

**Beretning til statsrevisorerne
om**

**Udlændingestyrelsens tildeling
af studie- og erhvervsopholds-
tilladelser samt forretningsvisa**

**Marts 2006
RB A503/06**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

| | Side |
|---|-------------|
| I. Undersøgelsens resultater | 5 |
| II. Baggrund, formål og afgrænsning | 12 |
| A. Baggrund..... | 12 |
| B. Formål og afgrænsning | 15 |
| III. Har Udlændingestyrelsen sikret tilstrækkelig kontrol af opholdsgrundlag og selvforsørgelse? | 19 |
| A. Kontrol af opholdsgrundlag og selvforsørgelse på studieområdet | 22 |
| B. Kontrol af opholdsgrundlag på erhvervsområdet | 29 |
| C. Kontrol af opholdsgrundlag og selvforsørgelse på forretningsvisumområdet | 33 |
| IV. Har Udlændingestyrelsen it-systemer og forretningsgange, der i tilstrækkeligt omfang understøtter en sikker sagsbehandling?..... | 36 |
| A. It-understøttelse af sagsbehandlingen..... | 38 |
| B. Sagsbehandlingsvejledninger | 40 |
| C. Organisering af sagsbehandlingen | 42 |
| D. Kvalitet i sagsbehandlingen | 45 |
| V. Har Udlændingestyrelsen og Integrationsministeriets departement sikret en tilfredsstillende udvikling i sagsbehandlingstiderne?..... | 51 |
| A. Udviklingen i sagsbehandlingstiderne 2002-2005..... | 51 |
| Bilag: | |
| 1. Oversigt over meddelte førstegangsopholdstilladelser 2002-2005 | 58 |
| 2. Oversigt over visumafgørelser truffet af Udlændingestyrelsen 2002-2005..... | 59 |
| 3. Oversigt over Rigsrevisionens sagsgennemgange fordelt på studie-, erhvervs- og visumområdet | 60 |

Rigsrevisionen afgiver denne beretning til statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997. Beretningen vedrører finanslovens § 18. Ministeriet for Indvandrere, Flygtninge og Integration.

Beretning om Udlændingestyrelsens tildeling af studie- og erhvervsopholdstilladelser samt forretningsvisa

I. Undersøgelsens resultater

1. Udlændingestyrelsen er en styrelse under Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (herefter Integrationsministeriet). Udlændingestyrelsen administrerer lovgivningen om udlændinge og varetager bl.a. behandlingen af sager vedrørende udlændinges adgang til og ophold i landet.

2. Statsrevisorerne anmodede den 27. maj 2005 Rigsrevisionen om at undersøge Udlændingestyrelsens tildeling af studieopholdstilladelser. Baggrunden for anmodningen var, at Udlændingestyrelsen havde overgivet et antal sager til politiet vedrørende tildeling af studieopholdstilladelser til kinesiske studerende. Sagerne var behandlet af 2 medarbejdere i Udlændingestyrelsen og var afgjort på grundlag af tilsyneladende forfalskede dokumenter.

3. Rigsrevisionen har foretaget en omfattende indledende undersøgelse af ca. 3.700 afgørelser om studieopholdstilladelser i perioden 2002-2005. Ved afslutningen af den indledende undersøgelse var der identificeret i alt 73 studieopholdstilladelser vedrørende kinesiske studerende med tilsyneladende forfalskede dokumenter, inkl. 59 sager, som Udlændingestyrelsen allerede havde overgivet til politiet på baggrund af egne undersøgelser. Hertil kom 1 sag vedrørende en pakistansk studerende. Samlet var der i alt 74 sager med tilsyneladende forfalskede bilag. Rigsrevisionen har således kun identificeret 15 afgørelser baseret på falske dokumenter, ud over de som Udlændingestyrelsen allerede havde fundet, da Rigsrevisionen startede sin indledende undersøgelse i juni 2005.

Sagen vedrørende de forfalskede dokumenter verserer ved denne undersøgelses afslutning hos politiet. Rigsrevisionen berører ikke de strafferetlige aspekter af sagen i denne beretning.

4. Efter den indledende undersøgelse af studerendes brug af forfalskede dokumenter igangsatte Rigsrevisionen denne

undersøgelse af Udlændingestyrelsens administration af studie- og erhvervsopholdstilladelser samt udstedelse af forretningsvisa. Undersøgelsen tager udgangspunkt i statsrevisorerens ønske om at få afdækket alle forhold, der har været nævnt i den offentlige debat – både i relation til de konkrete sager om tildeling af opholdstilladelser til kinesiske studerende på baggrund af tilsyneladende forfalskede dokumenter og den efterfølgende debat inden for områderne studie- og erhvervsopholdstilladelser samt forretningsvisa.

Udlændingestyrelsens *studieområde* omfatter tildeling af opholdstilladelser til udenlandske studerende, der ønsker at studere på en videregående uddannelse, grund- og ungdomshøjskoler eller folkehøjskoler. Studieområdet omfatter også opholdstilladelser til praktikanter og au pair. *Erhvervsområdet* omfatter fx opholdstilladelser til lønarbejdere, opholdstilladelse til arbejdstagere fra de nye EU-lande og opholdstilladelse efter jobkort-ordningen. Jobkort-ordningen omfatter udlændinge, som arbejdsgivere ønsker at beskæftige inden for områder, hvor der er mangel på særligt kvalificeret arbejdskraft i Danmark. *Forretningsvisum* er en underkategori under visumområdet, der omfatter visum til forretningsbesøg.

5. Rigsrevisionen har ud fra gennemgangen af de mange konkrete sager og sager nævnt i dagspressen vurderet, at de forhold, sagerne omhandler, kan behandles under 3 generelle problemstillinger, jf. pkt. 16.

De konkrete sager og de problemstillinger, de indgår i, fremgår af kap. II, pkt. 19ff.

6. Den første problemstilling omfatter en vurdering af, om Udlændingestyrelsen har udført kontrol af opholdsgrundlag og selvforsørgelse i sagerne om opholdstilladelser og forretningsvisa. Der skal i sagerne ligge dokumentation for opholdsgrundlag, fx et brev om studieoptagelse, et jobtilbud eller en invitation til forretningsbesøg, og i nogle sager tillige også dokumentation for selvforsørgelse, fx udskrift fra ansøgers bankkonto. Problemstillingen er vurderet i kap. III.

Den anden problemstilling omfatter en vurdering af Udlændingestyrelsens it-systemer og generelle forretningsgange. Formålet er at undersøge årsagerne til, at fx de konkrete sager om tildeling af opholdstilladelser til kinesiske studerende på baggrund af tilsyneladende forfalskede doku-

menter kunne opstå. Problemstillingen er vurderet i kap. IV, der omfatter vurdering af it-understøttelsen af sagsbehandlingen, sagsbehandlingsvejledninger, organisering af sagsbehandling, herunder kontrol med brug af de selvkøbende mærkater, kaldet stickers, der sættes i ansøgers pas ved udstedelse af opholdstilladelse eller visum, samt kvaliteten i sagsbehandlingen.

Den tredje problemstilling vedrører sagsbehandlingstider. Gennemgangen af de konkrete sager og sager omtalt i dagspressen viste eksempler på, at nogle sager har haft endog meget lang sagsbehandlingstid. Undersøgelsen omfatter en vurdering af, om Udlændingestyrelsen og Integrationsministeriets departement har sikret en tilfredsstillende udvikling i sagsbehandlingstiderne. Emnet er vurderet i kap. V.

7. Folketingets Ombudsmand og Rigsrevisionen har i 2005 igangsat undersøgelser vedrørende Udlændingestyrelsen. Undersøgelserne er løbende koordineret ved møder, brevveksling mv. for at undgå overlappning mellem ombudsmandens og Rigsrevisionens undersøgelser.

Undersøgelsens resultater:

Udlændingestyrelsen har gennem de senere år oplevet et stadigt stigende antal ansøgninger om studie- og erhvervsopholdstilladelse. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Udlændingestyrelsen særligt på studieområdet ikke har haft det nødvendige ledelsesmæssige fokus på at omstille administrationen til at behandle det stærkt stigende antal ansøgninger. Udlændingestyrelsens kontrol har ikke i alle tilfælde været tilstrækkelig, og Udlændingestyrelsens forretningsgange har ikke i tilstrækkeligt omfang understøttet en sikker sagsbehandling. Samtidig har sagsbehandlingstiderne været stigende.

Integrationsministeriets departement har et overordnet ansvar for, at Udlændingestyrelsens sagsbehandling er betryggende. Integrationsministeriets departement har imidlertid først i løbet af 2005 iværksat en række initiativer med henblik på at undgå misbrug på studieområdet. Departementet bør løbende følge såvel udviklingen i sagsbehandlingstider som i kvaliteten af Udlændingestyrelsens sagsbehandling. Udlændingestyrelsen har ikke et it-system til sagsbehandling af sager på hovedparten af studie- og erhvervsområdet, hvilket er uholdbart i betragtning af de betydelige sagsmængder. Det er Rigsrevisionens vurdering, at departementet ikke i tilstrækkelig grad har fremmet etableringen af en it-understøttet sagsbehandling.

Udlændingestyrelsen har ikke i alle tilfælde sikret tilstrækkelig kontrol af opholdsgrundlag og selvforsørgelse.

Denne vurdering er baseret på:

Kontrol af opholdsgrundlag og selvforsørgelse på studieområdet

- Udlændingestyrelsen skal kontrollere, at der foreligger den nødvendige dokumentation for opholdsgrundlag og selvforsørgelse i sagerne. Udlændingestyrelsens sager på studieområdet indeholder generelt den nødvendige dokumentation for opholdsgrundlaget i form af studieoptagelsesbreve fra uddannelsesinstitutionerne og dokumentation for selvforsørgelse i form af bankerklæringer. På uddannelsesområdet var der dog i 8 % af sagerne ingen dokumentation for selvforsørgelse, og i en periode i foråret 2005 har Udlændingestyrelsen, i forbindelse med afvikling af en sagspukkel, lempet på kravet om, at dokumentationen for opholdsgrundlag skal være gyldig på afgørelsestidspunktet. I 27 % af praktikantopholdssagerne forelå dokumentation for godkendt praktiksted, men godkendelsen udløb under opholdsperioden.
- Udlændingestyrelsen har ikke i alle tilfælde kontrolleret den foreliggende dokumentation i det nødvendige omfang, idet Udlændingestyrelsen i stor udstrækning har truffet afgørelser på grundlag af dokumenter, der er modtaget fra ansøgeren, uden at notere i sagerne, om der er foretaget kontrol af oplysningerne.
- Udlændingestyrelsen bør styrke sin kontrol af dokumentationen for opholdsgrundlaget i uddannelsessagerne. Integrationsministeriets departement har taget initiativ til at nedsætte et tværministerielt embedsmandsudvalg, der skal samarbejde om at styrke kontrollen på studieområdet.
- Udlændingestyrelsen har generelt ikke tilstrækkeligt hurtigt og løbende kontrolleret nye oplysninger i sagerne, fx om studieophør. I andre tilfælde, hvor studieopholdstilladelse er udstedt på betingelse af, at ansøger efterfølgende betaler studieafgift, har Udlændingestyrelsen ikke kontrolleret, om studieafgiften faktisk bliver indbetalt, og om opholdsgrundlaget derfor reelt er til stede.
- Udlændingestyrelsen har først fra 1. november 2005 fået klar hjemmel til at kontrollere, om de studerende kan dokumentere, at de også efter afgørelsestidspunktet er selvforsørgende. Udlændingestyrelsen kan derfor fremover kontrollere, om ansøger fortsat er selvforsørgende, efter opholdstilladelsen er tildelt.

- For at sikre mere ensartet sagsdokumentation anbefaler Rigsrevisionen, at Udlændingestyrelsen i alle uddannelsessager så vidt muligt anvender standardskemaer, som giver en konkret vejledning i, hvilke oplysninger der skal vedlægges ansøgningen.

Kontrol af opholdsgrundlag på erhvervsområdet

- Der var på alle erhvervsager dokumentation for opholdsgrundlaget i form af jobkontrakter mv., men dokumentationen bestod af få og meget generelle oplysninger om løn- og ansættelsesvilkår for ansøger. Kontrollen af opholdsgrundlaget bygger derfor på få oplysninger.
- Udlændingestyrelsens vurderinger var ikke tilstrækkeligt oplyst i sagerne. Rigsrevisionen finder, at dette burde være sket ved et kort notat i sagen eller afkrydsning på en tjekliste, så sagsbehandlingen kan dokumenteres og kontrolleres, herunder af andre i styrelsen.

Kontrol af opholdsgrundlag og selvforsørgelse på forretningsvisumområdet

- I sager om forretningsvisa har Udlændingestyrelsen generelt haft dokumentation for opholdsgrundlaget i form af uddybende oplysninger fra de danske forretningsforbindelser om formål med besøgene. Dokumentationen for selvforsørgelse indhentes primært af de danske repræsentationer. Der er enkelte sager, hvor der ikke er klar dokumentation for opholdets formål.
- Udlændingestyrelsens vurderinger var heller ikke i sager om forretningsvisa tilstrækkeligt oplyst i sagerne. Rigsrevisionen finder, at dette burde være sket ved et kort notat i sagen eller afkrydsning på et tjekliste, så sagsbehandlingen kan dokumenteres og kontrolleres, herunder af andre i styrelsen.
- Udlændingestyrelsen anvender et standardskema til at indhente oplysninger fra den danske forretningsforbindelse, der har inviteret ansøger, i sager om forretningsvisa. Standardskemaet sikrer, at Udlændingestyrelsen modtager de fornødne oplysninger fra den danske forretningsforbindelse.

Udlændingestyrelsens it-systemer og forretningsgange understøtter ikke i tilstrækkeligt omfang en sikker sagsbehandling. Sagsbehandlingen er ikke it-understøttet, og sagsbehandlingsvejledninger, organiseringen af sagsbehandlingen samt kvaliteten i sagsbehandlingen er ikke tilfredsstillende.

Denne vurdering er baseret på:

It-understøttelse af sagsbehandlingen

- Hovedparten af sagsbehandlingen i Udlændingestyrelsen er ikke digitaliseret. Udlændingestyrelsen har dermed ikke et it-system til behandling af de omfattende sagsmængder. Departementet igangsatte efter Finansudvalgets godkendelse i oktober 2004 en digitaliseringshandlingsplan. Departementet orienterede i oktober 2005 Finansudvalget om, at projektet var forsinket. Det er Rigsrevisionens vurdering, at departementet ikke har sikret, at digitaliseringshandlingsplanens første fase har haft tilstrækkelig fremdrift, idet projektet efter 12 måneder var 9 måneder forsinket. Konsekvensen er, at digitaliseringsprojektet, der fra 2007 skulle have understøttet og effektiviseret Udlændingestyrelsens sagsbehandling, nu først kan færdiggøres i 2008.
- Departementet har oplyst, at baggrunden for forsinkelsen af digitaliseringshandlingsplanen var, at departementets digitaliseringsafdeling har været forpligtet til at påtage sig andre lovbundne opgaver, der optog 55 % af resurserne. Rigsrevisionen finder, at departementet burde have taget højde for alle de it-opgaver, som departementet havde kendskab til ved digitaliseringshandlingsplanens godkendelse.

Sagsbehandlingsvejledninger

- Udlændingestyrelsens tildeling af studie- og erhvervsopholdstilladelser bygger i stort omfang på den praksis, departementet og Udlændingestyrelsen løbende har udviklet på området. På visumområdet er sagsbehandlingen baseret på Integrationsministeriets visumpraksisnotat. Udlændingestyrelsen har ikke udarbejdet samlede sagsbehandlingsvejledninger hverken på studie-, erhvervs- eller visumområdet. Udlændingestyrelsen har oplyst, at den nu vil udarbejde samlede sagsbehandlingsvejledninger på studie- og visumområdet, som på en enkel måde understøtter sagsbehandlingen.
- Udlændingestyrelsen bør for at sikre en ensartet sagsbehandling udarbejde en oversigt over de uddannelser og kurser, der kan give adgang til en opholdstilladelse på studieområdet. Departementet har oplyst, at dette arbejde er iværksat i et tværministerielt forum.

Organisering af sagsbehandlingen

- En stor del af afgørelserne med tilsyneladende forfalskede dokumenter blev truffet i Udlændingestyrelsens Publikumsekspedition. Et stort sagsbehandlingspres i 2004 og mange forskellige typer af ansøgninger har stillet meget store krav til medarbejderne i Publikumsekspeditionen med deraf følgende risiko for både forkert vejledning af ansøgerne og forkerte afgørelser. Udlændingestyrelsen har oplyst, at der siden oktober 2005 ikke træffes afgørelser i Publikumsekspeditionen, der i dag kaldes Servicecentret.
- Udlændingestyrelsen sætter en selvkøbende mærkat, en såkaldt sticker, i ansøgers pas efter tildelingen af en opholdstilladelse eller et visum. Udlændingestyrelsen har ikke sikret fælles regler i hele styrelsen for kontrol med stickers, og styrelsen har ikke systematisk kontrolleret anvendelsen af stickers i Visumkontoret. Endvidere var Udlændingestyrelsen ikke opmærksom på det fulde omfang af sit tilsynsansvar over for de øvrige myndigheder, der udsteder stickers. Departementet har nu klarlagt, at Udlændingestyrelsen har et samlet distributions- og tilsynsansvar.

Kvalitet i sagsbehandlingen

- Hovedparten af afgørelserne om studie- og erhvervsopholdstilladelser samt visa træffes af den enkelte sagsbehandler. For at mindske risikoen for at der træffes forkerte afgørelser af den enkelte sagsbehandler, bør Udlændingestyrelsen under hensyntagen til resurseforbruget overveje en form for kvalitetssikring af afgørelserne, fx ved at foretage stikprøver af sagsbehandlingen. Udlændingestyrelsen har oplyst, at styrelsen i 2006 vil indføre yderligere kvalitetssikringsinitiativer i form af systematiske stikprøvekontroller i tilladelsessager, der alene har været behandlet af en enkelt sagsbehandler.
- Udlændingestyrelsens egne kvalitetsmålinger understøtter ikke i tilstrækkeligt omfang en sikker sagsbehandling. Bl.a. har Udlændingestyrelsens interne kvalitetsmålinger ikke vist de dokumentations- og kontrolproblemer, som Rigsrevisionen har fundet i denne beretning.
- Udlændingestyrelsen bør fremover iværksætte analyser af, hvor der er størst risiko for, at ansøgere forsøger at misbruge systemet og skaffe sig opholdstilladelse på et uretmæssigt grundlag. Departementet har oplyst, at en handlingsplan, der skal styrke kontrollen på baggrund af analyser af sådanne risici, er under udarbejdelse.
- Udlændingestyrelsen bør fremover iværksætte risikobaserede stikprøveundersøgelser af, om grundlaget for ansøgers tilladelse i opholdsperioden er bortfaldet, eller om

en person i øvrigt overholder betingelserne for at opholde sig i landet. Departementet har oplyst, at flere initiativer er igangsat, herunder udarbejdelsen af en handlingsplan med initiativer til kontrol af, om grundlaget for ansøgers tilladelse i opholdsperioden er bortfaldet.

Udlændingestyrelsen og departementet har ikke sikret en tilfredsstillende udvikling i sagsbehandlingstiderne.

Denne vurdering er baseret på:

Udviklingen i sagsbehandlingstiderne 2002-2005

- Sagsbehandlingstiderne steg væsentligt på det samlede erhvervs- og studieområde i perioden 2002-2005, så fx den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for førstegangsansøgninger steg fra 49 dage i 2002 til 79 dage i 2004.
- På visumområdet har der fra 2002 til 2004 været en tilfredsstillende udvikling i Udlændingestyrelsens sagsbehandlingstider, men i 2005 steg sagsbehandlingstiden.
- Udlændingestyrelsen har ikke nået de fastsatte mål for sagsbehandlingstider på hverken erhvervs-, studie- eller visumområdet i 2005, og der har ikke været opnået fuld målopfyldelse siden 2002 på det samlede erhvervs- og studieområde. For studie- og erhvervsområdet har departementet anført, at Udlændingestyrelsen fik tilført yderligere resurser i 2005, og at den høje gennemsnitlige sagsbehandlingstid i 2005 bl.a. skyldes, at der har været fokus på at afvikle gamle sager.
- Udlændingestyrelsen og departementet har med en handlingsplan i 2005 suppleret målene for gennemsnitlige sagsbehandlingstider med maksimale sagsbehandlingstider.

II. Baggrund, formål og afgrænsning

A. Baggrund

8. Statsrevisorerne anmodede den 27. maj 2005 Rigsrevisionen om at undersøge Udlændingestyrelsens tildeling af studieopholdstilladelser. Baggrunden for anmodningen var, at Udlændingestyrelsen havde overgivet et antal sager til politiet vedrørende tildeling af studieopholdstilladelser til kinesiske studerende. Sagerne var behandlet af 2 medarbejdere i Udlændingestyrelsen og var afgjort på grundlag af tilsyneladende forfalskede dokumenter.

9. Inden Rigsrevisionens indledende undersøgelse identificerede Udlændingestyrelsen i alt 42 sager med forfalskede dokumenter på baggrund af registreringerne af de stickers, som sættes i ansøgers pas efter tildelingen af opholdstilladelsen. Dertil kom 17 sager, som efterfølgende blev fundet med bistand fra politiet. Rigsrevisionen har på trods af en omfattende undersøgelse af 3.697 afgørelser kun identificeret yderligere 15 studieopholdstilladelser baseret på falske dokumenter.

10. Rigsrevisionen tilrettelagde den indledende undersøgelse af studieopholdstilladelser til studerende ud fra en risikovurdering. Rigsrevisionen gennemgik i første omgang sager vedrørende kinesiske studerende, der var behandlet af de 2 sigtede sagsbehandlere i perioden 1. januar 2002 - 1. maj 2005. Da Rigsrevisionen konstaterede, at størstedelen af sagerne med tilsyneladende forfalskede dokumenter var afgjort i Publikumsekspeditionen, blev undersøgelsen herefter udvidet til alle afgørelser vedrørende kinesiske studerende truffet i Publikumsekspeditionen i perioden 1. januar 2004 - 1. maj 2005. Da sagerne var kendetegnet ved kort sagsbehandlingstid, blev undersøgelsen udvidet til at omfatte alle sager med en sagsbehandlingstid på under 25 dage behandlet af alle sagsbehandlere i 2002 og 2003. For at vurdere om sagerne vedrørte andre end kinesiske studerende, gennemgik Rigsrevisionen alle studiesager med en sagsbehandlingstid på under 12 dage vedrørende andre nationaliteter behandlet af alle sagsbehandlere i perioden 1. januar 2002 - 1. maj 2005.

11. De i alt 73 sager, som vedrørte kinesiske studerende, og som indeholdt tilsyneladende forfalskede dokumenter, havde følgende karakteristika:

- Alle sager var behandlet af de 2 sigtede medarbejdere.
- Alle sager var afgjort i perioden oktober 2003 - februar 2005.
- Sagerne var i de fleste tilfælde afgjort på 1 dag.
- Alle studieoptagelsesbreve, der udgjorde opholdsgrundlaget, var kopier af tilsyneladende forfalskede originaldokumenter.

12. Hertil kom yderligere 1 sag, som vedrørte en pakistansk studerende. Denne sag blev også overgivet til politiet. Samlet var der i alt 74 sager med tilsyneladende forfalskede bilag.

13. Ud over de 15 sager med tilsyneladende forfalskede bilag, som blev overgivet til politiet, tog Rigsrevisionen 444 sager ud til yderligere kontrol. Rigsrevisionen fandt, at disse sager bl.a. var karakteriseret ved et eller flere af følgende forhold:

- Manglende eller ugyldige dokumenter.
- Selvforsørgelseskravet var dårligt dokumenteret, fx ved kopi af bankudskrifter på kinesisk.
- Manglende sagsbehandling af nye oplysninger på sagerne.
- Dokumentation for studieophold var betinget af efterfølgende betaling af studieafgift.
- Ikke korrekt brug af standardskemaer, hvor fx ansøger – og ikke uddannelsesinstitutionen – havde udfyldt skemaet.
- Manglende notater i sagerne om vurderinger og skøn foretaget under sagsbehandlingen.

I en stor del af disse sager blev den pågældende uddannelsesinstitution kontaktet af Udlændingestyrelsen, og uddannelsesinstitutionerne har i de tilfælde, hvor de er kontaktet, bekræftet, at de studerende var optaget på det angivne studie og i mange tilfælde fortsat var studieaktive. Rigsrevisionen vurderede derfor, at de 444 sager alene bar præg af usikker sagsbehandling, og de blev derfor ikke overgivet til politiet.

14. Sagen vedrørende de forfalskede dokumenter verserer pr. 9. februar 2006 hos politiet. Rigsrevisionen berører ikke de strafferetlige aspekter af sagen i denne beretning.

15. Efter den indledende undersøgelse af studerendes brug af forfalskede dokumenter igangsatte Rigsrevisionen en undersøgelse af Udlændingestyrelsens administration af stu-

die- og erhvervsopholdstilladelser samt udstedelse af forretningsvisa. Rigsrevisor afgav den 6. september 2005 et notat til statsrevisorerne om tilrettelæggelsen af denne undersøgelse. Notatet indeholdt resultaterne af den indledende undersøgelse af sagerne om de kinesiske studerende.

B. Formål og afgrænsning

16. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om kontrollen med tildeling af studie- og erhvervsopholdstilladelser samt forretningsvisa er tilstrækkelig. Undersøgelsen besvarer følgende spørgsmål:

- Har Udlændingestyrelsen sikret tilstrækkelig kontrol af opholdsgrundlag og selvforsørgelse?
- Har Udlændingestyrelsen it-systemer og forretningsgange, der i tilstrækkeligt omfang understøtter en sikker sagsbehandling?
- Har Udlændingestyrelsen og Integrationsministeriets departement sikret en tilfredsstillende udvikling i sagsbehandlingstiderne?

17. Folketingets Ombudsmand og Rigsrevisionen har i 2005 igangsat undersøgelser vedrørende Udlændingestyrelsen. Undersøgelserne er løbende koordineret ved møder, brevveksling mv. for at undgå overlapning mellem ombudsmandens og Rigsrevisionens undersøgelser.

18. Folketingets Ombudsmands undersøgelser omfatter følgende forhold:

- En inspektion af Udlændingestyrelsen gennemført i oktober 2005, hvori bl.a. indgik spørgsmål vedrørende usaglig forskelsbehandling af visse virksomheder mv. og iagttagelse af god forvaltningsskik i Udlændingestyrelsens Publikumsekspedition. Rapporten vedrørende inspektionen foreligger endnu ikke.
- Desuden har forholdene i styrelsen foranlediget, at ombudsmanden er gået ind i spørgsmålet om regler for offentligt ansattes modtagelse af gaver.

- Ombudsmanden har endvidere iværksat 2 undersøgelser vedrørende henholdsvis praksisændring på familiesammenføringsområdet og særbehandling af 300 it-eksperter. Disse undersøgelser er dog hovedsageligt rettet mod Integrationsministeriet som overordnet myndighed.

19. Rigsrevisionens undersøgelse tager udgangspunkt i statsrevisorernes ønske om at få afdækket alle forhold, der har været nævnt i den offentlige debat – både i relation til de konkrete sager om tildeling af opholdstilladelser til kinesiske studerende på baggrund af tilsyneladende forfalskede dokumenter samt den efterfølgende debat inden for områderne studie- og erhvervsopholdstilladelser samt foretningsvisa. Rigsrevisionens undersøgelse omfatter følgende forhold:

Studiesager

- Rigsrevisionen har undersøgt Udlændingestyrelsens kontrol af opholdsgrundlag og selvforsørgelse, herunder kvaliteten af studieoptagelsesbrevene, oplysninger om at studerende ikke var studieaktive og utilstrækkelig dokumentation af midler til ophold. Baggrunden var 74 konkrete sager om studieopholdstilladelser til studerende med tilsyneladende forfalskede dokumenter. Spørgsmålene behandles i kap. III, jf. pkt. 29, 31, 33 og 36.
- Rigsrevisionen har undersøgt, om Udlændingestyrelsen har sikret sig, at det er klart, hvilke uddannelser og kurser der giver adgang til ophold i landet, jf. pkt. 65. Det skyldes, at der var mistanke om, at danske uddannelsesinstitutioner og højskoler tilsyneladende spekulerede i at tiltrække betalende udenlandske studerende uden efterfølgende at sikre, at de udenlandske studerende deltog i undervisningen.
- Rigsrevisionen har undersøgt Udlændingestyrelsens kontrol af opholdsgrundlaget i au pair-sager både ved og efter tildelingen af opholdstilladelse, jf. pkt. 28. Årsagen til at undersøge dette var omtale af au pair-værtsfamilier, der angiveligt ikke havde overholdt betingelserne for aflønning, arbejdsvilkår og maksimale arbejdstider for au pair-personer.

- Rigsrevisionen har undersøgt Udlændingestyrelsens kontrol forud for tildeling af praktikantopholdstilladelser, jf. pkt. 30. Baggrunden var eksempler på landbrugspraktikanter, der tilsyneladende ikke blev aflønnet i overensstemmelse med reglerne.

Erhvervsager

- Rigsrevisionen har undersøgt Udlændingestyrelsens kontrol af opholdsgrundlaget på erhvervsområdet, samt om Udlændingestyrelsen iværksætter kontroller af, om grundlaget for ansøgers opholdstilladelse er bortfaldet, eller om en person i øvrigt overholder betingelserne for at opholde sig i landet. Anledningen til at undersøge dette var, at der blev stillet spørgsmål ved kontrollen af løn- og ansættelsesvilkår for udenlandske medarbejdere. Spørgsmålene behandles i kap. III, jf. pkt. 44ff.
- Rigsrevisionen har undersøgt Udlændingestyrelsens sagsbehandlingstider for behandling af ansøgninger på erhvervsområdet. Det skyldes, at danske virksomheder gjorde opmærksom på, at de havde oplevet problemer med at få arbejdskraft til landet på grund af lange sagsbehandlingstider, fx i relation til sæsonarbejde. Spørgsmålet behandles i kap. V, jf. pkt. 81, 83 og 87.

Sager om forretningsvisa

- Rigsrevisionen har undersøgt Udlændingestyrelsens kontrol af sager om forretningsvisa, jf. pkt. 53. Årsagen til at undersøge dette var et spørgsmål, om nogle ansøgere uretmæssigt havde opnået forretningsvisa. Spørgsmålet om eventuelle uretmæssige tilladelser er tillige behandlet i statsrevisorernes beretning nr. 15/04 om visumadministrationen på danske ambassader og generalkonsulater. Det har ikke været muligt at identificere den konkrete sag om en dansk møbelfabrikant, som statsrevisorerne har vist interesse for, hvis udenlandske forretningsforbindelse, der ikke kunne få visum til Danmark, i stedet kom ind i Schengen gennem Østrig. Sagen er derfor ikke behandlet specifikt.

20. Rigsrevisionen har ud over de ovenstående forhold undersøgt Udlændingestyrelsens forretningsgange for at afdække årsagerne til, at fx de konkrete sager om tildeling af

opholdstilladelser til kinesiske studerende på baggrund af tilsyneladende forfalskede dokumenter kunne opstå. I kap. IV findes derfor et afsnit om Udlændingestyrelsens it-understøttelse af sagsbehandlingen, sagsbehandlingsvejledninger, organiseringen af sagsbehandlingen, herunder kontrollen med brug af stickers, samt kvaliteten i sagsbehandlingen.

21. Beretningen er afgrænset til studieområdet, erhvervsområdet og dele af visumområdet, hvor der træffes afgørelser om studie- og erhvervsopholdstilladelser samt forretningsvisa. Udlændingestyrelsen anvender ca. $\frac{1}{3}$ af sine ressourcer på studie-, erhvervs- og visumområdet. Beretningen behandler udelukkende tilladelsessager truffet af Udlændingestyrelsen på de 3 områder. Det skyldes, at ansøger kan klage over sin afgørelse om afslag til departementet.

Studieområdet omfatter opholdstilladelser til studerende ved videregående uddannelser, grund- og ungdomshøjskoler samt folkehøjskoler. Til studieområdet hører endvidere opholdstilladelser til praktikanter, herunder landbrugspraktikanter, og au pair. Studieområdet udgør samlet 26 % af de meddelte førstegangsopholdstilladelser i 2005.

Erhvervsområdet omfatter bl.a. opholdstilladelser til lønarbejdere, opholdstilladelse til arbejdstagere fra de nye EU-lande og opholdstilladelse efter jobkort-ordningen. Jobkortordningen omfatter udlændinge, som arbejdsgivere ønsker at beskæftige inden for områder, hvor der er mangel på særligt kvalificeret arbejdskraft i Danmark. Erhvervsområdet udgør samlet 19 % af de meddelte førstegangsopholdstilladelser i 2005.

Visum til forretningsbesøg er en underkategori under visumområdet, og ansøgning skal ske gennem en dansk repræsentation i udlandet. Af det samlede antal visumsager afgøres ca. 70 % direkte af repræsentationen, de såkaldte bona fide-visa. De resterende 30 % forelægges for Udlændingestyrelsen til afgørelse. Undersøgelsen omfatter alene de forretningsvisa, som Udlændingestyrelsen træffer afgørelse om, idet de danske repræsentationers visumadministration er behandlet i statsrevisorernes beretning nr. 15/04 om visumadministrationen på danske ambassader og generalkonsulater. Forretningsvisa udgør samlet 9 % af de meddelte visa i Udlændingestyrelsen i 2005.

Bilag 1 og 2 viser en oversigt over det samlede antal meddelte førstegangsopholdstilladelser og visumafgørelser, som er truffet af Udlændingestyrelsen i perioden 2002-2005.

22. Rigsrevisionen har ud over 3.767 uddannelsessager gennemgået 260 sager på undersøgelsens øvrige områder. Sagerne er udtaget ved en stikprøve for at vurdere Udlændingestyrelsens sagsbehandling på områderne. Den samlede sagsgennemgang omfatter dermed knap 4.000 afgørelser, der er truffet i perioden 2002 - medio 2005. Det konkrete omfang af sagsgennemgangen er vist i bilag 3.

III. Har Udlændingestyrelsen sikret tilstrækkelig kontrol af opholdsgrundlag og selvforsørgelse?

Rigsrevisionens bemærkninger

Udlændingestyrelsen har ikke i alle tilfælde sikret tilstrækkelig kontrol af opholdsgrundlag og selvforsørgelse.

Denne vurdering er baseret på:

Kontrol af opholdsgrundlag og selvforsørgelse på studieområdet

- Udlændingestyrelsen skal kontrollere, at der foreligger den nødvendige dokumentation for opholdsgrundlag og selvforsørgelse i sagerne. Udlændingestyrelsens sager på studieområdet indeholder generelt den nødvendige dokumentation for opholdsgrundlaget i form af studieoptagelsesbreve fra uddannelsesinstitutionerne og dokumentation for selvforsørgelse i form af bankerklæringer. På uddannelsesområdet var der dog i 8 % af sagerne ingen dokumentation for selvforsørgelse, og i en periode i foråret 2005 har Udlændingestyrelsen, i forbindelse med afvikling af en sagspukkel, lempet på kravet om, at dokumentationen for opholdsgrundlag skal være gyldig på afgørelsestidspunktet. I 27 % af praktikantopholdssagerne forelå dokumentation for godkendt praktiksted, men godkendelsen udløb under opholdsperioden.
- Udlændingestyrelsen har ikke i alle tilfælde kontrolleret den foreliggende dokumentation i det nødvendige omfang, idet Udlændingestyrelsen i stor udstrækning har truffet afgørelser på grundlag af dokumenter, der er modtaget fra ansøgeren, uden at notere i sagerne, om der er foretaget kontrol af oplysningerne.

- Udlændingestyrelsen bør styrke sin kontrol af dokumentationen for opholdsgrundlaget i uddannelsessagerne. Integrationsministeriets departement har taget initiativ til at nedsætte et tværministerielt embedsmandsudvalg, der skal samarbejde om at styrke kontrollen på studieområdet.
- Udlændingestyrelsen har generelt ikke tilstrækkeligt hurtigt og løbende kontrolleret nye oplysninger i sagerne, fx om studieophør. I andre tilfælde, hvor studieopholdstilladelse er udstedt på betingelse af, at ansøger efterfølgende betaler studieafgift, har Udlændingestyrelsen ikke kontrolleret, om studieafgiften faktisk bliver indbetalt, og om opholdsgrundlaget derfor reelt er til stede.
- Udlændingestyrelsen har først fra 1. november 2005 fået klar hjemmel til at kontrollere, om de studerende kan dokumentere, at de også efter afslutningstidspunktet er selvforsørgende. Udlændingestyrelsen kan derfor fremover kontrollere, om ansøger fortsat er selvforsørgende, efter opholdstilladelsen er tildelt.
- For at sikre mere ensartet sagsdokumentation anbefaler Rigsrevisionen, at Udlændingestyrelsen i alle uddannelsessager så vidt muligt anvender standardskemaer, som giver en konkret vejledning i, hvilke oplysninger der skal vedlægges ansøgningen.

Kontrol af opholdsgrundlag på erhvervsområdet

- Der var på alle erhvervsager dokumentation for opholdsgrundlaget i form af jobkontrakter mv., men dokumentationen bestod af få og meget generelle oplysninger om løn- og ansættelsesvilkår for ansøger. Kontrollen af opholdsgrundlaget bygger derfor på få oplysninger.
- Udlændingestyrelsens vurderinger var ikke tilstrækkeligt oplyst i sagerne. Rigsrevisionen finder, at dette burde være sket ved et kort notat i sagen eller afkrydsning på en tjekliste, så sagsbehandlingen kan dokumenteres og kontrolleres, herunder af andre i styrelsen.

Kontrol af opholdsgrundlag og selvforsørgelse på forretningsvisumområdet

- I sager om forretningsvisa har Udlændingestyrelsen generelt haft dokumentation for opholdsgrundlaget i form af uddybende oplysninger fra de danske forretningsforbindelser om formål med besøgene. Dokumentationen for selvforsørgelse indhentes primært af de danske repræsentationer. Der er enkelte sager, hvor der ikke er klar dokumentation for opholdets formål.
- Udlændingestyrelsens vurderinger var heller ikke i sager om forretningsvisa tilstrækkeligt oplyst i sagerne. Rigsrevisionen finder, at dette burde være sket ved et kort no-

tat i sagen eller afkrydsning på et tjekliste, så sagsbehandlingen kan dokumenteres og kontrolleres, herunder af andre i styrelsen.

- Udlændingestyrelsen anvender et standardskema til at indhente oplysninger fra den danske forretningsforbindelse, der har inviteret ansøger, i sager om forretningsvisa. Standardskemaet sikrer, at Udlændingestyrelsen modtager de fornødne oplysninger fra den danske forretningsforbindelse.

23. Udlændingestyrelsen skal i studie- og erhvervsager og sager om forretningsvisa kontrollere, at ansøger kan dokumentere baggrunden for sit ophold, fx i form af brev om studieoptagelse, en ansættelseskontrakt eller en invitation fra en dansk forretningsforbindelse. Udlændingestyrelsen skal også kontrollere, at ansøger kan forsørge sig selv i opholdsperioden, fx i form af en bankudskrift fra ansøgers konto. Hvis ikke Udlændingestyrelsen kontrollerer dette, kan der være risiko for, at en ansøger enten indrejser eller opholder sig i Danmark på et forkert grundlag. Dette var netop problemet i de 74 sager om studieopholdstilladelse, hvor dokumentationen for opholdsgrundlag og selvforsørgelse på afgørelsestidspunktet tilsyneladende var forfalsket.

24. Det følger af almindelige forvaltningsretlige principper, at det er Udlændingestyrelsens ansvar at sikre, at de sager, som styrelsen behandler, er tilstrækkeligt oplyst, før Udlændingestyrelsen træffer en afgørelse.

25. Der er kun på få områder i udlændingeloven eller i udlændingebekendtgørelsen fastlagt direkte krav til dokumentationen for opholdsgrundlag og selvforsørgelse i sagerne samt kontrollen hermed. Udlændingestyrelsen har derfor i stort omfang fastlagt krav til dokumentation og kontrol i sin sagsbehandlingspraksis. På studieområdet skal der fx ifølge udlændingebekendtgørelsen foreligge dokumentation for, at udlændingen er optaget på en godkendt uddannelse, mens det på erhvervsområdet alene følger af praksis, at der skal foreligge en ansættelseskontrakt, et ansættelsestilbud eller en beskrivelse af ansættelsestilbuddet, hvoraf de væsentligste tilbudte løn- og ansættelsesvilkår skal fremgå. Dokumentationen i sager om visa til forretningsbesøg består typisk af dokumentation fra ansøgeren, som ifølge det Europæiske

Råds Fælles Konsulære Instrukser skal undersøges af repræsentationerne, og dokumentation fra den danske forretningsforbindelse.

I de følgende afsnit vurderer Rigsrevisionen Udlændingestyrelsens kontrol på studie-, erhvervs- og visumområdet med særlig vægt på studieområdet.

A. Kontrol af opholdsgrundlag og selvforsørgelse på studieområdet

26. Studieopholdstilladelser omfatter både opholdstilladelser til at gennemføre en uddannelse, et au pair-ophold eller et praktikophold i Danmark. Det er en forudsætning for at få opholdstilladelse på studieområdet, at der foreligger tilstrækkelig dokumentation for opholdsgrundlaget. For opholdstilladelser til uddannelse gælder endvidere, at den uddannelsessøgende skal være selvforsørgende. Dokumentationen for opholdsgrundlaget på studieområdet kan fx foreligge i form af et optagelsesbrev fra en uddannelsesinstitution, mens dokumentationen for selvforsørgelse kan foreligge i form af fx udskrift fra bankkonto. Kravene skal være opfyldt på afgørelsestidspunktet og i hele den periode, udlændingen opholder sig i landet. Udlændingestyrelsen skal kontrollere, at der foreligger den nødvendige dokumentation for opholdsgrundlag og selvforsørgelse i sagerne.

Rigsrevisionen har undersøgt, om Udlændingestyrelsens kontrol er tilstrækkelig. For at vurdere dette har Rigsrevisionen undersøgt,

- om den nødvendige dokumentation for opholdsgrundlag og selvforsørgelse foreligger i studiesager
- Udlændingestyrelsens kontrol af dokumentationen for opholdsgrundlaget i uddannelsessager
- om Udlændingestyrelsen modtager oplysninger om opholdsgrundlaget fra uddannelsesinstitutionerne
- om Udlændingestyrelsen løbende kontrollerer nye oplysninger i sagerne eller kontrollerer sager, hvor tilladelsen er betinget af yderligere dokumentation
- om Udlændingestyrelsen kontrollerer ansøgers selvforsørgelse i uddannelsessager

- om Udlændingestyrelsen anvender standarder for indhentning af oplysninger i uddannelsessager.

Nødvendig dokumentation i studiesager

27. Udlændingestyrelsens sager på studieområdet indeholder generelt den nødvendige dokumentation for opholdsgrundlag i form af studieoptagelsesbreve og dokumentation for selvforsørgelse i form af midler til studieopholdet.

Au pair-opholdstilladelser

28. Udlændingestyrelsen anvender på au pair-området et standardkontraktudkast, hvoraf au pair-personens og værtsfamiliens rettigheder og forpligtelser fremgår. Au pair-kontrakten anvendes på baggrund af artikel 6 i Europarådets overenskomst af 24. november 1969 om au pair-ansættelse. Standardkontraktudkastet skal anvendes ved alle au pair-ansøgninger og kan findes på Udlændingestyrelsens hjemmeside. Alle ansøgere anvender standardkontraktudkastet, og det er underskrevet af begge parter. Standardkontraktudkastet forelå i alle de undersøgte sager og bidrager til at sikre, at de nødvendige oplysninger om opholdsgrundlag er til stede i sagerne.

Uddannelsesopholdstilladelser

29. Det er en betingelse for at opnå uddannelsesopholdstilladelse, at ansøgeren er optaget på en uddannelsesinstitution, og at ansøger kan dokumentere at være selvforsørgende. Kun i under 1 % af uddannelsessagerne forelå der ikke dokumentation for opholdsgrundlaget på sagen. I 8 % af sagerne forelå der dog ingen dokumentation for selvforsørgelse.

Dokumentationen i sagerne skal ifølge almindelige forvaltningsretlige principper være gyldig på afgørelsestidspunktet. Dokumentationen for selvforsørgelse var i nogle tilfælde af ældre dato på afgørelsestidspunktet, så en bankgaranti fx ikke længere var gældende. Udlændingestyrelsen oplyser, at dette var begrundet i den ophobning af sager, der skete i sidste halvdel af 2004, og at det var en ledelsesmæssig beslutning, at den dokumentation, der forelå på tidspunktet for ansøgningen, var tilstrækkelig. Udlændingestyrelsen har bemærket, at Udlændingestyrelsen ikke på noget tidspunkt har fået underretning fra fx kommuner om, at de studerende reelt manglede selvforsørgelse. Efter Rigsre-

visionens opfattelse udelukker det ikke, at ansøgernes selvforsørgelse alternativt sker ved ulovlige aktiviteter, og Udlændingestyrelsen bør påse, at den studerende kan dokumentere at være selvforsørgende på afgørelsestidspunktet.

Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at der i nogle sager manglede dokumentation, eller at dokumentationen ikke var gyldig på afgørelsestidspunktet, da oplysningerne er en forudsætning for sagsbehandlerens vurdering af, om ansøger har forelagt den fornødne dokumentation for at opholde sig i landet og kan forsørge sig under opholdet.

Praktikantopholdstilladelser

30. En udlænding kan ifølge Udlændingestyrelsens praksis få opholds- og arbejdstilladelse som praktikant, hvis praktikopholdet har en naturlig tilknytning til udlændingens allerede påbegyndte eller erhvervede uddannelse i hjemlandet. For landbrugspraktikanter gælder det, at praktikstedet skal være godkendt af et særligt udvalg, der fører tilsyn med praktikstederne. Praktikpladsgodkendelsen udløb i opholdsperioden i 27 % af sagerne, og tilladelserne var derfor betinget af, at en fornyet praktikpladsgodkendelse blev fremsendt til Udlændingestyrelsen. Styrelsen oplyser, at styrelsen beklageligvis ikke har fulgt op på denne betingelse.

Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at der ikke i alle sager forelå opdateret dokumentation gældende for hele opholdsperioden for, at praktikstedet var godkendt.

Kontrol af dokumentationen i uddannelsessager

31. Udlændingestyrelsens sagsbehandling er i stor udstrækning baseret på oplysninger og dokumentation, som Udlændingestyrelsen modtager direkte fra ansøger. Fx afleverer ansøger det optagelsesbrev, vedkommende har modtaget fra en dansk uddannelsesinstitution, sammen med ansøgningen som dokumentation for opholdsgrundlaget. Udlændingestyrelsen har i stor udstrækning truffet afgørelser på baggrund af kopier af dokumenter. I $\frac{2}{3}$ af sagerne forelå kopi af et optagelsesbrev, og Udlændingestyrelsen havde kun i få tilfælde noteret i sagerne, om original dokumentation for opholdsgrundlag var forevist, eller om der var foretaget anden kontrol af oplysningerne hos uddannelsesinstitutionen. Det øger risikoen for, at afgørelserne i uddannelsessager kan være truffet på baggrund af forfalsket dokumentation

for opholdsgrundlaget. Konkret var der 74 sager, hvor studerende havde fået en opholdstilladelse på baggrund af forfalsket dokumentation for studieoptagelse. Udlændingestyrelsen er af den opfattelse, at det er i overensstemmelse med dansk forvaltningspraksis at træffe afgørelse på grundlag af kopier. Rigsrevisionen er enig i denne betragtning, men skal pointere, at Udlændingestyrelsen skal tilvejebringe et betryggende grundlag for at træffe en afgørelse. Rigsrevisionen finder, at Udlændingestyrelsen ikke i alle tilfælde kontrollerer den foreliggende dokumentation i det nødvendige omfang, idet Udlændingestyrelsen i stor udstrækning har truffet afgørelser på grundlag af dokumenter, der er modtaget fra ansøgeren, uden at notere i sagerne, om der er foretaget kontrol af oplysningerne.

Oplysninger fra uddannelsesinstitutionerne

32. Det er sjældent, at uddannelsesinstitutionerne af egen drift indberetter til Udlændingestyrelsen, når de optager en udenlandsk studerende, eller hvis de studerende efterfølgende ikke møder op ved uddannelsesstart eller af forskellige årsager ikke følger undervisningen. Det har den konsekvens, at Udlændingestyrelsen ikke kan kontrollere, om ansøger fortsat opfylder betingelserne for lovligt ophold i landet.

Udlændingestyrelsen har i nogle konkrete sager bedt uddannelsesinstitutionerne om at bekræfte oplysninger om fx studieoptagelse og studieaktivitet. Udlændingestyrelsen har imidlertid ikke bedt uddannelsesinstitutionerne om systematisk at indberette oplysninger om studieoptagelse og studieaktivitet mv. Da Udlændingestyrelsen ikke har sikret hjemmel til at kræve direkte indberetninger eller har instruktionsret over for uddannelsesinstitutionerne, der hører under Undervisningsministeriets eller Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings ressort, må Udlændingestyrelsen indtil videre basere sin sagsbehandling på frivillige indberetninger fra uddannelsesinstitutionerne.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at sagsbehandlingen vil blive væsentligt forbedret, hvis Udlændingestyrelsen i højere grad end nu benytter sig af direkte indberetninger fra uddannelsesinstitutionerne både ved tildelingen af opholdstilladelser og til brug for den efterfølgende løbende kontrol. Udlændingestyrelsen vil få større sikkerhed for, at de oplysninger, der lægges til grund for sagsbehandlingen, er korrekte, ligesom der potentielt er mulighed for at smidiggøre

og forenkle sagsbehandlingen, hvis indberetningerne kan it-baseres.

Rigsrevisionen finder, at Udlændingestyrelsen bør styrke sin kontrol af dokumentationen for opholdsgrundlaget i uddannelsessagerne. Integrationsministeriets departement har oplyst, at det har taget initiativ til at nedsætte et tværministerielt embedsmandudvalg, der skal samarbejde om at styrke kontrollen på studieområdet.

Nye oplysninger i sagerne og betingede tilladelser

33. Udlændingestyrelsen har generelt ikke været hurtig til at sagsbehandle de indberetninger, som uddannelsesinstitutionerne undertiden frivilligt sender om studieaktivitet og studieophør mv. Indberetninger har i visse tilfælde ligget i Udlændingestyrelsen i mere end ½ år uden at blive sagsbehandlet, og uden at en eventuel partshøring er iværksat. Udlændingestyrelsen har dermed ikke kontrolleret oplysninger, der kan være afgørende for, om opholdstilladelsen stadig er gældende.

34. Udlændingestyrelsen har i nogle tilfælde udstedt studieopholdstilladelser til uddannelse på baggrund af dokumentation for optagelse, der var betinget af, at ansøger efterfølgende indbetalte den fulde studieafgift. Udlændingestyrelsen oplyser, at styrelsen har vurderet, at et krav om fuld betaling af studieafgiften ikke klart fremgår af udlændingeloven eller udlændingebekendtgørelsen. Hidtil har styrelsens praksis derfor været ikke at kræve fuld betaling for at tildele en opholdstilladelse. I stedet skal styrelsen kræve dokumentation for uddannelsesinstitutionens betalingsbetingelser og dokumentation for, at ansøger har rådighed over et beløb svarende til den resterende del af studieafgiften for studieåret. Udlændingestyrelsen har ikke kontrolleret, om studieafgiften faktisk bliver indbetalt, og om opholdsgrundlaget derfor efterfølgende reelt er til stede. Den manglende kontrol efterlader en risiko for, at opholdsgrundlaget ikke er til stede i de tilfælde, hvor udlændingen ikke betaler det resterende gebyr og dermed ikke bliver endeligt optaget på studiet.

35. Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at Udlændingestyrelsen generelt ikke tilstrækkeligt hurtigt og løbende har kontrolleret nye oplysninger i sagerne, fx om studieophør. I andre tilfælde, hvor der er udstedt studieopholds-

tilladelse på betingelse af, at ansøger efterfølgende betaler studieafgift, har Udlændingestyrelsen ikke kontrolleret, om studieafgiften faktisk bliver indbetalt, og om opholdsgrundlaget derfor reelt er til stede.

Selvforsørgelse i uddannelsessager

36. I uddannelsessager skal udlændingen være selvforsørgende under hele sit ophold i Danmark. Hvis selvforsørgelsen ikke længere er til stede, er forudsætningen for opholdstilladelsen ikke overholdt, og Udlændingestyrelsen kan inddrage opholdstilladelsen.

37. Rigsrevisionen har hæftet sig ved, at Udlændingestyrelsen ikke hidtil har kontrolleret, om de studerende kan dokumentere, at de er selvforsørgende også efter afgørelsetidspunktet. Ministeriet har kendt til problemstillingen i en årrække, og departementet har oplyst, at ministeriet i 2003 indledte et samarbejde med Finansrådet om en løsning. Løsningsforslaget indeholdt en ordning, hvor udlændingen ikke selv skulle have adgang til at råde over en konto med et indestående svarende til selvforsørgelsesbeløbet, men kun kunne få kvartalsvise udbetalinger. Denne løsning blev afvist af pengeinstitutterne.

Udlændingestyrelsen har først fra 1. november 2005 fået klar hjemmel til at kontrollere, om de studerende kan dokumentere, at de også efter afgørelsetidspunktet er selvforsørgende. Ændringen i udlændingebekendtgørelsen giver Udlændingestyrelsen mulighed for løbende at opkræve dokumentation for selvforsørgelse fra ansøger. Udlændingestyrelsen kan derfor fremover kontrollere, om ansøger fortsat er selvforsørgende, efter opholdstilladelsen er tildelt.

Standarder for indhentning af oplysninger i uddannelsessager

38. Udlændingestyrelsen har ikke udarbejdet fælles standarder for indhentning af oplysninger for alle uddannelsesinstitutioner. Som en effekt af de manglende standarder har Rigsrevisionen konstateret følgende mangler:

- Optagelsesbreve fra samme uddannelsesinstitution er uensartede.

- Optagelsesbrevene mangler en entydig identifikation af den optagne student.
- Uddannelsesinstitutionen anvender ikke originalt brev-papir.
- Optagelsesbreve mangler oplysning om fx betaling af studieafgift.
- Uddannelsesinstitutionerne anvender fortrykte skemaer, hvor den optagnes navn udfyldes i hånden, hvilket indebærer, at det er let at forfalske optagelsesdokumentet.
- Opsætningen af dokumenterne indebærer, at navn eller anden identifikation af den optagne let kan ændres.
- Optagelsesbrevene er ikke altid underskrevet.

39. Udlændingestyrelsen har oplyst, at styrelsen har søgt at indgå aftale om brug af et standardskema for oplysninger med bl.a. CIRIUS, som er en styrelse under Undervisningsministeriet, der har til formål at styrke internationaliseringen af de danske uddannelser. Udlændingestyrelsen oplyser, at dette imidlertid ikke har været muligt, da institutionerne på grund af regionale forskelle og af konkurrencehensyn ikke har ønsket at indgå i et sådant samarbejde.

40. For de videregående uddannelser under Rektorkollegiet, der er en sammenslutning af danske universiteter mfl., findes et standardskema med de nødvendige oplysninger om optagelsesgrundlaget, der kan anvendes i forbindelse med ansøgning om studieopholdstilladelse. Standardskemaerne er ikke i alle tilfælde anvendt korrekt. Der var eksempler på, at de originale skemaer ikke blev anvendt, at skemaerne ikke var korrekt udfyldt, samt at den studerende selv – og ikke som aftalt uddannelsesstedet – havde udfyldt skemaerne. Det fremgår af Udlændingestyrelsens sager, at Udlændingestyrelsen efter Rigsrevisionens undersøgelse har taget problemstillingen op med en enkelt uddannelsesinstitution under Rektorkollegiet.

41. Udlændingestyrelsen har desuden oplyst, at Udlændingestyrelsen i samarbejde med sektorforskningsinstitutionerne i 2005 har udviklet et særligt skema målrettet mod disse

institutioner. Skemaet er taget i brug den 23. december 2005.

42. Som en konsekvens af at der ikke på alle områder er ensartede standarder for, hvilke oplysninger der skal være til stede i uddannelsessagerne, er sagerne ikke i alle tilfælde tilstrækkeligt oplyst, og det er ikke muligt – uden at indhente yderligere oplysninger – at gennemføre en tilstrækkelig kontrol af opholdsgrundlaget. For at sikre ensartet dokumentation finder Rigsrevisionen, at Udlændingestyrelsen så vidt muligt bør anvende standardskemaer i alle uddannelsessager, som giver en konkret vejledning i, hvilke oplysninger der skal vedlægges ansøgningen.

B. Kontrol af opholdsgrundlag på erhvervsområdet

43. Det er en forudsætning for at få opholdstilladelse på erhvervsområdet, at der foreligger tilstrækkelig dokumentation for opholdsgrundlaget i form af jobkontrakter mv. Kravene skal være opfyldt på afgørelsestidspunktet og i hele den periode, udlændingen opholder sig i landet. Erhvervsområdet omfatter bl.a. opholdstilladelser til lønarbejde, opholdstilladelse til arbejdstagere fra de nye EU-lande og opholdstilladelse efter jobkort-ordningen.

Nødvendig dokumentation

44. Der var på alle erhvervsager dokumentation for opholdsgrundlaget i form af jobkontrakter mv., men dokumentationen bestod af få og meget generelle oplysninger om løn- og ansættelsesvilkår for ansøger. Kontrollen af opholdsgrundlaget bygger derfor på få oplysninger. Det fremgår endvidere ikke af sagerne, hvilke vurderinger og skøn Udlændingestyrelsen har lagt til grund for den konkrete tilladelse. Rigsrevisionen finder, at dette burde være sket ved et kort notat i sagen eller afkrydsning på en tjekliste, så sagsbehandlingen kan dokumenteres og kontrolleres, herunder af andre i styrelsen. Notatet burde tillige indeholde oplysninger om, hvordan kontrollen var udført.

Lønarbejde

45. For sager på erhvervsområdet skal Udlændingestyrelsen kontrollere, at løn- og ansættelsesvilkår er sædvanlige efter danske forhold. I sager om lønarbejde skal der, efter

Udlændingestyrelsens praksis, være oplysninger i form af en ansættelseskontrakt, et ansættelsestilbud eller en beskrivelse af ansættelsestilbuddet, hvoraf de væsentligste tilbudte løn- og ansættelsesvilkår skal fremgå. Ansøgerne medsender typisk et brev fra arbejdsgiveren med få centrale oplysninger, men oplysningerne om ansættelsesvilkårene er sparsomme. I enkelte tilfælde er der som dokumentation alene oplyst, at ansøgers løn- og ansættelsesvilkår vil være sædvanlige for området, eller at arbejdsgiver og brancheorganisation agter at indgå en overenskomstaftale. Dette er efter Udlændingestyrelsens praksis tilstrækkelig dokumentation for at kunne udstede en tilladelse. Udlændingestyrelsen har bemærket, at oplysningsgrundlaget generelt er fuldt tilstrækkeligt til at træffe en afgørelse. Det er imidlertid Rigsrevisionens opfattelse, at kontrollen af løn- og ansættelsesvilkår bygger på få oplysninger om fx løn, arbejdstid og jobindhold. Udlændingestyrelsen bør sikre, at der enten foreligger en konkret ansættelseskontrakt, eller at ansættelsestilbuddet indeholder konkrete oplysninger om løn- og ansættelsesvilkår, før styrelsen udsteder en tilladelse.

46. Udlændingestyrelsen inddrager de regionale arbejdsmarkedsråd eller en brancheorganisation for at kontrollere, om løn- og ansættelsesvilkår er sædvanlige efter danske forhold. Udlændingestyrelsen har fastlagt retningslinjerne for høring af de enkelte sagstyper i sine praksismeddelelser på området. Hvis der er tale om ufaglært eller almindeligt faglært arbejde, kan Udlændingestyrelsen træffe afgørelse om afslag uden at foretage høring af Det Regionale Arbejdsmarkedsråd eller en brancheorganisation. I tilfælde af ansættelse på det almindelige arbejdsmarked sender Udlændingestyrelsen som udgangspunkt ansøgningen i høring i Det Regionale Arbejdsmarkedsråd for at undersøge, om der er tale om særligt kvalificeret arbejde, om der er mangel på arbejdskraft på det pågældende område, og om løn- og ansættelsesvilkår er sædvanlige efter danske forhold. Sager om ansættelse uden for det almindelige arbejdsmarked sender Udlændingestyrelsen som udgangspunkt i høring hos den relevante brancheorganisation. Ansøgninger fra visse grupper af specialister og ledende funktionærer mv. sendes ikke i høring.

Sagsbehandlingen følger som udgangspunkt Udlændingestyrelsens praksismeddelelser på området. Der forekom-

mer dog enkelte afvigelser, hvor Udlændingestyrelsen fra-viger høringspraksis, selv om kontrakterne kun indeholder sparsomme oplysninger om fx ansøgers løn- og ansættelsesforhold. Udlændingestyrelsen har oplyst, at det sker på om-råder, hvor Udlændingestyrelsen erfaringsmæssigt ved, at en konkret arbejdsgiver beskæftiger et antal udlændinge, fx i tivoli og cirkus. Udlændingestyrelsen har dog ikke i en praksisvejledning beskrevet sin praksis om at undlade hø-ring af sager om cirkusartister.

Endelig fremgår det ikke af sagerne, hvorfor der ikke er foretaget høring. Dette er en nødvendig forudsætning for at kunne vurdere, om sagen er tilstrækkeligt oplyst.

Jobkort-ordningen

47. Jobkort-ordningen omfatter udlændinge, som arbejds-givere ønsker at beskæftige inden for områder, hvor der er mangel på særligt kvalificeret arbejdskraft i Danmark. Dis-se ansøgninger er omfattet af en forenklet procedure, idet Udlændingestyrelsen ikke foretager høring af arbejdsmar-kedsrådene eller brancheorganisationerne. Udlændingestyrelsen udsender kvartalsvis lister til relevante brancheorga-nisationer, myndigheder og ministerier over løn- og ansæt-telsesvilkårene i de sager, hvor der er givet tilladelse. Li-sterne indeholder oplysninger om jobtype, uddannelsesni-veau for ansøgere samt lønniveau for den tilbudte stilling. Modtagerne har dermed mulighed for at rejse spørgsmål om grundlaget i de konkrete sager over for Udlændinge-styrelsen.

48. Udlændingestyrelsens praksis for jobkort-ordningen er, at der skal foreligge et ansættelsestilbud eller en beskrivel-se af ansættelsesforholdet fra arbejdsgiveren. Der skal væ-re oplysninger om det arbejde, der bliver tilbudt, samt de væsentligste løn- og ansættelsesvilkår. Ansøgerne medsen-der typisk et brev fra arbejdsgiveren med få centrale oplys-ninger, og oplysningerne om ansættelsesvilkårene er meget sparsomme. Det betyder, at Udlændingestyrelsen træffer af-gørelser med udgangspunkt i få og meget generelle oplys-ninger om løn- og ansættelsesvilkår, og at kontrollen af op-holdsgrundlaget efter Rigsrevisionens opfattelse bygger på for få oplysninger.

49. Efter Udlændingestyrelsens praksis skal der i jobkort-sager i nogle tilfælde foreligge dokumentation for uddannelse, så Udlændingestyrelsen kan kontrollere, om udlændingen har opnået det nødvendige uddannelsesniveau for at være omfattet af jobkort-ordningen. For læger kan uddannelsesdokumentationen erstattes af oplysninger fra Sundhedsstyrelsen om, at ansøger har en dansk autorisation. It-specialisters uddannelse skal ifølge Udlændingestyrelsens praksis ikke nødvendigvis relatere direkte til en it-uddannelse, og dokumentationen for uddannelsesniveau kan både foreligge fra it-uddannelser eller uddannelser inden for økonomi og handel mv. på bachelorniveau. For ingeniører stiller Udlændingestyrelsen, ifølge sin praksis, ikke uddannelsesmæssige krav til ansøger, idet Udlændingestyrelsen finder, at det er tilstrækkeligt, hvis ansøger tidligere har været beskæftiget som ingeniør, forudsat at der er tale om et passende lønniveau. Udlændingestyrelsens praksis for vurdering af dokumentationen af uddannelse fremgår imidlertid ikke af styrelsens praksismeddelelser eller andre vejledninger offentliggjort af ministeriet. Udlændingestyrelsen har anført, at oplysninger om uddannelse indgår i den samlede vurdering af sagen. Det indgår også i vurderingen, at en arbejdsgiver har tilbudt jobbet til den pågældende og dermed mener, at vedkommende kan løfte arbejdsopgaverne. Endvidere indgår det i vurderingen, om aflønningen er sædvanlig efter danske forhold. Rigsrevisionen har imidlertid konstateret, at Udlændingestyrelsens kontrol af dokumentationen for uddannelse i jobkort-sagerne i mange tilfælde ikke kan vurderes, da Udlændingestyrelsens vurderinger af dokumentationen ikke var tilstrækkeligt oplyst.

Lønarbejde til personer fra de nye EU-lande

50. For arbejdstilladelser til arbejdstagere fra de nye EU-lande gælder, at arbejdet skal være omfattet af en overenskomst. Under overgangsordningen, der trådte i kraft den 1. maj 2004, skal der ikke foretages høring af Det Regionale Arbejdsmarkedsråd i tilfælde, hvor der er tale om overenskomstdækket arbejde eller specialist-/forskerarbejde. Når der sker høring, omfatter den bl.a., om der er tale om sædvanlige løn- og ansættelsesvilkår. Udlændingestyrelsen behandler sagerne i et særskilt digitalt sagsbehandlingssystem, Erhvervssystemet, hvorfra der kan foretages elektroniske

opslag og høringer af relevante parter, fx SKAT, CVR-registret og de regionale arbejdsmarkedsråd.

51. Erhvervssystemet er ikke altid blevet opdateret, efter at sagsbehandler har indhentet nye væsentlige oplysninger til sagen. Men det fremgik generelt af sagerne, hvilke sagsbehandlingsskridt der var foretaget.

C. Kontrol af opholdsgrundlag og selvforsørgelse på forretningsvisumområdet

52. Det er repræsentationerne, der i første omgang behandler alle visumansøgninger. Repræsentationerne videresender en ansøgning til Udlændingestyrelsen, hvis repræsentationen skønner, at denne ikke umiddelbart kan give en tilladelse, fx når der er en immigrations- eller sikkerhedsmæssig risiko. Hvis repræsentationerne skønner, at der skal gives afslag på visum, og hvis der er forhold, som Udlændingestyrelsen er nærmere til at kontrollere, sendes ansøgningen også videre til Udlændingestyrelsen. Integrationsministeriet og Udenrigsministeriet har indgået en aftale, der indeholder regler for udstedelse af visa. Aftalen, kaldet viseringsinstruksen, oplister de konkrete tilfælde, hvor repræsentationerne skal forelægge sager for Udlændingestyrelsen.

Nødvendig dokumentation for forretningsvisum

53. I sager om forretningsvisa har Udlændingestyrelsen generelt haft dokumentation for opholdsgrundlaget i form af uddybende oplysninger fra de danske forretningsforbindelser om formål med besøgene.

54. En udlænding, der ønsker at besøge Danmark for en kortere periode i forbindelse med sit erhverv, skal have forretningsvisum, hvis vedkommende kommer fra et visumpligtigt land. Det er en forudsætning for at få forretningsvisum, at der foreligger tilstrækkelig dokumentation for opholdsgrundlaget, som minimum i form af en invitation, og dokumentation for selvforsørgelse i form af midler til opholdet. Kravet om tilstrækkelig dokumentation for opholdsgrundlaget skal være opfyldt på afgørelsestidspunktet og i hele den periode, hvor udlændingen opholder sig i landet.

En invitation fra en dansk forretningsforbindelse er i mange tilfælde tilstrækkelig dokumentation for opholds-

grundlaget på forretningsvisumområdet. Udlændingestyrelsen kan foretage yderligere kontrol ved at undersøge det konkrete forhold. Det sker ved at indhente en udtalelse fra den danske forretningsforbindelse i form af et udfyldt referenceskema om formålet med besøget og oplysninger om opholdsgrundlag og selvforsørgelse. I nogle sager skal ansøger endvidere dokumentere, at vedkommende reelt kan indgå en forretning eller handle med den danske forretningsforbindelse.

Repræsentationerne havde ikke i alle tilfælde oplyst baggrunden for, at sagen var sendt til Udlændingestyrelsen, ligesom repræsentationen ikke havde fremsendt de oprindelige oplysninger om den danske forretningsforbindelse. Udlændingestyrelsen har oplyst, at når styrelsen modtager en visumansøgning fra en repræsentation, vil styrelsen som udgangspunkt indhente et udfyldt referenceskema fra den danske forretningsforbindelse med henblik på at indhente yderligere oplysning om opholdets formål. Der forelå i nogle sager ikke et besvaret referenceskema fra den danske forretningsforbindelse med oplysning om formålet med forretningsbesøget. Der var dog i nogle sager, forinden der blev meddelt visa, indhentet telefonisk eller skriftlig bekræftelse på besøget og formålet hermed fra den danske forretningsforbindelse. Der var enkelte sager, hvor der ikke var klar dokumentation for formålet ophold, og hvor Udlændingestyrelsen ikke havde indhentet yderligere oplysninger om opholdsgrundlaget. Udlændingestyrelsen har supplerende oplyst, at styrelsen i 2005 indhentede yderligere oplysninger fra repræsentationerne i 30 % af sagerne.

Det fremgår generelt ikke af Udlændingestyrelsens sager, hvilke skøn og vurderinger Udlændingestyrelsen har lagt til grund for den konkrete afgørelse. Rigsrevisionen finder, at Udlændingestyrelsens vurderinger heller ikke i sager om forretningsvisa var tilstrækkeligt oplyst i sagerne, og at dette burde være sket ved et kort notat i sagen eller afkrydsning på et tjekliste, så sagsbehandlingen kan dokumenteres og kontrolleres, herunder af andre i styrelsen.

55. Ansøgeren skal dokumentere, at vedkommende er selvforsørgende ved at dokumentere at være i besiddelse af midler til ophold og hjemrejse. Alternativt kan den danske forretningsforbindelse garantere for ansøgers selvforsørgelse. Dokumentationen for selvforsørgelse skal foreligge, når re-

præsentationen udsteder visum, ved indrejsen i landet og skal gælde for hele den periode, udlændingen opholder sig i landet. Repræsentationerne skal sikre, at selvforsørgelseskravet er opfyldt, når de udsteder visum, mens grænsemyndighederne skal sikre, at det fortsat er opretholdt ved indrejse. Det er dermed repræsentationernes ansvar at kontrollere dokumentationen for midler til ophold og hjemrejse i alle sager, når de udsteder visum. Denne problemstilling er undersøgt i statsrevisorernes beretning nr. 15/04 om visumadministrationen på danske ambassader og generalkonsulater. Udlændingestyrelsen har supplerende oplyst, at Integrationsministeriet og styrelsen som følge af statsrevisorernes beretning nr. 15/04 vil foretage stikprøvekontroller af repræsentationernes behandling af bona fide-visumsager bl.a. med henblik på at give et generelt billede af repræsentationernes kontrol af dokumentation for midler til ophold og hjemrejse. Udlændingestyrelsen har oplyst, at arbejdet med stikprøvekontrol er forankret i Integrationsministeriets Kontrol- og Analyseenhed, og at de 2 første stikprøvekontroller er gennemført i begyndelsen af 2006 i henholdsvis Serbien-Montenegro og Ghana.

Udlændingestyrelsen kan forlænge visa, hvis ansøgningen bliver indgivet her i landet. Udlændingestyrelsen har oplyst, at denne mulighed er stærkt begrænset med en lovændring i oktober 2004. I disse sager er det Udlændingestyrelsens ansvar at kontrollere, om selvforsørgelseskravet er opfyldt. Ansøgninger om forlængelse kan indgives via Udlændingestyrelsens Servicecenter eller en politistation ved anvendelse af et standardskema, som Udlændingestyrelsen har udarbejdet. Afgørelsen træffes i Visumkontoret i Udlændingestyrelsen. Selvforsørgelsen bliver i disse tilfælde dokumenteret ved, at ansøger underskriver en tro og love-erklæring.

Standardskema til indhentning af oplysninger i sager om forretningsvisa

56. Udlændingestyrelsen anvender et standardskema til at indhente oplysninger fra den danske forretningsforbindelse, der har inviteret ansøger, i sager om forretningsvisa. Udlændingestyrelsen har løbende justeret standardskemaet, så nye krav om oplysninger til sagen er inkluderet heri. Den danske forretningsforbindelses oplysninger om ansøgers formål med besøget er dog sjældent fyldestgørende, fx angiv-

ves alene, at der er tale om et ikke nærmere specificeret forretningsbesøg. Rigsrevisionen finder, at Udlændingestyrelsen med fordel kunne give en bedre information til de danske forretningsforbindelser mv. om, hvilke krav Udlændingestyrelsen stiller, når personer fra et visumpligtigt land inviteres til Danmark. Udlændingestyrelsen har hertil oplyst, at styrelsen den 1. oktober 2005 lagde oplysninger på styrelsens hjemmeside, der navnlig henvender sig til potentielle danske forretningsforbindelser på forretningsområdet. Her kan den danske forretningsforbindelse læse nærmere om praksis, procedurer og dokumentationsbehov i sager om forretningsvisa. Udlændingestyrelsen vil endvidere indarbejde disse oplysninger i standardskemaet.

Rigsrevisionen finder, at standardskemaet sikrer, at Udlændingestyrelsen modtager de fornødne oplysninger fra den danske forretningsforbindelse, og at sagsdokumentationen bliver mere ensartet.

IV. Har Udlændingestyrelsen it-systemer og forretningsgange, der i tilstrækkeligt omfang understøtter en sikker sagsbehandling?

Rigsrevisionens bemærkninger

Udlændingestyrelsens it-systemer og forretningsgange understøtter ikke i tilstrækkeligt omfang en sikker sagsbehandling. Sagsbehandlingen er ikke it-understøttet, og sagsbehandlingsvejledninger, organiseringen af sagsbehandlingen samt kvaliteten i sagsbehandlingen er ikke tilfredsstillende.

Denne vurdering er baseret på:

It-understøttelse af sagsbehandlingen

- Hovedparten af sagsbehandlingen i Udlændingestyrelsen er ikke digitaliseret. Udlændingestyrelsen har dermed ikke et it-system til behandling af de omfattende sagsmængder. Departementet igangsatte efter Finansudvalgets godkendelse i oktober 2004 en digitaliseringshandlingsplan. Departementet orienterede i oktober 2005 Finansudvalget om, at projektet var forsinket. Det er Rigsrevisionens vurdering, at departementet ikke har sikret, at digitaliseringshandlingsplanens første fase har haft tilstrækkelig fremdrift, idet projektet efter 12 måneder var 9 måneder forsinket. Konsekvensen er, at digitaliseringsprojektet, der fra 2007 skulle have understøttet og effektiviseret Udlæn-

dingestyrelsens sagsbehandling, nu først kan færdiggøres i 2008.

- Departementet har oplyst, at baggrunden for forsinkelsen af digitaliseringshandlingsplanen var, at departementets digitaliseringsafdeling har været forpligtet til at påtage sig andre lovbundne opgaver, der optog 55 % af resurserne. Rigsrevisionen finder, at departementet burde have taget højde for alle de it-opgaver, som departementet havde kendskab til ved digitaliseringshandlingsplanens godkendelse.

Sagsbehandlingsvejledninger

- Udlændingestyrelsens tildeling af studie- og erhvervsopholdstilladelser bygger i stort omfang på den praksis, departementet og Udlændingestyrelsen løbende har udviklet på området. På visumområdet er sagsbehandlingen baseret på Integrationsministeriets visumpraksisnotat. Udlændingestyrelsen har ikke udarbejdet samlede sagsbehandlingsvejledninger hverken på studie-, erhvervs- eller visumområdet. Udlændingestyrelsen har oplyst, at den nu vil udarbejde samlede sagsbehandlingsvejledninger på studie- og visumområdet, som på en enkel måde understøtter sagsbehandlingen.
- Udlændingestyrelsen bør for at sikre en ensartet sagsbehandling udarbejde en oversigt over de uddannelser og kurser, der kan give adgang til en opholdstilladelse på studieområdet. Departementet har oplyst, at dette arbejde er iværksat i et tværministerielt forum.

Organisering af sagsbehandlingen

- En stor del af afgørelserne med tilsyneladende forfalskede dokumenter blev truffet i Udlændingestyrelsens Publikumsekspedition. Et stort sagsbehandlingspres i 2004 og mange forskellige typer af ansøgninger har stillet meget store krav til medarbejderne i Publikumsekspeditionen med deraf følgende risiko for både forkert vejledning af ansøgerne og forkerte afgørelser. Udlændingestyrelsen har oplyst, at der siden oktober 2005 ikke træffes afgørelser i Publikumsekspeditionen, der i dag kaldes Servicecentret.
- Udlændingestyrelsen sætter en selvklæbende mærkat, en såkaldt sticker, i ansøgers pas efter tildelingen af en opholdstilladelse eller et visum. Udlændingestyrelsen har ikke sikret fælles regler i hele styrelsen for kontrol med stickers, og styrelsen har ikke systematisk kontrolleret anvendelsen af stickers i Visumkontoret. Endvidere var Udlændingestyrelsen ikke opmærksom på det fulde omfang af sit tilsynsansvar over for de øvrige myndigheder, der udsteder stickers. Departementet har nu klarlagt, at Ud-

lændingestyrelsen har et samlet distributions- og tilsynsansvar.

Kvalitet i sagsbehandlingen

- Hovedparten af afgørelserne om studie- og erhvervsopholdstilladelser samt visa træffes af den enkelte sagsbehandler. For at mindske risikoen for at der træffes forkerte afgørelser af den enkelte sagsbehandler, bør Udlændingestyrelsen under hensyntagen til resurseforbruget overveje en form for kvalitetssikring af afgørelserne, fx ved at foretage stikprøver af sagsbehandlingen. Udlændingestyrelsen har oplyst, at styrelsen i 2006 vil indføre yderligere kvalitetssikringsinitiativer i form af systematiske stikprøvekontroller i tilladelsessager, der alene har været behandlet af en enkelt sagsbehandler.
- Udlændingestyrelsens egne kvalitetsmålinger understøtter ikke i tilstrækkeligt omfang en sikker sagsbehandling. Bl.a. har Udlændingestyrelsens interne kvalitetsmålinger ikke vist de dokumentations- og kontrolproblemer, som Rigsrevisionen har fundet i denne beretning.
- Udlændingestyrelsen bør fremover iværksætte analyser af, hvor der er størst risiko for, at ansøgere forsøger at misbruge systemet og skaffe sig opholdstilladelse på et uretmæssigt grundlag. Departementet har oplyst, at en handlingsplan, der skal styrke kontrollen på baggrund af analyser af sådanne risici, er under udarbejdelse.
- Udlændingestyrelsen bør fremover iværksætte risikobaserede stikprøveundersøgelser af, om grundlaget for ansøgers tilladelse i opholdsperioden er bortfaldet, eller om en person i øvrigt overholder betingelserne for at opholde sig i landet. Departementet har oplyst, at flere initiativer er igangsat, herunder udarbejdelsen af en handlingsplan med initiativer til kontrol af, om grundlaget for ansøgers tilladelse i opholdsperioden er bortfaldet.

57. Rigsrevisionens vurdering af, om Udlændingestyrelsens it-systemer og forretningsgange understøtter en sikker sagsbehandling, tager udgangspunkt i en vurdering af Udlændingestyrelsens it-understøttelse af sagsbehandlingen, sagsbehandlingsvejledninger, organisering af sagsbehandlingen samt kvalitet i sagsbehandlingen.

A. It-understøttelse af sagsbehandlingen

58. Digitalisering kan medvirke til en sikrere sagsbehandling. For at vurdere om Udlændingestyrelsens it-systemer understøtter en sikker sagsbehandling, har Rigsrevisionen

undersøgt, om Udlændingestyrelsens sagsbehandling er it-understøttet i tilstrækkeligt omfang på studie-, erhvervs- og forretningsvisumområdet.

Digitalisering af sagsbehandlingen

59. Hovedparten af sagsbehandlingen i Udlændingestyrelsen er ikke digitaliseret. Udlændingestyrelsen har dermed ikke et it-system til behandling af de omfattende sagsmængder. På studieområdet og det meste af erhvervsområdet anvender Udlændingestyrelsen Udlændingeregistret, som stammer fra 1993. Da Udlændingeregistret er et journaliseringsystem, foregår hovedparten af Udlændingestyrelsens sagsbehandling på baggrund af dokumenter, der opbevares i papirsager. Udvalgte oplysninger om sagstype, afgørelse, sagsskridt mv. indtastes efterfølgende manuelt i Udlændingeregistret med henblik på udarbejdelse af statistikker mv., og Udlændingestyrelsen anvender mange ressourcer på fejlretninger, udtræk og validering af statistikker mv. Udlændingeregistret er ikke et hensigtsmæssigt it-system for omfattende sagsmængder med mange sagsskridt.

60. Departementets digitaliseringsafdeling har ansvaret for, at ministeriets digitaliseringsplan implementeres med henblik på at effektivisere sagsbehandlingen i Udlændingestyrelsen ved etablering af elektronisk sags- og dokumenthåndtering. På baggrund af en digitaliseringsplan fik Integrationsministeriet med Akt 3 27/10 2004 en bevilling på 103,1 mio. kr. til at udarbejde en handlingsplan for udvikling og digital understøttelse af ministerområdets interne arbejds gange, eksterne kommunikation samt kundebetjening. Projektet skulle færdiggøres i 2007. Første fase af projektet skulle løbe til udgangen af 2005 og omfatte etablering af én fælles it-infrastruktur for ministerområdet samt uddannelse og modning af organisationen til digital forvaltning.

61. Hele digitaliseringsprojektet var pr. september 2005 forsinket med 9 måneder. Departementet har dermed ikke sikret, at digitaliseringshandlingsplanens første fase har haft tilstrækkelig fremdrift, idet projektet efter 12 måneder er væsentligt forsinket. Departementet har anført, at forsinkelsen blev konstateret i løbet af 1. og 2. kvartal 2005, og at departementet straks herefter iværksatte en række initiati-

ver for at indhente forsinkelsen. Da initiativerne ikke var tilstrækkelige til at indhente forsinkelsen, orienterede departementet Finansudvalget om projektstatus i oktober 2005, og Finansudvalget tog orienteringen til efterretning ved Akt 22 3/11 2005. Konsekvensen af forsinkelsen er, at digitaliseringsprojektet, der fra 2007 skulle have understøttet og effektiviseret Udlændingestyrelsens sagsbehandling, nu først kan færdiggøres i 2008.

Departementet har oplyst, at baggrunden for forsinkelsen af digitaliseringsbehandlingsplanen var, at digitaliseringsafdelingen har været forpligtet til at påtage sig andre lovbundne opgaver end de forudsatte, herunder udvikling af asylbooking og visumsystem. Disse opgaver har ifølge departementet optaget 55 % af resurserne. Rigsrevisionen finder, at departementet burde have taget højde for alle de it-opgaver, som departementet havde kendskab til ved digitaliseringsbehandlingsplanens godkendelse.

62. Udlændingestyrelsen anvender et digitalt it-system på visumområdet, og for sager vedrørende arbejdstagere fra de nye EU-lande er der indført delvis elektronisk sagsbehandling og dokumenthåndtering. På visumområdet anvendes det Interne Visum Register, der er et digitalt sagsbehandlingssystem. For sager vedrørende arbejdstagere fra de nye EU-lande anvendes Erhvervssystemet, som ligeledes er et digitalt sagsbehandlingssystem. Det Interne Visum Register og Erhvervssystemet bidrager til at understøtte sagsbehandlingen, da systemerne digitalt lagrer sagens akter og i begrænset omfang udfører automatiske kontroller.

B. Sagsbehandlingsvejledninger

63. Sagsbehandlerne skal have den fornødne instruktion for at være i stand til at vurdere forskellige forhold og risici i de enkelte sager. For at vurdere om Udlændingestyrelsens sagsbehandlingsvejledninger i tilstrækkeligt omfang understøtter sagsbehandlingen, har Rigsrevisionen vurderet, om

- der foreligger fyldestgørende sagsbehandlingsvejledninger
- der foreligger en oversigt over uddannelser og kurser, der giver adgang til ophold på studieområdet.

Generelle sagsbehandlingsvejledninger

64. Udlændingestyrelsens tildeling af studie- og erhvervsopholdstilladelser bygger i stort omfang på den praksis, departementet og Udlændingestyrelsen løbende har udviklet på området. På visumområdet er sagsbehandlingen baseret på Integrationsministeriets visumpraksisnotat.

Udlændingestyrelsen har beskrevet praksis for studie- og erhvervsager samt visumsager i såkaldte US-meddelelser. Disse fungerer som en overordnet retlig beskrivelse af et givet område med angivelse af den overordnede ramme for sagsbehandlingen, fx lovgrundlag på de enkelte sagsområder. US-meddelelserne er ofte affattet på et meget overordnet niveau og giver kun i meget begrænset omfang sagsbehandleren konkret instruktion om, hvordan de forskellige oplysninger i en sag skal vurderes med henblik på at træffe en konkret afgørelse. Udlændingestyrelsen har ikke udarbejdet samlede sagsbehandlingsvejledninger på hverken studie-, erhvervs- eller visumområdet.

Udlændingestyrelsen har oplyst, at videndelingen i kontorerne – ud over konsultation af US-meddelelser – sker i forbindelse med intern sparring i sagsbehandlergrupperne, ligesom konkrete sager forelægges ad hoc for kontorchef eller souschef. Herudover gennemføres jævnligt kontor- og sagsbehandlergruppemøder, hvor praksis drøftes. Det betyder bl.a., at en vis del af praksisudviklingen på de forskellige sagsområder fastlægges mundtligt. Efter Rigsrevisionens opfattelse er risikoen ved denne form for mundtlig praksisformidling, at ikke alle sagsbehandlere til enhver tid er opdaterede om praksis, og at den nødvendige viden ikke findes i konsolideret form.

Rigsrevisionen vurderer samlet, at Udlændingestyrelsen ikke har haft fyldestgørende sagsbehandlingsvejledninger, som på en enkel måde understøtter sagsbehandlingen. Der er i særlig grad behov for understøttelse af sagsbehandlingen, da udlændingelovgivningen kun giver meget generelle retningslinjer for afgørelserne, og sagsbehandlingen derfor i meget stort omfang bygger på den løbende praksisudvikling. Udlændingestyrelsen har på baggrund af Rigsrevisionens bemærkninger oplyst, at den nu vil udarbejde samlede sagsbehandlingsvejledninger på studie- og visumområdet, der vil supplere US-meddelelserne.

Oversigter over uddannelser mv., der giver adgang til ophold i Danmark

65. En vigtig del af sagsbehandlingen i forbindelse med udstedelsen af studieopholdstilladelser er at afgøre, om den uddannelse, ansøgeren er optaget på, giver ret til ophold i Danmark. Udlændingestyrelsen har imidlertid ikke samlede oversigter over uddannelsesinstitutioner og uddannelser eller kurser, der giver adgang til ophold på studieområdet. Det indebærer, at Udlændingestyrelsen i hver enkelt sag må vurdere, om en uddannelse giver adgang til ophold i Danmark. Udlændingestyrelsen har dels lagt Undervisningsministeriets og Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings godkendelser af uddannelsesinstitutioner til grund for vurderingen. Dels har Udlændingestyrelsen lagt de danske uddannelsesinstitutioners optagelser af de udenlandske studerende til grund, da det er uddannelsesinstitutionerne, der har kompetencen til at tage stilling til, om optagelsesbetingelserne er opfyldt. En oversigt med godkendte uddannelser og kurser ville efter Rigsrevisionens opfattelse sikre en mere ensartet sagsbehandling og en bedre vurdering af betingelserne for udenlandske studerendes adgang til Danmark.

Efter Rigsrevisionens opfattelse bør Udlændingestyrelsen udarbejde en oversigt over uddannelser og kurser, der giver adgang til ophold på studieområdet. Ved en form for godkendelsesordning af uddannelser og kurser kan det i højere grad blive sikret, at uddannelsesinstitutionernes optagelsesbetingelser afspejler kravene til udenlandske studerende i udlændingeloven. Departementet har oplyst, at det tværministerielle embedsmandudvalg med deltagelse af Skatteministeriet, Undervisningsministeriet og Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, jf. pkt. 32, også skal se på, under hvilke betingelser udenlandske studerende gives adgang til Danmark, og hvilke krav der skal stilles til de udenlandske studerende for opnåelse af opholdstilladelse, herunder spørgsmålet om en oversigt over uddannelser og kurser.

C. Organisering af sagsbehandlingen

66. For at vurdere om Udlændingestyrelsens organisering af sagsbehandlingen medvirker til en sikker sagsbehandling, har Rigsrevisionen undersøgt:

- Udlændingestyrelsens organisering af arbejdet i Publikumsekspeditionen
- Udlændingestyrelsens retningslinjer for kontrol med stickers.

Organisering af Publikumsekspeditionen

67. En stor del af afgørelserne med tilsyneladende forfalskede dokumenter blev truffet i Publikumsekspeditionen, der varetog den direkte kontakt til ansøgerne.

Publikumsekspeditionen var indtil den 1. oktober 2005 en tværgående enhed i Erhvervs- og Familiesammenføringsafdelingen uden tilknytning til et af styrelsens fagkontorer. Der har årligt været 50.000-60.000 henvendelser i Publikumsekspeditionen af meget blandet karakter, fx modtagelse af ansøgninger, besvarelse af generelle og konkrete forespørgsler samt forkyndelse af afgørelser. Medarbejderne har desuden haft kompetence til at træffe afgørelser i en række sager. Hvis en ansøger under sit fremmøde i ekspeditionen var i stand til at afgive alle nødvendige oplysninger og dokumentation til sagens afgørelse, kunne den pågældende i mindre komplicerede sager få sin afgørelse på stedet. Medarbejderne i Publikumsekspeditionen har dermed behandlet mange forskellige typer af ansøgninger, og der har været stillet meget store krav til deres viden om hele udlændingelovgivningen. Den manglende tilknytning til fagkontorerne – kombineret med stadig mere komplicerede regler på udlændingeområdet – har medført stigende risiko for, at medarbejderne i ekspeditionen ikke i fornødent omfang har været opdateret om praksis med deraf følgende risiko for både forkert vejledning af ansøgerne og forkerte afgørelser.

Udlændingestyrelsen konstaterede ved kvalitetsmålinger i 2003 og 2004 problemer i Publikumsekspeditionen. Fx var det ikke altid noteret, om ansøgere, der havde anvendt kvitteringssaldo fra hæveautomat som dokumentation for selvforsørgelse, også havde fremvist dokumentation for at være indehaver af kontoen. Der blev også fundet tilfælde, hvor der var anvendt forkerte paragrafhenvisninger i tilladelserne. Flere afgørelser bar endvidere præg af, at det gik for hurtigt på grund af et stort sagspres, og i enkelte tilfælde førte det til meningsforstyrrende formuleringer eller udeladelser i indholdet af tilladelserne. Kvalitetsmålingerne viste også,

at der i enkelte sager manglede sagsakter på sagen, fx anmodninger om dokumentation fra praktikværter.

68. Publikumsekspeditionen blev reorganiseret pr. 1. oktober 2005 og skiftede navn til Servicecentret. Medarbejderne har ikke længere kompetence til at træffe afgørelse direkte i Servicecentret. Servicecentret er endvidere ikke længere en selvstændig organisatorisk enhed, og medarbejderne vil fremover være tilknyttet de enkelte fagkontorer.

Retningslinjer for kontrol med stickers

69. Udlændingestyrelsen iværksatte i juni 2005 en revision af de gældende retningslinjer for håndtering af stickers mv. i styrelsen. De tidligere retningslinjer vedrørende optælling og registrering af forbruget af stickers mv. var ikke revideret siden 1997. De reviderede retningslinjer, der er generelle for hele styrelsen, trådte i kraft i oktober 2005. Med revisionen er den samlede lagerstyring og beholdningskontrol udvidet, og den daglige administration af stickers er tydeliggjort, ligesom der er nye retningslinjer for uanmeldt intern revision af stickerbeholdningen. Det indebærer bl.a., at der fremover skal ske en stikprøvekontrol af et fast antal stickers, som sammenholdes med sagsdokumentationen i de undersøgte tilladelsessager. Udlændingestyrelsen har oplyst, at stickerinstruksen fra 1997 har været fulgt på erhvervs- og studieområdet. Instruksen blev ved en fejl ikke fornyet i forbindelse med den generelle revision af US-meddelelserne i styrelsen i 2001.

Visumkontoret var ikke opmærksom på stickerinstruksen fra 1997, da kontoret i 2001 i forbindelse med Danmarks indtræden i Schengen-samarbejdet skulle til at anvende stickers. Siden 2001 benyttede Visumkontoret i stedet egne retningslinjer, der ikke fuldt ud var i overensstemmelse med stickerinstruksen fra 1997. Udlændingestyrelsen har oplyst, at styrelsen har gennemgået stickerregnskaberne i Visumkontoret i sommeren 2005 for så vidt angår afgørelser tilbage til 2001. Styrelsen har i den forbindelse vurderet, at der ikke er grundlag for at antage, at der er foregået uregelmæssigheder i kontoret.

Rigsrevisionen kan konstatere, at Udlændingestyrelsen ikke har sikret fælles retningslinjer i hele styrelsen for kontrol med stickers, og at styrelsen ikke løbende har kontrolleret anvendelsen af stickers i Visumkontoret. Rigsrevisio-

nen vurderer, at Udlændingestyrelsen med udgangspunkt i de nye forbedrede retningslinjer vil have et bedre grundlag for håndtering af stickers i hele styrelsen.

70. Ud over Udlændingestyrelsen er der yderligere 3 grupper af danske myndigheder, der har adgang til at udstede indrejse- og opholdsdokumenter. Disse omfatter 25 politiekredse, statsamterne og de danske repræsentationer i udlandet. Udlændingestyrelsen har indgået kontrakt med en eks-tern, privat leverandør om leveringen af stickers.

Udlændingestyrelsens tværgående kontrol med den samlede mængde af udstedte stickers har primært bestået i en kontrol af distributionen og i udarbejdelse af forretningsgange for brugen af stickers. Udlændingestyrelsen var dog ikke opmærksom på det fulde omfang af sit tilsynsansvar over for de øvrige myndigheder, der udsteder stickers. Departementet har nu klarlagt, at Udlændingestyrelsen har et samlet distributions- og tilsynsansvar, der består i at sikre, at der hos styrelsen selv og de øvrige myndigheder er betryggende retningslinjer og rutiner for håndtering af stickers samt mekanismer hos de respektive myndigheder, der sikrer, at disse efterleves.

D. Kvalitet i sagsbehandlingen

71. For at vurdere om Udlændingestyrelsens arbejde med kvalitet i sagsbehandlingen medvirker til en sikker sagsbehandling, har Rigsrevisionen undersøgt:

- Udlændingestyrelsens kvalitetssikring af afgørelserne
- Udlændingestyrelsens kvalitetsmåling
- om Udlændingestyrelsen foretager risikoundersøgelser.

Kvalitetssikring af afgørelserne

72. Hovedparten af afgørelserne om studie- og erhvervsopholdstilladelser samt visa træffes af den enkelte sagsbehandler. De enkelte sagsbehandlere i henholdsvis Studie-, Erhvervs- og Visumkontoret er placeret i sagsbehandler-team, der på forskellig vis er inddelt efter sagsfordelingslister på de pågældende områder. De enkelte sagsbehandlere kan sparre internt i sagsbehandlergrupperne, og konkrete sager forelægges ad hoc, men der foregår ikke en systematisk kvalitetssikring af afgørelserne. Det fremgår end-

videre ikke nødvendigvis af den enkelte sag, at den har været forelagt andre.

Sagsfordelingen i Erhvervskontoret foregår p.t. efter endetallet i udlændingenummeret, så sagsbehandlerne får lige mange sager samtidig med, at sagerne fordeles tilfældigt. Fordelingen har i princippet den fordel, at sagsbehandleren ikke selv kan påvirke, hvilke sager denne skal behandle. Det er dog stadig muligt at bytte sager. I Studiekontoret fordeles sagerne efter sagsbehandlerens specialisering i uddannelsesinstitutioner mv. Denne fordeling giver mulighed for øget specialisering, men sikrer i mindre grad mod, at den enkelte medarbejder kan påvirke, hvilke sager denne skal behandle.

Rigsrevisionen finder, at der ligger en risiko i, at den enkelte sagsbehandler har mulighed for på egen hånd at træffe en afgørelse, uden at der er foretaget kvalitetssikring af afgørelsen. Sagen om de kinesiske studerende viser, at manglende efterkontrol af afgørelser truffet af en enkelt sagsbehandler øger risikoen for, at der træffes afgørelser på et forkert grundlag. For at mindske risikoen for, at der træffes forkerte afgørelser af den enkelte sagsbehandler, bør Udlændingestyrelsen under hensyntagen til resurseforbruget overveje en form for kvalitetssikring af afgørelserne, fx ved at foretage stikprøver af sagsbehandlingen. Udlændingestyrelsen har oplyst, at styrelsen i 2006 vil indføre yderligere kvalitetssikringsinitiativer i form af systematiske stikprøvekontroller i tilladelsessager, der alene har været behandlet af den enkelte sagsbehandler.

Kvalitetsmåling

73. Udlændingestyrelsen bør løbende måle kvaliteten i sagsbehandlingen på alle relevante områder for at vurdere, om sagsbehandlingen følger reglerne på området. Rigsrevisionen har derfor undersøgt, om Udlændingestyrelsens kvalitetsmålinger er dækkende.

74. Udlændingestyrelsen har gennemført interne kvalitetsmålinger på asyl- og opholdsområdet siden 1996. Målingerne omfatter den enkelte afgørelses substans, dvs. overensstemmelse med udlændingelovens regler og styrelsens praksis, overholdelse af formelle regler, fx partshøring, og informationsformidling, herunder sproglig udformning af afgø-

relsen. Resultaterne af kvalitetsmålingerne bruges i vurderingen af målopfyldelsen i de årlige resultatkontrakter.

75. Rigsrevisor har den 24. oktober 2003 afgivet et notat til statsrevisorerne om Udlændingestyrelsens kvalitet af sagsbehandlingen. Notatet lå i forlængelse af statsrevisorernes beretning nr. 9/02 om Udlændingestyrelsens opgavevaretagelse på asyl- og opholdsområdet. Notatet konkluderede, at resultaterne af kvalitetsmålingerne i 2002 viste, at kvaliteten af sagsbehandlingen i Udlændingestyrelsen i overvejende grad var tilfredsstillende.

76. I 2004 indgik erhvervs- og studieområdet som et samlet område i kvalitetsmålingerne, mens visumområdet var udskilt som et selvstændigt område. I målingerne af erhvervsområdet indgik både studie- og erhvervsager som en samlet kategori, dvs. at studieområdet ikke indgik selvstændigt i kvalitetsmålingerne. I alt vurderede Udlændingestyrelsen ca. 730 sager, heraf ca. 90 sager på erhvervsområdet, der også dækkede studiesager, og 100 sager på visumområdet. Det fremgik ikke, hvor mange forretningsvisa der var omfattet af kvalitetsmålingerne.

Udlændingestyrelsens kvalitetsmålinger i 2004 viste, at kvaliteten lå tæt på 100 % for visa, mens de tilsvarende målinger for det samlede erhvervsområde lå noget lavere med 92 % for førstegangsansøgninger og 91 % for forlængelser. Udlændingestyrelsen vurderede selv, at kvalitetstal under 94 % ikke var tilfredsstillende, og fandt samtidig, at der generelt ikke kan stilles krav om kvalitetstal over 96 %. Rigsrevisionen kan konstatere, at Udlændingestyrelsens kvalitetsmålinger for 2004 viste, at der ikke var fuld målopfyldelse på erhvervsområdet inkl. studieområdet, mens visumområdet opnåede fuld målopfyldelse.

Udlændingestyrelsen har bemærket, at den lavere kvalitet i erhvervs- og studiesagerne efter styrelsens opfattelse først og fremmest skyldes det meget store sagspres, som medarbejderne på disse områder har været udsat for i de seneste år.

På grundlag af kvalitetsmålingen i 2004 konkluderede Udlændingestyrelsen, at den helt overvejende del af afgørelserne var materielt korrekte. Rigsrevisionen har dog i den sammenhæng noteret sig, at Udlændingestyrelsen har oplyst, at kvalitetsmålingen havde omfattet en af de sager, som

senere blev overgivet til politiet med formodning om et tilfælde af forfalsket dokumentation. Udlændingestyrelsen har tilføjet, at ikke alle de forfalskede dokumenter umiddelbart fremtrådte som forfalskede.

Kvalitetsmålingerne har efter Rigsrevisionens opfattelse primært været udformet med henblik på at afdække overholdelse af juridiske og formelle regler, mens der i mindre grad har været fokus på at afdække kvalitetsproblemer med dokumentationen, og om sagsbehandler har haft de fornødne værktøjer og rammer for at udføre en sikker sagsbehandling. Bl.a. har kvalitetsmålingerne ikke vist de dokumentations- og kontrolproblemer, som Rigsrevisionen har fundet i denne beretning. Udlændingestyrelsens egne kvalitetsmålinger understøtter dermed ikke i tilstrækkeligt omfang en sikker sagsbehandling.

Risikoundersøgelser

77. Med henblik på at tilrettelægge og følge op på kvaliteten af sagsbehandlingen er det vigtigt, at Udlændingestyrelsen foretager en vurdering af, hvor der er størst risiko for, at ansøgerne forsøger at misbruge systemet og skaffe sig opholdstilladelse på uretmæssigt grundlag, eller for at ansøger misbruger sin opholdstilladelse, efter den er udstedt.

78. Udlændingestyrelsen har på studie- og erhvervsområdet kun i begrænset omfang foretaget vurderinger af, hvor der er størst risiko for, at ansøgerne forsøger at misbruge systemet og dermed skaffe sig opholdstilladelse på uretmæssigt grundlag. På studie- og erhvervsområdet foretager styrelsen fx ikke samlede vurderinger af risikoen for misbrug ved fx forfalskning af dokumenter. Det er styrelsens praksis på studieområdet, at verifikation af dokumenter fra ansøgerens hjemland som udgangspunkt kun skal foretages, såfremt der er konkret grundlag for at antage, at de fremlagte dokumenter er forfalskede, eller såfremt der er konkrete omstændigheder, der taler for, at dokumenterne er udstedt på et uretmæssigt grundlag. Styrelsen har dog over for lande, hvor der foreligger konkrete oplysninger om, at der foregår systematisk snyd med udstedelse af bankdokumenter fra landets banker, stillet særlige krav til dokumentationen for de udenlandske studerendes selvforsørgelse i forbindelse med en ansøgning om studieophold. Det fremgår ofte af sagerne, at repræsentationerne bemærker, at de ikke

kan garantere for ægtheden af ansøgers dokumenter. Hertil oplyser Udlændingestyrelsen, at repræsentationerne ofte indsætter disse standardbemærkninger, fordi det er alment kendt, at sådanne papirer let kan købes i visse lande. Imidlertid samler Udlændingestyrelsen ikke systematisk risikovurderinger af bestemte lande eller ansøgergrupper i relation til risikoen for, at fx bankdokumenter eller uddannelsespapirer bliver forfalsket.

På visumområdet er risikoanalysen en del af lovgrundlaget, der inddeler visumansøgere i grupper, alt efter hvilket land de kommer fra. Udlændingestyrelsen oplyser, at der i slutningen af 2004 blev etableret et særligt Mødeforum om Visumpraksis under ledelse af Udlændingestyrelsen og med deltagelse af departementet, Rigspolitiet, Udenrigsministeriet og grænsepolitikredse. En central del af forummets arbejde relaterer sig til spørgsmål om imødegåelse af visummisbrug, fx ved analyser af, hvor der er størst risiko for, at ansøgerne misbruger systemet til at skaffe sig adgang til Schengen-området på et uretmæssigt grundlag. På baggrund af drøftelserne kan parterne iværksætte initiativer for at modvirke misbrug af visumsystemet. Mødeforum om Visumpraksis indrapporterer til Integrationsministeriet med henblik på overvejelser om justering af visumpraksis.

Rigsrevisionen finder, at Mødeforum om Visumpraksis er et hensigtsmæssigt initiativ, og at Udlændingestyrelsen bør iværksætte analyser af, hvor der er størst risiko for, at ansøgerne forsøger at misbruge systemet og skaffe sig opholdstilladelse på et uretmæssigt grundlag, også på styrelsens øvrige sagsområder. Analyserne kunne fx omfatte studier af særlige risici, af sagsområder i vækst, af risici på sagsområder med øget tilgang af ansøgninger fra et særligt geografisk område eller af risici i relation til kvaliteten af dokumentationen. Samtidig kunne analyserne inddrage erfaringer fra andre lande i Schengen-området. Departementet har oplyst, at en handlingsplan er under udarbejdelse. Handlingsplanen skal styrke Udlændingestyrelsens kvalitetskontrol på baggrund af analyser af sådanne risici.

79. Udlændingestyrelsen har på studie- og erhvervsområdet kun i begrænset omfang løbende foretaget stikprøver af, om ansøger misligholder sin opholdstilladelse, efter at den er udstedt. Udlændingestyrelsen begrænser sig næsten ude-

lukkende til at følge op ved konkrete mistanker om svig eller misligholdelse.

Et eksempel på en undersøgelse af, om betingelserne for de udstedte opholdstilladelser blev overholdt, var Udlændingestyrelsens samarbejde med politiet om en stikprøvekontrol i efteråret 2005 af au pair-familiers angivelse af oplysninger om arbejdstid, aflønning mv. Kontrollen var ifølge Udlændingestyrelsen baseret på oplysninger om, at familier i et bestemt område ikke overholdt betingelserne for au pair-opholdstilladelserne. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at sådanne kontroller, baseret på en analyse af mulige risici, er hensigtsmæssige med henblik på at sikre, at opholdstilladelser ikke misbruges systematisk.

Med den nye hjemmel i udlændingebekendtgørelsen, jf. pkt. 36, skal Udlændingestyrelsen fremover løbende foretage kontrol af, om ansøger reelt er selvforsørgende i hele opholdsperioden ved at indkalde dokumentation fra ansøger efter udstedelsen af opholdstilladelsen. Andre forhold undersøges ikke, fx ved stikprøvevis indhentelse af oplysninger fra skattemyndighederne om ansøgers indkomst med henblik på at vurdere, om ansøger arbejder ulovligt.

Udlændingestyrelsen bør fremover styrke kontrollen med tildelte opholdstilladelser ved at iværksætte risikobaserede stikprøveundersøgelser af, om grundlaget for ansøgers tilladelse i opholdsperioden er bortfaldet, eller om en person i øvrigt overholder betingelserne for at opholde sig i landet. Stikprøverne kunne fx foretages ved at undersøge, om de studerende er studieaktive, og om der sker misbrug af arbejds-, praktikant- eller au pair-tilladelser i forbindelse med arbejdstid, arbejdsindhold mv. Departementet har oplyst, at ovennævnte handlingsplan, jf. pkt. 78, også vil indeholde initiativer til kontrol af, om grundlaget for ansøgers tilladelse i opholdsperioden er bortfaldet. Hertil kommer, at departementet i efteråret 2005, jf. pkt. 32, har iværksat et tværministerielt samarbejde med ministre på uddannelsesområdet og på skatteområdet om fx direkte indberetninger fra uddannelsesinstitutionerne, udarbejdelse af oversigter over godkendte uddannelsesinstitutioner samt tiltag, der kan sikre, at der skrives ind over for udenlandske studerende, der arbejder mere end det tilladte.

V. Har Udlændingestyrelsen og Integrationsministeriets departement sikret en tilfredsstillende udvikling i sagsbehandlingstiderne?

Rigsrevisionens bemærkninger

Udlændingestyrelsen og departementet har ikke sikret en tilfredsstillende udvikling i sagsbehandlingstiderne.

Denne vurdering er baseret på:

Udviklingen i sagsbehandlingstiderne 2002-2005

- Sagsbehandlingstiderne steg væsentligt på det samlede erhvervs- og studieområde i perioden 2002-2005, så fx den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for førstegangsansøgninger steg fra 49 dage i 2002 til 79 dage i 2004.
- På visumområdet har der fra 2002 til 2004 været en tilfredsstillende udvikling i Udlændingestyrelsens sagsbehandlingstider, men i 2005 steg sagsbehandlingstiden.
- Udlændingestyrelsen har ikke nået de fastsatte mål for sagsbehandlingstider på hverken erhvervs-, studie- eller visumområdet i 2005, og der har ikke været opnået fuld målopfyldelse siden 2002 på det samlede erhvervs- og studieområde. For studie- og erhvervsområdet har departementet anført, at Udlændingestyrelsen fik tilført yderligere resurser i 2005, og at den høje gennemsnitlige sagsbehandlingstid i 2005 bl.a. skyldes, at der har været fokus på at afvikle gamle sager.
- Udlændingestyrelsen og departementet har med en handlingsplan i 2005 suppleret målene for gennemsnitlige sagsbehandlingstider med maksimale sagsbehandlingstider.

A. Udviklingen i sagsbehandlingstiderne 2002-2005

80. For at vurdere om Udlændingestyrelsen har sikret en tilfredsstillende udvikling i sagsbehandlingstiderne, har Rigsrevisionen undersøgt:

- sagsbehandlingstiderne på erhvervs- og studieområdet
- sagsbehandlingstiden på visumområdet
- Udlændingestyrelsens målopfyldelse for gennemsnitlige sagsbehandlingstider
- Udlændingestyrelsens mål for maksimale sagsbehandlingstider.

Sagsbehandlingstiderne på erhvervs- og studieområdet

81. Sagsbehandlingstiderne på det samlede erhvervs- og studieområde er steget væsentligt i perioden 2002-2005. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for førstegangsansøgninger steg fra 49 dage i 2002 til 79 dage i 2004, hvilket svarer til en stigning på 61 % i perioden. For forlængelser steg sagsbehandlingstiden fra 42 dage i 2002 til 78 dage i 2004, svarende til en stigning på 86 %.

Der har siden 2002 været en stigende tilgang af førstegangsansøgninger om studie- og erhvervsopholdstilladelser. For forlængelser på erhvervs- og studieområdet har der været en stigning i perioden 2002-2003, hvorefter tilgangen har stabiliseret sig. I samme periode er antallet af verserende sager steget, da afgangene ikke er fulgt med tilgangen.

Udlændingestyrelsen har oplyst, at styrelsen i 2004 igangsatte initiativer for at nedbringe antallet af verserende sager og optimere sagsbehandlingen på erhvervs- og studieområdet, men arbejdet er ifølge styrelsen blevet forsinket af implementeringen af overgangsordningen for arbejdstagere fra de nye østeuropæiske EU-lande. Sagsbehandlingstiderne er endnu ikke nedbragt væsentligt. Styrelsen har oplyst, at foreløbige tal viser, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid på det samlede studie- og erhvervsområde i 2. halvår af 2005 var på 64 dage mod 81 dage i 1. halvår af 2005, svarende til et samlet resultat på 72 dage for 2005.

Sagsbehandlingstiden på visumområdet

82. På visumområdet har der fra 2002 til 2004 været en tilfredsstillende udvikling i Udlændingestyrelsens sagsbehandlingstider. Sagsbehandlingstiderne steg dog i 2005.

Antallet af verserende sager på visumområdet var relativt stabilt fra 2002 til 2004. Fra 2004 har repræsentationerne forelagt et stigende antal sager for Udlændingestyrelsen. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for visumsager var lavest i 2004 med 29 dage. Antallet af verserende sager og sagsbehandlingstiden er imidlertid steget væsentligt i 2005 til 44 dage. Udlændingestyrelsen oplyser, at årsagen til stigningen i antallet af verserende sager og sagsbehandlingstiden er en større tilgang af sager i 2005 end forudsat samt ændret lovgivning i slutningen af 2004.

Målopfylde for gennemsnitlige sagsbehandlingstider

83. Udlændingestyrelsens mål for sagsbehandlingstid fremgår af de årlige resultatkontrakter med departementet. Målene er defineret som gennemsnitlige sagsbehandlingstider opgjort i antal dage målt fra ansøgningstidspunkt til afgørelses- eller afgangstidspunkt. **Tabel 1** viser mål, resultater og målopfyldelsesgrader for den gennemsnitlige sagsbehandlingstid fra 2002 til 2005.

Tabel 1. Mål, resultater og målopfyldelsesgrader for gennemsnitlig sagsbehandlingstid 2002-2005

| | Erhverv | | Visa | |
|---|-------------------------|--------------------------|-------------------------|--------------------------|
| | Førstegangs-ansøgninger | Forlængelses-ansøgninger | Førstegangs-ansøgninger | Forlængelses-ansøgninger |
| | ---- Dage ---- | | | |
| Mål 2002 | 60 | 45 | 35 | - |
| Resultat 2002 | 49 | 42 | 35 | - |
| Målopfylde 2002..... | 118 % | 107 % | 100 % | - |
| Mål 2003 | 50 | 45 | 35 | - |
| Resultat 2003 | 58 | 59 | 38 | - |
| Målopfylde 2003..... | 84 % | 69 % | 91 % | - |
| Mål 2004 | 60 | 60 | 35 | - |
| Resultat 2004 | 79 | 78 | 29 | 18 |
| Målopfylde 2004..... | 68 % | 70 % | 117 % | - |
| Mål 2005 | 60 | 60 | 28 | - |
| Forventet resultat 2005 ¹⁾ | 72 | 79 | 44 | 23 |
| Målopfylde 2005..... | 80 % | 68 % | 43 % | - |
| ¹⁾ Forventet resultat 2005 er opgjort af Udlændingestyrelsen pr. 16. januar 2006. Udlændingestyrelsen har oplyst, at Udlændingestyrelsens kommende årsrapport for 2005 vil indeholde endelige tal, som kan afvige marginalt fra de her anførte. Note: Mål og resultater er fra Udlændingestyrelsens årsrapporter 2002-2005. Rigsrevisionen har beregnet målopfyldelsen. | | | | |

84. Tabel 1 viser, at der ikke siden 2002 har været fuld målopfylde på erhvervsområdet, som dækker det samlede erhvervs- og studieområde. I 2003-2004 lå målopfyldelsen mellem 68 % som det laveste og 84 % som det højeste på det samlede erhvervs- og studieområde. På visumområdet er målene opfyldt i 2002 og overopfyldt i 2004, mens der ikke var fuld målopfylde i 2003. For både erhvervs-, studie- og visumområdet viser Udlændingestyrelsens forventede resultater for 2005, at Udlændingestyrelsen ikke har nået resultatkontraktens mål for den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i 2005. På det samlede erhvervs- og studie-

område ligger Udlændingestyrelsens forventede resultater for målopfyldelse på 80 % for førstegangsansøgninger og på 68 % for forlængelsesansøgninger. For førstegangsansøgninger på visumområdet er det forventede resultat 43 %. For forlængelsesansøgninger på visumområdet har Udlændingestyrelsen ikke fastsat mål i resultatkontrakten.

Udlændingestyrelsen har ikke nået de fastsatte mål for sagsbehandlingstider på hverken erhvervs-, studie- eller visumområdet i 2005, og der ikke har været opnået fuld målopfyldelse siden 2002 på det samlede erhvervs- og studieområde. Departementet har anført, at der ved indgåelse af resultatkontrakterne mellem departementet og Udlændingestyrelsen, herunder opstilling af konkrete resultatmål for bl.a. produktion og sagsbehandlingstid, har været betydeligt fokus på at sikre en balanceret, realistisk og ambitiøs målfastsættelse.

85. Stigningen i tilgangen af erhvervs- og studiesager har siden 2003 været væsentligt større end forudsat i resultatkontrakterne, hvilket har medført et stigende antal verserende sager med deraf følgende stigende sagsbehandlingstider. Departementet har anført, at der år for år er fastsat højere mål for sagsproduktionen i de årlige kontrakter med henblik på at nedbringe antallet af verserende sager og dermed sagsbehandlingstiden, svarende til en opjustering af målet med 50 % fra 2003 til 2005. I april 2005 iværksatte departementet en handlingsplan på erhvervs- og studieområdet, og Udlændingestyrelsen blev tilført 1,1 mio. kr. i lønsum til sagsbehandlingen på området, bl.a. med henblik på en nedbringelse af antallet af verserende sager. Trods de øgede produktionsmål er det som en følge af den fortsat stigende sagstilgang dog først lykkedes i 2005 at nedbringe antallet af verserende sager på erhvervs- og studieområdet. For erhvervs- og studieområdet har departementet anført, at den høje gennemsnitlige sagsbehandlingstid i 2005 bl.a. skyldes, at der har været fokus på at afvikle gamle sager.

Departementet har løbende været orienteret om udviklingen i sagsbehandlingstiderne. Ud over årsrapporter udarbejder Udlændingestyrelsen månedligt ledelsesinformation til koncernledelsens møder, hvor ledelsen i departementet og Udlændingestyrelsen deltager. Den månedlige ledelsesinformation på koncernniveau suppleres endvidere af fle-

re årlige rapporter til departementet om status for resultatkontraktens mål.

86. På visumområdet var tilgangen af sager i 2005 ca. 2.500 større end forudsat i resultatkontrakten for 2005, og produktionen var ca. 1.800 større end forudsat i resultatkontrakten. For visumområdet har Udlændingestyrelsen oplyst, at der i 2005 er overflyttet resurser fra andre dele af styrelsen til Visumkontoret med henblik på at nedbringe sagsbehandlingstiden. Rigsrevisionen har noteret sig, at Udlændingestyrelsen følger op på de stigende sagsbehandlingstider på visumområdet, umiddelbart efter at styrelsen har konstateret stigende sagsbehandlingstider.

Mål for maksimal sagsbehandlingstid

87. Handlingsplanen på studie- og erhvervsområdet fra april 2005, jf. pkt. 85, blev udarbejdet i samarbejde mellem Udlændingestyrelsen og departementet og indeholdt nye mål for behandlingen af sager på erhvervs- og studieområdet. Handlingsplanen indførte mål for maksimal sagsbehandlingstid for en række sager fra august 2005. Målene og målopfyldelsesgraden i 2005 er vist i **tabel 2**.

Tabel 2. Mål for sagsbehandlingstid i handlingsplan og målopfyldelsesgrad 2005

| | Handlingsplanens mål for maksimal sagsbehandlingstid 2005 | Andel sager behandlet inden for maksimal sagsbehandlingstid ¹⁾ |
|--|---|---|
| | Dage | % |
| Erhvervsager: | | |
| Jobkort..... | 30 | 95 |
| EU – uden høring..... | 30 | 84 |
| EU – med høring..... | 60 | 81 |
| Øvrige..... | 60 | 92 |
| Studiesager: | | |
| Praktikanter | 60 | 92 |
| Studerende..... | 60 | 87 |
| Forskere | 45 | 83 |
| Au pair..... | 60 | 89 |
| Gennemsnitlig målopfyldelse | - | 87 |
| ¹⁾ Andel sager behandlet inden for maksimal sagsbehandlingstid er opgjort af Udlændingestyrelsen pr. 13. februar 2006 og dækker sager afgjort fra august til december 2005. | | |
| Note: Afrundingen i tabellen kan medføre, at tallene ikke summerer til totaler. | | |

88. Tabel 2 viser handlingsplanens mål, som er trådt i kraft for førstegangsansøgninger indgivet efter 1. august 2005 inden for en række undergrupper af erhvervs- og studiesager, samt andelen af sager, der er behandlet inden for målene for maksimal sagsbehandlingstid. Målopfyldelsen for handlingsplanens undergrupper spænder fra 81 % for EU-sager med høring til 95 % for jobkort-sager. Det er ikke overraskende, at målopfyldelsen er bedre for jobkort-sager, da høringen i EU-sagerne rummer en tidsfaktor, som Udlændingestyrelsen ikke nødvendigvis kan kontrollere. Jobkort-sagerne, hvor der stilles få, enkle krav, bør have en mere smidig og relativt kortere sagsbehandlingstid. I alt 87 % af sagerne opfyldte målene for maksimal sagsbehandlingstid i perioden august-december 2005, mens målene i de resterende 13 % af sagerne ikke blev opfyldt. Udlændingestyrelsen har oplyst, at styrelsen forventer at opnå en højere målopfyldelse for 2006.

89. Udlændingestyrelsens handlingsplan med mål for maksimale sagsbehandlingstider omfatter ikke alle sager. Handlingsplanen omfatter kun en del af studie- og erhvervsagerne og omfatter alene sager, hvor alle oplysninger er til stede fra begyndelsen, og hvor særlige kontrollensyn ikke gør sig gældende. Dermed er mere komplicerede sager ikke omfattet. Udlændingestyrelsen har oplyst, at gruppen af komplicerede sager i 2005 udgjorde ca. 10 %, der derfor ikke var omfattet af handlingsplanens mål for maksimal sagsbehandlingstid.

90. Udlændingestyrelsen og departementet har med handlingsplanen suppleret målene for gennemsnitlige sagsbehandlingstider i resultatkontrakten med maksimale sagsbehandlingstider. Handlingsplanens mål for maksimale sagsbehandlingstider er ikke indarbejdet i Udlændingestyrelsens resultatkontrakt, men fungerer som servicedeclarationer over for ansøgerne.

De gennemsnitlige sagsbehandlingstider i resultatkontrakten kan dække over store udsving i sagsbehandlingstiden for de enkelte sager og giver dermed ikke ansøger præcis vejledning om den sagsbehandlingstid, som den pågældende kan forvente. Det er derfor relevant at opstille mål for maksimale sagsbehandlingstider med henblik på at give ansøger en mulighed for at vurdere, hvornår ansøgning-

gen senest skal indgives for at undgå, at ansøgers ophold i Danmark hindres unødigt.

Rigsrevisionen, den 15. marts 2006

Henrik Otbo

/Bjørn Olsen

Bilag 1

Oversigt over meddelte førstegangsopholdstilladelser 2002-2005

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 ¹⁾ | Andel 2005 |
|---|-------------------|--------|--------|--------------------|---------------|
| | ----- Antal ----- | | | Antal | % |
| Studieområdet: | | | | | |
| Uddannelse..... | 5.317 | 6.212 | 6.332 | 6.959 | 18 |
| Au pair | 1.156 | 1.233 | 1.500 | 1.471 | 4 |
| Praktikanter..... | 1.837 | 1.417 | 1.537 | 1.917 | 5 |
| Studieområdet i alt | 8.310 | 8.862 | 9.369 | 10.347 | 26 |
| Erhvervsområdet: | | | | | |
| Lønarbejde og selvstændigt erhverv | 1.166 | 1.663 | 1.469 | 1.517 | 4 |
| Lønarbejde til personer fra de nye EU-lande | - | - | 2.097 | 4.917 | 12 |
| Jobkort-ordning/specialister mv..... | 805 | 661 | 734 | 941 | 2 |
| Erhvervsområdet i alt | 1.971 | 2.324 | 4.300 | 7.375 | 19 |
| Øvrige studier og erhverv i alt ²⁾ | 4.821 | 6.534 | 7.104 | 8.038 | 20 |
| Meddelte opholdstilladelser på studie- og erhvervsområdet mv. i alt..... | 15.102 | 17.720 | 20.773 | 25.760 | 65 |
| Asyl, familiesammenføring og EU/EØS- opholdsbeviser..... | 18.261 | 13.713 | 13.328 | 13.969 | 35 |
| Meddelte opholdstilladelser i alt | 33.363 | 31.433 | 34.101 | 39.729 | 100 |
| ¹⁾ Bemærk, at tallene for 2005 er foreløbige. Tallene er opgjort af Udlændingestyrelsen pr. 16. januar 2006. | | | | | |
| ²⁾ Øvrige omfatter bl.a. humanitært arbejde, erhverv og uddannelse på Færøerne og Grønland, missionærer, familiemæssig tilknytning, adoption mv. | | | | | |
| Note: Afrundingen i tabellen kan medføre, at tallene ikke summerer til totaler. | | | | | |
| Kilde: Udlændingestyrelsen, "Tal og Fakta på udlændingeområdet 2004", s. 2. Tallene tager udgangspunkt i Udlændingestyrelsens egne opgørelser over førstegangsansøgninger om ophold i Danmark og giver ikke et samlet billede af alle de afgørelser, der træffes på udlændingeområdet. Fx er afgørelser om forlængelse af opholdstilladelser ikke omfattet. Visumafgørelser fremgår af bilag 3. | | | | | |

Bilag 2

Oversigt over visumafgørelser truffet af Udlændingestyrelsen 2002-2005

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 ¹⁾ | Andel 2005 |
|---|-------------------|--------|--------|--------------------|---------------|
| | ----- Antal ----- | | | Antal | % |
| Afslag på visum i alt..... | 9.182 | 7.871 | 8.413 | 6.135 | 31 |
| Visumtilladelser i alt..... | 14.084 | 11.829 | 12.713 | 13.361 | 69 |
| - heraf visumtilladelser til forretningsbesøg ¹⁾ ... | 1.266 | 1.129 | 1.723 | 1.789 | 9 |
| Visumafgørelser i alt..... | 23.266 | 19.700 | 21.126 | 19.496 | 100 |

¹⁾ Bemærk, at tallene for 2005 er foreløbige. Tallene er opgjort af Udlændingestyrelsen pr. 16. januar 2006.
Note: Afrundingen i tabellen kan medføre, at tallene ikke summerer til totaler.
Kilde: Udlændingestyrelsen, "Tal og Fakta på udlændingeområdet 2004", s. 35, samt Udlændingestyrelsens egne opgørelser.

Bilag 3**Oversigt over Rigsrevisionens sagsgennemgange fordelt på studie-, erhvervs- og visumområdet**

| | Antal sager i alt |
|---|-------------------|
| Studieområdet: | |
| Uddannelse..... | 3.697 |
| Au pair | 32 |
| Praktikant..... | 33 |
| Studieområdet i alt..... | 3.762 |
| Erhvervsområdet: | |
| Lønarbejde og selvstændigt erhverv | 34 |
| Lønarbejde til personer fra de nye EU-lande | 50 |
| Jobkort-ordningen | 9 |
| Erhvervsområdet i alt..... | 93 |
| Visumområdet: | |
| Forretningsvisa | 76 |
| Visumområdet i alt | 76 |
| Sager, der ikke kan placeres af registreringsmæssige årsager..... | 26 |
| I alt..... | 3.957 |