



**FOLKETINGET
STATSREVISORERNE**



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

**November 2023
– 3/2023**

**Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorerne
bemærkninger**

Sagsforløb i familie- sammenføringssager

3/2023

Beretning om

sagsforløb i familie-sammenføringsager

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2023

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Udlændinge- og integrationsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i januar 2024.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2022, som afgives i februar 2024.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala	
Positiv kritik	• finder det meget/særdeles positivt • finder det positivt • finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med • påpeger/understreger/henstiller/forventer • beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/indskærper • påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	• påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på

**Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:**

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

ISSN 2245-3008
ISBN online 978-87-7434-824-5

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om sagsforløb i familiesammenføringsager

Borgere, der har dansk opholdstilladelse, kan søge om at blive familiesammenført med samlever/ægtefælle, børn eller andre familiemedlemmer, hvis ansøgerne lever op til en række krav, jf. udlændingeloven. Udlændinge- og Integrationsministeriet er ansvarlig for familiesammenføringsager. Udlændingestyrelsen står for sagsbehandlingen af ansøgninger om familiesammenføring, mens Udlændingenævnet bl.a. behandler klager fra ansøgere over Udlændingestyrelsens afgørelse.

Statsrevisorerne vurderer, at der er potentiale for at effektivisere Udlændinge- og Integrationsministeriets sagsforløb i familiesammenføringsager til gavn for ansøgerne. Hovedparten af sagsbehandlingstiden i Udlændingestyrelsen (ca. 80 %) og i Udlændingenævnet (ca. 95 %) er således inaktiv intern liggetid, hvor sagerne venter på at blive behandlet. Det er ikke tilfredsstillende.

Statsrevisorerne finder det ikke tilfredsstillende, at Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet i mange tilfælde ikke giver ansøgerne en realistisk orientering inden for rimelig tid om forventet sagsbehandlingstid.

Statsrevisorerne har hæftet sig ved disse undersøgelsesresultater:

- Rigsrevisionen anbefaler, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i højere grad analyserer sine arbejdsprocesser med henblik på at reducere liggetiden.
- Udlændingestyrelsens gennemsnitlige sagsbehandlingstid er faldet fra 9,9 måneder i 2016 til 5,8 måneder i 2022. I 2022 udgjorde den interne liggetid 4,7 måneder ud af sagsbehandlingstiden på 5,8 måneder.

Statsrevisorerne

6. november 2023

Mette Abildgaard
Leif Lahn Jensen
Mikkel Irminger Sarbo
Serdal Benli
Lars Christian Lilleholt
Monika Rubin

- Udlændingenævnets gennemsnitlige sagsbehandlingstid er steget fra 6,8 måneder i 2016 til 18 måneder i 2022. I 2022 udgjorde den interne liggetid 17,2 måneder ud af sagsbehandlingstiden på 18 måneder.
- 18 % af de ansøgninger, der var afgjort i Udlændingestyrelsen i perioden 2016-2022, blev påklaget til Udlændingenævnet. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for de ansøgere, der fik genoptaget deres sag i Udlændingestyrelsen, var 24,1 måned.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	3
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning	6
 2. Håndtering af sagsbehandlingstiden for familiesammenføringssager	9
2.1. Udlændinge- og Integrationsministeriets sagsbehandlingstider	9
2.2. Orientering af ansøgerne om forventet sagsbehandlingstid	19
 Bilag 1. Metodisk tilgang	25
Bilag 2. Begivenheder og centrale ændringer på familiesammenføringsområdet	39

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionens mandat til at gennemføre undersøgelsen følger af § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 14. Udlændinge- og Integrationsministeriet.

I undersøgelsesperioden januar 2016 - december 2022 har der været følgende ministre:

Inger Støjberg: 28. juni 2015 - 27. juni 2019
Mattias Tesfaye: 27. juni 2019 - 2. maj 2022
Kaare Dybvad Bek: 2. maj 2022 -

Ministeriet har skiftet ressort og navn i undersøgelsesperioden, men er benævnt Udlændinge- og Integrationsministeriet i beretningen.

Beretningen har i udkast været forelagt Udlændinge- og Integrationsministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om sagsbehandlingstider og orientering af borgerne i sager om familiesammenføring, dvs. sager, hvor en udlænding søger om at blive familiesammenført med en dansk statsborger eller en herboende person med gyldig opholdstilladelse.

2. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om familiesammenføringssagerne har en sagsbehandlingstid, som står i et rimeligt forhold til det tidsforbrug, der medgår til at behandle sagerne, dvs. den aktive sagsbehandlingstid. Desuden er formålet at undersøge, om myndighederne orienterer ansøgerne om den forventede sagsbehandlingstid og om eventuelle forlængelser af sagsbehandlingstiden.

3. Det er Udlændinge- og Integrationsministeriet, som har det overordnede ansvar for familiesammenføringsområdet. Udlændingestyrelsen behandler bl.a. sager om familiesammenføring, og Udlændingenævnet er bl.a. klageinstans for ansøgere, som ønsker at klage over Udlændingestyrelsens afgørelse af deres sag.

4. Der er ikke fastsat tidsfrister for behandlingen af familiesammenføringssager i udlændingeloven. Det fremgår af Ombudsmandens myndighedsguide, at *"det følger imidlertid af god forvaltningsskik, at sager i den offentlige forvaltning skal behandles inden for rimelig tid og ikke må trække unødigt ud"*. Udlændingestyrelsen havde i sin mål- og resultatplan for 2022 en målsætning om, at 90 % af sagerne skulle afgøres inden for en maksimal sagsbehandlingstid på 7 måneder, mens Udlændingenævnet oplyste en forventet sagsbehandlingstid på gennemsnitlig 14 måneder.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har oplyst, at sagsbehandlingstiden bør vurderes i lyset af, at lovgivningen på familiesammenføringsområdet er kompleks og er ændret flere gange i undersøgelsesperioden, og at udviklingen på udlændingeområdet er meget uforudsigelig. Fx har krigen i Ukraine påvirket sagsbehandlingstiden på familiesammenføringsområdet.

Det fremgår også af Ombudsmandens myndighedsguide, at myndighederne hurtigt skal orientere ansøgerne om, hvornår de kan forvente, at deres sag er afgjort. Hvis det står klart for myndighederne, at de ikke kan overholde den oplyste sagsbehandlingstid, skal de kontakte ansøgeren og angive en ny forventet sagsbehandlingstid.

5. Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i september 2022.

Udlændingenævnet

Udlændingenævnet er et uafhængigt organ under Udlændinge- og Integrationsministeriet, som bl.a. behandler klager over afgørelser på størstedelen af udlændingeområdet, herunder afgørelser i familiesammenføringssager, der er truffet i Udlændingestyrelsen. Udlændingenævnet består af en række nævnsmedlemmer og et sekretariat. Nævnsmedlemmerne består af dommere, advokater og embedsmænd. Sekretariatet skal indhente alle relevante oplysninger i klagesagerne, foretage de juridiske vurderinger og udarbejde udkast til afgørelser, så sagerne er klar til at blive behandlet af nævnsmedlemmerne.



Hovedkonklusion

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Udlændinge- og Integrationsministeriets håndtering af sagsbehandlingsforløbet i familiesammenføringsager ikke er tilfredsstillende. Det skyldes en kombination af lange sagsforløb set i forhold til den aktive sagsbehandlingstid og for sen orientering af nogle ansøgere.

Sagsbehandlingstiden står ikke i et rimeligt forhold til sagernes aktive sagsbehandlingstid og udviklingen i sagsmængden på området

Undersøgelsen viser, at hovedparten af sagsbehandlingstiden for familiesammenføringsager er intern liggetid, hvor sagerne venter på at blive behandlet. For sager, der er afsluttet i 2022, var ca. 80 % af sagsbehandlingstiden i Udlændingestyrelsen intern liggetid. Da sagsbehandlingstiden i 2022 udgjorde 5,8 måneder, svarer det til, at sagen lå stille i 4,7 måneder. I Udlændingenævnet var ca. 95 % af sagsbehandlingstiden intern liggetid. Da sagsbehandlingstiden i Udlændingenævnet udgjorde 18 måneder, svarer det til, at sagen lå stille i 17,2 måneder. Rigsrevisionen er enig med Udlændinge- og Integrationsministeriet i, at der vil være en vis liggetid, hvis resurseudnyttelsen skal være effektiv. Rigsrevisionen finder dog, at ministeriet i højere grad bør analysere sine arbejdsprocesser med henblik på at reducere liggetiden.

Det samlede sagsforløb for ansøgere, hvor ansøgningen skal genoptages i Udlændingestyrelsen efter klagesagsbehandling i Udlændingenævnet, varede i gennemsnit 24,1 måned.

Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet har ofte ikke orienteret ansøgerne om en forventet sagsbehandlingstid, der er realistisk, og har ikke i alle tilfælde orienteret ansøgerne i tide om en forventet og en eventuel forlænget sagsbehandlingstid

Undersøgelsen viser, at Udlændingestyrelsen orienterer ansøgerne om den maksimale sagsbehandlingstid, og at Udlændingenævnet orienterer om den gennemsnitlige sagsbehandlingstid. Rigsrevisionens analyse viser, at de oplyste forventede sagsbehandlingstider ikke afspejler, at der er stor variation i, hvor lang tid det tager at behandle forskellige typer af sager på familiesammenføringsområdet. Dermed får mange ansøgere ikke orientering om en forventet sagsbehandlingstid, der er realistisk.

Rigsrevisionens analyse viser desuden, at orienteringen ikke i alle tilfælde lever op til fristerne i Ombudsmandens myndighedsguide. Ifølge myndighedsguiden bør ansøgere orienteres om den forventede sagsbehandlingstid inden for 1 måned efter modtagelse af ansøgningen, men i perioden 2019-2022 skete det senere i 21 % af sagerne i Udlændingestyrelsen og i 6 % af sagerne i Udlændingenævnet. Hertil kommer, at Udlændingenævnet i perioden 2019-2022 i over 85 % af sagerne først orienterer ansøgeren om en forlænget sagsbehandlingstid, efter den oplyste forventede sagsbehandlingstid er overskredet. Udlændingestyrelsen har forbedret sin praksis, men i 2022 var der fortsat 27 % af ansøgerne, som modtog en orientering om en forlænget sagsbehandlingstid, efter den oplyste forventede sagsbehandlingstid var overskredet.

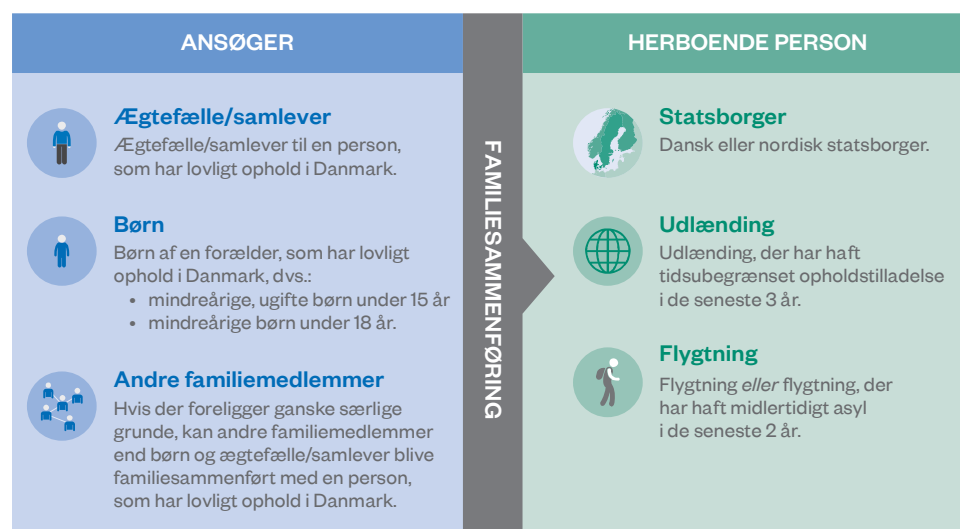
1.2. Baggrund

6. Udlændingeloven regulerer, hvornår en udlænding kan blive familiesammenført med en herboende person, der har opholdstilladelse i Danmark. Lovgivningen er ændret flere gange i undersøgelsesperioden.

7. Figur 1 viser typer af personer, som kan søge om familiesammenføring i Danmark, og typer af personer med dansk opholdstilladelse, som ansøgeren kan familiesammenføres med.

Figur 1

Typer af personer, som kan søge om familiesammenføring efter udlændingeloven



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af udlændingeloven.

8. Samlevende/ægteskaber og børn til personer, der er bosat i Danmark med dansk opholdstilladelse, kan søge om familiesammenføring, hvis de lever op til en række krav. Der er fx krav om, at samlivsforholdet er af længere varighed, og at ægteskabet ikke er proforma eller er indgået under tvang. Kravene til børn vedrører, hvem der har forældremyndigheden over barnet, om det vil stride imod barnets tarv at få opholdstilladelse i Danmark, og at barnet ikke har stiftet selvstændig familie.

Der kan være ganske særlige grunde til, at udlændingelovens krav til ansøgeren og den herboende person kan fraviges. Det kan fx være, at der er etableret et beskyttelsesværdigt familieliv, som ikke kan henvises til ansøgerens hjemland. Det kan skyldes, at den herboende person er flygtning i Danmark og vil risikere forfølgelse i ansøgerens hjemland, eller at den herboende person er alvorligt syg eller handicappet og ikke vil kunne få den fornødne behandling i ansøgerens hjemland.

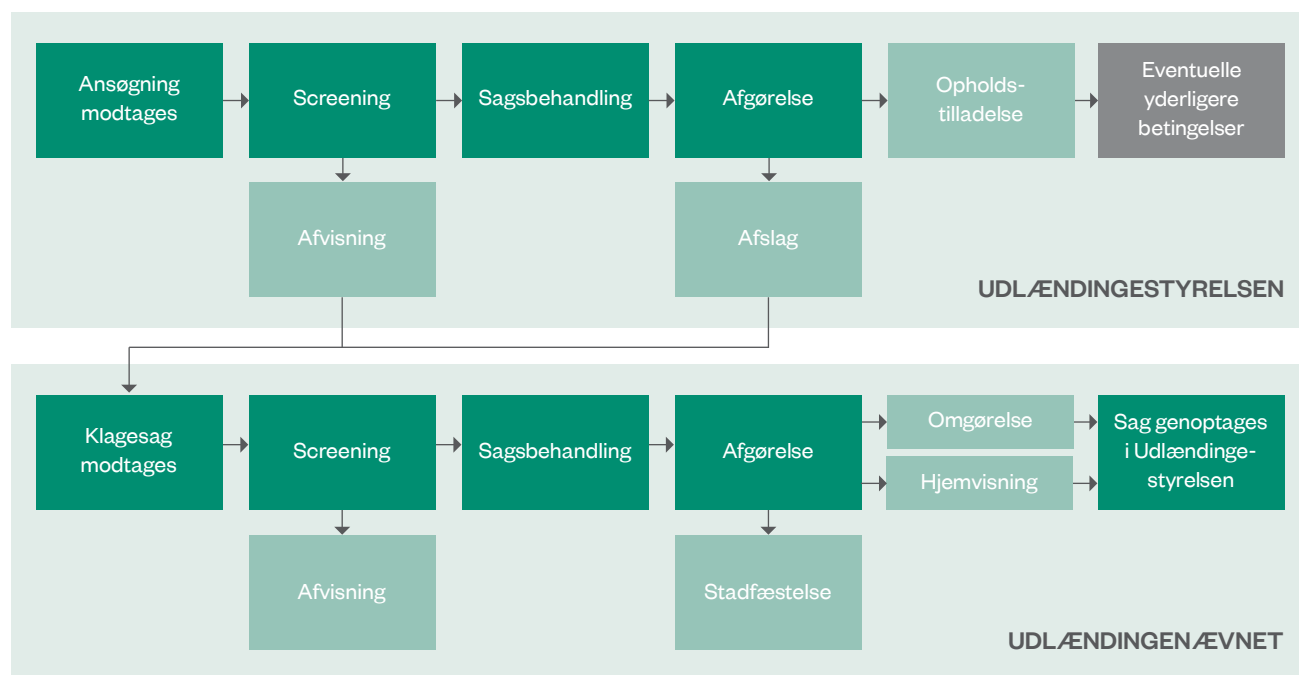
Den herboende person, som ansøgeren søger om familiesammenføring med, skal også leve op til en række krav i udlændingeloven, medmindre der foreligger ganske særlige grunde til at fravige dem. Kravene vedrører fx beskæftigelsehistorik, alder, dansk-kundskaber, økonomi, og at specifikke paragraffer i straffeloven vedrørende vold mod ægtefælle og børn ikke er overtrådt.

Sagsbehandlingsprocessen

9. Udlændingestyrelsen behandler ansøgninger om familiesammenføring, og Udlændingenævnet fungerer som klageinstans på området. Figur 2 viser de forskellige faser i et typisk sagsforløb hos Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet.

Figur 2

Forløbet i en familiesammenføringssag hos Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af sagsskridtsvejledninger fra Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet.

Det fremgår af figur 2, at Udlændingestyrelsen foretager en indledende screening af ansøgningen. En ansøgning kan blive afvist ved screeningen, hvis sagsgebyret ikke er betalt, eller hvis ansøgningen er indsendt, mens ansøgeren har opholdt sig ulovligt i Danmark. Hvis ansøgningen ikke afvises, vil ansøgningen blive visiteret til en sagsbehandler. Under sagsbehandlingen vurderer sagsbehandleren, om ansøgeren og den herboende person opfylder 2 hovedgrupper af betingelser:

- **Grundlæggende betingelser** er krav, som vurderes indledningsvist, og som alle ansøgere som udgangspunkt skal leve op til for at få tilladelse til familiesammenføring. Det kan fx være, om samlivet er af længere varighed, om ægteskabet er retsgyldigt, og om den herboende person er forælder til barnet og har del i forældremyndigheden.
- **Supplerende betingelser** er krav, som fx vedrører, om den herboende person har en selvstændig bolig, og om ansøgeren og den herboende person i fællesskab opfylder en række integrationsrelevante krav om beskæftigelse, uddannelse og sprogkundskaber. Disse krav kan fraviges, hvis Danmarks internationale forpligtelser tilsiger det. Det kan fx være på grund af helbreds-mæssige årsager, eller hvis den herboende person er i risiko for forfølgelse i ansøgerens hjemland.

På baggrund af sagsbehandlingen afgør Udlændingestyrelsen, om ansøgeren kan få opholdstilladelse i Danmark. Udlændingestyrelsen kan træffe 3 typer af afgørelser: afvisning, afslag eller opholdstilladelse. En ansøgning *afvises*, hvis ansøgeren ikke har betalt sagsgebyr eller ikke tilvejebringer de fornødne oplysninger til, at ansøgningen kan sagsbehandles. En ansøger får *afslag*, hvis ansøgeren ikke lever op til de grundlæggende eller supplerende betingelser. En ansøger får *opholdstilladelse*, hvis ansøgeren lever op til de grundlæggende og supplerende betingelser. Hvis ansøgeren får opholdstilladelse, udsteder Udlændingestyrelsen en tidsbegrænset opholdstilladelse til ansøgeren. For at bevare opholdstilladelsen skal ansøgeren bestå 2 danskprøver henholdsvis 6 og 9 måneder efter, at opholdstilladelsen er meddelt.

Hvis Udlændingestyrelsen afviser at behandle en ansøgning, eller hvis der gives afslag på en ansøgning, har ansøgeren mulighed for at klage over afgørelsen til Udlændingenævnet senest 8 uger efter, at ansøgeren har modtaget afgørelsen fra Udlændingestyrelsen. Udlændingenævnet foretager ligesom Udlændingestyrelsen en screening og en individuel behandling af sagen. Ved screeningen vurderer Udlændingenævnet, om ansøgeren har betalt sagsgebyr, hvis klagen er gebyrpålagt, og om klagen er sendt rettidigt, da sagen ellers kan afvises.

Udlændingenævnet kan træffe 4 forskellige afgørelser: afvisning, stadfæstelse, hjemvisning eller omgørelse. En sag *afvises*, hvis der ikke er klaget rettidigt, eller der ikke er betalt sagsgebyr, hvis det er påkrævet. En sag *stadfæstes*, hvis Udlændingenævnet er enig i Udlændingestyrelsens afgørelse. Hvis sagen stadfæstes eller afvises, afsluttes sagen, uden at sagen genoptages i Udlændingestyrelsen. En sag *hjemvises*, hvis der er kommet nye oplysninger i sagen, som har betydning for sagens udfald, eller hvis det vurderes, at der er retlige mangler i Udlændingestyrelsens sagsbehandling. I tilfælde heraf vil sagen blive genoptaget i Udlændingestyrelsen med henblik på yderligere sagsbehandling. En sag *omgøres*, hvis Udlændingenævnet er uenig i Udlændingestyrelsens afgørelse. Udlændingestyrelsen vil herefter genoptage sagen og i de fleste tilfælde meddele en opholdstilladelse uden fornyet sagsbehandling.

Omgørelse af en sag

Udlændingenævnet vurderer den betingelse, som Udlændingestyrelsen har lagt til grund for sin afvisning eller sit afslag. I de fleste omgørelser omgør Udlændingenævnet Udlændingestyrelsens afgørelse med henblik på, at Udlændingestyrelsen meddeler en opholdstilladelse uden yderligere sagsbehandling. I nogle tilfælde kan Udlændingenævnet dog omgøre en sag med henblik på, at Udlændingestyrelsen vurderer, om de øvrige betingelser er opfyldt, før en opholdstilladelse kan meddeles.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

10. Der er ikke fastsat frister for sagsbehandlingstiden i udlændingeloven eller i bemærkningerne til loven. Det fremgår imidlertid af Ombudsmandens myndighedsguide, hvad man bør lægge vægt på, når det vurderes, om sagsbehandlingstiden er rimelig. Ombudsmanden baserer dele af myndighedsguiden på Justitsministeriets cirkulæreskrivelse nr. 73 af 4. juni 1997 om mål for hurtig sagsbehandling m.v. og henviser bl.a. til cirkulæret for yderligere præcisering.

11. Det fremgår af Ombudsmandens myndighedsguide, at *"det følger imidlertid af god forvaltningsskik, at sager i den offentlige forvaltning skal behandles inden for rimelig tid og ikke må trække unødigt ud"*. Det fremgår også, at man ved vurderingen af sagsbehandlingstiden i en konkret sag må tage udgangspunkt i den samlede sagsbehandlingstid. Derudover må man tage andre forhold i betragtning, herunder:

- sagens karakter
- omfanget af de undersøgelser, som myndigheden skal foretage
- de løbende ekspeditioner i sagen
- den sædvanlige sagsbehandlingstid for sagstypen
- myndighedens eventuelle udmeldinger om en forventet sagsbehandlingstid
- sagens faktiske og retlige kompleksitet
- om sagen giver anledning til principielle overvejelser
- om sagen af hensyn til parten eller andre private eller offentlige interesser må anses for mere eller mindre hastende.

I 2020 vurderede Ombudsmanden, at sagsbehandlingstiderne i Udlændingenævnet generelt var for lange, da sagsbehandlingstiderne og antallet af igangværende sager havde været stigende i en længere periode. I 2022 fulgte Ombudsmanden op på sagen og udtalte, at sagsbehandlingstiderne fortsat var for lange, og at sagsbehandlingstiderne for de ældste sager var uacceptabelt lange, henset til sagernes betydning for de involverede.

Det fremgår også af Ombudsmandens myndighedsguide, at myndighederne inden for 1 måned efter modtagelsen af ansøgningen skal orientere ansøgeren om en forventet sagsbehandlingstid, der er realistisk. Hvis det står klart for myndighederne, at de ikke kan overholde den oplyste forventede sagsbehandlingstid, skal de kontakte ansøgeren og angive en ny forventet sagsbehandlingstid.

12. For at belyse undersøgelsens hovedformål har vi gennemført 2 delanalyser.

For det første har vi undersøgt, om Udlændingestyrelsens og Udlændingenævnets sagsbehandlingstid står i et rimeligt forhold til sagernes aktive sagsbehandlingstid og udviklingen i sagsmængden på området. Det har vi undersøgt ved at opgøre:

- Udlændingestyrelsens og Udlændingenævnets gennemsnitlige sagsbehandlingstider
- den gennemsnitlige samlede sagsbehandlingstid for forløb på tværs af de 2 myndigheder
- sagernes aktive sagsbehandlingstid
- udviklingen i sagsmængden.

Ovenstående er udledt med inspiration fra Ombudsmandens myndighedsguide.

For det andet har vi undersøgt, om Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet orienterer ansøgerne om en forventet sagsbehandlingstid, der er realistisk. Vi har også undersøgt, om Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet inden for rimelig tid orienterer ansøgerne om en forventet sagsbehandlingstid, både når de modtager sagen, og når den oplyste forventede sagsbehandlingstid ikke kan overholdes.

Metode

13. Vi har gennemført undersøgelsen ved at analysere data fra forskellige kilder, herunder data fra sagsbehandlingssystemer og tidsregistreringssystemer i Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet. Populationen for hver analyse er uddybet i bilag 1.

Analysen i afsnit 2.1 om sagsbehandlingstider er baseret på data om afgjorte sager, tidsregistreringsdata samt registreringer af ind- og udgående dokumenter i Udlændingestyrelsens og Udlændingenævnets sagsbehandlingssystemer. Registreringerne af ind- og udgående dokumenter er indhentet direkte fra Udlændinge- og Integrationsministeriets systemleverandør.

Analysen i afsnit 2.2 om orientering om en forventet sagsbehandlingstid er baseret på data fra Udlændingestyrelsens og Udlændingenævnets sagsbehandlingssystemer, herunder registreringer af sagsbehandlingens sagsskridt og registreringer af ind- og udgående dokumenter på sagerne. Registreringerne af sagsskridt og ind- og udgående dokumenter er indhentet direkte fra Udlændinge- og Integrationsministeriets systemleverandør.

14. Udlændinge- og Integrationsministeriet har oplyst, at Rigsrevisionen har anvendt data fra ministeriets systemleverandør på et mere detaljeret niveau, end ministeriet gør.

15. For at understøtte revisionen har vi holdt møder med Udlændinge- og Integrationsministeriet, Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet. Vi har desuden interviewet en række interesseorganisationer, herunder Institut for Menneskerettigheder, Foreningen af Udlændingeretsadvokater, Danes Worldwide og Dansk Flygtningehjælp, for at øge vores forståelse af forvaltningen af området.

Førstegangssag

En førstegangssag er en ansøgning om midlertidig opholdstilladelse, hvor ansøgeren ikke i forvejen har opholdstilladelse – i modsætning til fx ansøgning om forlængelse af en midlertidig opholdstilladelse. Udlændingestyrelsen betragter det som en førstegangssag, hvis en ansøger sender en ny ansøgning efter fx at have fået en afvisning eller et afslag.

Udlændingestyrelsen betragter det også som en førstegangssag, hvis en ansøger får genoptaget sin sag, fx efter en hjemvisning i Udlændingenævnet.

Afgrænsning

16. Undersøgelsen omfatter alle førstegangssager om familiesammenføring i perioden 2016-2022. I perioden har Udlændingestyrelsen modtaget 45.058 ansøgninger om familiesammenføring, og Udlændingenævnet har modtaget 8.258 klagesager. Populationerne for de enkelte analyser varierer på grund af forskellige metodiske afgrænsninger. En oversigt over analysernes populationer kan findes i bilag 1.

17. Undersøgelsen er afgrænset til sager om familiesammenføring efter udlændingelovens regler. Det betyder, at undersøgelsen ikke indeholder familiesammenførings-sager, hvor der er ansøgt efter EU-reglerne, som også er implementeret i dansk ret. Ansøgninger om familiesammenføring efter EU-reglerne behandles i Styrelsen for International Rekruttering og Integration, mens ansøgninger efter udlændingeloven behandles i Udlændingestyrelsen. Der er væsentlige forskelle mellem de 2 regelsæt.

18. I bilag 1 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 2 viser begivenheder og centrale ændringer på familiesammenføringsområdet.

2. Håndtering af sagsbehandlingstiden for familiesammenføringssager

19. Vi har undersøgt, om Udlændinge- og Integrationsministeriets håndtering af sagsbehandlingstiden for familiesammenføringssager er tilfredsstillende. Vi har derfor undersøgt:

- om Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet har en sagsbehandlingstid, der står i et rimeligt forhold til sagernes aktive sagsbehandlingstid og udviklingen i sagsmængden på området (afsnit 2.1)
- om Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet har orienteret ansøgerne om en forventet sagsbehandlingstid, der er realistisk (afsnit 2.2).

2.1. Udlændinge- og Integrationsministeriets sagsbehandlingstider

20. Der er ikke fastsat frister for sagsbehandlingstiden i udlændingeloven eller i bemærkningerne til loven. Det betyder, at der på familiesammenføringsområdet ikke er nogen frister for, hvornår en ansøgning eller en klage over en afgørelse skal være færdigbehandlet. Det fremgår dog af Ombudsmandens myndighedsguide, at sager i den offentlige forvaltning skal behandles inden for rimelig tid og ikke må trække unødigt ud.

21. Vi har undersøgt, om Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet har en sagsbehandlingstid, der står i et rimeligt forhold til sagernes aktive sagsbehandlingstid og udviklingen i sagsmængden på området.

Vi har med inspiration fra Ombudsmandens myndighedsguide undersøgt:

- Udlændingestyrelsens og Udlændingenævnets gennemsnitlige sagsbehandlingstider
- den gennemsnitlige samlede sagsbehandlingstid for forløb på tværs af de 2 myndigheder
- sagernes aktive sagsbehandlingstid
- udviklingen i sagsmængden.

22. Undersøgelsen viser, at sagsbehandlingstiden ikke står i et rimeligt forhold til sagernes aktive sagsbehandlingstid og udviklingen i sagsmængden på området.

Udlændingestyrelsens og Udlændingenævnets sagsbehandlingstider

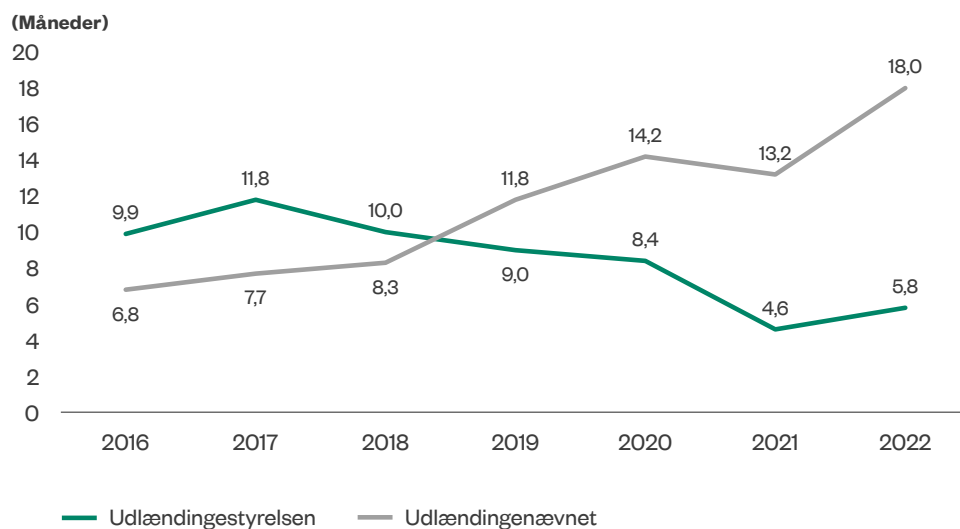
23. Udlændingestyrelsen havde i sin mål- og resultatplan for 2022 indgået et resultatmål med Udlændinge- og Integrationsministeriets departement om, at 90 % af sagerne skulle afsluttes inden for en maksimal sagsbehandlingstid på 7 måneder. Rigsrevisionen bemærker, at der dermed ikke er sat mål for de 10 % af sagerne, der tager længst tid.

Udlændingenævnet sætter også sit resultatmål i samarbejde med departementet. Målet har været skiftende hen over perioden og knytter sig ikke altid til sagsbehandlingstid. Fx var Udlændingenævnets resultatmål for 2022 at mindske antallet af verserende sager.

24. Figur 3 viser den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for ikke-afviste sager om familiesammenføring i Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet i perioden 2016-2022. Figuren viser dermed alle de sager, hvor der har været en realitetsbehandling af ansøgningen. Vores opgørelsesmetode er forskellig fra Udlændinge- og Integrationsministeriets opgørelser, og resultatet er derfor ikke sammenligneligt med Udlændingestyrelsens opgørelse af resultatmålet ovenfor.

Figur 3

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for ikke-afviste sager om familiesammenføring i Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet i perioden 2016-2022



Note: Opgørelsen indeholder bl.a. ikke sagbehandlingstiden for afviste sager. Opgørelsen er derfor ikke sammenlignelig med opgørelser, som medtager sager, som ikke er blevet realitetsbehandlet. Opgørelsen er dermed heller ikke sammenlignelig med de opgørelser, som Udlændingestyrelsen selv anvender.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet.

Det fremgår af figur 3, at Udlændingestyrelsens gennemsnitlige sagsbehandlingstid for sager om familiesammenføring er faldet fra 9,9 måneder til 5,8 måneder i perioden 2016-2022. Sagsbehandlingstiden steg i 2016 og 2017, fordi der var sket en ophobning af sager i 2015 som følge af tilkomne flygtninge fra krigen i Syrien. Sagsbehandlingstiden er mere end halveret fra 2017 til 2021.

Det fremgår desuden af figuren, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i Udlændingenævnet er steget fra 6,8 måneder til 18 måneder i perioden 2016-2022. Udlændingenævnet har oplyst, at stigningen fra 2021 til 2022 bl.a. skyldes, at nævnet i 2022 har afviklet et stort antal ældre sager, som trækker den gennemsnitlige sagsbehandlingstid op. Udlændingenævnet har også oplyst, at sagsbehandlingstiden i 2023 har været nedadgående, og det er nævnets forventning, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid vil være på ca. 8 måneder ved årets udgang.

Der er stor forskel på, hvor lang tid det tager at behandle sagerne. De 5 % af sagerne med længst sagsbehandlingstid i Udlændingestyrelsen har taget længere end 15,8 måneder at behandle, mens de 5 % sager med længst sagsbehandlingstid i Udlændingenævnet har taget mere end 29,4 måneder at behandle.

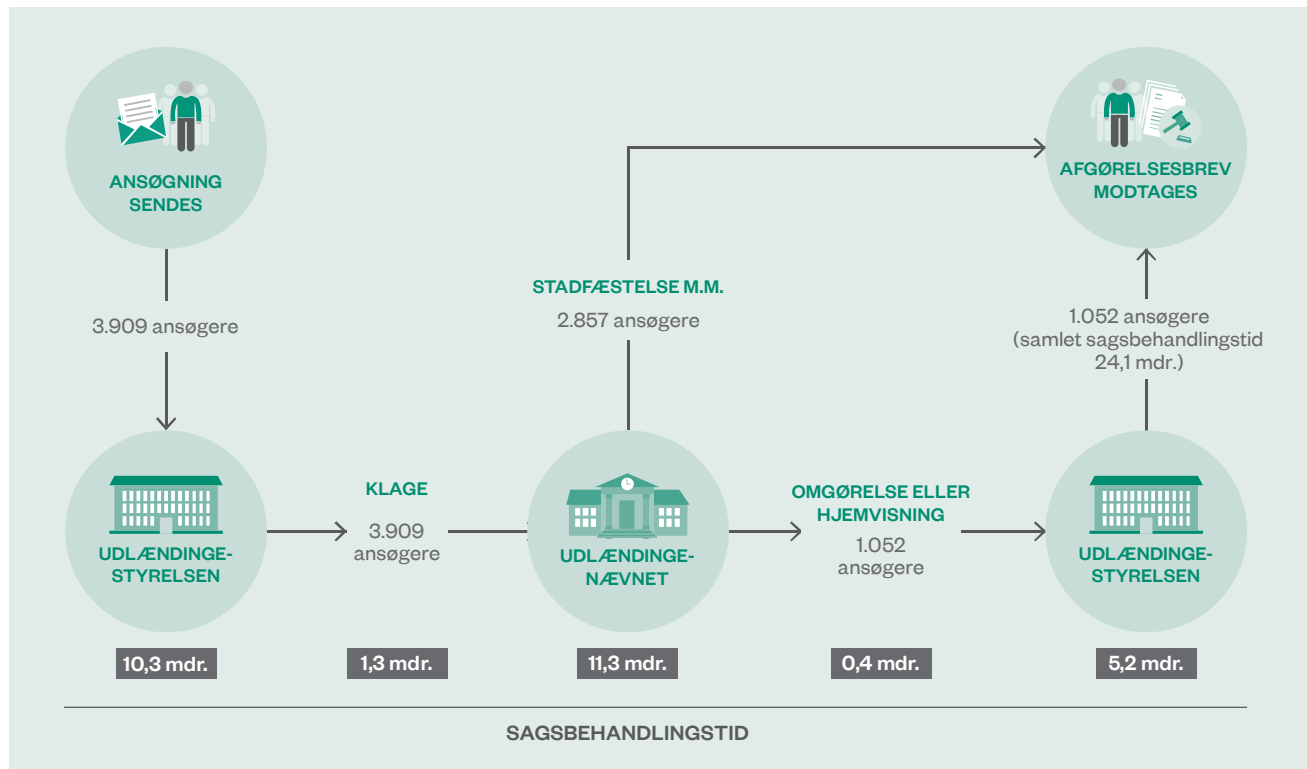
25. Vores opgørelse afviger fra den måde, som Udlændinge- og Integrationsministeriet opgør sagsbehandlingstider på. Vi ønsker at belyse den sagsbehandlingstid, som ansøgere, der skal have realitetsbehandlet deres sag, oplever, fra de indsender ansøgningen, til de får en afgørelse. Ministeriet har bl.a. afviste sager, som er sager, der ikke skal realitetsbehandles, og sager, der genoptages efter en afgørelse i Udlændingenævnet, med i sin opgørelse af førstegangssager. Vores opgørelsesmetode giver længere sagsbehandlingstider end ministeriets opgørelser.

Forskellene mellem opgørelsesmetoderne er beskrevet yderligere i bilag 1.

Den samlede sagsbehandlingstid for forløb på tværs af de 2 myndigheder

26. Udlændinge- og Integrationsministeriet opgør ikke sagsbehandlingstiden for sager, der både behandles i Udlændingestyrelsen og i Udlændingenævnet. Der har derfor ikke tidligere været opgørelser af den samlede sagsbehandlingstid for hele ansøgerens forløb.

Figur 4 viser den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for de sager, der både er afgjort i Udlændingestyrelsen og i Udlændingenævnet i perioden 2016-2022. I perioden blev ca. 18 % af ansøgningerne om familiesammenføring påklaget til Udlændingenævnet.

Figur 4**Gennemsnitlig sagsbehandlingstid for forløb, hvor en ansøger klager over afgørelsen til Udlændingenævnet**

Note: Figuren omfatter kun 3.909 sagsforløb, da hele sagsforløbet skal ligge inden for undersøgelsesperioden for at kunne indgå i figuren. Fx indgår der ikke sagsforløb, hvor der træffes afgørelse i Udlændingenævnet i perioden 2016-2022 på baggrund af en afgørelse truffet i Udlændingestyrelsen før 2016. Figuren omfatter 93 % af alle sagsforløb, hvor sagen afgøres i perioden 2016-2022. De sidste 7 % er sorteret fra, da de har andre, typisk længere og mere komplicerede forløb. Det kan fx være forløb, hvor sager behandles ad flere omgange i Udlændingestyrelsen og i Udlændingenævnet. Sager, som afvises i Udlændingenævnet, indgår ikke figuren.

Stadfæstelser m.m. refererer til sager, der stadsfæstes i Udlændingenævnet, samt en mindre gruppe af Udlændingenævnets hjemvisninger eller omgørelser, som endnu ikke er blevet færdigbehandlet af Udlændingestyrelsen efter genoptagelse.

De 3.909 sagsforløb i figuren udgør 8,6 % af Udlændingestyrelsens afgjorte førstegangssager i perioden 2016-2022, 25,8 % af de sager, som er blevet afvist eller har fået afslag i Udlændingestyrelsen i perioden 2016-2022, og 57,4 % af alle sager i Udlændingenævnet i perioden 2016-2022.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet.

Det fremgår af figur 4, at 3.909 ansøgere har fået afgjort deres sag i Udlændingestyrelsen og herefter fået deres klagesag behandlet i Udlændingenævnet i perioden 2016-2022. 1.052 af sagerne blev genoptaget i Udlændingestyrelsen efter Udlændingenævnets afgørelse. De resterende 2.857 sager blev stadsfæstet m.m. i Udlændingenævnet.

Det fremgår også af figuren, at det i gennemsnit tog Udlændingestyrelsen 10,3 måneder at behandle de sager, der blev påklaget til Udlændingenævnet. Herefter gik der i gennemsnit 1,3 måneder, inden Udlændingenævnet havde modtaget klagen og oprettet den i sagsbehandlingssystemet. De 3.909 sager, der blev klagebehandlet i Udlændingenævnet, havde en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på 11,3 måneder. Heraf blev 1.052 sager hjemvist eller omgjort i Udlændingestyrelsen. Det tog i gennemsnit 0,4 måneder, inden disse sager var registreret i Udlændingestyrelsens sagsbehandlingssystem. Herefter tog det i gennemsnit 5,2 måneder for Udlændingestyrelsen at behandle 1.052 genoptagede sager.

Udlændingestyrelsen har oplyst, at når en sag hjemvises til fornyet behandling, skal der i mange tilfælde foretages en helt ny vurdering af, om betingelserne for opholdstilladelsen nu er opfyldt.

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for hele forløbet for de 1.052 ansøgere, der fik deres sag genoptaget i Udlændingestyrelsen efter en afgørelse i Udlændingenævnet, var 24,1 måned.

Sagernes aktive sagsbehandlingstid

27. Vi har undersøgt, om Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet har en sagsbehandlingstid, der står i rimeligt forhold til sagernes aktive sagsbehandlingstid.

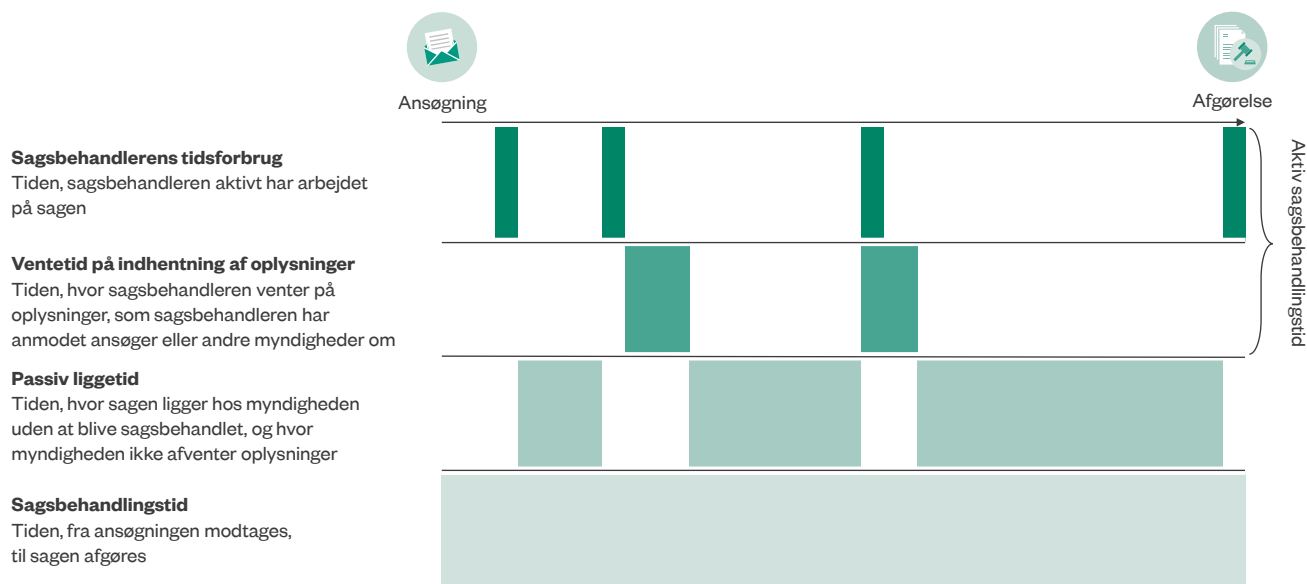
Det fremgår af Ombudsmandens myndighedsguide, at *"ved vurderingen af sagsbehandlingstiden i en konkret sag må man tage udgangspunkt i den samlede sagsbehandlingstid. Derudover må man tage andre forhold i betragtning"*. Ombudsmanden nævner bl.a. følgende forhold:

- sagens karakter
- omfanget af de undersøgelser, som myndigheden skal foretage
- de løbende ekspeditioner i sagen
- sagens faktiske og retlige kompleksitet.

Vi har derfor lagt til grund, at det overordnet er nødvendigt at tage i betragtning ved vurderingen af den samlede sagsbehandlingstid, hvor lang tid en sagsbehandler aktivt skal bruge på at behandle sagen. Det omfatter den tid, en sagsbehandler skal bruge på at læse sagens dokumenter, anmode om oplysninger, skrive faglige vurderinger m.m., men også den tid, som sagsbehandleren må vente på at modtage de nødvendige oplysninger for at kunne behandle sagen.

Figur 5 viser, hvordan vi har opdelt sagsbehandlingstiden i aktiv sagsbehandlingstid (dvs. sagsbehandlerens tidsforbrug og ventetid på indhentning af oplysninger) og passiv liggetid.

Figur 5
Definitioner for undersøgelsens tidsbegreber



Kilde: Rigsrevisionen.

Vi opgør sagernes aktive sagsbehandlingstid ved at akkumulere sagsbehandlerens tidsforbrug pr. sag og ventetiden, hvor sagsbehandlerne indhenter oplysninger fra ansøgere og andre myndigheder (se uddybning i bilag 1). Med passiv liggetid forstår vi den interne liggetid, hvor sagen ligger stille, uden at der ventes på oplysninger fra ansøger eller andre myndigheder. Dette må ikke forveksles med, at sagsbehandleren er passiv, når sagen ligger stille. Passiv liggetid refererer til selve sagens fremdrift. Udlændinge- og Integrationsministeriet har bemærket, at den passive liggetid af hensyn til resurseudnyttelsen ikke kan reduceres til nul. Det er Rigsrevisionen enig i. Et lavt niveau af passiv liggetid er dog ønskeligt af hensyn til ansøgeren – især når der er tale om ansøgere i sårbare situationer.

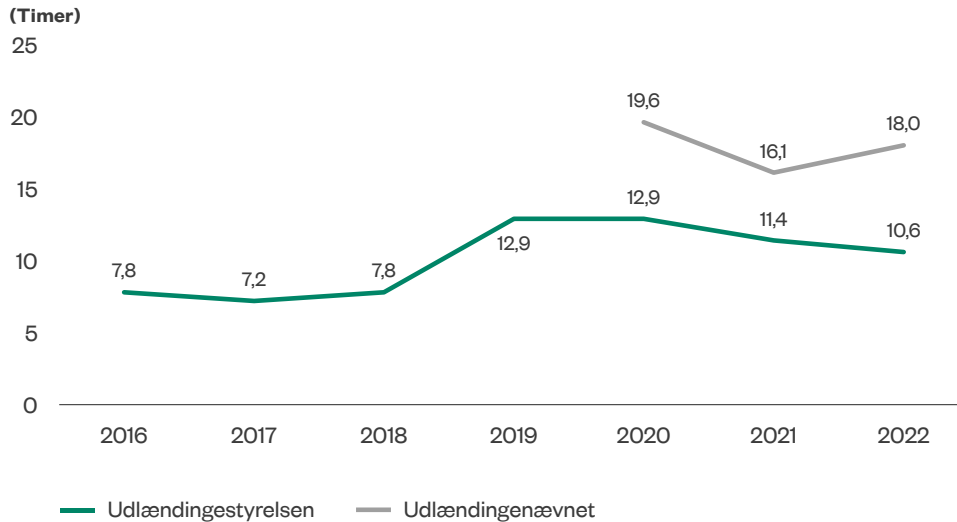
Tidsforbrug pr. sag

28. Vi har opgjort tidsforbruget pr. sag ved at opgøre sagsbehandlerens tidsregistrering af, hvor mange timer de bruger på sagsbehandling, og sammenholdt dette med, hvor mange sager der behandles. Vi har med andre ord opgjort den effektive tid, der bruges på sagsbehandling. Således indgår den tid, en sagsbehandler bruger på kompetenceudvikling, på mødeaktivitet og på at holde sig orienteret om praksis på området, ikke i tidsforbruget pr. sag.

Figur 6 viser det gennemsnitlige tidsforbrug pr. sag for ikke-afviste sager i Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet i perioden 2016-2022.

Figur 6

Det gennemsnitlige tidsforbrug pr. sag for ikke-afviste sager i Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet i perioden 2016-2022



Note: Figuren omfatter registreret arbejdstid fordelt på førstegangssager. Tidsforbruget på afviste sager indgår ikke i figuren. For Udlændingenævnet foreligger der kun data for perioden 2020-2022.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af tidsregistreringsdata fra Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet.

Det fremgår af figur 6, at sagsbehandlerne i Udlændingestyrelsen i gennemsnit brugte 10,6 timer på at behandle en ansøgning om familiesammenføring i 2022. Det tog 36 % længere tid at behandle en sag i 2022 end i 2016.

I 2022 brugte Udlændingenævnet i gennemsnit 18 timer på at behandle en sag om familiesammenføring, hvilket er 8 % mindre tid end i 2020. Udlændingenævnet har oplyst, at nævnet før 2020 ikke har haft en konsekvent brug af sin tidsregistrering, som gør det muligt at udskille den tid, der er brugt på sagsbehandling. Derfor har vi kun beregnet tidsforbruget pr. sag for perioden 2020-2022.

29. Rigsrevisionen bemærker, at sagernes kompleksitet kan variere over tid, hvorfor det er naturligt, at tidsforbruget pr. sag også kan variere over tid.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har oplyst, at særligt 2 forhold har påvirket tidsforbruget pr. sag. For det første har stor personaleomsætning som følge af Udlændingestyrelsens udflytning til Næstved i 2020 betydet en stigning i den tid, det tager at behandle en sag, da tab af erfarne medarbejdere betyder øget tid til oplæring af nye medarbejdere. For det andet har lovændringer, fortolkningsnotater og domme på området medført ekstra sagsskridt i sagsbehandlingsprocessen, så det tager længere tid at behandle en sag.

Eksempel på en lovændring

I forbindelse med ægtefælle-reformen i juli 2018 skulle Udlændingestyrelsen foretage en række nye skøn i forhold til tilknytning og integration for ansøgeren og personen med dansk opholdstilladelse.

30. Rigsrevisionen bemærker, at selv om udflytningen og lovændringerne har medført en stigning i tidsforbruget pr. sag, udgør forbruget hertil under 1 % af den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet. I bilag 2 har vi uddybet de forhold, der har påvirket sagsbehandlingstiden.

Ventetid på indhentning af oplysninger fra ansøgere og andre myndigheder

31. Vi har undersøgt, hvor længe Udlændingenævnet og Udlændingestyrelsen venter på oplysninger fra ansøgere eller eksterne parter, fx andre myndigheder. Boks 1 viser eksempler på oplysninger, som myndighederne skal indhente.

Rejser til udlandet

I en række sager skal der afholdes en samtale med begge parter, fx for at få afdækket, om der er etableret et beskyttelsesværdigt familieliv, eller om proforma- eller tvangsindikationer kan be- eller afkræftes. Dette foregår ved, at Udlændingestyrelsens medarbejdere korttidsudsendes til ansøgerens opholdsland med henblik på at afholde samtalen ved fysisk fremmøde. Der påløber i disse sager yderligere sagsbehandlingstid i forbindelse med, at der samles tilstrækkeligt med sager til en korttidsudsendelse, og i forbindelse med rejsetid og efterbehandling af sagerne.

Boks 1

Eksempler på oplysninger, som myndighederne skal indhente

En ansøger kan undervejs i sagsbehandlingsprocessen blive bedt om at indsende oplysninger eller dokumenter, som skal bruges i sagsbehandlingen. Det kan fx være en vielsesattest som dokumentation for ægteskab, en lejekontrakt som dokumentation for selvstændig bolig, dokumentation for økonomisk sikkerhedsstilling eller en lægeerklæring som dokumentation for helbredsmæssig tilstand. Når der anmodes om oplysninger eller dokumentation, vil der være en periode med ventetid i sagsbehandlingsprocessen, indtil oplysningerne er modtaget.

Derudover kan der opstå ventetid, hvis der undervejs i sagsbehandlingsprocessen skal indhentes oplysninger fra andre myndigheder. Det kan fx være, at Politiets Efterretnings-tjeneste eller Forsvarets Efterretnings-tjeneste skal høres om sikkerhedsrisici, eller at der skal foretages en DNA- eller aldersundersøgelse eller en ægthedsvurdering af de dokumenter, som ansøgeren har indsendt. Andre forhold, fx rejsetid i forbindelse med rejser til udlandet og afventning på udfaldet af EU-domme, er ikke regnet med som ventetid. Selve behandlingen af sager i udlandet indgår i opgørelserne af tid pr. sag og dermed i den aktive sagsbehandlingstid.

32. Vores beregninger viser, at Udlændingestyrelsen i gennemsnit ventede på oplysninger i 32 dage pr. sag i 2022. Ud af en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på 5,8 måneder svarede det til ca. 18 % af tiden.

Udlændingenævnet ventede i gennemsnit på oplysninger i 22 dage pr. sag i 2022, herunder ventetid til nævnsmedlemmernes forberedelse af nævnsmøder. Ud af en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på 18 måneder svarede det til ca. 4 % af tiden.

Tabel 1 opsummerer de centrale tal for sagsbehandlingstiden i Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet i 2022, herunder aktiv og passiv sagsbehandlingstid.

Tabel 1

Centrale tal for sagsbehandlingstiden i Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet i 2022

	Udlændingestyrelsen	Udlændingenævnet
Tidsforbrug pr. sag	10,6 timer	18 timer
Ventetid på oplysninger pr. sag	32 dage	22 dage
Aktiv sagsbehandlingstid pr. sag	33 dage	24 dage
Passiv liggetid pr. sag	4,7 måneder	17,2 måneder
Samlet sagsbehandlingstid pr. sag	5,8 måneder	18,0 måneder
Passiv liggetid i %	Ca. 80 %	Ca. 95 %

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Det fremgår af tabel 1, at den aktive sagsbehandlingstid er 33 dage i Udlændingestyrelsen og 24 dage i Udlændingenævnet. Den passive liggetid i 2022 er således 4,7 måneder pr. sag i Udlændingestyrelsen, svarende til ca. 80 % af den samlede sagsbehandlingstid. I Udlændingenævnet er den passive liggetid 17,2 måneder pr. sag, svarende til ca. 95 % af den samlede sagsbehandlingstid.

Udlændingestyrelsen har oplyst, at sagsbehandlere fra styrelsens familiesammenføringskontor var udlånt til at behandle ansøgninger fra ukrainske flygtninge som følge af særloven om midlertidig opholdstilladelse til personer, der er fordrevet fra Ukraine. Det er Udlændingestyrelsens skøn, at der samlet set over året er anvendt ca. 30 % af kontorets resurser på Ukraine-opgaven og altså dermed resurser, der er gået fra behandlingen af ansøgninger om familiesammenføring.

Rigsrevisionen har beregnet den passive liggetid før Ukraine-særloven. Den passive liggetid var i 2021 ca. 72 %. 2021 er det år i undersøgelsesperioden, hvor den passive liggetid er lavest.

Udlændingestyrelsen har også oplyst, at det ikke ville være hensigtsmæssigt at reducere sagsbehandlingstiderne til under niveauet i 2021 af hensyn til styrelsens effektive resurseudnyttelse. Kortere sagsbehandlingstider vil kræve flere sagsbehandlere, som således vil have perioder med ledig tid på grund af det lave antal af verserende sager.

Rigsrevisionen finder, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i højere grad bør analysere data nærmere med henblik på at reducere den passive liggetid.

Udviklingen i sagsmængden

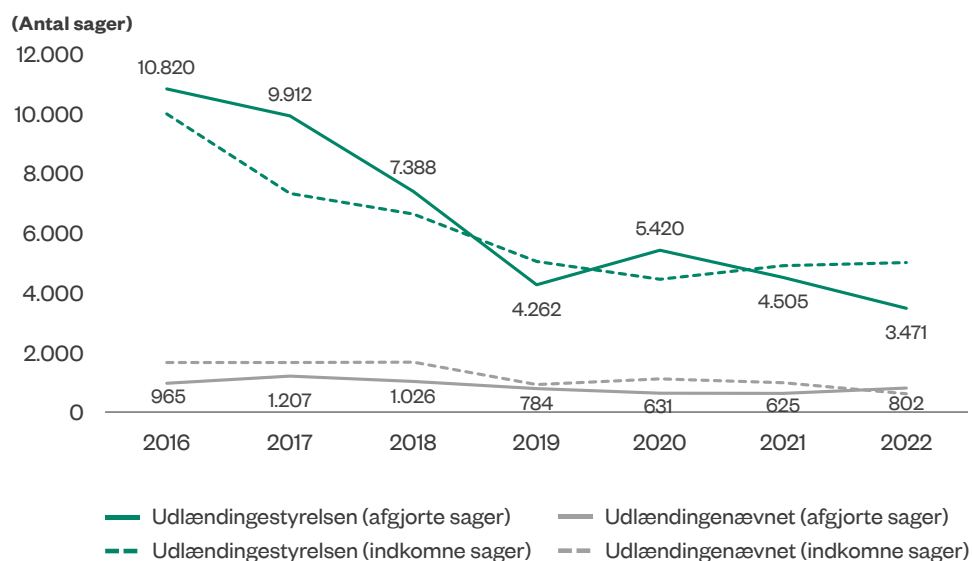
33. Vi har undersøgt udviklingen i sagsmængden for at vurdere, om den kan begrunde sagsbehandlingstidernes længde.

Det fremgår af Ombudsmandens myndighedsguide, at "ved vurderingen af den generelt acceptable sagsbehandlingstid på et område kan der normalt ikke tages hensyn til myndighedens (og medarbejdernes) subjektive forhold, da vurderingen må hvile på et objektivt grundlag. At myndigheden har utilstrækkelige ressourcer, eller at der på et sagsområde kommer flere sager end forventet, er nok subjektivt undskyldende momenter, men det kan ikke bevirke en forlængelse af den tid, som i almindelighed må anses for en acceptabel sagsbehandlingstid på området. Sådanne forhold kan kun under særlige omstændigheder tillægges betydning for bedømmelsen af myndighedens sagsbehandlingstid".

Med inspiration fra Ombudsmandens myndighedsguide har vi lagt til grund, at det i kortere perioder er acceptabelt at have længere sagsbehandlingstider, hvis der kommer flere ansøgninger, end man kan forudsige, eller hvis uforudsete begivenheder betyder, at der midlertidigt mangler resurser. Vi har også lagt til grund, at det er myndighedernes ansvar at sikre, at stigninger i sagsbehandlingstiderne som følge af perioder med en kortvarig uventet stigning i antallet af ansøgninger ikke medfører, at sagsbehandlingstiderne forbliver på dette højere niveau, men at de falder igen.

34. Figur 7 viser antallet af indkomne og afgjorte sager om familiesammenføring i perioden 2016-2022.

Figur 7
Antallet af indkomne og afgjorte sager om familiesammenføring i perioden 2016-2022



Note: Da det ikke er muligt at frasortere afviste sager i opgørelsen af indkomne sager, indgår afviste sager også i opgørelsen af afgjorte sager.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet.

Det fremgår af figur 7, at antallet af afgjorte sager er faldet fra 10.820 i 2016 til 3.471 i 2022, svarende til et fald på ca. 68 % (mørkegrøn kurve). Antallet af indkomne sager er i samme periode faldet med ca. 50 % (mørkegrøn stiplede kurve).

Udlændinge- og Integrationsministeriet har oplyst, at ministeriet ifølge sine egne beregninger har reduceret udgifterne til behandling af familiesammenføringssager fra 39,8 mio. kr. i 2017 til 25,7 mio. kr. i 2022, hvilket svarer til et fald på 35 %.

Det fremgår også af figuren, at antallet af afgjorte sager i Udlændingenævnet er faldet fra 965 i 2016 til 802 sager i 2022, svarende til et fald på 17 % (grå kurve). Antallet af indkomne sager er i samme periode faldet med 61 % (grå stiplede kurve).

Rigsrevisionen bemærker, at 2016 er et usædvanligt år, idet der var et højt antal flygtninge, der søgte om familiesammenføring, som følge af krigen i Syrien. En periode med et uventet højt antal indkomne sager vil betyde, at sagsbehandlingstiden stiger. Ifølge Ombudsmanden må en sådan ophobning af sager dog ikke medføre permanente tilstande med længere sagsbehandlingstider, og derfor skal sagsophobningen afvikles, så sager igen kan behandles, umiddelbart efter at de modtages.

Det fremgår videre af figuren, at Udlændingestyrelsen i perioden 2016-2018 og igen i 2020 afgør flere sager, end styrelsen modtager, hvilket har nedbragt sagsbehandlingstiden på området. Antallet af verserende sager hos Udlændingestyrelsen blev fx reduceret fra 11.805 sager i januar 2016 til 3.535 i december 2018. Endelig fremgår det af figuren, at Udlændingestyrelsen i 2021 og særligt i 2022 afgjorte færre sager, end styrelsen modtog. Det betyder, at antallet af verserende sager er steget fra 1.242 i juni 2021 til 2.586 i december 2022.

Udlændingenævnet afgjorde frem til 2022 færre sager, end nævnet modtog. Det har medført, at der i undersøgelsesperioden er sket en ophobning af sager, hvilket giver længere sagsbehandlingstider.

2.2. Orientering af ansøgerne om forventet sagsbehandlingstid

35. Vi har undersøgt, om Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet har orienteret ansøgerne om en forventet sagsbehandlingstid, der er realistisk. Det har vi gjort ved at undersøge:

- om sagerne screenes hurtigt efter, at myndighederne har modtaget dem
- om ansøgerne inden for en rimelig tid er blevet oplyst om en realistisk forventet sagsbehandlingstid, og om myndighederne følger op i tide, hvis den forventede sagsbehandlingstid ikke kan overholdes.

36. Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet har ofte ikke orienteret ansøgerne om en forventet sagsbehandlingstid, der er realistisk, og har ikke i alle tilfælde orienteret ansøgerne i tide om en forventet og en eventuel forlænget sagsbehandlingstid.

Screening af sagerne

37. Det fremgår af Ombudsmandens myndighedsguide, at *”generelt bør myndighederne tilrettelægge sagsbehandlingen på en sådan måde, at der hurtigst muligt efter modtagelsen af en henvendelse foretages en første gennemgang og vurdering af sagen for bl.a. at afklare, om man er rette myndighed, eller om henvendelsen skal videre-sendes til en anden myndighed”*.

Ombudsmanden angiver ikke præcist, hvor hurtigt ”hurtigst muligt” er. Vi har lagt til grund, at sagen skal screenes senest 1 måned efter, at den er modtaget. Det baserer vi på, at det fremgår af Ombudsmandens myndighedsguide, at myndigheden skal give ansøgeren en vurdering af den forventede sagsbehandlingstid, hvis sagen ikke kan afgøres inden for 1 måned efter, at myndigheden har modtaget sagen. Dette vil ikke være muligt uden en screening af sagen.

38. Boks 2 viser, hvordan Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet screener sager om familiesammenføring.

Boks 2

Screening af sager hos Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet

I Udlændingestyrelsen består screeningen i, at sagsbehandleren vurderer, om ansøgningen umiddelbart skal afvises. En ansøgning kan fx afvises, hvis der ikke er betalt sagsgebyr, eller hvis ansøgeren opholder sig ulovligt i Danmark. Hvis ansøgningen ikke skal afvises, overgår sagen til realitetsbehandling. I visse sager kan der gives opholdstilladelse umiddelbart efter den indledende screening. Det kan være tilfældet, hvor der er oplyst om forhold, fx alvorlig sygdom, der medfører hastebehandling, og hvor betingelserne for opholdstilladelse umiddelbart kan vurderes at være opfyldt.

I Udlændingenævnet består screeningen i, at sagsbehandleren vurderer, om klagen er indsendt rettidigt, om klagegebyret er betalt, og om klagen kan tillægges opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen.

Opsættende virkning

Opsættende virkning betyder, at retsvirkningerne af Udlændingestyrelsens afgørelse udsættes midlertidigt, indtil klagesagen er afsluttet. Ansøgeren skal dermed ikke rejse ud af landet, mens klagesagen er under behandling i Udlændingenævnet.

39. Vores undersøgelse viser, at Udlændingestyrelsen screener 96 % af ansøgningerne om familiesammenføring inden for 1 måned efter modtagelsen af ansøgningen. Udlændingenævnet screener 87 % af klagesagerne inden for 1 måned efter modtagelsen af klagen. Vi har lagt 3 dage oven i månedsfristen for at tage højde for, at perioden mellem ansøgningens modtagelse og screeningen kan overlappe weekender og helligdage.

Orientering af ansøgerne

40. Vi har undersøgt, om ansøgerne bliver orienteret om sagens forventede sagsbehandlingstid. Vi har undersøgt:

- om Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet inden for 1 måned orienterer ansøgeren om, at de har modtaget sagen, og hvornår ansøgeren kan forvente en afgørelse i sagen
- om Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet underretter ansøgeren inden fristens udløb, hvis sagen ikke kan afgøres inden for den oplyste forventede sagsbehandlingstid.

41. Vi har identificeret udgående breve om forventet og forlænget sagsbehandlingstid i data fra Udlændingestyrelsens og Udlændingenævnets sagsbehandlingssystemer. Vores analyse er forbundet med en vis usikkerhed. Det skyldes, at metoden ikke kan indfange alle de relevante breve, da Udlændingestyrelsens og Udlændingenævnets sagsbehandlere ikke har haft en konsekvent praksis for navngivning af dokumenter. Vi har taget højde for usikkerheden i analysen ved kun at inkludere de ansøgere, som har modtaget et brev om forventet eller forlænget sagsbehandlingstid. Vi konkluderer således ikke på de sager, hvor vi ikke har kunnet identificere et brev.

Orientering om forventet sagsbehandlingstid

42. Det fremgår af Ombudsmandens myndighedsguide, at ansøgere bør orienteres om en forventet sagsbehandlingstid inden for 1 måned, hvis det ikke er muligt at træffe afgørelse inden da. Det behøver ikke at være en præcis angivelse (fx en konkret dato). Det kan også være en frist. Ombudsmanden henviser i den forbindelse til Justitsministeriets cirkulæreskrivelse nr. 73 af 4. juni 1997 om mål for hurtig sagsbehandling m.v., der betoner, at målsætninger for sagsbehandlingstid skal være forsvarlige og realistiske. Det fremgår af cirkulæret, at hvis visse sager af en pågældende type kræver mere sagsbehandlingstid end andre typer af sager, kan der opstilles forskellige mål for undergrupper inden for samme sagstype.

43. Vi har opgjort, hvor mange ansøgere der orienteres om en forventet sagsbehandlingstid inden for 1 måned. Vi har lagt 3 dage oven i månedsfristen for at tage højde for, at perioden mellem ansøgningens modtagelse og orienteringen om en forventet sagsbehandlingstid kan overlape weekender og helligdage.

Vores opgørelse viser, at Udlændingestyrelsen i perioden 2019-2022 har orienteret 21 % af ansøgerne om en forventet sagsbehandlingstid mere end 1 måned efter ansøgningstidspunktet. Opgørelsen viser også, at andelen af ansøgere, der har modtaget en orientering mere end 1 måned efter ansøgningstidspunktet, er steget fra 5 % i 2021 til 46 % i 2022. Udlændingestyrelsen har oplyst, at dette skyldes Ukraine-situationen.

I Udlændingenævnet er 6 % af ansøgerne i perioden 2019-2022 blevet orienteret mere end 1 måned efter ansøgningstidspunktet.

Undersøgelsens population

Undersøgelsens population er afgrænset til sager, der er afsluttet i perioden 2020-2022, da Rigsrevisionen ikke har haft adgang til dokumenter på sagerne i Udlændingestyrelsens og Udlændingenævnets tidligere sagsbehandlingssystemer. Mange af de ansøgere, hvis sager er afsluttet i 2020, har modtaget en orientering om forventet sagsbehandlingstid i 2019. Breve med orientering om forventet sagsbehandlingstid, der er afsendt i 2019, er derfor inkluderet i vores opgørelser.

44. Undersøgelsen viser også, at Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet orienterer alle ansøgere om en forventet sagsbehandlingstid. Udlændingestyrelsen orienterer ansøgerne om den maksimale sagsbehandlingstid, og Udlændingenævnet orienterer om den gennemsnitlige sagsbehandlingstid. Den forventede sagsbehandlingstid er således ens for alle sager i Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet. Ved udgangen af 2022 var den forventede sagsbehandlingstid 9 måneder i Udlændingestyrelsen og 14 måneder i Udlændingenævnet.

Vores undersøgelse viser, at der er stor variation i sagsbehandlingstiden for familiesammenføringssager. Fx var sagsbehandlingstiden i Udlændingestyrelsen 4,7 måneder i perioden 2016-2022 for ansøgere, hvor den herboende person er nordisk statsborger. For ansøgere, hvor den herboende person er flygtning uden beskyttelsesbehov, var sagsbehandlingstiden 19,1 måned. Det er Rigsrevisionens vurdering, at ansøgere derfor ofte ikke kan bruge den forventede sagsbehandlingstid som rettesnor for, hvornår de kan forvente, at deres sag er afgjort.

Rigsrevisionen skal henvise til, at såvel Ombudsmandens myndighedsguide som Justitsministeriets cirkulæreskrivelse om mål for hurtig sagsbehandling angiver, at sagsbehandlingstiden bør være realistisk. Hvis visse sager kræver mere sagsbehandlingstid end andre sager, kan der opstilles forskellige mål for undergrupper inden for samme sagstype. Rigsrevisionen finder derfor, at Udlændingestyrelsen bør overveje at oplyse forventede sagsbehandlingstider fordelt efter sagstyper, så de bliver mere realistiske for ansøgerne. Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet kan med fordel anvende deres statistikgrundlag til at undersøge, hvor lang tid forskellige overordnede sagstyper typisk tager at behandle.

Oplysning om forlænget sagsbehandlingstid

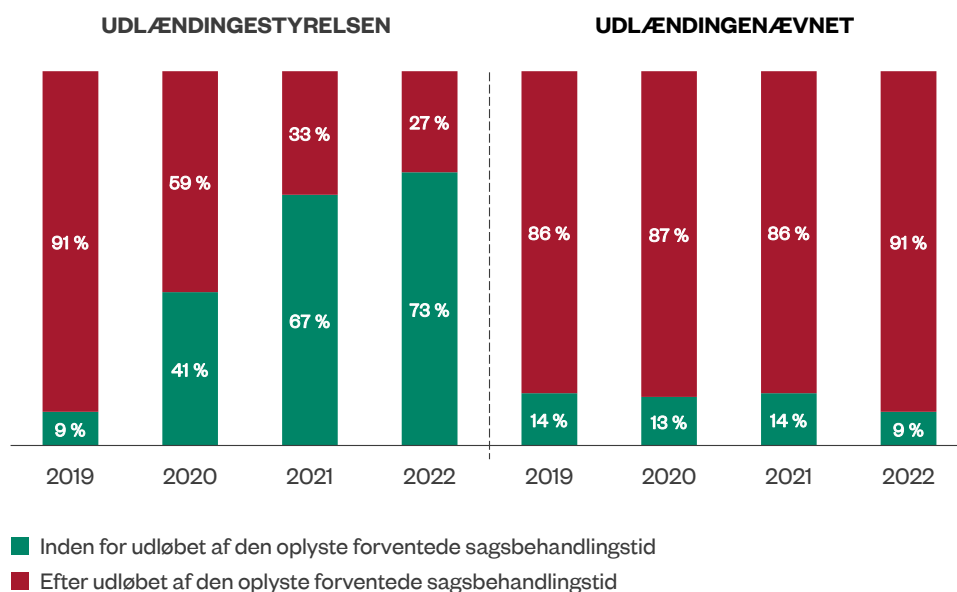
45. Det fremgår af Ombudsmandens myndighedsguide, at *"hvis myndigheden i sit første brev til parten har oplyst en forventet sagsbehandlingstid, behøver myndigheden først at underrette parten igen, hvis det viser sig, at sagen alligevel ikke kan færdigbehandles inden for den oplyste sagsbehandlingstid. Underretningsforpligtelsen indtræder igen på det tidspunkt, hvor det må stå klart for myndigheden, at den oplyste sagsbehandlingstid ikke kan overholdes, og senest inden fristens udløb"*.

46. Vi har undersøgt, om Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet orienterer ansøgerne om en ny forventet sagsbehandlingstid, inden den oprindeligt forventede sagsbehandlingstid overskrides.

Figur 8 viser, hvor stor en andel af ansøgerne der fik besked om den forlængede sagsbehandlingstid efter udløbet af den oplyste forventede sagsbehandlingstid. Vi har også tilføjet en bagatelgrænse på 3 dage i denne analyse.

Figur 8

Andelen af familiesammenføringsager, hvor beskeden om en forlænget sagsbehandlingstid sendes efter udløbet af den oprindeligt forventede sagsbehandlingstid



Note: Populationen udgør 450 sager i Udlændingestyrelsen og 1.014 sager i Udlændingenævnet. Populationens størrelse for Udlændingestyrelsen skyldes dels, at en ansøgers sag skal overskride Udlændingestyrelsens maksimale sagsbehandlingstid for at indgå i analysen, dels at ikke alle breve om forlængelse af sagsbehandlingstid er registreret på en måde, så de kan identificeres.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet.

Det fremgår af figur 8, at Udlændingestyrelsen er blevet bedre til at orientere ansøgerne om, at sagsbehandlingen kommer til at tage længere tid end først oplyst, inden den oprindeligt forventede sagsbehandlingstid overskrides. I 2019 sendte Udlændingestyrelsen 91 % af orienteringerne om forlænget sagsbehandlingstid efter udløbet af den oprindeligt forventede sagsbehandlingstid, mens dette gjorde sig gældende for 27 % af sagerne i 2022. Udlændingestyrelsen har forbedret sin praksis, men det var fortsat mere end hver fjerde ansøger i 2022, der modtog en orientering om forlænget sagsbehandlingstid for sent.

Økonomisk sikkerhedsstillelse

Økonomisk sikkerhedsstillelse betyder, at den herboende person skal stille en økonomisk sikkerhed, som bopælskommunen kan inddrive til dækning af eventuelle fremtidige udgifter til sociale ydelser til ansøgeren. Udlændingestyrelsen har stillet krav om økonomisk sikkerhedsstillelse i 22 % af sagerne i undersøgelsesperioden.

Udlændingestyrelsen har oplyst, at én af årsagerne til, at de ikke altid sender et brev om forlængelse af sagsbehandlingstiden, inden den oprindeligt forventede sagsbehandlingstid udløber, er, at de betragter sagen som afgjort, når de stiller krav om økonomisk sikkerhedsstillelse til ansøgeren. I sager, hvor ansøgeren modtager et krav om, at der skal stilles økonomisk sikkerhed, vil Udlændingestyrelsen ikke oplyse en eventuel forlænget sagsbehandlingstid, efter at kravet er blevet stillet. Udlændingestyrelsen finder, at det er op til ansøgeren at dokumentere økonomisk sikkerhed, hvorfor styrelsen ikke medregner perioden, efter at kravet er stillet, i sagsbehandlingstiden. Rigsrevisionen anerkender, at et krav om økonomisk sikkerhedsstillelse giver ansøgeren en orientering om status på ansøgningen. Rigsrevisionen bemærker dog, at sagsbehandlingen ikke er færdig, før Udlændingestyrelsen har behandlet de informationer om økonomisk sikkerhedsstillelse, som ansøgeren indsender.

Udlændingenævnet sender størstedelen af orienteringerne om forlænget sagsbehandlingstid, efter den oprindeligt forventede sagsbehandlingstid er overskredet. Dette gjaldt for 86-91 % af orienteringerne i perioden 2019-2022.

Rigsrevisionen, den 26. oktober 2023

Birgitte Hansen

/Michala Krakauer

Bilag 1. Metodisk tilgang

I undersøgelsen indgår Udlændinge- og Integrationsministeriet, herunder Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet.

Undersøgelsen omhandler perioden 2016-2022. Vi har undersøgt denne periode, da familiesammenføringsområdet skiftede ressort fra Justitsministeriet til Udlændinge- og Integrationsministeriet i 2015. Der er derfor ikke sammenlignelige data fra før 2016.

Undersøgelsen er overordnet baseret på analysemetoden process mining, der på et databaseret grundlag kortlægger arbejdsprocesser og forløb. Det primære formål med at anvende denne metode har været at opgøre, hvor meget af sagsbehandlingstiden der er aktiv sagsbehandlingstid, og hvor meget der er passiv liggetid.

Undersøgelsen er baseret på analyser af forskellige data, herunder data fra sagsbehandlingssystemer og tidsregistreringssystemer i Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet. Undersøgelsen er også baseret på en gennemgang af materiale fra Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Vi har desuden holdt møder med Udlændinge- og Integrationsministeriet, Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet for at få indsigt i området. Vi har også holdt møder med relevante interessenter på området, herunder:

- Institut for Menneskerettigheder
- Foreningen af Udlændingeretsadvokater
- Danes Worldwide
- Dansk Flygtningehjælp.

Vi har i undersøgelsesforløbet – efter aftale med Udlændinge- og Integrationsministeriet – inddraget Tietoevry, som varetager driften af Udlændingestyrelsens og Udlændingenævnets sagsbehandlingssystemer. Tietoevry har på vores anmodning leveret data om dokumenter og sagsskridt fra Udlændingestyrelsens og Udlændingenævnets sagsbehandlingssystemer. De øvrige data er udleveret af Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Nedenfor beskrives vores kvalitetssikring, data og metode i flere detaljer.

Kvalitetssikring

Denne undersøgelse er kvalitetssikret via vores interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos de reviderede samt ledelsesbehandling og sparring på forskellige tidspunkter i undersøgelsesforløbet med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen med relevante kompetencer.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- Ombudsmandens myndighedsguide
- relevante love og bekendtgørelser
- sagsbehandlingsvejledninger og dokumentation for sagsbehandlingsrutiner
- dokumentation for sagsbehandlingssystemer
- Udlændingestyrelsens mål- og resultatplaner og årsrapporter
- Udlændingenævnets årsberetninger
- sagsdokumenter fra Udlændingestyrelsens og Udlændingenævnets familiesammenføringsager.

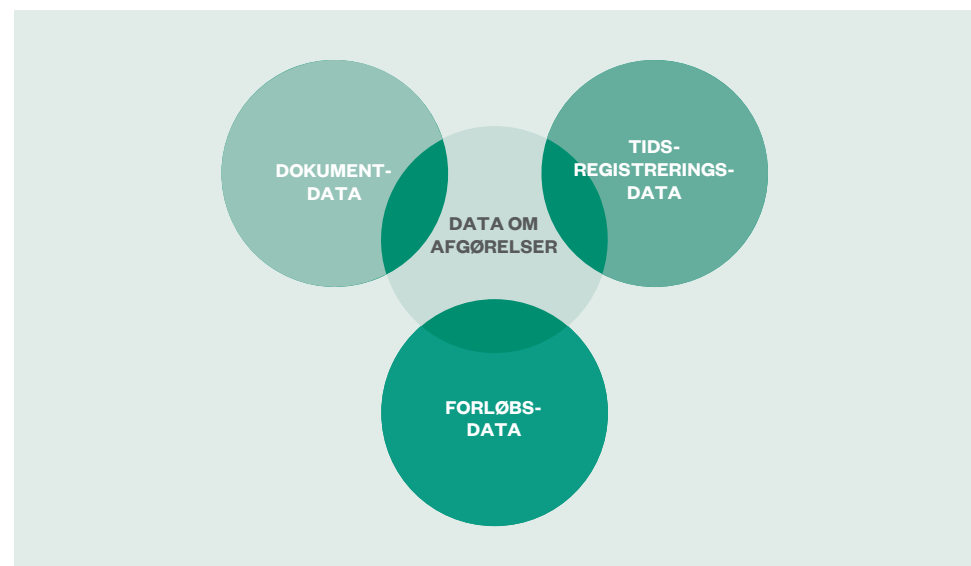
Formålet med gennemgangen har været at få en forståelse af familiesammenføringsområdet og de rammer, som Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet har haft i undersøgelsesperioden.

Datakilder til analyserne

Analyserne i undersøgelsen bygger på samkørsel af 4 forskellige datakilder, jf. figur A.

Figur A

Datakilder til analyserne af sagsbehandlingen af førstegangssager om familiesammenføring



Kilde: Rigsrevisionen.

Dokumentdata

Dokumentdata er indhentet fra Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnets systemleverandør (Tietoevry), som står for driften og opbevaringen af data. Dokumentdata indeholder:

- registreringer af ind- og udgående breve samt notater på alle igangværende sager i Public 360 i perioden 2020-2022
- registreringer af afsendelses- og modtagelsesdato
- registreringer af dokumentets titel, som er et fritekstfelt.

Data omfatter sager, som har været igangværende i perioden 2020-2022. Data omfatter ikke selve dokumenternes indhold.

Derudover har vi indhentet sagsakter på alle udgående dokumenter på 20 sager.

Forløbsdata

Forløbsdata er data om sagskridt indhentet fra Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnets systemleverandør (Tietoevry), som står for driften og opbevaringen af data. Forløbsdata indeholder:

- registreringer af alle gennemførte aktiviteter (sagsskridt) i forløbsmodulet i Public 360
- registreringer af oplysninger om ansøgeren, sagstype, sagens beslutninger, registreringstidspunkt m.m.

Data omfatter sager, som har været igangværende i perioden 2020-2022.

Afgørelsesdata

Afgørelsesdata er indhentet fra Udlændingestyrelsen. Afgørelsesdata indeholder:

- data om afgørelser trukket fra Udlændingestyrelsens og Udlændingenævnets statistikmiljø
- data om alle slut- og delafgørelser i alle sager på familiesammenføringsområdet i perioden 2016-2022
- data om afgørelsernes udfald og begrundelse, datoen for modtagelse af ansøgningen eller klagen samt afgørelsesdatoen.

Tidsregistreringsdata

Tidsregistreringsdata er indhentet fra Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet.

Data bygger på udtræk fra tidsregistreringssystemet mTime. Data omfatter alle registreringer af medarbejdernes timer på familiesammenføringsområdet i perioden 2016-2022 for Udlændingestyrelsen og perioden 2020-2022 for Udlændingenævnet. Inddelingen af data fra Udlændingestyrelsen er baseret på styrelsens egne tidsregistreringskonti. Inddelingen af data fra Udlændingenævnet er både baseret på personaleafdelingens skønsmæssige vurderinger af medarbejderes forbrug af arbejdstid på familiesammenføringssager og på faste tidsregistreringskonti til familiesammenførings-sager.

Udlændingenævnet har oplyst, at nævnet før 2020 ikke har haft en konsekvent brug af sin tidsregistrering, som muliggør at udskille den tid, der er brugt på sagsbehandling. Derfor har vi kun beregnet tidsforbruget pr. sag i perioden 2020-2022. Derudover har vi kun medregnet tiden, som sagsbehandlere i familiesammenføringsteamet i Udlændingenævnet har registreret.

Tabel A viser datakilde, tidsperiode og antal sager for hver analyse.

Tabel A
Datakilder, tidsperiode og antal sager for hver analyse

Analyse	Datakilde	Tidsperiode	Antal sager
Sagsbehandlingstid	Afgørelsesdata	2016-2022	• 44.007 sager i Udlændingestyrelsen • 6.040 sager i Udlændingenævnet
Tidsforbrug pr. sag	Tidsregistreringsdata	2016-2022 ¹⁾	• 45.178 sager i Udlændingestyrelsen • 2.191 sager i Udlændingenævnet
Ventetid på indhentning af oplysninger	Dokumentdata	2020-2022 ²⁾	• 5.879 sager i Udlændingestyrelsen • 1.813 sager i Udlændingenævnet
Screening af sager	Forløbsdata	2020-2022	• 6.409 sager i Udlændingestyrelsen • 1.479 sager i Udlændingenævnet
Orientering om forventet sagsbehandlingstid	Dokumentdata	2019-2022 ²⁾	• 5.013 sager i Udlændingestyrelsen • 1.840 sager i Udlændingenævnet
Orientering om forlænget sagsbehandlingstid	Dokumentdata	2019-2022 ²⁾	• 450 sager i Udlændingestyrelsen • 1.015 sager i Udlændingenævnet

¹⁾ Kun perioden 2020-2022 for Udlændingenævnet.

²⁾ Kun sager, der er blevet afgjort i perioden 2020-2022.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Populationerne varierer, da der er foretaget forskellige metodiske afgrænsninger. Der er bl.a. forskellige afgrænsninger af tidsperioden i analyserne, fordi datatilgængeligheden varierer på tværs af tidsperioderne. Derudover er afviste sager ikke medtaget i analyserne af sagsbehandlingstid, tidsforbrug pr. sag og ventetid på indhentning af oplysninger, da vi har ønsket at opgøre tid for de sager, som er blevet realitetsbehandlet. Afviste sager er med i analyserne af orientering af ansøgerne om forventet sagsbehandlingstid, da underretningspligten gælder for alle ansøgere. Vi har også foretaget andre mindre afgrænsninger. Fx er populationen i analysen af sagsbehandlingstid mindre end i analysen af tidsforbrug pr. sag, da vi i analysen af sagsbehandlingstid bl.a. har frasorteret sager, hvor der er en fejlregistrering i startdatoen. Startdatoen har ikke betydning for analysen af tidsforbrug pr. sag, hvorfor de nævnte sager indgår i analysen af tidsforbrug pr. sag.

Metode til analyser af sagsbehandlingstider

Gennemsnitlig sagsbehandlingstid

Beregning af den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er baseret på afgørelsesdata.

Sagsbehandlingstiden er opgjort som den tid, der går, fra Udlændingestyrelsen eller Udlændingenævnet modtager ansøgningen eller klagen, til der træffes en endelig afgørelse.

Vores opgørelse afviger fra den måde, Udlændinge- og Integrationsministeriet opgør sagsbehandlingstiden på. De væsentligste forskelle er:

- Vi opgør sagsbehandlingstiden pr. ansøgning, hvor Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet opgør sagsbehandlingstiden pr. sag. Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet kan oprette flere sager på én ansøgning, som vil indgå som adskilte sager i deres opgørelser af sagsbehandlingstiden.
- Vi sonderer mellem afviste sager og sager, hvor der sker en realitetsbehandling af ansøgningen. Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet tæller også afvist sager med, hvor der ikke sker en realitetsbehandling af sagen. Det bemærkes, at der også kan være juridisk behandling forbundet med en afgørelse om afvisning af en sag.
- Vi skelner mellem sager i Udlændingestyrelsen, som behandles for første gang af styrelsen, og sager, som genoptages efter en afgørelse i Udlændingenævnet. Udlændingestyrelsen medregner sager, der genoptages i Udlændingestyrelsen efter en afgørelse i Udlændingenævnet, som nye sager.
- I sager, hvor der anmodes om økonomisk sikkerhedsstillelse, indregner Udlændingestyrelsen sagsbehandlingstiden, indtil der træffes afgørelse om anmodning om økonomisk sikkerhedsstillelse. Vi indregner sagsbehandlingstiden, indtil der træffes den endelige afgørelse, hvilket sker, når den herboende person har stillet økonomisk sikkerhed, og sikkerhedsstillelsen er blevet behandlet og godkendt af Udlændingestyrelsen. Der anmodes om økonomisk sikkerhedsstillelse i 22 % af alle sagerne inkl. de afviste sager, og det tager i gennemsnit 47 dage, fra Udlændingestyrelsen træffer afgørelse om anmodning om økonomisk sikkerhedsstillelse, til sagen afgøres. Denne tid indgår ikke i Udlændingestyrelsens opgørelse af sagsbehandlingstiden.
- Vi frasorterer ansøgninger, hvor ansøgeren tilhører det dansk-tyske mindretal, da der gælder andre regler for familiesammenføring for disse borgere. Her er ansøgningen ofte blot en ekspeditionssag, som færdigbehandles på konsulatet i Flensborg samme dag, som den indgives. Udlændingestyrelsen medregner disse sager i sine opgørelser.
- Vi frasorterer også ansøgninger, hvor ansøgeren frafalder ansøgningen eller dør i løbet af processen. Udlændingestyrelsen medregner disse sager i sine opgørelser.

Sagsbehandlingstid pr. ansøgning

Hvis en ansøgning skal behandles ud fra forskellige paragraffer i loven, kan Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet af administrative hensyn oprette flere forskellige sager på ansøgningen i deres sagsbehandlingssystemer. Sagerne får hver deres afgørelse alt efter vurderingen af ansøgerens rettigheder ud fra den enkelte paragraf. Efterfølgende indgår alle sageres sagsbehandlingstid i Udlændingestyrelsens og Udlændingenævnets opgørelser af sagsbehandlingstid. Således kan flere sagers sagsbehandlingstid være et resultat af én ansøgning. Rigsrevisionen tæller kun sagsbehandlingstid, fra ansøgningen modtages, til den sidste sag på ansøgningen afgøres.

Sagsbehandlingstid for forløb på tværs af de 2 myndigheder

Analysen af sagsbehandlingstid for forløb på tværs af de 2 myndigheder er baseret på afgørelsesdata. Analysen har været vanskelig at gennemføre, da en sag skifter sagsnummer, hvis den tages op igen efter en afgørelse. Dvs. at en sag, der påklages til Udlændingenævnet og efterfølgende genoptages i Udlændingestyrelsen, har 3 forskellige sagsnumre i forløbet. Vi har derfor været nødt til at sammenstykke sagsforløbene. Derfor har vi kun set på sagsforløb, hvor ansøgeren har en sag i Udlændingestyrelsen og får afslag, hvorefter der påbegyndes en klagesag i Udlændingenævnet på samme person. Hvis der efter en afgørelse i Udlændingenævnet ligger en genoptagelse i Udlændingestyrelsen på samme person, medtages genoptagelsen i forløbet. Hvis sagen stadfæstes i Udlændingenævnet, skal sagen ikke genoptages i Udlændingestyrelsen, hvorfor et forløb godt kan ende med en afgørelse om stadfæstelse i Udlændingenævnet.

Vi har afgrænset analysen til 93 % af sagsforløbene, så vi ikke har de 7 % mest komplicerede forløb med. Det kan fx være sager, som behandles flere gange i Udlændingenævnet. Det bør her bemærkes, at der kan være mange grunde til, at et forløb bliver kompliceret, herunder at lovgivningen ændrer sig undervejs, og at Udlændingestyrelsen kan give afslag på baggrund af én betingelse, der ikke er opfyldt, hvilket muliggør, at en ansøger kan påklage afgørelsen ad flere omgange til Udlændingenævnet.

Vi har beregnet sagsbehandlingstiden og ventetiden i de forskellige faser ved hjælp af et process mining-værktøj i R Studio (Pakker: BupaR og Edea).

Metode til analyser af sagernes aktive sagsbehandlingstid

Tidsforbruget pr. sag

Analysen af tidsforbruget pr. sag er baseret på tidsregistreringsdata og afgørelsesdata. Vi har udskilt den tid, der er brugt på behandling af familiesammenføringssager i et givent år, og har divideret den samlede sagsbehandlingstid med antallet af afgørelser i samme år.

Tidsregistreringsdata kommer fra systemet mTime, hvor medarbejderne løbende har registreret deres arbejdstid på forskellige konti. Tidsregistreringsdata har 268 unikke konti for Udlændingestyrelsen og 121 for Udlændingenævnet. Vi har kun modtaget tidsregistreringsdata for medarbejdere, som i løbet af undersøgelsesperioden har registreret tid på behandling af familiesammenføringssager. Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet har oplyst, hvilke kategorier der dækker over arbejdstid til behandling af familiesammenføringssager.

For Udlændingenævnet har denne opdeling været mere kompliceret, da en række tidsregistreringskonti både kan bruges til behandling af familiesammenføringssager og til andre sager, som Udlændingenævnet også behandler. Således bruges kontoen "Ledelse" både, når chefkonsulenter og ledere skal godkende behandlingen af familiesammenføringssager, og til andre typer ledelsesopgaver. Udlændingenævnet har derfor foretaget en række estimater af, hvor stor en andel af en given tidsregistreringskonto der kan tilskrives familiesammenføringssager i et givent år – i nogle tilfælde også for en given medarbejder. Disse estimater er udgangspunktet for opgørelsen af den registrerede sagsbehandlingstid på nogle af kontiene i Udlændingenævnet.

Derudover er der for Udlændingenævnets tidsregistrering udeladt en lang række medarbejdere, som har registreret tid på konti relateret til familiesammenføring, men som ifølge Udlændingenævnet ikke kan have arbejdet med denne typer sager, da de ikke sidder i det relevante team. Da teamopdelingen først blev indført medio 2019, har vi kun set på perioden 2020-2022.

Vi har i videst muligt omfang frasorteret tidsforbruget på afviste sager i opgørelserne af tidsforbrug pr. sag.

Udlændingestyrelsen har oplyst, at den registrerede tid på behandling af familiesammenføringssager også dækker over tid til behandling af sager, som sidenhen bliver afvist. Tidsforbruget på afviste sager frasorteres ud fra en vægtning, der er proportional med sagsbehandlingstiden for afviste sager *i forhold til* sagsbehandlingstiden for ikke-afviste sager. I 2022 havde de afviste sager en gennemsnitlig sagsbehandlingstid svarende til 22 % af den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for de ikke-afviste sager.

For Udlændingenævnet indgår de afviste sager ikke i opgørelsen, da tidsforbruget på afviste sager er meget lille. Hvis en afvist sag ikke afvises på baggrund af manglende sagsgebyr, vil tidsforbruget typisk bestå af en screening og udarbejdelse af en afgørelse.

Myndighedernes ventetid på indhentning af oplysninger

Udlændingestyrelsens og Udlændingenævnets sagsbehandlere har ikke en konsekvent praksis for registrering af frister i deres sagsbehandlingssystemer, og ingen af myndighederne opgør den tid, der ventes på oplysninger. Vi har brugt svarfristen i anmodningen som rettesnor for, hvor længe en sagsbehandler venter på oplysninger (svarfristerne for rykkere for svar er inkluderet i opgørelserne). Da en ansøger eller en myndighed kan indsende oplysninger før svarfristens udløb, må vi formode, at vores opgørelser overestimerer myndighedernes ventetid på indhentning af oplysninger en smule.

Analysen af ventetid på indhentning af oplysninger er gennemgået og kvalitetssikret på en række møder med Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet. Rigsrevisionen påtager sig dog det fulde ansvar for analyserne.

Til analysen af estimeret ventetid har vi koblet dokumentdata med informationer om sagens startdato fra afgørelsesdata, hvilket er den dag, hvor Udlændingestyrelsen eller Udlændingenævnet modtager sagen. Vi har afgrænset data til kun at indeholde førstegangssager om familiesammenføring.

Estimeret ventetid på oplysninger fra ansøgeren

Ansøgeren kan undervejs i forløbet blive bedt om at indsende forskellige oplysninger eller dokumenter, som Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet skal bruge for at behandle sagen. I dokumentdata identificeres alle anmodninger om oplysninger fra ansøgeren ved at søge efter dokumenttitler, der indeholder tekststrengene med variationer af ordene "anmodning", "vi mangler", "partshøring" og "rykker", herunder fx "anmodning om dokumentation", "vi mangler oplysninger" og "partshøring af reference".

Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet har oplyst, at de i de fleste tilfælde giver en frist på 4 uger i Udlændingestyrelsen og 2 uger i Udlændingenævnet, når de anmoder om oplysninger fra ansøgere. Dette har vi fået yderligere bekræftet ved at gennemgå udgående breve for 19 familiesammenføringsager. Derfor har vi regnet med en ventetid på sagen på 28 dage pr. anmodning for Udlændingestyrelsen og 14 dage pr. anmodning for Udlændingenævnet. Udlændingestyrelsen giver anmodninger om biometri en længere frist på 1,5 måneder. Derfor har vi regnet med en ventetid på 45 dage pr. anmodning, der indeholder ordet "biometri".

Når der er flere sager på en ansøgning, har vi lagt dokumenterne fra de forskellige sager sammen, så en ansøgning kun er talt med som en sag én gang. I disse tilfælde frasorterer vi dokumenter på en måde, så samme dokument kun kan indgå én gang på en ansøgning. Dette gælder både for dokumenter vedrørende oplysninger fra ansøgeren og fra andre myndigheder.

Estimeret ventetid på oplysninger fra andre myndigheder

Undervejs i forløbet kan andre myndigheder blive bedt om at indsende forskellige oplysninger eller dokumenter, som skal bruges i sagsbehandlingen. Vi har identificeret alle anmodninger i dokumentdata om oplysninger fra andre myndigheder ved at søge efter dokumenttitler, der indeholder ord som fx "høring", "anmodning om udtalelse", "anmodning om ægthedsvurdering", "anmodning om FAMUD" og "anmodning om akter".

Vi har frasorteret alle dokumenter fra analysen, som ikke er udgående, og dokumenter, som vi har vurderet er dubletter på grund af identiske registreringsdatoer og dokumenttitler. Derudover har vi frasorteret:

- alle dokumenttitler, der indeholder "SV:" eller "VS:" for at udelade alle svar på anmodningerne
- alle dokumenter med titler, der indeholder "orientering" for at udelade dokumenter, hvor der orienteres om høringen
- alle dokumenter med titler, som indeholder "trukket tilbage" for at udelade dokumenter om, at anmodningen er trukket tilbage
- alle dokumenter med titlen "Partshør" for at udelade anmodninger om partshøringer, da partshøringer indgår under indhentning af oplysninger hos ansøgeren.

Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet har oplyst, at de giver en frist på 28 dage pr. anmodning i Udlændingestyrelsen og 21 dage pr. anmodning i Udlændingenævnet. For Udlændingenævnet er over 85 % af anmodningerne til eksterne parter henvendt til Udlændingestyrelsen. Heraf er langt de fleste anmodninger om oversendelse af sagsakter. Ved at gennemgå 10 tilfældigt udvalgte sager har vi set, at langt de fleste anmodninger om sagsakter bliver besvaret af Udlændingestyrelsen inden for 5 dage. Dette er i overensstemmelse med Udlændingenævnets oplysninger. Vi har derfor regnet med en ventetid på 5 dage pr. anmodning for Udlændingenævnets anmodninger om sagsakter. Vi har også medregnet den ventetid, som Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet har, hvis de ikke modtager oplysningerne inden for fristen og derfor rykker enten ansøgeren eller andre myndigheder. I disse tilfælde har vi sat ventetiden for rykkere til 28 dage for Udlændingestyrelsen og 14-21 dage for Udlændingenævnet alt efter, om det er en rykker til en ansøger eller en anden myndighed.

Vi har ikke medregnet ventetid som følge af afventning på udfaldet af EU-domme og Udlændinge- og Integrationsministeriets fortolkning heraf i vores opgørelse af ventetid, da denne type af ventetid ikke kan identificeres datamæssigt eller dokumenteres på anden vis.

I tilfælde af at der er overlap mellem fristperioderne, har vi kun opgjort ventetid for denne periode én gang. Dvs. at hvis 2 anmodninger om oplysninger med 4 ugers frist overlapper med 2 uger, har vi opgjort ventetiden til sammenlagt 6 uger.

Fristforlængelser på anmodninger indfanges ikke nødvendigvis ved at søge på dokumenttitler. Derved har vi ikke kunnet medregne den ekstra ventetid, der kan være, hvis ansøgeren eller den anden myndighed beder om forlængelse af fristen for indsendelse af oplysninger. I disse tilfælde vil ventetiden blive underestimeret. Omvendt vil de fleste anmodninger blive besvaret inden for fristen, hvorfor ventetiden vil blive overestimeret i disse tilfælde. Derudover sendes anmodningerne oftest til både ansøgeren, den herboende person og eventuelt ansøgerens advokat. Da flere modtagere øger sandsynligheden for et hurtigt svar, er der i analysen også risiko for, at vi har overestimeret ventetiden, når vi regner med 14-28 dages ventetid for hver anmodning.

I 2022 sendte Udlændingestyrelsen i gennemsnit ca. én anmodning om oplysninger til ansøgeren pr. sag. Derudover anmodede Udlændingestyrelsen andre myndigheder om oplysninger i hver 5. sag.

I 2022 anmodede Udlændingenævnet om oplysninger eller dokumentation fra ansøgeren i hver 6. sag, mens der i gennemsnit blev sendt lidt over én anmodning pr. sag om oplysninger fra andre myndigheder. 2 ud af 3 klagesager afgøres ved enten formandskompetence eller nævnskompetence. Hvis en sag afgøres ved formandskompetence, er der en ventetid på 14 dage, fra sagen sendes til formanden, til sagen er behandlet. Hvis en sag afgøres ved nævnskompetence, er der en ventetid på 17,5 dage (2-3 uger), fra sagen sendes til nævnet, til sagen er behandlet. Dette giver en gennemsnitlig ventetid på 11 dage pr. sag. Vi har indregnet denne tid som ventetid på indhentning af oplysninger.

I analysen af aktiv sagsbehandlingstid har vi opgjort andelen af ventetid for de sager, som er afsluttet i 2022, for at holde populationerne på tværs af analyserne ens. Som robusthedstjek har vi også opgjort ventetiden for 2020 og 2021. Som det fremgår af tabel B, var ventetiden i Udlændingestyrelsen 6 dage højere i 2021 end i 2022. I Udlændingenævnet var ventetiden 5 dage lavere i 2021 end i 2022.

Tabel B
Ventetid for sager i Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet

	2020	2021	2022
Udlændingestyrelsen ¹⁾	37 dage	38 dage	32 dage
Udlændingenævnet ²⁾	18 dage	17 dage	22 dage

¹⁾ Opgørelsen er baseret på 2.333 sager i 2020, 2.162 sager i 2021 og 1.384 sager i 2022.

²⁾ Opgørelsen er baseret på 501 sager i 2020, 571 sager i 2021 og 741 sager i 2022.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Metode til analyser af sagsmængden

Udvikling i indkomne sager

Analysen af indkomne sager er baseret på Udlændinge- og Integrationsministeriets egne opgørelser af, hvor mange sager der er blevet oprettet i Udlændingestyrelsens og Udlændingenævnets sagsbehandlingssystemer i undersøgelsesperioden. Det har ikke været muligt for os at opgøre antallet af indkomne sager på baggrund af de datakilder, som vi har anvendt i denne undersøgelse. Vi har justeret ministeriets opgørelser ved at fratrække ansøgninger fra det dansk-tyske mindretal for at sikre sammenlignelighed med vores opgørelser.

Udvikling i verserende sager

Analysen af verserende sager er baseret på Udlændinge- og Integrationsministeriets egne opgørelser af, hvor mange sager Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet havde i deres sagsportefølje ved udgangen af året. Det har ikke været muligt for os at opgøre antallet af verserende sager på baggrund af de datakilder, som vi har anvendt i denne undersøgelse.

Udvikling i afgjorte sager

Analysen af afgjorte sager er baseret på afgørelsesdata. Analysen følger ikke samme afgrænsning som de sager, som beregningerne af sagsbehandlingstid er baseret på, da bl.a. afviste sager er med i opgørelsen. Det skyldes, at det ikke har været muligt at sortere disse sager fra i opgørelserne af udviklingen i indkomne sager, som udviklingen i afgjorte sager sammenlignes med.

Metode til analyser af orientering af ansøgerne om forventet sagsbehandlingstid

I analyserne af orientering om forventet sagsbehandlingstid har vi opgjort resultaterne pr. ansøgning, dvs. at vi har knyttet de sideløbende administrative sager sammen, så de tæller som én sag.

Analyserne af orientering af ansøgerne om forventet sagsbehandlingstid er gennemgået og kvalitetssikret på en række møder med Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet. Rigsrevisionen påtager sig dog det fulde ansvar for analyserne.

Screening af sager

Vi har defineret screeningen af sagerne i dialog med Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet. Tabel C viser de sagsskridt fra Udlændingestyrelsens og Udlændingenævnets sagsbehandlingssystemer, som vi definerer som screening.

Tabel C

Sagsskridt for screening i sagsbehandlingssystemerne

Udlændingestyrelsen	• Skal sagen afvises?
Udlændingenævnet	• Stillingtagen til gebyrbetaling • Stillingtagen til klagefrist • Stillingtagen til opsættende virkning

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Sagsskridtene i tabel C udgør en indledende gennemgang af sagen, som Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet foretager for at afgøre, om de kan behandle sagen, fx om ansøgeren har indbetalt det korrekte gebyr. Når sagsbehandleren har sat flueben i sagsbehandlingssystemet ud fra sagsskridtene i tabel C, er screeningen gennemført.

Vi har målt tiden fra datoen, hvor ansøgningen og klagen indsendes, til sagen screenes første gang. Sagerne kan godt registreres som screenet flere gange af systemtekniske årsager.

Analysen af screening er baseret på sager, som er påbegyndt i perioden 2020-2022, og som har fået en endelig afgørelse. Vi har valgt denne periode, fordi Udlændingenævnet først er begyndt at registrere sin screening af sagerne fra januar 2020.

Orientering om forventet sagsbehandlingstid

Til analysen af orientering om forventet sagsbehandlingstid har vi koblet dokumentdata med informationer om sagens startdato fra afgørelsesdata, hvilket er den dag, hvor Udlændingestyrelsen eller Udlændingenævnet modtager ansøgningen eller klagen. Vi har afgrænset data til kun at indeholde førstegangssager om familiesammenføring.

Vi har ved hjælp af søgestrengene identificeret udgående breve med bestemte titler, hvor der informeres om forventet sagsbehandlingstid. Analysen er derfor forbundet med en vis usikkerhed, da brevtitlerne kan være fritekstfelter. Vi har taget højde for usikkerheden ved kun at undersøge andelen af ansøgere, der har modtaget et brev. Vi har således ikke konkluderet på de sager, hvor vi ikke har kunnet identificere et brev. Det skyldes for det første, at vores metode ikke har kunnet indfange alle dokumenter, hvor der informeres om sagsbehandlingstid, da der ikke har været en konsekvent praksis for navngivning af dokumenter blandt sagsbehandlere. For det andet er det ikke alle ansøgere, der skal have besked om sagsbehandlingstid. Fx sender Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet ikke besked om forventet sagsbehandlingstid, hvis sagen afgøres inden for 1 måned. Dog modtager ansøgere i Udlændingenævnet stadig et autosvar med bl.a. oplysning om den gennemsnitlige sagsbehandlingstid, når ansøgningen registreres. Derudover sender Udlændingestyrelsen ikke et brev om sagsbehandlingstid i børnesager, hvor barnet søger sammen med en forælder, da brevene vil blive sendt på forældrerens sag.

Analysen indeholder kun sager, der er afgjort i perioden 2020-2022, da vi ikke har haft adgang til dokumenter på sagerne i Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnets tidligere sagsbehandlingssystemer (Esther H). Ikke-afsluttede sager er ikke en del af analysen. Resultaterne opgøres for breve, der er sendt i perioden 2019-2022.

Opgørelse af orientering om forventet sagsbehandlingstid

Ansøgeren får på ansøgningstidspunktet oplyst en forventet sagsbehandlingstid. I Udlændingestyrelsen får ansøgeren et kvitteringsbrev, som informerer om, at ansøgningen er modtaget, og angiver, hvornår der senest kan forventes en afgørelse i sagen. I Udlændingenævnet kan ansøgeren enten få oplyst den maksimale sagsbehandlingstid i et autosvar, som sendes umiddelbart efter, at klagen er indsendt, eller i et brev kaldet brev 1a, som er et kvitteringsbrev, der informerer om, at ansøgningen er modtaget, og angiver, hvornår der senest kan forventes en afgørelse i sagen.

For Udlændingestyrelsen har vi identificeret alle kvitteringsbreve ved at søge efter dokumenttitler, der indeholder variationer af ordet "kvitteringsbrev".

For Udlændingenævnet har vi identificeret alle autosvar ved at søge efter dokumenttitler, der indeholder variationer af ordene "autosvar" og "autoreply". Alle brev 1a har vi identificeret ved at søge efter dokumenttitler, der indeholder variationer af ordene "brev 1a" og "kvitteringsbrev".

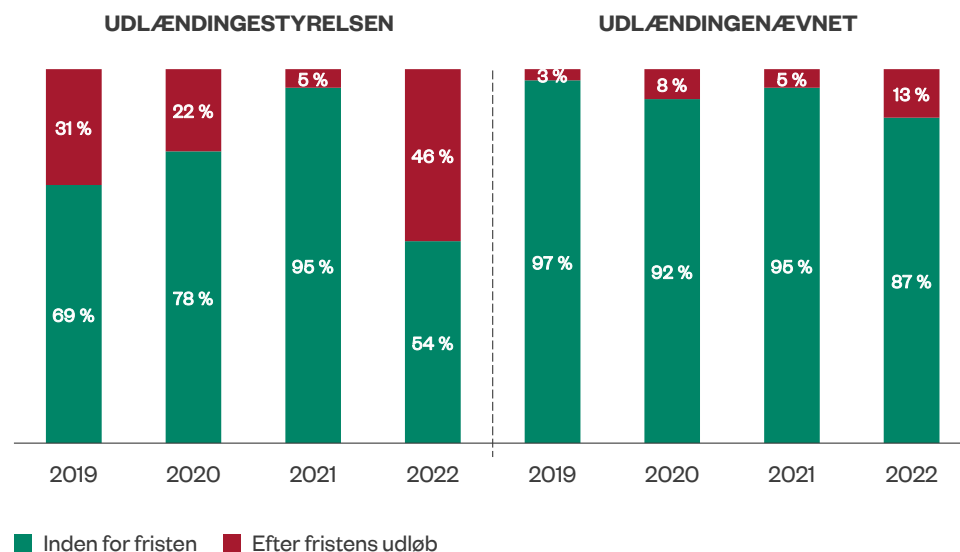
Derefter har vi frasorteret alle brev 1a og kvitteringsbreve, som ikke er udgående. Indgående autosvar har vi inkluderet i analysen, da autosvar pr. definition er et udgående dokument fra Udlændingenævnet. Vi har derfor vurderet, at indgående autosvar ved en fejl er journaliseret som indgående. Herudover har vi frasorteret alle dokumenter, som er dubletter med samme dokumentdato og -titel på det samme sagsnummer. Endelig har vi frasorteret alle autosvar, hvor der står "genfremsendelse", og alle kvitteringsbreve, hvor der står "rykker" i dokumenttitlen, så vi ikke har inkluderet genfremsendelser af autosvar eller rykkere for kvitteringsbreve i analysen.

Vi har rensset data, så det kun er det første autosvar, brev 1a eller kvitteringsbrev på hver sag, som vi måler på. Sager, hvor dokumentdatoen ligger før startdatoen, har vi sorteret fra, da vi antager, at det er en fejllindtastning. Derudover har vi frasorteret alle autosvar, der er sendt mere end 2 måneder efter, at ansøgningen er modtaget.

Vi har opgjort andelen af familiesammenføringsager, hvor beskeden om forventet sagsbehandlingstid er sendt senere end 1 måned og 3 dage efter, at ansøgningen er modtaget, jf. figur B.

Figur B

Andelen af familiesammenføringsager, hvor beskeden om forventet sagsbehandlingstid er sendt mere end 1 måned og 3 dage efter, at ansøgningen er modtaget i perioden 2019-2022



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Opgørelse af orientering om forlænget sagsbehandlingstid

Hvis der ikke kan træffes en afgørelse i sagen inden for den oplyste forventede sagsbehandlingstid, vil ansøgeren modtage en orientering om dette og om, hvornår sagen så kan forventes afgjort. For Udlændingestyrelsen har vi identificeret alle orienteringer om forlænget sagsbehandlingstid ved at søge efter dokumenttitler, der indeholder ordene "ny frist" og "forlænget sagsbehandling". For Udlændingenævnet har vi søgt efter dokumenttitler, der indeholder ordene "forlænget sagsbehandling" og "brev 2".

Herefter har vi frasorteret alle dokumenter, som ikke er udgående, eller som har samme dokumentdato og -titel på det samme sagsnummer, da vi antager, at det er dubletter. Herudover har vi frasorteret:

- alle dokumenter, hvor der står "sikkerhedsstillelse", "anmodning" eller "berigtigelse" i dokumenttitlen, så vi ikke analyserer dokumenter om nye frister for anmodninger om oplysninger og dokumentation, sikkerhedsstillelse eller berigtigelse
- alle dokumenter, hvor der står "svar" i dokumenttitlen, herunder alle svar på anmodninger og henvendelser om fristforlængelse
- dokumenter fra Udlændingenævnet, hvor der står "brev 3" eller "brev 4" i dokumenttitlen for at sikre, at det er den første fristforlængelse på hver sag, som vi registrerer.

Vi har også rensset data, så det kun er det første brev om forlænget sagsbehandlingstid på hver sag, vi måler på. Vi har beregnet antallet af dage fra datoen for indsendelse af ansøgningen og frem til brevets afsendelsesdato.

For hvert år i perioden 2019-2022 har vi beregnet, hvor mange af de afsendte breve om forlænget sagsbehandlingstid der er blevet sendt efter udløbet af den oplyste forventede sagsbehandlingstid. Dette har vi undersøgt ved at se på, om antallet af måneder mellem sagens startdato og den dato, brevet er afsendt, er længere end den oplyste forventede sagsbehandlingstid i det år, hvor ansøgningen blev indsendt. Tabel D og E viser de oplyste forventede sagsbehandlingstider i Udlændingestyrelsen og Udlændingenævnet i perioden 2018-2022. Bemærk, at breve om forlængelse af sagsbehandlingstid, der er afsendt i 2019, i nogle tilfælde henviser til en forventet sagsbehandlingstid, der er oplyst i 2018. Derfor indgår de oplyste forventede sagsbehandlingstider for 2018 i tabel D og E.

Tabel D

Oplyste forventede sagsbehandlingstider i Udlændingestyrelsen i perioden 2018-2022

2018	10 måneder
2019	10 måneder
2020	10 måneder
2021 - primo april 2022	7 måneder
Primo april 2022 - 30. november 2022	9 måneder
1. december 2022 - 31. december 2022	7 måneder

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Udlændingestyrelsen.

Tabel E**Oplyste forventede sagsbehandlingstider i Udlændingenævnet i perioden 2018-2022**

2018	7 måneder
Januar 2019 - 27. november 2019	8 måneder
28. november 2019 - 25. november 2020	10 måneder
26. november 2020 - 31. december 2022	14 måneder

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Udlændingenævnet.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, herunder standarderne for større undersøgelser (SOR 3). Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

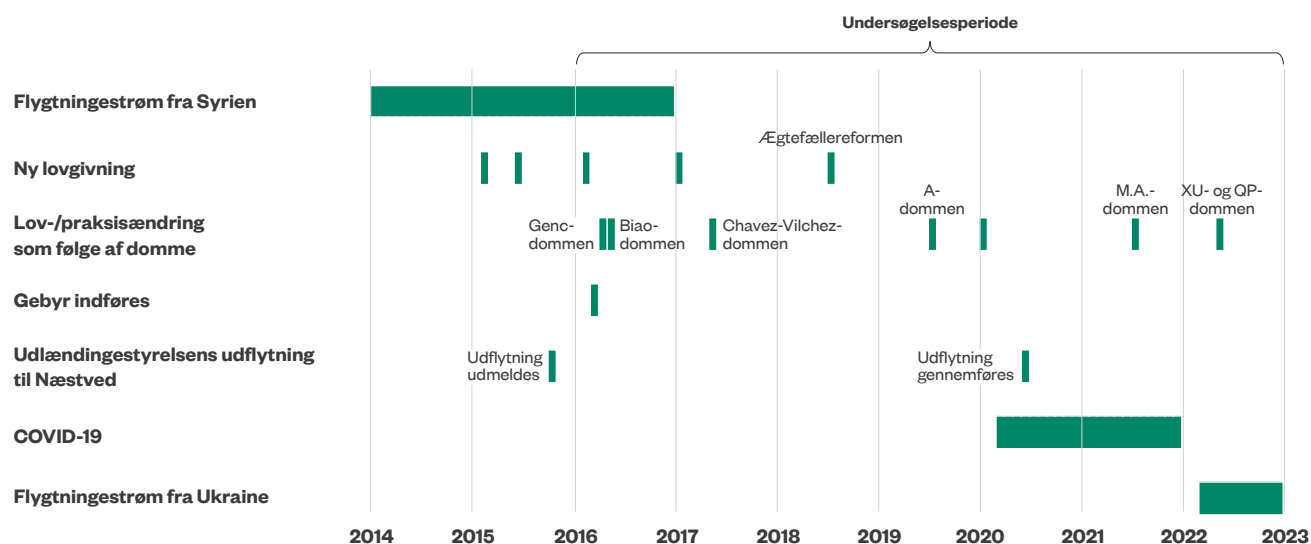
Bilag 2. Begivenheder og centrale ændringer på familiesammenføringsområdet

Begivenheder, der påvirker sagsbehandlingstiden

I løbet af undersøgelsesperioden har en række faktorer påvirket Udlændingestyrelsens og Udlændingenævnets behandling af familiesammenføringssager. Figur C viser de vigtigste begivenheder på familiesammenføringsområdet.

Figur C

Markante ændringer på familiesammenføringsområdet i perioden 2014-2022



Note: Alle begivenheder under "Ny lovgivning" og "Lov-/praksisændringer som følge af domme" er ikke vist i figuren, men nævnes i nedenstående tabel F.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Lovgivningen er ændret flere gange i løbet af undersøgelsesperioden, bl.a. for at dansk lovgivning tilpasses international retspraksis. Når en international domstol, fx EU-Domstolen eller Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, afsiger en dom, som fastslår, at udlændingemyndighedernes praksis ikke er i overensstemmelse med internationale forpligtelser, fører det i første omgang til en ændring i praksis for afgjorte og igangværende sager, mens dansk lovgivning herefter hurtigst muligt ændres, hvis det er nødvendigt, så loven passer med praksis. Alternativt udarbejdes et fortolkningsnotat, som Udlændingestyrelsen er bundet af, og som kan indgå i Udlændingenævnets vurderinger. Udlændingestyrelsen har oplyst, at lovændringerne kan medføre ekstra sagsskridt i sagsbehandlingsprocessen. Det kan også betyde, at afgjorte sager genoptages, hvilket trækker resurser fra behandlingen af almindelige sager.

Udlændingestyrelsen blev i 2020 udflyttet fra København til Næstved. Udflytningen påvirkede medarbejderomsætningen, da en række medarbejdere valgte ikke at flytte med. Udlændingestyrelsen har oplyst, at den store medarbejderomsætning har påvirket sagsbehandlingstiderne negativt, da tab af erfarne medarbejdere betyder øget tid til oplæring af nye medarbejdere. Allerede da udflytningen blev udmeldt i 2015, havde medarbejderomsætningen været stigende.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har oplyst, at ministeriet primo 2020 skiftede sagsbehandlingssystem, hvilket ved overgangen til det nye system også påvirkede sagsbehandlingstiderne negativt.

Fra februar 2022 og frem har familiesammenføringsområdet i Udlændingestyrelsen været påvirket af flygtninge fra Ukraine, hvilket har flyttet resurser væk fra familiesammenføringsområdet.

Tabel F viser de centrale lovændringer på familiesammenføringsområdet i perioden 2016-2022.

Tabel F

Centrale lovændringer på familiesammenføringsområdet i perioden 2016-2022

Lov nr. 102 af 3. februar 2016 (<i>trådt i kraft den 5. februar 2016</i>)
EU-dom i Genc-sagen den 12. april 2016
Dom i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i Biao-sagen den 24. maj 2016
Lov nr. 664 af 8. juni 2016 (<i>trådt i kraft den 31. maj 2016</i>)
Lov nr. 81 af 24. januar 2017 (<i>trådt i kraft den 26. januar 2017</i>)
EU-dom i Chavez-Vilchez-sagen den 10. maj 2017
Lov nr. 504 af 23. maj 2017 (<i>trådt i kraft den 11. maj 2017</i>)
Lov nr. 742 af 8. juni 2018 (<i>trådt i kraft den 1. juli 2018</i>)
EU-dom i A-sagen den 1. juli 2019
Lov nr. 1591 af 27. december 2019 (<i>trådt i kraft den 1. januar 2020</i>)
Dom i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i M.A.-sagen den 9. juli 2021
EU-dom i XU- og QP-sagerne den 5. maj 2022

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af møder med Udlændinge- og Integrationsministeriet samt nydanmark.dk.