

Utlendingsdirektoratets behandlingstid i sak om permanent oppholdstillatelse og tilbakekall

4.6.2020 (2020/326)

Saken gjelder Utlendingsdirektoratets (UDIs) behandling av en søknad om permanent oppholdstillatelse. Saken var til behandling i nesten fem år. Hovedårsaken til den lange behandlingstiden er etter det opplyste at UDI først måtte vurdere om det var grunnlag for å tilbakekalle søkerens oppholdstillatelse.

Etter forvaltningsloven § 11 a skal forvaltningen avgjøre en sak «uten ugrunnet opphold». Saken om tilbakekall ble opprettet over tre år før oppholdssaken ble avgjort. Hovedgrunnen til at det tok så lang tid å få avklart om det var grunnlag for tilbakekall, er opplyst å være ressurssituasjonen og det store antallet saker om tilbakekall. Selv om forsinkelser på grunn av stort arbeidspress kan begrunne forlenget saksbehandlingstid, kan det ikke forsvare en så lang behandlingstid som i denne saken.

Søkeren ble heller ikke holdt orientert om sakenes fremdrift underveis på en tilfredsstillende måte.

Restansene i tilbakekallsenheten i UDIs asylavdeling har bygget seg opp etter det store antallet asylsøkere som kom til Norge i 2015. Behandlingstidene er alt for lange og har vært det over tid. Situasjonen blir stadig mer kritikkverdig etter hvert som

tiden går uten at de nærmer seg et nivå som overholder kravene i forvaltningsloven § 11 a. Det er positivt at UDI har iverksatt tiltak for å bygge ned restansene, men det er usikkert om tiltakene som er satt i verk er tilstrekkelige. Ombudsmannen vil derfor fortsette å følge med på saksbehandlingstiden fremover. UDIs bes om å oversende oppdaterte tall 1. desember 2020 på antall søknader om permanent oppholdstillatelse som da er til behandling hvor det også er opprettet sak om tilbakekall, og hva median og gjennomsnittlig behandlingstid er i disse.

Sakens bakgrunn

A kom til Norge i 2006 og har en datter på åtte år. Hun søkte 20. april 2015 om permanent oppholdstillatelse.

A purret flere ganger på svar per telefon i 2018 og 2019. UDI opplyste at årsaken til forsinkelsen var at de vurderte å tilbakekalle As midlertidige tillatelse. Hun fikk ingen informasjon om forventet behandlingstid. På As vegne ble det purret skriftlig på svar den 24. oktober 2019. Da purringen ikke førte frem, og hun heller ikke fikk konkret informasjon om fremdriften i saken, klaget A til ombudsmannen 22. januar 2020. Klagen rettet seg både mot den lange behandlingstiden og manglende informasjon underveis. På dette tidspunktet hadde UDI ennå ikke behandlet søknaden og tilbakekallsaken var ikke avgjort.

Våre undersøkelser

På bakgrunn av klagen tok vi 27. januar 2020 kontakt med UDI per telefon. I telefonsamtalen bekreftet UDI at søknaden ennå ikke var behandlet, og at den ikke ville bli behandlet før tilbakekallsaken var avgjort. På grunn av store restanser i tilbakekallporteføljen, kunne ikke UDI gi konkret informasjon om når de ville få avklart om det er grunnlag for tilbakekall.

Vi fant etter dette grunn til å undersøke behandlingstiden i sakene. I brev 10. februar 2020 ba vi UDI om å redegjøre for fremdriften i sakene og for hvilken informasjon A hadde fått om behandlingstiden underveis. Vi spurte om UDI mente at behandlingstiden og informasjonen var i tråd med forvaltningsloven § 11 a og normer for god forvaltningsskikk. På bakgrunn av vår erfaring med UDIs behandlingstid i oppholdssaker hvor det også er opprettet sak om tilbakekall, stilte vi dessuten enkelte generelle spørsmål om UDIs håndtering av disse. Vi spurte blant annet om hva

gjennomsnittlig og median behandlingstid er i slike saker. Vi spurte videre om hva UDI har gjort – og hva som vil bli gjort fremover – for å bygge ned restansene i tilbakekallporteføljen.

UDI svarte i brev 28. februar 2020 at tilbakekallsaken ble opprettet 19. april 2017. Årsaken til at søknaden ikke ble avgjort før dette var at politiet tidlig mistenkte at A hadde oppgitt uriktig identitet, jf. utlendingsloven § 63 første ledd.

Etter opprettelsen av tilbakekallsaken ble søknaden om permanent oppholdstillatelse satt på vent inntil As identitet var avklart.

Årsaken til at tilbakekallsaken ennå ikke var avgjort i februar 2020, var ifølge UDI blant annet at det tok tid å utrede og avklare As identitet. Den ble avklart mot slutten av 2018. I 2019 brukte UDI tid på interne avklaringer med tanke på hvordan denne sakstypen skulle håndteres. Senere i 2019 har noe tid gått med på å avvente praksisavklaring for beskyttelsesvurderinger for personer fra Syria. Hovedårsaken til at det etter opprettelsen av tilbakekallsaken ennå ikke var avklart om det var grunnlag for tilbakekall, var imidlertid kapasitetsutfordringer i tilbakekallsporteføljen.

Det fremgår av svaret at søknaden om permanent oppholdstillatelse stort sett ikke har vært tildelt en saksbehandler fordi behandlingen ble satt på vent da tilbakekallsaken ble opprettet. Fra slutten av 2018 og frem til januar 2020 har heller ikke tilbakekallsaken vært tildelt en saksbehandler. UDI ga uttrykk for at sakene ville bli avgjort i nær fremtid.

På tross av at UDI anser behandlingstiden å være for lang, mener de at den er i tråd med forvaltningsloven § 11 a første ledd, sett hen til ressursituasjonen og at det er As misbruk av asylinstituttet som har medført at UDI har måttet bruke tid på å avklare identitetsspørsmålet. Av samme grunn måtte UDI prioritere å bruke ressursene sine på andre sakstyper.

UDI erkjente at A ikke er blitt holdt orientert i tråd med forvaltningsloven § 11 a og normer for god forvaltningsskikk, og beklaget dette. UDI mener selv at de trenger å bli bedre til å informere utlendinger som har en tilbakekallsak. Etter det opplyste jobber de aktivt med dette.

UDIs svar på de generelle spørsmålene er nærmere omtalt under ombudsmannens syn på saken, punkt 3.

I telefonsamtale 27. mai 2020 opplyste UDI at de 6. mars 2020 avsto As søknad om permanent oppholdstillatelse, samme dag som de fattet vedtak om å tilbakekalle hennes tidligere tillatelser. UDI innvilget samtidig midlertidig oppholdstillatelse på nytt grunnlag.

Ombudsmannens syn på saken

1. Behandlingstiden i As saker

Utlendingsloven § 80 slår fast at forvaltningsloven gjelder for behandlingen av utlendingssaker, med mindre noe annet er særskilt fastsatt.

Det følger av forvaltningsloven § 11 a første ledd at en sak skal forberedes og avgjøres «uten ugrunnet opphold». Ombudsmannen har tidligere lagt til grunn at bestemmelsen stiller krav både til saksbehandlingstiden og hva som er akseptable årsaker til opphold i saksbehandlingen. Vilkåret «uten ugrunnet opphold» er skjønnsmessig, og det nærmere innholdet vil kunne variere etter blant annet sakens art og omfang, samt tilgjengelige ressurser. De øvrige saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, blant annet kravet til en forsvarlig opplysning av saken i forvaltningsloven § 17 første ledd, vil kunne begrunne en lengre behandlingstid i kompliserte og prinsipielle saker. I saker som berører barn er barnets beste et grunnleggende hensyn ved vurderingen av hvor lenge det er forsvarlig at en sak blir liggende, jf. Grunnloven § 104 andre ledd og Barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1.

As søknad om permanent oppholdstillatelse ble avgjort 6. mars 2020, etter å ha vært til behandling i nesten fem år. En så lang behandlingstid må anses som ekstraordinær i de aller fleste typer saker. Det gjelder også for denne sakstypen, som ifølge UDIs nettsider har en estimert behandlingstid på ti måneder. I den grad en behandlingstid på nesten fem år overhodet skal kunne aksepteres i slike saker, må det foreligge særskilte og tungtveiende grunner for tidsbruken.

For å ha rett til permanent oppholdstillatelse må man de siste tre årene ha oppholdt seg i Norge med midlertidig oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent tillatelse, jf. utlendingsloven § 62 første ledd. Man må dessuten fortsatt oppfylle vilkårene for en midlertidig oppholdstillatelse, jf. utlendingsloven § 62 første ledd bokstav b. I utgangspunktet er det derfor forståelig at saksbehandlingstiden kan trekke noe ut i tid, i saker hvor det er behov for å avklare om det er grunnlag for tilbakekall av den midlertidige oppholdstillatelsen. Oppholdet i behandlingstiden vil likevel bare være tilstrekkelig begrunnet så langt det er nødvendig for å få avklart disse spørsmålene, se SOM-2016-3091 og SOM-2018-2956. UDI må sørge for en forsvarlig fremdrift i tilbakekallsaken og i det samlede sakskomplekset.

I enkelte perioder har det vært forsvarlig fremdrift i saken om permanent oppholdstillatelse. Det synes å gjelde fra søknadstidspunktet frem til juni 2016. Politiet ba 1. juli 2015 A om å sende inn sitt irakiske statsborgerbevis, som deretter ble sendt til Nasjonalt ID-senter for analyse 27. oktober 2015. Den 1. desember 2015 konkluderte ID-senteret med at statsborgerbeviset mest sannsynlig er falskt. På denne bakgrunn ba UDI 22. april 2016 politiet om å innkalle A til en samtale. Politiet sendte innkalling til A i mai 2016 og samtalen ble avholdt 7. juni 2016. Under samtalen innrømmet A at den oppgitte identiteten var uriktig. Hun oppga der et annet navn og fødselsdato, og sa at hun er fra Syria og ikke Irak.

Saken ble kort tid etter dette oversendt UDI, som opprettet tilbakekallsak i april 2017. Det er uklart hvorfor den ikke ble opprettet tidligere og det fremgår ikke av sakens dokumenter at det er foretatt saksbehandlingsskritt i dette tidsrommet. A ble forhåndsvarslet om tilbakekall av den midlertidige oppholdstillatelsen 26. juli 2017.

UDI utreder alltid om utlendingen kan få en annen type tillatelse når tilbakekall av tidligere tillatelser vurderes. Slik ombudsmannen forstår det, måtte UDI avklare As syriske identitet for å kunne ta stilling til om A hadde krav på ny oppholdstillatelse. I juli 2017 sendte UDI derfor en anmodning om verifisering av As identitet til ambassaden i Amman. De ba samtidig om en tilbakemelding på hvor lang tid verifiseringen ville ta. I sakens dokumenter ligger det ingen orientering fra ambassaden om forventet behandlingstid, og heller ingen påminnelser fra UDI til ambassaden, før resultatet av verifiseringen var klart i november 2018. På bakgrunn av UDIs passivitet overfor ambassaden i perioden juli 2017 frem til verifiseringsrapporten forelå i november 2018, finner ombudsmannen grunn til å minne om at UDI, i saker hvor andre instanser skal involveres i saksbehandlingen, må følge opp den aktuelle instansen for å sørge for forsvarlig fremdrift, se for eksempel SOM-2016-1318, SOM-2016-1857 og SOM-2017-2120. Sett hen til den allerede lange behandlingstiden, samt at verifiseringsprosessen tok over 15 måneder, skulle UDI ha fulgt opp saken mer aktivt overfor ambassaden.

Som en av årsakene til at saken heller ikke etter dette ble avgjort, har UDI vist til behovet for interne praksisavklaringer. At det har gått med noe tid til slike avklaringer har ombudsmannen i utgangspunktet forståelse for. Den oppgitte hovedårsaken til forsinkelsene etter at tilbakekallsaken ble opprettet i 2017, er imidlertid kapasitetsproblemer på grunn av store restanser i tilbakekallporteføljen. UDI har opplyst at det gjennom flere år har bygget seg opp store restanser i tilbakekallporteføljen i asylavdelingen, som UDI ikke har funnet ressurser til raskt å nedbygge. Ifølge UDI har dette sin bakgrunn i den markerte økningen i antallet asylsøkere som kom til Norge i 2015. At det etter dette stadig er utfordrende å få bygget ned restansene, forstår ombudsmannen at er fordi sakene er arbeidskrevende og at UDI har måttet prioritere andre sakstyper.

Forsinkelser som følge av en presset ressursituasjon er i utgangspunktet ikke i strid med plikten til å ferdigbehandle saken «uten ugrunnet opphold», se for eksempel SOM-2018-2956. Det er videre på det rene at UDI både kan og må prioritere visse saker eller sakstyper.

Ombudsmannen har forståelse for at UDI ved sin prioritering av sakstyper, legger vekt på om det er forhold på søkerens side som gjør at det er behov for ytterligere utredning. Behandlingstiden i denne saken er uansett så lang at den utvilsomt er utenfor det som kan aksepteres med den begrunnelsen UDI har gitt. Som ombudsmannen også uttalte i SOM-2018-2956, har UDI hatt god tid til å områ seg og til å sette inn tiltak for å møte utfordringene som har gjort at restansene har bygget seg opp i porteføljen. Ombudsmannen pekte på at antallet asylsøknader i årene etter 2015 falt til et nivå som også var vesentlig lavere enn årene før for 2015, og at en slik situasjon i utgangspunktet burde gitt gode muligheter til å nedarbeide restansene.

Ombudsmannen er på denne bakgrunn ikke enig med UDI i at behandlingstiden i sakene er i tråd med forvaltningsloven § 11 a første ledd. Det er noe overraskende at UDI mener det motsatte, særlig sett hen til den kritikken som fremgår av SOM-2018-2956. Ombudsmannen uttalte der at når en sak får en behandlingstid på opp mot fire år, og det aller vesentligste av denne perioden har vært

liggetid, kan behandlingstiden uansett vanskelig forsvarer fullt ut med den type utfordringer UDI har pekt på i disse sakene.

2. Informasjon under sakenes gang

I saker som gjelder enkeltvedtak skal det gis foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av én måned, jf. forvaltningsloven § 11 a tredje ledd. I svaret skal det redegjøres for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og så vidt mulig oppgis når svar kan ventes. God forvaltningsskikk tilsier at forvaltningen sender ut orienteringer underveis dersom det opprinnelige tidspunktet som er anslått for ferdigbehandling av saken, ikke overholdes. I orienteringen bør forvaltningen opplyse om årsaken til forsinkelsen og gi konkret og realistisk informasjon om ny forventet saksbehandlingstid.

UDI har erkjent at A ikke har fått tilstrekkelig informasjon mens sakene har vært til behandling. Det er ombudsmannen enig i. Ombudsmannen trekker særlig frem at A ikke på noe tidspunkt har fått informasjon om når tilbakekallsaken kan forventes avklart, selv etter gjentatte forsøk på å få slik informasjon. Den manglende informasjonen har medført at A svært lenge har blitt gående i uvisshet om når søknaden om permanent oppholdstillatelse ville bli ferdigbehandlet.

UDI har opplyst at A har fått informasjon om årsaken til forsinkelsene når hun har ringt i 2018 og 2019. Det burde være unødvendig for parten å purre på svar for å få slik informasjon, som fortrinnsvis bør gis skriftlig, se SOM-2018-563. Hun fikk den første skriftlige tilbakemeldingen om forsinkelsene i desember 2019, etter selv å ha purret skriftlig på svar. UDI ga heller ikke i denne meldingen informasjon om forventet behandlingstid. Det er uklart hva som er årsaken til at UDI heller ikke på dette tidspunktet visste – eller kunne gi informasjon om – at saksbehandlingen ville påbegynnes i nær fremtid. UDI har opplyst at sakene i lange perioder ikke har vært tildelt en saksbehandler. Ombudsmannen har tidligere uttalt seg om UDIs organisering av saksbehandling i en silo- eller køordning, hvor sakene ikke er tildelt en saksbehandler, se for eksempel SOM-2015-201:

«Ombudsmannen finner grunn til å understreke at dersom saksbehandlingen organiseres på en slik måte som direktoratet har gjort på familieinnvandringsområdet, må det være en forutsetning at søkerens rettigheter under saksbehandlingen blir like godt ivaretatt som i et system der en fast saksbehandler følger opp saken i hele den tiden den er under behandling.»

Det er positivt at UDI nå jobber aktivt med å søke å sikre at søkerne blir holdt bedre orientert underveis når det blir forsinkelser på grunn av opprettet tilbakekallsak. Ombudsmannen forutsetter at tiltakene som gjøres for å holde søkerne bedre orientert underveis er i tråd med forvaltningsloven § 11 a og normer for god forvaltningsskikk.

3. Den generelle behandlingstiden i saker om permanent oppholdstillatelse og tilbakekall

Ombudsmannen mottar stadig klager over UDIs behandlingstid hvor søknaden er satt på vent inntil det er avgjort om det er grunnlag for å tilbakekalle gitte tillatelser. De senere årene har ombudsmannen kommet med to uttalelser – 17. mars 2017 (SOM-2016-3091) og 3. september 2019 (SOM-2018-2956) – og et avsluttende brev 5. mars 2018 (SOM-2017-2432), som alle omhandler UDIs lange behandlingstid av søknader på grunn av ressursituasjonen i tilbakekallsenheten.

UDI har som nevnt opplyst at de store restansene som har vært over flere år i tilbakekallporteføljen i asylavdelingen, har sin bakgrunn i den markerte økningen i antallet asylsøkere som kom til Norge i 2015. Den økte asyltilstrømningen innebar at arbeidsoppgavene i asylavdelingen måtte prioriteres, og håndteringen av søknader om beskyttelse ble prioritert foran saker om tilbakekall frem til sommeren 2017. Også mot slutten av 2017 og inn i 2018 var asylavdelingen etter det opplyste preget av knappe ressurser og av omorganisering og nedbemanning. Tilbakekallsakene er ifølge UDI svært ressurskrevende, og det er utfordrende å få bygget ned restansene.

UDI har opplyst at de per 26. mai 2020 har 438 saker om permanent oppholdstillatelse til behandling hvor det også er opprettet sak om tilbakekall. De fem eldste søknadene er fra 2014. Videre er 24 saker fra 2015, 87 fra 2016, 80 fra 2017, 98 fra 2018, 111 fra 2019 og 33 fra 2020. Median behandlingstid for sakene er 768 dager og gjennomsnittlig behandlingstid er 838 dager.

Ombudsmannen har forståelse for en midlertidig opphoping av tilbakekallsaker i forbindelse med de store ankomsttallene i 2015. At det tar noe tid å bygge ned de store restansene, er også forståelig. Det påligger imidlertid UDI å så raskt som mulig iverksette tilstrekkelige tiltak for å avhjelpe situasjonen. Problemene som følge av den økte asyltilstrømningen kan i stadig mindre grad forsvare lange saksbehandlingstider ettersom tiden går, særlig sett hen til den kraftige nedgangen i antall asylsøknader etter 2015. UDIs opplysninger om at 20 % av søkerne har ventet på et vedtak i mer 1346 dager siden de søkte og 10 % mer enn 1508 dager, gir grunn til fortsatt bekymring.

For å få bygget ned restansene har Justis- og beredskapsdepartementet i de senere år tilført UDI noe mer midler. UDI har dessuten jobbet med prosessuelle forbedringer, nødvendig kompetanseøkning blant medarbeidere og målrettede tiltak opp mot ulike politidistrikt. UDI mener tiltakene vil bidra til større kapasitet på sikt, men at det vil ta tid å nedbygge de store restansene. UDI forventer derfor at ventetiden vil forbli lang for mange i en lengre periode fremover. Det er positivt at UDI har satt inn tiltak som på sikt kan gi bedre kapasitet, slik at restansene i porteføljen forhåpentligvis synker. Behandlingstidene viser imidlertid at tiltakene som er satt i verk foreløpig har vært utilstrekkelige.

De mange sakene med de lange behandlingstidene gjør at ombudsmannen finner grunn til å fortsette å følge UDIs håndtering av sakene. Det er grunn til å undersøke om de iverksatte tiltakene i tilstrekkelig grad vil gjøre at UDI kan få kontroll på porteføljen og at saksbehandlingstiden kan komme ned på et akseptabelt nivå. Siden tiltakene foreløpig ikke har vært tilstrekkelige og UDI forventer at det fremdeles vil ta tid å nedbygge restansene, bør UDI vurdere om ytterligere tiltak er

påkrevd for å avhjelpe situasjonen. Ombudsmannen ber om at UDI 1. desember 2020 oversender en oppdatering på antall søknader om permanent oppholdstillatelse som da er til behandling hvor det også er opprettet sak om tilbakekall, og hva median og gjennomsnittlig behandlingstid er i disse.

Konklusjon

Saken var til behandling i nesten fem år. Hovedårsaken til den lange behandlingstiden er etter det opplyste at UDI først måtte vurdere om det var grunnlag for å tilbakekalle søkerens oppholdstillatelse.

Etter forvaltningsloven § 11 a skal forvaltningen avgjøre en sak «uten ugrunnet opphold». Saken om tilbakekall ble opprettet over tre år før oppholdssaken ble avgjort. Hovedgrunnen til at det tok så lang tid å få avklart om det var grunnlag for tilbakekall, er opplyst å være ressursituasjonen og det store antallet saker om tilbakekall. Selv om forsinkelser på grunn av stort arbeidspress kan begrunne forlenget saksbehandlingstid, kan det ikke forsvare en så lang behandlingstid som i denne saken.

Søkeren ble heller ikke holdt orientert om sakenes fremdrift underveis på en tilfredsstillende måte.

Restansene i tilbakekallsenheten i UDIs asylavdeling har bygget seg opp etter det store antallet asylsøkere som kom til Norge i 2015. Behandlingstidene er alt for lange og har vært det over tid. Situasjonen blir stadig mer kritikkverdig etter hvert som tiden går uten at de nærmer seg et nivå som overholder kravene i forvaltningsloven § 11 a. Det er positivt at UDI har iverksatt tiltak for å bygge ned restansene, men det er usikkert om tiltakene som er satt i verk er tilstrekkelige. Ombudsmannen vil derfor fortsette å følge med på saksbehandlingstiden fremover.

UDIs bes om å oversende oppdaterte tall 1. desember 2020 på antall søknader om permanent oppholdstillatelse som da er til behandling hvor det også er opprettet sak om tilbakekall, og hva median og gjennomsnittlig behandlingstid er i disse.

4.6.2020 (2020/326)