

2. Gældende ret

2.1. EU og Schengen

Schengen-samarbejdet startede i 1985 med fem landes undertegnelse af Schengen-aftalen om gradvis ophævelse af grænsekontrollen ved de fælles grænser. Med Amsterdam-traktatens ikrafttræden den 1. maj 1999 blev alle gældende Schengen-regler inkorporeret i det Fællesskabsretlige samarbejde, dvs. i EU-reglerne. Udviklingen af Schengen-samarbejdet er siden da sket inden for de EU-retlige rammer. Danmark indtrådte i det praktiske Schengen-samarbejde i marts 2001 sammen med Finland, Sverige, Norge og Island – for de to sidstnævnte landes vedkommende som associerede medlemmer.

Konsekvensen af Amsterdamtraktatens ikrafttræden er, at dele af kompetencen på visum-området er overdraget til EU. Det enkelte land kan fastsætte nationale regler på visumområdet i det omfang, EU ikke har udnyttet sin kompetence til at regulere på visumområdet.

Danmarks overordnede visumforhold til tredjelande følger således af 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). Forordningen regulerer, hvilke landes statsborgere der henholdsvis skal have og ikke have visum ved indrejse på medlemsstaternes område. Forordningens liste over, hvilke landes statsborgere der skal have visum, beror i høj grad på en vurdering af risikoen for ulovlig indvandring. Listen kan ændres, hvis risikoen for ulovlig indvandring ændrer sig.

I De Fælles Konsulære Instrukser til de diplomatiske og konsulære repræsentationer er der fastlagt visse grundlæggende regler for behandling af en visumansøgning, herunder at EU-landene i forbindelse med visumsagsbehandlingen skal vurdere immigrationsrisikoen i forhold til alle Schengenlande. De Fælles Konsulære Instrukser vil blive afløst af en forordning om indførelse af en fællesskabskodeks for visumsagsbehandling (visumkodeks), som for tiden forhandles i EU.

Der er ikke foretaget en egentlig harmonisering af EU-landenes praksis med hensyn til meddelelse af visum til visumpligtige udlændinge, og der er derfor mindre forskelle mellem medlemslandenes nationale visumregler, herunder eksempelvis kravene til den dokumentation, der skal vedlægges en visumansøgning.

Det er således fra central side fastlagt, hvilke landes statsborgere der skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og af De Fælles Konsulære Instrukser fremgår det, at de overordnede kriterier ved bedømmelse af, om der skal meddeles visum eller ej, er, om ansøgeren vurderes at ville forsøge illegal immigration eller udøve kriminalitet. I den forbindelse understreges det, at det er Schengenlandenes fælles sikkerhed, der skal varetages. Inden for disse rammer er det op til det enkelte medlemsland at bestemme, under hvilke betingelser man vil meddele visum til en person fra et visumpligtigt land.

Schengenlandene er opmærksomme på de ulemper, der kan være ved en uensartet visumpraksis, og der tilstræbes derfor et tæt lokalt konsulært samarbejde mellem Schengenlandenes repræsentationer i de forskellige tredjelande. Repræsentationerne på en given destination afholder derfor regelmæssige møder, hvor oplysninger om forhold af betydning for visumudstedelsen, herunder eventuelle erfaringer med misbrug eller forsøg herpå af visumsystemet, udveksles.

2.2. National kompetencefordeling

En ansøgning om visum skal indgives via en dansk repræsentation i udlandet, dvs. en ambassade eller et generalkonsulat. De danske repræsentationer er efter udlændingeloven bemyndiget til at udstede visum, jf. § 47, stk. 2. Udgangspunktet er, at repræsentationerne kan udstede visum, uden at sagen forelægges for Udlændingesservice (bona fide visum), hvis repræsentationen finder, at der ikke er risiko for ulovlig indvandring eller for forstyrrelse af den offentlige orden, forhold til fremmede magter eller national sikkerhed. Dette gælder, uanset i hvilket land ansøgeren er statsborger.

Repræsentationernes kompetence er begrænset til at give visum eller at afvise at modtage visumansøgninger på grund af formelle mangler, f.eks. hvis der indgives falsk dokumentation. Dette er et effektivt instrument til begrænsning af antallet af uønskede ansøgninger.

Repræsentationerne har ikke beføjelse til at meddele afslag. Hvis repræsentationen ikke finder at kunne give bona fide visum, og ansøgningen ikke skal afvises, videresendes sagen til Udlændingesservice, der herefter træffer afgørelse i sagen.

Meddeler Udlændingesservice afslag på visumansøgningen, kan afgørelsen påklages til Integrationsministeriet efter den almindelige klageadgang i udlændingelovens § 46, stk. 1.