

Den 3. april 2002 afgav jeg min endelige rapport om min inspektion den 15. juni 2001 af Udlændingestyrelsen.

I rapporten bad jeg Udlændingestyrelsen om nærmere underretning mv. vedrørende forskellige forhold. Jeg bad om at disse underretninger blev sendt til mig gennem Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration for at ministeriet kunne få lejlighed til at kommentere det som styrelsen måtte anføre.

Jeg modtog på den baggrund en udtalelse af 11. juli 2002 fra Udlændingestyrelsen og en udtalelse af 4. september 2002 fra Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration der oplyste at Udlændingestyrelsens redegørelse ikke gav ministeriet anledning til bemærkninger.

Jeg afgav herefter den 27. november 2002 min opfølgingsrapport (nr. 1) om inspektionen. I opfølgingsrapporten bad jeg ligeledes om at de underretninger mv. som jeg havde bedt om, blev sendt til mig gennem Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration således at ministeriet fik lejlighed til at kommentere det som styrelsen måtte anføre.

Jeg har i den anledning modtaget Udlændingestyrelsens udtalelse af 15. februar 2003. Ministeriet har den 20. marts 2003 oplyst at styrelsens supplerende redegørelse ikke giver ministeriet anledning til bemærkninger.

Jeg skal herefter meddele følgende:

Ad pkt. 3. Bygningsmæssige forhold

I min opfølgingsrapport (nr. 1) tog jeg Udlændingestyrelsens oplysninger om styrelsens flytteprojekt til efterretning, herunder at styrelsen ”inden for de økonomiske og fremtidige bygningsmæssige rammer [vil] arbejde målrettet for en forbedring af de publikumsrelevante lokaler, herunder tage hensyn til, at der ved indretningen i tilstrækkeligt omfang sikres diskretion samt tilvejebringes tilstrækkelige faciliteter for handicappede.”

Jeg noterede mig i den forbindelse at styrelsen, når de bygningsmæssige rammer og muligheder kendes, vil vende tilbage med nærmere orientering om handicapindretning og varetagelse af diskretionshensyn.

Udlændingestyrelsen har i sin udtalelse af 15. februar 2003 oplyst følgende:

”Styrelsen kan hertil på nuværende tidspunkt oplyse, at der netop er indgået lejekontrakt – med forbehold af Finansudvalgets godkendelse – om nyt samlet domicil for styrelsen.

Hvis Finansudvalget godkender lejekontrakten – behandling forventes at ske i løbet af kort tid – vil endelige planer for indretningen af de publikumsrelevante områder formentlig kunne foreligge i løbet af foråret 2003. Styrelsen vil orientere ombudsmanden, når de endelige planer foreligger.”

Jeg beder fortsat styrelsen om en orientering når de endelige flytteplaner foreligger.

Ad pkt. 3.1.3. Fremmøde/ventetid

Udlændingestyrelsen havde i udtalelse af 11. juli 2002 oplyst at der kun under helt ekstraordinære forhold vil kunne opstå situationer som vil kunne medføre at ventetiden i publikumsekspeditionen kunne nå op på 3 timer. Med hensyn til merbelastningen som følge af an-

søgninger fra udenlandske børn om udstedelse af bevis for opholdstilladelse havde Udlændingestyrelsen oplyst at styrelsen blandt andet havde indgået aftaler med en række politikredse om at ansøgninger herom kunne indgives til politiet.

I min opfølgingsrapport (nr. 1) bad jeg på den baggrund Udlændingestyrelsen om at oplyse hvilke andre initiativer (udover de nævnte aftaler med en række politikredse) der var iværksat for at undgå en lignende situation som i forsommeren 2001. Jeg bad endvidere styrelsen om at redegøre for effekten af disse initiativer.

Udlændingestyrelsen har i sin udtalelse oplyst følgende:

”De yderligere initiativer, der er iværksat, består for det første i, at ordningen med hensyn til politikredsenes udstedelse af bevis for opholdstilladelse til udenlandske børn født her i landet (sticker H) nu er udvidet til alle landets politikredse, bortset fra kredsene i det storkøbenhavnske område. Ordningen omfatter i øvrigt fra årsskiftet 2002/2003 tillige ansøgninger om forlængelse af opholdstilladelser.

For det andet forberedte Udlændingestyrelsen i 2002 på baggrund af erfaringerne fra forsommeren 2001 i god tid før spidsbelastningsperioden i juni og juli måned et beredskab blandt andet bestående af studentermedhjælpere og vikarer særligt med henblik på ekspedition af ansøgninger fra udenlandske børn om udstedelse af bevis for opholdstilladelse.

Den samlede effekt af initiativerne var blandt andet, at der var langt færre henvendelser i Publikumsekspeditionen i juni/juli 2002 (9.853) end i juni/juli 2001 (13.564). Dette – sammenholdt med et bedre forberedt beredskab – medførte, at ventetiden for publikum var væsentlig kortere i spidsbelastningsperioden i 2002 end i 2001. Skønsmæssigt antages det, at ventetiden samlet set i ekspeditionslokalet og venterummet på 1. sal kun helt undtagelsesvist har oversteget 2 timer, og at den gennemsnitlige samlede ventetid i spidsbelastningsperioden var 1-1½ time.”

På det foreliggende grundlag foretager jeg ikke mere vedrørende spørgsmålet.

Ad pkt. 4.2. Krav om personligt fremmøde

Jeg bad i opfølgingsrapporten (nr. 1) Udlændingestyrelsen om at oplyse hvilke reale hensyn ud over hensynet til sikker identifikation af ansøgeren der efter styrelsens opfattelse taler afgørende for et krav om personligt fremmøde (i styrelsen) i modsætning til behandling af en ansøgning på skriftligt grundlag, herunder ved brug af ”tro og love erklæringer”. Jeg bad i denne forbindelse desuden styrelsen om nærmere at redegøre for baggrunden for at ansøgeren også i tilfælde hvor politiet i forbindelse med modtagelse af en ansøgning bl.a. havde kontrolleret ansøgerens identitet – som jeg forstod det – efterfølgende må møde personligt i Udlændingestyrelsen for at få udstedt opholdstilladelse/forlængelse. Jeg bad endvidere styrelsen om at oplyse hvor ofte det forekommer at styrelsen bliver opmærksom på tilfælde hvor en ansøger angiver en urigtig identitet som grundlag for en tilladelse.

Udlændingestyrelsen har i sin udtalelse oplyst følgende:

”Indledningsvis bemærkes, at det ikke – som antaget af ombudsmanden – er alle udlændinge, der skal rette henvendelse til Publikumsekspeditionen i forbindelse med behandling af en sag i styrelsen. Dette gælder som udgangspunkt kun ansøgere fra det storkøbenhavnske område.

Kravet om personligt fremmøde for så vidt angår udlændinge bosat i provinsen vil som udgangspunkt kunne opfyldes lokalt i politikredsene ved indgivelse af ansøgning. Der stilles normalt ikke krav om efterfølgende personligt fremmøde i Udlændingestyrelsen for at få udstedt opholdstilladelse/forlængelse. De økonomiske og/eller tidsmæssige ulemper for ansøgere ved krav om personligt fremmøde skønnes derfor at være begrænsede – navnlig set i forhold til de tidsmæssige fordele for brugeren, som opnås ved, at de fleste oplysninger samt dokumentation til brug for sagen som udgangspunkt nemmere kan tilvejebringes i forbindelse med en personlig ekspedition.

Udlændingestyrelsen kan, som eksempler på de omtalte ’reale hensyn’ – udover hensynet til sikker identifikation – som taler afgørende for personligt fremmøde, nævne følgende:

- Hensynet til hurtig ekspedition af ansøgningerne. Det personlige fremmøde gør det nemt at afklare tvivlsspørgsmål, herunder i forbindelse med mangelfuld udfyldelse af ansøgningskemaer.
- hensynet til umiddelbar vejledning om regler og praksis, og

- hensynet til styrelsens medarbejders mulighed for at afdække og undersøge mulige tilfælde af tvangsægteskaber, pro forma-ægteskaber, ophævelse af samliv, urigtig angivelse af alder m.v. I den forbindelse kan det være afgørende, at medarbejderen får et umiddelbart og personligt indtryk af ansøgeren og evt. referencen. Dette hensyn kan undertiden i øvrigt føre til, at en ansøger eller en reference indkaldes til et interview i styrelsen eller – eksempelvis på baggrund af observationer og bemærkninger fra politiet eller en dansk repræsentation i udlandet – hos politiet for ansøgere, der er bosat uden for det storkøbenhavnske område, eller på en repræsentation for så vidt angår ansøgere, der søger fra udlandet.

For så vidt angår spørgsmålet om antallet af eksempler på angivelse af urigtige oplysninger om identitet, kan det oplyses, at Udlændingestyrelsen ikke fører særskilt opgørelse over disse tilfælde, men at der er tale om et ret begrænset antal.

Det bemærkes, at kravet om personligt fremmøde formentlig har begrænset antallet af angivelser af oplysninger om urigtig identitet.”

På det foreliggende grundlag foretager jeg ikke i forbindelse med inspektionen mere vedrørende det generelle spørgsmål om krav om personligt fremmøde. Jeg har herved særligt lagt vægt på styrelsens oplysninger om at det som udgangspunkt kun er ansøgere fra det storkøbenhavnske område der skal rette personlig henvendelse til Udlændingestyrelsens publikums-ekspedition i forbindelse med behandling af en sag i styrelsen, og at kravet om personligt fremmøde for så vidt angår udlændinge bosat i provinsen, som udgangspunkt vil kunne opfyldes lokalt i politikredsene ved indgivelse af ansøgning uden krav om efterfølgende personligt fremmøde i Udlændingestyrelsen.

For god ordens skyld bemærker jeg at det ikke hermed er udelukket at jeg i konkrete tilfælde, f.eks. i forbindelse med min behandling af en klagesag, vil tage stilling til om eventuelle krav om personligt fremmøde er berettigede.

Ad pkt. 4.6. Telefonbetjening

Jeg bad i opfølgingsrapporten (nr. 1) Udlændingestyrelsen om en række nærmere oplysninger vedrørende styrelsens praksis for viderestilling af opkald fra styrelsens telefonservice-

centre ("telefon-øer") til de pågældende sagsbehandlere og vedrørende sikring af overholdelse af notatpligten i offentlighedslovens § 6. Jeg bad endvidere styrelsen genoverveje den beskrevne praksis hvorefter styrelsen kun i særligt hastende tilfælde imødekommer telefoniske anmodninger fra brugerne om at blive ringet op af sagsbehandleren, således at udgangspunktet er at brugerne henvises til at skrive til sagsbehandleren – herunder også vedrørende ønske om at blive ringet op.

Udlændingestyrelsen har i sin udtalelse oplyst følgende:

"Det er udgangspunktet for alle 'telefon-øer', at brugerne ikke bliver stillet videre til en bestemt sagsbehandler.

I særligt hastende tilfælde skal telefonopkaldet imidlertid stilles videre til sagsbehandleren, eller der skal tages hånd om henvendelsen på anden vis, eksempelvis ved at medarbejderen på 'telefon-øen' viderebringer henvendelsen til sagsbehandleren pr. e-post. Særligt hastende tilfælde kan blandt andet foreligge ved nødvendige rejser og besøg i hjemlandet, ved sygdom eller dødsfald i familien eller – i visumsager – ved ændring i tidsplaner i forbindelse med forretningsbesøg.

Udover de særligt hastende tilfælde sker der endvidere – på baggrund af en konkret vurdering foretaget af medarbejderen på 'telefon-øen' – viderestilling, når der skønnes at være behov herfor, eksempelvis hvis indholdet af et brev fra styrelsen mest hensigtsmæssigt kan forklæres af den sagsbehandler, der er ansvarlig for behandlingen af den pågældende sag.

Målinger foretaget af Udlændingestyrelsen viser, at 'telefon-øen' i familiesammenføringskontorerne gennemsnitligt besvarer ca. 1.575 opkald pr. uge. Herudover besvarer 'telefon-øen' i visumkontoret ca. 1.000 opkald pr. uge, mens 'telefon-øen' i erhvervskontoret skønsmæssigt besvarer ca. 5-600 opkald pr. uge.

Udlændingestyrelsen har ikke foretaget opgørelser over, i hvor mange tilfælde brugere er blevet viderestillet til den konkrete sagsbehandler, eller hvor ofte styrelsen har foretaget opfølgning på henvendelsen til 'telefon-øen'.

Medarbejderne på 'telefon-øerne' er mundtligt instrueret om ovenstående retningslinier.

Der er herudover i forbindelse med indførelse af 'telefon-øen' for familiesammenføringskontorerne udarbejdet en vejledning af 23. april 2002 til besvarelse af telefoniske henvendelser – en vejledning, der blandt andet indeholder retningslinier for modtagelse af og viderelevering af beskeder. Der vedlægges en kopi af vejledningen.

Såfremt en medarbejder på en af 'telefon-øerne' modtager faktuelle oplysninger af betydning for sagens afgørelse, noteres disse på et notatark, der videresendes til den konkrete sagsbehandler, eller oplysningerne anføres i en e-post til sagsbehandleren. Notatpligten og pligten til journalisering af notatet indskræpes blandt andet ved de jævnlige drøftelser med medarbejderne om 'telefon-øernes' arbejde.

Udlændingestyrelsen gennemførte i slutningen af 2002 en evaluering af 'telefon-øen' i familiesammenføringskontorerne. Evalueringen viste, at der stort set ikke længere er problemer med at komme igennem til styrelsens telefoner. Evalueringen viste imidlertid også, at der modtages klager over, at man som udgangspunkt ikke kan komme til at tale med en bestemt sagsbehandler.

Udlændingestyrelsen har på den baggrund generelt vurderet sin praksis for viderestilling af telefoniske henvendelser. Det er herefter besluttet i en vis udstrækning af ændre praksis, således at det i videre omfang end hidtil er muligt for brugeren at komme i kontakt med en bestemt sagsbehandler. Der vil derfor snarest blive udarbejdet nye retningslinier for telefonbetjeningen. Udlændingestyrelsen vil dog i denne forbindelse også lade hensynet til, at medarbejderne kan få flere uforstyrrede perioder til sagsbehandling med henblik på at nedbringe den gennemsnitlige sagsbehandlingstid, indgå i overvejelserne med en vis vægt. Det er således Udlændingestyrelsens opfattelse, at en nedbringelse af sagsbehandlingstiden vil være en væsentlig serviceforbedring, der utvivlsomt vil have den effekt, at antallet af telefoniske henvendelser vil blive reduceret.

De nye retningslinier vil – når de foreligger – blive sendt til ombudsmanden.”

Jeg har noteret mig Udlændingestyrelsens oplysning om at styrelsen snarest vil udarbejde nye retningslinjer for telefonbetjeningen der vil indebære at det i videre omfang end hidtil bliver muligt for brugeren at komme i kontakt med en bestemt sagsbehandler. Styrelsen har oplyst at de nye retningslinjer vil blive sendt til mig. Min videre behandling af det generelle spørgsmål om viderestilling af telefoniske henvendelser til de pågældende sagsbehandlere afventer på den baggrund de kommende retningslinjer.

Jeg skal dog fortsat henviser til det som jeg anførte allerede i min første opfølgingsrapport hvorefter det efter min opfattelse som et minimum må kunne kræves at brugeren på baggrund af en telefonisk anmodning herom bliver ringet op af en sagsbehandler der kan drøfte og besvare spørgsmål vedrørende den konkrete sag.

For så vidt angår spørgsmålet om sikring af overholdelse af notatpligten i offentlighedslovens § 6, har styrelsen henvist til at medarbejderne på de forskellige "telefon-øer" noterer de fak-

tuelle oplysninger af betydning for en sag afgørelse på et notatark eller i en e-post som sendes til den konkrete sagsbehandler. Som anført i min opfølgingsrapport (nr. 1) kan det imidlertid efter min umiddelbare opfattelse være vanskeligt for personalet på ”telefon-øerne” overhovedet at vurdere hvorvidt en oplysning som en bruger giver i telefonen, vedrører faktiske oplysninger af betydning for afgørelsen af den konkrete sag som medarbejderen ved telefonen ikke kender. Jeg går ud fra at dette synspunkt ligeledes vil indgå ved styrelsens overvejelser om forbedring af brugernes mulighed for at komme til at tale med den sagsbehandler der er ansvarlig for behandlingen af den pågældende sag.

5. Opfølgning

Jeg beder om at styrelsen sender de underretninger mv. som jeg har bedt om, jf. pkt. 3 og pkt. 4.6., tilbage gennem Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration således at ministeriet får lejlighed til at kommentere det som styrelsen anfører.

6. Underretning

Denne opfølgingsrapport sendes til Udlændingestyrelsen, Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration og Folketingets Retsudvalg.

Inspektionschef

Jens Møller