

**Beretning til statsrevisorerne  
om**

**visumadministrationen  
på danske ambassader  
og generalkonsulater**

---

**Juni 2005  
RB A201/05**



**Rigsrevisionen**



## Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé .....	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode.....	19
A. Indledning og baggrund .....	19
B. Undersøgelsens formål.....	25
C. Afgrænsning.....	25
D. Metode .....	26
III. Har Integrationsministeriet og Udenrigsministeriet etableret et effektivt tilsyn med repræsentationernes visumudstedelse?.....	27
A. Det overordnede ansvar for visumudstedelsen og tilsynet.....	27
B. Integrationsministeriets/Udlændingestyrelsens tilsyn .....	31
C. Udenrigsministeriets tilsyn .....	33
a. Hjemmetjenestens tilsyn .....	33
b. Repræsentationschefens tilsyn .....	36
c. Overblikket over uregelmæssigheder .....	37
d. Opfølgning på uregelmæssigheder og visummisbrug mv.....	40
IV. Har Udenrigsministeriet tilrettelagt rammerne for repræsentationernes visumopgaver tilfredsstillende? .....	43
A. Bemyndigelse af sagsbehandlere .....	43
B. Kontrolniveauet.....	48
V. Er repræsentationernes sagsbehandling korrekt, og kan den forbedres? .....	53
A. Overholdelsen af regler og retningslinjer.....	53
B. Generelle anbefalinger til forbedringer af sagsgangene .....	61
Bilag:	
1. Oversigt over uregelmæssigheder i visumsagsbehandlingen .....	65



# Beretning om visumadministrationen på danske ambassader og general-konsulater

## I. Resumé

1. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997.

Beretningen knytter sig til finanslovens § 6. Udenrigsministeriet og § 18. Ministeriet for Flygtninge, Indvandre-re og Integration (Integrationsministeriet).

2. Beretningen handler om visumadministrationen ved Udenrigsministeriets repræsentationer (ambassader og general-konsulater) i udlandet. Der udstedes årligt over 60.000 visa på danske repræsentationer i udlandet.

Udenrigsministeren orienterede medio oktober 2004 rigsrevisor om, at uregelmæssigheder i flere repræsentationers visumbehandling havde medført, at der var blevet udstedt ca. 1.000 visa, som ikke burde have været udstedt, og at han var ved at udarbejde en redegørelse til Udenrigspolitisk Nævn herom. Af redegørelsen til Udenrigspolitisk Nævn af 27. oktober 2004 fremgik, at 6 tilfælde af uregelmæssigheder ved danske repræsentationers visumbehandling havde medført udstedelse af ca. 1.000 visa, som ikke burde have været udstedt. Et af tilfældene vedrørte ca. 450 visa, der var udstedt af ambassaden i Beijing til 20 grupper af rejsende, uden at ambassaden havde foretaget tilstrækkelige undersøgelser af ansøgernes forhold. Dette blev opdaget i maj 2004 i forbindelse med, at de kinesiske immigrationsmyndigheder tilbageholdt en gruppe på 30 kinesere med forretningsvisa udstedt af ambassaden til deltagelse i et kursus i Danmark, som de pågældende ikke havde sproglig eller faglig baggrund for at deltage i.

Udenrigsministeren anmodede med brev af 22. oktober 2004 statsrevisorerne om, at det blev overvejet, om der var behov for at gennemføre en undersøgelse af Udenrigsministeriets forvaltning på visumområdet og herunder især af, om de skridt, der var taget for at forebygge gentagelser, var fuldt tilstrækkelige.

Rigsrevisor havde imidlertid allerede på statsrevisorernes møde den 20. oktober 2004 oplyst, at Rigsrevisionen på baggrund af Udenrigsministeriets orientering ville iværksætte en undersøgelse af visumadministrationen ved Udenrigsministeriets repræsentationer.

Bilag 1 indeholder en oversigt over kendte tilfælde af uregelmæssigheder i repræsentationernes visumadministration i perioden 1997-2004.

3. Rigsrevisionen besøger som led i den løbende finansielle revision 10-11 repræsentationer årligt for at undersøge, om forretningsgange og interne kontroller opfylder de krav, der stilles til en god og pålidelig regnskabsforvaltning, og vurdere, om regnskabsaflæggelsen er rigtig.

Rigsrevisionen kontrollerer i den forbindelse, om forretningsgange for modtagelse, registrering og opbevaringen af visummærkater er betryggende. Rigsrevisionen afstemmer beholdningen af visummærkater og gebyrregnskabet og påser, at ambassaden har gennemført en tilsvarende kontrol i forbindelse med de interne cheffestersyn.

Revisionens formål er ikke rettet mod at afdække svig og uregelmæssigheder, men skal bidrage til sikrere forretningsgange, så risikoen for uregelmæssigheder minimeres. Rigsrevisionen har i 2003 og 2004 i flere tilfælde påtalt, at ambassaderne ikke havde udført stikprøvekontrol med visumudstedelserne, således som ministeriet havde pålagt dem.

Rigsrevisionen vurderer ikke i den løbende finansielle revision sagsgangene ved den faglige behandling af visumansøgninger, eller om kontrollen med visumansøgerne er tilstrækkelig i forhold til de lokale risici på stedet og de ulemper, der pålægges visumansøgerne og danske virksomheder mv. En sådan vurdering forudsætter en grundig gennemgang af det samlede regelgrundlag og den overordnede tilrettelæggelse af repræsentationernes visumopgaver og kan derfor bedst ske i en større undersøgelse.

4. Et visum giver normalt adgang til ophold i hele Schengen-området, der omfatter 13 EU-lande samt Norge og Island. Et visum giver dog ikke ubetinget ret til indrejse, og grænsekontrollen kan afvise personer, der ikke opfylder alle betingelser for indrejse.

Et visum er kun beregnet til besøg i en kort periode. En udlænding, der ønsker at opholde sig i landet i længere tid, skal søge om opholdstilladelse.

5. Ved behandlingen af en visumansøgning skal repræsentationen vurdere, om der er risiko for, at ansøgeren vil misbruge sit visum til at tage længerevarende ophold i Danmark eller et andet Schengen-land, og om ansøgeren udgør en trussel mod Schengen-landenes offentlige orden, forhold til fremmede magter eller nationale sikkerhed. Er dette ikke tilfældet, udsteder repræsentationen visum "bona fide" (i god tro).

6. Det er ikke muligt at få fyldestgørende oplysninger om, i hvilket omfang visa, udstedt af danske repræsentationer, misbruges til længerevarende ophold i Schengen-området, idet der ikke sker registrering af personer ved udrejsen af Schengen-området. Der foreligger bl.a. ikke opgørelser over, hvor mange udlændinge der efter at være indrejst på dansk visum og uden at oplyse dette søger asyl eller tager ulovligt ophold i et andet Schengen-land.

7. I denne beretning har Rigsrevisionen undersøgt, om visumadministrationen på danske ambassader og generalkonsulater er tilrettelagt betryggende.

Undersøgelsen har bl.a. omfattet de tiltag, Integrationsministeriet og Udenrigsministeriet har iværksat frem til maj 2005, og er gennemført ved at undersøge følgende spørgsmål:

- Har Integrationsministeriet og Udenrigsministeriet etableret et effektivt tilsyn med repræsentationernes visumudstedelse?
- Har Udenrigsministeriet tilrettelagt rammerne for repræsentationernes visumopgaver tilfredsstillende?
- Er repræsentationernes sagsbehandling korrekt, og kan den forbedres?

8. Beretningen omhandler den del af visumadministrationen, der foregår ved Udenrigsministeriets repræsentationer i udlandet, samt det tilsyn med behandlingen af visuman-

søgninger, som Integrationsministeriet og Udenrigsministeriet udøver.

Undersøgelsen omfatter ikke behandlingen af ansøgninger om opholdstilladelser eller Udlændingestyrelsens behandling af visumansøgninger.

Undersøgelsen er udført i perioden fra oktober 2004 til maj 2005 og tager udgangspunkt i visumadministrationen i denne periode med de forbedringer, der er sket efter Danmarks tiltrædelse af Schengen-samarbejdet i 2001.

Undersøgelsen af uregelmæssigheder i visumadministrationen omfatter perioden 2000-2004, men konstaterede uregelmæssigheder fra 1997 til 1999 er også kort omtalt.

9. Som baggrund for undersøgelsen har Rigsrevisionen gennemgået lovgrundlaget for repræsentationernes visumudstedelse.

Rigsrevisionen har bl.a. gennemgået Udenrigsministeriets redegørelser om uregelmæssigheder i visumadministrationen og ministeriets akter med oplysninger om visumadministrationen på repræsentationerne og har på baggrund heraf analyseret 11 tilfælde af uregelmæssigheder i perioden 2000-2004.

I undersøgelsen indgår desuden oplysninger fra Udenrigsministeriets årlige virksomhedsplanlægning og fra repræsentationerne om repræsentationernes sagsmængde og personaleressourcer.

Rigsrevisionen har undersøgt visumadministrationen på ambassaderne i Moskva, Beijing og Kairo. Ved ambassaden i Beijing har Rigsrevisionen særligt undersøgt, om ambassaden havde rettet op på sagsgangene, efter at der i 2004 var konstateret uregelmæssigheder i visumadministrationen. Rigsrevisionen har desuden påset, at de besøgte ambassader opbevarede visummærkaterne på betryggende måde.

Rigsrevisionen har forelagt beretningen i udkast for Udenrigsministeriet og Integrationsministeriet, og ministeriernes bemærkninger til udkastet er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.



### **Har Integrationsministeriet og Udenrigsministeriet etableret et effektivt tilsyn med repræsentationernes visumudstedelse?**

10. Rigsrevisionen finder, at Integrationsministeriet og Udenrigsministeriet ikke har etableret et effektivt tilsyn med repræsentationernes visumudstedelse, men forventer, at tilsynet med en række tiltag i 2004 og 2005 vil blive væsentligt forbedret.

11. De danske ambassader og generalkonsulater hører organisatorisk under Udenrigsministeriet.

Udlændingeloven hører under Integrationsministeriets ressortområde, og det overordnede ansvar for visumpolitikken ligger hos integrationsministeren. Udlændingeloven administreres af Integrationsministeriet og Udlændingestyrelsen.

I henhold til udlændingeloven er der ved aftale mellem integrationsministeren og udenrigsministeren givet danske diplomatiske og konsulære repræsentationer i udlandet bemyndigelse til at udstede visum. Bemyndigelsesaftalen er indeholdt i Udenrigsministeriets viseringsinstruks, der indeholder regler for, hvornår repræsentationerne kan udstede visum uden forelæggelse for Udlændingestyrelsen, og hvornår forelæggelse skal ske. Viseringsinstruksen indeholder ingen oplysninger om, i hvilket omfang det overordnede faglige ansvar for og tilsynet med repræsentationernes visumsagsbehandling er henlagt til Udenrigsministeriet.

12. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der ikke har været fuld klarhed over, hvordan det overordnede faglige ansvar for og tilsynet med repræsentationernes visumudstedelse er fordelt mellem Integrationsministeriet/Udlændingestyrelsen og Udenrigsministeriet, og at der ikke foreligger en skriftlig aftale herom.

Integrationsministeriet og Udenrigsministeriet har oplyst, at der nu vil blive udarbejdet en sådan aftale.

Ifølge ministerierne må spørgsmålet om, hvor intensivt et tilsyn der bør etableres på visumområdet, bl.a. ses i sammenhæng med omfanget af det begrænsede misbrug, der erfaringsmæssigt finder sted.

Rigsrevisionen er enig i dette, men har bemærket, at foreliggende opgørelser kun dækker en begrænset del af visummisbruget.

13. Hverken Integrationsministeriet/Udlændingestyrelsen eller Udenrigsministeriets hjemmetjeneste har ført et effektivt tilsyn med repræsentationernes visumudstedelse.

Integrationsministeriet/Udlændingestyrelsen har ikke udført kontrolbesøg og har kun haft begrænset indsigt i sagsbehandlingen på repræsentationerne gennem telefonisk rådgivning af sagsbehandlere.

Udlændingestyrelsen har ikke brugt Det Fælles Visumsystem til at føre tilsyn med repræsentationernes visumudstedelse og har ikke sikret, at registreringen af udstedte visa er pålidelig.

Rigsrevisionen finder, at en dækkende registrering af udstedte visa er væsentlig både for at følge op på visumsagerne og for at sikre, at det nemt kan fastslås, om fx asylsøgere har haft dansk visum. Integrationsministeriet/Udlændingestyrelsen bør som led i det almindelige tilsyn påse, at registreringen er pålidelig.

Et nyt fælles europæisk visuminformationssystem ventes indført fra 2007, og Integrationsministeriet har i maj 2005 oplyst, at det ikke vil være hensigtsmæssigt at basere et tilsyn på dataudtræk fra det eksisterende visumsystem. Rigsrevisionen er enig heri, men forventer, at ministeriet allerede nu påbegynder overvejelserne om, hvordan det nye visuminformationssystem kan anvendes i ministeriets overordnede tilsyn med visumadministrationen.

Integrationsministeriet vil nu styrke tilsynet yderligere ved at deltage i visse af Udenrigsministeriets tilsynsbesøg på repræsentationerne og ved at etablere en ordening om stikprøvekontrol med henblik på at vurdere, om repræsentationernes skønsudøvelse ligger inden for rammerne af de relevante retningslinjer.

14. Ingen af de generelle kontrolfunktioner i Udenrigsministeriets hjemmetjeneste (controller, rejseinspektør, sikkerhedskontor) har foretaget systematiske tilsyn med visumopgaverne. Hjemmetjenestens kontakt med repræsentationerne om visumspørgsmål er hidtil hovedsageligt foregået via Borgerservice-kontoret, der heller ikke har ført systematisk tilsyn.

Efter afdækningen af problemerne i Beijing i sommeren 2004 måtte Udenrigsministeriet konstatere, at hjemmetjenestens kontrol af repræsentationernes visumadministration ikke havde været fuldt tilstrækkelig. Ministeriet har derfor i

2004 og 2005 gjort en række tiltag for at forbedre tilsynet. Ministeriet vil bl.a. gennemføre mindst 5 forhånds anmeldte besøgsrejser i 2005 til repræsentationer med henblik på kontrol af sagsgangen i visumsagsbehandlingen. Borger-service har således gennemført inspektionsbesøg til Warszawa og Teheran i april 2005.

Rigsrevisionen finder, at det kan være praktisk, at besøgsrejserne er forhånds anmeldte, så personalet er til stede, når besøget gennemføres. Rigsrevisionens gennemgang af uregelmæssighedssager har imidlertid vist, at problemerne kan have en sådan karakter, at der kan være gode grunde til, at kontrollen er uanmeldt eller kun anmeldes til repræsentationschefen.

15. Repræsentationschefen har det overordnede ledelsesansvar for tilrettelæggelsen og udførelsen af visumarbejdet. Repræsentationschefen fører desuden løbende kontrol med området og træffer konkrete afgørelser, hvor omstændighederne kræver det.

På baggrund af uregelmæssigheder ved en repræsentation pålagde Udenrigsministeriet i 2002 repræsentationscheferne at lave en periodisk stikprøvekontrol af visumudstedelserne. Kun få repræsentationer har dog udført denne kontrol, og ministeriet vil nu følge bedre op på repræsentationernes egenkontrol. Ministeriet har fra 2005 indføjet stikprøvekontrollen som et resultatmål i de visumudstedende repræsentationers mål- og resultatkontrakter og har indskærpet repræsentationscheferne deres tilsynspligt.

Rigsrevisionen finder, at retningslinjerne for stikprøvekontrollen er blevet forbedret, men at repræsentationschefens kontrol bør foretages uanmeldt.

16. Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriet ikke har haft tilfredsstillende overblik over konstaterede uregelmæssigheder i repræsentationernes visumadministration.

Undersøgelsen viser, at der ud over 6 tilfælde af uregelmæssigheder, som udenrigsministeren i oktober 2005 orienterede Udenrigspolitisk Nævn om, har været yderligere 10 tilfælde af uregelmæssigheder ved repræsentationernes visumadministration i tiden 1997-2004. Ministeriet har ved en intern undersøgelse vedrørende 2000-2004 afdækket 7 af disse tilfælde, mens Rigsrevisionens undersøgelse har afdækket yderligere 2 tilfælde fra før 2000 og ét tilfælde

fra 2001, som ministeriets hjemmetjeneste ikke var blevet orienteret om.

17. Af de omtalte 16 tilfælde af uregelmæssigheder har Rigsrevisionen nærmere analyseret de 11 væsentligste tilfælde fra 2000 til 2004.

Analysen viste ét tilfælde, hvor en lokalansat bevidst havde svindlet, ét tilfælde, hvor en lokalansat havde behandlet sagerne meget lemfældigt, og ét tilfælde, hvor den ledende medarbejder havde sjusket med administrationen. I 6 tilfælde var der ikke foretaget tilstrækkelig kontrol af ansøger. I 4 af disse tilfælde kunne fejlen henføres til en ledende medarbejder, mens der i 2 af tilfældene ikke er oplysninger om, hvem fejlen skyldtes. Endelig var der i 2 andre tilfælde ikke vist tilstrækkelig omhu ved kontrollen. I det ene af disse tilfælde havde en lokalansat medarbejder svigtet. I det andet tilfælde foreligger der ikke oplysninger om, hvem fejlene kunne tilskrives.

18. Udenrigsministeriet registrerer ikke oplysninger om uregelmæssigheder og visummisbrug mv. på visumudstedende repræsentation eller på nationalitet. Ministeriet finder ikke, at en systematisk opsamling og registrering af visummisbrug er ministeriets opgave.

Rigsrevisionen finder imidlertid, at en systematisk opsamling og registrering vil lette tilsynet med repræsentationernes visumadministration. Rigsrevisionen har derfor anbefalet Udenrigsministeriet og Integrationsministeriet at samarbejde om en systematisk registrering af oplysninger om uregelmæssigheder og visummisbrug mv., herunder oplysninger om konstaterede fejl i sagsbehandlingen og visummisbrugers nationalitet.

19. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Udenrigsministeriet generelt har fulgt tilfredsstillende op, når ministeriet har fået tilbagemeldinger om afvisninger, visummisbrug og konstaterede uregelmæssigheder mv., ved at søge forholdene afklaret og iværksætte personalemæssige sanktioner, hvor det fandtes nødvendigt.

Ministeriet har efter de senest konstaterede uregelmæssigheder i 2004 aflagt tilsynsbesøg for at vurdere, om de iværksatte ændringer af sagsgangene var tilstrækkelige med henblik på at undgå lignende uregelmæssigheder.

---

### Har Udenrigsministeriet tilrettelagt rammerne for repræsentationernes visumopgaver tilfredsstillende?

20. Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriet ikke har tilrettelagt rammerne for repræsentationernes visumopgaver helt tilfredsstillende.

21. Retningslinjerne skelner mellem bemyndigede og ubemyndigede sagsbehandlere. De bemyndigede sagsbehandlere træffer afgørelse i visumsagerne og er ansvarlige for, at hele sagsbehandlingen har været korrekt og fyldestgørende. De ubemyndigede er typisk lokalansatte medarbejdere, der på grund af risikoen for pression fra fx familie og venner ikke selv må afgøre sagerne. Kontrollen af ansøgere består i interview af ansøgerne, gennemgang af den vedlagte dokumentation og efterprøvelse af dokumenter og forklaringer ved fx at foretage kontrolopringninger.

22. Udenrigsministeriet har ikke fuldt ud sikret, at de bemyndigede sagsbehandlere, der afgør sagerne, er korrekt bemyndigede og har de nødvendige forudsætninger for at kontrollere ansøgere.

Udenrigsministeriet vil sikre, at bemyndigelsen fremover gives af sikkerhedskontoret i overensstemmelse med retningslinjerne. Udenrigsministeriet har ikke haft en korrekt fortegnelse over bemyndigede sagsbehandlere. Udenrigsministeriets sikkerhedskontor har nu lavet en sådan fortegnelse.

Udenrigsministeriet har løbende styrket uddannelsesindsatsen og har gjort en række væsentlige tiltag, for at både bemyndigede og ubemyndigede sagsbehandlere oplæres i behandlingen af visumsager. Dette er sket gennem kurser og ved at udsende undervisningsmateriale, der kan understøtte sidemandsoplæring på repræsentationerne.

Udenrigsministeriet har oplyst, at den bemyndigede sagsbehandler på hver repræsentation, der har det daglige ansvar for visumopgaverne, har gennemgået et kursus. Udenrigsministeriet har herudover bemyndiget nogle få medarbejdere på hver repræsentation for at sikre tilstrækkelig kapacitet. Undersøgelsen har vist, at det kun er ca. halvdelen af de bemyndigede og 1/3 af de ubemyndigede, der har fået kursus i visumsagsbehandling. Ministeriet vil nu sikre, at kun medarbejdere, der erklærer at have kendskab til visumreglerne, bemyndiges til at afgøre visumsager. Rigsrevisio-

nen finder, at ministeriet også bør fastholde sin målsætning om, at bemyndigede sagsbehandlere normalt bør have deltaget i et af de kurser, ministeriet arrangerer sammen med politiet og Udlændingestyrelsen, så der ikke opstår svagheder i fx spidsbelastningsperioder.

23. Over halvdelen af repræsentationerne har ikke bemyndigede sagsbehandlere med kendskab til landets hovedsprog.

De manglende sprogkunderskaber vedrører både en række mindre asiatiske og østeuropæiske sprog og nogle af verdens hovedsprog som arabisk, russisk og kinesisk. Da de bemyndigede sagsbehandlere ikke selv kan udspørge ansøgerne eller læse og efterprøve de dokumenter, der indleveres på det lokale hovedsprog, afhænger kontrollen disse steder i særlig grad af de ubemyndigede lokalansatte. Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriet i disse lande bør sikre en bedre sammenhæng mellem ansvaret for sagsbehandlingen og sagsbehandlernes sproglige forudsætninger for at kontrollere ansøgerne.

Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet finder det fuldt forsvarligt, at bemyndigede medarbejdere bliver bistået af lokalansatte ubemyndigede på det sproglige område. Rigsrevisionen er enig i, at det er hensigtsmæssigt, at de bemyndigede bistås af lokalansatte, men finder, at sagsbehandlingen bliver mere betryggende, hvis de bemyndigede, der har ansvaret for visumudstedelserne, får bedre mulighed for selv at kunne kontrollere ansøgere.

24. Udenrigsministeriet har også oplyst, at ministeriet ikke finder det hensigtsmæssigt at anvende så store ressourcer på sprogundervisning, at alle repræsentationer får mindst en bemyndiget sagsbehandler, der kan det lokale hovedsprog.

Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriet bør overveje de forskellige muligheder, der er for at forbedre de bemyndigede sagsbehandlers sproglige forudsætninger. Rigsrevisionen er enig med Udenrigsministeriet i, at ministeriet bør afveje de sproglige behov i forhold til omkostningerne, men finder, at medarbejdernes øvrige borgerserviceopgaver også bør inddrages i afvejningen.

Hvis det ikke kan sikres, at repræsentationerne normalt har en bemyndiget medarbejder, der har et vist kendskab

til det lokale sprog, bør Udenrigsministeriet sammen med Integrationsministeriet finde en løsning på, hvordan viseringsinstruksen kan tilpasses, så ansvarsfordelingen mellem sagsbehandlerne bedre afspejler denne situation.

25. Udenrigsministeriets hjemmetjeneste har ikke kendskab til kontrolniveauet på repræsentationerne og har ikke sikret, at den tid, repræsentationerne afsætter til visumopgaverne, svarer til kontrolopgaven.

I praksis er den tid, sagsbehandlerne har til rådighed, afgørende for, hvor godt de har mulighed for at kontrollere ansøgerne. Ifølge Udenrigsministeriets resourceskøn er der meget store forskelle på, hvor meget tid repræsentationerne afsætter til kontrollen af visumansøgerne, og nogle repræsentationer har i spidsbelastningsperioder et meget stort antal sager. Dette gælder også for repræsentationer i højrisikolande, dvs. lande, hvorfra statsborgere erfaringsmæssigt i høj grad søger længerevarende ophold eller asyl i Danmark. På den tredjedel af repræsentationerne, der har flest ansøgninger i forhold til de afsatte personaleressourcer, skal medarbejderne på den samme tid behandle 5 gange så mange ansøgninger som medarbejderne på den tredjedel, der har færrest ansøgninger i forhold til personaleforbruget. Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriet bør undersøge årsagen hertil og sikre, at der ikke er utilsigtede forskelle på, hvor godt repræsentationerne kontrollerer ansøgerne, inden de udsteder visum eller forelægger sagen for Udlændingestyrelsen.

### **Er repræsentationernes sagsbehandling korrekt, og kan den forbedres?**

26. Rigsrevisionen finder, at repræsentationernes sagsbehandling ikke altid er fuldt korrekt efter gældende regler og retningslinjer.

Rigsrevisionen har anbefalet, at Udenrigsministeriets stedlige tilsyn omfatter en undersøgelse af repræsentationernes regel anvendelse, herunder reglerne om konkrete vurderinger af ansøgerne og dokumentation af sagerne.

27. Rigsrevisionen har besøgt ambassaderne i Kairo, Moskva og Beijing og fundet, at der er væsentlige forskelle på, hvordan reglerne anvendes, som ikke alene kan begrundes i lokale forhold og risici, men også skyldes antallet af vi-

sumansøgninger på ambassaden, de afsatte personaleresourcer og den måde, sagsbehandlingen er tilrettelagt på. De 3 undersøgte repræsentationer ligger ifølge Integrationsministeriets kategorisering i immigrationslande, hvorfra statsborgere erfaringsmæssigt i høj grad søger længerevarende ophold i Danmark.

28. Sagsbehandlerne foretager normalt en konkret helhedsvurdering af ansøgerne med udgangspunkt i de kriterier, reglerne opstiller. Der er dog forskel på, i hvor høj grad ansøgerne vurderes individuelt. Mens ambassaden i Kairo vurderede ansøgningerne fra sag til sag, fulgte ambassaderne i Moskva og Beijing i højere grad en fast praksis.

Ambassaden i Moskva behandler ikke individuelle ansøgninger om turistvisum, og det er kun russiske statsborgere, der anvender særligt akkrediterede russiske og danske rejsebureauer, der får turistvisum. Andre ansøgere, herunder statsborgere fra andre lande, får ikke turistvisum. Repræsentationerne kan imidlertid ikke efter reglerne undlade at behandle visumansøgninger, alene fordi hovedformålet med rejsen er turisme. Rigsrevisionen finder, at Integrationsministeriet og Udenrigsministeriet som led i et almindeligt tilsyn burde have konstateret problemet.

Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet finder, at ambassaden i Moskva overholder reglerne. Ambassaden modtager naturligvis eventuelle ansøgninger, og der udstedes ifølge ministeriet nogle ganske få bona fide-turistvisa.

Rigsrevisionen har supplerende af Udenrigsministeriet fået oplyst, at ambassaden i hele 2004 ikke har behandlet nogen ansøgning om turistvisum, bortset fra de, der modtages gennem rejsebureauordningen. Heller ikke repræsentationen i Skt. Petersborg har behandlet visumansøgninger til individuelle turistrejser i 2004. Udenrigsministeriets hjemmetjeneste har ikke fundet anledning til at undersøge, om ambassaden overholder reglerne.

Rigsrevisionen finder, at Integrationsministeriet og Udenrigsministeriet som led i det almindelige tilsyn bør undersøge, om der eventuelt er andre tilfælde, hvor en eller flere repræsentationer i for høj grad følger en fast praksis uden at foretage en konkret vurdering i overensstemmelse med reglerne. Rigsrevisionen har foreslået, at de 2 myndigheder udarbejder en fælles vejledning, der klargør sammen-



hængen mellem sagsbehandlingen på repræsentationerne og i Udlændingestyrelsen.

29. Ambassaden i Moskva foretager generelt ikke interview med ansøgerne, selv om dette efter reglerne er helt afgørende for visumbehandlingen. Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet finder det i overensstemmelse med Schengen-reglerne, at ambassaden i den konkrete sag afgør, om det er forsvarligt at undlade at indkalde en ansøger til interview. Efter Rigsrevisionens vurdering har ambassaden imidlertid ikke håndhævet kravet om fremmøde og forsøgt at begrænse brugen af mellemmand. Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriet og Integrationsministeriet bør vurdere, hvordan ambassadens visumadministration kan bringes i bedre overensstemmelse med reglerne.

Sammenlignet med andre repræsentationer behandler ambassaden i Moskva et stort antal visumansøgninger i forhold til de afsatte personaleressourcer, og efter Rigsrevisionens vurdering er det i praksis næppe muligt for ambassaden at håndhæve kravet om fremmøde og interview uden at afsætte flere personaleressourcer. Udenrigsministeriet burde have været opmærksom på, om de afsatte ressourcer svarede til den kontrol, som ambassaden efter reglerne skal gennemføre.

30. Manglende dokumentation af sagsbehandlingen betyder, at Rigsrevisionen ikke fuldt ud har kunnet fastslå, hvor godt visumansøgerne på de 3 ambassader er blevet kontrolleret. Udenrigsministeriet har efter Rigsrevisionens besøg indskærpet retningslinjerne for dokumentationen. Ambassaden i Beijing har i oktober 2004 lavet skriftlige retningslinjer for kontrollen, og dokumentationen er nu tilfredsstillende.

31. Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriet og Integrationsministeriet/Udlændingestyrelsen i tilknytning til Det Fælles Visumsystem har fastlagt en række retningslinjer, der kan understøtte repræsentationernes sagsgange.

Rigsrevisionen har givet en række anbefalinger til, hvordan repræsentationerne kan etablere sagsgange, der yderligere forebygger uregelmæssigheder i sagsbehandlingen:

- Det bør sikres, at én sagsbehandler ikke alene kan gennemføre hele sagsbehandlingen og udstede visum.
- Dokumentationen bør styrkes, så det efterfølgende bedre kan fastslås, hvilken kontrol der er gennemført. Repræsentationerne kan fx dokumentere de gennemførte sagsskridt ved hjælp af et skema i lighed med, hvad der er indført på ambassaden i Beijing.
- De 2 ministerier bør styrke vejledningerne om interview af visumansøgere, herunder om hvordan repræsentationerne kan sikre, at identitetsoplysninger mv. er korrekte i de tilfælde, hvor de ikke kræver, at ansøgerne møder frem til interview.
- Repræsentationerne bør vurdere, om visumsektionens åbningstider reelt giver mulighed for at kræve personligt fremmøde af alle ansøgere.

Efter Rigsrevisionens vurdering bør forbedringerne kunne ske uden væsentlig ulempe for ansøgerne og for de personer eller virksomheder i Danmark, der har inviteret ansøgeren.

#### **Undersøgelsens resultater**

Rigsrevisionen vurderer samlet, at visumadministrationen på danske ambassader og generalkonsulater ikke er tilrettelagt helt betryggende, da der mangler et effektivt tilsyn, rammerne for opgaverne ikke er helt tilfredsstillende, og sagsbehandlingen ikke altid er fuldt korrekt. Der er således unødigt risiko for yderligere tilfælde af visummisbrug eller uregelmæssigheder.

Vurderingen er baseret på følgende resultater:

- Integrationsministeriet og Udenrigsministeriet har ikke etableret et effektivt tilsyn med repræsentationernes visumudstedelse, men tilsynet forventes at blive væsentligt forbedret efter en række tiltag i 2004 og 2005.
- Der har ikke været fuld klarhed over, hvordan det overordnede faglige ansvar for og tilsynet med repræsentationernes visumudstedelse er fordelt mellem Udenrigsministeriet og Integrationsministeriet/Udlændingestyrelsen, og der foreligger ikke en skriftlig aftale herom.
- Udenrigsministeriet har ikke haft et tilfredsstillende overblik over uregelmæssighederne i repræsentationernes visumadministration.

- Udenrigsministeriet har generelt fulgt tilfredsstillende op på tilbagemeldinger om visummisbrug, afvisninger og konstaterede uregelmæssigheder.
- Udenrigsministeriet har ikke fuldt ud sikret, at de sagsbehandlere, der afgør sagerne, er korrekt bemyndiget og har de nødvendige forudsætninger for at kontrollere ansøgerne.
- Udenrigsministeriets hjemmetjeneste har ikke kendskab til kontrolniveauet på repræsentationerne og har ikke sikret, at den tid, repræsentationerne afsætter til visumopgaverne, svarer til kontrolopgaven.
- Ambassaden i Moskva interviewer generelt ikke ansøgere, selv om dette efter reglerne er helt afgørende, og det er kun russiske statsborgere, der anvender særligt akkrediterede danske og russiske rejsebureauer, der får turistvisum.
- Manglende dokumentation af kontrollen betyder, at Rigsrevisionen ikke fuldt ud har kunnet fastslå, hvor godt visumansøgerne kontrolleres, inden repræsentationen udsteder visum.
- Repræsentationernes sagsgange kan forbedres yderligere på en række punkter, og Rigsrevisionen har givet anbefalinger hertil.

## II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

### A. Indledning og baggrund

32. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997.

Beretningen knytter sig til finanslovens § 6. Udenrigsministeriet og § 18. Ministeriet for Flygtninge, Indvandre- og Integration (Integrationsministeriet).

33. Udenrigsministeren orienterede medio oktober 2004 rigsrevisor om, at danske repræsentationer havde udstedt ca. 1.000 visa, som ikke burde have været udstedt, og at han var ved at udarbejde en redegørelse til Udenrigspolitisk Nævn herom.

Af udenrigsministerens redegørelse af 27. oktober 2004 til Udenrigspolitisk Nævn fremgik, at der som følge af 6 tilfælde af uregelmæssigheder ved visumbehandlingen på

ambassader og generalkonsulater var blevet udstedt mere end 1.000 visa, som ikke burde have været udstedt, og at ca. 450 af disse var udstedt af ambassaden i Beijing indtil maj 2004.

Udenrigsministeren anmodede den 22. oktober 2004 statsrevisorerne om, at det blev overvejet, om der var behov for at gennemføre en undersøgelse af Udenrigsministeriets forvaltning på visumområdet og herunder især af, om de skridt, der var taget for at forebygge gentagelser, var fuldt tilstrækkelige. Ministeren oplyste, at der var truffet en række foranstaltninger med henblik på at bringe uregelmæssighederne til ophør, ligesom indsatsen på kontrol- og uddannelsesområdet var blevet styrket.

Rigsrevisor havde imidlertid allerede på statsrevisorernes møde den 20. oktober 2004 oplyst, at Rigsrevisionen på baggrund af Udenrigsministeriets orientering ville igangsætte en undersøgelse af visumbehandlingen ved Udenrigsministeriets repræsentationer i udlandet.

34. Rigsrevisionen besøger som led i den løbende finansielle revision 10-11 repræsentationer årligt for at undersøge, om forretningsgange og interne kontroller opfylder de krav, der stilles til en god og pålidelig regnskabsforvaltning, og vurdere, om regnskabsaflæggelsen er rigtig.

Rigsrevisionen kontrollerer i den forbindelse, om forretningsgange for modtagelse, registrering og opbevaringen af visummærkater er betryggende. Rigsrevisionen afstemmer beholdningen af visummærkater og gebyrregnskabet og påser, at ambassaden har gennemført en tilsvarende kontrol i forbindelse med de interne cheftersyn.

Revisionens formål er ikke rettet mod at afdække svig og uregelmæssigheder, men skal bidrage til sikrere forretningsgange, så risikoen for uregelmæssigheder minimeres. Rigsrevisionen har i 2003 og 2004 i flere tilfælde påtalt, at ambassaderne ikke havde udført stikprøvekontrol med visumudstedelserne, således som ministeriet havde pålagt dem.

Rigsrevisionen vurderer ikke i den løbende finansielle revision sagsgangene ved den faglige behandling af visumansøgninger, eller om kontrollen med visumansøgerne er tilstrækkelig i forhold til de lokale risici på stedet og de ulemper, der pålægges visumansøgerne og danske virksomheder mv. En sådan vurdering forudsætter en grundig gennemgang af det samlede regelgrundlag og den over-

ordnede tilrettelæggelse af repræsentationernes visumopgaver og kan derfor bedst ske i en større undersøgelse.

35. Et visum giver normalt adgang til ophold i hele Schengen-området. Schengen-landene omfatter Belgien, Frankrig, Grækenland, Italien, Luxembourg, Nederlandene, Portugal, Tyskland, Spanien, Østrig, Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige. Danske repræsentationer modtager årligt ca. 70.000 ansøgninger og udsteder over 60.000 visa.

Et visum giver dog ikke ubetinget ret til indrejse, og grænsekontrollen kan afvise personer, der ikke opfylder alle betingelser for indrejse.

Schengen-landene fastlægger normalt i fællesskab, hvilke landes statsborgere der skal være omfattet af visumplikten. Udvælgelsen af lande sker ud fra dels immigrations- og sikkerhedsmæssige, dels politiske overvejelser.

36. Schengen-reglerne opstiller fælles betingelser for, at en udlænding kan få tilladelse til at indrejse i eller opholde sig i et Schengen-land, og fælles visumregler for udstedelse af et (3-måneders) Schengen-visum.

Udlændingeloven indeholder yderligere regler for, hvornår der kræves visum til indrejse i Danmark, samt regler for, hvornår der skal meddeles opholdstilladelse efter ansøgning og for, hvornår der kan ske afvisning ved indrejse eller senere udvisning.

37. Udlændingeloven hører under Integrationsministeriets ressort og administreres af Integrationsministeriet og Udlændingestyrelsen. I henhold til udlændingeloven er der efter aftale mellem integrationsministeren og udenrigsministeren givet danske diplomatiske og konsulære repræsentationer i udlandet bemyndigelse til at udstede visum.

Det er således normalt Udenrigsministeriets repræsentationer i udlandet, der udsteder visum til udlændinge til besøg i Danmark. Visum kan også efter særlig bemyndigelse udstedes af et andet Schengen-lands repræsentation i udlandet. Desuden kan Udlændingestyrelsen og politiet i visse tilfælde udstede visum ved grænsen.

38. Et visum er kun beregnet til besøg i Danmark eller andre Schengen-lande i en kort periode. En udlænding, der

ønsker at opholde sig i landet i længere tid, skal søge om opholdstilladelse.

Ved behandlingen af en visumansøgning skal repræsentationen vurdere, om der er risiko for, at ansøgeren vil misbruge sit visum til at tage længerevarende ophold i Danmark eller et andet Schengen-land, og om ansøgeren udgør en trussel mod Schengen-landenes offentlige orden, forhold til fremmede magter eller nationale sikkerhed. Er dette ikke tilfældet, udsteder repræsentationen visum "bona fide" (i god tro).

39. Repræsentationerne og Udlændingestyrelsen anvender et fælles elektronisk visumsystem, hvori alle visumansøgninger registreres. Systemet, Det Fælles Visumsystem, gør det muligt for repræsentationerne at forelægge ansøgninger for Udlændingestyrelsen elektronisk i de tilfælde, hvor de ikke selv kan træffe afgørelse. Systemet anvendes også til udstedelse af visummærkater til indsættelse i passet og til kontrol af, om ansøgeren er registreret i Schengen-landenes informationssystem om uønskede personer, fx på grund af kriminalitet.

40. Visumreglerne har således til formål at sikre Schengenlandene mod uønsket indvandring og trusler mod sikkerheden, samtidig med at hensynet til erhvervslivet, kulturelt samarbejde og kommunikation og samvær mellem landene tilgodeses.

I oktober 2004 blev udlændingeloven ændret med det formål at gennemføre en tilpasning og en liberalisering af visumreglerne.

For at imødegå et stigende behov for besøg på tværs af grænserne blev mulighederne for at opnå visum forbedret, samtidig med at myndighederne fik bedre muligheder for at kontrollere den enkelte ansøger.

Lovændringen betød bl.a., at udlændinge, der er indrejst på dansk visum, og som ikke er udrejst rettidigt, normalt ikke kan få visum igen i en periode. Endvidere kan Udlændingestyrelsen tilsige herboende referencer til at møde personligt og afgive erklæring om visumansøgers overholdelse af visumbetingelserne, og styrelsen kan desuden i visse tilfælde kræve økonomisk sikkerhed som betingelse for visumudstedelsen. Beløbet kan først frigives, når visumansøger dokumenterer rettidig udrejse af Schengen-området.

41. Det er ikke muligt at få fyldestgørende oplysninger om, i hvilket omfang visum misbruges til længerevarende ophold i Schengen-området, idet der ikke sker registrering ved udrejse af Schengen-området. Problemet med illegal indvandring er langt større i mange andre europæiske lande, hvor det kan være lettere at leve i skjul, end i Danmark.

I 2003 og 2004 ansøgte i alt 166 personer med dansk visum og 3.272 personer uden andet opholdsgrundlag om asyl i Danmark, mens der i samme periode blev udstedt 125.500 danske visa. Disse tal omfatter ikke personer, som efter at være indrejst på dansk visum lever illegalt i Danmark eller et andet Schengen-land, eller personer, der har søgt asyl i udlandet uden at oplyse, at de er indrejst på dansk visum.

Sager om udlændinge, der under ulovligt ophold eller i forbindelse med ansøgning om asyl i et andet Schengen-land bliver pågrebet med dansk visum, henvises i henhold til Dublin-konventionen til behandling i Danmark. Illegale immigranter, der har haft til hensigt at tage ophold i et andet Schengen-land, har derfor ofte smidt pas og visum væk umiddelbart efter indreisen i Danmark.

I enkelte tilfælde har politiet og Udlændingestyrelsen iværksat en målrettet kontrol af, om den i forvejen bookedede hjem- eller udrejsebillet er blevet anvendt. Dette er bl.a. sket i forbindelse med en række sportsstævner i Danmark i sommeren 2004. Undersøgelsen, som blev udført i samarbejde med stævnearrangører og flyselskaber, viste, at 125 af 227 indrejste visumpligtige afrikanske deltagere ikke benyttede den forudbookede returbillet og formodes at have taget ulovligt ophold i Schengen-området. Herudover søgte 5 af de indrejste asyl i Danmark.

Der er tilsvarende ingen tal for, hvor mange ægte danske visa der er udstedt på grundlag af falske dokumenter (falske pas, falske uddannelsesbeviser, falske erklæringer fra myndigheder, arbejdsgivere eller referencer), uden at dette bliver opdaget.

Det reelle antal misbrug af visa må således formodes at være væsentligt højere, end statistikkerne angiver.

42. At et visum senere bliver misbrugt, betyder ikke i sig selv, at der er begået fejl eller uregelmæssigheder ved udstedelsen. Der er tale om visummisbrug, hvis indehaveren opholder sig i landet eller et andet Schengen-land ud over

visumets gyldighedsperiode eller efter indrejsen ansøger om opholdstilladelse eller asyl.

Der er kun tale om fejl eller uregelmæssigheder, hvis repræsentationen ikke har fulgt regler og retningslinjer for sagsbehandlingen, herunder for indkaldelse og efterprøvelse af dokumentation for rejsens formål og for vurdering af ansøger, eller hvis sagsbehandleren har udvist grov uagtsomhed eller manglende omhu og herved har medvirket til udstedelse af visa, som efterfølgende er blevet misbrugt i større omfang (flere ensartede hændelser).

43. Ambassaden i Beijing havde fra september 2003 til maj 2004 udstedt ca. 450 visa på forkert grundlag. Forholdet blev opdaget ved, at de kinesiske immigrationsmyndigheder i maj 2004 tilbageholdt en gruppe på 30 personer med forretningsvisa udstedt af den danske ambassade til deltagelse i et kursus i Slagelse. De pågældende personer var bønder og ufaglærte, der ikke havde sproglig eller faglig baggrund for at deltage i kurset.

Det viste sig efterfølgende, at ambassaden tidligere havde udstedt visa til 16 andre grupper til kurser hos samme kursusudbyder. Kursusudbyder havde sendt invitationskrivelse til ambassaden, og den kinesiske samarbejdspartner havde indleveret pas og visumansøgninger og efterfølgende afhentet pas og visa. Ansøgningerne blev ikke forelagt for Udlændingestyrelsen. Ingen af ansøgerne blev bedt om at møde på ambassaden, men ambassaden tog i begyndelsen stikprøvevis kontakt til nogle ansøgere. Ambassaden havde krævet, at pas og visa blev forevist efter hjemrejsen. Disse blev fremvist af en medarbejder hos den kinesiske samarbejdspartner. Senere viste det sig imidlertid, at en række af indrejsestemplerne var forfalskede, og at indehaverne ikke var rejst tilbage. Efterfølgende kontrol af kinesiske referencer viste, at disse ikke eksisterede.

44. Det omtalte tilfælde, som er ét ud af 11 tilfælde af uregelmæssigheder, som Rigsrevisionen har gennemgået, illustrerer betydningen af, at repræsentationen vurderer hver ansøger individuelt og – stikprøvevis eller hvor det skønnes nødvendigt for at kunne vurdere risikoen for misbrug – kontrollerer lokale referencer.



45. Bilag 1 indeholder en oversigt over kendte tilfælde af uregelmæssigheder i repræsentationernes visumadministration i perioden 1997-2004.

### **B. Undersøgelsens formål**

46. Rigsrevisionen har undersøgt, om visumadministrationen på danske ambassader og generalkonsulater er tilrettelagt betryggende.

47. Undersøgelsen har bl.a. omfattet de tiltag, Integrationsministeriet og Udenrigsministeriet har iværksat frem til maj 2005, og er gennemført ved at undersøge følgende spørgsmål:

- Har Integrationsministeriet og Udenrigsministeriet etableret et effektivt tilsyn med repræsentationernes visumudstedelse?
- Har Udenrigsministeriet tilrettelagt rammerne for repræsentationernes visumopgaver tilfredsstillende?
- Er repræsentationernes sagsbehandling korrekt, og kan den forbedres?

### **C. Afgrænsning**

48. Beretningen omhandler den del af visumadministrationen, der foregår ved Udenrigsministeriets repræsentationer i udlandet, samt det tilsyn med behandlingen af visumansøgninger, som Integrationsministeriet og Udenrigsministeriet udøver.

Undersøgelsen omfatter ikke behandlingen af ansøgninger om opholdstilladelser eller Udlændingestyrelsens behandling af visumansøgninger.

Undersøgelsen er udført i perioden fra oktober 2004 til maj 2005 og tager udgangspunkt i visumadministrationen i denne periode med de forbedringer, der er sket efter Danmarks tiltrædelse af Schengen-samarbejdet i marts 2001.

Undersøgelsen af uregelmæssigheder i visumadministrationen omfatter perioden 2000-2004, men konstaterede uregelmæssigheder fra 1997 til 1999 er også kort omtalt.

## D. Metode

49. Rigsrevisionen har som baggrund for undersøgelsen gennemgået lovgrundlaget for repræsentationernes visumudstedelse.

Rigsrevisionen har dernæst gennemgået Udenrigsministeriets redegørelse til Udenrigspolitisk Nævn om uregelmæssigheder i visumadministrationen og en redegørelse, Udenrigsministeriet efterfølgende har udarbejdet til Rigsrevisionen på baggrund af en intern undersøgelse af uregelmæssigheder ved visumudstedelsen. Rigsrevisionen har desuden gennemgået Udenrigsministeriets aktpakker med indberetninger fra repræsentationerne om bl.a. uregelmæssigheder i visumadministrationen. På baggrund af dette materiale har Rigsrevisionen analyseret 11 tilfælde af uregelmæssigheder med henblik på at identificere, hvilke svigt der var sket i repræsentationernes sagsbehandling, og undersøgt, om Udenrigsministeriet havde rettet op på svaghederne.

Undersøgelsen har også inddraget statistikker og dataudtræk over registreringerne i Det Fælles Visumsystem og supplerende oplysninger indhentet fra repræsentationerne gennem Udenrigsministeriet. I undersøgelsen indgår desuden oplysninger fra Udenrigsministeriets årlige virksomhedsplanlægning og fra repræsentationerne om repræsentationernes sagsmængde og personaleressourcer.

Desuden har undersøgelsesforløbet omfattet møder og brevveksling med Udenrigsministeriet, Integrationsministeriet og Udlændingestyrelsen samt møder med Rigspolitiet og Københavns Politi, Lufthavnen.

50. Rigsrevisionen har aflagt revisionsbesøg på ambassaderne i Moskva, Beijing og Kairo med det tilhørende honorære generalkonsulat i Alexandria. De 3 ambassader er udvalgt, fordi de ligger i Integrationsministeriets immigrationslandegruppe og giver et bredt billede af visumopgaven. Ambassaderne i Moskva og Beijing er desuden blandt de største på visumområdet, og der blev i 2004 konstateret uregelmæssigheder i visumadministrationen på ambassaden i Beijing. I tilknytning til disse besøg har Rigsrevisionen besøgt den tyske ambassade i Beijing og den nederlandske og norske ambassade i Kairo for at orientere sig om andre Schengen-landes forretningsgange for visumadministrationen. Endvidere har man besøgt et akkrediteret

rejsebureau i Moskva, som ambassaden samarbejdede med i forbindelse med udstedelse af visa til turistrejser.

Under besøgene på ambassaderne har Rigsrevisionen undersøgt sagsgangene og behandlingen af visumansøgninger ved interview og ved gennemgang af i forvejen udvalgte stikprøver af visumsager. Rigsrevisionen har ved ambassaden i Beijing særligt undersøgt, om den havde rettet op på sagsgangene, efter at der i 2004 var konstateret uregelmæssigheder i visumadministrationen. Endelig har Rigsrevisionen bl.a. påset, at de besøgte ambassader opbevarede visummærkaterne på betryggende måde.

51. Rigsrevisionen har forelagt beretningen i udkast for Integrationsministeriet og Udenrigsministeriet, og ministeriernes bemærkninger til udkastet er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

### **III. Har Integrationsministeriet og Udenrigsministeriet etableret et effektivt tilsyn med repræsentationernes visumudstedelse?**

#### **A. Det overordnede ansvar for visumudstedelsen og tilsynet**

52. De danske ambassader og generalkonsulater hører organisatorisk under Udenrigsministeriet.

Udlændingeloven indeholder regler om udlændinges indrejse og ophold i Danmark, herunder regler om udstedelse af visum. Loven hører under Integrationsministeriets ressortområde, og det overordnede ansvar for visumpolitikken ligger hos integrationsministeren. Udlændingeloven administreres af Integrationsministeriet og Udlændingestyrelsen.

53. Ifølge udlændingeloven kan der efter aftale mellem integrationsministeren og udenrigsministeren gives danske diplomatiske og konsulære repræsentationer i udlandet bemyndigelse til at udstede visum. Tilsvarende fremgår det af udlændingebekendtgørelsen, at visum kan udstedes af en dansk diplomatisk eller konsulær repræsentation, der efter udlændingeloven er bemyndiget hertil efter aftale mellem integrationsministeren og udenrigsministeren.

Bemyndigelsesaftalen er indeholdt i Udenrigsministeriets viseringsinstruks, der således indeholder regler for, hvor-

når repræsentationerne kan udstede visum uden forelæggelse for Udlændingestyrelsen, og hvornår forelæggelse skal ske.

Viseringsinstruksen udarbejdes i fællesskab af Udenrigsministeriet og Integrationsministeriet. Dette foregår i praksis ved, at teksten udarbejdes af Udenrigsministeriet og forelægges for Udlændingestyrelsen i udkast.

54. Viseringsinstruksen indeholder ingen oplysninger om, i hvilket omfang det overordnede faglige ansvar for og tilsynet med repræsentationernes visumsagsbehandling er henlagt til Udenrigsministeriet.

Det fremgår af en samarbejdsaftale mellem Integrationsministeriet, Udlændingestyrelsen, Udenrigsministeriet og Rigspolitiet om Det Fælles Visumsystem, at Udlændingestyrelsen har ansvaret for vedligeholdelsen af den elektroniske viseringsinstruks med underbilag, og at rettelser til denne forelægges for Udenrigsministeriet inden udsendelsen.

Der foreligger ikke herudover skriftlige aftaler om det faglige ansvar for repræsentationernes visumbehandling.

55. Udenrigsministeriet har oplyst, at beføjelsen til at tildele og tilbagekalde bemyndigelser til repræsentationerne til at udstede visum ligger hos Udenrigsministeriet.

56. Det fremgår af udlændingeloven, at afgørelser i henhold til denne – med enkelte undtagelser – kan påklages til Integrationsministeriet. Afgørelser om afslag på visum træffes af Udlændingestyrelsen og følger denne regel.

Repræsentationernes afgørelser om afvisning af en visumansøgning kan efter udlændingeloven ikke indbringes for en administrativ myndighed.

Afgørelser om udstedelse af bona fide-visum i konkrete sager træffes af repræsentationerne ved et skøn ud fra en konkret vurdering af risikoen i hvert enkelt tilfælde. Ved vurderingen af indvandringsrisikoen er repræsentationen eneansvarlig. Udlændingestyrelsen – og Integrationsministeriet som klagemyndighed – kan således ikke tage stilling til disse skønsmæssige afgørelser, så længe de holder sig inden for de rammer, der er opstillet for skønnet.

Udlændingestyrelsen har dog i henhold til udlændingebekendtgørelsen mulighed for at inddrage et visum, hvis grundlaget for udstedelsen var urigtigt eller ikke længere er

til stede, eller hvis det findes påkrævet af ordensmæssige, sikkerhedsmæssige, sundhedsmæssige eller politiske hensyn.

Endvidere har politiet mulighed for at afvise indreisen ved grænsen, når betingelserne for indrejse ikke er opfyldt, selv om de pågældende er i besiddelse af et gyldigt visum.

57. Integrationsministeriet og Udenrigsministeriet oplyste i april 2005 i et fælles papir til Rigsrevisionen bl.a., at der som følge af den delte kompetence påhviler Integrationsministeriet, Udlændingestyrelsen og Udenrigsministeriet et fælles ansvar for visumadministrationen på repræsentationerne, og at det fælles ansvar vedvarende har været anerkendt af både Integrationsministeriet, Udlændingestyrelsen og Udenrigsministeriet.

Udenrigsministeriet har som overordnet myndighed et generelt ansvar for repræsentationernes opgavevaretagelse og et overordnet ansvar for repræsentationernes efterlevelse af forretningsgangene i visumadministrationen. Ministeriet har et myndighedsansvar ved forsømmelser i administrationen, herunder ved manglende iagttagelse af regler og vejledninger.

Udenrigsministeriet foretager inspektioner på ambassaderne og yder generel faglig rådgivning til repræsentationerne. Udenrigsministeriet behandler også klager over repræsentationernes sagsbehandling, herunder personalets adfærd. Udenrigsministeriet kan dog kun tage stilling til sagsbehandlingen og har ingen beføjelser til at ændre repræsentationernes afgørelser i enkeltsager.

58. Udenrigsministeriet har uddybende oplyst, at ministeriets generelle ansvar for repræsentationernes opgavevaretagelse omfatter rammerne for sagsbehandlingen, herunder lokaler, personale, uddannelsesmateriale, uddannelse samt viseringsinstruksen, der udarbejdes sammen med Udlændingestyrelsen, samt tilsynet med, at arbejdet lokalt er forsvarligt tilrettelagt. Udenrigsministeriets overordnede ansvar omfatter ikke repræsentationernes afgørelser i konkrete sager.

59. Udenrigsministeriet har videre oplyst, at Udlændingestyrelsen har ansvaret for den generelle visumfaglige rådgivning til repræsentationerne, men at ministeriets Borger-

service-kontor yder rådgivning til kolleger på grundlag af sine erfaringer som følge af løbende kontakt med repræsentationerne, samarbejdet med Udlændingestyrelsen og politiet, udarbejdelse af undervisningsmateriale og undervisning af personale og deltagelse i videreudvikling af Det Fælles Visumsystem. Ministeriet har understreget, at kontoret ikke tager stilling til konkrete sager.

Integrationsministeriet har oplyst, at Udlændingestyrelsens faglige rådgivning til repræsentationerne typisk sker ud fra et notat om visumpraksis, som Integrationsministeriet har udarbejdet. Notatet, som retter sig til Integrationsministeriet og Udlændingestyrelsen, er ikke bindende for repræsentationerne. Ministeriet har videre oplyst, at styrelsen altid gør opmærksom på, at repræsentationen selv er ansvarlig for vurderingen af, om der kan meddeles bona fide-visum.

60. Rigsrevisionen er enig med Udenrigsministeriet og Integrationsministeriet i, at der består et fælles overordnet fagligt ansvar i de 2 ministerier for repræsentationernes visumsagsbehandling.

Rigsrevisionen bemærker dog, at der som følge af Integrationsministeriets ansvar for udlændingeloven påhviler ministeriet en forpligtelse til at følge med i repræsentationernes visumpraksis, og at det ikke er helt klart, i hvilket omfang ministeriet skal føre tilsyn med repræsentationernes visumudstedelse.

Det er således ikke helt klart, i hvilket omfang de 2 ministerier har et overordnet ansvar for, at repræsentationernes afgørelser om bona fide-visa generelt hviler på et korrekt grundlag.

61. Udenrigsministeriet har hertil bemærket, at der ikke i lovgivningen eller ved aftale er pålagt Udenrigsministeriet en sådan forpligtelse.

Integrationsministeriet og Udenrigsministeriet har oplyst, at arbejdet med udarbejdelsen af en aftale er iværksat, og at aftalen vil bekræfte og udbygge den praksis, der allerede er på området. Ifølge ministerierne må spørgsmålet om, hvor intensivt et tilsyn der bør etableres på visumområdet, bl.a. ses i sammenhæng med omfanget af det begrænsede misbrug, der erfaringsmæssigt finder sted.

Rigsrevisionen er enig i dette, men har bemærket, at foreliggende opgørelser kun dækker en begrænset del af visummisbruget.

62. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at der ikke har været fuld klarhed over, hvordan det overordnede faglige ansvar for og tilsynet med repræsentationernes visumudstedelse er fordelt mellem Integrationsministeriet/Udlændingestyrelsen og Udenrigsministeriet, og at der ikke har foreligget en skriftlig aftale herom.

### **B. Integrationsministeriets/Udlændingestyrelsens tilsyn**

63. Integrationsministeriet/Udlændingestyrelsen har kun haft begrænset indsigt i sagsbehandlingen på repræsentationerne gennem den telefoniske rådgivning af sagsbehandlerne.

Styrelsen har ikke vurderet, om ansøgningerne kontrolleres tilstrækkeligt, og om sagsbehandlingen sker i overensstemmelse med Schengen-reglerne og de danske regler.

64. Integrationsministeriet/Udlændingestyrelsen har ikke ved hjælp af Det Fælles Visumsystem ført tilsyn med repræsentationernes visumudstedelse, og en del af de visa, repræsentationerne har udstedt, er ikke blevet registreret i systemet.

Dette system har bl.a. til formål at sikre, at Danmark kan leve op til sine Schengen-forpligtelser, og at politiet har fuld adgang til de relevante data for at udføre en effektiv udlændingekontrol. Den manglende registrering af udstedte visa skyldes, at Udlændingestyrelsen ikke har givet repræsentationerne den fornødne vejledning om, hvordan oplysningerne skal overføres fra repræsentationerne til Udlændingestyrelsen. Udlændingestyrelsen har i 2005 ændret systemet, så overførslen fremover sker mere hensigtsmæssigt.

Styrelsen har heller ikke benyttet Det Fælles Visumsystem til at følge op på tilfælde af visummisbrug og fx undersøge, om danske referencer, der har optrådt i falske invitationer, går igen i andre visumsager. Styrelsen er dog i 2004 begyndt at udtrække enkelte statistikker fra systemet.

Et nyt fælles europæisk visuminformationssystem, der ventes klar til brug i 2007, vil indeholde oplysninger om visumansøgere, inkl. deres foto og fingeraftryk, samt op-

lysninger om udstedte, afviste eller afslåede visa. Integrationsministeriet har i maj 2005 oplyst, at ministeriet på dette tidspunkt ikke har fundet, at det vil være hensigtsmæssigt at basere et tilsyn på dataudtræk fra det eksisterende visum-system.

Rigsrevisionen er enig i, at tiden nu er så fremskreden, at det næppe vil være hensigtsmæssigt at bruge større ressourcer på at gøre det nuværende system mere anvendeligt til tilsynsopgaven.

Rigsrevisionen finder dog, at en dækkende registrering af udstedte visa er væsentlig både for at følge op på visumsagerne og for at sikre, at det nemt kan fastslås, om fx asylsøgere har fået dansk visum. Integrationsministeriet/Udlændingestyrelsen bør som led i det almindelige tilsyn påse, at registreringen er pålidelig. Hvis de visummærkater, der er udsendt til repræsentationerne, ikke efterfølgende registreres i systemet, bør Integrationsministeriet/Udlændingestyrelsen eller Udenrigsministeriet undersøge baggrunden, herunder om det eventuelt skyldes uregelmæssigheder.

65. Integrationsministeriet har oplyst, at ministeriet i sammenhæng med tilsynsopgaven finder det væsentligt, at der er tale om skønsmæssige afgørelser på repræsentationerne. Dette medfører, at tilsynet med repræsentationernes visum-udstedelse er begrænset til, om repræsentationerne i overensstemmelse med retningslinjerne anvender relevante og saglige kriterier ved den skønsmæssige vurdering.

Integrationsministeriet finder dog, at ministeriet kan styrke tilsynet yderligere dels ved, at Udlændingestyrelsen deltager i visse af Udenrigsministeriets tilsynsbesøg på repræsentationerne vedrørende visumsagsbehandlingen, dels ved at etablere en ordning om stikprøvekontrol med henblik på at vurdere, om repræsentationernes skønsudøvelse ligger inden for rammerne af de relevante retningslinjer. Integrationsministeriet og Udenrigsministeriet har besluttet at iværksætte disse yderligere tiltag, som vil blive beskrevet nærmere i den aftale, der er under udarbejdelse mellem Integrationsministeriet og Udenrigsministeriet på visumområdet.

Rigsrevisionen er enig med Integrationsministeriet i, at der er tale om skønsmæssige afgørelser, og at det dermed kun kan vurderes, om repræsentationernes skønsudøvelse sker i overensstemmelse med retningslinjerne. Dette inde-



bærer dog ikke, at der er behov for mindre tilsyn med visumopgaven.

66. Undersøgelsen har vist, at Integrationsministeriet/Udlændingestyrelsen ikke har ført effektivt tilsyn med repræsentationernes visumudstedelse.

Ministeriet og styrelsen har ikke udført kontrolbesøg på repræsentationerne. Imidlertid vil Integrationsministeriet deltage i tilsynsbesøg på repræsentationerne og etablere en ordning om stikprøvekontrol med henblik på at vurdere, om repræsentationernes skønsudøvelse ligger inden for rammerne af de relevante retningslinjer.

Udlændingestyrelsen har ikke ved hjælp af Det Fælles Visumsystem ført tilsyn med repræsentationernes visumudstedelse, og en del af de udstedte visa er ikke blevet registreret i systemet. Integrationsministeriet/Udlændingestyrelsen bør som led i det almindelige tilsyn sikre, at registreringen er pålidelig. Hvis de visummærkater, der er udsendt til repræsentationerne, ikke efterfølgende registreres i systemet, bør det normalt vurderes nærmere, om der eventuelt foregår uregelmæssigheder.

Rigsrevisionen forventer, at ministeriet allerede nu påbegynder overvejelserne om, hvordan det nye visuminformationssystem, der ventes i drift fra 2007, kan anvendes i ministeriets overordnede tilsyn med visumadministrationen.

## **C. Udenrigsministeriets tilsyn**

### **a. Hjemmetjenestens tilsyn**

67. Fra Udenrigsministeriets hjemmetjeneste udfører rejseinspektøren, controllerfunktionen og sikkerhedskontoret besøg på repræsentationerne.

Udenrigsministeriets rejseinspektør foretager inspektionsbesøg ved repræsentationerne efter samråd med ministeriets direktør. Rejseinspektøren kan undersøge ethvert spørgsmål om repræsentationens organisation og virksomhed og om stabens tjenstlige forhold. Det er ikke rejseinspektørens rolle at føre løbende kontrol med visumområdet, men ministeriet kan bede rejseinspektøren om at foretage stikprøvekontrol eller se på konkrete problemer, hvor der er mistanke om uregelmæssigheder i forvaltningen af visumområdet. Ministeriet har i den undersøgte pe-

riode ikke fundet anledning til at lade rejseinspektøren undersøge visumområdet på de besøg, som han har foretaget.

Økonomikontorets controllerfunktion har ikke som opgave at kontrollere visumadministrationen, og Udenrigsministeriets sikkerhedskontor fører ikke løbende tilsyn med visumopgaverne. Sikkerhedskontoret har imidlertid været inddraget i en række tilfælde, hvor der har været mistanke om uregelmæssigheder. Undersøgelsen har vist, at kontoret i de sidste 6 år i alt har aflagt besøg i visumsektionen ved 6 repræsentationer.

Der er således ingen af Udenrigsministeriets generelle kontrolfunktioner, der har foretaget systematiske tilsyn på visumområdet.

68. Udenrigsministeriets regelmæssige kontakt med repræsentationerne om visumspørgsmål er hidtil hovedsageligt foregået via Borgerservice i hjemmetjenesten, dels i form af den løbende faglige rådgivning af repræsentationerne, dels i forbindelse med henvendelser fra ansøgere eller referencer. Herudover har Borgerservice haft kontakt til repræsentationerne gennem mange telefoniske forespørgsler. Borgerservice har før 2005 ikke systematisk kontrolleret sagsbehandlingen på repræsentationerne og vurderet, om ansøgerne kontrolleres tilstrækkeligt. I forbindelse med uregelmæssigheder i visumadministrationen har Borgerservice dog i enkelte tilfælde aflagt kontrolbesøg ved repræsentationerne. Ganske få repræsentationer har af egen drift indsendt beskrivelser af deres praksis til Borgerservice. Borgerservice har således, før der i 2004 blev konstateret uregelmæssigheder i Beijing, kun haft begrænset indsigt i de enkelte repræsentationers sagsgange og generelle visumpraksis.

Udenrigsministeriet har bemærket, at denne beskrivelse af Borgerservices opgaver fuldt ud svarer til den ansvarsfordeling, der er mellem myndighederne på visumområdet efter lovgivningen. Ministeriet er dog enig med Rigsrevisionen i, at det efter afdækningen af problemerne i Beijing måtte konstateres, at hjemmetjenestens kontrol af repræsentationernes visumadministration ikke havde været fuldt tilstrækkelig.

69. Udenrigsministeriet har oplyst, at hjemmetjenestens kontrol er gennemført ud fra en vurdering af behovet set i

lyset af de konstaterede uregelmæssigheder. Der blev derfor gennemført forbedringer i tilsynet i 2002 i forbindelse med konstaterede uregelmæssigheder og ligeledes efter, at der blev afdækket uregelmæssigheder i Beijing i 2004. Borgerservice har som et led i disse forbedringer i marts 2005 påbegyndt en stikprøvekontrol af visumadministrationen på repræsentationerne. Borgerservice vil i overensstemmelse med mål- og resultatkontrakten for 2005 årligt gennemføre mindst 5 forhånds anmeldte besøgsrejser til repræsentationer med henblik på kontrol af sagsgangene i visumsagsbehandlingen. Metodemæssigt påtænkes det, at inspektionerne vil tage udgangspunkt i de beskrivelser af bedste praksis, der er udarbejdet af en gruppe, nedsat af Rådet for den Europæiske Unions generalsekretariat, som arbejder med Schengen-evaluering. Gruppens kontrol omfatter bl.a. behandlingen af ansøgninger, meddelelse af afslag, uddannelse og oplæring samt udstyr til afsløring af falske dokumenter. Borgerservice har gennemført inspektionsbesøg til Warszawa og Teheran i april 2005.

Rigsrevisionen finder, at det kan være praktisk, at besøgsrejserne er forhånds anmeldte, så personalet er til stede, når besøget gennemføres. Rigsrevisionens gennemgang af uregelmæssighedssager har imidlertid vist, at problemerne kan have en sådan karakter, at der kan være gode grunde til, at kontrollen foregår uanmeldt eller kun anmeldes til repræsentationschefen.

70. Udenrigsministeriet har oplyst, at hjemmetjenestens kontrolvirksomhed indgår i sammenhæng med den kontrolvirksomhed, der udøves i samspillet med de øvrige myndigheder, Udlændingestyrelsen og politiet, fx via den løbende kontakt og udveksling af informationer om forhold, der kan give anledning til mistanke om illegal immigration, eller om hvorvidt repræsentationernes visumpraksis er fornuftig. Et visum giver ikke i sig selv ubetinget ret til indrejse, og grænsekontrollen kan derfor afvise personer, der ikke opfylder alle betingelser.

Rigsrevisionen er opmærksom på, at repræsentationernes visumopgaver indgår i et samspil med andre myndigheders opgavevaretagelse, men finder ikke, at dette giver anledning til, at der kan slækkes på ministeriets tilsyn.

71. Undersøgelsen viser, at hjemmetjenestens tilsyn før 2005 samlet set ikke har været tilstrækkeligt.

Ingen af de generelle kontrolfunktioner i hjemmetjenesten har ført systematisk tilsyn med repræsentationernes visumudstedelse. Borgerservice har hidtil heller ikke ført systematisk tilsyn og har kun haft begrænset indsigt i repræsentationernes sagsgange og visumpraksis. Udenrigsministeriet har oplyst, at der løbende arbejdes på at forbedre tilsynet med visumadministrationen.

#### **b. Repræsentationschefens tilsyn**

72. Repræsentationschefen har det overordnede ledelsesansvar for tilrettelæggelsen og udførelsen af visumarbejdet. Repræsentationschefen fører desuden løbende kontrol med området og træffer konkrete afgørelser, hvor omstændighederne kræver det. Endelig foretager chefen 2 gange årligt et kasseeftersyn, hvor han bl.a. gennemgår og afstemmer regnskabet over visummærkater.

På baggrund af uregelmæssigheder ved en repræsentation pålagde Udenrigsministeriet i 2002 repræsentationscheferne at lave en periodisk stikprøvekontrol af visumudstedelserne. Kontrollen foregår primært ved, at den stedlige repræsentationschef sørger for, at der bliver foretaget en stikprøvekontrol af, om retningslinjerne for udstedelsen af visum overholdes.

73. Rigsrevisionens gennemgang af repræsentationernes statusindberetninger om den gennemførte stikprøvekontrol i 2004 viste, at kontrollen ikke havde været effektiv, idet den kun var blevet udført på få repræsentationer.

Udenrigsministeriet er bekendt med den svage kontrol fra repræsentationschefernes side og har derfor over for Rigsrevisionen oplyst, at ministeriet ikke har fundet den hidtidige stikprøvekontrol tilfredsstillende. På denne baggrund har ministeriet i september 2004 besluttet at indføre stikprøvekontrollen som et resultatmål i de visumudstedende repræsentationers mål- og resultatkontrakter fra 2005. Desuden har ministeriet indskærpet repræsentationscheferne deres chefansvar på området, og i februar 2005 har ministeriet uddybet vejledningen om stikprøvekontrollen i en instruks. Stikprøvekontrollen skal i henhold til den nye instruks udføres én gang årligt eller oftere i lande med højt risikopotentiale, og ministeriet har planlagt en opfølgning

over for repræsentationerne i forbindelse med kontrollen. Kontrollen skal omfatte, om sagsgangene er i overensstemmelse med regler og retningslinjer, om dokumentationen er tilstrækkelig, og om repræsentationernes afgørelser er fornuftige. Udenrigsministeriet har meddelt Rigsrevisionen, at ministeriet umiddelbart finder, at instruksen nu indeholder de fornødne retningslinjer, men gerne imødeser bemærkninger med henblik på mulige forbedringer af vejledningen.

Rigsrevisionen finder, at retningslinjerne for stikprøvekontrollen er blevet forbedret, men at repræsentationschefens kontrol bør foretages uanmeldt og skal kunne dokumenteres. Udenrigsministeriet kunne fx udarbejde et tjekskema til brug for repræsentationschefens kontrol og som en praktisk vejledning hertil.

74. Undersøgelsen har vist, at repræsentationernes egenkontrol med udstedte visa ikke tidligere har været effektiv, og at retningslinjerne mv. for kontrollen først er blevet forbedret efter flere tilfælde af uregelmæssigheder på repræsentationerne.

### **c. Overblikket over uregelmæssigheder**

75. Udenrigsministeren har i sin offentliggjorte redegørelse til Udenrigspolitisk Nævn af 27. oktober 2004 omtalt 6 sager om en række uregelmæssigheder i visumudstedelsen ved 5 ambassader og generalkonsulater.

Rigsrevisionen udbad sig ultimo oktober 2004 oplysninger fra Udenrigsministeriet om eventuelle yderligere sager om konstateret misbrug og uregelmæssigheder på ministeriets område, herunder i forbindelse med repræsentationernes visumadministration.

Ministeriet indhentede oplysninger fra alle enheder i ude- og hjemmetjenesten om konstateret misbrug eller uregelmæssigheder siden 1. januar 2000, som ministeriet ikke i forvejen var blevet orienteret skriftligt om, og gennemgik samtidig tidligere modtagne indberetninger fra repræsentationerne om sådanne forhold.

Ministeriets undersøgelse afdækkede yderligere 7 tilfælde af uregelmæssigheder ved repræsentationernes visumudstedelse. 6 af disse vedrørte 2000-2004, mens ét tilfælde gik tilbage til 1998.

Udenrigsministeriet orienterede Rigsrevisionen herom i december 2004.

76. Rigsrevisionen er ved sin gennemgang af Udenrigsministeriets akter yderligere blevet opmærksom på 2 tilfælde fra 1997 og 1999, som ikke har været omfattet af ministeriets interne undersøgelse, der alene gik tilbage til januar 2000.

Rigsrevisionens undersøgelse har herudover afdækket ét tilfælde af uregelmæssigheder, som Udenrigsministeriets hjemmetjeneste ikke var blevet orienteret om.

De omtalte tilfælde af uregelmæssigheder fremgår af bilag 1.

77. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at der har været 10 tilfælde af uregelmæssigheder ved repræsentationernes visumadministration i tiden 1997-2004, som Udenrigsministeriet ikke straks orienterede om, men at ministeriet på baggrund af sin egen interne undersøgelse efterfølgende orienterede Rigsrevisionen om 7 af disse tilfælde.

78. Af de omtalte 16 tilfælde af uregelmæssigheder har Rigsrevisionen nærmere analyseret de 11 væsentligste tilfælde fra 2000 til 2004.

Analysen er foretaget på baggrund af repræsentationernes indberetninger til Borgerservice og supplerende oplysninger fra ministeriet. De foreliggende oplysninger er imidlertid ikke ensartede og ikke i alle tilfælde fyldestgørende og kan derfor kun give et delvist overblik over de begåede fejl og årsagerne hertil.

Analysen viste ét tilfælde, hvor en lokalansat bevidst havde svindlet, ét tilfælde, hvor en lokalansat havde behandlet sagerne meget lemfældigt, og ét tilfælde, hvor den ledende medarbejder havde sjustet med administrationen. I 6 tilfælde var der ikke foretaget tilstrækkelig kontrol af ansøger. I 4 af disse tilfælde kunne fejlen henføres til en ledende medarbejder, mens der i 2 af tilfældene ikke er oplysninger om, hvem fejlene skyldtes. Endelig var der i 2 andre tilfælde ikke vist tilstrækkelig omhu ved kontrollen. I det ene af disse tilfælde havde en lokalansat medarbejder svigtet. I det andet tilfælde foreligger der ikke oplysninger om, hvem fejlene kunne tilskrives.

79. I 2 af de 3 tilfælde, hvor lokale medarbejdere havde svigtet, var uregelmæssighederne foregået i ferieperioder, hvor en vikarierende bemyndiget var ansvarlig for administrationen, og kunne formentlig have været forebygget ved

en bedre uddannelse af den vikarierende bemyndigede og en bedre intern kontrol på ambassaden. Det tredje tilfælde, som vedrørte bevidst svindel, ville det have været vanskeligt at gardere sig imod.

De omtalte i alt 5 tilfælde, hvor ledende medarbejdere havde svigtet, kunne formentlig have været opdaget tidligere ved regelmæssige eftersyn fra repræsentationschefen og ved gensidig kontrol og samarbejde mellem bemyndigede og ubemyndigede medarbejdere.

I de sidste 3 tilfælde, hvor der ikke foreligger oplysninger om, hvem fejlene skyldtes, har Rigsrevisionen ikke grundlag for at vurdere, om uregelmæssighederne kunne have været forebygget.

80. Udenrigsministeriets hjemmetjeneste samler indberetninger og andre dokumenter med oplysninger fra repræsentationerne, politiet, Udlændingestyrelsen mfl. om uregelmæssigheder, afvisninger, falske dokumenter eller klager i datoorden i aktpakker.

Udenrigsministeriet finder, at man på ministeriets akter har et tilfredsstillende overblik over sager, som er indberettet til ministeriet. Ministeriet har bemærket, at de 7 sager, ministeriet i december 2004 indberettede til Rigsrevisionen, alle i forvejen var kendt i ministeriet, og at høringsen af repræsentationerne havde til formål at sikre, at ingen andre sager om uregelmæssigheder blev overset.

Rigsrevisionen har ingen bemærkninger til denne fremgangsmåde, men den viser, at ministeriet ikke i forvejen havde et sikkert overblik over konstaterede uregelmæssigheder.

Undersøgelsen viser således, at Udenrigsministeriet ikke har haft en procedure, der sikrer hjemmetjenesten en løbende orientering om og et stadigt overblik over uregelmæssigheder ved visumadministrationen.

81. Ministeriet har i december 2004 udsendt en instruktion, der indskærper pligten til at indberette om eventuelle uregelmæssigheder eller mistanke herom med henblik på orientering af Rigsrevisionen. Indberetningspligten er hidtil fremgået af Udenrigsministeriets ”Instruks for Udenrigstjenesten”.

82. Ministeriet registrerer imidlertid ikke indberettede oplysninger om uregelmæssigheder mv. på visumansøgers na-

tionalt, visumudstedende repræsentation og eventuelle konstaterede fejl i behandlingen.

Udenrigsministeriet har hertil bemærket, at en systematisk opsamling og registrering af visummisbrug ikke er ministeriets opgave, og at Integrationsministeriet – som følge af eksisterende lovgivning om beskyttelse af persondata – hidtil ikke har givet repræsentationerne og Udenrigsministeriet tilbagemeldinger om misbrug i konkrete sager.

Undersøgelsen har dog vist, at der i et særligt mødeforum om visumpraksis, der blev etableret i 2004, med deltagelse af Udlændingestyrelsen, Udenrigsministeriet, Rigspolitiet og Københavns Politi, sker en udveksling af oplysninger om visummisbrug.

Rigsrevisionen finder, at en systematisk opsamling og registrering af uregelmæssigheder i visumadministrationen vil lette ministeriet i tilsynet med repræsentationernes visumadministration. Rigsrevisionen finder det endvidere hensigtsmæssigt, at eventuelle klager over visumadministrationen og oplysninger, som ministeriet er i besiddelse af, om afvisning ved grænsen af personer med dansk visum eller om misbrug af danske visa i et omfang, som kan give anledning til nærmere undersøgelser af administrationen, indgår i denne registrering.

Rigsrevisionen har på denne baggrund anbefalet Udenrigsministeriet og Integrationsministeriet at samarbejde om en systematisk registrering af oplysninger om uregelmæssigheder og misbrug mv., herunder oplysninger om konstaterede fejl i sagsbehandlingen og visummisbrugers nationalitet.

83. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at ministeriet ikke har haft et tilfredsstillende overblik over konstaterede uregelmæssigheder i repræsentationernes visumadministration.

#### **d. Opfølgning på uregelmæssigheder og visummisbrug mv.**

84. Rigsrevisionens analyse af 11 tilfælde af uregelmæssigheder viser, at hjemmetjenesten i hovedparten af tilfældene har udbedt sig en redegørelse om forholdene.

I 2 tilfælde havde repræsentationen i forvejen redegjort tilfredsstillende for sagen og foretaget tilfredsstillende foranstaltninger.



Hjemmetjenesten aflagde i 5 tilfælde besøg på repræsentationen, og i ét tilfælde afholdt den møde med repræsentationschefen.

Hjemmetjenesten vurderede i hvert enkelt tilfælde behovet for personalemæssige sanktioner over for udsendte medarbejdere. Hjemmetjenesten har således – alt efter forseelsernes art – anvendt én eller flere af følgende sanktioner: indskærpet chefansvaret (4 tilfælde), givet advarsel (2 tilfælde), forflyttet eller hjemsendt medarbejdere (3 tilfælde), afskediget medarbejdere (2 tilfælde) eller ikke foretaget videre (4 tilfælde).

Tilsvarende er lokale medarbejdere blevet suspenderet eller opsagt af repræsentationschefen eller har fået en skriftlig advarsel.

85. Rigsrevisionens undersøgelse viser, at repræsentationerne i 6 tilfælde efterfølgende af egen drift strammede forretningsgangene op.

Ifølge ministeriet indeholder dialogen mellem hjemmetjenesten og repræsentationerne i sig selv et pålæg om, at repræsentationscheferne sikrer, at sagsgangene ændres med henblik på at undgå gentagelse af uregelmæssigheder. Ministeriet har oplyst, at hjemmetjenesten i alle de undersøgte tilfælde har været i dialog med repræsentationerne om ændrede sagsgange.

Udenrigsministeriets hjemmetjeneste aflagde i forbindelse med det senest konstaterede tilfælde i 2004 efterfølgende tilsynsbesøg for at vurdere, om de ændringer, repræsentationen havde gennemført, var tilfredsstillende.

86. Undersøgelsen viser, at uregelmæssighederne har givet ministeriet anledning til at iværksætte en løbende intern kontrol med visumadministrationen i form af egenkontrol ved repræsentationscheferne, jf. pkt. 72-74.

87. Undersøgelsen har således vist, at Udenrigsministeriet generelt har fulgt tilfredsstillende op, når ministeriet har fået tilbagemeldinger om afvisninger, visummisbrug og konstaterede uregelmæssigheder, ved at søge forholdene afklaret og iværksætte personalemæssige sanktioner, hvor det fandtes nødvendigt.

### Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder, at Integrationsministeriet og Udenrigsministeriet ikke har etableret et effektivt tilsyn med repræsentationernes visumudstedelse, men forventer, at tilsynet med en række tiltag i 2004 og 2005 vil blive væsentligt forbedret.

Vurderingen bygger på følgende resultater:

Der har ikke været fuld klarhed over, hvordan det overordnede faglige ansvar for og tilsynet med repræsentationernes visumudstedelse er fordelt mellem Integrationsministeriet/Udlændingestyrelsen og Udenrigsministeriet, og der foreligger ikke en skriftlig aftale herom.

Integrationsministeriet og Udenrigsministeriet har oplyst, at der nu vil blive udarbejdet en sådan aftale.

Hverken Integrationsministeriet/Udlændingestyrelsen eller Udenrigsministeriets hjemmetjeneste har ført et effektivt tilsyn med repræsentationernes visumudstedelse. Integrationsministeriet vil nu deltage i besøg på repræsentationerne. Udlændingestyrelsen har ikke brugt Det Fælles Visumsystem til at føre tilsyn med repræsentationernes visumudstedelse og har ikke sikret, at registreringen af udstedte visa er pålidelig. Ingen af kontrolfunktionerne i Udenrigsministeriets hjemmetjeneste (controller, rejseinspektør, sikkerhedskontor) har omfattet systematiske tilsyn med visumopgaverne. Hjemmetjenestens kontakt med repræsentationerne om visumspørgsmål er hidtil hovedsageligt foregået via Borgerservice-kontoret, der heller ikke har ført systematisk tilsyn. Udenrigsministeriet vil nu sikre et bedre tilsyn og følge bedre op på repræsentationernes egenkontrol.

Udenrigsministeriet har ikke haft tilfredsstillende overblik over konstaterede uregelmæssigheder i repræsentationernes visumadministration, men har generelt fulgt tilfredsstillende op, når ministeriet har fået tilbagemeldinger om visummisbrug og konstaterede uregelmæssigheder.

Rigsrevisionen har anbefalet Udenrigsministeriet og Integrationsministeriet at samarbejde om en systematisk registrering af oplysninger om visummisbrug og uregelmæssigheder i visumadministrationen mv.

## IV. Har Udenrigsministeriet tilrettelagt rammerne for repræsentationernes visum-opgaver tilfredsstillende?

### A. Bemyndigelse af sagsbehandlere

88. Udenrigsministeriets viseringsinstruks og Det Fælles Visumsystem skelner mellem bemyndigede og ubemyndigede sagsbehandlere.

De bemyndigede sagsbehandlere træffer afgørelse i visumsagerne og er ansvarlige for, at hele sagsbehandlingen af hver enkelt visumansøgning har været korrekt og fyldestgørende. Hvis det er ubetænkeligt, kan lokalansatte sagsbehandlere, fx fastboende danske statsborgere, bemyndiges. I de fleste tilfælde er de bemyndigede sagsbehandlere dog udsendte medarbejdere i Udenrigstjenesten.

De ubemyndigede sagsbehandlere er oftest lokalansatte statsborgere fra det land, hvor repræsentationen ligger. Især i asyl- og immigrationslandegruppen kan sagsbehandlere blive udsat for pres fra visumansøgerne. Retningslinjerne skal derfor sikre, at de ubemyndigede lokalansatte sagsbehandlere ikke selv træffer afgørelser i visumsager.

Der er hverken i Danmark eller i andre Schengen-lande krav om, at de sagsbehandlere, der udsteder visum, skal kunne det lokale sprog i det land, hvor de er udsendt, men opgavens karakter stiller krav til sagsbehandlernes sproglige forudsætninger og deres kendskab til det relativt komplekse regelsæt, der gælder for visumudstedelsen. Kvaliteten af kontrollen med ansøgerne afhænger af, at sagsbehandlere hæfter sig ved de detaljer i dokumenter og mundtlige forklaringer, der eventuelt kan afsløre forhold, som bør undersøges nærmere.

Opgaven omfatter 3 former for kontrol:

- Interview med ansøgerne, der møder personligt frem på repræsentationen.
- Gennemgang af den dokumentation for rejsens formål og nærmere omstændigheder, som repræsentationen kræver fra ansøgerne.
- Efterprøvelse af, om ansøgerens oplysninger er troværdige, og om den vedlagte dokumentation er ægte ved fx at kontakte ansøgerens arbejdsgiver eller andre referen-

cer i hjemlandet eller i Danmark. Der er ofte tale om dokumenter, der er relativt nemme at forfalske, og som kun foreligger på det lokale sprog.

89. Udenrigsministeriet har ikke haft en korrekt og dækkende fortegnelse over, hvilke medarbejdere der er bemyndigede til at afgøre visumsager. Rigsrevisionens undersøgelse er derfor baseret på oplysninger, som Udenrigsministeriet har indhentet fra repræsentationerne, om de sagsbehandlere, der i praksis udfører visumopgaver som henholdsvis bemyndigede og ubemyndigede.

Efter ministeriets retningslinjer er det sikkerhedskontoret, der efter indstilling fra repræsentationschefen bemyndiger sagsbehandlere til visumsagsbehandling. Sikkerhedskontorets lister over bemyndigelser har imidlertid i væsentlig grad været fejlagtige, og ministeriets it-kontor har givet brugere adgang til at afgøre sager i Det Fælles Visumsystem uden at sikre, at de var bemyndigede hertil af sikkerhedskontoret.

Udenrigsministeriet har oplyst, at sikkerhedskontoret nu har lavet en fortegnelse over visumbemyndigelser, og ministeriet vil sikre, at bemyndigelserne fremover gives af sikkerhedskontoret i overensstemmelse med retningslinjerne.

Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

90. Efter sikkerhedsreglerne for Det Fælles Visumsystem må sagsbehandlere kun tildeles adgang til systemet efter forudgående oplæring.

Udenrigsministeriets kompetencestrategier for 2004 og 2005 fastlægger, at medarbejdere med visumopgaver skal deltage i Udenrigsministeriets kurser i visumsagsbehandling. For lokalansatte kan kompetencerne i visumsagsbehandling dog også opnås ved sidemandsoplæring.

Udenrigsministeriet har løbende styrket uddannelsesindsatsen og har i samarbejde med Udlændingestyrelsen og politiet afholdt kurser i bl.a. visumreglerne, brugen af visumsystemet og afsløring af falske dokumenter. Som et særligt tiltag på visumområdet har ministeriet indført en test ved afslutningen af kurset, ligesom der er særlige kurser for repræsentationschefer og andre med et mere overordnet ansvar for visumopgaverne.

Ministeriet har også understøttet sidemandsoplæring og selvstudier ved at udsende en cd-rom med undervisnings-

materiale til alle repræsentationer. Udenrigsministeriet har desuden revideret viseringsinstruksen for at gøre den mere brugervenlig, efter at en evaluering i 2004 viste, at mange sagsbehandlere fandt den vanskelig.

91. Rigsrevisionen har for alle repræsentationer opgjort, at kun omkring halvdelen af de sagsbehandlere, der ifølge repræsentationerne var bemyndigede i december 2004, har deltaget i et kursus om visumsagsbehandling efter Schengen-reglerne.

Blandt de ubemyndigede sagsbehandlere har ca.  $\frac{1}{3}$  af sagsbehandlerne deltaget i kurserne.

Rigsrevisionen har tilsvarende opgjort kursusdeltagelsen for de repræsentationer, der ligger i lande, der efter Integrationsministeriets landeopdeling kategoriseres som asyl-lande eller immigrationslande med særlig stram visumpraksis (referencebegrænsning). I disse højrisikolande er det også kun halvdelen af de bemyndigede og  $\frac{1}{3}$  af de ubemyndigede, der har deltaget.

Rigsrevisionen har ikke haft grundlag for at vurdere, i hvilket omfang de sagsbehandlere, der ikke har deltaget i et kursus i visumsagsbehandling, har modtaget sidemandsoplæring på repræsentationen eller selv har tilegnet sig det nødvendige kendskab ved hjælp af det udsendte undervisningsmateriale.

Udenrigsministeriet har oplyst, at den bemyndigede medarbejder på hver repræsentation med det daglige ansvar for visumudstedelsen har gennemgået et kursus i visumreglerne. Herudover har ministeriet bemyndiget nogle få medarbejdere på hver repræsentation for at sikre tilstrækkelig kapacitet ved fx sygdom og ferie.

Ministeriet har nu indført, at de medarbejdere, der ikke har fået kursus heri, skriftligt skal bekræfte deres kendskab til viseringsinstruksen, inden de bemyndiges og gives adgang til Det Fælles Visumsystem.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at ministeriet i overensstemmelse med retningslinjerne nu mere systematisk vil sikre, at kun sagsbehandlere med kendskab til visumreglerne bemyndiges. For at undgå at der opstår svagheder i fx spidsbelastningsperioder eller ved fravær, bør ministeriet dog fastholde sin målsætning om, at bemyndigede sagsbehandlere normalt bør have deltaget i et af de

kurser i visumsagsbehandling, ministeriet afholder i samarbejde med politiet og Udlændingestyrelsen.

92. Rigsrevisionen har også undersøgt, om de bemyndigede sagsbehandlere på de 39 repræsentationer, der får mere end 200 ansøgninger årligt, har kendskab til det officielt benyttede hovedsprog i det land, hvor repræsentationen ligger. Undersøgelsen omfatter ikke, om personalet har kendskab til sproget i andre lande, der dækkes af repræsentationen.

Opgørelsen viser, at 20 af de i alt 39 visumudstedende repræsentationer ikke råder over en bemyndiget sagsbehandler, der har kendskab til sproget i det land, hvor repræsentationen ligger. Dette svarer til 51 % af repræsentationerne.

I højrisikolandene er det 59 % af repræsentationerne, der ikke har bemyndigede sagsbehandlere med kendskab til landets hovedsprog.

De manglende sprogkunderskaber vedrører både en række mindre asiatiske og østeuropæiske sprog og nogle af verdens hovedsprog som arabisk, kinesisk og russisk. Da de bemyndigede sagsbehandlere ikke selv kan udspørge ansøgerne eller læse og efterprøve de dokumenter, der indleveres på det lokale hovedsprog, afhænger kontrollen disse steder i særlig grad af de ubemyndigede lokalansatte.

93. Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet finder det fuldt forsvarligt, at bemyndigede medarbejdere bliver bistået af lokalansatte ubemyndigede på det sproglige område. Ministeriet finder, at sagerne om uregelmæssigheder og visummisbrug ikke har været relateret til manglende sprogkunderskaber hos de bemyndigede medarbejdere.

Rigsrevisionen er enig med ministeriet i, at det er hensigtsmæssigt, at de bemyndigede sagsbehandlere bistås af lokalansatte, der ud over sprogkunderskaber ofte har et værdifuldt kendskab til de lokale forhold. Rigsrevisionen finder dog, at sagsbehandlingen bliver mere betryggende, hvis de bemyndigede sagsbehandlere, der har ansvaret for visumudstedelserne, får bedre mulighed for selv at kunne kontrollere ansøgere. På de repræsentationer, hvor mindst én bemyndiget kan det lokale sprog, har de bemyndigede endvidere bedre muligheder for at føre tilsyn med den kontrol, der foretages af ubemyndigede, ved fx at følge samtalerne, når ansøgeren udspørkes, eller ved at læse den vedlagte do-

kumentation. Rigsrevisionens revisionsbesøg har vist, at bedømmelsen af visumansøgerne nogle steder i væsentlig grad hviler på de ubemyndigede sagsbehandlere, der modtager ansøgningerne i skranken, og at dette bl.a. skyldes de bemyndigedes utilstrækkelige sproglige forudsætninger. Rigsrevisionens gennemgang af de 11 sager om uregelmæssigheder viser, at der har været 3 tilfælde, hvor lokalansatte ubemyndigede har medvirket til, at der blev udstedt visum, hvor dette ikke burde være sket, og at 2 tilfælde formentlig kunne have været forebygget ved en bedre intern kontrol, jf. pkt. 78-79.

94. Udenrigsministeriet har også oplyst, at ministeriet ikke finder det hensigtsmæssigt at anvende så store ressourcer på sprogundervisning, at alle repræsentationer får mindst en bemyndiget sagsbehandler, der kan det lokale hovedsprog.

Rigsrevisionen finder imidlertid, at der bør skabes en bedre sammenhæng mellem ansvaret for sagsbehandlingen og sagsbehandlerens sproglige forudsætninger for at kontrollere ansøgerne. Udenrigsministeriet bør overveje de forskellige muligheder for at forbedre de bemyndigede sagsbehandleres sproglige forudsætninger. Udenrigsministeriets tilbud om undervisning i lokalsprog ved udsendelse er normalt begrænset til få ugers undervisning, hvilket kun i meget begrænset omfang sætter sagsbehandlerne i stand til at følge en samtale. Overvejelserne kan desuden angå, om sprogforudsætninger kan tillægges større vægt ved beslutninger om, hvor medarbejderne udstationeres, eller om der i nogle lande eventuelt kan anvendes længere udstationeringsperioder eller andre stillings- eller organisationsformer for i højere grad at rekruttere medarbejdere, der både har lokalt sprogkendskab og kan bemyndiges til visumsagsbehandling. Rigsrevisionen er enig med Udenrigsministeriet i, at ministeriet bør afveje de sproglige behov i forhold til omkostningerne. Afvejningen bør ikke ske ud fra visumopgaverne alene, men bør også inddrage medarbejdernes øvrige borgerserviceopgaver med fx at indhente oplysninger til udlændingemyndighederne i asylspørgsmål eller bistå nødstedte danskere i udlandet.

Hvis det ikke kan sikres, at repræsentationerne normalt har en medarbejder, der både kan bemyndiges og har et vist kendskab til det lokale sprog, bør Udenrigsministeriet

sammen med Integrationsministeriet finde en løsning på, hvordan viseringsinstruksen og retningslinjerne for Det Fælles Visumsystem kan tilpasses, så ansvarsfordelingen mellem sagsbehandlere bedre afspejler denne situation. Rigsrevisionen finder det ikke hensigtsmæssigt, at de sagsbehandlere, der efter reglerne har ansvaret for hver enkel visumudstedelse, i halvdelen af landene har begrænsede muligheder for at kontrollere visumansøgerne.

95. Undersøgelsen har vist, at Udenrigsministeriet ikke fuldt ud har sikret, at visumsagerne afgøres af bemyndigede sagsbehandlere, der har de nødvendige forudsætninger for at kontrollere ansøgerne. Udenrigsministeriet har ikke haft en korrekt fortegnelse over bemyndigede sagsbehandlere. Udenrigsministeriets sikkerhedskontor har nu lavet en fortegnelse, og ministeriet vil sikre, at bemyndigelsen fremover gives af sikkerhedskontoret i overensstemmelse med retningslinjerne. Udenrigsministeriet har gjort en række væsentlige tiltag, for at både bemyndigede og ubemyndigede sagsbehandlere oplæres, og ministeriet vil nu mere systematisk sikre, at kun medarbejdere med kendskab til visumreglerne bemyndiges til at afgøre visumsager. For at undgå at der opstår svagheder i fx spidsbelastningsperioder, bør ministeriet dog fastholde sin målsætning om, at bemyndigede sagsbehandlere normalt bør have deltaget i et af de kurser, ministeriet arrangerer sammen med politiet og Udlændingestyrelsen. Hertil kommer, at de bemyndigede sagsbehandlere på omkring halvdelen af repræsentationerne ikke har kendskab til hovedsproget i landet, hvorved kontrollen i særlig grad hviler på lokalansatte ubemyndigede sagsbehandlere. Udenrigsministeriet bør i disse lande sikre en bedre sammenhæng mellem ansvaret for sagsbehandlingen og sagsbehandlernes sproglige forudsætninger for at kontrollere ansøgerne.

## **B. Kontrolniveauet**

96. De væsentligste elementer i kontrolniveauet er, hvilken dokumentation repræsentationerne kræver vedlagt, hvor ofte repræsentationerne kræver personligt fremmøde, og hvor meget tid repræsentationerne anvender på at interviewe ansøgerne og på at få bekræftet ansøgernes dokumenter og forklaringer ved fx at foretage kontrolopringninger.

I praksis er det ofte en vanskelig opgave for sagsbehandlere at forudsige risikoen for, at en visumansøger fx



har til hensigt at tage ulovligt ophold i Schengen-området eller søge asyl. Jo bedre repræsentationerne kontrollerer ansøgerne, inden de udsteder visum, jo større er mulighederne for, at visumkravet opfylder sit formål om at hindre ulovlig indvandring, kriminalitet og terrorisme mv.

Et lavt kontrolniveau på repræsentationerne kan desuden betyde, at sagsbehandlingen forlænges, eller at personer med et legitimt ærinde i Danmark hindres i at rejse. Dette kan være tilfældet, fordi repræsentationerne skal forelægge de sager, hvor de er i tvivl om risikoen, for Udlændingestyrelsen. I forelagte sager vil Udlændingestyrelsen, der ikke har samme kontrolmuligheder og fx ikke selv interviewer ansøgerne, i visse tilfælde meddele afslag på baggrund af en generel risikovurdering. Jo større ressourcer repræsentationerne afsætter til kontrolindsatsen, jo bedre har sagsbehandlerne mulighed for at kontrollere hver enkelt ansøger grundigt nok til, at de eventuelt kan opnå tilstrækkelig sikkerhed til, at de kan udstede visum.

97. Udenrigsministeriet har et vist indblik i, hvordan sagsbehandlingen i almindelighed foregår, gennem den løbende uddannelse og rådgivning af sagsbehandlerne og fra repræsentationernes vejledninger til ansøgerne, der fremgår af deres hjemmesider på internettet. Udenrigsministeriet har imidlertid ikke noget overblik over, i hvilket omfang repræsentationerne har fastlagt retningslinjer for, hvordan eller hvor meget ansøgningerne normalt skal kontrolleres, så der tages højde for de risikoelementer, der er angivet af Integrationsministeriet, det lokale Schengen-samarbejde eller repræsentationen selv. Kun i de få tilfælde, hvor en repræsentation har haft en konkret anledning, har den orienteret Udenrigsministeriet om tilrettelæggelsen af kontrollen.

Det er i første omgang repræsentationschefens ansvar, hvordan personaleressourcerne fordeles mellem repræsentationens forskellige hovedopgaver. Repræsentationernes årlige bidrag til ministeriets virksomhedsplanlægning giver kun i meget begrænset omfang oplysninger om visumopgaverne eller om de overvejelser om lokale risici mv., der er afgørende for, hvordan kontrollen tilrettelægges.

Udenrigsministeriet har fra 2005 indført generelle forbedringer af ministeriets planlægnings- og budgetteringsproces, så der nu opstilles resultatmål for hovedopgaverne for hver repræsentation. Ministeriet er derfor i gang med at

udvikle mål for kvalitet og service i borgerserviceopgaverne, hvortil visumopgaverne hører.

Rigsrevisionen har foreslået, at der fastsættes mål for visumopgaverne, der kan sikre en vis minimumskontrol, eventuelt rettet mod de grupper af lande eller ansøgere, hvor særlige risici gør sig gældende. Målene bør bidrage til, at kontrolniveauet kan vurderes på tværs af repræsentationerne og sammenholdes med ressourceforbruget.

Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet som udgangspunkt ikke har kendskab til kontrolniveauet på repræsentationerne, da det er repræsentationerne, der med udgangspunkt i reglerne afgør, hvor godt ansøgerne bør kontrolleres.

Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriet sammen med Integrationsministeriet har et overordnet ansvar for, hvordan visumordningen fungerer i praksis, og for at sikre en betryggende kontrol. For at kunne leve op til dette ansvar bør Udenrigsministeriet have kendskab til kontrolniveauet på repræsentationerne.

98. I praksis er den tid, sagsbehandlerne har til rådighed, afgørende for, hvor godt de har mulighed for at kontrollere ansøgerne, inden de afgør, om der kan udstedes bona fidevisum, eller ansøgningen skal forelægges Udlændingestyrelsen.

Udenrigsministeriet har ikke en præcis opgørelse over, hvor meget tid der anvendes til visumopgaverne. Udenrigsministeriet har dog i den årlige virksomhedsplanlægning bedt repræsentationerne oplyse antallet af visumsager og angive et skøn for, hvor mange ugeværk repræsentationerne har afsat til visumopgaver mv. Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet i det kommende år planlægger at indføre tidsregistrering for at sikre et bedre grundlag for Udenrigstjenestens ressourceopgørelser.

Udenrigsministeriet har ikke sammenlignet repræsentationernes personaleforbrug på visumopgaverne. Rigsrevisionen har derfor lavet en sådan sammenligning og vurderet, om der er sammenhæng mellem de afsatte personaleressourcer og sagsmængden. Rigsrevisionen har taget udgangspunkt i ministeriets seneste opgørelse fra 2003 og inddelt de 39 repræsentationer, der har mere end 200 visumansøgninger årligt, i 3 grupper.

Den tredjedel af repræsentationerne, der har flest visumansøgninger i forhold til de afsatte ressourcer, behandler i gennemsnit 42 visa pr. ugeværk, mellemgruppen behandler 23 visa pr. ugeværk, og gruppen med færrest ansøgninger behandler 8 visa pr. ugeværk. På den tredjedel af repræsentationerne med flest ansøgninger pr. ugeværk skal medarbejderne således i gennemsnit behandle ca. 5 gange så mange visumansøgninger på den samme tid som medarbejderne på den tredjedel, der har færrest ansøgninger pr. ugeværk.

Rigsrevisionen har konstateret, at der også i 2002 var væsentlige forskelle mellem de 3 grupper af repræsentationer.

99. Udenrigsministeriet har ikke undersøgt, hvorfor der ifølge ministeriets ressourceskøn er så store forskelle på, hvor meget af personalets tid repræsentationerne afsætter til at behandle visumansøgningerne.

Rigsrevisionens analyser viser, at forskellene ikke hænger sammen med, hvor i verden repræsentationerne er placeret. Forskellene kan heller ikke forklares med, at der er stordriftsfordele, så store repræsentationer eller repræsentationer med store visumsektioner behandler relativt flere visumansøgninger pr. ugeværk.

Rigsrevisionen har nærmere gennemgået tallene for de repræsentationer, der ligger i lande, som efter Integrationsministeriets landegruppering betragtes som asyllande eller immigrationslande med en særlig stram visumpraksis. Statsborgere fra disse lande søger erfaringsmæssigt i høj grad asyl eller længerevarende ophold i Danmark. Der er også i disse højrisikolande betydelige forskelle i repræsentationernes personaleforbrug.

Rigsrevisionen har desuden konstateret, at der på mange repræsentationer – også i højrisikolande – er en stor spidsbelastning i sommermånederne. Generelt har de repræsentationer, som har afsat færrest personaleressourcer i forhold til sagsmængden, også de største spidsbelastninger. De 13 repræsentationer, der behandler flest ansøgninger pr. ugeværk, modtager således i gennemsnit mere end 2,5 gange så mange ansøgninger i spidsbelastningsperioden som i januar, hvor der er færrest sager. Dette understreger i øvrigt behovet for, at alle bemyndigede sagsbehandlere, herunder også ferieaflødere, har tilstrækkeligt kendskab til regelsættet, jf. pkt. 91.

100. Udenrigsministeriet er ikke enig i, at sagsbehandlingen på de enkelte repræsentationer kan sammenlignes. Ministeriet har peget på, at det kan være nemmere at vurdere visumansøgningerne på nogle repræsentationer end på andre, fx fordi nogle af ansøgerne kommer fra virksomheder, som repræsentationen i forvejen kender.

Rigsrevisionen er enig med ministeriet i, at der eventuelt kan være gode grunde til, at der i begrænset omfang er forskelle på, hvor meget tid sagsbehandlerne skal bruge for at behandle ansøgerne. Rigsrevisionen finder dog, at de uforklarede forskelle mellem repræsentationerne er så store, at der er risiko for, at der er væsentlige utilsigtede forskelle i kontrolniveauet. Udenrigsministeriet har i en række tilfælde, hvor ministeriet er blevet opmærksom på visummisbrug, efterfølgende konstateret, at kontrolniveauet på repræsentationen var utilstrækkeligt. Rigsrevisionen finder på den baggrund, at Udenrigsministeriet bør undersøge, hvad der er årsagen til de meget store forskelle i den tid, der er afsat til visumopgaverne.

#### **Rigsrevisionens bemærkninger**

Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriet ikke har tilrettelagt rammerne for repræsentationernes visumopgaver helt tilfredsstillende.

Vurderingen bygger på følgende resultater:

Udenrigsministeriet har ikke fuldt ud sikret, at de bemyndigede sagsbehandlere, der afgør sagerne, er korrekt bemyndigede og har de nødvendige forudsætninger for at kontrollere ansøgerne. Ministeriets sikkerhedskontor har nu lavet en fortegnelse over bemyndigede, og ministeriet vil sikre, at bemyndigelsen fremover gives af sikkerhedskontoret i overensstemmelse med retningslinjerne.

Udenrigsministeriet har gjort en række væsentlige tiltag, for at både bemyndigede og ubemyndigede sagsbehandlere oplæres i behandling af visumsager, og ministeriet vil nu sikre, at kun medarbejdere, der erklærer at have kendskab til visumreglerne, bemyndiges til at afgøre visumsager. Rigsrevisionen finder, at ministeriet bør fastholde sin målsætning om, at bemyndigede sagsbehandlere normalt bør have deltaget i et af de kurser, ministeriet arrangerer sammen med politiet og Udlændingestyrelsen, så der ikke opstår svagheder i fx spidsbelastningsperioder.

Hertil kommer, at de bemyndigede sagsbehandlere på omkring halvdelen af repræsentationerne ikke har kendskab til hovedsproget i landet. Da de bemyndigede sagsbehandlere ikke selv kan udspørge ansøgerne eller læse og

efterprøve de dokumenter, der indleveres på det lokale hovedsprog, afhænger kontrollen disse steder i særlig grad af de ubemyndigede lokalansatte. Udenrigsministeriet bør i disse lande sikre en bedre sammenhæng mellem ansvaret for sagsbehandlingen og sagsbehandlerne sproglige forudsætninger for at kontrollere ansøgerne.

Udenrigsministeriets hjemmetjeneste har ikke kendskab til kontrolniveauet på repræsentationerne og har ikke sikret, at den tid, repræsentationerne afsætter til visumopgaverne, svarer til kontrolopgaven.

Der er meget store forskelle på, hvor meget tid repræsentationerne afsætter til kontrollen med visumansøgerne, og nogle repræsentationer har i spidsbelastningsperioder et meget stort antal sager. Dette gælder også for repræsentationer i lande, hvorfra der er høj indvandringsrisiko. Udenrigsministeriet bør undersøge årsagen hertil og sikre, at der ikke er utilsigtede forskelle på, hvor godt repræsentationerne kontrollerer ansøgerne, inden de udsteder visum eller forelægger sagen for Udlændingestyrelsen.

## V. Er repræsentationernes sagsbehandling korrekt, og kan den forbedres?

### A. Overholdelsen af regler og retningslinjer

101. Rigsrevisionen har på sine besøg på ambassaderne i Kairo, Moskva og Beijing vurderet, om sagsbehandlingen er korrekt efter gældende regler og retningslinjer. Rigsrevisionen har især undersøgt:

- om repræsentationerne foretager en individuel vurdering af ansøgerne
- om ansøgerne interviewes
- om det dokumenteres, hvordan visumansøgningerne er blevet kontrolleret.

Disse punkter er udvalgt, fordi de i særlig grad har betydning for at hindre visummisbrug og forebygge uregelmæssigheder på repræsentationerne. Alle 3 undersøgte repræsentationer ligger ifølge Integrationsministeriets kategorisering i immigrationslande, hvorfra statsborgere erfaringsmæssigt i høj grad søger længerevarende ophold i Danmark.

### Den individuelle vurdering af ansøgerne

102. Efter reglerne skal repræsentationerne foretage en konkret, individuel vurdering af visumansøgerne. Rigsrevisionens besøg har vist, at sagsbehandlerne normalt foretager en helhedsvurdering af ansøgerne med udgangspunkt i de kriterier, der fremgår af reglerne. Der er dog forskel på, i hvor høj grad sagerne vurderes individuelt.

På ambassaden i Kairo vurderede sagsbehandlerne normalt fra sag til sag, om visum kunne udstedes, eller sagen skulle forelægges Udlændingestyrelsen. Ambassaden udstedte fx i nogle tilfælde også visum til ansøgere fra de risikogrupper, hvor Udlændingestyrelsen normalt ikke ville have givet visum, hvis repræsentationen havde forelagt sagen. Det har ambassaden kompetence til, hvis den vurderer, at der i det konkrete tilfælde ikke er risiko derved. Der kan fx være tale om højerestående embedsmænd, velhavende personer eller personer, der tidligere har rejst i Schengen-området eller USA.

På ambassaderne i Moskva og Beijing, hvor sagsmængden er større, fulgte sagsbehandlerne i højere grad en fast praksis med udgangspunkt i, hvordan Udlændingestyrelsen afgør sagerne. Mens ambassaden i Moskva ofte selv udstedte visum, havde ambassaden i Beijing efter uregelmæssighederne i 2004 indført en relativt restriktiv praksis, hvor ambassaden forelagde en ret stor andel af sagerne for Udlændingestyrelsen.

103. Besøget på ambassaden i Moskva viste, at denne ambassade konsekvent ikke behandler individuelle ansøgninger om visum til turistformål.

Ambassaden i Moskva dækker i alt 10 forskellige lande. For russiske statsborgere er der etableret en særlig ordning, der gør, at ansøgning om turistvisum kan indgives gennem særligt akkrediterede russiske og danske rejsebureauer. Ambassaden havde imidlertid indført en fast praksis om, at det kun var disse ansøgere, der kunne opnå turistvisum gennem ambassaden. Ansøgere, der henvendte sig til ambassaden, blev vejledt om at undlade at søge med henvisning til, at det var udsigtsløst. Oplysningen blev ofte givet af en ubemyndiget sagsbehandler i skranken eller over telefonen. Individuelle ansøgere, fx statsborgere fra andre lande end Rusland, var derfor helt afskåret fra at søge turistvisum til Danmark.

Repræsentationerne kan ikke efter reglerne undlade at behandle visumansøgninger, alene fordi hovedformålet med rejsen er turisme.

Repræsentationerne kan afvise ansøgninger i tilfælde, hvor ansøgeren opholder sig ulovligt i det land, hvor ansøgningen indgives, eller hvor ansøgningen ikke indeholder de nødvendige oplysninger, eller de vedlagte bilag ikke er fuldstændige og ægte, jf. udlændingelovens § 47 c, stk. 1.

I andre tilfælde har ansøgere, der ønsker at rejse som turister, krav på, at repræsentationerne modtager og behandler visumansøgningerne. Hvis repræsentationen efter en konkret, individuel vurdering ikke finder, at der er begrundet formodning for, at ansøgeren vil benytte visumet til at forsøge at opnå længerevarende ophold i Danmark eller andre Schengen-lande, skal repræsentationen udstede et visum. Hvis repræsentationen finder, der foreligger risiko for fx ulovlig indvandring eller for den offentlige orden eller sikkerhed, eller at der i øvrigt er pligt dertil efter viseringsinstruksen, skal sagen forelægges Udlændingestyrelsen til afgørelse.

104. Den manglende individuelle behandling af turistvisa skyldes, at ambassaden havde anlagt samme praksis som Udlændingestyrelsen. Det fremgår af Integrationsministeriets notat om ministeriets visumpraksis, der er udsendt til repræsentationerne, at Udlændingestyrelsen normalt ikke udsteder turistvisum til statsborgere fra Rusland og en række andre lande fra immigrationslandegruppen. Notatets vejledninger retter sig imidlertid til Udlændingestyrelsen og forudsætter, at en repræsentation allerede har foretaget en konkret vurdering af risikoen for den pågældende ansøger.

De manglende sager om turistvisum fremgår af, at ambassaden ikke har registreret turistsager i Det Fælles Visumsystem og ikke har forelagt sager for Udlændingestyrelsen med indstilling om afslag. Rigsrevisionen finder derfor, at Integrationsministeriet/Udlændingestyrelsen og Udenrigsministeriet som led i et almindeligt tilsyn burde have konstateret problemet og sikret sig, at reglerne blev administreret korrekt.

Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet finder, at ambassaden i Moskva overholder reglerne og opfylder sin vejledningspligt, når den oplyser ansøgerne om, at ansøgningen i givet fald vil blive forelagt Udlændingestyrelsen.

Visumgebyret er efter lokale forhold relativt højt. Ambassaden modtager naturligvis eventuelle ansøgninger, og der udstedes ifølge ministeriet nogle ganske få bona fide-turist-visa.

Rigsrevisionen har supplerende af Udenrigsministeriet fået oplyst, at ambassaden i hele 2004 ikke har behandlet nogen ansøgning om turistvisum, bortset fra dem, der modtages gennem rejsebureauordningen. Dette skal ses på baggrund af, at ambassaden behandler ca. 10.000 ansøgninger årligt. Heller ikke generalkonsulatet i Skt. Petersborg har behandlet visumansøgninger til individuelle turistrejser i 2004. Udenrigsministeriets hjemmetjeneste har imidlertid ikke fundet anledning til at undersøge, om ambassaden i Moskva overholder reglerne.

I Kina, hvor en tilsvarende ordning er under etablering, har ambassaden i Beijing ligeledes ikke behandlet individuelle visumansøgninger fra potentielle kinesiske turister. Dette har dog sammenhæng med, at de kinesiske myndigheder normalt ikke giver udrejsetilladelse til individuelle turistrejser. I modsætning til, hvad der er tilfældet i Moskva, udsteder ambassaden i Beijing lejlighedsvis turistvisum til ikke-kinesiske statsborgere, der fx er udstationeret i Kina.

Rigsrevisionen finder, at Integrationsministeriet og Udenrigsministeriet som led i det almindelige tilsyn bør undersøge, om der eventuelt er andre tilfælde, hvor en eller flere repræsentationer i for høj grad følger en fast praksis uden at foretage en konkret vurdering i overensstemmelse med reglerne. Rigsrevisionen har foreslået, at de 2 myndigheder udarbejder en fælles vejledning, der klargør sammenhængen mellem sagsbehandlingen på repræsentationerne og i Udlændingestyrelsen.

### **Interview af ansøgere**

105. Efter Schengen-reglerne er det helt afgørende at interviewe ansøgerne om formålet med rejsen. Ansøgerne skal derfor normalt møde personligt frem på repræsentationen og udspørges, fx i forbindelse med, at ansøgningen indgives. Der kan gøres undtagelse fra kravet om personligt fremmøde og interview i tilfælde, hvor ansøgeren på forhånd er kendt af repræsentationen, hvis afstanden til ambassaden er for stor, eller hvor en troværdig organisation står inde for en gruppe af ansøgere. Forudsætningen for at



gøre undtagelse er dog, at der ikke hersker tvivl om, at ansøgeren er i god tro. Viseringsinstruksen præciserer ikke undtagelsesmuligheden nærmere, men fastlægger, at ambassaden normalt skal kræve, at den mellemmand, der indgiver ansøgningen, skal have en skriftlig fuldmagt fra ansøgeren.

106. Rigsrevisionens besøg på ambassaden i Moskva viste, at ambassaden ikke kræver personligt fremmøde. Ambassaden modtager helt rutinemæssigt ansøgninger, der er sendt med kurerfirmaer eller fx overbringes af en af ansøgerens bekendte. Ambassaden modtager ansøgningerne, uden at ambassaden vurderer, om der er grund til at gøre undtagelse fra kravet om interview, og uden at kræve en fuldmagt fra ansøgerne. Dette gælder også ansøgere, der ikke har langt til ambassaden. I enkelte tilfælde, hvor ambassaden er blevet opmærksom på særlige forhold, der kunne rejse tvivl om ansøgerens troværdighed, har ambassaden dog efterfølgende indkaldt ansøgeren til interview.

Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet finder det i overensstemmelse med Schengen-reglerne, at ambassaden i den konkrete sag afgør, om det er forsvarligt at undlade at indkalde en ansøger til interview. Formålet med rejsen fremgår normalt allerede af visumansøgningen og af referencens invitationsbrev. Det er den samlede bedømmelse blandt Schengen-ambassaderne, at der er en række kategorier af ansøgere, hvor behovet for interview er mindre.

Rigsrevisionen finder, at repræsentationerne efter reglerne kun kan gøre undtagelse fra kravet om personligt fremmøde og interview i tilfælde, hvor ansøgeren på forhånd er kendt af repræsentationen, hvis afstanden til ambassaden er for stor, eller hvor en troværdig organisation står inde for en gruppe af ansøgere. Ambassaden i Moskva har efter Rigsrevisionens vurdering ikke håndhævet kravet om fremmøde og forsøgt at begrænse brugen af mellemmand ved indgivelsen af ansøgninger til de nævnte tilfælde.

Rigsrevisionen finder ikke, at det er uden risiko, at ambassaden kun i særlige tilfælde interviewer ansøgerne. En stor andel af ambassadens sager kommer fra større grupper, hvoraf en del kommer fra Hviderusland og andre lande, hvorfra der er høj indvandringsrisiko. Ambassaden har i en indberetning til Udenrigsministeriet fra 2004 om risikoen oplyst, at det er en generel usikkerhedsfaktor, at næ-

sten alle visumansøgninger modtages gennem mellemænd, herunder personer, der lever af visumvejledning. Forsøg på svindel repræsenterer en egentlig økonomi i Rusland, og det er blevet et levebrød for mange at nedsætte sig som rådgivere for personer, der ønsker at opnå visum, uanset om dette er berettiget. Et meget stort og stigende antal ansøgninger er ledsaget af falske dokumenter, herunder fiktive indbydelser og indbydelser fra skuffeselskaber.

Rigsrevisionen finder, at Integrationsministeriet sammen med Udenrigsministeriet bør vurdere, hvordan visumadministrationen på ambassaden i Moskva kan bringes i bedre overensstemmelse med reglerne.

107. Ambassaden i Moskva er blandt de repræsentationer, der behandler et stort antal visumansøgninger i forhold til de afsatte personaleressourcer, jf. pkt. 98. Efter Rigsrevisionens vurdering er det i praksis næppe muligt for ambassaden at håndhæve kravet om fremmøde og interview uden at afsætte flere personaleressourcer.

Udenrigsministeriet har oplyst, at ressourcerne vurderes løbende og mindst én gang om året. Rigsrevisionen finder, at Udenrigsministeriet i denne forbindelse bør være opmærksom på, om de afsatte ressourcer svarer til den kontrol, som ambassaden skal gennemføre.

### **Kontrollen af ansøgerne og dokumentationen heraf**

108. Det bør efterfølgende kunne fastslås, hvilken kontrol der er sket af ansøgerne, så det er muligt for hjemmetjeneren og repræsentationschefen at føre tilsyn med sagsbehandlingen, og så det fx i tilfælde af visummisbrug kan afgøres, om sagerne har været kontrolleret tilstrækkeligt. Kontrollen med ansøgerne kan dokumenteres ved at opbevare kopier af de dokumenter, der har indgået i kontrollen (vedlagt dokumentation), og ved, at sagsbehandlerne dokumenterer konkrete sagsbehandlingskridt, fx gennemgang af de vedlagte dokumenter, interview med ansøgeren og kontrolopringninger (dokumentation af sagsbehandlingen).

Efter reglerne skal repræsentationerne vurdere ansøgerens baggrund og økonomiske situation på grundlag af det gennemførte interview og den vedlagte dokumentation. Ansøgningerne skal vedlægges dokumentation for rejsens formål, befordringsmiddel og hjemrejse og for, at ansøgeren har tilstrækkelige subsistensmidler til opholdet.

Omfanget og arten af den vedlagte dokumentation for hvert af disse 4 forhold afhænger af repræsentationernes vurdering af, hvilken risiko ansøgeren udgør. Rigsrevisionens stikprøve af visumsager på de 3 ambassader viser, at det er forskelligt, hvor meget dokumentation repræsentationerne kræver fra ansøgerne, og at sagerne ikke altid indeholdt vedlagt dokumentation for alle 4 forhold. De fleste sager var vedlagt en eller anden form for dokumentation for rejsens formål, mens der i en del af sagerne ikke lå dokumentation for befordringsmidler, hjemrejse eller subsistensmidler. På ambassaden i Kairo var der enkelte eksempler, hvor ansøgningerne ikke var vedlagt nogen dokumentation.

Rigsrevisionen har ikke ud fra sagerne kunnet fastslå, hvad der begrundede, at ansøgningerne ikke var vedlagt dokumentation for alle de 4 nævnte forhold, eller hvilke tiltag der er gjort for at efterprøve ansøgningerne.

109. Det fremgik ikke af sagerne i Moskva og Kairo, hvilken sagsbehandling der var foretaget. Efter Schengen-reglerne er der mulighed for, at repræsentationen kan se bort fra det normale krav om vedlagt dokumentation, hvis repræsentationens oplysninger om ansøgerens omdømme tilsiger det.

Udenrigsministeriets viseringsinstruks uddyber ikke, hvilke oplysninger der kan tilsige lempeligere dokumentationskrav, men fastlægger, at sagsbehandlere skal markere på ansøgningsskemaet, hvilke bilag der vedlægges, og at de dokumenter, der har indgået i afgørelsen, skal opbevares i sagen. Der er endvidere pligt til at udspørge ansøgeren og gøre notat i sagen, hvis der har været tvivl om troværdigheden af ansøgerens dokumenter eller oplysninger.

På ambassaderne i Kairo og Moskva fremgik det ikke, hvilke bilag der var vedlagt ved modtagelsen, og ambassaden i Moskva tog ikke kopi af alle foreviste dokumenter. Der var heller ikke gjort notater om interview med ansøgerne i sager, hvor der havde været tvivl om troværdigheden.

Udenrigsministeriet har efter Rigsrevisionens besøg indskærpet retningslinjerne for, hvordan sagsbehandlingen skal dokumenteres.

Det fremgik endvidere ikke af sagerne eller på anden vis, om ansøgeren var blevet udspurgt om formålet med rejsen ved indleveringen af ansøgningen, og om repræsen-

tationen fx havde foretaget kontrolopringer til ansøgers reference i Danmark eller hjemlandet.

På ambassaden i Beijing var der ligeledes generelle mangler i dokumentationen i sager fra 1. halvdel af 2004. Efter at der blev konstateret uregelmæssigheder, har ambassaden strammet forretningsgangene op. Ambassaden har i oktober 2004 udarbejdet skriftlige retningslinjer for kontrollen, og dokumentationen er nu tilfredsstillende.

Det er Rigsrevisionens indtryk efter samtalerne med sagsbehandlerne på de 3 repræsentationer, at de generelt var opmærksomme på at vurdere risikoen, og at ansøgerne normalt blev kontrolleret. Den manglende dokumentation af den foretagne sagsbehandling betyder dog, at Rigsrevisionen ikke fuldt ud har kunnet fastslå, hvor godt ansøgerne blev kontrolleret, inden der blev udstedt visum.

Rigsrevisionen har anbefalet, at Udenrigsministeriet i sit stedlige tilsyn undersøger, om sagerne dokumenteres tilfredsstillende.

110. Undersøgelsen viser, at repræsentationernes sagsbehandling ikke altid foregår fuldt korrekt efter gældende regler og retningslinjer.

Ambassaden i Moskva behandler ikke individuelle ansøgninger om turistvisum, og det er kun russiske statsborgere, der anvender særligt akkrediterede russiske og danske rejsebureauer, der får turistvisum. Andre ansøgere, herunder statsborgere fra andre lande, får ikke turistvisum.

Ambassaden i Moskva foretager endvidere ikke interview med ansøgerne, selv om dette efter reglerne er helt afgørende for visumbehandlingen.

Manglende dokumentation af sagsbehandlingen betyder, at Rigsrevisionen ikke fuldt ud har kunnet fastslå, hvor godt visumansøgerne på de 3 besøgte ambassader er blevet kontrolleret, inden der er udstedt visum. Udenrigsministeriet har efter Rigsrevisionens besøg indskærpet retningslinjerne for dokumentation.

Der er endvidere væsentlige forskelle på, hvordan reglerne anvendes, og forskellene kan ikke alene begrundes i de lokale forhold og risici, men må også vurderes at skyldes antallet af visumansøgninger, de afsatte personaleresourcer og sagsbehandlingens tilrettelæggelse.

Rigsrevisionen har anbefalet, at Udenrigsministeriets stedlige tilsyn omfatter en undersøgelse af repræsentatio-

nernes regelanvendelse, herunder reglerne om konkrete vurderinger af ansøgerne og dokumentation af sagerne.

## **B. Generelle anbefalinger til forbedringer af sagsgangene**

111. Udlændingestyrelsen og Udenrigsministeriet har etableret et sagsbehandlingssystem og fastlagt en række retningslinjer, der understøtter repræsentationernes sagsgange og medvirker til at forebygge uregelmæssigheder. Uanset hvordan sagsbehandlingen tilrettelægges, vil der aldrig kunne opnås fuld sikkerhed for, at enkelte visumansøgere ikke efterfølgende vil misbruge det udstedte visum.

Rigsrevisionen har på grundlag af sin gennemgang af de 11 sager om uregelmæssigheder og sine besøg på de 3 repræsentationer givet Udenrigsministeriet og Integrationsministeriet en række anbefalinger til, hvordan repræsentationerne kan etablere sagsgange, der yderligere forebygger uregelmæssigheder i sagsbehandlingen.

112. I Det Fælles Visumssystem har en bemyndiget mulighed for at gennemføre alle skridt i sagsbehandlingen alene. I praksis er der kun begrænset mulighed for, at fx repræsentationschefen opdager, hvis en bemyndiget sagsbehandler udsteder visum uden at have foretaget en korrekt sagsbehandling og vurdering af ansøgeren.

Rigsrevisionen har derfor foreslået, at det sikres, at en sagsbehandler ikke kan gennemføre hele sagsbehandlingen og udstede visum alene. Det bør sikres, at den bemyndigede sagsbehandler, der frigiver sagen i visumsystemet, ikke samtidig har adgang til at foretage alle andre væsentlige skridt i sagsbehandlingen. Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet vil instruere repræsentationscheferne i højrisikolande om, at de skal vurdere, om der er behov for, at der altid indgår mindst 2 sagsbehandlere i sagsbehandlingen. Rigsrevisionen finder, det ville være en støtte for repræsentationerne, hvis ministeriet udsendte en eller flere skabeloner for, hvordan de interne sagsgange kan tilrettelægges, så repræsentationscheferne har et bedre udgangspunkt for at fastlægge retningslinjer for repræsentationen. Rigsrevisionen er enig i, at behovet for at forebygge uregelmæssigheder ikke er lige stort i alle lande.

113. Viseringsinstruksen og Det Fælles Visumsystem sikrer, at den gennemførte sagsbehandling på en række punkter dokumenteres. Instruksen stiller imidlertid kun begrænsede krav til, hvordan sagsbehandlerne skal dokumentere de gennemførte kontroltiltag, og sikrer ikke, at begrundelsen fremgår, hvis der er gjort undtagelser fra repræsentationens normale retningslinjer for kontrollen, fx om, at ansøgeren skal udspørges, og at der skal vedlægges dokumentation for rejsens formål mv. Det vil derfor i praksis være vanskeligt for repræsentationschefen, Udenrigsministeriet eller Udlændingestyrelsen/Integrationsministeriet at etablere et effektivt tilsyn med sagsbehandlingen og vurdere kontrolniveauet.

Rigsrevisionen har derfor anbefalet, at dokumentationen styrkes, så det efterfølgende bedre kan fastslås, hvilken kontrol sagsbehandlerne har gennemført, og det nemmere kan afklares, om eventuelle tilfælde af visummisbrug skyldes utilstrækkelig kontrol. Repræsentationerne kan fx dokumentere de gennemførte sagsskridt ved hjælp af et skema, i lighed med hvad der er indført på ambassaden i Beijing.

På ambassaden bliver hver ansøgning forsynet med et ”forklæde”, som består af et skema med fortrykte felter, hvor de forekommende sagsskridt er angivet, og hvor sagsbehandlerne skal notere, hvilken sagsbehandling de har foretaget, fx kontrol af referencer. Derved bliver ansvaret fastholdt.

Udenrigsministeriet har oplyst, at ministeriet nu i samarbejde med Udlændingestyrelsen vil indskrive dette i viseringsinstruksen. Rigsrevisionen finder dette tilfredsstillende.

114. Retningslinjerne for sagsbehandlingen giver kun begrænset vejledning om, hvordan interview af visumansøgere skal gennemføres, og hvilke oplysninger repræsentationerne bør have, inden de skønner, at interview kan undlades.

Der er nogle situationer, hvor repræsentationerne ofte vurderer, at personligt fremmøde ikke er nødvendigt for vurderingen af ansøger. Dette kan være tilfældet med personer, der er officielt inviterede, ansatte hos kendte større virksomheder, fx danske datterselskaber, forretningsfolk, der handler med Danmark, eller større grupper, der fx skal deltage i kulturelle arrangementer. I mange tilfælde er et

brev med en invitation det væsentligste grundlag for, at visum udstedes, og her kan der være risiko for, at fx stjålet eller kopieret brevpapir kan anvendes til at opnå visum på falsk grundlag.

Der er flere metoder til at begrænse de risici, der er forbundet med at udstede visum uden fremmøde til ansøgere fra troværdige organisationer og virksomheder, og undersøgelsen har vist, at nogle af dem allerede anvendes af repræsentationerne. Det forekommer, at repræsentationen stikprøvevis kontrollerer, at ansøgerne vender hjem. Det forekommer også, at repræsentationen kender den person i fx en virksomhed, der normalt ordner virksomhedens visumsager eller normalt kommer med ansøgningerne, eller at repræsentationen kan huske ansøgeren fra tidligere.

Rigsrevisionen har anbefalet, at de 2 ministerier styrker vejledningerne om interview af visumansøgere, herunder om hvordan repræsentationerne kan sikre, at identitetsoplysninger mv. er korrekte i de tilfælde, hvor de ikke kræver, at ansøgerne møder frem til interview. Rigsrevisionen har foreslået, at repræsentationerne i højrisikolande etablerer en supplerende efterkontrol af visumansøgerne, der kan give repræsentationerne et bedre grundlag for at afprøve, om deres generelle vurderinger af, hvornår der er behov for fremmøde, er korrekte. Dette kan fx gøres ved tilfældige stikprøvevise interview af ansøgere i sager, hvor de bemyndigede allerede har afgjort, at bona fide-visum kan udstedes, men afgørelsen endnu ikke er meddelt.

115. Rigsrevisionen har desuden anbefalet, at repræsentationerne vurderer, om visumsektionens åbningstider reelt giver mulighed for at kræve personligt fremmøde af alle ansøgere. Åbningstiderne er normalt ca. 20 timer om ugen i formiddagstimerne, og der kan forekomme kødannelser i spidsbelastningsperioder. Selv om repræsentationerne i forvejen udviser fleksibilitet, kan det overvejes, om fx officielt eftermiddagsåbent enkelte dage i praksis kan medvirke til, at der sjældnere er brug for at gøre undtagelser fra fremmødekravet for fx forretningsfolk eller tilrejsende, der ellers må overnatte i byen.

### Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder, at sagsbehandlingen ikke altid er fuldt korrekt efter gældende regler og retningslinjer.

Vurderingen bygger på følgende resultater:

Ambassaden i Moskva behandler ikke individuelle ansøgninger om turistvisum, og det er kun russiske statsborgere, der anvender særligt akkrediterede russiske og danske rejsebureauer, der får turistvisum.

Ambassaden i Moskva foretager generelt ikke interview med ansøgerne, selv om dette efter reglerne er helt afgørende for visumbehandlingen.

Manglende dokumentation af sagsbehandlingen betyder, at Rigsrevisionen ikke fuldt ud har kunnet fastslå, hvor godt visumsagerne på de 3 besøgte ambassader er blevet kontrolleret. Udenrigsministeriet har efter Rigsrevisionens besøg indskærpet retningslinjerne om dokumentation.

Der er væsentlige forskelle på, hvordan reglerne anvendes, og forskellene kan ikke alene begrundes i de lokale forhold og risici, men må vurderes også at skyldes antallet af visumansøgninger, de afsatte personaleressourcer og sagsbehandlings tilrettelæggelse.

Rigsrevisionen har anbefalet, at Udenrigsministeriets stedlige tilsyn omfatter en undersøgelse af repræsentationernes regelanvendelse, herunder reglerne om konkrete vurderinger af ansøgerne og dokumentation af sagerne.

Udlændingestyrelsen og Udenrigsministeriet har etableret et sagsbehandlingssystem og fastlagt en række retningslinjer, der understøtter repræsentationernes sagsgange, men Rigsrevisionen har givet en række anbefalinger til, hvordan sagsgangene kan sikres yderligere, så uregelmæssigheder i sagsbehandlingen forebygges. Efter Rigsrevisionens vurdering bør dette kunne ske uden væsentlig ulempe for ansøgerne og for de personer eller virksomheder i Danmark, der har inviteret ansøgeren.

Rigsrevisionen, den 1. juni 2005

Annie Nørskov  
fg.

/Hans Andersen



## Oversigt over uregelmæssigheder i visumsagsbehandlingen

1. Uregelmæssigheder, der fremgik af Udenrigsministerens redegørelse til Folketingets Udenrigs-politiske Nævn af 27. oktober 2004:

- I Islamabad havde en lokalansat medarbejder ved ambassaden i 1999 svigagtigt medvirket til, at falske bemyndigelser blev telefaxet til ambassaden og lagt til grund for udstedelse af 22 visa.
- I 2002 opdagede samme ambassade, at pasnumrene i 3 falske pas ikke var blevet kontrolleret inden visumudstedelsen. Dette var sket, mens der var nedbrud i Det Fælles Visumsystem.
- Generalkonsulatet i Guangzhou (Kina) havde i 2001 udstedt bona fide-visa til flere mindre grupper af personer på grundlag af falske invitationer fra 2 danske firmaer. Lederen af visumafdelingen havde udstedt visa alene på grundlag af henvendelse fra en forretningsmand, der optrådte som mellemed. Der var ikke sket en reel sagsbehandling, og der var ikke foretaget nogen kontrol af ansøgerne, som heller ikke var bedt om at møde personligt op.
- Generalkonsulatet i Shanghai havde i 2001 i strid med gældende regler udstedt bona fide-forretningsvisa til grupper af rejsende, selv om turisme var det dominerende rejseformål. For at dokumentere tilbagerejsen skulle passene efterfølgende fremvises på ambassaden, men en række af de indleverede pas havde været forsynet med falsk indrejsestempel, og de pågældende var ikke vendt tilbage.
- Ambassaden i Warszawa havde i 2001-2002 efter bemyndigelse fra Udlændingestyrelsen udstedt visa til i alt ca. 310 hviderussiske statsborgere i mindre grupper, men på grundlag af mangelfuld eller falsk dokumentation. Det Fælles Visumsystem var ikke anvendt i sagsbehandlingen, og de foreskrevne procedurer for bl.a. sikkerhedstjek og for konsultation i visse Schengenlande var ikke blevet overholdt, ligesom ingen af ansøgerne var kaldt til fremmøde. Endvidere var Udlændingestyrelsens betingelser ikke overholdt i mange tilfælde.
- Ambassaden i Beijing havde fra august 2003 til maj 2004 udstedt bona fide-visa til 20 grupper af rejsende uden at have foretaget tilstrækkelige undersøgelser af ansøgernes forhold. Bl.a. var ingen ansøgere kaldt til fremmøde, og der var ikke foretaget kontrol af nogen af referencerne i Kina.

2. Uregelmæssigheder, som ministeriet i december 2004 har oplyst Rigsrevisionen om på baggrund af en intern undersøgelse:

- I Lusaka i Zambia havde en ubemyndiget medarbejder ved ambassaden i 2000-2001 begået uregelmæssigheder i omgangen med indleverede personlige dokumenter og med indbetalte gebyrer og visummærkater. Der var i 10 tilfælde udstedt visa i strid med bemyndigelsen i perioder, hvor den ansvarlige udsendte medarbejder havde været fraværende, og visa derfor skulle underskrives af en vikarierende udsendt med mindre kendskab til viseringsinstruksens indhold.
- Et honorært konsulat i Bujumbura i Burundi havde i 1998 udstedt visa til 27 personer, der efter indrejsen søgte asyl i Danmark. Ministeriet har ikke kunnet få oplysninger om baggrunden for udstedelsen.
- På baggrund af oplysninger om et stigende antal asylsøgere fra Bangladesh erkendte ambassaden i Dhaka i 2000, at sagsbehandlingen af visumansøgere havde været utilstrækkelig med svigtende kontrol af referencer og dokumentation.
- Ambassaden i Vilnius konstaterede i 2004, at den havde udstedt 57 visa på baggrund af falske invitationer. Efterfølgende konstaterede ambassaden, at sagsbehandlingen havde været utilstrækkelig og på visse punkter i strid med givne instrukser. Bl.a. var der ikke i tilstrækkeligt omfang foretaget interview af ansøgere og kontrol af referencer.

- I en række tilfælde var transitvisa fra ambassaden i Riga til brug for rejse gennem andre Schengen-lande til Danmark blevet misbrugt af indehaverne til ulovligt ophold i andre Schengen-lande. Ambassaden havde fra 2001 til medio 2004 ikke foretaget den fornødne kontrol af ansøgerne.
- Ambassaden i Mexico City havde i marts 2004 konstateret uregelmæssigheder i lister over udstedte pas, visa og opholdstilladelser. Repræsentationschefen havde ikke været tilstrækkeligt opmærksom på, at den ansvarlige havde brug for assistance.
- I generalkonsulatet i Shanghai havde en medarbejder indtil 2003 givet utilbørlig vejledning til mellemænd (såkaldte menneskesmuglere) om procedurerne for behandling af visumansøgninger.

3. Uregelmæssigheder, som er kommet frem ved Rigsrevisionens undersøgelse i perioden december 2004 - april 2005:

- Ambassaden i Cotonou havde i november 1999 indberettet, at den i strid med reglerne uden forelæggelse for Udlændingestyrelsen havde udstedt transitvisa til 4 shrilankanske statsborgere. Disse søgte senere om politisk asyl i Danmark.
- Ambassaden i Cotonou havde i 1997 udstedt et stort antal visa til statsborgere fra Nigeria og Benin til forretningsbesøg på grundlag af falske invitationer fra 2 danske firmaer. Ambassaden havde ikke fulgt reglerne for kontrol af personer og referencer.
- Generalkonsulatet i Sao Paolo udstedte i sommeren 2001 i alt 113 Schengen-visa til filippinere på utilstrækkeligt grundlag. De pågældende havde under "ferieophold" i Sao Paolo ansøgt generalkonsulatet om transitvisa til et kort turistophold i Danmark. En undersøgelse foretaget af politiet i Københavns Lufthavn viste imidlertid, at formålet med rejsen var at tage ophold i Italien. Politiet underrettede repræsentationen herom, men ministeriets hjemmetjeneste blev ikke orienteret om sagen.