

Ambassaden i Addis Abebas behandlingstid og informasjon under sakens gang

28.8.2019 (2018/4143)

Saken gjelder den norske ambassaden i Addis Abebas behandlingstid, informasjon til partene og oppfølging av ombudsmannens undersøkelse i en sak om søknad om statsborgerskap. På tidspunktet for ambassadens siste redegjørelse hit hadde søknaden vært til behandling hos ambassaden i over 20 måneder. I forbindelse med ombudsmannens undersøkelse av saken har ambassaden gjentatte ganger oversittet fastsatte frister og unnlatt å gi opplysninger og fremlegge etterspurt dokumentasjon.

Ambassaden har ikke etterlevd kravene til forsvarlig fremdrift og orienteringer til parten etter forvaltningsloven § 11 a og god forvaltningsskikk. Ambassaden har heller ikke oversendt sakens dokumenter eller svart på ombudsmannens spørsmål innen ombudsmannens frister, i strid med sivilombudsmannsloven § 7 første ledd første og tredje setning og sivilombudsmannsinstruksen § 6 andre ledd andre setning.

Ambassaden har – i tråd med god forvaltningsskikk – beklaget sin håndtering av saken. Ombudsmannen tar beklagelsen til etterretning.

Ombudsmannen forutsetter at ambassaden nå ferdigbehandler søknaden uten ugrunnet opphold, og at søkernes fullmektig holdes orientert om den videre saksfremdriften. Videre forutsetter ombudsmannen at ambassaden gjennomgår sine rutiner for hvordan den følger opp henvendelser fra ombudsmannen, og om tiltak er nødvendig for å sikre postgangen til og fra ambassaden.

Sakens bakgrunn

Advokatfirmaet Tveter og Kløvfjell søkte 19. oktober 2017 om norsk statsborgerskap på vegne av fire barn. Søknaden ble fremmet ved Den norske ambassaden i Addis Abeba i Etiopia for forberedelse av saken for Utlendingsdirektoratet.

Etter å ha sendt to skriftlige påminnelser til ambassaden klaget advokatfirmaet til ombudsmannen 5. juli 2018 over manglende svar på henvendelsene og at ingen ved ambassaden kunne si noe om forventet saksbehandlingstid.

Vi var i telefonisk kontakt med ambassaden 16. og 17. juli 2018. Ambassaden opplyste at de skulle gi tilbakemelding til advokatfirmaet så snart som mulig, og innen rimelig tid. På denne bakgrunn avsluttet vi behandlingen av klagesaken. Advokatfirmaet og ambassaden ble informert om dette i brev 17. juli 2018. I e-post 9. august 2018 til ombudsmannen viste ambassaden til telefonsamtalen og ombudsmannens avsluttende brev, og bekreftet at saken kom til å bli fulgt opp og at de hadde kontaktet advokatfirmaet.

I brev 19. oktober 2018 klaget advokatfirmaet over at de fortsatt ikke hadde mottatt svar fra ambassaden. Ombudsmannens saksbehandler forsøkte forgjeves å komme i telefonisk kontakt med noen ved ambassaden i anledning klagen. I e-post 19. november

2018 ba vi ambassaden om å ringe tilbake, men vi hørte ikke fra dem. I brev 8. februar 2019 opplyste advokatfirmaet at de fortsatt ikke hadde fått svar på søknaden eller puringene til ambassaden, og opprettholdt klagen.

Våre undersøkelser

I brev 25. februar 2019 ba vi ambassaden oversende sakens dokumenter. Videre ba vi ambassaden om å redegjøre for og kommentere følgende:

- sakens fremdrift fra søknaden ble fremsatt, tidsbruken i de enkelte ledd og den samlede saksbehandlingstiden så langt
- om saksbehandlingstiden hittil var forenlig med kravet i forvaltningsloven § 11 a første ledd til å forberede (og eventuelt avgjøre) saken uten ugrunnet opphold
- hva som fremover ville bli gjort for å sørge for at det blir fattet vedtak i saken
- hva som er forventet saksbehandlingstid i slike saker om statsborgerskap
- hvilken informasjon klagerens fullmektig hadde fått mens saken har vært til behandling, som for eksempel foreløpig svar og forsinkelsesmeldinger
- om parten er holdt orientert under sakens behandling i samsvar med de kravene som følger av forvaltningsloven § 11 a og normer for god forvaltningsskikk

Vår frist til ambassaden for å oversende saksdokumentene og besvare våre spørsmål var tre uker. Vi fikk ingen tilbakemelding fra ambassaden, og sendte derfor påminnelser i brev 26. mars 2019 og 25. april 2019. Brevene våre var adressert til ambassaden via Utenriksdepartementets kurertjeneste.

Vi mottok fortsatt ingen tilbakemelding fra ambassaden. I e-post 16. mai 2019 ba vi om tilbakemelding innen 22. mai 2019 på om henvendelsene våre i det hele tatt var mottatt.

Vi ble oppringt fra ambassaden 23. mai 2019. Ambassaden opplyste at brevet vårt 25. februar 2019 var besvart ved brev 15. april 2019, som var sendt via kurertjenesten. Påminnelsen vår 26. mars 2019 var ikke registrert innkommet til ambassaden, mens påminnelsen 25. april 2019 var registrert mottatt ambassaden 16. mai 2019. Ambassaden og ombudsmannens saksbehandler ble enige om at ambassaden skulle oversende en kopi av sitt brev 15. april 2019 og sakens dokumenter.

Vi mottok 31. mai 2019 kopien av ambassadens brev 15. april 2019. Kopi av sakens dokumenter var ikke vedlagt oversendelsen, men ambassaden listet opp ambassadens dokumenter i saken. Ambassaden opplyste følgende om sin behandling av søknaden:

«Ambassaden mottok brev fra advokatfullmektig datert 19.10.2017 som var adressert til Utlendingsdirektoratet via Den norske ambassaden i Addis Abeba. Ambassaden har registrert at det var kontakt mellom Sivilombudsmannen og Ambassaden 9 august [2018] hvor det ble opplyst om at ambassaden vil følge opp saken.

Ambassaden var høsten 2018 i telefoniske kontakt med ombudsmannen hvor vi fikk beskjed om at saken var lukket, som det også informeres om i gjenopprettet klage.

Manglende oppfølging av saken beror på ferieavvikling og skifte i stilling, samt avvikling av svangerskapspermisjon. Søknaden har dessverre ikke blitt behandlet uten ugrunnet opphold jfr. forvaltningsloven § 11 første ledd. Det kan også tyde på manglende veiledning til søker.

Ambassaden har allerede vært i kontakt med søkers fullmektig og vil umiddelbart følge opp saken og få den ferdig saksbehandlet gjennom rette instanser.»

Utover det som fremgår av det gjengitte utdraget, ga ambassaden ingen nærmere redegjørelser for tidsbruken i saken eller hvilke orienteringer partene hadde fått underveis. Det ble heller ikke opplyst hva som ble gjort for at vedtak skulle bli fattet i saken, eller hva forventet saksbehandlingstid var.

I påminnelse 3. juni 2019 ba vi ambassaden innen 14. juni 2019 om å svare på de ubesvarte spørsmålene i vår undersøkelse og oversende sakens dokumenter.

Ambassaden ga ingen tilbakemelding innen denne fristen, så vi sendte vår femte påminnelsen i saken 25. juni 2019.

I brev 28. juni 2019 viste ambassaden til vår påminnelse 25. juni 2019. Sakens dokumenter var ikke vedlagt forsendelsen, men ambassaden vedla kopier av e-postkorrespondanse i saken mellom ambassaden og advokatfirmaet fra perioden etter 15. april 2019. I brevet opplyste ambassaden følgende om behandlingen av saken:

«Først vil ambassaden beklage for lang behandlingstid og sen tilbakemelding. Det skyldes at ambassaden i perioder har vært meget tynt bemannet på administrasjon og konsulærfeltet.

[...]

Grunnen til at saken fortsatt ikke er ferdigbehandlet er mangelfull dokumentasjon.»

Utover dette svarte ambassaden ikke på våre spørsmål.

Advokatfirmaet er holdt orientert om vår kontakt med ambassaden, og de er bedt om eventuelle merknader til ambassadens svar til oss. I brev 24. juli 2019 opplyste advokatfirmaet at saken nå syntes å være under behandling hos ambassaden, og at de ville sende en ny henvendelse dersom det i fremtiden skulle oppstå behov for ombudsmannens hjelp.

Ombudsmannens syn på saken

1. Behandlingen av søknaden om statsborgerskap

1.1 Saksbehandlingstiden

Etter forvaltningsloven § 11 a første ledd skal forvaltningsorganet «forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold». Vilkåret «uten ugrunnet opphold» er skjønnsmessig. Hva som i det enkelte tilfellet vil være en akseptabel saksbehandlingstid, vil variere med sakens art og omfang. Også tilgjengelige ressurser har betydning i vurderingen av om en sak er avgjort uten ugrunnet opphold. Øvrige saksbehandlingsregler – blant annet det alminnelige kravet om forsvarlig saksutredning – vil kunne begrunne en lengre saksbehandlingstid i kompliserte og prinsipielle saker enn i enklere saker, jf. Ot.prp. nr. 75 (1993–1994) side 59.

Ambassaden har ikke gitt noen nærmere redegjørelse for tidsbruken i de enkelte ledd i saken. Ut fra de opplysninger ambassaden og klagerne har fremlagt, synes det imidlertid ikke å ha vært vesentlig fremdrift i saken fra søknaden om statsborgerskap ble levert i oktober 2017 og frem til våren 2019. Ambassaden har forklart den lange behandlingstiden med ferieavvikling, skifte i stilling og avvikling av svangerskapspermisjon.

I korrespondansen med ombudsmannen har ambassaden erkjent at saken ikke har blitt behandlet uten ugrunnet opphold. Ambassaden har for øvrig ikke kommet med opplysninger eller fremlagt dokumentasjon som tilsier at ambassaden har sørget for en tilfredsstillende fremdrift i saken. Det må forventes at det enkelte forvaltningsorganet sørger for at oppgaver ikke blir liggende i lengre tid som følge av ordinære og påregnelige endringer i bemanningen, i dette tilfellet ferieavvikling, skifte i stilling eller avvikling av svangerskapspermisjon. Ambassadens bemanning kan derfor ikke begrunne den lange saksbehandlingstiden i denne saken.

Slik saken er opplyst, finner ombudsmannen derfor å måtte legge til grunn at ambassaden ikke har behandlet søknaden om statsborgerskap «uten ugrunnet opphold». Dette er i strid med forvaltningsloven § 11 a første ledd.

1.2 Foreløpig svar og informasjon under sakens gang

Etter forvaltningsloven § 11 a andre ledd skal forvaltningsorganet gi et foreløpig svar dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares. Det foreløpige svaret skal redegjøre for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere og – såvidt mulig – angi når svar kan ventes. Det er god forvaltningsskikk at det foreløpige svaret følges med nye orienteringer, dersom den varslede saksbehandlingstiden overskrides.

Ett av de opplistede saksdokumentene i ambassadens brev 15. april 2019 er «[k]ontakt med advokat hvor vi ber om noe tid til å gi svar». Det fremgår ikke noen dato for når kontakten fant sted, og dokumentets dato er ikke oppgitt. Ambassaden oppgir også to dokumenter som gjelder «[k]ontakt per telefon med advokat», hvor det ene dokumentet angir kontakten til april 2019.

Ingen av de nevnte brevene er fremlagt for ombudsmannen, og det er ikke redegjort nærmere for hva som ble formidlet i brevet og i telefonkontakten med advokaten. Det er heller ikke fremlagt noen dokumentasjon på at klagerne fikk et skriftlig foreløpig svar den første tiden etter at søknaden var mottatt, og at klagerne har blitt holdt løpende orientert om ytterligere forsinkelser. Klagene hit over manglende svar på søknaden og påminnelsene trekker også klart i retning av at partene ikke er blitt holdt tilstrekkelig orientert om fremdriften mens saken har vært til behandling hos ambassaden.

Slik saken er opplyst, legger ombudsmannen derfor til grunn at sakens parter ikke er blitt holdt orientert om fremdriften i saken i samsvar med de krav som følger av forvaltningsloven § 11 a andre ledd og normer for god forvaltningsskikk.

2. Behandlingen av ombudsmannens henvendelser

Ombudsmannen kan etter sivilombudsmannsloven § 7 første ledd første setning kreve de opplysninger «han trenger for å kunne utføre sitt verv» fra offentlige tjenestemenn og alle som virker i forvaltningens tjeneste. Etter bestemmelsens tredje setning kan ombudsmannen også kreve fremlagt protokoller og andre dokumenter. Ombudsmannen

kan sette frist for forvaltningen for å gi opplysninger eller legge frem dokumenter, jf. sivilombudsmannsinstruksen § 6 andre ledd.

Det er forutsatt at forvaltningen prioriterer henvendelser fra ombudsmannen, og overholder de fristene ombudsmannen har satt.

Ombudsmannen har sendt til sammen fem skriftlige påminnelser til ambassaden om at de må oversende sakens dokumenter og svare på ombudsmannens spørsmål i brev 25. februar 2019. Ambassaden har verken bedt om eller fått innvilget noen fristutsettelse. Ombudsmannens frister er ikke blitt overholdt, i strid med sivilombudsmannsinstruksen § 6 andre ledd andre setning.

Ambassaden har ikke oversendt sakens dokumenter eller svart tilstrekkelig på ombudsmannens spørsmål, i strid med sivilombudsmannsloven § 7 første ledd første og tredje setning.

Ambassadens håndtering av ombudsmannens henvendelser fremstår som klart kritikkverdig. Det forutsettes at ambassaden i fremtidige saker sørger for at ombudsmannens henvendelser blir besvart fullt ut og innen de fastsatte frister.

Ombudsmannen finner ellers grunn til å påpeke at ombudsmannens påminnelse i brev 26. mars 2019 og ambassadens brev 15. april 2019 ikke er kommet frem. Videre er ombudsmannens påminnelse 25. april 2019 til ambassaden etter det opplyste ikke registrert mottatt hos ambassaden før 16. mai 2019. Disse brevene er sendt med Utenriksdepartementets kurertjeneste. Ombudsmannen har ikke nærmere undersøkt omstendighetene ved den sviktende postgangen i denne saken. Postgangen fremstår likevel som uheldig, og ombudsmannen forutsetter at ambassaden vurderer om tiltak er nødvendig for å sikre postgangen til og fra ambassaden.

Konklusjon

Ambassaden har ikke etterlevd kravene til forsvarlig fremdrift og orienteringer til parten etter forvaltningsloven § 11 a og god forvaltningsskikk. Ambassaden har heller ikke oversendt sakens dokumenter eller svart på ombudsmannens spørsmål innen ombudsmannens frister, i strid med sivilombudsmannsloven § 7 første ledd første og tredje setning og sivilombudsmannsinstruksen § 6 andre ledd andre setning.

Ambassaden har – i tråd med god forvaltningsskikk – beklaget sin håndtering av saken. Ombudsmannen tar beklagelsen til etterretning.

Ombudsmannen forutsetter at ambassaden nå ferdigbehandler søknaden uten ugrunnet opphold, og at søkerne fullmektig holdes orientert om den videre saksfremdriften. Videre forutsetter ombudsmannen at ambassaden gjennomgår sine rutiner for hvordan den følger opp henvendelser fra ombudsmannen, og om tiltak er nødvendig for å sikre postgangen til og fra ambassaden.

28.8.2019 (2018/4143)