midlertidig stilling eller en forretningsforbindelse, som virksomheden kun har et begrænset kendskab til.

Arbejdsgruppen anbefaler på den baggrund, at ordningen som udgangspunkt skal omfatte fastansatte medarbejdere i en akkrediteret virksomhed samt andre personer med en tilsvarende fast tilknytning til virksomheden, f.eks. bestyrelsesmedlemmer.

Dette udgangspunkt kan fraviges i skærpene retning, således at det alene er højtstående medarbejdere, der omfattes af ordningen, såfremt landet/området generelt er kendetegnet af en høj asyl- eller immigrationsrisiko, hvorimod ordningen kan udvides til også at omfatte eksterne konsulenter, hvis immigrationsrisikoen i landet/området er begrænset.

For at blive omfattet af Red Carpet-ordningen skal en visumansøger således være tilknyttet en akkrediteret virksomhed, institution el.lign. Enkeltpersoner, der ikke har tilknytning til en akkrediteret virksomhed eller institution, vil således ikke være omfattet af Red Carpet-ordningen. Hvis repræsentationerne af andre grunde kender en visumansøger for den pågældendes integritet og pålidelighed, er der dog intet til hinder for, at repræsentationerne tilbyder de samme fordele til sådanne ansøgere. Dette kan f.eks. være relevant i sager vedrørende visse medlemmer af politiske partier og/eller interessegrupper, ledere i den offentlige forvaltning, repræsentanter fra NGO'er mv.

Krav til den enkelte ansøgning om visum under ordningen

Ved behandlingen af visumansøgninger fra medarbejdere tilknyttet akkrediterede virksomheder skal det efter visumkodeksen være et ufravigeligt krav, at ansøgerens hoveddestination er Danmark.

Endvidere bør det fortsat være en forudsætning for meddelelse af visum, at ansøgeren er inviteret til Danmark af en virksomhed, institution eller organisation, der er registreret her i landet. Efter arbejdsgruppens opfattelse vil kravet om en vært i Danmark således være med til at begrænse risikoen for misbrug, idet det vil være muligt for repræsentationerne at indhente en bekræftelse på besøget og evt. supplerende oplysninger om formålet med opholdet.

I lighed med de nuværende forhåndsgodkendelsesordninger på de danske repræsentationer i Kina anbefaler arbejdsgruppen således, at visumansøgerne både skal indlevere et invitationsbrev fra virksomheden i Danmark og et brev fra den akkrediterede virksomhed i ansøgerens opholdsland.

Red Carpet-ordningen bør desuden begrænses til at omfatte de tilfælde, hvor rejsen er arrangeret som led i personens opgaver for den akkrediterede virksomhed. Ordningen skal derimod ikke omfatte de tilfælde, hvor en person tilknyttet en akkrediteret virksomhed vil rejse

på privatbesøg eller turistferie i Danmark.⁴⁸ Dog bør personer omfattet af ordningen som udgangspunkt have mulighed for at kombinere en forretningsrejse med et ferieophold, ligesom ordningen også bør omfatte en ægtefælle/samlever, hvis pågældende ønsker at ledsage ansøgeren på rejsen.

Forenkede procedurer

En dansk Red Carpet-ordning vil først og fremmest skulle give medarbejdere i akkrediterede virksomheder ret til en kortere sagsbehandlingstid. Der bør således være et servicemål på højst 72 timer, hvilket omfatter den reelle sagsbehandlingstid på repræsentationen. I lighed med den nederlandske ordning må sagsbehandlingstiden udmeldes således, at der ikke medgår den tid, der bruges på et eventuelt outsourcing-bureau, ligesom der må tages forbehold for en eventuel konsultationsperiode.

Endvidere bør ordningen lægge op til en udvidet anvendelse af visa gældende for flere indrejser og med flere års gyldighed. Ved fastlæggelsen af et visums gyldighed i konkrete sager bør der både lægges vægt på ansøgernes oplysninger om behov for flere indrejser og på, om ansøgerne i kraft af tilhørsforholdet til den akkrediterede virksomhed kan antages at have behov for regelmæssigt at rejse til Danmark eller andre Schengen-lande. Endvidere bør det tillægges betydning, om ansøgerne tidligere har rejst i Schengen-området, og/eller om ansøgerne har en sådan nær tilknytning til den akkrediterede virksomhed, at deres integritet og pålidelighed kan anses for godtgjort gennem akkrediteringen af virksomheden.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at førstegangsurejsende normalt ikke bør meddeles visum gældende for mere end et år, hvorimod personer, der tidligere har haft et eller flere problemfri ophold i Schengen-området, som udgangspunkt bør meddeles visum for længere perioder.

Arbejdsgruppen finder endvidere, at kravet om personligt fremmøde i forbindelse med indgivelsen af visumansøgninger bør fraviges for personer omfattet af Red Carpet-ordningen. Det vil dog i en periode være nødvendigt at kræve personligt fremmøde med henblik på optagelse af biometri, efterhånden som VIS-systemet bliver taget i brug på de forskellige repræsentationer. Når en person én gang har fået optaget biometri, vil det igen blive muligt at fravige kravet om personligt fremmøde, indtil der er forløbet fem år, og biometrien skal optages på ny.

⁴⁸ En ansøger, som i forbindelse med en rejse for en akkrediteret virksomhed er meddelt visum gældende for flere indrejser og for en længere periode, kan naturligvis godt efterfølgende benytte visummet til at rejse på privatbesøg eller turistferie.

Det vil være hensigtsmæssigt, hvis enkelte personer fra de akkrediterede virksomheder bemyndiges til at indlevere visumansøgninger på vegne af medarbejderne i virksomheden.

Herudover er det arbejdsgruppens opfattelse, at dokumentationskravene bør lempes for personer omfattet af Red Carpet-ordningen, idet en del af den dokumentation, der normalt kræves, vil være overflødig i sager, hvor ansøgeren er tilknyttet en akkrediteret virksomhed. Eksempelvis vil dokumentation for virksomhedens økonomiske situation og for relationen til virksomheden i Danmark i almindelighed være unødvendig, idet disse forhold vil være kontrolleret i forbindelse med akkrediteringen af virksomheden. Som følge af ansættelsesforholdet vil det endvidere – som absolut hovedregel – kunne lægges til grund, at ansøgeren er i besiddelse af tilstrækkelige midler til underhold og hjemrejse, uden at der er behov for dokumentation for ansøgerens økonomiske situation eller for reservation af hotel og flybillet.

Ved vurderingen af, om – eller i hvilket omfang – dokumentationskravene kan lempes i forbindelse med etableringen af en Red Carpet-ordning på en repræsentation, må der tages højde for, om der generelt er problemer med svig eller anvendelse af falske dokumenter i området, således at der er et særligt behov for indhentelse af dokumenter eller for verificering af indleverede dokumenter.

Selv om der i forbindelse med en Red Carpet-ordning er sket en lempelse af dokumentationskravene, bør det altid være muligt at anmode om supplerende dokumentation, hvis repræsentationen i det enkelte tilfælde vurderer, at det er nødvendigt af hensyn til den konkrete sikkerheds- eller immigrationsrisiko.

Repræsentationerne bør endvidere indhente al sædvanlig dokumentation, hvis der i en sag er noget, der indikerer, at der er tale om ”visum-shopping”. Arbejdsgruppen har i den forbindelse noteret sig, at harmoniseringen af dokumentationskravene i det lokale Schengen-samarbejde først og fremmest er gennemført med henblik på at undgå ”visum-shopping”, hvor visumpligtige udlændinge søger om visum til et andet land end den reelle hoveddestination. Dette hensyn vil dog sjældent være relevant i forhold til personer, der er tilknyttet en virksomhed omfattet af Red Carpet-ordningen, idet akkrediteringen jo bygger på, at virksomheden har relationer til netop Danmark.

Arbejdsgruppen anbefaler desuden, at repræsentationerne ved etableringen af Red Carpet-ordninger skal kunne undtage de omfattede personer fra kravet om tidsbestilling i forbindelse

med indgivelsen af visumansøgninger, ligesom repræsentationerne skal kunne beslutte at opstille særlige VIP-skranker på ansøgningsstederne.

Kontrolforanstaltninger

Med henblik på at undgå misbrug bør indførelsen af ordningen efter arbejdsgruppens opfattelse ledsages af effektive kontrolforanstaltninger, bl.a. i form af regelmæssige stikprøvekontroller. Ved stikprøvekontrol bør repræsentationerne foretage en fuldstændig kontrol af, at visumansøgeren opfylder alle betingelserne for at blive meddelt visum. Repræsentationerne bør bl.a. kontrollere ansøgerens tilhørsforhold til den akkrediterede virksomhed og invitationen fra værten i Danmark, herunder ved indhentelse af bekræftelse på besøget og formålet hermed. Repræsentationen bør også kontrollere, om ansøgeren opfylder betingelserne vedrørende besiddelse af tilstrækkelige midler, passende rejsesygeforsikring mv. Herudover bør der med mellemrum foretages kontrol af, om ansøgerne faktisk returnerer til hjemlandet i overensstemmelse med de udstedte visa. I den forbindelse bør repræsentationerne have mulighed for at pålægge visumansøgerne at dokumentere deres hjemrejse ved fremsendelse af paskopier, ligesom repræsentationerne også bør have mulighed for at pålægge ansøgerne at dokumentere hjemrejsen ved personligt fremmøde, hvis der er konkret mistanke om, at ansøgeren har misbrugt sit visum. Muligheden for at kræve personligt fremmøde på repræsentationen efter visumopholdet bør dog kun benyttes helt undtagelsesvist.

Ud over disse kontrolforanstaltninger i forhold til konkrete sager anbefaler arbejdsgruppen en samlet kontrol med repræsentationernes administration af Red Carpet-ordningen, f.eks. i form af årlige stikprøvekontroller af sager, hvor der er ansøgt om visum under henvisning til Red Carpet-ordningen.

Hvis en virksomhed har opnået at blive akkrediteret under Red Carpet-ordningen gennem svig, eller hvis betingelserne for akkrediteringen ikke længere er til stede, skal akkrediteringen inddrages. Sidstnævnte kan f.eks. være tilfældet, hvis virksomheden går konkurs.

Hvis en akkrediteret virksomhed sender personer til Danmark, som misbruger deres visum, bør der ligeledes være mærkbare sanktioner – også over for virksomheden. Arbejdsgruppen foreslår derfor, at manglende overholdelse af vilkårene ved groft eller gentagen misbrug af visa skal resultere i, at virksomheden mister akkrediteringen og ikke kan opnå en ny akkreditering i op til tre år.

Endvidere bør den relevante repræsentation meddele i Schengen-kredsen, at der har været problemer med det pågældende firma, således at de øvrige landes repræsentationer i området også bliver opmærksomme på problemerne. Efter arbejdsgruppens opfattelse må dette forventes at have en præventiv effekt.

Der vil f.eks. være tale om misbrug af et visum, hvis en person benytter opholdet i Danmark til at søge asyl, undlader at udrejse i overensstemmelse med det meddelte visum eller ansøger om opholdstilladelse inden for et område, der er omfattet af karensreglerne, jf. udlændingelovens § 4 c. Endvidere vil det være misbrug, hvis personen arbejder uden fornøden tilladelse under visumopholdet, ligesom det også vil være misbrug, hvis visumansøgningen er indgivet med et andet formål end det opgivne, f.eks. hvis der meddeles visum med henblik på forretningsbesøg, og ansøgerens primære formål reelt er at rejse på turist- eller privatbesøg.

Afskæring af klageadgang

Arbejdsgruppen finder ikke, at repræsentationernes afgørelser om afslag på akkreditering eller om inddragelse af en meddelt akkreditering skal kunne påklages særskilt. Arbejdsgruppen har herved lagt vægt på, at et afslag på akkreditering af en virksomhed eller institution ikke vil afskære personer, som er tilknyttet virksomheden, fra at få visum, men alene vil betyde, at deres sag skal behandles individuelt. Vurderingen af, om en virksomhed kan akkrediteres, bygger i øvrigt på den relevante repræsentations kendskab til såvel virksomheden som de lokale forhold, og det vil derfor være vanskeligt for en myndighed beliggende i Danmark at efterprøve repræsentationens skøn i sådanne sager.

1.2. Udvidelse af den nuværende forhåndsgodkendelsesordning for virksomheder i Danmark

Udlændingestyrelsen har oplyst, at styrelsen ikke er bekendt med, at den nuværende forhåndsgodkendelsesordning for virksomheder i Danmark har givet anledning til sager om ulovlig immigration.

Som anført er der imidlertid kun ca. 100 virksomheder, der er blevet forhåndsgodkendt.

Arbejdsgruppen har overvejet, om forhåndsgodkendelsesordningen bør justeres ud fra de samme betragtninger, der har ført til arbejdsgruppens anbefaling om en Red Carpet-ordning for udenlandske virksomheder.

Som nærmere omtalt ovenfor i afsnit 1.1.2 indebærer den eksisterende danske forhåndsgodkendelsesordning først og fremmest, at visumpligtige udlændinge, der er inviteret til Danmark af godkendte virksomheder, som udgangspunkt kan meddeles visum på repræsentationerne uden forelæggelse for Udlændingestyrelsen, idet kravet om, at der skal være tale om et reelt forretningsforhold, som altovervejende hovedregel kan anses for opfyldt uden yderligere kontrol af virksomheden.

De pågældende personer er derimod ikke fritaget for at opfylde de almindelige visumbetingelser, og det er desuden et krav, at der består en naturlig sammenhæng mellem deres erhverv i hjemlandet og den forhåndsgodkendte virksomheds forretningsområde.

Godkendelsen indebærer således primært, at kontrollen med virksomheden er foretaget på forhånd, hvilket i nogle tilfælde kan forkorte sagsbehandlingstiden.

Arbejdsgruppens overvejelser og anbefalinger

Arbejdsgruppen finder, at de overvejelser, som taler for indførelse af en Red Carpet-ordning, ligeledes taler for, at den nuværende forhåndsgodkendelsesordning for virksomheder i Danmark justeres, således at det bliver mere attraktivt for danske virksomheder at være tilknyttet ordningen.

Arbejdsgruppen anbefaler, at forhåndsgodkendelsesordningen – ligesom Red Carpet-ordningen – udvides, således at det ikke kun er erhvervsvirksomheder, der kan godkendes, men også visse uddannelsesinstitutioner, foreninger og organisationer.

Arbejdsgruppen anbefaler endvidere, at ordningen ændres, således at personer, der søger om visum for at besøge en forhåndsgodkendt virksomhed, får adgang til de samme fordele, der er knyttet til Red Carpet-ordningen.

En udvidelse af den danske forhåndsgodkendelsesordning må dog ske under hensyn til, at det ikke på forhånd vil være muligt at forudse, hvilke personer en dansk virksomhed vil invitere til Danmark – og dermed heller ikke, i hvilket omfang der vil være risiko for ulovlig immigration.

Arbejdsgruppen anbefaler på den baggrund, at der ikke fastlægges en særlig Red Carpet-ordning for visumpligtige forretningsforbindelser, der skal besøge en forhåndsgodkendt virksomhed i Danmark, men at de bliver omfattet af den Red Carpet-ordning, der gælder i det land/område, hvor de søger om visum, forudsat at de har fast ophold på det pågældende sted.

Udenlandske forretningsforbindelser, der er omfattet af forhåndsgodkendelsesordningen, bør således efter arbejdsgruppens opfattelse som udgangspunkt have de samme rettigheder som medarbejdere mv. i virksomheder, som er omfattet af Red Carpet-ordningen, i relation til bl.a. sagsbehandlingstid, krav om personligt fremmøde og udstedelse af visa gældende for flere indrejser.

Arbejdsgruppen finder dog ikke, at forretningsforbindelser, der er omfattet af forhåndsgodkendelsesordningen, generelt kan fritages for kravet om dokumentation for besiddelse af tilstrækkelige midler mv., idet dokumentationen vedrørende de pågældendes økonomiske situation ikke kan anses for overflødig, hvis de rejser på egen hånd, og der ikke er en virksomhed i hjemlandet, der indestår for dem. Kravet om dokumentation for tilstrækkelige midler bør kun fraviges, hvis virksomheden i Danmark har erklæret i invitationen til de pågældende at ville indestå økonomisk for eventuelle udgifter i forbindelse med deres ophold og hjemrejse.

En udvidelse af den danske forhåndsgodkendelsesordning til flere typer af virksomheder og med mulighed for fravigelse af bl.a. kravet om personligt fremmøde forudsætter efter arbejdsgruppens opfattelse, at Udlændingestyrelsens kontrolmuligheder forbedres.

Arbejdsgruppen finder således, at Udlændingestyrelsen ved forhåndsgodkendelse af en virksomhed eller i forbindelse med enkelte sager skal have mulighed for at stille krav om, at de inviterede forretningsforbindelser undtagelsesvist skal dokumentere deres hjemrejse over for repræsentationen ved fremsendelse af paskopier eller – om nødvendigt – ved personligt fremmøde.

Arbejdsgruppen anbefaler desuden, at reglerne ændres, således at en forhåndsgodkendelse fremover skal være tidsbegrænset og have en gyldighed på enten tre eller fem år, afhængig af virksomhedens stabilitet og erfaringer med at invitere udlændinge på besøg på visumophold.

Endvidere finder arbejdsgruppen, at en udvidelse af forhåndsgodkendelsesordningen må forudsætte, at der gennemføres regelmæssige stikprøvekontroller.

Arbejdsgruppen finder ikke, at Udlændingestyrelsens afgørelser om afslag på forhåndsgodkendelse eller om inddragelse af en meddelt forhåndsgodkendelse skal kunne påklages særskilt. Arbejdsgruppen finder således – i lighed med det anførte vedrørende Red Carpet-ordningen – at der ikke er behov for særskilt klageadgang i disse tilfælde, idet et afslag på forhåndsgodkendelse af en virksomhed eller institution ikke vil afskære visumpligtige

udlændinge, der skal besøge virksomheden, fra at få visum, men alene vil betyde, at deres sag skal behandles individuelt.

1.3. Særlige ordninger for visumpligtige søfolk

Danmarks Rederiforening og Danmarks Skibsmæglerforening har udarbejdet et oplæg om ”Schengen-reglernes betydning for besætningsskift mv. i Danmark” med en beskrivelse af de problemer, som besætningsskift i Danmark giver anledning til for søfartserhvervet, og forslag til løsninger (bilag 4).

Erhvervet har bl.a. anført, at der kan forekomme situationer, hvor det ikke har været muligt at indhente visum fra den danske repræsentation i den søfarendes hjemland forud for enten på- eller afmønstring. Ifølge erhvervet bør den hidtidige praksis, hvor skibets agent orienterer politiet på forhånd, og hvor politiet giver forhåndsgodkendelse til udstedelse af et nødvisum på grænsen, opretholdes. Erhvervet foreslår endvidere, at den nuværende ordning, hvorefter søfarende ikke behøver visum, når de skal fra Københavns Havn til Københavns Lufthavn med henblik på udrejse af Schengen-området, implementeres på landsplan for alle søfarende, der skal afmønstre et skib.

Ifølge erhvervet er der endvidere uens praksis i forhold til udstedelse af ”multiple entry visa” (visum gældende for flere indrejser) til udenlandske søfarende. Erhvervet ønsker bedre muligheder for udenlandske søfolk til at opnå visum, der gælder for flere indrejser og med en løbetid på mindst et år.

I oplægget til løsning af problemerne har erhvervet endvidere beskrevet de problemer, som Schengen-reglernes forskrifter om kontrol ved ind- og udrejse medfører for søfartserhvervet. Da disse problemstillinger ikke vedrører visumreglerne eller administrationen af disse, har arbejdsgruppen ikke drøftet problemstillingerne. Særligt for så vidt angår det rejste spørgsmål om besætningsskift på en red, dvs. uden at skibet lægger til i en egentlig havn, har Justitsministeriet dog oplyst til arbejdsgruppen, at Justitsministeriet kan tilslutte sig erhvervets løsningsforslag, hvorefter tilladelse til skift på reden som hovedregel vil kunne meddeles, når politiet er adviseret på forhånd.

Det er herudover anført i arbejdsgruppen, at der har været problemer med visumansøgninger indgivet af søfolk via repræsentationer i udlandet, idet de tilgængelige invitationsblanketter

ikke er beregnet til denne ansøgergruppe, hvorfor det er vanskeligt at udfylde blanketterne korrekt.⁴⁹

1.3.1. Gældende regler om udstedelse af visum på grænsen til søfolk

Det følger af visumkodeksens artikel 36, stk. 1, at der kan udstedes visum ved grænsen med henblik på transit til visumpligtige søfolk, hvis ansøgerne opfylder betingelserne i artikel 35, stk. 1, og passerer den pågældende grænse med henblik på at påmønstre, påmønstre igen eller afmønstre et skib.⁵⁰

Henvisningen til artikel 35, stk. 1, indebærer for det første, at søfolk skal opfylde de grundlæggende indrejsebetingelser fastlagt i Schengen-grænsekodeksens artikel 5, stk. 1, litra a, c, d og e. Herudover er det et krav, at de pågældende søfolk ikke har været i stand til at ansøge om visum på forhånd, og at de efter anmodning dokumenterer, at der er tale om uforudsigelige og tvingende indrejsegrunde. Endelig er det et krav, at deres tilbagerejse til hjemlandet, opholdslandet eller transitlandet vurderes at være sikker.

I Danmark er det som udgangspunkt politiet, der behandler ansøgninger om visum ved grænsen til visumpligtige søfolk.

Udlændingestyrelsen har således bemyndiget politiet til at udstede visum ved grænsen i sager vedrørende visumpligtige søfolk i transit i medfør af udlændingebekendtgørelsens § 19, stk. 6, jf. cirkulære nr. 70 af 10. august 2010 (sømandscirkulæret).

I 2012 udstedte politiet visum ved grænsen i 3.045 tilfælde, hvoraf langt størstedelen var sømandsviseringer, mens et begrænset antal var nødviseringer til andre end søfolk.⁵¹

Politiet kan meddele Schengen-visum med henblik på transit til visumpligtige søfolk, som skal afmønstre et skib, påmønstre et skib eller ommønstre mellem to skibe, hvor de pågældende personer skal arbejde eller har arbejdet som søfolk.

⁴⁹ Anvendelse af invitationsblanketten er ikke et obligatorisk krav, men brug af blanketten kan smidiggøre sagsbehandlingen og forkorte sagsbehandlingstiden.

⁵⁰ Søfolk defineres i overensstemmelse med de til enhver tid gældende regler. Aktuelt anvendes begrebet i overensstemmelse med definitionen i artikel 1 i ILO-konvention nr. 185 om søfolks identitetsdokumenter. Heraf fremgår følgende: "the term seafarers means any person who is employed or is engaged or works in any capacity on board a vessel, other than a ship of war, ordinarily engaged in maritime navigation."

⁵¹ Tallet bygger på Rigspolitiets manuelle optællinger.

Visummet udstedes som udgangspunkt for 5 dages ophold og én indrejse. Dog kan der udstedes visum for op til 15 dages ophold og med ret til to eller flere indrejser, hvis der er behov herfor, og dette efter anmodning dokumenteres, jf. sømandscirkulærets § 6, stk. 2 og 3.

Politiet kan kun meddele visum, hvis søfolkene er i besiddelse af gyldigt rejsedokument og tilstrækkelige midler, og hvis de ikke har indrejseforbud i Danmark eller er indberettet til Schengen-informationssystemet som uønskede, jf. sømandscirkulærets § 5, stk. 1.

Endvidere er politiets kompetence begrænset til sager, hvor søfolkene ikke skal i konsultation hos danske centrale myndigheder (PET) og/eller hos andre Schengen-lande. I sager, hvor der skal ske konsultation, skal politiet forelægge sagen for Udlændingestyrelsen, der herefter vurderer, om der er grundlag for at meddele den pågældende et nationalt begrænset visum, jf. sømandscirkulærets § 5, stk. 2.

Det er endvidere en forudsætning, at de pågældende søfolk på grund af tidsnød og tvingende grunde ikke har kunnet ansøge om visum forinden indreisen og efter anmodning dokumenterer, at der foreligger uforudsigelige og tvingende indrejsegrunde, jf. sømandscirkulærets § 4, stk. 1. Bestemmelsen svarer til artikel 35, stk. 1, i visumkodeksen.

I praksis forekommer det kun sjældent, at politiet er afskåret fra at behandle en sag som følge af indrejseforbud eller registrering i Schengen-informationssystemet, og proceduren i sager, hvor der skal gennemføres konsultation, giver heller ikke anledning til problemer.

Fortolkningen af kravet om, at søfolk, der søger om visum ved indreisen, ikke må have haft mulighed for at ansøge om visum på forhånd, og at der skal foreligge uforudsigelige og tvingende indrejsegrunde, er derimod af stor praktisk betydning.

Det anføres i visumhåndbogen, at der relativt ofte vil foreligge *”uforudsigelige og tvingende indrejsegrunde”* i sager vedrørende visumpligtige søfolk, idet der – bl.a. som følge af vejrforholdene – ofte vil forekomme uforudsigelige ændringer af sejlplanen for det skib, som søfolkene påmønstrer, påmønstrer igen eller afmønstrer.⁵²

Visumhåndbogen indeholder desuden eksempler til illustration af, hvornår kravet om uforudsigelige og tvingende indrejsegrunde kan anses for opfyldt.⁵³

⁵² Jf. visumhåndbogens del IV, afsnit 2.

⁵³ Jf. visumhåndbogens del IV, afsnit 2.

Det anføres, at kravet f.eks. vil være opfyldt, hvis en sømand fra Filippinerne, der bor i en lille landsby på en ø nogle hundrede kilometer fra ambassaden, den 1. maj får besked af sin skibsagent om, at han skal påmønstre et skib i Rotterdam havn, der afsejler havnen den 8. maj.

Hvis sømanden allerede den 1. maj får besked om, at han skal påmønstre et skib den 28. maj, vil kravet om uforudsigelige og tvingende indrejsegrunde derimod ikke være opfyldt.

Kravet vil heller ikke være opfyldt, hvis sømanden arbejder på et krydstogtskib med en regelmæssig fartplan, som forlader Rotterdam havn hver tredje måned på samme dag og tidspunkt.

Visumhåndbogen lægger med disse eksempler op til en relativt smidig praksis for sømandsviseringer, men forudsætter dog, at ordningen ikke skal anvendes frem for almindelige viseringer, hvis det faktisk har været muligt at ansøge om visum i forvejen.

Det anbefales endvidere i visumhåndbogen, at repræsentationerne i vidt omfang benytter muligheden for at meddele søfolk visum gældende for flere indrejser og med f.eks. et års gyldighed, idet dette vil gøre det lettere for de berørte søfolk at rejse og samtidig mindske behovet for at udstede visa ved grænserne.⁵⁴ Ved fastlæggelsen af visummets gyldighed skal repræsentationerne foretage en vurdering af sømandens integritet og pålidelighed, ligesom de også skal lægge vægt på varigheden af den pågældendes kontrakt og eventuelle tidligere forlængelser af kontrakten.

I praksis oplever de danske myndigheder generelt ikke problemer med ulovlig immigration som følge af visa udstedt til visumpligtige søfolk.

1.3.2. Arbejdsgruppens overvejelser og anbefalinger

Danmark er blandt verdens førende maritime nationer, og netop søfartserhvervet er en af Danmarks stærkeste erhvervsmæssige styrkepositioner.

Danske maritime virksomheder står samlet set for 24 procent af Danmarks totale eksport og har en samlet produktion på godt 287 mia. kr., svarende til ca. 10 procent af den samlede produktion i Danmark.⁵⁵ Danske maritime virksomheder beskæftiger ca. 80.000 personer og er

⁵⁴ Jf. visumhåndbogens del II, afsnit 9.1.1.3.

⁵⁵ Kilde: Erhvervs- og Vækstministeriet: Danmark i arbejde – Vækstplan for Det Blå Danmark, december 2012.

samtidig med til at skabe en indirekte beskæftigelse på ca. 35.000 i andre brancher. Branchen er således af stor betydning for væksten i Danmark.

Arbejdsgruppen anser det derfor for vigtigt, at visumsystemet ikke lægger unødige hindringer i vejen for de maritime virksomheder.

Efter arbejdsgruppens opfattelse bør visumpligtige søfolk, der ikke har haft mulighed for at søge om visum via en repræsentation i et tredjeland, have mulighed for at få udstedt visum på grænsen efter en hurtig og enkel procedure.

Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at der udvises fleksibilitet ved behandlingen af ansøgninger om visum ved grænsen, således at der tages højde for, at søfolk relativt ofte vil være i en situation, hvor det ikke er muligt at ansøge om visum på forhånd. Der bør således ikke stilles for restriktive krav til dokumentationen for, at der foreligger uforudsigelige og tvingende indrejsegrunde.

Med henblik på at sikre en ensartet praksis i hele Danmark finder arbejdsgruppen endvidere, at der bør udarbejdes nærmere retningslinjer om udstedelse af visum på grænsen til visumpligtige søfolk.

I det omfang søfolk har mulighed for at ansøge om visum på forhånd – dvs. når rejseruten gennem Danmark er fastlagt i relativt god tid – følger det derimod af EU's regulering i visumkodeksen, at de pågældende søfolk skal ansøge om visum via en repræsentation i udlandet. Dette vil typisk være tilfældet for krydstogtskibe, hvor rejseruten normalt er planlagt flere måneder i forvejen. Også i sådanne situationer bør der dog være mulighed for at få udstedt visum på grænsen, hvis behovet for at af- eller påmønstre er opstået som følge af sygdom eller lignende uforudsigelige forhold.

Under hensyn til, at den administrative byrde ved at udstede visum ved grænsen vil blive større efter indførelsen af biometri i forbindelse med VIS-systemet, bør søfartserhvervet efter arbejdsgruppens opfattelse formå søfolk til i videst muligt omfang at indhente de fornødne Schengen-visa inden indrejse i Schengen-området.

I overensstemmelse med EU's forskrifter i visumhåndbogen anbefaler arbejdsgruppen endvidere, at de danske repræsentationer i udlandet benytter muligheden for at meddele visum gældende for flere indrejser og med længere gyldighed i betydeligt videre omfang end i dag.

Efter arbejdsgruppens opfattelse bør repræsentationerne i videst muligt omfang meddele søfolk visum gældende for flere indrejser og med et års gyldighed, hvis de pågældende har en arbejdskontrakt, der gør det sandsynligt, at de vil skulle rejse i Danmark eller andre Schengen-lande flere gange i perioden. Efter omstændighederne kan det være tilstrækkeligt, at de pågældende har fast arbejde som søfolk, og at deres arbejdsgiver(e) hyppigt eller regelmæssigt sender skibe til Schengen-området. Det bør derimod ikke være et generelt krav, at der foreligger en konkret kontrakt vedrørende flere rejser til Schengen-området, da dette kun sjældent vil forekomme som følge af de skiftende rejseplaner og ansættelsesforhold.

Efter arbejdsgruppens opfattelse bør repræsentationerne desuden i betydeligt videre omfang end hidtil meddele visa gældende for længere tid end et år til søfolk, der er kendt for deres integritet og pålidelighed. I sager vedrørende søfolk, der tidligere har rejst i Schengen-området og har overholdt betingelserne for deres visa, bør repræsentationerne således altid overveje muligheden for at meddele visum gældende for flere indrejser og med en gyldighed på op til fem år.

Da der tilsyneladende er mange visumansøgere, der undlader at ansøge om flere indrejser, anser arbejdsgruppen det for vigtigt, at myndighederne vejleder tydeligt om mulighederne på relevante hjemmesider, og at de maritime virksomheder orienterer deres søfolk om, at de bør ansøge om visum gældende for flere indrejser.

I relation til det i arbejdsgruppen anførte om, at invitationsblanketterne ikke passer til søfolk, har Udlændingestyrelsen oplyst, at der er udarbejdet en særlig invitationsblanket til netop denne ansøgergruppe. Arbejdsgruppen finder derfor ikke anledning til at foreslå ændringer på dette område.

2. Initiativer på turistområdet

I det følgende redegøres for arbejdsgruppens overvejelser om mulighederne for at forbedre dansk visumpraksis på turistområdet med henblik på at tiltrække flere turister til landet.

Som omtalt i del III, afsnit 1, viser sammenligningen med en række andre Schengen-lande, at Danmark er det land i undersøgelsen, der modtager færrest visumansøgninger, og hvor turistbesøgene udgør den mindste andel af besøgene.

2.1. Forbedring af rejsebureau- og turistordningerne

Repræsentanter for rejsebranchen har tilkendegivet over for arbejdsgruppen, at indførelsen af rejsebureau- og turistordningerne generelt har været positivt for den danske turistindustri, men at der er behov for justering af ordningerne.

Det er bl.a. anført overfor arbejdsgruppen, at rejsebureauordningerne lokalt kan give anledning til den fejlagtige opfattelse, at personer ikke kan ansøge om et turistvisum uden at søge via et akkrediteret rejsebureau. Det må i så fald antages, at visumpligtige udlændinge, som ønsker selv at planlægge deres ferie frem for at købe de rejser, som det akkrediterede rejsebureau tilbyder, vil fravælge Danmark som turistmål.

Repræsentanter fra rejsebranchen i udlandet har endvidere anført over for arbejdsgruppen, at akkrediteringsordningen opleves som besværlig og langsommelig i nogle lande på grund af kravet om, at rejsebureauet i tredjelandet skal samarbejde med et akkrediteret rejsebureau i Danmark. Der er udtrykt ønske om en generel udvidelse af mulighederne for at akkreditere andre aktører i Danmark end rejsebureauer.

2.1.1. Gældende regler om rejsebureau- og turistordninger

Det følger af visumkodeksens artikel 45, stk. 1, at Schengen-landene kan samarbejde med kommercielle foretagender, der fungerer som formidlere, med henblik på indgivelse af ansøgninger, undtagen med henblik på indsamling af biometriske identifikatorer. Schengen-landene kan således indføre ordninger, hvorefter visumpligtige udlændinge kan indgive deres visumansøgning via et rejsebureau frem for at skulle møde personligt på en repræsentation eller et ansøgningscenter, medmindre der er behov for optagelse af biometri.

Det følger endvidere af visumkodeksens artikel 45, stk. 2, at rejsebureauet i tredjelandet skal akkrediteres af de relevante myndigheder i Schengen-landet, og at det i forbindelse med akkrediteringen bl.a. skal kontrolleres, *at* rejsebureauet i tredjelandet har en gyldig licens, *at* rejsebureauet har indgået kontrakt med kommercielle partnere i Schengen-landet, som tilbyder indlogering og andre pakkerejseydelser, og *at* rejsebureauet har indgået kontrakt med transportselskaber, der skal omfatte både en udrejse og en garanteret hjemrejse, der ikke kan ændres.

Det følger af visumkodeksens artikel 9, stk. 4, at en visumansøgning kan indgives direkte på den visumudstedende repræsentation, via et akkrediteret kommercielt foretagende (dvs. et

rejsebureau), via bemyndigede honorære konsulater eller via en ekstern tjenesteyder (dvs. et outsourcing-bureau).

Hvis ansøgningen indgives via et rejsebureau, videreformidler rejsebureauet ansøgningen til den relevante repræsentation, evt. via et outsourcing-bureau.

Det følger af visumkodeksens artikel 17, stk. 5, at Schengen-landene fortsat bør give alle kategorier af visumansøgere adgang til at indgive ansøgninger direkte til repræsentationen, selv om der er etableret et samarbejde med et outsourcing-bureau.

2.1.2. Beskrivelse af de nuværende rejsebureau- og turistordninger

Den nuværende rejsebureauordning

Danmark har i en årrække haft en særlig rejsebureauordning for turister fra Rusland og en særlig rejsebureauordning for turister fra Kina.⁵⁶ Rejsebureauordningen i Kina (den såkaldte ADS-ordning) omfatter udelukkende turistgrupper med mindst fem deltagere. Herudover blev der pr. 1. juli 2008 indført nye rejsebureauordninger i Ukraine og Indien samt en udvidet rejsebureauordning i Kina, som også omfatter turister, der rejser enkeltvis.

Fordelen ved rejsebureauordningerne er, at turisterne ikke selv skal indlevere visumansøgningerne, men kan overlade det til et akkrediteret rejsebureau. Hertil kommer, at købet af en arrangeret rejse af et akkrediteret rejsebureau i sig selv vil indikere, at en visumansøgning er motiveret af et reelt ønske om et turistophold, og der således er grundlag for at imødekomme ansøgningen. De danske repræsentationer i de fire lande kan udstede visum for en enkelt indrejse og op til 30 dages ophold til turister under rejsebureauordningerne i disse lande.

For at blive omfattet af en rejsebureauordning skal den visumpligtige udlænding købe en rejse, der er arrangeret af et akkrediteret rejsebureau i hjemlandet, som samarbejder med et akkrediteret rejsebureau i Danmark. Det er herudover en forudsætning for at blive omfattet af en rejsebureauordning, at rejsen er købt som en samlet pakke, der mindst omfatter transport og hotelreservation.

⁵⁶ Rejsebureauordningen i Rusland blev indført i 1997-98, og ADS-ordningen i Kina blev indført pr. 1. september 2004.

Det er repræsentationerne, der akkrediterer rejsebureauer i tredjelande, mens det er Udlændingestyrelsen, der akkrediterer rejsebureauer i Danmark efter høring af VisitDenmark og Danmarks Rejsebureau Forening. For så vidt angår rejsebureauordningerne i Rusland, Ukraine, Indien og den udvidede ordning i Kina, er der også akkrediteret rejsebureauer fra andre nordiske lande, der arrangerer rejser til Færøerne og Grønland.

Ansøgningen om visum indgives af rejsebureauet i det pågældende land. Den danske repræsentation kan dog indkalde visumansøgeren til en personlig samtale eller bede om yderligere oplysninger, hvis repræsentationen anser det for nødvendigt.

Det er en forudsætning for, at der kan udstedes visum efter ordningen, at ansøgeren opfylder de grundlæggende indrejsebetingelser, dvs. at ansøgeren har et gyldigt rejsedokument mv.

Rejsebureauordningerne udgør et supplement til de almindelige visumregler.

De nuværende turistordninger med akkreditering af andre aktører end rejsebureauer

Den 1. oktober 2008 blev der indført en turistordning i Rusland, hvorefter andre aktører end rejsebureauer kan akkrediteres i Danmark, og den 15. februar 2010 blev en lignende ordning etableret i Ukraine. Efter disse ordninger kan et rejsebureau i Rusland eller Ukraine samarbejde med andre akkrediterede aktører end rejsebureauer i Danmark og derved opfylde betingelsen for at blive akkrediteret i Rusland eller Ukraine. Rejsebureauets samarbejdspartner i Danmark kan være et akkrediteret hotel/hotelkæde eller en akkrediteret feriehusudlejningskæde her i landet.

Ordningen for turister fra Rusland er foreløbig begrænset til, at der kan akkrediteres højst 25 hoteller/hotelkæder samt 4-5 store feriehusudlejningskæder. Ordningen i Ukraine er etableret som en forsøgsordning, hvortil der kan akkrediteres højst 25 hoteller/hotelkæder samt 4-5 store feriehusudlejningskæder.

Akkrediteringen af andre aktører end rejsebureauer foretages af Udlændingestyrelsen efter anbefaling fra Visit Denmark og efter høring af Horesta.

Det er en forudsætning for, at der kan udstedes visum efter ordningen, at der foreligger dokumentation for, at rejsen er købt som en samlet pakke, der mindst omfatter transport og reservation af hotel eller feriehus. Visumansøgere skal endvidere opfylde de samme betingelser, som under de øvrige rejsebureauordninger.

2.1.3. Arbejdsgruppens overvejelser og anbefalinger

Efter arbejdsgruppens opfattelse har det betydning for Danmarks muligheder for at tiltrække turister til landet, at der kan meddeles visum efter en enkel og hurtig procedure.

Arbejdsgruppen har overvejet mulighederne for at forbedre de eksisterende rejsebureauordninger.

Arbejdsgruppen anser det for overordentlig vigtigt, at det tydeligt fremgår af information om rejsebureauordninger, at de er et supplement til de almindelige visumregler, således at potentielle visumpligtige turister både har mulighed for at købe en rejse her til landet af et akkrediteret rejsebureau, et rejsebureau, der ikke er akkrediteret, eller selv arrangere en rejse og søge om visum på en repræsentation.

Arbejdsgruppen anser det endvidere for væsentligt, at potentielle visumpligtige turister har let adgang til information om, hvor og hvordan de kan indgive ansøgning om et turistvisum til Danmark, således at potentielle turister og andre ikke fejlagtigt kan få den opfattelse, at det ikke er muligt at opnå turistvisum til Danmark uden at købe en rejse ved et akkrediteret rejsebureau.

Arbejdsgruppen anbefaler på den baggrund, at myndighederne – bl.a. på relevante hjemmesider – vejleder om mulighederne for at ansøge om turistvisum såvel efter de almindelige regler som efter rejsebureau- og turistordningerne.

Herudover er det arbejdsgruppens opfattelse, at andre aktører i Danmark end rejsebureauer generelt bør kunne akkrediteres, således at ordningerne bliver mere smidige, svarende til de nuværende ordninger i Rusland og Ukraine. Det skal således under alle rejsebureauordningerne være muligt at akkreditere såvel rejsebureauer som hoteller/hotelkæder og feriehusudlejningskæder i Danmark. Herudover bør store feriecentre, feriecenterkæder og lignende aktører i Danmark også kunne akkrediteres.

Efter arbejdsgruppens opfattelse bør loftet for, hvor mange hoteller/hotelkæder og feriehusudlejningskæder, der kan akkrediteres til de eksisterende ordninger i Rusland og Ukraine, endvidere ophæves.

I relation til høringen i forbindelse med Udlændingestyrelsens behandling af ansøgninger om akkreditering af andre aktører i Danmark end rejsebureauer anbefaler arbejdsgruppen, at der fremover – ud over Horesta – også foretages høring af Dansk Erhverv og Dansk Industri.

Arbejdsgruppen anser det endelig for vigtigt, at myndighederne og rejsebranchen løbende overvejer, om det er relevant at etablere lignende ordninger på andre lokaliteter.

2.2. Sagsbehandlingstid

2.2.1. Gældende regler om sagsbehandlingstid og gebyrer

Det følger af visumkodeksens artikel 23, at der som udgangspunkt skal træffes beslutning om en visumansøgning inden for 15 kalenderdage regnet fra datoen for indgivelsen af en antagelig visumansøgning.⁵⁷

Sagsbehandlingstiden kan dog i individuelle tilfælde forlænges til højst 30 kalenderdage, navnlig når det er nødvendigt at undersøge ansøgningen nærmere eller i tilfælde af repræsentation, hvor myndighederne i det repræsenterede medlemsland høres. Undtagelsesvist kan perioden forlænges til højst 60 kalenderdage i særlige tilfælde, hvor der er brug for indhentelse af supplerende dokumentation.

Disse regler om maksimal sagsbehandlingstid gælder for alle typer af visumsager, dvs. uanset om der er tale om forretningsbesøg, turistbesøg eller andre typer af besøg.

Schengen-landene kan ikke fastsætte længere frister for visumsagsbehandlingen end de ovennævnte, men landene kan godt fastsætte kortere frister, f.eks. i forbindelse med indgåelse af visumlempelsesaftaler.

Danmark har foreløbig indgået visumlempelsesaftaler med Albanien, Bosnien-Hercegovina, Moldova, Montenegro, Rusland, Serbien⁵⁸ og Ukraine. Aftalerne har til formål at forenkle procedurerne for behandlingen af visumansøgninger, og det er bl.a. aftalt, at sagsbehandlingstiden som udgangspunkt højst må være 10 dage, dog således at perioden kan udstrækkes til 30 dage i særlige tilfælde.

⁵⁷ En visumansøgning er antagelig, hvis den opfylder de formelle betingelser oplistet i visumkodeksens artikel 19, stk. 1.

⁵⁸ Serbiske statsborgere med biometrisk pas er visumfritagne. Visumfritagelsen gælder dog ikke for personer fra Kosovo, hvis pas er udstedt af koordinationsdirektoratet Koordinaciona uprava.

Det følger af visumkodeksens artikel 16, stk. 1, at visumansøgere som udgangspunkt skal betale et visumgebyr på 60 €. Artikel 16, stk. 2 og stk. 4-6 angiver nogle undtagelsestilfælde, hvor ansøgerne skal betale et lavere gebyr eller er fritaget for at betale gebyr. Ved visumlempelsesaftaler skal ansøgerne normalt betale et visumgebyr på 35 €.

Det følger endvidere af visumkodeksens artikel 17, stk. 1, at der ud over visumgebyret kan opkræves et supplerende servicegebyr for tjenester, der leveres af en ekstern tjenesteyder, der modtager visumansøgninger, dvs. et outsourcing-bureau. Det fremgår af artikel 17, stk. 3 og 4, at servicegebyret skal stå i rimeligt forhold til de tjenester, som den eksterne tjenesteyder tilbyder, samt at servicegebyret ikke må overstige halvdelen af visumgebyret.

Herudover er det anført i visumhåndbogen, at det ikke er muligt at anvende eller acceptere et ekstragebyr for hurtig behandling af en ansøgning, medmindre dette er særligt vedtaget i forbindelse med indgåelsen af en visumlempelsesaftale.⁵⁹

2.2.2. Faktisk sagsbehandlingstid

De danske myndigheder havde i 2011 samlet set en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på 7 dage for ansøgninger med henblik på turistbesøg. I de sager, der blev afgjort direkte på repræsentationerne, var den gennemsnitlige sagsbehandlingstid 5 dage. Danmark havde dermed en kortere sagsbehandlingstid på turistområdet end både Finland, Norge og Nederlandene.

I 2012 havde de danske myndigheder samlet set en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på 5 dage for ansøgninger med henblik på turistbesøg.

2.2.3. Arbejdsgruppens overvejelser og anbefalinger

Efter arbejdsgruppens opfattelse kan det have betydning for Danmarks muligheder for at tiltrække udenlandske turister, at sagsbehandlingstiden på visumområdet er så kort som muligt.

Det er således anført i arbejdsgruppen, at sagsbehandlingstiden ved behandling af visumansøgninger er et væsentligt parameter ved bedømmelsen af et land som egnet turistmål, bl.a. fordi mange velhavende potentielle turister planlægger deres ferie med kort varsel og derfor kan tænkes at fravælge Danmark som turistmål, hvis de ikke er sikre på at kunne få

⁵⁹ Jf. visumhåndbogens del II, afsnit 4.4.1.

visum i tide. I turisterhvervet er der derfor et udbredt ønske om, at sagsbehandlingstiden på visumområdet nedbringes.

Det er endvidere oplyst i arbejdsgruppen, at de danske myndigheder tidligere har haft en lang sagsbehandlingstid på visumområdet, og at dette fortsat er af betydning for Danmarks image i forhold til udenlandske turister til trods for, at sagsbehandlingstiden i realiteten er blevet nedbragt betydeligt i de seneste år.

Det er yderligere anført i arbejdsgruppen, at nogle danske repræsentationer oplyser en længere sagsbehandlingstid end nødvendigt for at være sikre på at kunne overholde den oplyste sagsbehandlingstid, samt at nogle repræsentationer venter med at udlevere afgørelserne i afsluttede sager til det oplyste tidspunkt for at undgå at give ansøgerne en forventning om en sagsbehandlingstid, som det måske ikke vil være muligt at overholde ved behandlingen af eventuelle senere ansøgninger.

Arbejdsgruppen har på den baggrund overvejet mulighederne for at ændre tilrettelæggelsen af visumsagsbehandlingen, således at sagerne behandles i rækkefølge efter tidspunktet for den planlagte rejse, frem for at behandle sagerne i rækkefølge efter ansøgningstidspunkt.

Arbejdsgruppen vurderer imidlertid, at der er en risiko for, at en sådan praksis vil få mange visumpligtige udlændinge til at indgive ansøgninger på et sent tidspunkt, hvis det rygtes, at der kan udstedes visum på få dage. Hvis mange personer benytter muligheden for at søge i sidste øjeblik, vil det forringe repræsentationernes muligheder for at planlægge arbejdet, og dette kan i sidste ende resultere i, at en del ansøgere ikke når at få visum til det ønskede tidspunkt, og at formålet således forspildes. Det er derfor ikke realistisk, at denne løsningsmodel vil kunne gennemføres uden øget ressourceforbrug.

Arbejdsgruppen har endvidere overvejet mulighederne for at indføre en ordning, hvor der er mulighed for at få en sag behandlet særligt hurtigt mod betaling af et ekstra gebyr for denne service.

Arbejdsgruppen har imidlertid konstateret, at det ikke vil være muligt at gennemføre en sådan løsning, idet visumgebyrets størrelse er reguleret i visumkodeksens artikel 16, og muligheden for at kræve supplerende gebyrer er reguleret i visumkodeksens artikel 17, der vedrører betaling til outsourcing-bureauer. Det er desuden anført i visumhåndbogen, at det ikke er muligt at anvende eller acceptere et ekstragebyr for hurtig behandling af en ansøgning, medmindre dette er særligt vedtaget i forbindelse med indgåelsen af en visumlempelsesaftale.

I relation til information omkring sagsbehandlingstid anser arbejdsgruppen det for vigtigt, at myndighederne ikke oplyser længere sagsbehandlingstid end nødvendigt, ligesom de ikke bør vente med at udlevere afgørelserne i sager, der faktisk er afsluttede.

På den anden side bør myndighederne naturligvis ikke stille visumansøgerne i udsigt, at der kan træffes afgørelse inden for så kort en frist, at det ikke er muligt at overholde fristen.

Da der er stor forskel på, hvor lang tid det tager at behandle forskellige visumsager, og da der ligeledes kan være sæsonbestemte udsving i sagsbehandlingstiden, bør informationen herom efter arbejdsgruppens opfattelse så vidt muligt udmeldes med udgangspunkt i oplysningerne om den faktiske sagsbehandlingstid ved de forskellige repræsentationer.

Arbejdsgruppen anbefaler på den baggrund, at der på repræsentationernes hjemmesider løbende opdateres oplysninger om den typiske sagsbehandlingstid i forskellige typer af visumsager (forretningsbesøg, turistbesøg mv.).

Arbejdsgruppen anbefaler endvidere, at repræsentationernes hjemmesider så vidt muligt opdateres med information om, hvornår der kan forventes længere sagsbehandlingstid som følge af feriesæson, tidspunkt for studiestart, større planlagte arrangementer og lign.

2.3. Information om visumpraksis

2.3.1. Information om dansk visumpraksis i dag

Behandlingen af visumansøgninger til Danmark foregår dels på repræsentationerne i udlandet, dels i Udlændingestyrelsen.

De overordnede rammer for dansk visumpraksis følger af visumkodeksen og den tilhørende visumhåndbog. Disse rammer gælder både for repræsentationerne i udlandet og for udlændingemyndighederne i Danmark.

Der findes ikke herudover en samlet beskrivelse af dansk visumpraksis, idet repræsentationerne er overladt et vidt skøn, således at de kan tilpasse praksis til de lokale forhold.

Repræsentationernes visumpraksis i forskellige lande/områder er beskrevet på de enkelte repræsentationers hjemmesider.

Udlændingestyrelsens praksis er beskrevet i et notat om visumpraksis, som udarbejdes af Justitsministeriet og opdateres ca. en gang om året. Den nuværende praksis er beskrevet i Justitsministeriets notat af 11. januar 2013 om visumpraksis, som er tilgængeligt på Udlændingestyrelsens hjemmeside www.nyidanmark.dk.

I relation til privat- og turistbesøg er der foretaget en inddeling af de visumpligtige nationaliteter i tre landegrupper, afhængig af den generelle asyl- og immigrationsrisiko, der kendetegner ansøgere fra de forskellige lande. I de tre landegrupper gælder der forskellige retningslinjer for meddelelse af visum, således at der stilles større krav til den enkelte visumansøger, hvis der allerede på baggrund af oplysningerne om hjemlandet vurderes at være en risiko for ulovlig indvandring. I vurderingen vil myndighederne bl.a. lægge vægt på ansøgerens tilknytning til hjemlandet, rejsehistorie og eventuelle relationer til herboende personer. Således vil en ansøger fra et asylproducerende land eksempelvis kunne meddeles visum, hvis den pågældende skal besøge et nært familiemedlem, eller hvis den pågældende har en særligt nær tilknytning til hjemlandet. Beskrivelsen af landegruppeinddelingen indledes med et afsnit om asyllandegruppen, hvor praksis er mest restriktiv. Derefter følger beskrivelserne af immigrationslandegruppen, hvor der generelt er en vis risiko for ulovlig indvandring, og til sidst turistlandegruppen, hvor det klare udgangspunkt er, at der kan meddeles visum.

Notatet om visumpraksis har til formål *at* fastlægge rammerne for Udlændingestyrelsens praksis, *at* fungere som en vejledning for sagsbehandlere, og *at* give borgerne et overblik over praksis.

Notatet indeholder derimod ikke en beskrivelse af repræsentationernes praksis, hvorfor beskrivelsen kun er relevant for de ca. 10 % af visumansøgningerne, som repræsentationerne forelægger for Udlændingestyrelsen.

2.3.2. Arbejdsgruppens overvejelser og anbefalinger

Det er anført i arbejdsgruppen, at mange udlændinge opfatter Danmark som et ”lukket” land, bl.a. fordi udenlandske mediers omtale af dansk visumpraksis – og navnlig af den danske landegruppeinddeling – kan efterlade potentielle besøgende med en opfattelse af, at de uanset deres personlige forhold ikke er velkomne i Danmark.

Arbejdsgruppen anser det derfor for vigtigt, at der sendes et meget tydeligt budskab om, at langt de fleste visumansøgninger bliver imødekommet på repræsentationerne i udlandet, uden at sagen forelægges for Udlændingestyrelsen i Danmark. Ansøgningerne bliver dermed ikke afgjort på grundlag af landegruppeinddelingen.

Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at myndighederne informerer på relevante hjemmesider om, at udgangspunktet er, at besøgende kan få visum til Danmark.

Det er i forlængelse heraf arbejdsgruppens opfattelse, at landegruppeinddelingen med fordel kan afløses af en ordning i stil med den norske, hvor der lægges vægt på, hvilken region en ansøger kommer fra i stedet for hvilket land. De medlemmer i arbejdsgruppen, der repræsenterer rejsebranchen, ville dog foretrække, at landegruppeinddelingen helt opgives.

I informationen om visumpraksis generelt bør mulighederne for at opnå visum endvidere beskrives forud for restriktionerne.

Arbejdsgruppen finder det endvidere uhensigtsmæssigt, at der ikke er en samlet beskrivelse af dansk visumpraksis, som både omfatter praksis på repræsentationerne i udlandet og praksis i Udlændingestyrelsen. Dette skaber usikkerhed omkring praksis og betyder, at mange visumpligtige udlændinge – eller snarere deres værter i Danmark – søger informationen i det tilgængelige notat om visumpraksis, uanset at dette reelt kun er relevant for en meget begrænset del af visumansøgerne. Da notatet kun vedrører de ca. 10 % af visumansøgningerne, hvor repræsentationerne ikke har vurderet, at der umiddelbart kunne gives visum, kan notatet let give læseren indtryk af, at praksis er langt mere restriktiv, end den faktisk er.

Arbejdsgruppen anser det ligeledes for uhensigtsmæssigt, at notatet om visumpraksis både fungerer som en instruks til udlændingemyndighedernes sagsbehandlere og som en vejledning for borgere, idet notatets detaljeringsgrad betyder, at notatet ikke fremstår særligt brugervenligt.

Arbejdsgruppen anbefaler på den baggrund, at der udarbejdes en bekendtgørelse, som fastlægger de overordnede rammer for visumpraksis.

Arbejdsgruppen anbefaler endvidere, at der løbende udarbejdes mere brugervenligt informationsmateriale om praksis, som er særligt rettet til potentielle visumansøgere og opstillet enkelt og overskueligt. Informationsmaterialet kan herefter gøres tilgængeligt på repræsentationernes og udlændingemyndighedernes hjemmesider samt på VisitDenmarks hjemmeside.

3. Generelle initiativer

3.1. Generel udvidelse af brugen af visa gældende for flere indrejser

Repræsentanter for rejsebranchen har anført overfor arbejdsgruppen, at Danmark og flere andre Schengen-lande ikke udsteder visa gældende for flere indrejser og med lang gyldighed i det omfang, som visumkodeksen giver mulighed for.

3.1.1. Gældende regler

Som nærmere beskrevet i afsnit 1.1 ovenfor kan et Schengen-visum udstedes for en, to eller flere indrejser, og der kan fastsættes en gyldighedsperiode på op til fem år, jf. visumkodeksens artikel 24, stk. 1, og bilag VII, punkt 4.

Det følger desuden af visumkodeksens artikel 24, stk. 2, samt af kommentaren hertil i visumhåndbogen,⁶⁰ at der skal udstedes visum gældende for flere indrejser og med længere gyldighed, hvis ansøgeren dokumenterer behovet for eller begrundet hensigten om at rejse ofte og/eller regelmæssigt, og ansøgeren dokumenterer sin integritet og pålidelighed.

3.1.2. Arbejdsgruppens overvejelser og anbefalinger

Arbejdsgruppen anser det for vigtigt, at visumpligtige udlændinge, der rejser meget eller regelmæssigt med Danmark som hoveddestination, og som overholder reglerne for ind- og udrejse af Schengen-området, har let adgang til at indrejse i Danmark. Visa gældende for flere indrejser og med en gyldighed på 1 år eller mere vil være en oplagt måde at smidiggøre systemet for sådanne ansøgere.

Arbejdsgruppen har noteret sig, at mange Schengen-lande tilsyneladende administrerer visumkodeksens regler om visa gældende for flere indrejser mere smidigt end Danmark, idet denne type visa kun udgør 33,1 % af alle visumtilladelser meddelt af de danske myndigheder, mens gennemsnittet for Schengen-landene samlet set ligger på 41,6 %. Der henvises til del III, afsnit 1.

Arbejdsgruppen anbefaler på den baggrund, at myndighederne benytter muligheden for at meddele visa gældende for flere indrejser og med længere gyldighed i videre udstrækning end i dag, når en visumansøger er kendt for sin integritet og pålidelighed, f.eks. på baggrund af tidligere problemfri ophold i Schengen-området eller på grundlag af oplysningerne om

⁶⁰ Jf. visumhåndbogens del II, afsnit 2.2.

ansøgerens situation i hjemlandet sammenholdt med oplysningerne om formålet med opholdene i Danmark.

Det er naturligvis en forudsætning, at ansøgeren selv har givet udtryk for, at den pågældende ønsker at få udstedt visum gældende for flere indrejser. Det er derfor vigtigt, at visumpligtige udlændinge er opmærksomme på muligheden for at ansøge om denne type visa.

Arbejdsgruppen anbefaler på den baggrund, at myndighederne forbedrer og tydeliggør vejledningen herom på de relevante hjemmesider.

3.2. Indførelse af dispensationsadgang i forhold til gyldigheden af tilbagerejsetilladelser

En udlænding, som opholder sig uden for sit eget hjemland, kan som udgangspunkt kun få visum til Danmark, hvis den pågældende har mulighed for at vende tilbage til opholdslandet efter et visumophold. Det er derfor et krav, at en sådan udlænding skal have en opholdstilladelse og/eller en tilbagerejsetilladelse, der gør det muligt for den pågældende at vende tilbage til opholdslandet.

De danske krav til gyldigheden af tilbagerejsetilladelser giver imidlertid i visse tilfælde problemer for udlændinge, der har en midlertidig opholdstilladelse i et andet land end Danmark, og som ønsker visum til Danmark.

Udlændinge, der har opholdstilladelse i Storbritannien, kan for eksempel ikke få udstedt visum til Danmark i en periode på mindst 2 måneder i tiden op til opholdstilladelsens udløb. Det skyldes, at en ansøgning om forlængelse af en opholdstilladelse tidligst kan indgives en måned før opholdstilladelsens udløb efter lovgivningen i Storbritannien, og et krav i det danske regelsæt om, at et visum til en udlænding, som har fast bopæl i et andet land end hjemlandet, skal udstedes således, at det udløber senest tre måneder før udløbet af tilbagerejsetilladelsen til opholdslandet.

3.2.1. Gældende regler

Det følger af udlændingebekendtgørelsens § 21, stk. 2, at et visum til en udlænding, som har fast bopæl i et andet land end hjemlandet, skal udstedes således, at det udløber senest tre måneder før udløbet af tilbagerejsetilladelsen til bopælslandet.

Dog kan Udlændingestyrelsen fravige kravet til tilbagerejsetilladelsens gyldighed i begrundede hastetilfælde, f.eks. når humanitære hensyn, hensyn til nationale interesser eller internationale forpligtelser taler derfor, jf. udlændingebekendtgørelsens § 21, stk. 3.

Herudover fremgår et krav om tilbagerejsetilladelsers gyldighed også af flere af de lister over nødvendig dokumentation, som er fastlagt i det lokale Schengen-samarbejde. Disse lister kan fraviges, hvis det efter et konkret skøn vurderes at være unødvendigt at kræve den oplyste dokumentation, jf. visumkodeksens artikel 14, stk. 6.

3.2.2 Arbejdsgruppens overvejelser og anbefaling

Efter arbejdsgruppens opfattelse er det ikke hensigtsmæssigt, at et krav til tilbagerejsetilladelsers gyldighed i praksis kan være til hinder for, at udlændinge, som opholder sig uden for deres eget land, kan få visum til Danmark i længere perioder, uanset at der ikke er risiko for ulovlig immigration.

Reglerne om tilbagerejsetilladelsers gyldighed har navnlig til formål at sikre, at udlændingen kan vende tilbage til opholdslandet efter besøget i Danmark.

Henset til dette formål bør der efter arbejdsgruppens opfattelse kunne dispenseres fra kravet om gyldigheden af tilbagerejsetilladelser, når kravet herom medfører, at udlændingen er udelukket fra at få visum til Danmark i længere perioder, og myndighederne vurderer, at en dispensation ikke vil indebære en risiko for ulovlig immigration. En sådan dispensationsadgang vil give myndighederne mulighed for at foretage en mere konkret vurdering, bl.a. på grundlag af oplysningerne om formålet med udlændingens ophold uden for hjemlandet, baggrunden for den manglende opfyldelse af kravet om tilbagerejsetilladelsens gyldighed samt udlændingens tilknytning til hjemlandet og mulighederne for at vende tilbage dertil, såfremt opholdstilladelsen i opholdslandet ikke måtte blive forlænget.

3.3. Præcisering af reglerne om udstedelse af et nationalt begrænset visum inden for en halvårsperiode

Arbejdsgruppen har overvejet, om den nuværende retstilstand for så vidt angår mulighederne for at få et visum efter at have opholdt sig her i landet i 90 dage inden for et halvt år giver anledning til problemer for erhvervslivet.

Det er bl.a. anført i arbejdsgruppen, at retstilstanden kan give problemer for udenlandske visumpligtige ph.d.-studerende, som inden for 1-2 måneder efter endt studie har behov for at komme tilbage til Danmark for at forsvare deres afhandling.

3.3.1. Gældende regler

Visumkodeksens regulering

Det følger af visumkodeksens artikel 32, stk. 1, litra a, iv), at der – med forbehold af artikel 25, stk. 1 – meddeles afslag på Schengen-visum, hvis ansøgeren

”allerede har opholdt sig på medlemsstaternes område i tre måneder i den igangværende seks månedersperiode på grundlag af et ensartet visum eller et visum med begrænset territorial gyldighed.”

Bestemmelsen indebærer, at en udlænding, der har opholdt sig i Schengenområdet på visum i tre måneder, først kan meddeles nyt visum, når der indtræder en ny seks månedersperiode, medmindre udlændingen kan få et nationalt begrænset visum i medfør af artikel 25.

Ifølge visumkodeksens artikel 25, stk. 1, litra a, *kan* Schengen-landene undtagelsesvist meddele et nationalt begrænset visum til en ansøger, der ikke opfylder de grundlæggende visumbetingelser, f.eks. kravet om, at ansøgeren ikke må være indberettet som uønsket i SIS,

”når den berørte medlemsstat af humanitære hensyn, af hensyn til nationale interesser eller på grund af internationale forpligtelser finder det nødvendigt.”

Ifølge visumkodeksens artikel 25, stk. 1, litra b, *kan* der endvidere undtagelsesvis meddeles et nationalt begrænset visum til en ansøger, der har opholdt sig i Schengenområdet på visum i tre måneder inden for den igangværende seks månedersperiode,

”når der af årsager, som konsulatet finder begrundede, udstedes et nyt visum med henblik på et ophold, der skal foretages inden for samme seks månedersperiode, til en ansøger, som inden for den pågældende seks månedersperiode allerede har fået ensartet visum eller et visum med begrænset territorial gyldighed til et ophold på tre måneder.”

Visumkodeksen fastslår således, at Schengen-landene kun undtagelsesvist må meddele nationalt begrænsede visa, men giver dog mulighed for en videre anvendelse af nationalt begrænsede visa til ansøgere, der har opholdt sig i Schengen-området i tre måneder inden for den igangværende seks månedersperiode, end til ansøgere, som ikke opfylder de betingelser, der i øvrigt er for at få et Schengen-visum. Om Schengen-landene ønsker at benytte denne mulighed, må antages at være overladt til regulering i national lovgivning eller praksis.

EU-reglerne fastsætter ingen grænser for, hvornår der kan ske ny indrejse i et Schengen-land, hvis udlændingen tidligere har opholdt sig i det pågældende Schengen-land på grundlag af en opholdstilladelse.

National regulering

Udlændingelovens § 4, stk. 1, fastlægger en række grundlæggende betingelser for meddelelse af Schengen-visum. Det fremgår bl.a. af bestemmelsen, at et Schengen-visum højst kan meddeles for tre måneder pr. seks månedersperiode, og at visummet skal udstedes i medfør af visumkodeksens bestemmelser. Henvisningen til visumkodeksen indebærer bl.a., at en visumansøger skal opfylde de grundlæggende indrejsebetingelser, herunder kravet om, at man ikke må være indberettet som uønsket i SIS.

Reglen om, at en udlænding højst må opholde sig i Schengen-området i tre måneder i løbet af en seks månedersperiode gælder også for udlændinge, der er fritaget for visumpligt, jf. udlændingelovens § 3, stk. 1.

I relation til ansøgere, som tidligere har haft opholdstilladelse i et Schengen-land, skal der sondres mellem ansøgere, der har haft opholdstilladelse i Danmark og ansøgere, der har haft opholdstilladelse i andre Schengen-lande. Det følger således af udlændingelovens § 4, stk. 2, at ophold i et andet Schengenland på baggrund af opholdstilladelse eller langtidsvisum ikke medregnes ved beregningen af de maksimale 3 måneders ophold i løbet af en seks månedersperiode. Der er derimod ingen tilsvarende bestemmelse i relation til tidligere ophold i Danmark, hvorfor sådanne ophold skal medregnes ved beregningen af de 3 måneder.

Ifølge udlændingelovens § 4 a kan der dog – uanset bestemmelserne i lovens §§ 3-4 – i særlige tilfælde udstedes nationalt begrænset visum (VLTV), der kun gælder for indrejse og ophold i Danmark.

De særlige tilfælde i udlændingelovens § 4 a er præciseret i udlændingebekendtgørelsens § 18, hvorefter visumansøgere, som ikke opfylder de grundlæggende betingelser for at få Schengen-visum, kan meddeles nationalt begrænset visum, hvis humanitære hensyn, hensyn til nationale interesser eller internationale forpligtelser taler derfor.

Udlændingemyndighederne behandler sager om nationalt begrænset visum efter reglen i udlændingebekendtgørelsens § 18. Der meddeles et nationalt begrænset visum, hvis myndighederne har vurderet det som nødvendigt ud fra humanitære hensyn, hensyn til nationale interesser eller internationale forpligtelser.⁶¹

Efter den gældende regulering kan udlændinge, der tidligere har haft en opholdstilladelse i Danmark, således ikke få visum de første 3 måneder efter udrejsen, medmindre der foreligger humanitære hensyn, hensyn til nationale interesser eller internationale forpligtelser, jf. udlændingebekendtgørelsens § 18.

3.3.2. Arbejdsgruppens overvejelser og anbefalinger

Arbejdsgruppen finder, at der i videre omfang end i dag bør være mulighed for at udstede et nationalt begrænset visum i sager, hvor udlændingen har opholdt sig i Schengen-området i tre måneder inden for den igangværende seks månedersperiode.

Arbejdsgruppen foreslår derfor, at udlændinge, der har opholdt sig i Danmark i 90 dage inden for en halvårsperiode, skal kunne få et visum, hvis det findes ”velbegrundet”, uanset om udlændingen har opholdt sig i Danmark i 90 dage på visum eller som visumfri, eller om udlændingen har opholdt sig i Danmark i længere tid på grundlag af en opholdstilladelse.

En sådan ændring vil betyde, at der f.eks. kan meddeles et nationalt begrænset visum til en ph.d.-studerende, der har behov for at indrejse i Danmark kort tid efter studiets afslutning for at forsvare sin afhandling, ligesom der kan være grundlag for at meddele et nationalt begrænset visum til en udlænding, som umiddelbart efter et tre måneders ophold i Danmark bliver inviteret til at deltage i en vigtig konference her i landet.

⁶¹ Denne praksis fremgår af ministeriets nuværende notat om visumpraksis, afsnit 7.4.

3.4. Lempelse af dokumentationskrav

3.4.1. Gældende regler

Som tidligere omtalt følger det af visumkodeksens artikel 14, at en ansøger sammen med sin visumansøgning skal fremlægge dokumentation for rejsens formål, dokumentation for tilstrækkelige midler til underhold og hjemrejse, samt dokumentation, der giver mulighed for at vurdere, om ansøgeren har til hensigt at forlade Schengen-området inden udløbet af det visum, der ansøges om.

Bilag II til visumkodeksen indeholder en ikke-udtømmende liste over den dokumentation, som de nationale myndigheder kan kræve af ansøgeren, jf. artikel 14, stk. 3. Inden for rammerne af det lokale Schengen-samarbejde skal det vurderes, om der er behov for at supplere og harmonisere listerne over dokumentation for at tage hensyn til de lokale forhold, jf. artikel 14, stk. 5.

I visumhåndbogen anføres det supplerende, at en ansøger principielt skal fremlægge originalen og en fotokopi af hvert dokument sammen med visumansøgningen. Hvis ansøgeren ikke kan fremlægge originaldokumenter, kan repræsentationen dog beslutte at indlede behandlingen af visumansøgningen på grundlag af kopier eller fotokopier. Den endelige afgørelse kan principielt først træffes, når der er indgivet originaler af de krævede dokumenter.⁶²

I det omfang, der er udarbejdet lokale dokumentationslister, kan Schengen-landene ikke generelt fravige disse lister, men repræsentationerne har dog mulighed for at fravige et eller flere dokumentationskrav, hvis de kender ansøgeren for den pågældendes ”integritet og pålidelighed, navnlig i form af lovlig anvendelse af tidligere visa”, forudsat at der ikke hersker tvivl om, at den pågældende opfylder de grundlæggende indrejsebetingelser,⁶³ jf. visumkodeksens artikel 14, stk. 6.

3.4.2. Arbejdsgruppens overvejelser og anbefalinger

Det er anført i arbejdsgruppen, at en del visumansøgere oplever de danske krav til dokumentationen i forbindelse med visumansøgninger som restriktive. Forretningsfolk finder det krænkende og unødvendigt at skulle vedlægge personlig dokumentation såsom lønsedler for både ansøger og vært, bankudtog, ansættelseskontrakter, familiebog mv.

⁶² Jf. visumhåndbogens del II, afsnit 6.1.1.

⁶³ Jf. Schengen-grænsekodeksens artikel 5, stk. 1.

Repræsentanter for rejsebranchen har desuden anført, at de danske myndigheder på visse lokaliteter stiller krav om forevisning af originale dokumenter i videre omfang end mange af de øvrige Schengen-lande.

Efter arbejdsgruppens opfattelse er det vigtigt for såvel erhvervslivet som turistindustrien, at proceduren til indgivelse af visumansøgninger er så smidig som muligt, og herunder at visumansøgere ikke skal vedlægge unødvendig dokumentation.

Arbejdsgruppen betoner derfor vigtigheden af, at de danske repræsentationer så vidt muligt søger at undgå, at der opstilles unødvendige dokumentationskrav i det lokale Schengen-samarbejde.

Arbejdsgruppen anbefaler, at dokumentationskravene i videst muligt omfang begrænses for så vidt angår udlændinge, som er kendt for deres integritet og pålidelighed, og som utvivlsomt opfylder de grundlæggende indrejsebetingelser. Efter arbejdsgruppens opfattelse bør myndighederne kun stille krav om originale dokumenter, hvis det er påkrævet efter visumkodeksen og/eller de lokale dokumentationslister, eller hvis det vurderes at være nødvendigt, f.eks. fordi der er anledning til at tvivle på indholdet af nogle fremlagte kopier.

3.5. Ændring af udlændingelovens karensregler

Arbejdsgruppen har overvejet, om udlændingelovens karensregler kan have betydning for virksomhedernes forretningsmuligheder over for udenlandske samarbejdspartnere og turisterhvervet.

Flere af arbejdsgruppens medlemmer har bemærket, at der har været en del medieomtale af konkrete enkeltsager, hvor en udlænding har fået afslag på visum under henvisning til karensreglerne.

3.5.1. Gældende regler om karens

Reglerne om karens fremgår af udlændingelovens § 4 c og indebærer, at en udlænding, som benytter et visum til andet end det tiltænkte formål, ikke kan få et nyt visum til Danmark i en periode på 3 eller 5 år, medmindre hensyn af humanitær karakter taler afgørende imod at give afslag på en visumansøgning.

Reglerne om karenperioder blev gennemført ved lov nr. 429 af 9. juni 2004, som trådte i kraft den 1. oktober 2004. Ved denne lovændring blev linjen i den nuværende visumpraksis fastlagt. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at den nye visumpolitik skulle tage højde for det stigende behov for aflæggelse af besøg på tværs af landegrænser, samtidig med at ulovlig indvandring og misbrug af visum skulle bekæmpes på bedst mulige måde. Det fremgår endvidere, at flere udlændinge skulle have mulighed for at få visum til Danmark, men at dette skulle modsvares af konsekvenser for både ansøgeren og den herboende vært, hvis visummet blev benyttet til at søge om videregående ophold mv. Hensigten med karenreglerne var således at indføre *"en mere konsekvent visumpraksis over for udlændinge, der har benyttet visumsystemet til andet end det tiltænkte formål – nemlig et kortvarigt besøg i Danmark"*.

Ved ændringer af udlændingeloven i 2007 og 2008 blev karenreglerne lempet, således at der blev givet mulighed for at indgive flere former for opholdstilladelse under et visumophold uden at ifalde karen, jf. lov nr. 379 af 25. april 2007 og lov nr. 486 af 17. juni 2008. Lovændringerne vedrørte alene situationer, hvor udlændingen indgav ansøgning om opholdstilladelse på baggrund af beskæftigelse og faktisk opfyldte betingelserne for at få opholdstilladelse på dette grundlag.

I 2012 meddelte Udlændingestyrelsen afslag på visum under henvisning til karenreglerne i ca. 180 sager.⁶⁴

Karens som følge af visumoverskridelser

Ifølge udlændingelovens § 4 c, stk. 1, 1. pkt., kan en udlænding ikke få visum i 5 år, hvis den pågældende efter indrejsen opholder sig uden fornøden tilladelse i Danmark eller et andet Schengenland ud over det tidsrum, der er angivet i det udstedte visum. Perioden udgør 3 år, hvis opholdet varer op til en måned ud over det angivne tidsrum, jf. udlændingelovens § 4 c, stk. 1, 2. pkt.

Dog kan der meddeles visum, hvis udlændingen godtgør, at overskridelsen af det i visummet angivne tidsrum skyldes omstændigheder, der ikke kan lægges den pågældende til last, jf. udlændingelovens § 4 c, stk. 2. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvis udlændingen ikke har haft mulighed for at udrejse til tiden som følge af strejker, vejrliget eller sygdom.

⁶⁴ Tallet er baseret på en søgning i IVR-VIS og er behæftet med nogen usikkerhed.

Endvidere kan der meddeles visum i visse tilfælde, hvor det kan lægges til grund, at udlændingens overskridelse af det udstedte visum beror på en undskyldelig misforståelse af visummets gyldighed. Denne undtagelse finder alene anvendelse, hvis udlændingen har opholdt sig i Schengen-området ud over det bevilgede antal dage, men er udrejst inden for den i visummet fastsatte gyldighedsperiode. En overskridelse ud over gyldighedsperioden betragtes derimod ikke som undskyldelig.⁶⁵

Herudover kan der meddeles visum, hvis udlændingen dokumenterer, at der foreligger ganske særlige grunde, jf. udlændingelovens § 4 c, stk. 2. Ganske særlige grunde kan f.eks. foreligge, hvis den herboende er livstruende syg eller i tilfælde af dødsfald, begravelse eller lignende. Udlændingens tilknytning til den herboende indgår som et væsentligt moment ved vurderingen af, om der kan gives visum. Endvidere vil ganske særlige grunde foreligge, hvis et afslag på visum vil medføre en overtrædelse af Danmarks internationale forpligtelser.⁶⁶

Karens som følge af ansøgninger om opholdstilladelse

Ifølge udlændingelovens § 4 c, stk. 3, nr. 3, kan en udlænding ikke få visum til Danmark i en periode på 5 år, hvis udlændingen efter indrejsen her i landet søger om opholdstilladelse.

Bestemmelsen i § 4 c, stk. 3, nr. 3, finder dog ikke anvendelse i følgende tilfælde:

- hvis ansøgningen om opholdstilladelse er indgivet med henblik på familiesammenføring, og ansøgeren er den herboende persons ægtefælle, faste samlever eller mindreårige barn under 15 år, jf. § 4 c, stk. 4, nr. 1 og 2,
- hvis udlændingen ansøger om opholdstilladelse med henblik på studieophold i Danmark, jf. § 4 c, stk. 4, nr. 3,
- hvis udlændingen ansøger om opholdstilladelse efter fribyordningen, jf. § 4 c, stk. 4, nr. 4,
- hvis udlændingen er omfattet af § 9 a, stk. 2, nr. 1-4 eller 6, og søger om opholdstilladelse på dette grundlag, jf. § 4 c, stk. 4, nr. 5, eller
- hvis hensyn af humanitær karakter taler afgørende derimod, jf. § 4 c, stk. 4, nr. 6.

Bestemmelsen i § 4 c, stk. 4, nr. 5, indebærer, at karensreglerne ikke finder anvendelse ved ansøgning om opholdstilladelse på baggrund af beskæftigelse, hvis udlændingen opfylder

⁶⁵ Denne praksis er beskrevet i forarbejderne til lov nr. 1334 af 19. december 2008, jf. lovforslag nr. L10 af 8. oktober 2008, almindelige bemærkninger, afsnit 3.2.2.3.

⁶⁶ Jf. lovforslag nr. L10 af 8. oktober 2008, specielle bemærkninger til § 1, nr. 2.

betingelserne for at få en sådan opholdstilladelse. Hvis udlændingen derimod meddeles afslag på ansøgningen, vil den pågældende blive pålagt karens.⁶⁷

Ved ansøgning om opholdstilladelse som au pair efter udlændingelovens § 9 j, som praktikant efter § 9 k eller som religiøs forkynder mv. efter § 9 f finder karensreglerne anvendelse, uanset om udlændingen opfylder betingelserne for at få en sådan opholdstilladelse.

Hvis der er tale om en af de typer af opholdstilladelse, der er undtaget fra karensreglerne, er det udgangspunktet, at udlændingen ikke pålægges karens. Også i sådanne tilfælde finder karensreglerne imidlertid anvendelse, hvis der er bestemte grunde til at antage, at det afgørende formål med ansøgningen er at forlænge opholdet her i landet, og det er åbenbart, at ansøgningen ikke kan føre til meddelelse af opholdstilladelse, jf. udlændingelovens § 4 c, stk. 5. Hvis det afgørende formål med en ansøgning om opholdstilladelse har været at opnå processuelt ophold i Danmark, og det var åbenbart, at ansøgningen ikke ville kunne imødekommes, skal myndighederne således meddele karens, selv om ansøgningstypen som udgangspunkt er undtaget fra karensreglerne.

3.5.2. Arbejdsgruppens overvejelser og anbefalinger

Efter arbejdsgruppens opfattelse kan karensreglerne medføre unødige hindringer for danske virksomheders muligheder for samhandel med udlandet.

Som eksempel er arbejdsgruppen blevet orienteret om en sag, hvor en udlænding blev inviteret til Danmark flere gange med henblik på at deltage i nogle interne koordineringsmøder i forbindelse med påbegyndelsen af et større projekt og for at modtage oplæring i den danske virksomheds systemer. Udlændingen er ingeniør og specialist inden for sit område, og hans deltagelse i formøderne hos den danske virksomhed var af stor betydning for projektets gennemførelse. Udlændingen var i Danmark to gange uden problemer, men i forbindelse med det tredje ophold udrejste han af Danmark nogle dage efter sit visums udløbsdato. På den baggrund fik udlændingen efterfølgende afslag på visum under henvisning til karensreglerne. Overskridelsen af visummets gyldighed var efter det oplyste begrundet i udlændingens fejlagtige antagelse om, at en mindre overskridelse af fristen næppe ville have konsekvenser. Der forelå derfor ikke sådanne omstændigheder, at overskridelsen kunne betragtes som undskyldelig efter de gældende regler. Den danske virksomhed måtte derfor stille det

⁶⁷ I 2012 meddelte Udlændingestyrelsen i 3 tilfælde en udlænding afslag på visum under henvisning til udlændingelovens § 4 c, stk. 4, nr. 5. Tallet er baseret på en søgning i IVR-VIS samt en manuel gennemgang af de fremsøgte karensager, og tallet er således behæftet med nogen usikkerhed.

igangværende projekt i bero med henblik på at finde en anden person med den samme ekspertise.

Efter arbejdsgruppens opfattelse er det problematisk, at en dansk virksomhed kan blive afskåret fra at få besøg af en nøgleperson på et projekt i 3 år, fordi udlændingen tidligere har opholdt sig i Danmark i få dage ud over et visums gyldighed.

Arbejdsgruppen anbefaler på den baggrund, at der indføres en mulighed for at dispensere fra reglerne om karens som følge af visumoverskridelser, hvis et afslag på visum vil udgøre en uforholdsmæssig reaktion i forhold til udlændingens adfærd i forbindelse med det tidligere ophold.

Der tilsigtes ikke hermed nogen ændring i reglerne om, hvilke aktiviteter en udlænding lovligt kan udføre under et visumophold, og hvilke aktiviteter der forudsætter en arbejdstilladelse.

Herudover er det anført i arbejdsgruppen, at reglerne om, at en udlænding pålægges karens, hvis den pågældende under et visumophold ansøger om opholdstilladelse på baggrund af beskæftigelse og får afslag på opholdstilladelse, kan afholde højt kvalificerede udlændinge fra at ansøge om opholdstilladelse, allerede fordi de løber en risiko for ikke at kunne få visum til Danmark i en 5-årig periode, hvis de ikke får opholdstilladelse.

For så vidt angår ansøgninger om opholdstilladelse med henblik på beskæftigelse, finder arbejdsgruppen, at der er pålagt visumpligtige udlændinge og de danske virksomheder et stort ansvar, idet de på forhånd skal vurdere, om en ansøgning om opholdstilladelse vil kunne imødekommes. Hvis en visumpligtig udlænding tager fejl og får afslag, vil den pågældende således blive pålagt karens.

Arbejdsgruppen er på den anden side opmærksom på, at karensreglerne har til formål at begrænse antallet af sager, hvor der søges asyl eller sker udvisning, og hvor politiet i sidste ende må sørge for udsendelse af ansøgerne. Denne problematik synes dog ikke at være særligt relevant i forhold til udlændinge, der søger om opholdstilladelse på baggrund af beskæftigelse.

Arbejdsgruppen anbefaler derfor en justering af karensreglerne, således at ansøgninger om opholdstilladelse med henblik på beskæftigelse ikke skal udløse karens, selv om det viser sig, at udlændingen ikke opfylder betingelserne for at få opholdstilladelse.

Arbejdsgruppen bemærker i den forbindelse, at en sådan ændring af retstilstanden ville kunne gennemføres uden at ændre ved den generelle regel om at pålægge karens, når det primære formål med en ansøgning om opholdstilladelse er at opnå et processuelt ophold.

For så vidt angår karensreglernes eventuelle betydning for turisterhvervet henvises til afsnit 5 om myter og misforståelser om dansk visumpraksis.

4. Organiseringen af de visumudstedende myndigheder

4.1. Afslagskompetence til de danske repræsentationer

Ifølge arbejdsgruppens kommissorium skal arbejdsgruppen bl.a. vurdere og foreslå nye måder, hvorpå organiseringen af visumområdet kan styrke dansk erhvervsliv og turisterhvervet under fortsat iagttagelse af de forvaltningsretlige regler og under behørig hensyntagen til de immigrations- og sikkerhedsmæssige hensyn.

Arbejdsgruppen har derfor overvejet, om det vil være hensigtsmæssigt at give repræsentationerne en generel kompetence til at meddele afslag på visum i de sager, som repræsentationerne i dag forelægger for Udlændingestyrelsen med henblik på afslag.

4.1.1. Gældende regler om kompetencefordelingen på visumområdet

De danske repræsentationer i udlandet er i medfør af udlændingelovens § 47, stk. 2, bemyndiget til at udstede visum.

Repræsentationernes kompetence er imidlertid begrænset til enten at afvise en visumansøgning på grund af formelle mangler eller at imødekomme ansøgningen. De danske repræsentationer har ikke kompetence til at meddele afslag på visum. Hvis repræsentationerne vurderer, at der skal meddeles afslag i en sag, skal repræsentationerne forelægge sagen for Udlændingestyrelsen, der herefter træffer afgørelse.

Udlændingestyrelsens afgørelser om afslag på visum kan påklages til Justitsministeriet, jf. udlændingelovens § 46 a, stk. 1.

4.1.2. De danske repræsentationers forelæggelse af sager for Udlændingestyrelsen

Repræsentationernes behandling af en visumansøgning til Danmark omfatter en række sagsskridt, heriblandt oprettelse af sagen i det elektroniske visumsystem, indsamling af relevante dokumenter, verificering af dokumenter, interview med ansøgeren mv.

Hvis repræsentationen på baggrund af de foretagne undersøgelser finder, at der kan meddeles visum uden forelæggelse af sagen for Udlændingestyrelsen, afslutter repræsentationen sagen med udstedelse af visum.

Hvis repræsentationen derimod vurderer, at der er behov for nærmere undersøgelser, eller at der bør meddeles afslag, forelægger repræsentationen sagen for Udlændingestyrelsen. I disse tilfælde forbereder repræsentationerne sagen, bl.a. ved indscanning af sagens dokumenter og angivelse af årsagen til forelæggelsen i en tjekliste og et notat i UM-VIS.

Det kan bl.a. være relevant at forelægge en sag for Udlændingestyrelsen, hvis der er behov for at undersøge forholdene omkring den herboende vært. Udlændingestyrelsen har således typisk bedre muligheder for at foretage disse undersøgelser end repræsentationerne, idet styrelsen som supplement til invitationsblanketten også har let adgang til at kontakte værten/virksomheden telefonisk og eventuelt indhente supplerende oplysninger om formålet med besøget, ligesom styrelsen har mulighed for at indsamle information om en virksomhed via danske hjemmesider og opslagsværker. Endelig kan Udlændingestyrelsen i særlige tilfælde indkalde værten til et personligt møde.

Det kan også være relevant at forelægge en sag for Udlændingestyrelsen, hvis visumansøgeren tidligere har ansøgt om opholdstilladelse i Danmark, og der er behov for undersøgelse af opholdssagen. Udlændingestyrelsen har adgang til it-systemerne ESDH og Udlændingeregistret, som indeholder detaljerede oplysninger om sager vedrørende opholdstilladelse i Danmark, heriblandt oplysninger om ansøgningstype, ansøgningssted og -tidspunkt, afgørelser og begrundelse herfor samt eventuelle udrejsefrister.⁶⁸ Endvidere har Udlændingestyrelsen adgang til de fysiske opholdssager, der kan hentes fra et arkiv, hvis der er behov for en særligt grundig undersøgelse, f.eks. i sager om privatbesøg, hvor der er mistanke om, at der kunne foreligge et tvangsægteskab. Til sammenligning har repræsentationerne kun

⁶⁸ Sager vedrørende opholdstilladelse på baggrund af beskæftigelse henhører dog ikke under Udlændingestyrelsen, men under Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering. På dette område har Udlændingestyrelsen derfor kun adgang til de oplysninger, der fremgår af Udlændingeflytningssportalen, hvilket primært vil sige oplysninger om afgørelser. Det kan derfor i visse tilfælde være nødvendigt at indhente oplysninger om verserende sager fra Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering.

adgang til Udlændingeinformationsportalen, som indeholder oplysninger om endelige afgørelser i opholdssager.

Herudover indeholder Udlændingestyrelsens it-system, IVR-VIS, på visse områder mere detaljerede oplysninger end repræsentationernes system, UM-VIS. Dette gælder bl.a. for sager, hvor der skal gennemføres konsultation af sikkerhedsmyndigheder, idet der i IVR-VIS er adgang til at se selve konsultationsformularerne, mens UM-VIS alene viser resultatet af en konsultation ved hjælp af en farvet stjerne.

Som følge af Udlændingestyrelsens adgang til de ovennævnte oplysninger er der fastlagt særlige retningslinjer om forelæggelse af visse sagstyper, hvor oplysningerne generelt anses for væsentlige. Der er således udskilt nogle enkelte sagstyper, der altid skal forelægges for Udlændingestyrelsen, ligesom der er nogle områder, hvor repræsentationerne skal være særligt påpasselige ved vurderingen af, om der kan udstedes visum direkte på repræsentationen. Der gælder bl.a. særlige retningslinjer i visse sager, *hvor* der er en potentiel sikkerhedsrisiko, *hvor* der i øvrigt kan blive tale om udstedelse af nationalt begrænset visum, eller *hvor* der er en væsentlig immigrationsrisiko.

Langt de fleste visumansøgninger behandles af de danske repræsentationer uden forelæggelse for Udlændingestyrelsen. Kun ca. 10 % af ansøgningerne forelægges for Udlændingestyrelsen.⁶⁹

4.1.3. Behandling af visumansøgninger til andre Schengen-lande, hvor sagen behandles af en dansk repræsentation i medfør af en repræsentationsaftale

Danmark repræsenterer enkelte andre Schengen-lande på visumområdet i medfør af repræsentationsaftaler.

De danske repræsentationers kompetence ifølge disse aftaler er begrænset til at meddele visum på vegne af de andre lande, hvorimod de ikke kan meddele afslag på visum. Hvis repræsentationerne overvejer at give afslag, skal ansøgningen forelægges for det repræsenterede Schengen-lands relevante myndigheder, der herefter træffer beslutning om ansøgningen, jf. visumkodeksens artikel 8, stk. 2.

⁶⁹ I 2012 var andelen ca. 10 %.

Klage over afslag skal i sådanne tilfælde indgives til klagemyndighederne i det repræsenterede land, jf. visumkodeksens artikel 32, stk. 3.

4.1.4. Forslag fra den tværministerielle arbejdsgruppe om afslagskompetence

Regeringen nedsatte i marts 2012 en mindre tværministeriel arbejdsgruppe, der har anbefalet en delvis overdragelse af afslagskompetencen i visumsager til de danske repræsentationer, således at repræsentationerne fremover skal kunne meddele afslag i sager, hvor det er åbenlyst, at der ikke kan gives visum på grund af objektivt konstaterbare forhold (såkaldte straks-afgørelser).⁷⁰

Det var forudsat i arbejdsgruppens kommissorium, at eventuelle ændringer af organiseringen af visumområdet skulle kunne afholdes inden for de involverede ministeriers eksisterende økonomiske rammer.

Arbejdsgruppen om afslagskompetence fandt det ikke hensigtsmæssigt at lade Udenrigsministeriet overtage hele visumsystemet (DK-VIS), idet en sådan ændring ville forudsætte en større og meget omkostningsfuld omlægning af it-systemerne.

På den baggrund anbefalede arbejdsgruppen alene en delvis overdragelse af afslagskompetencen i sager, hvor der kan meddeles afslag på grund af objektivt konstaterbare forhold, og hvor der derfor ikke er behov for nærmere undersøgelser af sagen. Arbejdsgruppen vurderede, at denne model ville kunne gennemføres inden for de involverede ministeriers eksisterende økonomiske rammer. Omkostningerne er nærmere beskrevet nedenfor i afsnit 4.1.6.

4.1.5. Arbejdsgruppens overvejelser og anbefalinger

Arbejdsgruppen⁷¹ har overvejet en model, hvorefter repræsentationerne får afslagskompetence i videre omfang, således at repræsentationerne skal meddele et afslag på visum i de sager, som repræsentationerne i dag forelægger for Udlændingestyrelsen med henblik på afslag. Det kan f.eks. være sager, hvor repræsentationen vurderer, at der bør meddeles afslag under henvisning til immigrationsrisikoen, fordi ansøgeren har en begrænset tilknytning til hjemlandet.⁷² De sager, som repræsentationerne i dag forelægger med henblik på yderligere undersøgelser eller som følge af repræsentationernes begrænsede adgang til oplysninger om ansøgernes

⁷⁰ Jf. Rapport fra tværministeriel arbejdsgruppe om afslagskompetence i visumsager, juni 2012.

⁷¹ Arbejdsgruppen om revision af visumreglerne.

⁷² Der henvises i øvrigt til del II, afsnit 2.6.

opholdssager, vil derimod fortsat skulle forelægges for Udlændingestyrelsen, således at sagerne kan blive tilstrækkeligt oplyst, inden der træffes afgørelse.

Hvis en sådan ændring af kompetencefordelingen skal kunne gennemføres inden for de involverede ministeriers eksisterende økonomiske rammer, forudsætter det, at repræsentationerne ikke skal udføre flere eller større arbejdsopgaver end hidtil.

Da modellen indebærer, at repræsentationerne tildeles afslagskompetence i de sager, hvor de i dag ville forelægge sagen for Udlændingestyrelsen med en indstilling om afslag, vil modellen ikke medføre ændringer i forhold til alle de indledende sagsskridt, herunder oprettelse af sagen i det elektroniske visumsystem, indsamling af relevante dokumenter, verificering af dokumenter, interview med ansøgeren mv. Det er således først på det tidspunkt, hvor repræsentationen har vurderet, at der bør meddeles afslag, at sagsbehandlingen vil skulle foregå anderledes end i dag. Repræsentationerne vil efter modellen skulle meddele ansøgeren afslag i stedet for at forelægge sagen for Udlændingestyrelsen.

Efter den nuværende ordning forbereder repræsentationerne en sag inden forelæggelse for Udlændingestyrelsen ved at indscanne sagens dokumenter og angive årsagen til forelæggelsen i en tjekliste og et notat i UM-VIS.

Hvis repræsentationerne skal meddele afslag, vil det være en forudsætning, at afgørelsen i sagen kan udfærdiges på en så enkel måde, at repræsentationerne ikke pålægges en større arbejdsbyrde end i dag.

Arbejdsgruppen har på den baggrund overvejet, om repræsentationerne bør have mulighed for at meddele afslag alene ved brug af den standardformular med et afkrydsningsskema, som fremgår af visumkodeksens bilag VI, og som skal anvendes ved afslag ifølge visumkodeksen. Repræsentationerne vil i så fald ikke skulle skrive en egentlig afgørelse, men blot udfylde afkrydsningsskemaet og sende sagen til Udlændingestyrelsen, hvor de i dag ville have forelagt sagen med henblik på, at Udlændingestyrelsen skulle meddele afslag. Standardformularen anvendes i dag af en række andre Schengen-landes repræsentationer som fyldestgørende begrundelse for afslag på visum til Schengen-området, herunder af Schweiz, Spanien, Estland, Letland og Litauen.

Modellen vil kunne gennemføres uden større omlægninger af it-systemerne, idet der alene vil være behov for de samme – begrænsede – ændringer, som hvis repræsentationerne får

kompetence til at meddele afslag i sager, hvor det er åbenlyst, at der ikke kan gives visum på grund af objektivt konstaterbare forhold (såkaldte straks-afgørelser).⁷³

Efter arbejdsgruppens opfattelse vil den skitserede model medføre en kortere sagsbehandlingstid i de omfattede sager, idet sagsbehandlingen i første instans vil blive afsluttet på tidspunktet for repræsentationernes afgørelse, dvs. på det tidspunkt, hvor sagerne i dag forelægges for Udlændingestyrelsen med henblik på fornyet vurdering af sagen.

Samtidig vil det danske visumsystem i højere grad komme til at ligne systemet i de øvrige Schengen-lande, hvilket bl.a. kan blive en fordel i forbindelse med indgåelse af fremtidige repræsentationsaftaler. Således har flere lande tilkendegivet, at der vil være større fordele ved at indgå repræsentationsaftaler med Danmark, hvis der er mulighed for at indgå gensidige aftaler, hvor Danmark også repræsenterer de andre lande på visse lokaliteter, og navnlig hvis de danske repræsentationer har kompetence til at færdigbehandle sagerne uden forelæggelse for de andre landes myndigheder – også hvis der skal meddeles afslag.

Modellen indebærer desuden, at langt de fleste visumansøgere vil modtage svar på deres ansøgning fra den samme myndighed, som har modtaget ansøgningen, hvilket må antages at få proceduren til at fremstå mindre bureaukratisk end i dag. Afslag, der meddeles ved brug af standardformularen fra visumkodeksens bilag VI vil endvidere blive tilgængelige på en række forskellige sprog.

På den anden side vil anvendelsen af standardformularen selvsagt indebære, at ansøgere, der får afslag på deres ansøgning om visum, modtager en mindre udførlig afgørelse end i dag, idet afkrydsningsskemaet i formularen alene indeholder en liste over de afslagsgrunde, der er nævnt i visumkodeksens artikel 32, samt en klagevejledning. Afgørelsen vil derimod ikke omfatte en sagsfremstilling eller en konkret begrundelse med angivelse af de retsregler og hovedhensyn, der danner grundlaget for afgørelsen. Ved anvendelse af denne form for afgørelse vil myndighederne derfor ikke fuldt ud opfylde begrundelsespligten efter forvaltningslovens § 24. Den skitserede model vil derfor forudsætte, at de omhandlede afgørelser om visum undtages fra forvaltningslovens begrundelseskrav.

Hensynet til ansøgernes retssikkerhed vil dog kunne tilgodeses, hvis der indføres en ordning, hvorefter repræsentationernes afgørelser om afslag anses for påklaget ex officio, idet ansøgerne

⁷³ Således som allerede foreslået af den tværministerielle arbejdsgruppe om afslagskompetence i visumsager, se afsnit 4.1.4 ovenfor.

i så fald vil modtage en afgørelse, der opfylder de sædvanlige begrundelseskrav, hvis afgørelsen stadfæstes af Udlændingestyrelsen som klageinstans.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at Udlændingestyrelsen bør være klageinstans i sådanne sager, og at Justitsministeriet alene bør være klageinstans i forhold til de sager, hvor det er Udlændingestyrelsen, der har truffet afgørelse i første instans.⁷⁴

Et sådant delt klagesystem kendes fra Norge, hvor repræsentationerne både har kompetence til at meddele tilladelser og afslag i visumsager, og hvor det kun er et begrænset antal sager, der indsendes til Udlændingedirektoratet til afgørelse i første instans. Repræsentationernes afslag på visum kan efter den norske model påklages til Udlændingedirektoratet, mens de afgørelser, der træffes af Udlændingedirektoratet i første instans, kan påklages til Udlændingenævnet.

En omlægning af kompetencen i overensstemmelse med de ovenstående betragtninger vil forudsætte, at der udarbejdes generelle retningslinjer for sagsbehandlingen ved repræsentationerne og i Udlændingestyrelsen, f.eks. i form af en bekendtgørelse, som også anbefalet af arbejdsgruppen ovenfor i afsnit 2.3.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at det vil være hensigtsmæssigt at indføre en model som den ovenfor skitserede, der bl.a. vil medføre kortere sagsbehandling og en procedure, der fremstår mindre bureaukratisk.

Endvidere vil modellen kunne forbedre mulighederne for at indgå gensidige repræsentationsaftaler med lande, der ønsker at give Danmark afslagskompetence i forbindelse med aftalen.

De medlemmer i arbejdsgruppen, der repræsenterer rejsebranchen, har dog tilkendegivet, at de ville have foretrukket, at repræsentationerne blev tildelt generel afslagskompetence, hvis dette havde været muligt inden for de økonomiske rammer.

4.1.6. Økonomiske konsekvenser af forslaget

Arbejdsgruppen om afslagskompetence indhentede i juni 2012 et overslag over nødvendige udgifter til omlægning af it-systemerne ved delvis overdragelse af afslagskompetence til de danske repræsentationer.

⁷⁴ Dette vil gælde, uanset om der er tale om en ansøgning om visum til Danmark eller en ansøgning om visum til et andet Schengen-land indgivet via en dansk repræsentation i medfør af en repræsentationsaftale.

Det var i den forbindelse forudsat, at de danske repræsentationer teknisk set skulle have mulighed for at meddele afslag, at Udlændingestyrelsen skulle yde rådgivning til repræsentationerne og bistå dem i forbindelse med indhentelse af oplysninger fra registre, der ikke kan tilgås via UM-VIS, og at klagesager fortsat skulle behandles af Justitsministeriet.

Under disse forudsætninger anslog Kriminalforsorgens IT-Kontor, at der skulle afsættes omkring 1,5 mio. kr. til brug for tilpasninger af IVR-VIS, og Udenrigsministeriet anslog, at der skulle afsættes omkring 500.000 kr. til ændringer af UM-VIS. Kriminalforsorgen oplyste desuden, at der måtte forventes en implementeringshorisont på mindst 9 måneder.

Den nu foreslåede model vil i det væsentlige forudsætte de samme it-mæssige ændringer som den model, der blev foreslået af arbejdsgruppen om afslagskompetence. Dog vil en gennemførelse af forslaget om, at Udlændingestyrelsen både skal fungere som klageinstans for repræsentationernes afgørelser og som første instans i forelagte sager, forudsætte yderligere justeringer af IVR-VIS af hensyn til mulighederne for effektiv sagsstyring.

Samlet set vurderes det, at en gennemførelse af forslaget vil indebære udgifter til tilpasning af it-systemerne i Justitsministeriet og Udenrigsministeriet i størrelsesordenen 4 mio. kr. Udgifterne vil blive afholdt inden for de respektive ministeriers eksisterende økonomiske rammer.

4.2. Repræsentationsaftaler

Som anført i del II, afsnit 2.1, er de danske repræsentationer (ambassader og generalkonsulater) bemyndiget til at udstede Schengen-visum.

Da Danmark ikke har en viseringsbemyndiget repræsentation i alle de tredjelande, hvis statsborgere er visumpligtige for at indrejse i Schengen-området, har Danmark indgået repræsentationsaftaler med andre Schengen-lande, som indebærer, at de pågældende Schengen-lande får kompetence til at modtage og behandle visumansøgninger på Danmarks vegne i en række lande/områder, således at der også er mulighed for at ansøge om visum med Danmark som hoveddestination på steder, hvor Danmark ikke selv har en viseringsbemyndiget repræsentation.

Nogle af repræsentationsaftalerne er imidlertid blevet opsagt eller suspenderet i løbet af de seneste år. Det skyldes dels, at Danmark kræver konsultation af de danske myndigheder med

ansvar for sikkerhed inden udstedelse af visum i visse sager, dels at det indtil 15. maj 2012 ikke var muligt at give andre landes repræsentationer afslagskompetence.

De opsagte/suspenderede repræsentationsaftaler har medført, at nogle ansøgere må rejse meget langt – i visse tilfælde til andre lande – for at indgive ansøgninger om visum med Danmark som hoveddestination.

4.2.1. Gældende regler om repræsentationsaftaler og konsultationer af myndigheder med ansvar for sikkerhed

Visumkodeksens regler om repræsentationsaftaler og konsultation af myndigheder med ansvar for sikkerhed

Det fremgår af præamblen til visumkodeksen (4. betragtning), at Schengen-landene med henblik på visumudstedelse bør være til stede eller repræsenteret i alle lande, hvis statsborgere er visumpligtige.

Det følger i forlængelse heraf af visumkodeksens artikel 8, at Schengen-landene kan indgå repræsentationsaftaler, således at et land bliver repræsenteret helt eller delvist af et andet land i visumanliggender.

Ifølge visumkodeksens artikel 8, stk. 2, er udgangspunktet, at det repræsenterende land alene tildeles kompetence til at meddele visum, hvis betingelserne herfor er opfyldt, men ikke til at meddele afslag på visum. Hvis det repræsenterende Schengen-land vurderer, at der bør meddeles afslag på visum, forelægges ansøgningen for det repræsenterede lands relevante myndigheder, der herefter træffer den endelige beslutning om, hvorvidt ansøgningen skal afslås.

Efter visumkodeksens artikel 8, stk. 4, litra d, er det også muligt at indgå en repræsentationsaftale, hvor det repræsenterende Schengen-land både bemyndiges til at meddele visum og til at meddele afslag på visum.

Ifølge visumkodeksens artikel 8, stk. 4, litra c, kan det i forbindelse med en repræsentationsaftale aftales, at den repræsenterende medlemsstat skal videresende ansøgninger fra bestemte kategorier af tredjelandstatsborgere til den repræsenterede medlemsstats centrale myndigheder med henblik på forudgående høring som fastsat i artikel 22.

Efter artikel 22, stk. 1, kan et Schengen-land således kræve, at andre Schengen-landes myndigheder hører dens centrale myndigheder under behandlingen af visumansøgninger indgivet af statsborgere fra specifikke tredjelande eller specifikke kategorier af disse statsborgere, forinden der eventuelt udstedes visum.

Såfremt de relevante myndigheder i forbindelse med en konsultation vurderer, at ansøgeren må anses for at udgøre en trussel mod nogen af Schengen-landenes offentlige orden, indre sikkerhed eller internationale forbindelser, vil der blive fremsat indsigelser mod udstedelse af visum. I sådanne tilfælde skal der som absolut udgangspunkt meddeles afslag på visum. Det følger således af visumkodeksens artikel 32, stk. 1, litra a, vi), at der skal meddeles afslag på en ansøgning om Schengen-visum, hvis ansøgeren anses for at udgøre en trussel mod nogen af Schengen-landenes offentlige orden, indre sikkerhed, folkesundhed eller internationale forbindelser.⁷⁵

Danske regler om repræsentationsaftaler og konsultation af myndigheder med ansvar for sikkerhed

Efter udlændingelovens § 47, stk. 2, kan Justitsministeriet bemyndige Udenrigsministeriet til at indgå repræsentationsaftaler med andre Schengen-lande i overensstemmelse med visumkodeksens artikel 8. Ved en ændring af bestemmelsen blev der med virkning fra den 15. maj 2012 skabt mulighed for, at andre landes repræsentationer kan tildeles afslagskompetence, når de repræsenterer Danmark på visumområdet, jf. lov nr. 418 af 12. maj 2012.

I sager, hvor en visumansøgning er indgivet via et andet Schengen-lands repræsentation på baggrund af en repræsentationsaftale, foretager den udenlandske repræsentation den indledende vurdering af, om der kan meddeles visum. Vurderingen heraf foretages på grundlag af reglerne i visumkodeksen, visumhåndbogen og det repræsenterende Schengen-lands nationale regler og praksis.

Hvis det repræsenterende Schengen-land vurderer, at der ikke kan meddeles visum, afhænger det videre forløb af, om det pågældende land er tildelt afslagskompetence i repræsentationsaftalen med Danmark.

⁷⁵ Dog kan der undtagelsesvist meddeles nationalt begrænset visum (VLTV), hvis det visumudstedende land finder det nødvendigt af humanitære grunde, af hensyn til nationale interesser eller på grund af internationale forpligtelser, jf. visumkodeksens artikel 25, stk. 1, litra a.

Hvis det repræsenterende Schengen-land har afslagskompetence, færdigbehandler repræsentationen sagen ud fra det pågældende lands egne regler, og en eventuel klage over afgørelsen skal indgives til klageinstansen i det pågældende land.

Hvis det repræsenterende land derimod kun har kompetence til at meddele visum – men ikke afslagskompetence – forelægges ansøgningen for Udlændingestyrelsen i Danmark, som herefter træffer afgørelse i sagen. I disse sager vil en eventuel klage skulle indgives til Justitsministeriet.

I overensstemmelse med visumkodeksen følger det af udlændingebekendtgørelsens § 16, stk. 5, at der ved behandlingen af visumsager skal foretages en vurdering af, om ansøgeren udgør en trussel mod Schengen-landenes offentlige orden, forhold til fremmede magter eller nationale sikkerhed eller sundhed.

Til brug for denne sikkerhedsmæssige vurdering kan der gennemføres en konsultation af de centrale myndigheder med ansvar for sikkerhed. I Danmark er det Politiets Efterretningstjeneste (PET), der bliver konsulteret i de relevante sager.

De tredjelande, hvis statsborgere skal i konsultation, forinden der kan udstedes visum, anføres enten på den såkaldte Nationale Liste eller på den såkaldte EU-liste.

Den Nationale Liste omfatter for Danmarks vedkommende de tredjelande, hvis statsborgere skal i konsultation hos PET, hvis de ansøger om visum med henblik på indrejse i netop Danmark. Kravet om konsultation i henhold til den Nationale Liste kan både være relevant i sager, som behandles af de danske myndigheder, og i sager, som behandles af andre Schengen-lande i medfør af en repræsentationsaftale med Danmark.

Hvis sagen behandles af de danske myndigheder, hører spørgsmålet om konsultation under Danmarks nationale kompetence, og der er i udlændingebekendtgørelsens § 16, stk. 4, indsat hjemmel til, at udlændingemyndighederne kan gennemføre konsultation af PET.

Hvis sagen behandles af et andet Schengen-land, som behandler visumansøgninger til Danmark i medfør af en repræsentationsaftale, forudsætter kravet om konsultation i henhold til visumkodeksens artikel 22, at der er indgået aftale herom i forbindelse med repræsentationsaftalen, jf. visumkodeksens artikel 8, stk. 4, litra c.

EU-listen omfatter de tredjelande, hvis statsborgere skal i konsultation, uanset hvilket land der behandler ansøgningen, og uanset hvilket land ansøgeren har oplyst som sin destination. EU-listen er offentligt tilgængelig i en form, der alene indeholder en oversigt over de omfattede lande.

Oplysninger om, hvilke lande der er opført på den Nationale Liste, og oplysninger om, hvilke lande der ønsker at blive konsulteret om de enkelte nationaliteter på EU-listen, er klassificeret ”restreint” (til tjenestebrug).

4.2.2. Særligt om problemerne med opsagte/suspendedede repræsentationsaftaler

Danmark har som nævnt valgt at lade sig repræsentere af andre Schengen-lande i visumanliggender i en række lande/områder, således at der også er mulighed for at ansøge om visum på steder, hvor Danmark ikke selv har en viseringsbemyndiget repræsentation.

Langt de fleste af Danmarks repræsentationsaftaler fungerer godt, men nogle aftaler er i løbet af de seneste år blevet opsagt eller suspenderet. Dette skyldes dels Danmarks krav om sikkerhedsmæssige konsultationer i henhold til den Nationale Liste, dels at det hidtil ikke har været muligt at give andre Schengen-landes repræsentationer afslagskompetence.

Med virkning fra den 15. maj 2012 blev der ved en ændring af udlændingeloven skabt mulighed for, at andre landes repræsentationer kan tildeles afslagskompetence, når de repræsenterer Danmark på visumområdet. De andre Schengen-landes ønske om at få afslagskompetence giver således ikke længere anledning til problemer.

Det danske krav om nationale konsultationer er i overensstemmelse med reglerne i visumkodeksen, men Schengen-landene har mulighed for at nægte at indgå repræsentationsaftaler, hvis de ikke ønsker eller ikke er i stand til at imødekomme et sådant konsultationskrav, hvilket flere Schengen-lande har tilkendegivet, at de ikke kan.⁷⁶ Kravet om nationale konsultationer skyldes sikkerhedsmæssige overvejelser, og der kan derfor være konsultationskrav, som ikke kan opgives for at gøre det lettere at indgå/opretholde repræsentationsaftaler.

De Schengen-lande, hvor der er eller har været problemer med repræsentationsaftalerne, er Østrig, Finland, Tyskland, Frankrig og Nederlandene.

⁷⁶ Det gælder bl.a. for Spanien, Italien og Tjekkiet, der alle har oplyst, at de ikke kan foretage de nationale danske høringer.

I april 2010 opsagde Østrig to aftaler under henvisning til, at Danmark ikke kunne give Østrig afslagskompetence, og Østrig har efterfølgende oplyst, at Østrig heller ikke har mulighed for at gennemføre de danske sikkerhedsmæssige konsultationer. Sidstnævnte betyder, at der ikke aktuelt er udsigt til, at repræsentationsaftalerne med Østrig vil kunne genoptages.

I august og september 2011 suspenderede Danmark aftalerne med Tyskland (13 lokaliteter) og Finland (3 lokaliteter), idet Tyskland og Finland af tekniske årsager ikke er/var i stand til at foretage konsultation af Danmark. Aftalerne med Finland blev genoptaget den 16. april 2012, idet Finland har genetableret muligheden for at foretage nationale konsultationer. Tyskland har under et møde den 11. maj 2012 oplyst, at Tyskland først forventer at have tilrettet deres tekniske systemer, så de kan gennemføre nationale konsultationer af Danmark, omkring den 1. juni 2013, og at Tyskland derfor først vil have mulighed for at genoptage de danske repræsentationsaftaler på dette tidspunkt.

Den 1. januar 2012 opsagde Frankrig repræsentationsaftalerne med Danmark (12 lokaliteter) under henvisning til, at Danmark ikke kunne give Frankrig afslagskompetence, og fordi Frankrig ikke ønskede at varetage administrationen af de nationale konsultationer. Nogle af repræsentationsaftalerne med Frankrig er senere blevet genoptaget, men der er ikke aktuelt udsigt til, at de øvrige aftaler med Frankrig vil kunne genoptages.

Nederlandene har tidligere tilkendegivet, at de overvejede at opsigte repræsentationsaftalerne med Danmark på grund af den manglende afslagskompetence, men dette blev ikke aktuelt som følge af ændringen af udlændingeloven i maj 2012, som gjorde det muligt at imødekomme ønsket om afslagskompetence.

Udenrigsministeriet er efter aftale med Justitsministeriet i færd med at forhandle med en række andre Schengen-lande om muligheden for at indgå nye repræsentationsaftaler på de lokaliteter, hvor Frankrig og Østrig tidligere har repræsenteret Danmark. Endvidere arbejdes der intensivt for at indgå aftaler med andre Schengen-lande, der er repræsenterede i de lande, hvor Tyskland tidligere har repræsenteret Danmark.

Der er i løbet af sommeren 2012 indgået nye aftaler med Ungarn og Litauen, ligesom Danmark aktuelt er ved at indgå nye aftaler med Polen.

En geografisk oversigt over de områder, hvor Danmark tidligere har været repræsenteret, og hvor de danske myndigheder arbejder for at indgå repræsentationsaftaler, vedlægges som bilag 5 til rapporten.

4.2.3. Samarbejde med eksterne tjenesteydere (outsourcing)

Visumkodeksens regler om samarbejde med eksterne tjenesteydere (outsourcing)

Visumkodeksens artikel 43 gør det muligt for Schengen-landene at indgå et samarbejde med eksterne tjenesteydere (outsourcing-bureauer) om at udføre dele af visumsagsbehandlingen.

En ekstern tjenesteyder kan udpeges til at udføre en eller flere af følgende opgaver:

- a) At formidle generelle oplysninger om visumkrav og ansøgningskemaer,
- b) at informere ansøgeren om de krævede bilag på grundlag af en checkliste,
- c) at indsamle oplysninger og ansøgninger (herunder indsamling af biometriske data) og fremsende ansøgningen til konsulatet,
- d) at modtage visumgebyret,
- e) at forvalte aftaler om personligt fremmøde på konsulatet eller hos den eksterne tjenesteyder, og/eller
- f) at indsamle rejsedokumenterne, herunder underretning om afslag, hvis det er relevant, fra konsulatet og sende dem tilbage til ansøgeren.

Behandlingen af visumansøgninger, interview (hvis nødvendigt), beslutningen i forbindelse med ansøgninger og udskrift og påsætning af visummærkater udføres udelukkende af repræsentationerne, ligesom adgangen til Schengen-landenes visumsystem, C-VIS, er forbeholdt behørigt bemyndigede medarbejdere på repræsentationerne.

Samarbejdet med en ekstern tjenesteyder skal ske i overensstemmelse med bestemmelserne i visumkodeksens artikel 43 og begrænser eller udelukker ikke et ansvar, der måtte følge af den eller de pågældende medlemsstaters nationale lovgivning.

Udenrigsministeriets brug af outsourcing

På grund af et stigende antal visumansøgninger og dermed forbundne plads-, ressource- og sikkerhedsproblemer på repræsentationerne besluttede Udenrigsministeriet i 2008 at iværksætte to pilotforsøg med outsourcing af modtagelse og klargøring af visumansøgninger i henholdsvis Indien (ambassaden i New Delhi) og Rusland (ambassaden i Moskva samt konsulatet i Skt. Petersborg).

I november 2008 gennemførte Udenrigsministeriet en evaluering af disse pilotforsøg med henblik på at vurdere de opnåede resultater og udarbejde en anbefaling om det videre forløb. Resultatet af evalueringen var entydigt positivt, og Udenrigsministeriet besluttede at udvide anvendelsen af outsourcing til flere lande og gøre den permanent.

I december 2009 og januar 2010 indgik Udenrigsministeriet i alt 16 rammeaftaler med outsourcing-virksomhederne VFS og TLSContact vedr. "outsourcing of receipt of applications for visa and residence/work permits and preliminary tasks". Tildelingen af rammeaftalerne er sket på baggrund af et gennemført EU-udbud. Kontrakterne med henholdsvis VFS og TLSContact løber frem til udgangen af juni 2013. Udenrigsministeriet har aktuelt samarbejdsaftaler i 43 byer fordelt på 14 lande.

På grundlag af en positiv tilbagemelding fra de danske repræsentationer efter et treårigt samarbejde med outsourcing-virksomhederne – og ikke mindst fordi ansøgerne oplever en bedre service som følge af outsourcingen – har Udenrigsministeriet besluttet at udvide anvendelsen af outsourcing. Der gennemføres derfor et EU-udbud i foråret 2013, som forudses at ville medføre en udvidelse af dækningen fra de nuværende 14 lande til ca. 45 lande.

4.2.4. Arbejdsgruppens overvejelser og anbefalinger

Efter arbejdsgruppens opfattelse er det af stor betydning for Danmarks muligheder for samhandel med lande, hvis statsborgere er visumpligtige for at indrejse i Schengen-området, at der er let adgang til at ansøge om visum med Danmark som hoveddestination.

Visumpligtige udlændinge, der ikke har mulighed for at søge om et Schengen-visum med Danmark som hoveddestination inden for en rimelig geografisk afstand til deres bopæl, må antages at ville være tilbøjelige til – om muligt – at tilrettelægge deres rejse således, at et andet Schengen-land, hvortil der kan søges om visum inden for en rimelig afstand, bliver hoveddestination på rejsen. Det er endvidere anført i arbejdsgruppen, at de begrænsninger for at søge om et visum med Danmark som hoveddestination, som opsigelsen af en række repræsentationsaftaler medførte, kan have givet Danmark et image som et land, hvortil det er vanskeligt at opnå visum. Et sådant image vil bl.a. kunne have betydning for, om internationale konferencer mv. med deltagelse af visumpligtige udlændinge afholdes her i landet eller i andre lande.

Arbejdsgruppen anser det derfor for vigtigt, at myndighederne fortsætter arbejdet med at genetablere og/eller erstatte de opsagte/suspendederede repræsentationsaftaler.

Herudover anbefaler arbejdsgruppen, at outsourcing-bureauer anvendes på lokaliteter, hvor der ikke er udsigt til genetablering af en tidligere repræsentationsaftale.

De medlemmer i arbejdsgruppen, der repræsenterer rejsebranchen, har tilkendegivet, at de gerne så, at Danmark helt undlod at stille krav om nationale konsultationer og i stedet indmeldte relevante persongrupper på EU-listen.

5. Myter og misforståelser om dansk visumpraksis

Ifølge arbejdsgruppens kommissorium skal arbejdsgruppen bl.a. vurdere, om der i enkelte lande eller brancher måtte være myter eller misforståelser om mulighederne for at opnå forretnings- eller turistvisum til Danmark.

For at belyse dette spørgsmål har arbejdsgruppen gennemført en høring af 17 udvalgte danske ambassader i udlandet.⁷⁷ Ambassaderne har i forbindelse med høringen indhentet oplysninger fra lokale netværk, rejsebranchen, outsourcing-centre og erhvervskunder.

Arbejdsgruppen har endvidere drøftet dansk visumpraksis på Den Danske Ambassade i Moskva med en række repræsentanter fra forskellige erhvervsorganisationer, rejsebureauer mv., der har erfaring med at indhente visum til Danmark for russiske statsborgere.

Endelig har arbejdsgruppen modtaget en præsentation fra VisitDenmark om opfattelsen af Danmark i en række potentielle turistlande.⁷⁸ Præsentationen er et sammendrag af bidrag fra VisitDenmarks markedschefer i de pågældende lande, hvori de har anført de positive og negative aspekter, som efter deres opfattelse kan få potentielle turister til at til- eller fravælge Danmark som turistmål. Præsentationen vedrører navnlig lande, hvis statsborgere ikke er visumpligtige ved indrejse i Danmark, og kan derfor primært bidrage til at belyse, hvilke andre faktorer end den danske visumpraksis, der kan være af betydning for til- eller fravalget af Danmark.

⁷⁷ Høringen blev sendt til de danske ambassader i følgende lande: Iran, Pakistan, Egypten, Rusland, Kina, Indien, Ukraine, Tyrkiet, Vietnam, Thailand, Nepal, Sydafrika, Saudi Arabien, Indonesien, Singapore, Storbritannien og USA.

⁷⁸ Oplægget "Danmarks fodaftryk i udlandet" vedrører holdningen til Danmark i følgende lande: Norge, Sverige, Storbritannien, Nederlandene, Frankrig, Italien, USA, Rusland, Japan og Kina.

5.1. Danmarks image som et mere eller mindre tilgængeligt land

I forbindelse med høringen af de danske ambassader i udlandet har størstedelen af de adspurgte ambassader tilkendegivet, at det er deres vurdering, at Danmark har et godt image på visumområdet.

Ifølge ambassaderne opfattes Danmark således generelt som et turistvenligt land, hvor man forholdsvis let kan opnå visum inden for en rimelig tid. Visumsystemet opleves heller ikke som en barriere af udenlandske virksomheder, der overvejer at investere i Danmark.

Ambassaderne har endvidere bemærket, at de omstændigheder, der påvirker fravalget af Danmark som rejsemål, oftest er forhold, som ikke vedrører visumområdet eller dansk lovgivning i øvrigt. Ambassaderne har således anført, at Danmark bl.a. bliver fravalgt som rejsemål på grund af højt prisniveau, sprogbarriere, dårlige flyforbindelser og/eller afstand. Der er dog flere steder en mærkbar forøget interesse for Danmark, hvilket har medført et stigende antal ansøgninger om turistvisum. Ifølge ambassaderne kan den stigende interesse for Danmark bl.a. skyldes danske tv-programmers succes i udlandet, anerkendelse af dansk/nordisk mad, interesse for dansk design samt besøg fra Kongehuset.

I Iran og Pakistan peger ambassaderne dog på, at personer fra disse lande i høj grad forbinder Danmark med sagen om Muhammed-tegningerne, og at det påvirker deres opfattelse af Danmark som et mindre tilgængeligt land.

I præsentationen fra VisitDenmark, hvor VisitDenmark har anført de positive og negative aspekter, der ifølge markedscheferne i udlandet kan få potentielle turister til at til- eller fravælge Danmark som turistmål, nævnes visumreglerne kun som et relevant negativt aspekt i Storbritannien.⁷⁹

Tilbagemeldingerne fra de fjernere beliggende lande – herunder de visumpligtige lande Kina og Rusland – tyder på, at generelle samfundsmæssige og geografiske forhold er af langt større betydning for Danmarks image. Alle de fjernere liggende lande har peget på det høje prisniveau som et negativt aspekt ved Danmark, og flere lande har peget på det kolde og mørke klima. Herudover er det bl.a. anført, at Danmark har for få historiske attraktioner, at turistsæsonen er

⁷⁹ Da statsborgere fra Storbritannien er visumfri ved indrejse i Danmark, må henvisningen til ”strenge visumregler” i øvrigt antages at være relateret til tredjelandstatsborgere, som har opholdstilladelse i Storbritannien. For denne persongruppe kan der være særlige problemer knyttet til at få visum som følge af de danske krav til tilbagerejsetilladelsers gyldighed. Denne problemstilling er beskrevet nærmere i del IV, afsnit 4.2.

kort, at serviceniveauet er lavt, og at der ikke findes tilstrækkelig information om Danmark som turistmål på andre sprog.

I præsentationen er der dog også fremhævet en række positive aspekter ved Danmark, der ligeledes vedrører generelle forhold snarere end forhold relateret til visumreglerne. Det nævnes således i flere lande, at danskerne er kendt som verdens lykkeligste folk, og Danmark fremhæves bl.a. for en god miljøpolitik, mange cykler, dansk gastronomi og dansk design.

5.2. Myter og misforståelser om dansk visumpraksis

I forbindelse med høringen af de danske ambassader har ambassaderne oplyst, at der er mange myter om Danmark, og at ambassaderne løbende forsøger at imødegå myter på visumområdet ved at vejlede om reglerne.

Også på arbejdsgruppens møde med repræsentanter for forskellige erhvervsorganisationer, rejsebureauer mv. på Den Danske Ambassade i Moskva gav flere interessenter udtryk for, at det er meget vigtigt til stadighed at informere om mulighederne for at få visum til Danmark, idet der ellers let kan opstå myter om, at det er vanskeligt at få visum til Danmark.

5.2.1. Eksempler på mulige årsager til mytedannelse

Myten om, at Danmark har en restriktiv visumpraksis

Repræsentanter for rejsebranchen har anført, at mange udlændinge opfatter Danmark som et ”lukket” land for turister.

Reelt viser sammenligningen med Norge, Sverige, Finland, Østrig, Schweiz, Nederlandene og Spanien, at Danmark har en relativt lav afslagsprocent for visumansøgninger sammenlignet med de andre lande. I 2011 var det således kun Finland, der havde en lavere afslagsprocent end Danmark, hvilket skyldtes, at Finland modtog et meget stort antal besøgende fra nabolandet Rusland.⁸⁰

Der er derfor ikke noget, der tyder på, at den danske visumpraksis skulle være mere restriktiv end praksis i de andre Schengen-lande.

⁸⁰ Oplysningerne om afslagsprocenten i forskellige lande er gennemgået nærmere i del III, afsnit 1.

Hvis Danmark – trods den lave afslagsprocent – ikke har et entydigt image som et tilgængeligt land for turister, kan der efter arbejdsgruppens opfattelse være flere indbyrdes uafhængige årsager hertil.

Det er anført i arbejdsgruppen, at mange udlændinge opfatter Danmark som et ”lukket” land for turister, bl.a. fordi udenlandske mediers omtale af dansk visumpraksis – og navnlig af den danske landegruppeinddeling⁸¹ – kan efterlade potentielle turister med en opfattelse af, at de uanset deres personlige forhold ikke er velkomne i Danmark, allerede fordi de kommer fra et bestemt land.

Det er endvidere anført, at det danske visumsystem af mange opleves som bureaukratisk som følge af kompetencefordelingen mellem repræsentationerne i udlandet og Udlændingestyrelsen i Danmark. Det er således anført, at visumansøgere kan opleve det som ulogisk og uigennemskueligt, at en ansøgning skal indgives til én myndighed, mens et eventuelt afslag meddeles af en anden myndighed, som ansøgeren ikke har været i direkte kontakt med.

Ambassaderne har fremhævet, at både visumansøgere og danske virksomheder tilsyneladende har vanskeligt ved at skelne mellem visum og opholdstilladelser, hvilket kan give et negativt billede af den danske visumadministration. Proceduren for at få en opholdstilladelse har ry for at være langvarig og besværlig og har for nyligt været omtalt i både dansk presse og internationale medier. En sådan negativ omtale kan selvsagt hurtigt skabe en opfattelse af Danmark som værende et svært tilgængeligt land med omstændelige sagsbehandlingsprocedurer.

I VisitDenmarks præsentation om opfattelsen af Danmark i en række potentielle turistlande har markedscheferne anført, at Danmark opfattes som et fremmedfjendsk land i Norge, Sverige og Storbritannien, hvorimod det ikke er anført som et negativt aspekt ved Danmark i besvarelserne fra markedscheferne i de fjernere beliggende lande, hvis statsborgere er visumpligtige.

At en negativ opfattelse af de danske regler på opholdsområdet kan påvirke opfattelsen af visumsystemet, blev derimod bekræftet på arbejdsgruppens møde i Moskva med en række repræsentanter fra erhvervslivet og rejsebranchen. Som et eksempel på besværlig administration på visumområdet blev der således bl.a. rejst kritik af sagsbehandlingstiden ved behandlingen af ansøgninger om opholdstilladelse.

⁸¹ Om landegruppeinddelingen, se del II, afsnit 2.3.

På arbejdsgruppens møde med repræsentanter fra erhvervslivet og rejsebranchen på Den Danske Ambassade i Moskva blev konkrete afslag på visum, som de pågældende havde kendskab til enten direkte eller gennem referater i pressen, fremhævet som udtryk for dansk visumpraksis.

Efter arbejdsgruppens opfattelse vil konkrete afgørelser navnlig kunne bidrage til mytedannelser, hvis de kan opfattes som ubegrundede eller uproportionale.

5.2.2. Eksempler på myter og misforståelser

Myten om, at Danmark har en lang sagsbehandlingstid for ansøgninger om visum til turistbesøg

De danske myndigheder havde for nogle år siden en lang sagsbehandlingstid på visumområdet, og efter arbejdsgruppens opfattelse kan det ikke udelukkes, at tidligere tiders lange ventetider stadig præger Danmarks image. Det er i så fald ikke lykkedes at sende et tilstrækkeligt klart budskab om, at sagsbehandlingstiden i dag er meget kortere end tidligere – og fuldt ud på niveau med andre Schengen-landes sagsbehandlingstid.

Sammenlignet med en række andre Schengen-lande er de danske myndigheders sagsbehandlingstid på visumområdet således ganske kort. Som det fremgår af del III, afsnit 1, havde de danske myndigheder i 2011 en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på 7 dage for ansøgninger om visum til turistbesøg, hvilket var en kortere sagsbehandlingstid end myndighederne i Finland, Norge og Nederlandene. Sagsbehandlingstiden ved de danske myndigheder er desuden faldet betydeligt det seneste år, og den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for ansøgninger om visum til turistbesøg var i 2012 faldet til 5 dage.

Konkrete misforståelser om dansk visumpraksis

På forretningsområdet er det bl.a. anført i arbejdsgruppen, at det skulle være vanskeligt for en udenlandsk forretningsrejsende at få visum til en medfølgende ægtefælle, som ønsker at rejse med til Danmark i forbindelse med en forretningsrejse, samt at udlændinge, som er udstationeret i Danmark i forbindelse med ansættelse ved en FN-institution, har oplevet problemer med at få visum til deres familiemedlemmer, når de har ønsket at få familiebesøg under udstationeringen.

Efter praksis meddeles der visum til såvel medfølgende ægtefæller på forretningsrejser som familiemedlemmer til udstationerede FN-ansatte i Danmark, medmindre der foreligger konkrete oplysninger, som indikerer en høj grad af risiko for, at de pågældende vil benytte et eventuelt visumophold til at tage fast eller længerevarende ophold i Danmark eller et andet Schengen-land.

Under arbejdsgruppens møde med repræsentanter for erhvervslivet på Den Danske Ambassade i Moskva blev det anført, at danske myndigheder har en restriktiv praksis ved udstedelse af flerårige visa, idet myndighederne udsteder visum gældende for kun 90 dage inden for en gyldighedsperiode på 3 år. Denne kritik er udtryk for en misforståelse af et visums gyldighed, idet et visum med en gyldighed på mere end 6 måneder altid er gyldigt for 90 dages ophold pr. halvår inden for gyldighedsperioden.⁸² Der er således ikke tale om en restriktiv praksis.

5.3. Andre landes erfaringer med myter

Arbejdsgruppen har anmodet en række andre Schengen-lande om at oplyse, om de har taget initiativer til at forebygge myter, rygter og misforståelser om vanskeligheder ved at få visum.

Visummyndighederne i Norge, Finland, Nederlandene og Østrig har alle oplyst, at de har taget initiativer til at forebygge eller bekæmpe sådanne negative myter om visumpraksis.

De nederlandske visummyndigheder har uddybende oplyst, at de forsøger at sætte ind over for myter gennem massiv vejledning om regler og praksis. Dette sker både på en række hjemmesider, i brochurer og lignende.

De norske og finske visummyndigheder har ikke uddybet oplysningerne om deres indsats i forhold til mytedannelse, men myndighederne i begge lande har oplyst, at der afsættes betydelige ressourcer til at tiltrække turister til landet.

I forbindelse med arbejdsgruppens besøg på Den Norske Ambassade i Moskva har de norske myndigheder oplyst, at der gennemføres store kampagner for Norge som turistmål omfattende TV-reklamer, radio-indslag og internet-kampagner såvel som mere eksotiske reklameindslag som f.eks. busser malet som fjelde, modeller af skibakker i indkøbscentre osv.

⁸² Jf. visumkodeksens bilag VII, der indeholder en vejledning om udfyldning af visummærkat. Der henvises navnlig til bilagets punkt 2 om gyldighedsperioden og punkt 4 om opholdets varighed i dage.

De finske myndigheder har oplyst, at Finland har afsat store økonomiske og personalemæssige ressourcer (140 finske medarbejdere) til at behandle visumansøgninger i Rusland, samt at modtagelsen af visumansøgninger håndteres af outsourcing-bureauer på 4 lokaliteter i Rusland.

Visummyndighederne i Sverige har oplyst, at de ikke har taget nogen initiativer til at forebygge myter, mens Spanien og Schweiz har oplyst, at de slet ikke har oplevet problemer med negative myter.

5.4. Arbejdsgruppens anbefalinger om initiativer til bekæmpelse af myter og misforståelser

Som nærmere omtalt i del III ovenfor har arbejdsgruppen foretaget en sammenligning af Danmark med Norge, Sverige, Finland, Østrig, Schweiz, Nederlandene og Spanien på baggrund af statistiske oplysninger om bl.a. antallet af visumansøgninger og fordelingen af ansøgningerne på forskellige typer af visumbesøg.

Sammenligningen viser, at Danmark er det land, der modtager færrest visumansøgninger, og hvor turistbesøgene udgør den mindste andel af besøgene.⁸³

Efter arbejdsgruppens opfattelse skyldes dette dog ikke de danske visumregler eller administrationen heraf. Som det fremgår af del III, afsnit 5, har sammenligningen af dansk visumpraksis med de ovenfor anførte landes praksis ikke vist store forskelle i visumpraksis. De danske myndigheder har en lavere afslagsprocent og hurtigere sagsbehandling for visumansøgninger end de fleste af de lande, der modtager flere visumansøgninger end Danmark.

Dog må de begrænsede muligheder for at ansøge om visum til Danmark i lande eller områder, hvor Danmark ikke længere har en repræsentationsaftale, antages at medføre, at Danmark modtager færre visumansøgninger fra disse lande, end hvis det fortsat var muligt at søge om visum til Danmark på repræsentationer i de pågældende lande.

Såvel de danske ambassader som VisitDenmark har desuden peget på en række andre faktorer, der må antages at påvirke fravalget af Danmark som rejsemål.

⁸³ Danmark modtager færrest visumansøgninger, uanset om sammenligningen foretages i absolutte tal eller målt i forhold til indbyggertal.

Som nærmere beskrevet i afsnit 2 florerer der dog en del myter og misforståelser om de danske visumregler.

Selv om myter om visumreglerne næppe i sig selv har afgørende betydning ved til- eller fravalget af Danmark som turistmål eller i forbindelse med samhandel i forhold til faktorer som prisniveau,⁸⁴ klima, investeringsmuligheder og markedsføring, bør der dog efter arbejdsgruppens opfattelse til stadighed sættes ind over for negative myter om de danske visumregler, idet sådanne historier formentlig kan være med til at give Danmark et image som et mindre tilgængeligt land i forhold til både turisme og samhandel.

5.4.1. Vejledning og information

Myterne og misforståelserne om de danske visumregler og praksis synes gennemgående at være udtryk for manglende kendskab til regler og administration.

Myter om, at Danmark har en restriktiv visumpraksis, og at de danske myndigheder (stadig) har en lang sagsbehandlingstid på visumområdet, kan således være udtryk for en urigtig eller forældet opfattelse af visumadministrationen, idet Danmark reelt har en lav afslagsprocent sammenlignet med mange andre Schengen-lande, og sagsbehandlingstiden er på niveau med eller kortere end de andre lande.

Efter arbejdsgruppens opfattelse vil enkel og overskuelig information om visumreglerne og ansøgningsprocedurerne forebygge og/eller bekæmpe myter om Danmark som et mindre tilgængeligt land. Der er derfor behov for opdateret og lettilgængelig information om regler, procedurer, sagsbehandlingstid mv.

Som nærmere beskrevet ovenfor i del IV, afsnit 2.3, er det efter arbejdsgruppens opfattelse uhensigtsmæssigt, at Justitsministeriets notat om visumpraksis både fungerer som en instruks til udlændingemyndighedernes sagsbehandlere og som en vejledning for visumansøgere, idet notatets detaljeringsgrad betyder, at notatet ikke fremstår brugervenligt. Efter arbejdsgruppens opfattelse bør visumpligtige udlændinge informeres om regelgrundlaget og praksis i informationsmateriale, som er særligt rettet til visumansøgere.

⁸⁴ Der foretages relativt ofte sammenligninger af prisniveauet i forskellige lande eller byer i den internationale presse. Eksempelvis bragte Ritzau den 14. september 2012 en artikel med overskriften ”Se listen over verdens dyreste byer”, hvoraf det fremgik, at København var dem femte dyreste af 72 byer ifølge en årlig opgørelse udarbejdet af den schweiziske bank UBS. Artiklen er tilgængelig via følgende link: <http://nyhederne.tv2.dk/article.php/id-56286327:se-listen-over-verdens-dyreste-byer.html>.

Arbejdsgruppen anbefaler endvidere, at Udenrigsministeriet og de danske repræsentationer med afsæt i de ændringer på visumområdet, der gennemføres på baggrund af visumarbejdsgruppens anbefalinger, som led i arbejdet på Public diplomacy-området iværksætter en målrettet informationsindsats over for relevante målgrupper i opholdslandene, der kan bidrage til at fjerne myter og misforståelser om de danske visumregler og understrege de positive ændringer, som nu gennemføres på visumområdet. Indsatsen sker i et samarbejde med relevante danske parter, herunder VisitDenmark og erhvervslivets organisationer, således at der også via de danske virksomheder, som har forretningsforbindelser i visumpligtige lande, kan ske en oplysningsindsats.

For så vidt angår information mv. på repræsentationerne, har ambassaderne desuden peget på en række initiativer, som arbejdsgruppen bifalder og som beskrives nedenfor. Arbejdsgruppen anbefaler bl.a., at udlændingemyndighederne og repræsentationerne tilstræber at gøre informationen let tilgængelig på hjemmesider, i brochurer og i den øvrige kommunikation med ansøgere og interessenter. Arbejdsgruppen anbefaler endvidere, at de danske repræsentationer ikke alene vejleder om regler og ansøgningsprocedurer, men også opdaterer deres hjemmesider med statistisk materiale og oversigter over udbredte myter og fakta, således som det allerede sker på repræsentationerne i Kina. Arbejdsgruppen anbefaler desuden, at der løbende afholdes møder med interessenter i både Danmark og udlandet, således at eventuelle tvivlsspørgsmål så vidt muligt kan afklares, inden der dannes myter.

Information til ansøgerne på hjemmesider mv.

I forbindelse med høringen af de danske ambassader i udlandet har de oplyst, at de allerede i dag er opmærksomme på myter om de danske visumregler, og at de i større eller mindre omfang forsøger at aflive myterne gennem information.

De danske repræsentationer i Kina er blevet fremhævet for at have gjort en særlig indsats for at imødegå historier om bl.a. lange sagsbehandlingstider og bureaukratisk sagsbehandling. Repræsentationerne i Kina har bl.a. udarbejdet udførlig information på deres hjemmesider, som både omfatter en gennemgang af visumreglerne og ansøgningsprocedurerne, en oversigt over de mest udbredte myter samt fakta på de relevante områder og statistisk materiale vedrørende antallet af visumansøgninger, sagsbehandlingstid mv.

Repræsentationerne har oplyst, at det er deres erfaring, at det bedste middel til at bekæmpe myter og misforståelser er en enkel og klar kommunikation, der er målrettet det lokale

publikum. Det er vigtigt, at repræsentationerne sikrer, at informationen om sagsbehandlingstider, statistik mv. også er tilgængelig på eventuelle outsourcing-bureauer.

Repræsentationerne har endvidere anført, at der kan være anledning til at styrke dialogen med ansøgerne ved øget brug af sociale medier, eksempelvis repræsentationernes Facebook side, idet dette kan sende et signal om åbenhed.

Møder med interessenter

Ud over at offentliggøre udførlig information på relevante hjemmesider har de danske repræsentationer i Kina også afholdt møder med både danske og kinesiske aktører for at aflive negative myter om de danske visumregler.

Endvidere har repræsentationerne udarbejdet notater med information om visumstatistik og procedurer til brug for repræsentationernes medarbejdere uden for visumsektionerne, således at de har mulighed for hurtigt at kunne tilbagevise rygter, hvis disse bringes op på eksempelvis handelsmøder.

Repræsentationerne har herudover haft gode erfaringer med at være til stede ved åbningen af nye outsourcing-centre, ligesom det også har været en succes at invitere rejsebranchen, lokale virksomheder og organisationer med til åbningsarrangementerne.

På samme måde er det anført, at det formentlig vil være relevant at invitere repræsentanter fra outsourcing-centrene med til forskellige arrangementer afholdt af repræsentationerne.

Endelig afholder Udlændingestyrelsen jævnligt møder med større og mindre interessenter i det danske erhvervsliv om visumreglerne og procedurerne for visumansøgninger. Som en udvidelse af dette arbejde er styrelsen i færd med at arrangere et stormøde om forretningsvisum generelt, hvor interesserede inden for det danske erhvervsliv bliver inviterede. Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering stiller i forlængelse heraf styrelsens Erhvervsforum til rådighed til at understøtte informationsindsatsen over for virksomheder i Danmark. Der deltager flere end 50 virksomheder i Erhvervsforum, som afholdes to gange årligt. Deltagerne er hovedsageligt større virksomheder, der jævnligt har behov for at rekruttere udenlandsk arbejdskraft til Danmark.

Information i brochurer mv.

Efter arbejdsgruppens opfattelse er der – navnlig på turistområdet – behov for let tilgængelig og brugervenlig information om visumreglerne.

Udlændingestyrelsen og Udenrigsministeriet har i samarbejde med Danmarks Rejsebureau Forening og VisitDenmark udarbejdet en brochure – visumfolderen – som indeholder en gennemgang af ansøgningsproceduren og kravene til en visumansøgning.

Arbejdsgruppen har gennemgået og tilrettet visumfolderen, der nu er blevet udgivet på dansk og engelsk. Der arbejdes aktuelt på at gøre folderen tilgængelig på russisk og kinesisk.

Det er hensigten, at visumfolderen skal være tilgængelig i en trykt udgave på en række repræsentationer rundt om i verden, ligesom en elektronisk version af folderen skal offentliggøres både på udlændingemyndighedernes, Udenrigsministeriets og VisitDenmarks hjemmesider.

Efter arbejdsgruppens opfattelse er det vigtigt, at informationsmateriale som visumfolderen løbende opdateres.

Den danske version af visumfolderen vedlægges som bilag 6 til rapporten.

Kampagner

De danske ambassader har herudover tilkendegivet, at der er behov for øget markedsføring af Danmark, og at det er vigtigt, at markedsføringen ikke ensidigt er fokuseret på København og de traditionelle turistattraktioner i hovedstaden.

VisitDenmark har oplyst, at der aktuelt arbejdes på kampagner, der fokuserer på bl.a. de danske strande, lystfiskeri og det danske køkken.

Arbejdsgruppens repræsentanter fra rejsebranchen har tilkendegivet, at turisterhvervet generelt kan tilslutte sig ambassadernes udmelding om behovet for markedsføring af Danmark som turistdestination.

5.4.2. Andre tiltag

Reglerne om karens og praksis for ansøgere, der har søgt om opholdstilladelse

Som nærmere omtalt ovenfor i afsnit 2.1 har proceduren for at få en opholdstilladelse i Danmark ry for at være langvarig og besværlig. Proceduren har for nyligt været omtalt i både dansk presse og internationale medier. En sådan negativ omtale kan selvsagt hurtigt skabe en opfattelse af Danmark som værende et svært tilgængeligt land med omstændelige sagsbehandlingsprocedurer, hvilket også påvirker opfattelsen af de danske visumregler, idet mange ansøgere og interessenter har svært ved at skelne mellem visumområdet og opholdsområdet.

Der synes derfor at være behov for, at myndighederne tydeligt informerer om forskellen mellem visumsager og sager om opholdstilladelse.

I visse situationer følger det imidlertid af visumreglerne, at der skal meddeles afslag på en visumansøgning, hvis udlændingen *tidligere har ansøgt om opholdstilladelse under et visumophold her i landet*, hvilket kan medvirke til at sløre billedet.

Som nærmere omtalt i del IV, afsnit 4.5.1, følger det af udlændingelovens § 4 c, stk. 3, nr. 3, at en udlænding ikke kan få visum til Danmark i en periode på 5 år, hvis udlændingen under sit visumophold her i landet søger om visse former for opholdstilladelse.

Hvis der er tale om en af de typer af opholdstilladelse, der er omfattet af karensreglerne, er det uden betydning, om udlændingen udrejser i overensstemmelse med sit visum, eller om den pågældende benytter sig af en eventuel mulighed for at få processuelt ophold i Danmark under opholdssagens behandling. Det er således selve indgivelsen af en ansøgning om opholdstilladelse efter indrejse her i landet, der medfører, at udlændingen bliver pålagt karens.

Hvis en udlænding pålægges karens som følge af en ansøgning om opholdstilladelse, uanset at udlændingen har haft til hensigt at overholde reglerne og ikke har benyttet ansøgningen om opholdstilladelse til at forlænge sit ophold i Danmark ud over sit visums gyldighed, vil internationale mediers omtale heraf efter arbejdsgruppens opfattelse kunne påvirke Danmarks image i negativ retning.

Arbejdsgruppen har endvidere noteret sig, at ingen af de andre nordiske lande har regler svarende til de danske karensregler.

Efter arbejdsgruppens opfattelse bør det derfor overvejes at ændre udlændingelovens karensregler, således at anvendelsesområdet begrænses til de tilfælde, hvor udlændingen faktisk har benyttet ansøgningen om opholdstilladelse til at forlænge opholdet i Danmark med et processuelt ophold under sagens behandling.

Indtil for ganske nylig var det fast praksis, at udlændingemyndighederne som udgangspunkt meddelte afslag på en visumansøgning, hvis udlændingen sideløbende med visumsagen havde en *verserende sag om opholds- og arbejdstilladelse* i Danmark. Dog kunne der undtagelsesvis meddeles visum til en udlænding, som havde en verserende ansøgning om opholdstilladelse på baggrund af arbejde eller studier, hvis der forelå tungtvejende grunde for at meddele visum. Denne praksis gav anledning til en del hindringer og/eller forsinkelser i sagsbehandlingen af visumansøgninger på forretningsområdet. Endvidere var der tale om endnu et område, hvor visumreglerne var tæt forbundet med reglerne om opholdstilladelse, og hvor der følgelig var en risiko for sammenblanding af de to områder. Efter drøftelser i arbejdsgruppen har Justitsministeriet ændret praksis på dette område, således at verserende ansøgninger om opholdstilladelse på studie- og erhvervsområdet ikke længere i sig selv skal føre til afslag på en visumansøgning.⁸⁵

Landegruppeinddelingen

Som tidligere nævnt er det anført i arbejdsgruppen, at den danske landegruppeinddeling i Justitsministeriets praksisnotat⁸⁶ kan give udlændinge indtryk af, at de ikke er velkomne, allerede fordi de kommer fra et bestemt land.

I afsnit 2.3.2 ovenfor har arbejdsgruppen anbefalet, at landegruppeinddelingen afløses af en ordning i stil med den norske, hvor der lægges vægt på, hvilken region en ansøger kommer fra i stedet for hvilket land. Arbejdsgruppen har endvidere anbefalet, at informationen om visumpraksis generelt bygges op således, at mulighederne for at opnå visum beskrives forud for restriktionerne.

Efter arbejdsgruppens opfattelse vil en sådan mere nuanceret beskrivelse af landegruppeinddelingen kunne bidrage til at begrænse mytedannelse.

⁸⁵ Jf. Justitsministeriets notat af 11. januar 2013 om visumpraksis gældende fra den 15. januar 2013.

⁸⁶ Om landegruppeinddelingen, se del II, afsnit 2.3.

Del V. Sammenfatning

Arbejdsgruppen har haft til opgave at sikre, at visumreglerne er tidssvarende og i tråd med visumreglerne i vores nabolande. Arbejdsgruppen har endvidere haft til opgave at foreslå nye måder, hvorpå regler, administration og organisering af visumområdet kan styrke dansk erhvervsliv og turisterhvervet under fortsat iagttagelse af de forvaltningsretlige regler og under behørig hensyntagen til immigrations- og sikkerhedsmæssige hensyn. Det er forudsat i arbejdsgruppens kommissorium, at arbejdsgruppens eventuelle forslag om ændring af visumpraksis skal kunne afholdes inden for de involverede ministeriers eksisterende økonomiske rammer.

Til brug for vurderingen af, om det danske regelgrundlag og visumpraksis er tidssvarende og i tråd med regler og praksis i vores nabolande, har arbejdsgruppen undersøgt visumadministrationen i Sverige, Norge, Finland, Nederlandene, Spanien, Østrig og Schweiz, der – ligesom Danmark – alle deltager i Schengen-samarbejdet og derfor har fælles regler på bl.a. visumområdet. Betingelser og procedurer for udstedelse af visa er reguleret i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 810/2009 om en fællesskabskodeks for visum (visumkodeksen), der er gennemført i dansk ret ved lov nr. 1511 af 27. december 2009 om ændring af udlændingeloven.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at visumreglerne generelt er tidssvarende, og at den praktiske administration af reglerne i det store hele er velfungerende. Sammenligningen af dansk praksis med praksis i de nævnte lande har bl.a. vist, at de danske myndigheder har en relativt lav afslagsprocent (4,5 % i 2012) på visumansøgninger, ligesom de danske myndigheder også har en kort sagsbehandlingstid for ansøgninger om forretningsvisa og turistvisa (ca. 5 dage i 2012). Det er derfor arbejdsgruppens opfattelse, at regelgrundlaget og praksis i langt de fleste tilfælde opfylder de danske virksomheders og turisterhvervets behov.

Efter arbejdsgruppens opfattelse kan det dog påvirke mulighederne for samhandel og herunder Danmarks image, at der visse steder i verden har været – og i mindre omfang fortsat er – begrænsede muligheder for at ansøge om visum med Danmark som hoveddestination som følge af opsagte eller suspenderede repræsentationsaftaler.

På enkelte områder har arbejdsgruppen identificeret uhensigtsmæssige procedurer eller praksis, som arbejdsgruppen derfor foreslår ændret, men arbejdsgruppens anbefalinger fokuserer navnlig på, hvilke initiativer der kan gennemføres for at aflive eventuelle myter om dansk visumpraksis og styrke Danmarks image på visumområdet ved at signalere tilgængelighed.

Efter arbejdsgruppens opfattelse kan Danmarks image på visumområdet således have betydning for de danske virksomheders og turisterhvervets muligheder for at markedsføre Danmark som attraktivt for samhandel og turister.

Inspireret af nederlandsk praksis har arbejdsgruppen bl.a. overvejet, om der bør indføres en generel ordning med akkreditering af virksomheder i visumpligtige lande, hvorefter medarbejdere mv. vil kunne få visum efter særligt smidige og hurtige procedurer. En sådan akkrediteringsordning vil bl.a. give mulighed for *at* fravige kravet om personligt fremmøde ved indgivelsen af en visumansøgning, *at* udvide anvendelsen af flerårige visa og *at* tilbyde en endnu kortere sagsbehandlingstid end i dag (3 dage). Efter arbejdsgruppens opfattelse vil en sådan akkrediteringsordning kunne bidrage til at markedsføre Danmark som et land, der er åbent for samhandel. Arbejdsgruppen foreslår derfor, at der indføres en Red Carpet-ordning for udenlandske virksomheder, institutioner, organisationer mv.

Arbejdsgruppen foreslår endvidere, at den nuværende forhåndsgodkendelsesordning for virksomheder, der er etableret her i landet, justeres, således at visumpligtige forretningsforbindelser, der skal besøge forhåndsgodkendte virksomheder her i landet, som udgangspunkt kan få visum efter den samme smidige og hurtige procedure, som visumansøgere, der er omfattet af den lokale Red Carpet-ordning.

For så vidt angår visumpligtige søfolk anbefaler arbejdsgruppen, at de danske repræsentationer i udlandet benytter muligheden for at meddele visa gældende for flere indrejser og med længere gyldighed i betydeligt videre omfang end i dag, samt at der udvises fleksibilitet ved behandlingen af ansøgninger om visum ved grænsen, således at der tages højde for, at søfolk relativt ofte vil være i en situation, hvor det ikke har været muligt at ansøge om visum på forhånd.

Ansøgninger om visum med henblik på turistbesøg udgør en mindre andel af det samlede antal ansøgninger om visum til Danmark end i de ovenfor nævnte Schengen-lande, som arbejdsgruppen har sammenlignet dansk praksis med. Efter arbejdsgruppens opfattelse skyldes dette dog ikke de danske visumregler eller administrationen heraf, men udfordringerne med tilgængelige ansøgningssteder visse steder i verden efter opsigelse af repræsentationsaftaler kan have haft betydning.

Såvel de danske ambassader i lande, hvis statsborgere er visumpligtige, som VisitDenmark har peget på en række andre faktorer, der må antages at påvirke fravalget af Danmark som rejsemål, herunder prisniveau, klima og afstand.

Efter arbejdsgruppens opfattelse kan det dog have betydning for Danmarks muligheder for at tiltrække udenlandske turister, at sagsbehandlingstiden for ansøgninger om visum er så kort som muligt. I 2012 havde de danske myndigheder samlet set en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på 5 dage for ansøgninger om visum med henblik på turistbesøg, hvilket arbejdsgruppen anser for meget tilfredsstillende. Arbejdsgruppen har dog overvejet, om sagsbehandlingstiden vil kunne nedbringes yderligere, men har konkluderet, at det ikke er muligt uden tilførsel af ressourcer til de danske repræsentationer. Arbejdsgruppen anbefaler derimod, at der på repræsentationernes hjemmesider løbende opdateres oplysninger om den typiske sagsbehandlingstid.

Arbejdsgruppen anbefaler endvidere en justering af de danske rejsebureau- og turistordninger, således at de i højere grad imødekommer rejsebranchens ønsker. Arbejdsgruppen anbefaler i den forbindelse bl.a., at de eksisterende rejsebureauordninger i Indien og Kina udvides til også at omfatte turistordninger i lighed med ordningerne i Rusland og Ukraine, således at rejsebureauer i de pågældende lande kan akkrediteres, uanset om de samarbejder med et akkrediteret rejsebureau eller en akkrediteret hotelkæde/sommerhus-udlejningskæde i Danmark.

Arbejdsgruppen har også haft til opgave at vurdere – efter en høring af de danske ambassader – om der i enkelte lande eller brancher måtte være myter om mulighederne for at få forretnings- eller turistvisum med Danmark som hoveddestination.

Størstedelen af de adspurgte ambassader har tilkendegivet, at det er deres vurdering, at Danmark har et godt image på visumområdet. Ifølge ambassaderne opfattes Danmark således generelt som et turistvenligt land, hvor man forholdsvis let kan opnå visum inden for en rimelig tid. Visumpraksis opleves heller ikke som en barriere af udenlandske virksomheder, der overvejer at investere i Danmark. Ambassaderne har dog også oplyst, at der er mange myter om dansk visumpraksis, som ambassaderne løbende forsøger at tage hånd om ved at vejlede om reglerne.

Selv om myter om visumreglerne næppe i sig selv har afgørende betydning ved til- eller fravalget af Danmark som turistmål eller i forbindelse med samhandel i forhold til faktorer som prisniveau, klima og investeringsmuligheder, er der dog efter arbejdsgruppens opfattelse et behov for til stadighed at sætte ind over for negative myter om de danske visumregler, idet sådanne historier formentlig kan være med til at give Danmark et image som et mindre tilgængeligt land i forhold til både turisme og samhandel.

Efter arbejdsgruppens opfattelse vil enkel og overskuelig information om visumreglerne og ansøgningsprocedurerne forebygge og/eller bekæmpe myter om Danmark som et mindre tilgængeligt land. Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at der løbende udarbejdes lettilgængelig og brugervenlig information om regler, procedurer, sagsbehandlingstid mv. I information om visumpraksis bør der tages udgangspunkt i den mest lempelige visumpraksis.

Arbejdsgruppen anbefaler endvidere, at Udenrigsministeriet og de danske repræsentationer i et samarbejde med relevante danske parter, herunder VisitDenmark og erhvervslivets organisationer, med afsæt i de ændringer på visumområdet, der gennemføres på baggrund af visumarbejdsgruppens anbefalinger og som led i arbejdet på Public diplomacy-området, iværksætter en målrettet informationsindsats over for relevante målgrupper i opholdslandene, der kan bidrage til at fjerne myter og misforståelser om de danske visumregler og understrege de positive ændringer, som nu gennemføres på visumområdet.

For at forebygge myter om Danmark som et mindre tilgængeligt land for så vidt angår visumophold anbefaler arbejdsgruppen bl.a., at det overvejes at ændre udlændingelovens karensregler, således at indgivelse af en ansøgning om opholdstilladelse under et visumophold kun skal medføre karens, hvis udlændingen faktisk har benyttet ansøgningen om opholdstilladelse til at forlænge opholdet i Danmark ud over det meddelte visums gyldighed.

For så vidt angår organiseringen af visummyndighederne er det arbejdsgruppens vurdering, at det vil være hensigtsmæssigt at indføre en model, hvorefter repræsentationerne får afslagskompetence for så vidt angår de ansøgninger, som repræsentationerne i dag forelægger for Udlændingestyrelsen med henblik på afslag. Det forudsætter dog, at repræsentationernes afslag kan udfærdiges på en så enkel måde, at repræsentationerne ikke pålægges en større arbejdsbyrde. Arbejdsgruppen har derfor overvejet, om repræsentationerne bør have mulighed for at meddele afslag alene ved brug af den standardformular med et afkrydsningsskema, som fremgår af visumkodeksens bilag VI. Anvendelsen af standardformularen vil indebære, at ansøgerne modtager en mindre udførlig afgørelse, som ikke vil omfatte en sagsfremstilling eller en konkret begrundelse med angivelse af de retsregler og hovedhensyn, der danner grundlaget for afgørelsen, således som foreskrevet i forvaltningslovens § 24. Den skitserede model vil derfor forudsætte, at de omhandlede afgørelser om visum undtages fra forvaltningslovens begrundelseskrav. Hensynet til ansøgernes retssikkerhed vil dog kunne tilgodeses, hvis der indføres en ordning, hvorefter repræsentationernes afgørelser om afslag anses for påklaget ex officio til Udlændingestyrelsen, idet ansøgerne i så fald vil modtage en afgørelse, der opfylder de sædvanlige begrundelseskrav, hvis afslaget stadfæstes i klageinstansen. Modellen vil bl.a. medføre kortere sagsbehandling og en procedure, der fremstår mindre bureaukratisk, uden at

visumansøgernes retssikkerhed forringes. Ved at give repræsentationerne afslagskompetence bringes den danske visumsagsbehandling på linje med de øvrige Schengen-lande. Endvidere vil modellen forbedre mulighederne for at indgå gensidige repræsentationsaftaler med lande, der ønsker at give Danmark afslagskompetence i forbindelse med aftalen.

Arbejdsgruppen har endelig haft til opgave at se nærmere på, hvorledes mulighederne for at fastholde og udbygge systemer med repræsentationsaftaler med andre lande kan fremmes. Efter arbejdsgruppens opfattelse er det af stor betydning for Danmarks muligheder for samhandel med lande, hvis statsborgere er visumpligtige for at indrejse i Schengen-området, at der er let adgang til at ansøge om visum med Danmark som hoveddestination. Arbejdsgruppen anser det derfor for vigtigt, at myndighederne fortsætter arbejdet med at genetablere og/eller erstatte de opsagte/suspendede repræsentationsaftaler. Herudover anbefaler arbejdsgruppen, at outsourcing-bureauer anvendes på lokaliteter, hvor der ikke er udsigt til genetablering af en tidligere repræsentationsaftale.

For så vidt angår de økonomiske konsekvenser af arbejdsgruppens forslag, er det arbejdsgruppens vurdering, at det alene er forslaget om, at de danske repræsentationer får en videre afslagskompetence, som vil indebære omkostninger. Samlet set vurderes det, at en gennemførelse af forslaget vil indebære udgifter til tilpasning af it-systemerne i størrelsesordenen 4 mio. kr. Udgifterne vil blive afholdt inden for de involverede ministeriers eksisterende økonomiske rammer.

En gennemførelse af arbejdsgruppens anbefalinger vil på nogle områder forudsætte lovændringer, mens andre initiativer vil kunne implementeres administrativt.

En oversigt over arbejdsgruppens anbefalinger med henvisninger til de afsnit i rapporten, hvor emnerne er nærmere beskrevet, vedlægges som bilag 2 til rapporten.

Bilag

Bilag 1: Arbejdsgruppens kommissorium af 29. marts 2012

Bilag 2: Arbejdsgruppens anbefalinger – oversigt over problemer og løsningsforslag

Bilag 3: Standardformular til underretning om og begrundelse for afslag på eller annullering eller inddragelse af visum, jf. visumkodeksens bilag VI

Bilag 4: ”Schengen-reglernes betydning for besætningsskift mv. i Danmark” – løsningsmodel i forhold til sømandsviseringer, udarbejdet af Danmarks Rederiforening og Danmarks Skibsmæglerforening

Bilag 5: Verdenskort med angivelse af de områder, hvor de danske myndigheder arbejder for at indgå repræsentationsaftaler

Bilag 6: Visumfolderen