

**Beretning til statsrevisorerne  
om**

**Udlændingestyrelsens  
opgavevaretagelse på  
asyl- og opholdsområdet**

---

**Marts 2003  
RB B301/03**



**Rigsrevisionen**

## Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé .....	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode .....	15
A. Indledning .....	15
B. Formål .....	16
C. Afgrænsning.....	16
D. Metode .....	17
III. Tilrettelæggelse af sagsbehandlingen i Asylafdelingen .....	18
A. Indledning .....	18
B. Udlændingestyrelsens tilrettelæggelse af opgavevaretagelsen .....	19
C. Asylafdelingens produktion og produktivitet .....	24
D. Udviklingen i sagsbehandlingstid .....	27
E. Besparelspotentiale ved en reduktion af den gennemsnitlige sagsbehandlingstid .....	31
F. Flaskehalse og liggetider.....	35
G. Omgørelse og kvalitet .....	35
H. Nyeste/fremtidig udvikling på asylområdet.....	36
IV. Ressourcetilpasningen mellem relevante myndigheder.....	38
A. Indledning .....	38
B. Rigspolitiets opgaver ved asylansøgninger.....	40
C. Rigspolitiets opgaver ved udsendelse .....	43
D. Dansk Flygtningehjælp .....	46
E. Flygtningenævnet.....	48
F. Humanitær opholdstilladelse.....	50
G. Udenrigsministeriet.....	51
V. Tilrettelæggelse af sagsbehandlingen i Opholdsafdelingen .....	53
A. Indledning .....	53
B. Familiesammenføring .....	53
C. Arbejdstilladelse .....	56
D. Visum.....	57
VI. Udlændingestyrelsens udarbejdelse af statistikker .....	60
A. Indledning .....	60
B. Udarbejdelse af statistikker .....	61
Bilag:	
1. Hovedpunkterne i budgetanalysens anbefalinger vedrørende præasylforløbet .....	65

2.	Ordliste .....	67
3.	Antal ansøgninger i 2000, 2001 og 2002 om asyl mv. ....	72
4.	Sagsgang ved asylansøgning .....	74
5.	Forudsætninger for Rigsrevisionens beregning af besparelser- potentiale i Udlændingestyrelsen.....	75
6.	Sagsgang ved ansøgning om familiesammenføring .....	76

---

# Beretning om Udlændingestyrelsens opgavevaretagelse på asyl- og opholdsområdet

## I. Resumé

### Indledning mv.

1. Udlændingestyrelsen er en styrelse under Integrationsministeriet, som behandler ansøgninger fra udlændinge om asyl, familiesammenføring, visum, arbejdstilladelser mv. Ansøgninger om asyl behandles i Udlændingestyrelsen i Asylafdelingen, mens ansøgninger om familiesammenføring mv. behandles i Opholdsafdelingen. Til forskel fra de ansøgninger, som behandles af Opholdsafdelingen, befinder den overvejende del af asylansøgerne sig allerede i landet, når de indgiver deres ansøgning om asyl. Størsteparten af asylansøgerne opholder sig i asylcentre, mens deres ansøgninger behandles. Staten afholder ca. 1 mia. kr. om året til driften af asylcentre, hvilket i 2002 udgjorde 116.791 kr. pr. helårsperson.

Asylafdelingen skal oftest træffe sin afgørelse ud fra en vurdering af, hvorvidt asylansøgerens oplysninger er korrekte, og om de i givet fald kan begrunde asyl. Behandlingen af asylansøgningerne sker endvidere i et samspil mellem forskellige myndigheder, der omfatter Rigspolitiet, Flygtningenævnet, Dansk Flygtningehjælp og Integrationsministeriet. Flygtningenævnet er klageinstans for afgørelser på Asylområdet. Det er vigtigt, at ressourcetilpasningen mellem myndighederne er optimal, så der ikke opstår sagspukler.

Opholdsafdelingen kan derimod i højere grad basere sine afgørelser på faktiske forhold, eksempelvis om en ansøger om familiesammenføring opfylder betingelserne i udlændingeloven om familiesammenføring eller ej. Integrationsministeriet er klageinstans for afgørelser på Opholdsområdet.

Det er vigtigt, at forretningsgangene i Asylafdelingen og Opholdsafdelingen er tilrettelagt hensigtsmæssigt, så der er tilstrækkelige medarbejderressourcer og sagsrutiner, der bevirker, at sagsbehandlingen kan gennemføres uden unødige forsinkelser.

2. Længden af sagsbehandlingstiden for asylansøgninger har betydning for størrelsen af omkostningerne til driften af asylcentre. Endvidere er der et hensyn at tage til ansøgere om asyl, familiesammenføring, visa m.m., så de får svar på deres ansøgninger så hurtigt som muligt.

Oplysninger om asyltilladelser, familiesammenføring mv. har betydning for Folketingets indsigt i udviklingen på udlændingeområdet samt for den offentlige debat.

Rigsrevisionen har derfor gennemført undersøgelsen med det formål at belyse,

- om behandlingen i Udlændingestyrelsen af asylsager er hensigtsmæssigt tilrettelagt,
- om ressourcetilpasningen mellem relevante myndigheder på asylområdet sikrer en optimal sagsbehandling i den samlede asylproces,
- om behandlingen i Udlændingestyrelsen af sager vedrørende opholdsområdet er hensigtsmæssigt tilrettelagt, og
- om statistikker på asyl- og opholdsområdet giver relevante oplysninger om tilladelser, sagsbehandlingstider, omkostninger for indkvartering mv.

3. Undersøgelsen omfatter ikke en vurdering af det materielle indhold af myndighedernes sagsbehandling, ligesom indkvarteringsopgaverne vedrørende asylcentre ikke indgår i undersøgelsen.

Rigsrevisionen har besøgt Opholds- og Asylafdelingen i Udlændingestyrelsen samt brevvekslet og foretaget interview med relevante myndigheder.

#### **Tilrettelæggelse af sagsbehandlingen i Asylafdelingen**

4. Asylansøgere bliver ved ankomsten til Center Sandholm afhørt af Rigspolitiet. Udlændingestyrelsens Asylafdeling foretager indledningsvis en vurdering af, om asylansøgningen skal behandles i Danmark eller i et andet land i medfør af Dublinkonventionen, der fastlægger kriterierne for, hvilket land der er ansvarlig for asylbehandlingen. Udlændingestyrelsen har tilrettelagt forretningsgangene for asylsagsbehandlingen, så asylansøgere skal udfylde et asylskema, hvor de skal oplyse en række forhold, herunder begrundelsen for at søge asyl. For de asylansøgere, som får realitetsbehandlet

deres ansøgning, gennemfører Asylafdelingen asylsamtalerne på baggrund af interne vejledninger. Asylsamtalerne er koncentreret om asylansøgerens forhold og foregår under medvirken af tolk.

5. Udlændingestyrelsens sagsbehandlingstid opgøres inkl. liggetid, dvs. den tid, hvor sagerne afventer videre behandling i Styrelsen. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid steg fra 160 dage i 2000, 199 dage i 2001 til 210 dage i 2002. Årsagen til stigningerne er bl.a. flere verserende sager, idet antallet af registrerede asylansøgere steg med knap 60 % i 2000, samt personalemangel. Udlændingestyrelsen forventer et markant fald i den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i 2003.

Udlændingestyrelsen fik en merbevilling på 8,0 mio. kr. ved Akt 268 27/6 2001 til bl.a. en fremskyndelse af asylsagsbehandlingen. Ifølge aktstykket skønnes den gennemsnitlige sagsbehandlingstid under bestemte forudsætninger at være nedbragt til ca. 90 dage ved udgangen af 2002 og skønnes samlet set at udgøre ca. 140 dage for 2002. Forudsætningerne har ændret sig, idet der er kommet færre nye asylansøgere, men til gengæld har der været berostillet et større antal sager.

Rigsrevisionen har beregnet besparelspotentialet ved en reduktion af den gennemsnitlige sagsbehandlingstid med udgangspunkt i situationen i 2001. Beregningerne, der er baseret på forenkede forudsætninger, viser, at indkvarteringsomkostningerne ville have været reduceret med ca. 190 mio. kr., hvis den gennemsnitlige sagsbehandlingstid havde været 90 dage i modsætning til de 199 dage.

6. Ifølge Udlændingestyrelsen har den gennemsnitlige reelle sagsbehandlingstid i 2002 i asylsagsfasen udgjort ca. 3 arbejdsdage. Rigsrevisionen finder, at for den reelle sagsbehandlingstid har Udlændingestyrelsen tilrettelagt asylansøgningsproceduren på en hensigtsmæssig måde.

Da den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i 2002 udgjorde 210 dage, har sagerne i gennemsnit haft en liggetid på 207 dage, svarende til 98 % af sagsbehandlingstiden. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid vil dog aldrig kunne udgøre 3 dage, idet indhentelse af yderligere oplysninger, berostillelse osv. medfører liggetid. Udlændingestyrelsen har ikke foretaget en systematisk opgørelse af års-

ger til liggetid og kvantificering heraf. Ifølge Udlændingestyrelsen muliggør de eksisterende elektroniske registre ikke dette, men Styrelsen har oplyst, at liggetiden primært skyldes mangel på sagsbehandlerressourcer og berosættelse af visse sagstyper. Rigsrevisionen finder det særlig påkrævet, at Udlændingestyrelsen har et system, der løbende kan kortlægge og kvantificere de enkelte elementer i sagsbehandlingstiden, herunder årsagerne til liggetider, da en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af sagsbehandlingen forudsætter et detaljeret kendskab til, hvor lang tid de enkelte elementer i sagsbehandlingen tager. Udlændingestyrelsen har derfor i mangel af en systematisk opgørelse af de enkelte elementer i liggetiden ikke kunnet dokumentere, om sagsbehandlingen er hensigtsmæssigt tilrettelagt.

7. Undersøgelsen har vist, at der ikke er flaskehalse i form af problemer med at skaffe tolke og forelæggelse af sager for en overordnet. Derimod påvirkes sagsbehandlingstiden af berosættelser ved indhentelse af nye oplysninger og af personalemangel. Udlændingestyrelsen har etableret et kvalitetssikringssystem, der halvårligt gennemgår 800 sager på opholds- og asylområdet.

Antallet af asylansøgere er faldet markant siden 2001, og Udlændingestyrelsen har indarbejdet en reduktion på asylområdet på lønsummen i 2003 samt ansat medarbejdere på tidsbegrænset kontrakt. Samtidig er der etableret et sagsbehandlerberedskab, så Udlændingestyrelsen i givet fald kan behandle flere asylsager end forudsat på finansloven, hvis situationen skulle ændre sig. I 2001 viste målingerne, at sagerne lå over det fastsatte kvalitetsmål.

Rigsrevisionen finder det positivt, at Udlændingestyrelsen i 2002 har taget nye initiativer, som sikrer en større fleksibilitet og tilpasningsevne i ressourceindsatsen fremover.

8. Efter Rigsrevisionens opfattelse har mangel på ressourcer udgjort en væsentlig faktor for den uheldige udvikling i sagsbehandlingstiden i 2001 og 2002. Rigsrevisionen finder derfor, at ressourceindsatsen har været utilstrækkelig i denne periode.

Integrationsministeriet har som led i digitaliseringen af udlændingeområdet oplyst, at det skal være muligt at opføre brutto- og nettosagsbehandlingstid.

Rigsrevisionen forudsætter, at systemet vil muliggøre en løbende kvantificering af sagsbehandlingstidens enkelte elementer af hensyn til en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af sagsbehandlingen og ressourcetilpasningen.

### **Samarbejdet mellem relevante myndigheder**

9. Et asylsagsforløb involverer en række instanser, hvor manglende effektivitet og fleksibilitet i ét led hurtigt kan forplante sig videre i processen og skabe sagspukler i efterfølgende led. Det er derfor vigtigt, at ressourcetilpasningen mellem de forskellige led er optimal.

10. Rigspolitiet skal søge at fastslå asylansøgerens identitet, nationalitet og rejserute, forinden Udlændingestyrelsen kan afgøre, om et andet land skal anmodes om at overtage asylbehandlingen. Samarbejdet mellem Rigspolitiet og Udlændingestyrelsen er ikke reguleret i skriftlige aftaler. Rigspolitiet opfyldte i 2001 ikke egen målsætning for, hvor hurtigt asylansøgerne skulle være afhørt mv.

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid udgjorde i 2002 i den indledende fase 126 dage for både Rigspolitiets og Udlændingestyrelsens sagsbehandling. Det er ikke muligt at opdele sagsbehandlingstiden. Rigspolitiet og Udlændingestyrelsen har i 2002 over for Rigsrevisionen tilkendegivet, at der kan være behov for et tættere økonomisk samarbejde om opgaveløsningen.

11. Politiet skal sørge for, at afviste asylansøgere forlader landet, hvis de ikke selv rejser. Antallet af afviste asylansøgere, som skal udrejse, udgjorde 2.530 personer primo november 2002. Flygtningenævnet sender sagsakterne til politiet, som foretager en udrejsekontrol for at konstatere, om udlændingen er rejst. I modsat fald tager politiet skridt til at effektuere udrejsen. Træffes udlændingen ikke, og har politiet ikke sikre oplysninger om, at udlændingen allerede er rejst, bliver udlændingen efterlyst. I 2002 er 5.122 afviste asylansøgere registreret som udrejst.

12. Rigspolitiet har resultatmål for 2002 for tilvejebringelse af forudsætningerne for udsendelse af udlændinge, som er en blanding af mål for sagsrutiner og frister for udviklingsprojekter. Rigspolitiet opfyldte målsætningen.



Rigspolitiet fører derimod ikke statistikker for sagsbehandlingstider i udsendelsessager og har i konsekvens heraf heller ikke resultatmål for, hvor hurtigt udsendelse skal ske. Ifølge Udlændingestyrelsen udgjorde politiets gennemsnitlige sagsbehandlingstid 118 dage pr. person i 2002. Justitsministeriet og Rigspolitiet har oplyst, at Rigspolitiet fremover løbende vil følge udviklingen i den gennemsnitlige sagsbehandlingstid, så der kan tages forholdsregler i tilfælde af en negativ udvikling. Det finder Rigsrevisionen positivt.

13. Dansk Flygtningehjælp skal have forelagt de sager, som Udlændingestyrelsen vurderer at kunne behandles i åbenbart grundløspceduren (ÅG-proceduren), da Dansk Flygtningehjælp skal være enig i vurderingen af sagerne. I modsat fald behandles sagerne efter normalproceduren. I 2002 var Dansk Flygtningehjælp enig i Udlændingestyrelsens vurdering i 78 % af sagerne, beregnet på grundlag af personer.

Samarbejdet med Udlændingestyrelsen er reguleret i en rammeoverenskomst om bl.a. forventet antal sager samt sagsbehandlingstid. Der aftales en årlig ressourcetilpasning. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid varierede fra 2 dage for hasteproceduren til 7 dage for ÅG-proceduren, og sagsbehandlingstiden lå under det aftalte i rammeoverenskomsten.

14. Der er ikke skriftlige samarbejdsaftaler mellem Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet. Flygtningenævnet traf 1.855 afgørelser i 2002 vedrørende nye og genoptagede spontansager, hvor Udlændingestyrelsens afgørelse blev omgjort i 13,7 % af sagerne. Flygtningenævnets sagsbehandlingstid opgøres inkl. liggetid og steg fra 104 dage i 2000 til 136 dage i 2002 for nye spontansager, der omfatter hovedparten af sagerne. Årsagen til stigningen var en øget sagstilgang.

15. En afvist asylansøger har mulighed for at søge om humanitær opholdstilladelse i Integrationsministeriet. I 2002 afgjorde Integrationsministeriet 515 sager, hvor der blev givet humanitær opholdstilladelse til 45 personer. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid var 96 dage i 2002.

16. Rigsrevisionen konstaterer, at ressourcetilpasningen mellem de involverede myndigheder i forhold til asylansøgerantallet, bortset fra Dansk Flygtningehjælp, ikke sikrer en optimal sagsbehandling, da ressourcetilpasningen overvejende beror på de enkelte myndigheders egne overvejelser. Efter Rigsrevisionens opfattelse er der behov for en koordineret styring, der omfatter alle involverede myndigheder, og betragter asylprocessen som en helhed.

### **Tilrettelæggelse af sagsbehandlingen i Opholdsafdelingen**

17. Udlændingestyrelsens Opholdsafdeling træffer afgørelse i sager om henholdsvis familiesammenføring, arbejds- og opholdstilladelser samt visa.

En ansøgning om familiesammenføring indgives normalt på en dansk repræsentation af den person, som ønsker en familiesammenføring med et familiemedlem i Danmark. Repræsentationen sender ansøgningen til Udlændingestyrelsen, som indhenter supplerende oplysninger fra familiemedlemmet i Danmark samt foretager en vurdering af, om betingelser for familiesammenføring er til stede, herunder også skønsmæssige vurderinger af eksempelvis tilknytningskravet til Danmark. Udlændingestyrelsen har udarbejdet forskellige vejledninger, der understøtter sagsbehandlingen, ligesom forretningsgangen er tilrettelagt således, at der ikke opstår flaskehalse i Opholdsafdelingen.

I 2002 behandlede Opholdsafdelingen 14.889 første-gangsansøgninger, hvoraf 77 % fik familiesammenføring. Sagsbehandlingstiden udgjorde i gennemsnit 4,8 måneder og opfyldte dermed kravene i resultatkontrakten, ligesom sagskvaliteten forventes at ligge over de fastsatte mål. Udlændingestyrelsen kan derimod ikke oplyse om størrelsen af den gennemsnitlige ”liggetid”, dvs. den tid, hvor Udlændingestyrelsen afventer svar fra eksempelvis kommuner. Rigsrevisionen finder, at Udlændingestyrelsen bør registrere liggetid, da en kortlægning og kvantificering af årsagerne vil give en mere præcis indikation af, om liggetiden kan nedbringes.

18. Udlændingestyrelsen kan give en arbejdstilladelse til udlændinge, hvis der er væsentlige beskæftigelsesmæssige/erhvervsmæssige grunde. Ansøgning om arbejdstilladelse skal normalt indgives på en dansk repræsentation. Udlæn-

dingestyrelsen gennemgår oplysningerne og vurderer, om der skal indhentes supplerende oplysninger, samt om betingelserne for at få en opholds- og arbejdstilladelse er til stede. I 2002 behandlede Udlændingestyrelsen 15.693 førstegangsansøgninger om opholdstilladelse med henblik på arbejde og uddannelser m.m., hvoraf 88 % fik tilladelse. Sagsbehandlingstiden udgjorde i gennemsnit 1,6 måneder.

19. Statsborgere fra 136 lande skal have et visum for at kunne indrejse i Danmark, der efter Danmarks indtræden i Schengen typisk omfatter hele Schengen-området. Visumansøgninger bliver undersøgt i Schengen-Information-System for oplysninger om uønskede udlændinge. Undersøgelsen sker via Det Fælles Visum System (FVS). Ansøgning om visum skal normalt søges på en repræsentation, som behandler størsteparten af ansøgningerne. I 2001 udstedte repræsentationerne ca. 70.000 visa ud af ca. 100.000 ansøgninger. Repræsentationerne udsteder visa i de sager, hvor ansøgningen umiddelbart kan imødekommes. I de resterende sager vurderer Udlændingestyrelsen bl.a., om motivet for ansøgningen er ønsket om at bosætte sig i Danmark, eller om ansøgeren kan udgøre en sikkerhedsrisiko. I 2002 behandlede Udlændingestyrelsen 23.281 ansøgninger, og der blev udstedt et visum i 60 % af sagerne.

Implementeringen af FVS-systemet på repræsentationerne i 2001 forløb ikke problemfrit, hvilket havde en negativ effekt på sagsbehandlingstiderne. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i 2001 i Udlændingestyrelsen var på 1,6 måneder, og Udlændingestyrelsen opfyldte ikke kravet i resultatkontrakten. Udlændingestyrelsens kvalitetsmålninger af sagsbehandlingen af visumansøgninger viste også, at kvalitetsmålet ikke fuldt ud blev nået. Som følge af problemerne blev sagsbehandlingen styrket, og Udlændingestyrelsen følger udviklingen. I 2002 var den gennemsnitlige sagsbehandlingstid på 1,1 måneder, og Udlændingestyrelsen opfyldte kravet i resultatkontrakten.

20. Rigsrevisionen finder, at Udlændingestyrelsen på opholdsområdet har etableret hensigtsmæssige forretningsgange for sagsbehandlingen, der styrker og smidiggør den og dermed minimerer sagsbehandlingstiden.

Rigsrevisionen finder, at Udlændingestyrelsen også på dette område bør kortlægge og kvantificere årsagerne til

liggetid, så mulige initiativer til nedbringelse heraf kan iværksættes.

### **Udlændingestyrelsens udarbejdelse af statistikker**

21. Udlændingestyrelsen udarbejder en lang række statistikker til internt styringsbrug samt til ekstern information, fx til brug for lovgivningen mv. på udlændingeområdet. Udlændingestyrelsen offentliggør løbende statistik, og i publikationen "Nøgletal på udlændingeområdet" er det på de fleste områder muligt at finde oplysninger på asyl- og opholdsområdet. Efter Rigsrevisionens opfattelse giver statistikmaterialet relevante oplysninger om tilladelser, sagsbehandlingstider, omkostninger på indkvartering mv.

Hovedparten af Udlændingestyrelsens statistikker udarbejdes på baggrund af Udlændingeregistret (UR), hvor alle der søger eller har søgt om opholdstilladelse i Danmark er registreret med undtagelse af visumansøgninger. Som led i valideringen af data i UR anvender Udlændingestyrelsen i vidt omfang fejllister mv. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Udlændingestyrelsen som led i valideringen af data i UR i vidt omfang anvender fejllister mv.

22. Udlændingemyndighedernes statistikker er hovedsageligt kalenderbaserede. Kalenderbaserede statistikker er defineret som hændelser opgjort i en given periode, og det er muligt at få et helhedsbillede af antal behandlede sager.

Udlændingestyrelsen har som supplement til disse statistikker udarbejdet en forløbsstatistik i 2001, der tager udgangspunkt i den gruppe af personer, som søgte om asyl i Danmark i 1998. Det fremgår af statistikken, hvilket udfald asylansøgningerne fik.

Derudover har Styrelsen på især asylområdet udarbejdet forskellige prognose- og beregningsværktøjer. Hensigten med anvendelsen af prognose- og beregningsværktøjer er, at det derved bliver muligt at give mere kvalificerede skøn over den fremtidige udvikling på fx asylområdet. Rigsrevisionen finder det positivt, at Udlændingestyrelsen arbejder med nye tiltag.

**Rigsrevisionens undersøgelse har vist:**

*Ad Asylafdelingen*

- at den samlede gennemsnitlige sagsbehandlingstid for spontane asylsager har udviklet sig fra 160 dage i 2000 til 210 dage i 2002, hvoraf liggetiden, dvs. den tid, hvor sagen afventer videre behandling udgjorde 157 dage i 2000 og 207 dage i 2002,
- at Rigsrevisionens beregninger viser, at en reduktion i sagsbehandlingstiden i 2001 ville have medført betydelige besparelser,
- at ressourcetilpasningen i 2001 og 2002 var utilstrækkelig og udgjorde en væsentlig faktor for den lange liggetid,
- at Udlændingestyrelsen i 2002 har taget initiativer, som vil gøre det muligt at forbedre ressourcetilpasningen fremover,
- at Udlændingestyrelsen ikke systematisk har kortlagt og kvantificeret årsagerne til liggetid, der udgør den væsentligste del af den samlede sagsbehandlingstid,
- at Udlændingestyrelsen for den reelle sagsbehandlingstid har tilrettelagt asylansøgningsproceduren på en hensigtsmæssig måde,
- at Udlændingestyrelsen for liggetiden ikke har kunnet dokumentere, at sagsbehandlingen er hensigtsmæssigt tilrettelagt,

*Ad ressourcetilpasningen mellem relevante myndigheder*

- at ressourcetilpasningen mellem de involverede myndigheder i forhold til asylansøgerantallet, bortset fra Dansk Flygtningehjælp, ikke sikrer en optimal sagsbehandling, da ressourcetilpasningen overvejende beror på de enkelte myndigheders egne overvejelser,
- at der er behov for en koordineret styring, der omfatter alle involverede myndigheder, og betragter asylprocessen som en helhed,

*Ad Opholdsafdelingen*

- at Udlændingestyrelsen har tilrettelagt hensigtsmæssige forretningsgange for behandlingen af sagerne i Opholdsafdeling,
- at Udlændingestyrelsen også for disse sager bør kortlægge og kvantificere årsagerne til liggetid, så mulige initiativer til nedbringelse heraf kan iværksættes,

*Ad statistikgrundlaget*

- at Udlændingestyrelsens statistikmateriale bliver valideret og giver relevante oplysninger, samt at Udlændingestyrelsen arbejder med nye tiltag på statistikområdet.

## II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

### A. Indledning

23. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven (lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997). Beretningen omfatter forhold inden for finanslovens hovedafsnit (2003) § 18.11. Udlændingestyrelsen og § 18.21. Asylansøgere og omhandler Udlændingestyrelsens opgavevaretagelse på asyl- og opholdsområdet. Udlændingestyrelsen er en styrelse under Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, herefter benævnt Integrationsministeriet, som behandler ansøgninger om asyl, familiesammenføring, visum, arbejdstilladelser mv. Udlændingestyrelsen er organiseret i 4 afdelinger: Opholdsafdelingen, Asylafdelingen, Økonomi- og Centerafdelingen og Personale- og Administrationsafdelingen. Rigsrevisionens undersøgelse er koncentreret om Opholdsafdelingens og Asylafdelingens opgavevaretagelse.

24. Regeringen iværksatte i foråret 2002 en budgetanalyse af asylområdet. Det skulle ved budgetanalysen undersøges, om forløbet, fra en udlænding søger asyl i Danmark, til vedkommende tildes opholdstilladelse eller udsendes, er tilrettelagt, så tidsforbruget begrænses mest muligt, og at udsendelse sker straks. Budgetanalysen forelå ultimo 2002, og Rigsrevisionen har i **bilag 1** anført hovedpunkterne i budgetanalysens anbefalinger samt omtalt analysen i de afsnit i beretningen, hvor det er relevant.

25. Staten afholder udgifter til driften af asylcentre, hvor flertallet af asylansøgere opholder sig, mens deres ansøgninger bliver behandlet. Udgifter til driften af asylcentre beløber sig til ca. 1 mia. kr. om året. Længden af sagsbehandlingstiden for asylansøgninger har derfor betydning for størrelsen af omkostningerne til driften af asylcentre.

Endvidere er der et hensyn at tage til ansøgerne om, at myndighedernes behandling af ansøgninger om asyl, fami-

liesammenføring, visa m.m. sker hensigtsmæssigt, så den gennemsnitlige sagsbehandlingstid på de forskellige kategorier af ansøgninger holdes nede, så ansøgerne får svar på deres ansøgninger så hurtigt som muligt.

Asylbehandlingen sker i samarbejde mellem forskellige myndigheder, hvor det er vigtigt, at prioriteringen af opgavevaretagelsen for de involverede myndigheder sker under hensyntagen til helheden og derved også hensynet til at minimere omkostningerne til driften af asylcentre.

Videre har oplysninger om asylansøgninger, asylafgørelser, familiesammenføringsansøgninger og -afgørelser mv. betydning for Folketingets indsigt i udviklingen på udlændingeområdet i forbindelse med vurderinger af gældende lovgivning samt for den offentlige debat på udlændingeområdet. Det er afgørende, at udgangspunktet for vurderingerne og debatten – de statistiske oplysninger – er pålidelige og giver de relevante oplysninger.

I **bilag 2** er der en ordliste over de mest almindelig forekomne betegnelser på asylområdet.

## **B. Formål**

26. På baggrund af de ovenfor skitserede udgangspunkter er formålet med undersøgelsen, der afrapporteres i denne beretning, at undersøge,

- om behandlingen i Udlændingestyrelsen af asylsager er hensigtsmæssigt tilrettelagt,
- om ressourcetilpasningen mellem relevante myndigheder på asylområdet sikrer en optimal sagsbehandling i den samlede asylproces,
- om behandlingen i Udlændingestyrelsen af sager vedrørende opholdsområdet er hensigtsmæssigt tilrettelagt, og
- om statistikker på asyl- og opholdsområdet giver relevante oplysninger om tilladelser, sagsbehandlingstider, omkostninger for indkvartering mv.

## **C. Afgrænsning**

27. Undersøgelsen omhandler perioden 2000-2002. Undersøgelsen er koncentreret om Udlændingestyrelsens opgavevaretagelse, men inddrager samtidig relevante samarbejdspartnere på asylområdet, hvilket især vil sige Rigspo-

litiet, Flygtningenævnet, Integrationsministeriet og Dansk Flygtningehjælp. Undersøgelsen omfatter ikke en vurdering af det materielle indhold af de forskellige myndigheders sagsbehandling.

Undersøgelsen af sagsbehandlingen i Opholdsafdelingen omfatter ansøgninger om familiesammenføringer, visum og arbejdstilladelser.

Indkvarteringsopgaverne vedrørende asylcentre indgår ikke i undersøgelsen.

Undersøgelsen afgrænser sig ligeledes fra indkvarteringsopgaver vedrørende de frihedsberøvede asylansøgere, da det er Kriminalforsorgen, der driver institutionen for de frihedsberøvede asylansøgere.

Asylansøgere omfatter både spontane asylansøgere, kvoteflygtninge og ambassadesager. Da langt størstedelen af sagerne omfatter de spontane asylansøgere, indgår kvoteflygtninge og ambassadesager derfor ikke i Rigsrevisionens undersøgelse.

#### **D. Metode**

28. Rigsrevisionen har som led i undersøgelsen gennemgået og analyseret materiale i relation til de enkelte delformål, herunder lovgrundlaget, det foreliggende statistikmateriale, samarbejdsaftaler, retningslinjer, resultatkontrakter, virksomhedsregnskaber mv.

Rigsrevisionen har besøgt Opholdsafdelingen og Asylafdelingens modtagecenter i Sandholm, og fik i den forbindelse en generel introduktion til de 2 områder. Rigsrevisionen har foretaget en gennemgang af et begrænset antal asylsager for at få en praktisk baggrund for den analytiske gennemgang af asylprocessen.

Udlændingestyrelsen har oplyst, at tallene vedrørende produktion, årsværk, produktivitet og kvalitet for 2002 er foreløbige. De endelige tal inkl. målopfyldelse offentliggøres i Udlændingestyrelsens årsrapport for 2002.

29. Rigsrevisionen har desuden brevvekslet og foretaget interview med relevante myndigheder. Undersøgelsen har inddraget tidligere undersøgelser, herunder Indenrigsministeriets Analyse af præasylområdet fra juni 2000, Rapport fra arbejdsgruppe under Indenrigsministeriet vedrørende effektiviseringer af asylsagsbehandlingen fra oktober 2001, Redegørelse fra Arbejdsgruppen vedrørende udsendelse af afviste



asylansøgere og udlændinge, der er udvist ved dom fra oktober 2002, samt Budgetanalyse af præasylforløbet fra ultimo 2002.

30. Beretningen har i udkast været forelagt Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, Udlændingestyrelsen, Justitsministeriet, Rigspolitiet, Flygtningenævnet og Dansk Flygtningehjælp. Udenrigsministeriet har fået tilsendt et udkast af beretningen til orientering.

De modtagne bemærkninger er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

### **III. Tilrettelæggelse af sagsbehandlingen i Asylafdelingen**

#### **A. Indledning**

31. Udlændingestyrelsens Asylafdeling behandler asylansøgninger og træffer afgørelse om genbosætning af kvoteflygtninge samt indsamler og analyserer baggrundsmateriale (landeoplysninger) til brug for navnlig asylsagsbehandlingen (fx fact finding-rapporter) mv. I **bilag 3** er vist antallet af asylansøgninger mv. for perioden 2000-2002.

Asylafdelingen ligger i Center Sandholm og i Solvang i Allerød og er opdelt i 3 asylkontorer, en Task force samt et dokumentationskontor. Ansøgningerne fordeles som udgangspunkt til de 3 asylkontorer på baggrund af ansøgers nationalitet. Task forcen behandler asylansøgninger fra SNG-landene, fra kriminelle asylansøgere og asylansøgninger af særligt hastende karakter, herunder de såkaldte åbenbart grundløshastende sager (ÅGH-sager).

32. Asylsagsbehandlingen i Udlændingestyrelsen er forbundet med udgifter til løn og til afledte udgifter til fx tolke mv. Derudover er der indkvarteringsomkostninger til indkvartering og underhold af asylansøgerne i perioden, indtil de enten er blevet boligplaceret i en kommune eller udrejst. I 2001 blev der ifølge virksomhedsregnskabet afholdt løn- og driftsudgifter på i alt kr. 57,5 mio. kr. til behandling af asylsager i Udlændingestyrelsen, og 66,9 mio. kr. i afledte udgifter til asylsagsbehandling inkl. fact finding-missioner. Udgifterne til underhold og indkvartering udgjorde 1,2 mia. kr., hvilket i gennemsnit var 115.333 kr.

pr. indkvarteret helårsperson. I 2002 udgjorde udgifter til underhold og indkvartering i gennemsnit 116.791 kr. pr. indkvarteret helårsperson.

33. Sagsbehandlingstidens længde har betydning for asylansøgeren, der venter på en afgørelse, og jo længere sagsbehandlingstid, desto større vil indkvarteringsomkostningerne være.

Rigsrevisionen har i denne del af undersøgelsen ønsket at vurdere, om behandlingen af asylsager er hensigtsmæssigt tilrettelagt i Udlændingestyrelsen, så den samlede sagsbehandling gennemføres uden unødige forsinkelser, så det sikres, at indkvarteringsomkostningerne i denne del af asylfasen ikke er unødigt høje, og at ventetiden på en afgørelse for asylansøgeren bliver så kort som mulig.

#### **B. Udlændingestyrelsens tilrettelæggelse af opgavevaretagelsen**

34. Udlændingestyrelsens Asylafdeling løser en række forskellige opgaver. Opgaverne omfatter bl.a. en afklaring af, om Danmark eller et andet land skal behandle asylsagen, førsteinstansbehandling af asylsager, udvælgelse af kvoteflygtninge samt indsamling og analyse af baggrundsmateriale til brug for asylsagsbehandlingen. I **bilag 4** er vist sagsgangen ved en asylansøgning.

35. Ved en asylansøgning foretager Asylafdelingen indledningsvis en vurdering af, om asylansøgningen skal behandles i Danmark eller i et andet land i medfør af Dublinkonventionen, som er en EU-konvention, der fastlægger kriterierne for, hvilket land der er ansvarlig for asylbehandlingen. Ifølge konventionen reguleres ansvaret som udgangspunkt efter

- a) hvor ansøgerens nærmeste familie allerede har asyl,
- b) det land, der eventuelt har udstedt en opholdstilladelse eller et visum til ansøgeren og
- c) det første EU-land, som ansøgeren lovligt eller ulovligt er rejst ind i mv.

Asylafdelingen må efter Dublinkonventionens bestemmelser ikke begynde en egentlig asylbehandling, før det er be-

sluttet, om et andet land skal anmodes om at overtage asylbehandlingen. I 2002 blev 1.237 asylansøgere overført til andre EU-lande ud af 1.498 anmodninger, og tilsvarende accepterede Danmark at modtage 425 asylansøgere ud af 624 anmodninger.

Asylafdelingen har videre mulighed for at sende asylansøgere tilbage, hvis de er indrejst fra et "sikkert land", dvs. lande, der har tiltrådt FN's flygtningekonvention og efterlever den.

36. Asylafdelingen behandler asylansøgninger efter, om ansøgeren opfylder betingelserne i FN's Flygtningekonvention af 28. juli 1951 for at blive anset som flygtning (konventionsstatus). Ifølge Flygtningekonventionen betragtes en person som flygtning, hvis der er velbegrundet frygt for forfølgelse på grund af race, religion, nationalitet, tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller politiske anskuelser og befinder sig uden for det land, i hvilket vedkommende har statsborgerret, og som ikke er i stand til eller på grund af en sådan frygt ikke ønsker at søge dette lands beskyttelse.

Asylansøgninger, der er indgivet frem til 1. juli 2002, behandles efter den dagældende udgave af udlændingelovens § 7, hvorefter der tillige kunne meddeles såkaldt de facto-status, hvis de pågældende flygtninge ikke var omfattet af Flygtningekonventionen, men hvor det af lignende grunde som anført i konventionen eller andre grunde, der medførte velbegrundet frygt for forfølgelse eller tilsvarende overgreb, ikke burde kræves, at de pågældende vendte tilbage til hjemlandet. I 2001 udgjorde de facto-status 61 % af opholdstilladelseerne, mens opholdstilladelse efter konventionsstatus udgjorde 39 %.

Ved ændringen af udlændingeloven i 2002 bortfaldt de facto-begrebet, og der blev i stedet indført beskyttelsesstatus. Beskyttelsesstatus gives til asylansøgere, som ikke opfylder betingelserne for konventionsstatus, men hvor asylansøgeren har risiko for at ifalde dødsstraf, for at blive underkastet tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf ved tilbagevenden til deres hjemland. Bestemmelsen er ifølge lovforarbejderne udformet i overensstemmelse med Menneskerettighedskonventionen og Torturkonventionen.

37. Asylansøgere bliver ved ankomsten til Center Sandholm afhørt af Rigspolitiet om identitet, nationalitet og rej-

serute, men ikke uddybende om asylmotivet, da dette foretages af Asylafdelingen.

Udlændingestyrelsen har tilrettelagt forretningsgangene for asylsagsbehandlingen, så asylansøgere, umiddelbart efter at de har indgivet en asylansøgning, skal udfylde et asylskema på deres modersmål, hvor de skal oplyse en række forhold, herunder begrundelsen for at søge asyl. Ansøgeren ser en video, der på ansøgerens sprog forklarer om asylproceduren og asylskemaet. Der udleveres endvidere en vejledning om asylproceduren og om rettigheder og pligter. Det er obligatorisk at udfylde et asylskema med de undtagelser, der følger af eksempelvis analfabetisme samt de tilfælde, hvor Udlændingestyrelsen vurderer, at asylansøgeren er omfattet af en åbenbart grundløshasteprocedure (ÅGH-procedure).

Da asylskemaerne udfyldes på et tidligt tidspunkt i den indledende fase, vil der typisk ikke være noget tidsmæssigt problem med at få oversat asylskemaerne inden afholdelse af asylsamtalen.

38. Asylsamtalen gennemføres i Center Sandholm og Solvang af en medarbejder fra Asylafdelingen. Asylafdelingen har for at styrke og smidiggøre asylsamtalen udarbejdet en længere intern vejledning, der giver anvisning på forhold af faglig og praktisk karakter ved forberedelse, afholdelse og afrapportering af asylsamtalen. Der er endvidere elektroniske vejledninger, som bl.a. indeholder dokumenter af relevans for asylsagsbehandlingen, for derved at gøre sagsbehandlingen mindre ressourcekrævende.

Asylsamtalen foregår under medvirken af tolk. Ifølge Udlændingestyrelsen er der generelt ikke problemer med at få tolkebistand, og det forekommer kun i et meget begrænset omfang, at en samtale bliver afbrudt som følge af sproglige problemer. Asylsamtalen indledes med en uformel samtale mellem asylansøger og tolk, hvorefter begge skal erklære, om de sprogligt forstår hinanden. Anvendelse af tolke er en nødvendig forudsætning i de forskellige faser af asylbehandlingen. Der stilles ikke krav om autorisation for tolke.

Regeringen nedsatte i april 2002 en arbejdsgruppe med repræsentanter fra Justitsministeriet, Finansministeriet og Integrationsministeriet med det formål at udføre en analyse af de offentlige udgifter på tolkeområdet. Analysen har fo-

reløbig påvist et ønske om, at kvaliteten af tolkeydelserne højnes, og arbejdsgruppen undersøger, hvorledes en kvalitetsforbedring kan gennemføres.

39. Asylsamtalen er koncentreret om asylansøgerens forhold som eksempelvis medlemskab af et politisk parti, om begrundelse for asylansøgning m.m. Under asylsamtalen noterer Asylafdelingens medarbejder det væsentligste indhold af samtalen, herunder også afvigende forklaringer i forhold til asylskemaet. Referatet indeholder derimod ikke medarbejderens egne konklusioner. Når asylsamtalen er færdig, oversætter tolken referatet for asylansøgeren, så misforståelser kan blive rettet. Asylansøgeren anmodes om at bekræfte indholdet ved sin underskrift. Asylansøgeren får samtidig oplyst, at Udlændingestyrelsen som udgangspunkt træffer afgørelse inden for 8 uger efter asylsamtalen. Denne frist overholdes ifølge Udlændingestyrelsens skøn i hovedparten af sagerne, hvor der ikke skal foretages yderligere undersøgelser eller sagsskridt, og hvor sagerne ikke i øvrigt er berosat, fx på grund af indhentelse af generelle baggrundsoplysninger.

40. Udlændingestyrelsen anser asylskemaet som det grundlæggende dokument ved asylbehandlingen, da indholdet afspejler asylansøgerens oplysninger og motiv ved ankomsten til Danmark. Efterfølgende kan asylansøgeren blive påvirket af indtryk fra eksempelvis andre asylansøgere, som bevirker, at asylansøgeren ændrer forklaring. Udlændingestyrelsen har ikke opgjort antallet af tilfælde, hvor der konstateres uoverensstemmelser mellem oplysningerne i asylskemaet og den efterfølgende asylsamtale, men ifølge Udlændingestyrelsens skøn sker det i et ikke ubetydeligt omfang. Uoverensstemmelserne kan have betydning for asylansøgningen, da de kan resultere i et afslag som følge af en vurdering af, at asylansøgerens oplysninger anses for utroværdige.

41. Uledsagede børn kan opnå en tidsbegrænset opholdstilladelse uden realitetsbehandling af asylansøgning, hvis Asylafdelingen vurderer, at barnet ikke er tilstrækkeligt modent til en egentlig behandling af asylansøgningen. I 2002 blev der registreret 107 uledsagede mindreårige asylansøgere. Samme år fik 34 børn opholdstilladelse uden egentlig asylbehandling, mens 47 børn fik opholdstilladel-

se efter almindelig asylbehandling. Endelig fik 26 børn opholdstilladelse, selv om de havde fået endeligt afslag på asyl. Integrationsministeren fremsatte i oktober 2002 et lovforslag om behandling af sager vedrørende uledsagede mindreårige asylansøgere, der bl.a. indebærer, at der skal udpeges en personlig repræsentant for barnet. Lovforslaget er vedtaget den 29. januar 2003 med ikrafttræden den 1. april 2003.

Endvidere behandles sager om udsendelseshindrede, personer på tålt ophold og personer fra Bosnien-Hercegovina, Kosovo mv. efter særlige bestemmelser.

42. En tilladelse på asylansøgningen indebærer, at asylansøgeren får flygtningestatus og overgives til en kommune til integration. Et afslag indebærer omvendt, at sagen videresendes til Flygtningenævnet, med mindre der er tale om en sag inden for kategorien af ÅG-proceduren, jf. bilag 4.

Udlændingeloven indeholder mulighed for, at Udlændingestyrelsen under bestemte omstændigheder kan give et afslag uden mulighed for at indbringe det for Flygtningenævnet. Asylansøgeren har dog stadig mulighed for at søge Integrationsministeriet om humanitær opholdstilladelse. Betingelserne for ÅG-proceduren er, at Dansk Flygtningehjælp er enig i vurderingen af ansøgningen som åbenbart grundløs. Proceduren blev indført i 1985 for at lette sagsbehandlingen og sagspresset i Flygtningenævnet. Siden 1994 har der været en særlig hasteprocedure for statsborgere fra lande, hvor der normalt ikke er risiko for asylrelevant forfølgelse.

I 2002 fik Dansk Flygtningehjælp forelagt sager efter ÅG-proceduren for 1.465 personer. Dansk Flygtningehjælp var enig i Udlændingestyrelsens vurdering for 1.153 personer, heraf udgjorde hasteproceduren 99 personer. Udlændingestyrelsen registrerer ikke Dansk Flygtningehjælps begrundelser for manglende enighed, men det har typisk været en forskellig opfattelse af troværdighed, vægtning af nye oplysninger eller spørgsmål om praksis fra Flygtningenævnet.

43. Rigsrevisionen finder, at Udlændingestyrelsens tilrettelæggelse af den reelle arbejdstid for asylansøgningsproceduren gennem udfyldelse af et asylskema og efterfølgende afholdelse af asylsamtale er hensigtsmæssig i forhold til at gennemføre asylbehandlingen på en målrettet måde. Asylafdelingen har endvidere udarbejdet forskellige

vejledninger, som kan udgøre grundlaget for at styrke og smidiggøre sagsbehandlingen og derved forkorte sagsbehandlingstiden med deraf følgende reduktion af størrelsen af indkvarteringsudgifterne.

44. Udlændingestyrelsen iværksatte et udredningsarbejde sideløbende med Integrationsministeriets udarbejdelse af lovforslaget til ændring af udlændingeloven, der skulle forberede Udlændingestyrelsen på det ændrede regelsæt. Dette udredningsarbejde resulterede i marts 2002 i en handlingsplan med 30 indsatsområder. For Asylafdelingens vedkommende indebar handlingsplanen eksempelvis fastlæggelse af ny praksis, revision af interne meddelelser, revision af asylvejledningen til både ansøgere og medarbejdere, information om nye regler gennem Udlændingestyrelsens hjemmeside eller mod andre samarbejdspartnere som eksempelvis kommuner og danske repræsentationer.

Rigsrevisionen finder, at Udlændingestyrelsen har taget tilfredsstillende initiativer til at forberede sig på ændringen i udlændingelovgivningen.

### **C. Asylafdelingens produktion og produktivitet**

45. Asylafdelingens produktion af spontane asylsager og dermed behov for personaleressourcer afhænger af antallet af sager, sammensætningen af sagerne efter sagstyngde samt af medarbejdernes produktivitet.

De spontane asylsager er ikke ensartede, men kan være mere eller mindre ”tunge” i betydningen tidskrævende. En sags tyngde afhænger ifølge Udlændingestyrelsen først og fremmest af:

- Om det er en tilladelsessag eller en afslagssag, herunder om det er en ÅG-sag. Det tager længere tid at udforme et afslag på en asylansøgning, da et afslag i modsætning til en tilladelse skal begrundes. Hertil kommer, at en ÅG-sag er mindre tidskrævende end en normalproceduresag. En høj afslagsprocent i Udlændingestyrelsen indikerer herudover, at Styrelsen har behandlet flere ”tunge” sager.
- Antallet af asylansøgere i den enkelte sag, hvor sagen bliver ”lettere” des flere personer sagen indeholder, idet baggrundsoplysningerne kan genanvendes, og børn ik-

ke får en individuel sagsbehandling, men følger forældrenes sagsbehandling.

- Antallet af personer, der allerede har et opholdsgrundlag i forvejen, når de søger asyl, idet Udlændingestyrelsen i sådanne sager har baggrundsoplysninger på forhånd.
- Om der er mange ensartede sager af samme nationalitet.

Jo flere lette sager, der indgår i sagsmængden i et givent år, desto flere sager kan den enkelte medarbejder alt andet lige behandle. Ændringer i antal sager pr. medarbejder, dvs. ændringer i produktiviteten for en given sagstype, er derfor ikke nødvendigvis udtryk for, at medarbejderen er blevet mindre/mere effektiv.

Endelig afhænger behovet for personaleressourcer af medarbejderproduktiviteten, hvor produktiviteten typisk vil være mindre for en nyansat end for en erfaren medarbejder.

46. Antallet af årsværk i hele Asylafdelingen har siden 2000 udviklet sig fra 86,3 til 143,3 i 2002, heraf udgør årsværk beskæftiget med spontane asylsager ca. 70 %, jf. **tabel 1**. Udlændingestyrelsen har fået tilført ekstra ressourcer med henblik på at øge produktionen i Asylafdelingen. En merbevilling i 2001 i forbindelse med Akt 268 27/6 2001 blev ikke fuldt udnyttet i 2001. Ifølge Udlændingestyrelsen tager det ca. ½ år at gennemføre en større personaleforøgelse, idet såvel rekruttering, ansættelse, oplæring som efteruddannelse tager tid. I perioden 2001-2002 er der tiltrådt 93 og fratrædt 42 medarbejdere. Størstedelen af ændringerne er sket i gruppen af AC-medarbejdere, som udgjorde 78 % af de tiltrådte i 2001.

AC-sagsbehandlere havde ifølge virksomhedsregnskabet for 2001 en gennemsnitlig anciennitet på mindre end 2 år i 2001. Da Udlændingestyrelsen vurderer, at der går mindst ½ år, førend en nyansat kan producere i større omfang, er det en kort periode, medarbejderen er ”produktiv” i. Der er sket en nedgang i antallet af fratrædte fra 26 i 2001 til 14 i 2002, og den lavere personalemobilitet må antages at påvirke produktiviteten positivt.

47. Udlændingestyrelsen har oplyst, at Asylafdelingen som led i en styrkelse og smidiggørelse af procedurer og organisering i en årrække har arbejdet med specialisering i mindre



enheder og samling af bestemte sagstyper i visse kontorer/enheder, fx i en særlig Dublin-sektion. Tilsvarende er sagsbehandlingen af visse store nationalitetsgrupper i perioder blevet samlet i en enhed, der udelukkende har beskæftiget sig med den pågældende nationalitetsgruppe.

48. Der blev primo 2002 iværksat et forsøg med yderligere specialisering i Task force-enheden. Forsøgsprojektet har til formål at belyse fordele og ulemper ved en højere grad af specialisering i mindre enheder under et kontor i Asylafdelingen med løbende rotering mellem enhederne. Forsøgsprojektet udløber i juni 2003, og forsøgets eventuelle udbredelse til andre kontorer vil afhænge af evalueringen af projektet.

Rigsrevisionen har spurgt Udlændingestyrelsen, om en øget specialisering vil nedsætte "oplæringstiden" og "oplæringsomkostningerne" for en nyansat sagsbehandler. Udlændingestyrelsen har oplyst, at en nyansat sagsbehandler typisk bliver oplært i og får ansvaret for en specifik sagstype. Dvs. at oplæringstiden i sig selv indebærer et vist element af specialisering, og Styrelsen forventer derfor ikke, at det er muligt at nedsætte oplæringstiden yderligere for nye medarbejdere og dermed påvirke produktiviteten positivt.

49. I tabel 1 er udviklingen i produktion, produktivitet og årsværksforbrug for spontane asylsager for 2000, 2001 og 2002 angivet. Årsværksforbruget i forbindelse med behandling af spontane asylsager udgør ca. 70 % i Asylafdelingen.

**Tabel 1. Produktion, produktivitet og årsværksforbrug for spontane asylsager, 2000-2002**

	Produktionsmål	Realiseret produktion	Produktivitetsmål	Realiseret produktivitet	Forudsat årsværk	Realiseret årsværk
	----- Antal -----					
2000.....	7.661	7.519	125	127	61,3	59,1
2001.....	10.153	9.294	106	117	96,1	79,7
2002.....	9.400	9.634	100	100	94,0	96,0
Kilde: Udlændingestyrelsen.						

50. Det fremgår af tabel 1, at produktionsmålet for spontane asylansøgere blev forøget med 33 % fra 7.661 sager i 2000 til 10.153 i 2001. I 2000 opfyldte Udlændingestyrelsen næsten produktionsmålet, hvorimod det ikke lykkedes

i 2001, hvor Udlændingestyrelsen manglede 16 årsværk. Styrelsen realiserede i 2002 en produktion på 9.634 sager mod et mål på 9.400 sager og opfyldte således målet.

Produktivitetsmålet blev nedsat fra 125 i 2000 til 106 i 2001 som følge af en lavere produktivitet i Task force-enheden, som også løser opgaver for de øvrige kontorer, der ikke indgår i produktivetsopgørelsen, men Udlændingestyrelsen realiserede alligevel en produktivitet på 117. I 2002 blev produktivitetmålet nedsat til 100 dels begrundet med ophør af screeningsordningerne for irakere og afghanere (en ordning, hvor oplagte tilladelsessager blev udskilt og afgjort uden afholdelse af asylsamtale), dels på grund af en stigning i afslagsprocenten. Den realiserede afslagsprocent blev på 66 % i 2002. Den realiserede produktivitet for 2002 svarede til målet.

Den negative udvikling i periodens produktivitet kan ifølge Udlændingestyrelsen tilskrives et stort indtag af nye medarbejdere, især fra november 2001. I forbindelse med nyansættelserne er der skønsmæssigt anvendt 6,5-7 årsværk til oplæring af nye medarbejdere i Asylafdelingen i 2001, som dermed ikke har indgået i sagsproduktionen.

Den faldende produktivitet er endvidere ifølge Udlændingestyrelsen forårsaget af flere og mere tidskrævende afslagssager. Endelig behandles der langt færre sager i ÅGH-proceduren, hvorved andelen af de ”tungere” spontansager stiger.

51. Det fremgår af Udlændingestyrelsens forklaringer, at ændringerne i produktiviteten for spontane asylsager i 2001 og 2002 er resultatet af forskellige forhold, der dels har medført ændringer i sagernes tyngde og dels i ændringer i medarbejdernes produktivitet som følge af nyansættelser. Produktiviteten for de spontane asylsager afhænger dermed ikke af et enkelt forhold, og en fortolkning af udviklingen i produktivitetstallet kræver derfor kendskab til de komplekse forhold, der påvirker sagstyngden.

Rigsrevisionen kan ikke vurdere de enkelte forholds indflydelse på produktiviteten, men kan konstatere, at Udlændingestyrelsen har opmærksomheden rettet mod produktivitetens udviklingen og kan redegøre for de forhold, der påvirker den.

#### **D. Udviklingen i sagsbehandlingstid**

52. Udlændingestyrelsens sagsbehandlingstid omfatter den tid, hvor sagen behandles i Styrelsen, dvs. fra Styrelsen modtager sagen fra Rigspolitiet, til Styrelsen har truffet en afgørelse. Sagsbehandlingstiden opgøres som en bruttotid, hvilket betyder, at den tid, hvor sagerne ikke bliver behandlet, dvs. liggetiden, indgår i den samlede sagsbehandlingstid. Udlændingestyrelsen har ikke foretaget en nærmere opgørelse af årsager til liggetid og en kvantificering heraf. Udlændingestyrelsen har i februar 2003 præciseret, at Styrelsen løbende foretager en gennemgang af de verserende sager med henblik på inden for udvalgte områder at kortlægge årsagerne til liggetid, eksempelvis for iværksættelse af rykkerprocedurer for høringssvar, berammelsestider for asylsamtaler mv.

Udlændingestyrelsens gennemsnitlige sagsbehandlingstider i normalprocedure- og ÅG-sager er vist i **tabel 2**.

**Tabel 2. Udlændingestyrelsens gennemsnitlige sagsbehandlingstid i normalprocedure- og ÅG-sager**

Sagstype	Gennemsnitligt tidsforbrug pr. asylsag		
	2000	2001	2002
	---- Dage ----		
Tilladelser .....	133	174	192
Afslag.....	190	248	225
- heraf normalprocedure.....	216	214	247
- heraf ÅG-procedure .....	96	175	139
- heraf ÅGH-procedure.....	-	-	11
Samlet gennemsnit .....	160	199	210
Kilde: Udlændingestyrelsen.			

53. Tabel 2 viser, at den samlede gennemsnitlige sagsbehandlingstid steg fra 160 dage i 2000 til 210 dage i 2002. Årsagen til de øgede sagsbehandlingstider er bl.a. flere verserende sager samt mangel på personaleressourcer.

I 2001 havde Udlændingestyrelsen et meget stort antal verserende spontane asylsager på grund af den betydelige stigning i antallet af asylansøgere fra ca. 6.500 i 1999 til over 10.300 i 2000. Da Udlændingestyrelsen ikke havde de fornødne personaleressourcer til at behandle denne stigning, medførte det, at antallet af verserende sager – og afledt heraf liggetiden – steg. Stigningen i asylansøgertallet blev yderligere forstærket ved, at Udlændingestyrelsen i 1998 afskedigede et stort antal medarbejdere som følge af et faldende asylansøgertal på daværende tidspunkt. Styrel-

sen havde derfor ikke ressourcer til at klare stigningen i antallet af asylansøgere i 1999 og fremefter.

Udlændingestyrelsen har i november 2002 oplyst, at Udlændingestyrelsens nettoafgang af sager er betydelig. Nettoafgangen betyder, at sagernes liggetider reduceres, og dermed at den samlede gennemsnitlige sagsbehandlingstid vil blive reduceret mærkbart. Dette vil dog først for alvor slå igennem i den realiserede gennemsnitlige sagsbehandlingstid måned for måned for afsluttede sager i løbet af marts måned 2003. Udlændingestyrelsen har primo marts 2003 oplyst, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for samtlige sager var 172 dage ved udgangen af februar 2003. Styrelsen kan imidlertid endnu ikke opføre den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for de sager, der er påbegyndt i 2003, da opgørelsen først kan foretages efter udgangen af 1. kvartal. Det er imidlertid Udlændingestyrelsens bestemte forventning, at sagsbehandlingstiden vil være omkring 90 dage for de nye sager.

Det fremgår endvidere af tabel 2, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for sager behandlet i ÅG-proceduren steg fra 96 dage i 2000 til 175 dage i 2001, hvorefter sagsbehandlingstiden faldt til 139 dage i 2002. Årsagen hertil var ligeledes mange verserende sager og mangel på personaleressourcer.

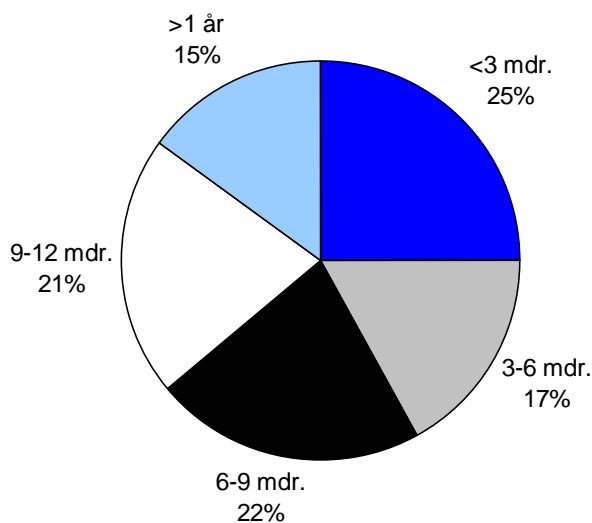
Endvidere steg sagsbehandlingstiden for tilladelser fra 133 dage i 2000 til 192 dage i 2002.

54. Af Udlændingestyrelsens virksomhedsregnskab for 2001 fremgår det, at sagsbehandlingstiden for sager i normalprocedure opfyldte den fastlagte målsætning, hvorimod Task force-sager lå under den fastlagte målsætning med en målopfyldelsesgrad på 65 %. Dette skyldtes, at Task force-kontoret har varetaget andre arbejdsopgaver end kun Task force-sager, der ikke indgår i produktivitetsmålet.

Udlændingestyrelsen har primo marts 2003 oplyst, at resultatet for 2002 for sager i normalprocedure har vist en mindre afvigelse fra målsætningen.

55. **Figur 1** viser, hvordan den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i Udlændingestyrelsen for alle afgørelser i 2001 fordelte sig.

**Figur 1. Fordelingen af Udlændingestyrelsens gennemsnitlige sagsbehandlingstid i 2001<sup>1)</sup>**



<sup>1)</sup> Omfatter alle afgørelser.

Kilde: Nøgletal på udlændingeområdet.

56. Figur 1 viser, at der er stor spredning med hensyn til, hvor lang tid det tager at træffe afgørelse i sagerne. I 2001 blev der truffet afgørelse i 42 % af sagerne inden 6 måneder, hvoraf 25 % af sagerne tog mindre end 3 måneder. Til gengæld tog det i 15 % af sagerne længere tid end 1 år at træffe en afgørelse.

57. Ved Akt 268 27/6 2001 fik Udlændingestyrelsen tilslutning til, at der afholdes udgifter på 6,0 mio. kr. til styrkelse af Udlændingestyrelsen, herunder til at fremskynde sagsbehandlingen af asylansøgninger, samt 2,0 mio. kr. til øget tolke- og lægebistand mv. Af aktstykket fremgår det, at styrkelsen af Udlændingestyrelsens asylsagsbehandling skønnes at medføre, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid ved udgangen af 2002 vil kunne nedbringes til ca. 3 måneder, og at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i 2002 samlet set vil udgøre ca. 140 dage. Det oplyses endvidere, at skønnet forudsætter, at det nuværende niveau for tilgang af asylansøgere ikke ændrer sig markant, og at der ikke sker berostillelse af større grupper af sager. Begge forudsætninger har ændret sig. Antallet af asylansøgere er faldet fra 12.512 i 2001 til 6.068 i 2002, og i starten af 2002 blev samtlige sager, der vedrørte asylansøgere fra Afghanistan, stillet i bero. Perso-

ner fra Afghanistan hører til den største gruppe af asylansøgere, hvor fx antallet af registrerede asylansøgere fra Afghanistan i 2001 udgjorde 2.088, svarende til 25 % af samtlige registrerede asylansøgere.

58. Rigsrevisionen konstaterer, at sagsbehandlingstiden i 2001 og 2002 har været lang, hvilket har påvirket størrelsen af indkvarteringsomkostninger og ventetiden på at få en afgørelse på asylansøgningerne. Efter Rigsrevisionens opfattelse har mangel på ressourcer udgjort en væsentlig faktor for den uheldige udvikling i sagsbehandlingstiden i 2001 og 2002. Rigsrevisionen finder derfor, at ressource-tilpasningen har været utilstrækkelig i denne periode.

Udlændingestyrelsen oplyste til Rigsrevisionen i september 2002, at de forventede, at målet om en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på ca. 3 måneder ved udgangen af 2002 blev indfriet. Målet om en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på 3 måneder forventes ifølge Udlændingestyrelsen imidlertid først opfyldt i marts 2003. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i 2002 blev i øvrigt på 210 dage.

Rigsrevisionen konstaterer, at Udlændingestyrelsens skøn i september 2002 var for optimistisk. En sagsbehandlingstid på 90 dage er en væsentlig reduktion i forhold til den foregående periode. Det påhviler derfor Integrationsministeriet og Udlændingestyrelsen at forsøge at fastholde, at ressource-tilpasningen i Udlændingestyrelsen er afstemt i forhold til asylansøgertallet, så sagsbehandlingstiden ikke igen stiger.

#### **E. Besparelspotentiale ved en reduktion af den gennemsnitlige sagsbehandlingstid**

59. Rigsrevisionen har søgt at beregne besparelspotentialet ved en reduktion af den gennemsnitlige sagsbehandlingstid med udgangspunkt i situationen i 2001. Beregningerne er baseret på forenkede forudsætninger, som er anført i [bilag 5](#).

60. Rigsrevisionen har beregnet, at indkvarteringsomkostningerne kunne have været reduceret med ca. 190 mio. kr. i 2001, hvis den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i Udlændingestyrelsen havde været 90 dage i modsætning til den samlede sagsbehandlingstid på 199 dage.

Fra dette beløb skal dog fratrækkes fremrykkede udgifter til tolke mv. samt merudgifter til ansættelse af sagsbehandlere. For de ca. 190 mio. kr. kunne der have været ansat 500-600 nye medarbejdere afhængig af årsværksprisen.

61. Udlændingestyrelsen har foretaget beregninger, der viser, hvor meget sagsbehandlingstiden antages at blive påvirket af en ændret produktion. Hvis eksempelvis produktionen øges med 2.526 sager, vil det medføre et fald i den gennemsnitlige sagsbehandlingstid på 21 dage, og det vil kræve, at der ansættes knap 22 årsværk til en udgift på ca. 7 mio. kr. Den sparede udgift til indkvartering vil udgøre ca. 37 mio. kr., hvilket medfører en samlet besparelse på ca. 30 mio. kr.

62. Udlændingestyrelsen har oplyst, at i første halvdel af 2002 har det gennemsnitlige reelle tidsforbrug i asylsagsfasen (heri indgår Dublin-delen ikke) været ca. 22 timer, hvilket svarer til ca. 3 arbejdsdage. Tidsforbruget til Dublin-delen, der vedrører præasylfasen, udgjorde 1 time i første halvdel af 2002.

Det fremgår af tabel 2, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i Udlændingestyrelsen i 2002 udgjorde 210 dage. Da der gennemsnitligt reelt anvendes 3 arbejdsdage i Udlændingestyrelsen, betyder det, at sagerne i gennemsnit havde en liggetid på 207 dage, svarende til at liggetiden udgør 98 % af den samlede sagsbehandlingstid. Af Akt 268 27/6 2001 fremgår det, at Udlændingestyrelsen skønner, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid ved udgangen af 2002 vil være på ca. 90 dage. Ved uændrede omstændigheder vil sagsbehandlingstiden dermed også være ca. 90 dage i 2003. Ved udgangen af 2002 har Udlændingestyrelsen fastholdt over for Rigsrevisionen, at det fortsat er Udlændingestyrelsens målsætning for 2003, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid vil være ca. 90 dage. En sagsbehandlingstid på ca. 90 dage vil medføre en gennemsnitlig liggetid på 87 dage. Den gennemsnitlige bruttosagsbehandlingstid vil dog aldrig kunne udgøre 3 dage, idet indhentelse af yderligere oplysninger, oversættelse af dokumenter, ægthedsvurderinger af dokumenter, berømmelse af asylsamtale, berostillelse osv. vil medføre, at sagerne får en liggetid.

63. I **tabel 3** er vist størrelsen af indkvarteringsomkostninger ved henholdsvis en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på 199 dage og 90 dage.

**Tabel 3. Indkvarteringsomkostninger ved liggetid og arbejdstid<sup>1)</sup>**

	Sagsbehandlingstid på 199 dage	Sagsbehandlingstid på 90 dage
	----- Mio. kr. -----	
Liggetid.....	346,2	153,7
Arbejdstid .....	5,3	5,3
I alt .....	351,5	159,0
<sup>1)</sup> Opgjort i 2001-priser.		

64. Tabel 3 viser, at en sagsbehandlingstid på 199 dage indebærer indkvarteringsomkostninger på i alt 351,5 mio. kr., mens en sagsbehandlingstid på 90 dage indebærer indkvarteringsomkostninger på 159,0 mio. kr. Størrelsen af indkvarteringsomkostninger udgøres fortrinsvis af liggetid, idet indkvarteringsomkostningerne ved arbejdstid er faste. Der er en stor gevinst ved at reducere sagsbehandlingstiden og dermed liggetiden, idet en sagsbehandlingstid på 90 dage medfører en besparelse på ca. 190 mio. kr. Omkostningerne til arbejdstid er beregnet ud fra Udlændingestyrelsens skøn om, at den reelle arbejdstid udgør 3 dage.

Rigsrevisionen finder, at Udlændingestyrelsen bør iværksætte et arbejde med en løbende systematisk kortlægning og kvantificering af årsagerne til liggetid, da liggetid udgør omkring 98 % af den gennemsnitlige sagsbehandlingstid. Rigsrevisionen er opmærksom på, at tilstrømningen af flygtninge er vanskelig at indrette sig på, ligesom det både tager tid og er ressourcekrævende at få oplært nye medarbejdere. Rigsrevisionen finder det derfor særlig påkrævet, at Udlændingestyrelsen har et system, der præcist kan kortlægge og kvantificere de enkelte elementer i sagsbehandlingstiden, herunder årsagerne til liggetider. Kortlægningen og kvantificeringen af liggetid giver en mere præcis indikation af, om sagsbehandlingen er hensigtsmæssig, eksempelvis hvor lang tid indhentelse af baggrundsoplysninger tager. Kortlægningen giver dermed Udlændingestyrelsen et bedre grundlag for at vurdere, om og i givet fald hvordan sagsbehandlingstiden yderligere kan forkortes og derved reducere størrelsen af indkvarteringsomkostninger. Udlændingestyrelsen vil med



et sådant system også bedre og hurtigere kunne dokumentere et behov for tilførsel af ressourcer, som kan modvirke en utilstrækkelig ressourcetilpasning. Udlændingestyrelsen har derfor i mangel af en systematisk opgørelse af de enkelte elementer i liggetiden ikke kunnet dokumentere, om sagsbehandlingen er hensigtsmæssigt tilrettelagt. Udlændingestyrelsen har i februar 2003 oplyst, at de elektroniske registre på nuværende tidspunkt ikke muliggør en sådan systematisk opgørelse af liggetid. Integrationsministeriet har i 2002 iværksat en samlet foranalyse af ministeriets digitaliseringspotentiale. Det indgår i foranalysen, at det som led i digitaliseringen af udlændingeområdet skal være muligt at opgøre brutto- og nettosagsbehandlingstid. Det finder Rigsrevisionen positivt. Rigsrevisionen forudsætter, at systemet vil muliggøre en løbende kvantificering af sagsbehandlingstidens enkelte elementer.

Rigsrevisionens beregninger på baggrund af 2001-talmateriale viser, at hvis sagsbehandlingstiden havde været 90 dage i 2001, ville det have medført besparelser på indkvarteringsomkostninger på ca. 190 mio. kr. Regneeksemplet viser også, hvor vigtig det er, at ressourcetilpasningen er optimal, da en forøgelse af sagsbehandlingstiden som følge af mangel på ressourcer er u hensigtsmæssig både fra en økonomisk synsvinkel og fra ansøgernes ønske om at få en afgørelse på deres ansøgning. I den forbindelse skal det også bemærkes, at en forøgelse af medarbejderantallet ikke på kort sigt løser problemer med ressourcetilpasningen, da det ifølge Udlændingestyrelsen tager ca. ½ år, forinden en nyansat medarbejder kan sagsproducere i større omfang tillige med, at Udlændingestyrelsen i oplæringsperioden skal anvende erfarne medarbejdere til at oplære nyansatte, som derfor heller ikke kan indgå i sagsproduktionen. En forudsætning for en nedbringelse af indkvarteringsomkostningerne er naturligvis, at øvrige myndigheder på udlændingeområdet også vil kunne behandle sagerne i takt med Udlændingestyrelsen uden en forøgelse af deres sagsbehandlingstid.

## **F. Flaskehalse og liggetider**

65. Sagsbehandlingstiden (og dermed sagernes liggetid) kan forøges som følge af flaskehalse i systemet eller behov for at indhente oplysninger til brug for sagen. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der ikke er flaskehalse i systemet i form af problemer med at skaffe tolkebistand og forelæggelse af sager for en overordnet. Derimod påvirkes sagsbehandlingstiden af berosættelse af sager ved indhentelse af nye oplysninger, af mangel på personaleresourcer, aldersundersøgelser, sprogtests og torturundersøgelser.

## **G. Omgørelse og kvalitet**

66. Spontane asylsager i normalprocedure, hvor Udlændingestyrelsen har meldt et afslag, videresendes automatisk til Flygtningenævnet. I de senere år har omgørelsesprocenten i spontane asylsager i Flygtningenævnet udgjort omkring 20 %. I 2002 har omgørelsesprocenten dog kun været på 13,7 % af sagerne. Årsagerne til, at sagerne bliver omgjort, opgøres ikke af hverken Udlændingestyrelsen eller Flygtningenævnet. Udlændingestyrelsen har oplyst, at Flygtningenævnets praksis følges, og den fremtidig praksis på området bliver fastlagt i overensstemmelse med Flygtningenævnets afgørelser. Endvidere er det blevet oplyst, at alle Flygtningenævnets afgørelser modtages elektronisk, og at de er online tilgængelige for alle medarbejdere i Udlændingestyrelsens Asylafdeling. Endelig forventes det, at Styrelsen snarligt får adgang til Flygtningenævnets afgørelsesdatabase, hvor der er mulighed for en systemiseret søgning på afgørelser.

67. Udlændingestyrelsen har etableret et kvalitetssikrings-system, der halvårligt gennemgår 800 sager på opholds- og asylområdet. Der måles inden for områderne "sagsoplysning, informationsformidling, afgørelser og påklage".

Kravene til kvaliteten i sagsbehandlingen har i de senere år været fastholdt. I 2001 viste kvalitetsmålingen, at både normal-proceduresager og sager behandlet i Task-forcen lå over det fastsatte kvalitetsmål. Udlændingestyrelsen har i februar 2003 oplyst, at der netop er gennemført kvalitetsmålingen for 2. halvår af 2002. Resultaterne er endnu ikke færdiganalyseret, men Udlændingestyrelsen forven-

ter, at der vil ske en marginal underopfyldelse af kvalitetsmålet for normal-proceduresager. For de øvrige sager på asylområdet viser de foreløbige resultater ganske høje kvalitetstal. Der afrapporteres ikke længere særskilt på sager behandlet i Task-forcen.

Rigsrevisionen konstaterer, at resultatet af Udlændingestyrelsens egne kvalitetsmålinger vidner om, at sagsbehandlingen følger fastlagte forretningsgange, og at sagsbehandlingskvaliteten lever op til de fastsatte mål i resultatkontrakten.

#### **H. Nyeste/fremtidig udvikling på asylområdet**

68. Antallet af asylansøgere er faldet markant siden 2001 fra 12.512 til 6.068 i 2002. Det faldende antal asylansøgningsmindsker behovet for sagsbehandlingsressourcer, og Udlændingestyrelsen har indarbejdet en reduktion på asylområdet på 14,6 mio. kr., heraf 10,1 mio. kr. i lønsum i 2003.

Udlændingestyrelsen har taget højde for det faldende asylansøgertal ved at ansætte 26 medarbejdere på kontrakt med udløb ultimo 2002. Kontrakterne er siden blevet forlænget til 30. juni 2003.

Udlændingestyrelsen indarbejder fra 2003 et beredskab på de sagsproducerende områder på 11,6 årsværk, så Udlændingestyrelsen kan behandle op til 1.238 flere spontane asylsager end forudsat på finansloven for 2003. De 11,6 årsværk indgår indtil en eventuel anvendelse på asylområdet i produktionen af sager på opholdsområdet.

69. I Resultatkontrakt for 2002 er der lagt op til øget fleksibilitet mellem sagsbehandlere på opholds- og asylområdet og dermed en bedre ressourceudnyttelse. Udlændingestyrelsen har oplyst, at medarbejderne bør have brede kvalifikationer, og at det forventes, at medarbejdere relativt nemt kan rokere mellem de sagsproducerende afdelinger. Det er hurtigere at oplære en erfaren medarbejder til et nyt område end at oplære en helt ny medarbejder, idet en erfaren medarbejder ikke skal oplæres i styrelsens administrative procedurer og edb-systemer. I stillinger inden for samme faggruppe forventer Styrelsen derfor, at medarbejderne i stort omfang kan substituere hinanden.

70. Rigsrevisionen finder det positivt, at Udlændingestyrelsen i 2002 har taget nye initiativer såsom kontraktan-

sættelser og oprettelse af beredskab på asylområdet henset til, at tilstrømningen af flygtninge er vanskelig at forudsige, ligesom det tager tid at få oplært nye medarbejdere. Udlændingestyrelsen kan dermed hurtigere tilpasse sig de hurtige skift, der kan ske i antallet af asylansøgninger, så sagsbehandlingstiderne og indkvarteringsomkostningerne fremover bedre kan holdes nede, så der ikke igen opstår lange sagsbehandlingstider.

71. Som et led i den øgede fleksibilitet fik Udlændingestyrelsen på Akt 268 27/6 2001 bevilget midler til en samlet lokalisering af Udlændingestyrelsen, da Asylafdelingen har adresse i center Sandholm og i Solvang, mens den resterende del af Udlændingestyrelsen har adresse i København. En samlet lokalisering vil ifølge aktstykket ”understøtte en mere smidig og effektiv tilrettelæggelse af produktionen”. De fraflyttede lokaler i center Sandholm kan anvendes dels til indkvartering af asylansøgere, dels til kontorer for politiet, som i 2001 havde pladsproblemer.

Der er truffet beslutning om forslag til en ny lokalisering, og det forventes, at et aktstykke fremsendes til Finansudvalget i løbet af marts 2003.

#### Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at den samlede gennemsnitlige sagsbehandlingstid for spontane asylsager har udviklet sig fra 160 dage i 2000 til 210 dage i 2002. Heraf udgjorde den reelle gennemsnitlige sagsbehandlingstid 3 dage, mens liggetiden, dvs. den tid, hvor sagen afventer videre behandling, udgjorde 157 dage i 2000 og 207 dage i 2002. Samtidig steg antallet af registrerede asylansøgere med knap 60 % i 2000. De stigende liggetider i 2001 og 2002 har påvirket størrelsen af indkvarteringsomkostninger og ventetiden på at få en afgørelse på asylansøgningerne. I samme periode er der sket et fald i produktiviteten fra 127 spontane asylsager pr. medarbejder i 2000 til 100 i 2002.

Undersøgelsen har for den reelle arbejdstid vist, at Udlændingestyrelsen gennem udfyldelse af et asylskema og udarbejdelse af forskellige vejledninger har tilrettelagt asylansøgningsproceduren på en hensigtsmæssig måde. Udlændingestyrelsen har også sikret, at der ikke forekommer flaskehalsproblemer med hensyn til at skaffe tolkebistand og forelægning af sager for overordnet led, samt at sagsbehandlingens kvalitet lever op til de fastsatte mål.

På baggrund af 2001-talmateriale har Rigsrevisionen beregnet, at hvis sagsbehandlingstiden havde været 90 dage i

2001, ville det have medført besparelser på indkvarteringsomkostninger på ca. 190 mio. kr. Ifølge Udlændingestyrelsens opgørelser ville det have medført en nettobesparelse på 30 mio. kr., hvis Styrelsen havde haft 22 årsværk ekstra i 2001.

Undersøgelsen har vist, at ressourcetilpasningen i 2001 og 2002 har været utilstrækkelig. Udlændingestyrelsen har i 2002 taget initiativer, som vil gøre det muligt at forbedre ressourcetilpasningen fremover.

Undersøgelsen har videre vist, at Udlændingestyrelsen ikke har foretaget en systematisk kortlægning og kvantificering af årsagerne til liggetiden. Udlændingestyrelsen har i mangel af en systematisk opgørelse af de enkelte elementer i liggetiden derfor ikke kunnet dokumentere, at sagsbehandlingen er hensigtsmæssigt tilrettelagt.

Rigsrevisionen er opmærksom på, at tilstrømningen af flygtninge er vanskelig at indrette sig på, ligesom det både tager tid og er ressourcekrævende at få oplært nye medarbejdere. Rigsrevisionen finder det derfor særlig påkrævet, at Udlændingestyrelsen løbende kortlægger og kvantificerer de enkelte elementer i sagsbehandlingstiden, herunder årsagerne til liggetider.

## **IV. Ressourcetilpasningen mellem relevante myndigheder**

### **A. Indledning**

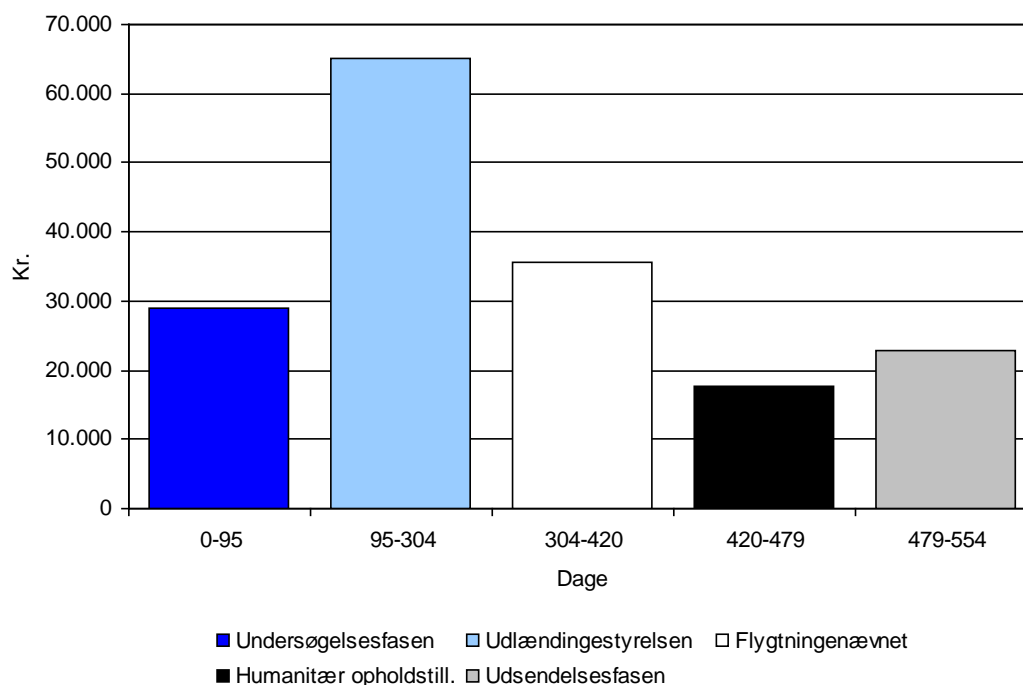
72. Et asylsagsforløb involverer andre instanser end Udlændingestyrelsen, jf. bilag 4. Ud over Rigspolitiet, der har opgaver i forbindelse med de indledende undersøgelser af asylansøgerens forhold og eventuelle senere udrejse, høres Dansk Flygtningehjælp ved ÅG- og ÅGH-sager. Flygtningegenævnet er ankeinstans ved afslag på en asylansøgning. Integrationsministeriet kan give en humanitær opholdstilladelse, når der er givet afslag i Flygtningegenævnet. Derudover bidrager Udenrigsministeriet med information om asylansøgeres hjemlande og ved verificering af dokumenter.

73. Antallet af asylansøgninger kan hurtigt ændre sig. For at undgå sagspukler og forlænget sagsbehandlingstid og dermed øgede indkvarteringsomkostninger ved forøget tilgang eller omvendt uudnyttet kapacitet ved faldende tilgang skal asylsagsbehandlingen være indrettet effektivt og fleksibelt, dvs. at de forskellige led i asylsagsforløbet hver for sig skal være effektive og være i stand til hurtigt at til-

passer sig til en ændret tilgang. Manglende effektivitet og fleksibilitet i ét led kan hurtigt forplante sig videre i processen og skabe sagspukler eller ledig kapacitet i efterfølgende led. Det er derfor vigtigt, at de forskellige led samarbejder og orienterer hinanden om forventningerne til den kommende sagsproduktion, så de efterfølgende led kan nå at tilpasse sig ændringer.

74. Rigsrevisionen har på baggrund af oplysninger fra Udlændingestyrelsen samt finansloven for 2001 i figur 2 anført de gennemsnitlige indkvarteringsomkostninger pr. asylansøger i de 5 faser i 2001.

**Figur 2. De gennemsnitlige indkvarteringsomkostninger pr. asylansøger i de 5 faser i 2001**



Det fremgår af figur 2, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for en asylansøger, der udvises af Danmark efter at have fået behandlet asylansøgning og efterfølgende ansøgning om humanitær opholdstilladelse, udgør 554 dage. Indkvarteringsomkostningerne har i gennemsnit udgjort 175.064 kr. Såfremt det antages, at den reelle sagsbehandlingstid i Udlændingestyrelsen på 3 dage er gældende for den reelle sagsbehandlingstid i de øvrige faser, udgør den reelle sagsbehandlingstid i gennemsnit 3 x 5 dage, svaren-

de til 3 % af sagsbehandlingstiden. Rigsrevisionen skal dog gøre opmærksom på, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid aldrig kan blive identisk med den reelle sagsbehandlingstid.

75. Rigsrevisionen har undersøgt, om ressourceilpasningen mellem relevante myndigheder på asylområdet sikrer en optimal sagsbehandling i den samlede asylproces, så der ikke opstår sagspukler, der påvirker den samlede sagsbehandlingstid og dermed størrelsen af indkvarteringsomkostninger.

## **B. Rigspolitiets opgaver ved asylansøgninger**

76. Politiets opgaver ligger fortrinsvis i den indledende fase ved asylanmodningen og i den afsluttende fase ved udsendelse af afviste asylansøgere. Forinden Udlændingestyrelsen træffer afgørelse, om en asylansøgning skal realitetsbehandles i Danmark, skal politiet efter udlændingeloven søge at fastslå asylansøgerens identitet, nationalitet og rejserute samt indhente andre nødvendige oplysninger. Længden af politiets sagsbehandlingstid påvirker derfor den samlede sagsbehandlingstid af en asylansøgning og dermed også udgiftsstørrelsen til indkvartering af asylansøgere. Det politimæssige arbejde forestås af Rigspolitiet, som har en afdeling i Center Sandholm.

77. Samarbejdet mellem Rigspolitiet og Udlændingestyrelsen er ikke reguleret gennem skriftlige aftaler om samarbejdsprocedurer, ressourceindsats mv., og der er ingen automatisk tilpasning mellem Rigspolitiets prioritering af ressourcer og Udlændingestyrelsens udgifter til indkvartering af asylansøgere. Rigspolitiet har oplyst, at der løbende afholdes møder med Udlændingestyrelsen på forskellige ledelsesniveauer, hvor der bl.a. drøftes forhold om omfanget af Rigspolitiets personale i Center Sandholm samt anskaffelser af teknisk udstyr. Udlændingestyrelsen har henvist til, at samarbejdet er reguleret i udlændingeloven og dens forarbejder, og at samarbejdet i vidt omfang er baseret på jævnlige møder og telefoniske drøftelser. Ifølge Udlændingestyrelsen har den dog ingen indflydelse på Rigspolitiets ressourceanvendelse eller anskaffelse af teknisk udstyr i relation til asylsagsbehandlingen.

78. I politiets virksomhedsregnskab for 2001 oplyses, at det var Rigspolitiets målsætning for ventetider, at 50 % af asylansøgerne skulle være afhørt mv. senest 1 døgn efter ankomsten til Center Sandholm. De resterende 50 % skulle være afhørt mv. inden for få dage og senest efter en uge. Resultatet blev, at 20 % blev afhørt mv. inden for 1 døgn, mens de resterende 80 % blev afhørt mv. inden for 4 uger.

Af ”Rigspolitichefens plan for udmøntningen af flerårsaftalen for 2000–2003” fra april 2000 fremgår, at rigspolitichefen tilførte yderligere personaleressourcer til behandlingen af præasylsager, så en tidligere opstået sagspukkel var væk, og at der fra april 2000 permanent blev tilført flere ressourcer, så der ikke på ny ville opstå ventetid. Alligevel opstod der allerede i 2001 igen ventetider.

Rigspolitiets målsætning for 2002 er nedjusteret, så målet er opfyldt, når 70 % af asylansøgerne er afhørt senest 5 hverdage efter ankomsten til Center Sandholm. Endvidere skal 80 % have taget fotografi, fingeraftryk samt udstedt legitimationskort inden for 2 døgn efter ankomsten. Rigspolitiet opfyldte målsætningen, idet 87 % blev afhørt inden for 5 dage, og 85 % fik taget fotografi mv. inden for 2 døgn.

79. Rigsrevisionen konstaterer, at der ikke er en automatisk tilpasning af ressourcer til det nødvendige behov. Rigspolitiet kan fastsætte omfanget af ressourceanvendelsen i Center Sandholm uden hensyntagen til, at Udlændingestyrelsen ikke kan realitetsbehandle asylansøgningerne, førend politiet har søgt at fastslå asylansøgerens identitet mv. Rigspolitiets ressourceanvendelse kan derfor få en effekt på størrelsen af de samlede indkvarteringsomkostninger samt en effekt på, at afgørelserne træffes uden unødigt forsinkelse, og dermed hensynet til asylansøgerne. Efter Rigsrevisionens opfattelse er Rigspolitiets og Udlændingestyrelsens opgavevaretagelse i præasylfasen så tæt knyttet sammen, at der burde foreligge et forpligtende samarbejde om opgaveløsningen.

Rigspolitiet har i november 2002 over for Rigsrevisionen tilkendegivet, at der kan være behov for et formaliseret og forpligtende samarbejde om opgaveløsningen. Udlændingestyrelsen har tilsvarende tilsluttet sig behovet for et tættere økonomisk samarbejde. Disse tilkendegivelser



ligger i øvrigt i forlængelse af budgetanalysen fra ultimo 2002 om en mere helhedsorienteret ressourcestyring.

80. Rigspolitiet foretager afhøring af ansøgeren og undersøger eventuelle personlige papirer, fx pas. Samtidig fotograferes asylansøgeren og får taget fingeraftryk med henblik på udstedelse af legitimationskort, herunder også registrering i Udlændingeregisteret og undersøgelse af, om asylansøgeren allerede tidligere har søgt om asyl i Danmark eller i et andet EU-land. Fingeraftryk optages elektronisk, og Rigspolitiet sender rutinemæssigt fingeraftryk med forespørgsler til Sverige, Norge og Finland. Derimod sendes fingeraftryk kun til andre EU-lande efter en vurdering af sandsynligheden for, at en forespørgsel kan medføre, at asylansøgningen skal behandles i et andet EU-land. Forespørgslerne sendes normalt 1-2 uger efter asylansøgerens ankomst til Center Sandholm. Svartiden varierer fra 1 dag for Rigspolitiets Fingeraftrykssektion til 5 måneder for et svar fra Frankrig. I EU-regi er der etableret et fælles-europæisk fingeraftrykssystem ved navn Eurodac. Eurodac forventes operationsklart primo 2003, hvorefter det vil indeholde fingeraftryk på samtlige nye asylansøgere i EU. Danmark deltager ikke automatisk i Eurodac-samarbejdet som følge af forbeholdet mod det retlige samarbejde. Det forventes, at Danmark bliver tilknyttet Eurodac gennem en aftale. Ifølge budgetanalysen fra ultimo 2002 antages det, at Eurodac i løbet af 2-3 år vil medføre en forkortelse af Rigspolitiets sagsbehandlingstid fra ca. 4 måneder til ca. 1-2 måneder.

Undersøgelsen af asylansøgerens rejserute har navnlig betydning for, om asylansøgningen skal behandles i Danmark eller i et andet EU-land. Endvidere indgår oplysningerne i politiets arbejde med afdækning af organiseret menneskesmugling.

Ifølge Udlændingestyrelsen udgjorde den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i 2001 i den indledende fase 95 dage for både Rigspolitiets og Udlændingestyrelsens sagsbehandling. Den indledende fase omfatter tiden indtil Udlændingestyrelsen kan påbegynde realitetsbehandlingen af asylansøgningerne. Det er ikke muligt at opdele sagsbehandlingstiden på henholdsvis Rigspolitiet og Udlændingestyrelsen. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid steg til 126 dage i 2002, svarende til en stigning på 33 %. Stig-

ningen skyldes ifølge Rigspolitiet længere svartider i 3. kvartal 2002.

81. Rigspolitiet og Udlændingestyrelsen kan få foretaget en sprogtest af asylansøgeren, hvis der er tvivl om, hvilket land den pågældende kommer fra. En båndoptagelse af asylansøgeren bliver analyseret på et sproglaboratorium i Sverige. Svartiden ligger på 1-2 måneder. I 2001 blev der foretaget 591 sprogtests, og i 2002 er der indtil oktober foretaget 244 sprogtest. Sprogtestene medførte, at sagsoplysninger for 167 asylansøgere blev korrigeret i 2001 og for 60 i 2002.

Der kan ligeledes foretages en aldersundersøgelse af mindreårige uledsagede asylansøgere, hvis der er mistanke til den oplyste alder. Aldersundersøgelser gennemføres på Retsmedicinsk Institut i København, og resultatet foreligger ca. 4 uger senere. I 2001 blev der gennemført 74 aldersundersøgelser, hvor 53 asylansøgere blev fastslået til at være 18 år eller derover. I 2002 er der indtil oktober foretaget 54 undersøgelser, hvor 39 asylansøgere er fastslået til at være 18 år eller derover.

82. Rigsrevisionen finder det velbegrundet, at Rigspolitiet forestår opgavevaretagelsen med fastlæggelse af asylansøgernes identitet, da det er en almindelig politimæssig opgave. Efter Rigsrevisionens opfattelse kan Rigspolitiet ikke påvirke længden af svartider på fingeraftryk, ligesom anvendelsen af sprogtest og aldersundersøgelser forekommer hensigtsmæssige målt på antallet af tilfælde, hvor disse undersøgelser resulterer i korrektion af sagsoplysninger.

### **C. Rigspolitiets opgaver ved udsendelse**

83. Politiets opgave med afviste asylansøgere er at sørge for, at de forlader landet, hvis de ikke selv rejser, da de ikke længere har ret til at opholde sig i landet. Ifølge Rigspolitiet udgjorde antallet af afviste asylansøgere, som skal udrejse, 2.530 personer primo november 2002. Har asylansøgeren ikke økonomiske midler, betaler politiet udgifterne til rejsen samt et mindre beløb til lommepenge. Udlændingestyrelsen har ikke direkte opgaver i udsendelsesfasen, men bistår politiet med oplysninger m.m.

Flygtningenævnet sender sagsakterne til politiet, som foretager en udrejsekontrol for at konstatere, om udlæn-

dingen er rejst. I modsat fald tager politiet skridt til at effektivere udrejsen. Træffes udlændingen ikke, dvs. at den pågældende har forladt asylcentret, og har politiet ikke sikre oplysninger om, at udlændingen allerede er rejst ud af landet, iværksætter politiet en eftersøgning og efterlyser udlændingen i Det centrale Kriminalregister.

84. En særlig gruppe af afviste asylansøgere er de udsendelsehindrede. Udsendelsehindringen kan være asylansøgerens egne forhold, hvis det ikke er muligt at fastslå nationalitet eller hjemlandet, hvis hjemlandet ikke vil modtage ansøgeren. Endvidere kan Flygtningenævnet beslutte, at bestemte asylansøgere ikke skal udsendes mod deres vilje. Størsteparten af udsendelsehindrede udgjorde medio august 2002 asylansøgere fra henholdsvis Forbundsrepublikken Jugoslavien og Irak med i alt 1.093 personer. Udsendelsehindrede kan få midlertidig opholdstilladelse, hvis udsendelsen ikke har været mulig i mindst 18 måneder, og asylansøgeren selv har medvirket positivt til udsendelsen, samt at udsendelsen for tiden anses for udsigtsløs. I 2002 fik 20 personer midlertidig opholdstilladelse på dette grundlag.

Endelig er der en lille gruppe asylansøgere på tålt ophold, dvs. asylansøgere, som har fået afslag på deres ansøgning, men hvor en udsendelse indebærer risiko for forfølgelse i deres hjemland. Denne gruppe udgjorde 18 personer i august 2002.

85. Det fremgår af Rigspolitiets statistik over udrejste asylansøgere i 2002, at ud af i alt 5.122 asylansøgere er 3.084 registreret som "skønnet udrejst". Politiet ledsagede 391 asylansøgere ud af landet og påså, at 1.601 selv udrejste, dvs. politiet har set, at asylansøgeren er rejst ud af landet. Endelig var 46 registreret som "selv udrejst", dvs. at politiet har dokumentation for, at de er rejst.

For gruppen af "skønnet udrejst" gælder, at en efterlyst udlænding skønnes udrejst efter ca. 3 måneder, hvis politiet ikke forinden får kontakt med udlændingen og ikke har oplysninger om, at den pågældende stadig befinder sig i landet. Politiet fører ikke statistik over antallet af udlændinge, som er registreret som "skønnet udrejst", hvor politiet efterfølgende konstaterer, at de alligevel ikke er udrejst. Rigspolitiet har i november 2002 oplyst, at der fremover vil blive ført statistik over de udlændinge, som allige-

vel ikke er udrejst, hvis det kan lade sig gøre gennem Udlændingeregisteret. Ifølge Rigspolitiet er der tale om et meget begrænset antal.

Rigsrevisionen finder, at Rigspolitiets metode til opgørelse af udrejste asylansøgere er mindre præcis, da en væsentlig del udgøres af gruppen af "skønnet udrejst", hvor Rigspolitiet antager, at de er udrejst, selv om der ikke er noget sikkert indicium herfor. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Rigspolitiet fremover vil registrere de afviste asylansøgere, som er skønnet udrejst, hvor politiet efterfølgende konstaterer, at de alligevel ikke var udrejst, da det kan fortælle om pålideligheden af udrejsestatistikens oplysninger om antal udrejste fra gruppen af "skønnet udrejst".

86. Rigspolitiet har fastsat resultatmål for 2002 for tilvejebringelse af forudsætningerne for udsendelse af udlændinge, der ikke har ret til at være i Danmark. Resultatmålene er en blanding af konkrete mål for sagsrutiner og frister for færdiggørelse af udviklingsprojekter. Rigspolitiet opfyldte målsætningen.

Rigspolitiet fører derimod ikke statistikker for sagsbehandlingstider i udsendelsessager, dvs. for den tid, der går, fra et afslag er givet, og indtil udrejse har fundet sted. Ifølge Udlændingestyrelsen udgjorde den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i 2001 for politiet i udsendelsessager 75 dage pr. person. Sagsbehandlingstiden steg til 118 dage i 2002, svarende til en stigning på 57 %. Rigspolitiet har ikke nogen entydig forklaring på årsagen til denne stigning, men har peget på, at længden af sagsbehandlingstiden bl.a. afhænger af, hvor lang tid det tager at fremskaffe rejsedokumenter. I nogle tilfælde er det nødvendigt at tage kontakt til de afviste asylansøgers hjemlande for at få rejsedokumenter, hvilket kan være tidskrævende. Endvidere var en større andel af de afviste asylansøgere i 2001 end i 2002 omfattet af ÅG-proceduren. For denne gruppe gælder, at de ofte har rejsedokumenter, og sagsbehandlingstiden bliver derfor kortere.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Rigspolitiet har fastsat resultatmål for udsendelsessager. Rigspolitiet bør også indføre resultatmål for den gennemsnitlige sagsbehandlingstid ved udsendelsessager og bør løbende følge udviklingen, så der kan tages forholdsregler i tilfælde af en

negativ udvikling. Justitsministeriet har i februar 2003 oplyst, at ministeriet og Rigspolitiet er enige i, at Rigspolitiet løbende bør følge udviklingen i den gennemsnitlige sagsbehandlingstid, så der kan tages forholdsregler i tilfælde af en negativ udvikling. Dette finder Rigsrevisionen positivt.

87. Regeringen nedsatte efter aftale med Dansk Folkeparti en arbejdsgruppe med repræsentanter fra Integrationsministeriet, Udlændingestyrelsen, Flygtningenævnet, Rigspolitiet og Udenrigsministeriet. Arbejdsgruppen fik til opgave at foretage en analyse af, hvilke instrumenter der kan og bør tages i brug for at sikre, at afviste asylansøgere og udlændinge, der er udvist ved dom, kan udsendes og bliver udsendt til hjemlandet. Arbejdsgruppen afgav i oktober 2002 en rapport, der foreslår en ny procedure for udsendelse af afviste asylansøgere. Proceduren indebærer:

- a) Intensiveret rådgivning af asylansøgere om udsendelse samt støttemulighed ved hurtig udrejse.
- b) Madkasseordning, dvs. at afviste asylansøgere, som ikke medvirker til udsendelse, får inddraget kontante ydelser og i stedet får udleveret madvarer.
- c) Overførsel til Center Sandholm efter 1 måned, hvor samtlige kontante ydelser fratages.
- d) Under opholdet i Center Sandholm kan der pålægges meldepligt, dvs. at den pågældende på bestemte tidspunkter skal henvende sig til Rigspolitiets afdeling i Center Sandholm.
- e) Endelig kan der ske frihedsberøvelse, hvis de øvrige tiltag ikke får den pågældende til at udrejse.

Redegørelsen foreslår endvidere en række tiltag på visumområdet, indgåelse af tilbagetagelsesaftaler i særlige tilfælde, økonomisk støtte til særlige grupper af afviste asylansøgere, øget samarbejde mellem udlændingemyndighederne samt ny statistikføring og statistikpræsentation på udsendelsesområdet.

#### **D. Dansk Flygtningehjælp**

88. Dansk Flygtningehjælp er en privat organisation, som blev oprettet i 1956 som en paraplyorganisation. Dansk

Flygtningehjælp havde 30 medlemsorganisationer den 1. januar 2003. Ifølge udlændingeloven skal Udlændingestyrelsen forelægge de sager for Dansk Flygtningehjælp, som Udlændingestyrelsen vurderer, at de kan behandles efter ÅG-proceduren, herunder ÅGH-proceduren, da det er en forudsætning for anvendelsen af denne procedure, at Dansk Flygtningehjælp er enig heri. I modsat fald behandles sagerne efter normalproceduren. Længden af Dansk Flygtningehjælps sagsbehandlingstid påvirker derfor den samlede sagsbehandlingstid af en asylansøgning og dermed også udgiftsstørrelsen til indkvartering af asylansøgere.

Samarbejdet med Udlændingestyrelsen er reguleret i udlændingeloven samt i en rammeoverenskomst. Ifølge overenskomsten fremgår antal sager, som Dansk Flygtningehjælp forventes at skulle behandle i årets løb samt sagsbehandlingstid. Herudover er der bestemmelser om vederlæggelse til Dansk Flygtningehjælp for sagsbehandlingen. Der aftales en årlig ressourcetilpasning. På finansloven for 2003 er der under § 18.21.06.50 afsat en bevilling på 5,3 mio. kr. til Dansk Flygtningehjælp for behandlingen af ÅG-sager.

89. Dansk Flygtningehjælp modtog i 2002 i alt 1.465 sager til vurdering, og gav Udlændingestyrelsen medhold i Styrelsens vurdering af sagerne som åbenbart grundløse i 78 % af sagerne. Dansk Flygtningehjælp afholder deres egen asylsamtale og foretager en selvstændig vurdering af sagen. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid varierede fra 2 dage for ÅGH-proceduren til 7 dage for ÅG-proceduren og 33 dage for asylansøgninger indgivet på en dansk repræsentation, der er vurderet som åbenbart grundløse. Dansk Flygtningehjælp har oplyst, at Flygtningehjælpen ikke har haft vanskeligheder med at skaffe tolke til asylsagsbehandlingen. Sagsbehandlingstiden for ÅGH-proceduren svarede til de aftalte tider ifølge rammeoverenskomsten, mens sagsbehandlingstiden for ÅG-proceduren var 2 dage kortere end det aftalte. Endelig var sagsbehandlingstiden for ambassadeansøgninger 14 dage længere end aftalt, hvilket skyldtes ressourceproblemer i begyndelsen af året, som efterfølgende blev løst.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Udlændingestyrelsen og Dansk Flygtningehjælp har indgået en rammeoverenskomst, der fastsætter sagsbehandlingstid, samt at de aftalte tider holdes.

## E. Flygtningenævnet

90. Udlændingestyrelsens afgørelser om afslag på asyl i spontansager anses for automatisk påklaget til Flygtningenævnet med undtagelse af afgørelser, der behandles i ÅG-proceduren. Længden af sagsbehandlingstiden i Flygtningenævnet har betydning for størrelsen af indkvarteringsomkostninger, samt for hvor hurtigt asylansøgerne får en afgørelse på deres ansøgning.

91. Flygtningenævnet traf 1.855 afgørelser i nye spontansager i 2002, hvoraf nævnet omgjorde 13,7 % af Udlændingestyrelsens afgørelser.

Flygtningenævnets sagsbehandlingstider opgøres på tilsvarende måde som i Udlændingestyrelsen, dvs. som bruttosagsbehandlingstider, hvilket betyder, at sagernes liggetider indgår heri.

I **tabel 4** er vist den gennemsnitlige sagsbehandlingstid. Sagsbehandlingstiden er opgjort fra modtagelse i Flygtningenævnet til afgørelse i Flygtningenævnet.

**Tabel 4. Flygtningenævnets gennemsnitlige bruttosagsbehandlingstider i 2000, 2001 og 2002**

Sagstype	2000	2001	2002
	----- Dage -----		
Nye spontansager.....	104	116	136
Kilde: Flygtningenævnet.			

92. Tabel 4 viser, at den realiserede bruttosagsbehandlingstid for nye spontansager, der omfatter hovedparten af de sager, som Flygtningenævnet behandler, er steget fra 104 dage i 2000 til 136 dage i 2002. Årsagen til stigningen var en øget sagstilgang fra Udlændingestyrelsen i forhold til de foregående år. Flygtningenævnet øgede i den forbindelse nævnskapaciteten og dermed ressourcetilpasningen.

93. Hvis antallet af sager, der tilgår Flygtningenævnet, øges, fx som følge af at Udlændingestyrelsens afslagsprocent er steget, medfører det ifølge Flygtningenævnet ikke automatisk en øget sagsbehandlingstid i nævnet. Det skyldes, at såfremt der er ledig nævnskapacitet, kan der afholdes flere nævnsmøder. En forudsætning for at undgå en forøgelse af sagsbehandlingstiden er, at sagstilgangen fra

Udlændingestyrelsen er jævnt fordelt, dvs. at den månedsvise tilgang af sager ikke afviger væsentligt, så nævnet over året kan udnytte nævnskapaciteten optimalt, og der ikke opstår perioder, hvor Flygtningenævnet ikke modtager nye sager.

Ifølge Flygtningenævnet er sagerne ikke blevet forsinket som følge af vanskeligheder med at skaffe tolke eller advokater.

94. Der foreligger ikke en skriftlig samarbejdsaftale, der fastlægger samarbejdsprocedurene mellem Udlændingestyrelsen og Flygtningenævnet. Flygtningenævnet og Udlændingestyrelsen har oplyst, at samarbejdet koordineres ved møder og gennem løbende telefonisk og skriftlig kontakt. Udlændingestyrelsen har endvidere oplyst, at samarbejdet mellem udlændingemyndighederne i vid udstrækning er reguleret i udlændingeloven og særligt lovens forarbejder.

Rigsrevisionen finder, at samarbejdet bør være reguleret i en skriftlig aftale med Udlændingestyrelsen, der forpligter Udlændingestyrelsen til en løbende informationsudveksling om den forventede sagstilgang, så Flygtningenævnet kan indrette ressourcetilpasningen optimalt.

Udlændingestyrelsen har i februar 2003 tilkendegivet, at etableringen af en mere helhedsorienteret styringsmodel, som anbefalet i budgetanalysen fra ultimo 2002, vil sikre den nødvendige dialog.

95. Rigsrevisionen finder, at Flygtningenævnet i lighed med Rigsrevisionens anbefalinger over for Udlændingestyrelsen i kap. III.E, om besparelspotentiale ved en reduktion af den gennemsnitlige sagsbehandlingstid, bør foretage en beregning over, hvor meget indkvarteringsomkostningerne ville blive formindsket ved en betydelig nedsættelse af sagsbehandlingstiden, samt hvor stor kapacitetsudvidelse Flygtningenævnet kunne have iværksat for besparelsen. Beregningen kan bidrage til vurdering af, om det vil være hensigtsmæssigt at foretage en udvidelse af nævnets rammer. Rigsrevisionen er opmærksom på, at nævnskapaciteten er tilpasset 2 daglige nævnsmøder, men at der på grund af en stor sagstilgang fra Udlændingestyrelsen for tiden afvikles 3 daglige nævn, som anses som det absolutte maksi-



mum for, hvad der kan udføres inden for de nuværende lokale- og organisationsmæssige rammer.

96. Af budgetanalysen fra ultimo 2002 fremgår, at Flygtningenævnet i højere grad bør fokusere på muligheden for at nedbringe sagsbehandlingstiden ved afholdelse af et større antal nævns møder. Budgetanalysens forslag om afholdelse af flere nævns møder ligger på linje med Rigsrevisionens opfattelse.

#### **F. Humanitær opholdstilladelse**

97. Når samtlige klageinstanser er udtømt, har asylansøgeren mulighed for at søge om humanitær opholdstilladelse, der som udgangspunkt er en midlertidig opholdstilladelse. Længden af Integrationsministeriets sagsbehandlingstid har betydning for dels størrelsen af indkvarteringsomkostninger, dels hensynet til ansøgerne om at få en afgørelse. Integrationsministeren kan kun give humanitær opholdstilladelse til en asylansøger, og der skal foreligge væsentlige humanitære grunde, førend der kan gives humanitær opholdstilladelse. Disse kan være ansøgerens alder, helbreds-tilstand eller andre personlige forhold.

I 2001 afgjorde Integrationsministeriet 599 sager om humanitær opholdstilladelse, hvor der blev givet opholdstilladelse i 34 sager vedrørende 83 personer. I 2002 har Integrationsministeriet afgjort 515 sager, hvor der er meddelt opholdstilladelse i 20 sager vedrørende 45 personer.

Den gennemsnitlige bruttosagsbehandlingstid beregnet på grundlag af personer inkl. tilladelser og afslag udgjorde 59 dage i 2001 og 96 dage i 2002, hvor bruttosagsbehandlingstid omfatter tiden fra modtagelse i ministeriet til afgørelse i ministeriet. Ministeriets sagsbehandling består først og fremmest i at vurdere, om asylansøgeren befinder sig i en situation, hvor humanitær opholdstilladelse bør gives. Ministeriet har begrundet stigningen i sagsbehandlingstiden med en stigning i antallet af ansøgninger. I 2001 modtog ministeriet 660 nye sager om ansøgning om humanitær opholdstilladelse, mens ministeriet i 2002 modtog 1.151 nye sager om ansøgning om humanitær opholdstilladelse, svarende til en stigning på 74 %.

Der foretages ikke en egentlig opgørelse over årsagerne til, at der gives humanitær opholdstilladelse. Hvert kvartal sendes der en oversigt til Folketingets Udvalg for Udlæn-

dinge- og Integrationspolitik (tidligere Folketingets retsudvalg) over meddelte opholdstilladelser, hvor det af oversigten fremgår, hvorfor ministeriet har givet opholdstilladelse.

98. Rigsrevisionen kan konstatere, at Integrationsministeriet i 2001 gav opholdstilladelse til 83 personer og i 2002 til 45 personer. Rigsrevisionen kan endvidere konstatere, at Integrationsministeriets sagsbehandlingstid steg fra 59 dage i 2001 til 96 dage i 2002 beregnet på grundlag af personer inkl. tilladelser og afslag.

Rigsrevisionen konstaterer, at sagsbehandlingstiden er steget markant i 2002, hvilket er begrundet i stigningen i antallet af nye sager.

99. Ifølge regeringens lovprogram for 2002/2003 forventes der fremsat et lovforslag om fremrykning af Integrationsministeriets sagsbehandling af ansøgninger om humanitær opholdstilladelse, så sagsbehandlingen skal foregå parallelt med klagebehandlingen i Flygtningenævnet. Integrationsministeriets sagsbehandling vil derfor normalt være afsluttet inden sagens afgørelse i Flygtningenævnet, og ved et eventuelt afslag på asyl kan udsendelse iværksættes uden at skulle afvente sagsbehandling om humanitær opholdstilladelse. Ifølge budgetanalysen fra ultimo 2002 vil en sådan praksis medføre besparelser på 20 mio. kr. på driften af asylcentre.

## G. Udenrigsministeriet

100. Udlændingestyrelsen anvender i et begrænset omfang Udenrigsministeriet i forbindelse med indsamling af information, herunder verificering af dokumenter i asylsager. Udlændingestyrelsen har oplyst, at Styrelsen fremsendte 96 sager til høring hos Udenrigsministeriet i 2001. Udenrigsministeriets svartid fremgår af [tabel 5](#).

**Tabel 5. Svartid**

Mindre end 3 mdr.	3-6 mdr.	6-9 mdr.	10 mdr.	Verserende	I alt
44	36	8	1	7	96
Kilde: Udlændingestyrelsen.					

Det fremgår af tabel 5, at 44 sager, svarende til 46 %, blev besvaret inden 3 måneder. 38 % blev besvaret inden for en

periode på 3-6 måneder, de resterende 16 % tog det mere end 6 måneder at besvare.

Rigsrevisionen finder, at det begrænsede antal sager taget i betragtning udgør længden på svartiderne ikke et stort problem for den gennemsnitlige sagsbehandlingstid. Udlændingestyrelsen har i februar 2003 supplerende oplyst, at svartider i konkrete tilfælde kan have betydning for den samlede sagsbehandlingstid.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at ressourcetilpasningen mellem de involverede myndigheder på asylområdet i forhold til antal asylansøgere kun er reguleret for Dansk Flygtningehjælps behandling af ÅG-proceduren.

Det fremgår af Rigsrevisionens undersøgelse, at Rigspolitiet i 2001 ikke opfyldte egen målsætning for ventetid ved præasylsager. Den manglende ressourcetilpasning havde en afledt effekt på, hvornår Udlændingestyrelsen kunne påbegynde realitetsbehandlingen af ansøgningerne og dermed på størrelsen af indkvarteringsudgifterne.

Rigsrevisionens undersøgelse viser også, at sagsbehandlingstiden i Flygtningenævnet steg som følge af en øget sagstilgang fra Udlændingestyrelsen i forhold til foregående år. Flygtningenævnet øgede i den forbindelse nævnskapaciteten og dermed ressourcetilpasningen.

Rigsrevisionen finder det positivt, at Rigspolitiet fremover løbende vil følge udviklingen for den gennemsnitlige sagsbehandlingstid ved udsendelsessager, så der kan tages forholdsregler i tilfælde af en negativ udvikling.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der ikke er en koordineret og afstemt ressourcetilpasning i forhold til antallet af asylansøgere. Ressourcetilpasningen beror derimod på de enkelte myndigheders egne overvejelser med undtagelse af ressourcetilpasningen for Dansk Flygtningehjælp.

Efter Rigsrevisionens opfattelse har ressourcetilpasningen dermed ikke sikret en optimal sagsbehandling i den samlede asylproces. Rigsrevisionen finder, at der er behov for en koordineret styring, der omfatter alle de involverede myndigheder, og betragter asylprocessen som en helhed.

I budgetanalysen anbefales det, at samarbejdet på præasylområdet udvides til at omfatte en mere helhedsorienteret styring, hvorved der bl.a. skal opstilles og følges op på overordnede målsætninger for det samlede tidsmæssige forløb i en asylsag på tværs af institutioner/ministerområder. Budgetanalysens anbefaling ligger således på linje med Rigsrevisionens opfattelse.

---

## V. Tilrettelæggelse af sagsbehandlingen i Opholdsafdelingen

### A. Indledning

101. Udlændingestyrelsens Opholdsafdelings opgaver består i at behandle og træffe afgørelse i sager vedrørende ansøgninger om henholdsvis familiesammenføring, arbejds- og opholdstilladelser, herunder også opholdstilladelse med henblik på studier og au pair-forhold samt visa. I **bilag 6** er vist sagsgangen for en ansøgning om familiesammenføring.

Et fællestræk for sagerne er, at Integrationsministeriet er klageinstans. Omkostningerne ved at behandle ansøgningerne knytter sig udelukkende til Udlændingestyrelsens almindelige driftsudgifter.

Rigsrevisionen har undersøgt, om sagsbehandlingen er tilrettelagt hensigtsmæssigt, dvs. uden unødige forsinkelser for ansøgerne.

### B. Familiesammenføring

102. Familiesammenføring vedrører især ægtefæller/samlivere og børn. En ansøgning om familiesammenføring indgives normalt på en dansk repræsentation af den person, som ønsker at blive familiesammenført med et familiemedlem i Danmark. Repræsentationen fremsender ansøgningen til Udlændingestyrelsen, som forestår sagsbehandlingen. Sagsbehandlingen består i en gennemgang af de modtagne oplysninger, herunder indhentelse af supplerende oplysninger fra familiemedlemmet i Danmark, samt en vurdering af, om de grundlæggende betingelser for familiesammenføring er til stede, dvs. de forhold, som ansøgeren ikke kan ændre på som eksempelvis en vielsesattest for ægtefæller, fødselsattest for børn.

Udlændingestyrelsen indhenter herefter oplysninger om fx forsørgelsesevne og boligkrav, dvs. den type krav, som der efterfølgende kan ændres ved gennem eksempelvis anskaffelse af en større bolig, hvis boligen ikke opfylder kravene til størrelsen. Disse oplysninger skal, såfremt det ikke fremgår af sagen, at det er åbenbart, at referencen enten opfylder kravene eller ikke opfylder kravene, ifølge udlændingeloven indhentes i den kommune, hvor familiemedlemmet i Danmark bor, og Udlændingestyrelsen kan ikke vælge selv at undersøge disse forhold. Herudover kan

der i nogle sager være behov for en dna-undersøgelse eller en aldersundersøgelse.

Endelig skal der stilles en sikkerhed på 50.000 kr. af den person, som bor i Danmark, ligesom denne person ikke må have modtaget visse former for offentlig hjælp inden for det seneste år.

103. En del af Udlændingestyrelsens sagsbehandling består i skønsmæssige vurderinger af eksempelvis tilknytningskravet til Danmark, eller om et samlivsforhold har været længerevarende og fast. For ægtefæller eller registrerede partnere er alderskravet 24 år for en familiesammenføring.

Udlændingestyrelsen har udarbejdet forskellige vejledninger, der understøtter sagsbehandlingen. Forretningsgangen er endvidere tilrettelagt således, at der ikke internt i Opholdsafdelingen opstår flaskehalse ved eksempelvis forelæggelse af sager for overordnet ledelsesniveau.

104. I 2001 behandlede Udlændingestyrelsen 16.313 førstegangsansøgninger om familiesammenføring, hvoraf 13.187, svarende til 81 %, fik tilladelse til familiesammenføring. Da tilladelserne er tidsbegrænsede, blev der endvidere behandlet 17.872 forlængelsesansøgninger, hvoraf 17.690, svarende til 99 %, fik godkendt forlængelse af familiesammenføring. Endvidere behandlede Integrationsministeriet klagesager for 553 personer, hvoraf 15 personer, svarende til 3 %, fik medhold og dermed omgjort deres sager.

I 2002 behandlede Udlændingestyrelsen 14.889 førstegangsansøgninger om familiesammenføring, hvoraf 11.483, svarende til 77 %, fik tilladelse til familiesammenføring. Endvidere blev der behandlet 18.957 forlængelsesansøgninger inkl. 251 inddragelsessager, hvoraf 18.114, svarende til 97 % (ekskl. inddragelsessager), fik godkendt forlængelse af familiesammenføring. Endelig behandlede Integrationsministeriet klagesager for 644 personer, hvoraf 5 personer, svarende til 1 %, fik medhold og dermed omgjort deres sager.

105. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i 2001 udgjorde 4,9 måneder for førstegangsansøgninger og 1,5 måneder for forlængelse af opholdstilladelsen. For de 90 % af sagerne, der er mindst tidskrævende, var den gennemsnitlige sagsbehandlingstid på 3,7 måneder for førstegangsansøgninger og 0,8 måned for forlængelsesansøgninger. Ud-

lændingestyrelsen opfyldte dermed kravene til sagsbehandlingstiden i resultatkontrakten for 2001. Opholdsafdelingen fik i øvrigt tilført 5 årsværk i 2001 til styrkelse af sagsbehandlingen.

I 2002 udgjorde den gennemsnitlige sagsbehandlingstid 4,8 måneder for førstegangsansøgninger, mens sagsbehandlingstiden udgjorde 2,2 måneder for forlængelsesansøgninger. For de 90 % af sagerne, der er mindst tidskrævende, var den gennemsnitlige sagsbehandlingstid på 3,3 måneder for førstegangsansøgninger og 1,3 måneder for forlængelsesansøgninger. Udlændingestyrelsen opfyldte også i 2002 kravene til sagsbehandlingstiden i resultatkontrakten med undtagelse af en mindre overskridelse vedrørende sagsbehandlingstiden for forlængelsesansøgninger.

Udlændingestyrelsen kan ikke oplyse om størrelsen af den gennemsnitlige "liggetid", dvs. den tid, hvor Udlændingestyrelsen afventer svar fra eksempelvis kommuner. Udlændingestyrelsen har endvidere oplyst, at det ikke er muligt at angive et skøn over liggetider, da der er meget store forskelle på liggetiderne afhængigt af sagskategorier mv.

106. Udlændingestyrelsen har etableret et kvalitetsmålingsystem, som halvårligt gennemgår ca. 800 sager, hvor sagerne repræsentativt dækker de forskellige sagskategorier. Der er kvalitetsmålingsskemaer for de enkelte sagstyper med tilhørende vejledninger. Kvalitetsskemaet for førstegangsansøgninger om familiesammenføring består af 19 målepunkter inden for områderne "sagsoplysning, informationsformidling, afgørelser og påklage."

Fejl og mangler ved sagerne har en negativ effekt for målopfyldelsesgraden. Kvalitetsmålingerne indgår i resultatkontrakten og bliver afrapporteret i virksomhedsregnskabet. I 2001 viste målingerne, at Udlændingestyrelsen levede op til de fastsatte mål i resultatkontrakten. Udlændingestyrelsen har i februar 2003 oplyst, at kvalitetsmålingen for 2. halvår 2002 er gennemført. Resultaterne er fortsat under bearbejdning med henblik på indarbejdelse i Udlændingestyrelsens årsrapport 2002. Det er Udlændingestyrelsens forventning, at samtlige kvalitetsmål for 2002 vil blive opfyldt med undtagelse af en mindre underopfyldelse vedrørende målene på erhvervsområdet.

107. Ændringen af udlændingeloven mfl., der trådte i kraft 1. juli 2002, medførte en række ændringer på både asyl- og opholdsområdet. Udlændingestyrelsen havde forinden iværksat et udredningsarbejde, der resulterede i en handlingsplan med 30 indsatsområder i marts 2002. Arbejdsopgaverne rettede sig både internt mod fastlæggelse af eksempelvis ny praksis på asyl- og opholdsområdet og eksternt mod ansøgere om eksempelvis information om de nye regler.

Rigsrevisionen finder, at Udlændingestyrelsen har taget tilfredsstillende initiativer til at forberede sig på ændringen i udlændingeloven.

### **C. Arbejdstilladelse**

108. Udlændingestyrelsen kan efter udlændingeloven give en arbejdstilladelse og dermed opholdstilladelse til udlændinge, hvis der er væsentlige beskæftigelsesmæssige eller erhvervsmæssige grunde hertil. Herudover er der mulighed for, at udlændinge kan arbejde uden arbejdstilladelse, såfremt opholdet varer maksimalt 3 måneder. Begrænsningerne gælder ikke for nordiske statsborgere og personer omfattet af EF-reglerne om fri bevægelighed.

Udlændingestyrelsen indhenter i nogle tilfælde udtalelser fra brancheorganisationer til brug for behandlingen af ansøgningerne. Det gælder dog ikke IT-specialister, hvor det lægges til grund, at der er mangel på sådanne specialister, og der er derfor ikke behov for at indhente udtalelse fra en brancheorganisation. Ved ændringen af udlændingeloven i 2002 blev de naturvidenskabelige og teknologiske områder sidestillet med IT-området, så der umiddelbart kan gives en arbejdstilladelse, hvis udlændingen får tilbudt arbejde på almindelige løn- og ansættelsesforhold.

109. Ansøgning om arbejdstilladelse skal normalt indgives til en dansk repræsentation. Ansøgeren skal vedlægge en række dokumenter, der afhænger af, hvilken arbejdstilladelse der søges om. Udlændingestyrelsens sagsbehandling består i en gennemgang af ansøgningskemaet og en vurdering af, om der skal indhentes supplerende oplysninger fra eksempelvis brancheorganisationer, samt om betingelserne for at få en opholds- og arbejdstilladelse er til stede.

I 2001 behandlede Udlændingestyrelsen 15.348 første gangsansøgninger om opholdstilladelse med henblik på arbejde og uddannelser m.m., hvoraf 13.191, svarende til

86 %, fik tilladelse. Der blev videre behandlet 5.262 forlængelsesansøgninger, hvoraf ca. 4.736, svarende til 90 %, fik godkendt forlængelse.

I 2002 behandlede Udlændingestyrelsen 15.693 førstegangsansøgninger om opholdstilladelse, hvoraf 13.882, svarende til 88 %, fik tilladelse. Der blev videre behandlet 6.209 forlængelsesansøgninger, hvoraf 5.340, svarende til 94 %, fik godkendt forlængelser.

110. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i 2001 udgjorde 1,9 måneder for førstegangsansøgninger og 1,5 måneder for forlængelse af arbejdstilladelsen. Såfremt der alene ses på 90 % af sagerne, var den gennemsnitlige sagsbehandlingstid på 1,0 måned for førstegangsansøgninger og 0,7 måned for forlængelsesansøgninger. For IT-specialister var den gennemsnitlige sagsbehandlingstid på 0,5 måned. Udlændingestyrelsen opfyldte dermed kravene til sagsbehandlingstiden i resultatkontrakten for 2001.

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i 2002 udgjorde 1,6 måneder for førstegangsansøgninger og 1,3 måneder for forlængelse af arbejdstilladelsen. Såfremt der alene ses på de 90 % af sagerne med kortest sagsbehandlingstid, var den gennemsnitlige sagsbehandlingstid på 1,0 måned for førstegangsansøgninger og 0,7 måned for forlængelsesansøgninger. For IT-specialister var den gennemsnitlige sagsbehandlingstid 0,4 måned for førstegangsansøgninger og 0,2 måned for forlængelsesansøgninger. Udlændingestyrelsen opfyldte dermed kravene til sagsbehandlingstiden i resultatkontrakten for 2002.

Udlændingestyrelsen kan ikke oplyse om størrelsen af den gennemsnitlige ”liggetid”, dvs. den tid, hvor Udlændingestyrelsen afventer svar fra eksempelvis brancheorganisationer. Udlændingestyrelsen har endvidere oplyst, at det ikke er muligt at angive et skøn over liggetider, da der er meget store forskelle på liggetiderne afhængigt af sagskategorier mv.

#### **D. Visum**

111. Statsborgere fra 136 lande skal have et visum for at kunne indrejse i Danmark. Efter Danmarks indtræden i Schengen-samarbejdet i marts 2001 vil et visum til Danmark typisk omfatte hele Schengen-området, hvilket forudsætter, at de øvrige lande i Schengen-samarbejdet ikke



har indvendinger mod visumudstedelsen. Visumansøgninger bliver derfor undersøgt i Schengen-Information-System (SIS), hvor de enkelte lande indlægger oplysninger om uønskede udlændinge. Hvis en visumansøger er opført i SIS, kan Udlændingestyrelsen udstede et visum, som er begrænset til Danmark. Undersøgelsen i SIS-systemet sker via Det Fælles Visum System (FVS), der er et fælles visumregister for Udlændingestyrelsen, Integrationsministeriet, Politiet og Udenrigsministeriets repræsentationer.

Ansøgning om visum skal normalt søges på en repræsentation, som også behandler størsteparten af ansøgningerne. I 2001 blev der indgivet ca. 100.000 ansøgninger om visa, hvoraf ca. 70.000 ansøgninger blev behandlet på repræsentationerne. Repræsentationerne kan udstede visa i de sager, hvor repræsentationen ikke er i tvivl om, at ansøgningen kan imødekommes. I de resterende sager træffer Udlændingestyrelsen afgørelsen. I 2001 behandlede Udlændingestyrelsen 27.651 ansøgninger, hvor der blev givet tilladelse i 16.986 sager, svarende til 61 %. Integrationsministeriet behandlede klager vedrørende 1.089 personer, og ministeriet omgjorde Udlændingestyrelsens afgørelse for 42 personer, svarende til 4 % af klagesagerne.

I 2002 behandlede Udlændingestyrelsen 23.281 ansøgninger, hvor der blev givet tilladelse i 13.865 sager, svarende til 60 %. Integrationsministeriet behandlede klager vedrørende 769 personer, og ministeriet omgjorde Udlændingestyrelsens afgørelse for 43 personer, svarende til 6 % af klagesagerne.

112. Et visum er beregnet på et begrænset ophold på maksimalt 90 dage. Udlændingestyrelsens sagsbehandling består derfor bl.a. i at vurdere, om visumansøgerens motiv for ansøgningen er ønsket om at bosætte sig i Danmark eller tage længerevarende ophold i landet. Det vurderes tillige, om ansøgeren kan udgøre en sikkerhedsrisiko for landet. Udlændingestyrelsen foretager vurderingen med udgangspunkt i visumansøgerens begrundelse for at besøge Danmark og den pågældendes statsborgerskab. De visumpligtige lande er inddelt i 4 grupper, hvor der er fastsat forskellige, vejledende betingelser for at få et visum. Betingelserne fremgår af Udlændingestyrelsens hjemmeside.

113. Sagsbehandlingen i FVS-systemet sker elektronisk. Udlændingestyrelsen modtager ansøgninger og sender sin afgørelse elektronisk til repræsentationer. Implementeringen af FVS-systemet på repræsentationerne i 2001 forløb ikke problemfrit, hvilket gav en negativ effekt på sagsbehandlingstiderne. Effekten blev yderligere forstærket af, at Udlændingestyrelsen i en periode var nødsaget til efterfølgende manuelt at indtaste nogle ansøgninger i FVS-systemet.

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i Udlændingestyrelsen i 2001 var på 1,6 måneder. Såfremt der alene ses på 90 % af sagerne, var den gennemsnitlige sagsbehandlingstid på 1,1 måneder. Ifølge resultatkontrakten skulle de gennemsnitlige sagsbehandlingstider ikke overstige henholdsvis 1,2 måneder for samtlige sager og 0,5 måned for 90 % af sagerne. Udlændingestyrelsen opfyldte dermed ikke kravene i resultatkontrakten. Udlændingestyrelsen har begrundet den manglende opfyldelse af resultatmålene med henvisning til problemerne med implementeringen af FVS-systemet og den efterfølgende manuelle indtastning af visumansøgningerne. Visumafdelingen fik i 2. halvdel af 2001 tilført knap 2 årsværk, og Udlændingestyrelsen følger udviklingen.

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i Udlændingestyrelsen i 2002 var på 1,1 måneder. Ses der kun på de 90 % hurtigst afgjorte sager, var den gennemsnitlige sagsbehandlingstid på 0,7 måned. Udlændingestyrelsen opfyldte målet for sagsbehandlingstiden i resultatkontrakten med undtagelse af en mindre overskridelse af målopfyldelsen for 90 % af sagerne.

Rigsrevisionen finder det velbegrundet, at der blev tilført ekstra ressourcer til behandling af visumansøgninger som følge af problemerne med implementeringen af et nyt edb-system i Udlændingestyrelsen og på Udenrigsministeriets repræsentationer, og at Udlændingestyrelsen fortsat følger udviklingen.

114. Udlændingestyrelsens kvalitetsmålinger af sagsbehandlingen af visumansøgninger viste, at kvalitetsmålet for 2001 ikke fuldt ud blev nået. Målingerne viste, at kvaliteten steg i 2. halvdel af 2001 i forhold til 1. halvdel, men at det endelige resultat lå lidt under målsætningen. Antallet af klagesager blev nedbragt fra godt 700 primo 2001 til knap 200 sager ultimo 2001, hvorved målsætningen på dette punkt blev opfyldt.

Udlændingestyrelsen har i februar 2003 oplyst, at kvalitetsmålingen for 2. halvår 2002 er gennemført. Resultaterne er fortsat under bearbejdning med henblik på indarbejdelse i Udlændingestyrelsens årsrapport 2002. Udlændingestyrelsen forventer, at kvaliteten i sagsbehandlingen af visumansøgninger i 2002 ligger væsentligt over resultatmålet. I Udlændingestyrelsens resultatkontrakt for 2002 er der ikke et mål for antal verserende klagesager.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Undersøgelsen af Opholdsafdelingen har vist, at Udlændingestyrelsen har opmærksomheden rettet mod en afvejning af hensyn til dels sagsbehandlingstiden, dels kvaliteten af sagsbehandlingen.

Undersøgelsen har videre vist, at Udlændingestyrelsen har etableret hensigtsmæssige forretningsgange for sagsbehandlingen, der styrker og smidiggør den og dermed minimerer sagsbehandlingstiden. Bedømt på grundlag af antal klager og kvalitetsmålinger forekommer kvaliteten af sagsbehandlingen at være tilfredsstillende.

Rigsrevisionen finder dog, at Udlændingestyrelsen bør registrere liggetiden for især sager vedrørende familiesammenføring, men også for sager om arbejdstilladelser. En kortlægning og kvantificering af årsagerne vil give en mere præcis indikation af, hvilke forhold der bevirker liggetid, og dermed også, om der kan iværksættes initiativer til nedbringelse af liggetiden.

## **VI. Udlændingestyrelsens udarbejdelse af statistikker**

### **A. Indledning**

115. Udlændingestyrelsen udarbejder en lang række statistikker til Udlændingestyrelsens interne styringsbrug i forbindelse med sagsbehandling og -planlægning samt til dækning af det eksterne informationsbehov, fx til brug for lovgivningen mv. på udlændingeområdet.

Udlændingestyrelsen offentliggør løbende statistik i publikationerne "Nøgletal på udlændingeområdet", diverse temaartikler, forløbsstatistik, kvoter på visitering, virksomhedsregnskab samt årsberetning.

Hovedparten af Udlændingestyrelsens statistikker udarbejdes på baggrund af Udlændingeregistret (UR), hvor al-

le, der søger eller har søgt om opholdstilladelse i Danmark, er registreret – dog er visum ikke omfattet. Eventuelle nye sager på den samme person vil blive registreret fortløbende på den oprindelige sag.

116. Rigsrevisionen har undersøgt om statistikkerne på asyl- og opholdsområdet giver relevante oplysninger om tilfælde, sagsbehandlingstider, omkostninger for indkvartering mv., og om Udlændingestyrelsen har iværksat procedurer, der sikrer mod fejl i statistikmaterialet.

## **B. Udarbejdelse af statistikker**

117. UR hører under Integrationsministeriet, men Udlændingestyrelsen har ansvaret for oprettelse og vedligeholdelse af koderne i systemet. Udlændingestyrelsen har oplyst, at UR er et elektronisk sags- og journaliseringssystem fra 1994 og ikke et egentligt statistiksystem. Ud over Udlændingestyrelsen har politiet, Integrationsministeriet, Flygtningenævnet, statsamterne og Københavns Overpræsidium adgang til at registrere og opdatere oplysninger i UR, for så vidt angår de sagsskridt og de afgørelser, de pågældende har kompetencen til at foretage.

118. Det er af afgørende betydning for statistikernes pålidelighed, at datagrundlaget i UR er af høj kvalitet, herunder at oplysningerne i registret er retvisende og opdaterede.

Udlændingestyrelsen har bl.a. i besvarelse af spørgsmål i Folketinget til integrationsministeren oplyst, at ”udtræk fra udlændingeregistret er behæftet med usikkerhed på grund af en række tekniske og praktiske problemer”. Udlændingestyrelsen har uddybende over for Rigsrevisionen oplyst, at der er tale om problemer i forbindelse med besvarelse af ad hoc-spørgsmål, hvor der skal anvendes særtræk fra UR. For særtræk eksisterer der ikke et veldefineret udtræksprogram, og det kan teknisk være problematisk at afgrænse og validere de nødvendige koder i UR, ligesom UR ikke altid indeholder de nødvendige koder til besvarelse af de stillede spørgsmål. For de løbende statistikker er der et veldefineret udtræksprogram, hvilket betyder, at de er mere gennemtestede, herunder validerede, end ad hoc-statistikkerne.

Som led i valideringen af data i UR anvender Udlændingestyrelsen i vidt omfang fejllister og andre fejlsøgningsru-

tioner såsom stikprøver af udvalgte sager. Udlændingestyrelsen gennemførte tillige i 2001 et opdateringskvalitetsprojekt på opholdsområdet og udarbejdede en vejledning i brugen af UR i Opholdsafdelingen, hvoraf de typiske opdateringsfejl fremgår.

Udlændingestyrelsen har supplerende oplyst, at der ikke er indikationer på, at der er tilsvarende problemer med registreringerne af koderne på asylområdet, hvilket skyldes, at den enkelte sagsbehandler på asylområdet registrerer på færre sagstyper.

119. Udlændingemyndighedernes statistikker er hovedsageligt kalenderbaserede. Kalenderbaserede statistikker er defineret som hændelser opgjort i en given periode. Fordelen ved at anvende kalenderbaserede statistikker er, at talgrundlaget er aktuelt og let tilgængeligt, og der er mulighed for at få et helhedsbillede af antal behandlede sager. Ulempen er derimod, at der ikke er mulighed for at få et helhedsbillede af bl.a. opholds- og asylsystemet, og at det vedrører forskellige populationer (fx kan afgørelser et år vedrøre ansøgninger fra tidligere år).

120. I Udlændingestyrelsens publikation "Nøgletal på udlændingeområdet" er det på de fleste områder muligt at finde oplysninger, der afspejler sagsgangene på asyl- og opholdsområdet. Statistikkerne giver oplysninger om tilladelser og afslag på de 2 områder. Endvidere er det muligt at finde oplysninger om ansøgernes nationalitet, dog ikke for dem som søger om visum eller arbejdstilladelse.

På asylområdet er der derudover oplysninger om de gennemsnitlige omkostninger for indkvarteringen.

121. Endelig er sagsbehandlingstiderne på asylområdet opgjort, så det er muligt at få oplysninger om, hvor lang tid en sag er undervejs i selve Styrelsen, og hvor lang tid en sag tager fra modtagelse i Styrelsen til endelig afslutning. Der vil imidlertid være behov for at udvide statistikføringen fremover – fx i forhold til efterbehandlingsfasen, herunder udsendelsesfasen.

Udlændingestyrelsen har fra og med 2002 udarbejdet statistik over sagsbehandlingstiden hos de andre myndigheder, dog indgår den indledende asylfase ikke heri.

122. Udlændingestyrelsen har som supplement til disse statistikker udarbejdet en forløbsstatistik i 2001, der tager udgangspunkt i den gruppe af personer, som søgte om asyl i Danmark i 1998. Det fremgår af statistikken, hvilket udfald asylansøgningerne fik, dvs. hvor stor en del der, på baggrund af en ansøgning om asyl, fik afslag, tilladelse, udrejste mv.

Forløbsanalysen adskiller sig generelt fra kalenderbase-rede ved, at den vedrører flere perioder (da man følger personer gennem asylprocessen), har samme grundpopulation, hvorved der ikke sker dobbelttælling, og den giver mulighed for et helhedsbillede af asylsystemet. En ulempe er, at talgrundlaget er forsinket.

123. Udlændingestyrelsen har endvidere i 2001 foretaget en statistisk analyse af sammenhængen mellem meddelte opholdstilladelser til flygtninge og efterfølgende ansøgninger/afgørelser om familiesammenføring. Analysen viste, at når der gives 100 asyltilladelser afleder det mere end 100 afgørelser om familiesammenføring.

Derudover har Styrelsen på især asylområdet udarbejdet forskellige prognose- og beregningsværktøjer såsom en prognose for asylområdet, en indkvarteringsprognose for asylcentre samt en model til beregning af sagsbehandlingstider. Ligeledes planlægger Styrelsen at benytte sig af en prognosemodel til fremskrivning af indrejsetallet. Hensigten med anvendelsen af prognose- og beregningsværktøjer er, at det derved bliver muligt at give mere kvalificerede skøn over den fremtidige udvikling på fx asylområdet. Udarbejdelse af kvalificerede prognoseværktøjer er endvidere et mål i Udlændingestyrelsens resultatkontrakt.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Undersøgelsen har vist, at Udlændingestyrelsen udarbejder et særdeles omfattende og dækkende statistiskmateriale, der efter Rigsrevisionens opfattelse giver relevante oplysninger om tilladelser, sagsbehandlingstider, omkostninger på indkvartering mv.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Udlændingestyrelsen som led i valideringen af data i UR i vidt omfang anvender fejllister og andre fejlsøgningsrutiner såsom stikprøver af udvalgte sager. Rigsrevisionen er opmærksom på, at det ikke er muligt at skabe et system, der kan si-

kre mod fejl fx ved særudtræk – uden at det bliver meget ressourcekrævende.

Rigsrevisionen finder det positivt, at Udlændingestyrelsen arbejder med nye tiltag såsom forløbsanalyser, der følger en bestemt gruppe asylansøgere fra ansøgning om asyl til endelig afgørelse.

Rigsrevisionen, den 24. marts 2003

Henrik Otbo

/Erik Dorph Sørensen

**Bilag 1****Hovedpunkterne i budgetanalysens anbefalinger  
vedrørende præasylforløbet**

- Etablering af en mere helhedsorienteret styringsmodel med en koncernledelsesgruppe på tværs af institutioner/ministerområder.
- Sikring af de nødvendige ressourcer og at det nødvendige beredskab er til stede på hele præasylområdet.
- Økonomistyringen i Flygtningenævnet skal i højere grad fokusere på muligheden for at nedbringe sagsbehandlingstiden ved afholdelse af flere nævnsmøder.
- Etablering af en statistikarbejdsgruppe, der skal sikre udviklingen af et sammenhængende informations- og rapporteringssystem på hele præasylområdet.
- Undersøge muligheden for etablering af en mere hensigtsmæssig bevillingsstruktur på tværs af det samlede præasylområde.

I budgetanalysen henvises til en rapport om udsendelse af afviste asylansøgere og udlændinge, der er udvist ved dom, som blev afgivet af en arbejdsgruppe i oktober 2002. Arbejdsgruppen blev nedsat af regeringen efter aftale med Dansk Folkeparti.

I rapporten foreslås en ny procedure for udsendelse af afviste asylansøgere. Proceduren indebærer:

- a) Intensiveret rådgivning af asylansøgere om udsendelse samt støttemulighed ved hurtig udrejse.
- b) Madkasseordning, dvs. at afviste asylansøgere, som ikke medvirker til udsendelse, får inddraget kontante ydelser og i stedet får udleveret madvarer.
- c) Overførsel til Center Sandholm efter 1 måned, hvor samtlige kontante ydelser fratages.
- d) Under opholdet i Center Sandholm kan der pålægges meldepligt, dvs. at den pågældende på bestemte tidspunkter skal henvende sig til Rigspolitiets afdeling i Center Sandholm.



- e) Endelig kan der ske frihedsberøvelse, hvis de øvrige tiltag ikke får den pågældende til at udrejse.

Redegørelsen foreslår endvidere en række tiltag på visumområdet, indgåelse af tilbagetagelsesaftaler i særlige tilfælde, økonomisk støtte til særlige grupper af afviste asylansøgere, øget samarbejde mellem udlændingemyndighederne samt ny statistikføring og statistikpræsentation på udsendelsesområdet.

Herudover tilslutter budgetanalysen sig i øvrigt til regeringens overvejelser om fremrykning af Integrationsministeriets sagsbehandling af ansøgninger om humanitær opholdstilladelse, så den fremover sker parallelt med klagebehandlingen i Flygtningenævnet.

**Bilag 2****Ordliste****Afvisning**

Afvisning betyder, at udlændingen bliver nægtet ret til at rejse ind i eller blive i Danmark. Udlændinge, der fx ikke har gyldigt pas og eventuelt visum til Danmark, kan afvises i forbindelse med eller i indtil 3 måneder efter indreisen. En asylansøger kan kun afvises, hvis vedkommende kan udsendes til et land, hvor vedkommende ikke risikerer forfølgelse eller at blive videresendt til et land, hvor vedkommende risikerer forfølgelse.

**Ambassadesag**

Asylansøgning indgivet på en dansk repræsentation i udlandet. Adgangen til at søge asyl via en repræsentation ophørte for asylansøgninger indgivet efter 30. juni 2002.

**Asylansøger**

En asylansøger er en udlænding, som søger om ret til at opholde sig som flygtning i et andet land og blive beskyttet af dette land, men som endnu ikke er blevet anerkendt som flygtning. Se også spontan asylansøger.

**Asylcenter**

En asylansøger i Danmark bor som udgangspunkt på et asylcenter, mens vedkommendes ansøgning om asyl behandles.

**De facto-flygtning**

En person, som ikke er omfattet af FN's flygtningekonvention (se nedenfor), men som af lignende grunde eller af andre tungtvejende grunde, der medfører velbegrunnet frygt for forfølgelse eller tilsvarende overgreb, har fået opholdstilladelse i Danmark. Adgang til at få opholdstilladelse efter de facto-begrebet ophørte for asylansøgninger indgivet efter 30. juni 2002.

### **Dublinkonventionen (EF-asytkonventionen)**

Dublinkonventionen er en aftale mellem EU-landene, som regulerer, hvilket medlemsland der har ansvaret for at behandle en asylansøgning, der er indgivet i ét af medlemslandene. Dette sker ud fra faste kriterier, som er opstillet i konventionen. Dublinkonventionen trådte i kraft i Danmark den 1. september 1997.

### **Fact finding-missioner**

Fact finding-missioner benyttes til indsamling af informationer om forholdene i ansøgnernes hjemlande.

### **Flygtning**

En flygtning er en person, hvis ansøgning om asyl er imødekømt. I Danmark blev der i 2001 givet asyl til følgende grupper: Konventionsflygtninge, de facto-flygtninge og kvoteflygtninge.

### **Flygtningenævnet**

Flygtningenævnet er klageinstans for Udlændingestyrelsens afgørelser i asylsager. Flygtningenævnet er et domstolslignende organ, som træffer afgørelse ved flertal. Ved behandlingen af de enkelte sager medvirker 3 personer: Formanden, som er dommer, samt 2 medlemmer udpeget af henholdsvis Integrationsministeriet og Advokatrådet.

### **FN's flygtningekonvention**

Konventionen af 28. juli 1951 om flygtnings retsstilling (FN's flygtningekonvention) er – med tilhørende protokol af 31. januar 1967 – det folkeretlige grundlag for Danmarks behandling af asylsager.

### **Humanitær opholdstilladelse**

Humanitær opholdstilladelse kan gives til en udlænding, hvis væsentlige humanitære hensyn taler afgørende for det. Det er Integrationsministeriet, som træffer afgørelse i sager om humanitær opholdstilladelse.

### **Konventionsflygtning**

En konventionsflygtning er en flygtning, som anses for omfattet af FN's flygtningekonvention (se ovenfor).

### **Kvoteflygtning**

En kvoteflygtning er en flygtning, som på baggrund af en henvendelse fra UNHCR genbosættes i Danmark. Folketinget fastsætter en kvote for antallet af kvoteflygtninge, og kvoten udgør for tiden 500 personer om året.

### **Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (Integrationsministeriet)**

Ministeriet blev oprettet i november 2001 og har ansvaret for tilrettelæggelsen af den overordnede udlændinge- og integrationspolitik, udformningen af udlændinge- og integrationslovgivningen samt behandlingen af sager om humanitær opholdstilladelse og klagesager over afslag på visum og opholds- og arbejdstilladelser samt ud- og afvisning.

### **Normalprocedure**

Der opereres i Danmark med 2 forskellige procedurer i asylsagsbehandlingen:

"Normalprocedure" og "åbenbart grundløsprocedure" (ÅG-procedure). Når en asylansøgning behandles i normalprocedure, betyder det bl.a., at et afslag på asyl i Udlændingestyrelsen automatisk sendes til Flygtningenævnet (se ovenfor) med henblik på klagesagsbehandling. ÅG-proceduren er beskrevet nedenfor.

### **Opholdstilladelse**

Udlændinge skal være i besiddelse af en opholdstilladelse for at have ret til at opholde sig i Danmark i en længere periode. Mulighederne for at få opholdstilladelse i Danmark er reguleret i udlændingeloven. Nordiske statsborgere kan dog opholde sig her i landet uden opholdstilladelse, ligesom der gælder særlige regler for statsborgere i andre EU/EØS-lande og for børn under 18 år, som bor hos forældremyndighedens indehaver.

## Præasylfasen

Tidsrummet fra en udlænding søger om asyl i Danmark til vedkommende tildeles opholdstilladelse eller udsendes.

## Politiet

På udlændingeområdet varetager politiet bl.a. opgaver i forbindelse med kontrol med udlændinges indrejse, ophold og udrejse af Danmark. Det er også politiet, som modtager og registrerer asylansøgninger samt fastlægger asylansøgers identitet og rejserute.

## Registreret spontan asylansøger

En registreret spontan asylansøger er en udlænding, der er indrejst i Danmark og har søgt om asyl, og hvor Danmark har påtaget sig ansvaret for at behandle asylansøgningen. Asylansøgeren skal således ikke udsendes til et andet EU-land i medfør af Dublinkonventionen eller til et sikkert tredjeland.

## Spontan asylansøger

Asylansøgere, der søger om asyl her i landet.

## Udlændingeregistret

Udlændingeregistret (UR) er et elektronisk registrerings-, journaliserings- og statistiksystem. Registret indeholder oplysninger om udenlandske statsborgere, der har eller har haft en sag under behandling efter udlændingelovens bestemmelser mv. UR tjener som arbejdsregister for en række myndigheder i Danmark, herunder Udlændingestyrelsen, Integrationsministeriet, Politiet og Flygtningenævnet.

## Udlændingestyrelsen

Udlændingestyrelsen administrerer udlændingeloven og beskæftiger sig således med alle forhold, der vedrører udlændinges ophold i Danmark – dvs. asyl, familiesammenføring, visum, arbejdstilladelser, visse former for ud- og afvisning mv. Udlændingestyrelsen er endvidere ansvarlig for etablering og drift af asylcentre samt for planlægningsarbejdet på centerområdet, ligesom Styrelsen administrerer reglerne vedrørende asylansøgers underhold og andre personlige forhold. Desuden har Udlændingestyrelsen ansvaret for vi-

sitering af flygtninge til kommunerne. Herudover medvirker Udlændingestyrelsen i det internationale samarbejde på asyl- og indvandringsområdet.

### **Udsendelse**

Udlændinge, som ikke har ret til at opholde sig i Danmark, skal udrejse af landet. Hvis udlændingen ikke udrejser frivilligt, vil han eller hun blive udsendt af landet ved politiets foranstaltning.

### **Udvisning**

Udvisning er en afgørelse, som medfører, at en udlændings eventuelle ret til at opholde sig i Danmark bortfalder, og at vedkommende ikke uden tilladelse på ny må indrejse og opholde sig her i landet i en nærmere fastsat periode (et indrejseforbud). Udlændingestyrelsen kan træffe beslutning om udvisning af hensyn til statens sikkerhed, som følge af visse ordensmæssige hensyn, eller hvis udlændingen opholder sig i Danmark uden fornøden tilladelse eller begår mindre kriminalitet. Domstolene kan træffe beslutning om udvisning af udlændinge, der dømmes for strafbart forhold her i landet.

### **Åbenbart grundløspprocedure (ÅG-procedure)**

Hvis Udlændingestyrelsen anser en asylansøgning for åbenbart grundløs, kan Udlændingestyrelsen give en asylansøger afslag på asyl, uden at ansøgeren kan klage over afgørelsen til Flygtningenævnet. Det er dog en betingelse, at Dansk Flygtningehjælp er enig med Udlændingestyrelsen i, at sagen er åbenbart grundløs. I modsat fald går sagen i normalprocedure (se nærmere herom ovenfor).

### **Åbenbart grundløshasteprocedure (ÅGH-procedure)**

ÅGH-proceduren anvendes over for asylansøgere fra lande, hvor der er meget stærk forhåndsformodning for et afslag på asyl. Disse sager færdigbehandles af Udlændingestyrelsen og Dansk Flygtningehjælp normalt på ganske få dage.

Kilde: Analyse af præasylforløbet samt Udlændingestyrelsen.

**Bilag 3****Antal ansøgninger i 2000, 2001 og 2002 om asyl mv.**

	2000	2001	2002
	----- Antal -----		
Bruttoansøgerantal .....	12.200	12.512	6.068
Ambassadeansøgninger .....	2.658	1.933	341
Registrerede ansøgninger.....	10.347	8.385	6.621
Udlændingestyrelsens afgørelser:			
a) Opholdstilladelser .....	3.467	4.597	2.522
b) Afslag .....	3.579	4.142	6.052
Flygtningenævnets afgørelser:			
a) Opholdstilladelser .....	401	539	430
b) Afslag .....	1.628	2.062	2.678
Kvoteflygtninge .....	464	531	490
Opholdstilladelser via ambassadeansøgninger .....	56	75	44
Opholdstilladelser på asylgrundlag.....	4.388	5.742	3.486
Opholdstilladelser på andet grundlag .....	768	521	581
Opholdstilladelser i alt .....	5.156	6.263	4.067
Kilde: Udlændingestyrelsen.			

Tallene er kalenderbaserede, hvilket betyder, at det ikke umiddelbart er muligt at slutte fra ansøgerantal til meddelte tilladelser, da der er en tidsforskydning mellem de forskellige tal. Eksempelvis omfatter Udlændingestyrelsens afgørelser for et givent år ansøgninger, som i nogle tilfælde er indkommet i tidligere år, ligesom Flygtningenævnets afgørelse i nogle tilfælde omfatter afgørelser truffet af Udlændingestyrelsen i et tidligere år.

Bruttoansøgerantallet udgør det antal ansøgninger om asyl, som indgives i Danmark herunder også ansøgninger fra personer, som allerede har et andet opholdsgrundlag i Danmark eksempelvis gennem familiesammenføring.

Ambassadeansøgninger vedrører de asylansøgninger, som indgives på en dansk repræsentation i udlandet. Disse ansøgninger indgår ikke i bruttoansøgerantallet.

Registrerede ansøgninger omfatter de ansøgninger, som bliver realitetsbehandlet i Danmark. Registreringstallet indeholder ikke ansøgninger for de personer, som er blevet udsendt til sikkert tredjeland, overført til et andet EU-land i medfør af Dublinkonventionen eller forsvinder/frafalder ansøgning i den indledende fase. Af de registrerede ansøgninger havde 20 % i 2000 allerede et opholdsgrundlag i

Danmark, og dette tal steg til 25 % i 2001 og 29 % i 2002, svarende til 1.967 personer.

Udlændingestyrelsens afgørelser viser tallet for henholdsvis asyltilladelser og afslag på asylansøgninger. I forlængelse heraf vises de tilsvarende tal for Flygtningenævnets afgørelser.

Kvoteflygtninge er betegnelsen for de flygtninge, som efter aftale med UNHCR bliver tilbudt genbosættelse i Danmark. Udvælgelsen af kvoteflygtninge sker fra flygtningelejre mv. enten ved fremsendelse af deres sagsakter eller gennem en såkaldt kvoteudvælgelsesrejse, hvor flygtningene bliver interviewet. Kvoteudvælgelsesrejserne foretages af Udlændingestyrelsen og Dansk Flygtningehjælp. Udenrigsministeriet bistår i begrænset omfang med planlægningen af rejserne, men ministeriet deltager ikke i disse. Det er Udlændingestyrelsen som beslutter, hvilke flygtninge der skal tilbydes genbosætning i Danmark.

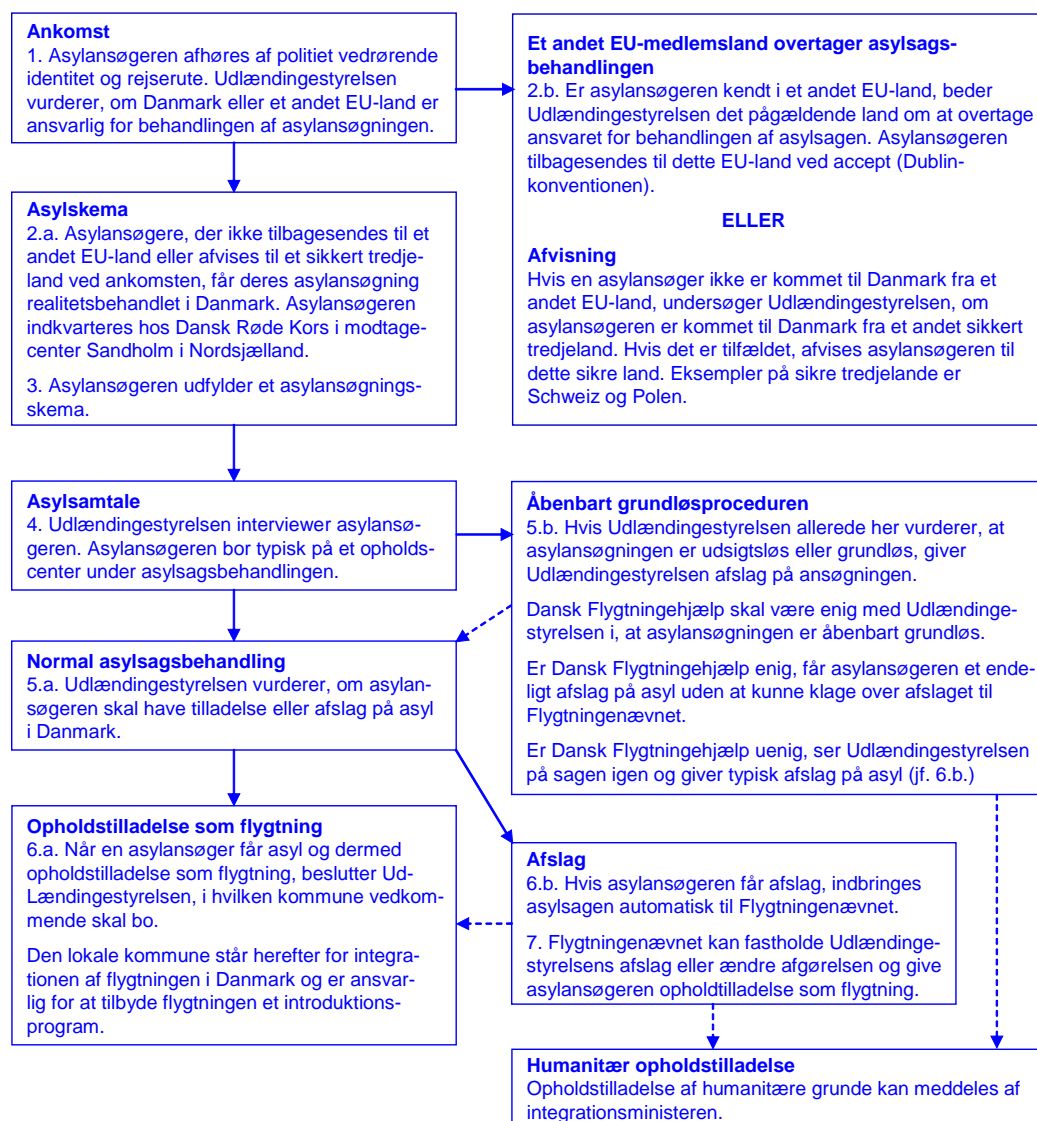
Opholdstilladelser via ambassadeansøgninger er de ansøgninger, der er indgivet ved en dansk repræsentation eksempelvis af personer fra Afghanistan, som opholder sig i Pakistan. For disse ansøgninger gælder, at de dels skal opfylde de almindelige betingelser for at få asyl, dels skal ansøgeren have et tilhørsforhold til Danmark gennem eksempelvis nære slægtninge, som bor i Danmark. Efter den seneste ændring af udlændingeloven er denne mulighed for at søge om asyl bortfaldet.

Opholdstilladelse på andet grundlag omfatter de tilfælde, hvor betingelserne for asyl ikke er til stede, men hvor der er mulighed for at opnå opholdstilladelse på andet grundlag ved enten humanitær opholdstilladelse eller opholdstilladelse af ganske særlige grunde. Humanitær opholdstilladelse kan gives af Integrationsministeriet til eksempelvis personer, som lider af alvorlig psykisk eller fysisk sygdom. Opholdstilladelse af ganske særlige grunde kan gives til eksempelvis uledsagede mindreårige asylansøgere eller udsendelseshindrede afviste asylansøgere. Endelig har der været mulighed for at give opholdstilladelse til personer fra Bosnien-Hercegovina og Kosovo efter udlændingelovens § 9,e. Folketinget har i december 2002 vedtaget et lovforslag, hvorefter særreglerne for personer fra det tidligere Jugoslavien ophæves.



## Bilag 4

## Sagsgang ved asylansøgning



Kilde: Udlændingestyrelsen.

## Bilag 5

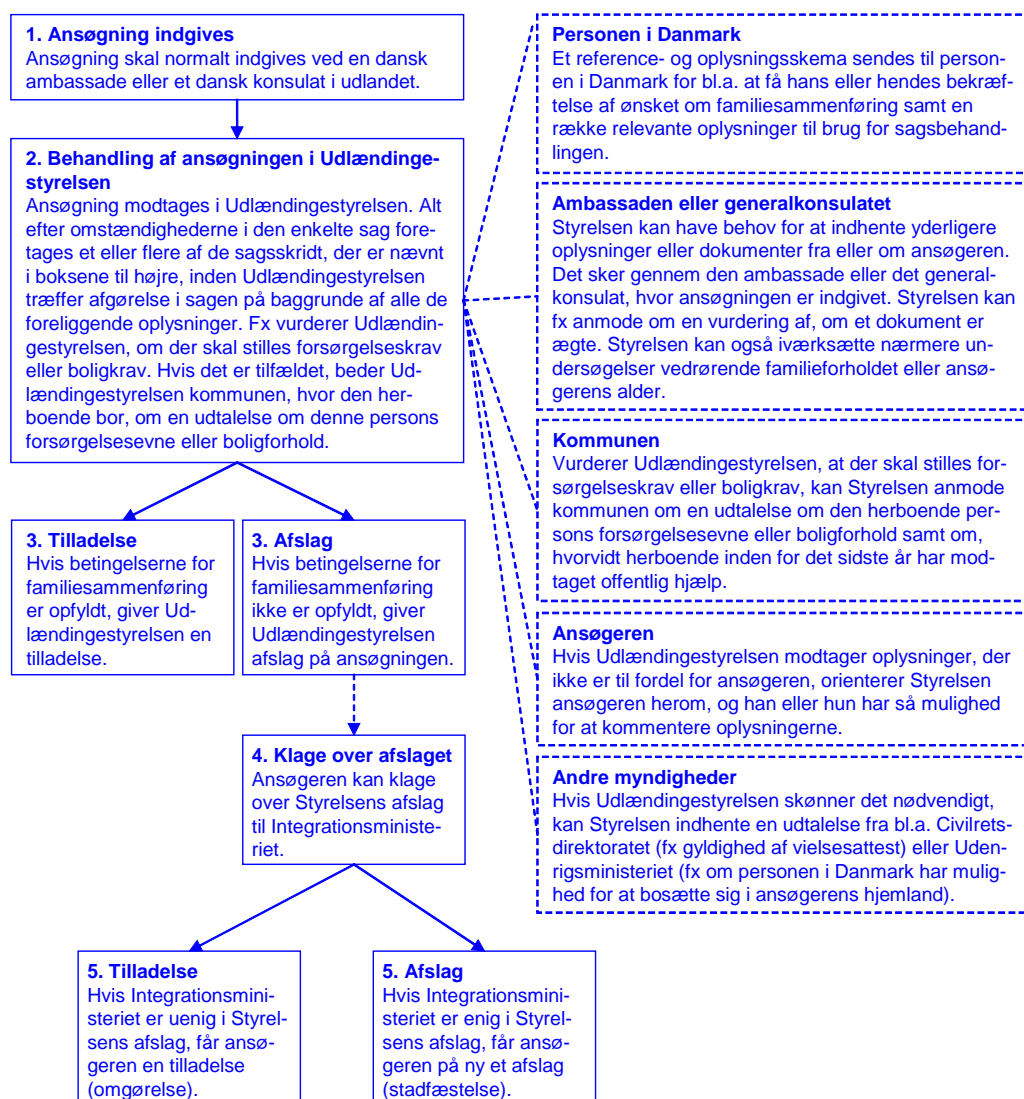
### Forudsætninger for Rigsrevisionens beregning af besparelspotentiale i Udlændingestyrelsen

#### Forudsætninger for beregning af besparelspotentiale i kap. III.E:

- En gennemsnitlig sagsbehandlingstid på 199 dage for alle spontane asylsager i 2001.
- Et antal registrerede asylansøgere uden andet opholdsgrundlag på 5.590, idet Rigsrevisionen forudsætter, at asylansøgere med andet opholdsgrundlag ikke har været indkvarteret, og at der dermed kan ses bort fra indkvarteringsomkostningerne for disse.
- En gennemsnitlig indkvarteringsomkostning pr. asylansøger pr. dag på  $115.333\text{kr.}/365 = 316\text{ kr.}$ , jf. Nøgletal på udlændingeområdet.
- En gennemsnitsudgift pr. årsværk på 416.000 kr. (svarende til forudsætningerne i Akt 268 27/6 2001).
- Alternativ er anvendelse af en gennemsnitsudgift på 326.000 kr. pr. årsværk, jf. status på resultatkontrakt 2001 (november 2001).
- Der er set bort fra eventuelle periodiseringsproblemer, fx at sagsbehandlingstiden også er beregnet for sager påbegyndt før 2001.
- En produktivitet på 117 sager pr. medarbejder (spontane asylsager).

## Bilag 6

## Sagsgang ved ansøgning om familiesammenføring



Kilde: Udlændingestyrelsen.