

Ventetider for intervju hos politiet i saker om familieinnvandring

7.6.2022 (2022/1232)

Sivilombudet har av eget tiltak undersøkt politidistriktenes ventetider for å få intervju hos politiet i saker om familieinnvandring. Bakgrunnen var at Utlendingsdirektoratets (UDIs) behandlingstider for mange søknader om familieinnvandring har vært svært lange over tid, og at direktoratet har pekt på lange ventetider for å få intervjuet de involverte hos politiet som en av årsakene til dette.

Etter ombudets syn er ventetiden for å få time til intervju alt for lang hos de fleste politidistriktene. Nesten halvparten av politidistriktene har ventetider på 8 måneder eller mer. De lengste ventetidene finnes i Oslo politidistrikt med 19 måneder, og i distriktene Øst og Vest med 16-17 måneder.

Ventetidene hos politiet fører til at behandlingstidene i et stort antall familieinnvandringssaker hos UDI blir alt for lange, og ikke oppfyller de lovbestemte kravene til behandlingstid i forvaltningsloven § 11 a. I saker der søkerne er adskilt i påvente av behandlingen av familieinnvandringssaken vil lange behandlingstider også innebære en risiko for brudd på retten til familieliv etter Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen artikkel 8.

Sivilombudet vil følge med på utviklingen i ventetiden for intervju. Politidirektoratet bes om å i januar 2023 oversende en oppdatert oversikt over behandlingstidene og en redegjørelse for hva som er gjort for å forbedre dem. Sivilombudet ber også Justis- og beredskapsdepartementet om å orientere om hva de vil foreta seg for å forbedre situasjonen.

Sakens bakgrunn

Det har i flere år vært for lange behandlingstider hos Utlendingsdirektoratet (UDI) i mange saker om familieinnvandring, noe ombudet har påpekt sist i sin [uttalelse 7. juni 2022 \(SOM-2022-1160\)](#).

Familieinnvandringssaker er i hovedsak saker der personer med familiemedlemmer i Norge, søker om oppholdstillatelse for å bo sammen med familiemedlemmet i Norge. Dersom de nærmere vilkårene for familieinnvandring er oppfylt vil søkeren ha en lovbestemt rett til oppholdstillatelse.

Behandlingstidene i disse sakene er svært viktige for de involverte familiene. Utgangspunktet i saker om familieinnvandring er at man må søke om, og få innvilget, oppholdstillatelse før innreise i Norge, jf. utlendingsloven § 56 første ledd. Lange behandlingstider vil derfor normalt få konsekvenser for søkerens mulighet til å utøve familieliv, i alle fall i Norge.

Svært lange behandlingstider vil ikke bare være i strid med forvaltningslovens krav til behandling uten ugrunnet opphold, men kan også være i strid med retten til familieliv etter Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen artikkel 8. I saker som gjelder eller berører barn kan svært lange behandlingstider dessuten innebære brudd på bestemmelsene i Grunnloven § 104 andre ledd og Barnekonvensjonens artikkel 3 nr. 1 om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn.

I en andel av sakene om familieinnvandring beslutter UDI at det skal gjennomføres intervju(er) med den som søker og/eller det familiemedlemmet i Norge det søkes om familieinnvandring til (referansepersonen). Slike intervjuer gjennomføres av politiet eller utenriksstasjon. Hos politiet er det som regel referansepersonen i Norge som intervjues. Grunnene til at det er behov for intervju kan blant annet være behov for nærmere sjekk av identitet og familierelasjoner, vurdering av mulig tvangsekteskap eller for avklaring av spørsmål om omgåelsesekteskap eller foreldreansvar for barn.

Fra behandlingen av flere enkeltsaker har Sivilombudet sett at ventetider på intervju hos politiet har vært en vesentlig årsak til at mange familieinnvandringssaker har altfor lange behandlingstider. Ombudet har blant annet mottatt klager fra enkeltpersoner som må vente 20 måneder for å få time til intervju hos politiet. I brev til Sivilombudet 17. februar 2021 pekte også UDI på at en av

hovedårsakene til at mange saker hadde for lang behandlingstid var at det over lengre tid har vært lang ventetid for å få intervju hos politiet, se SOM-2022-1160. Ventetiden har dessuten blitt ytterligere forlenget under pandemien.

På denne bakgrunn besluttet ombudet å av eget tiltak opprette en undersøkelse om ventetidene for intervju hos politiet i familieinnvandringsaker, jf. sivilombudsloven § 15.

Våre undersøkelser

I brev til Politidirektoratet 26. november 2021 stilte vi flere spørsmål knyttet til ventetidene for intervju i familieinnvandringsaker.

Vi ba Politidirektoratet om oppdaterte tall for ventetidene på intervju i de ulike politidistriktene, og spurte hva som er årsakene til ventetidene. Videre ba vi om direktoratets syn på hva som er en akseptabel ventetid for intervju. Direktoratet ble også bedt om å gi en redegjørelse for hvilke tiltak som gjøres for å redusere ventetidene og for hvilke ytterligere grep som eventuelt kan avhjelpe problemet.

I sitt svar 17. desember 2021 sendte direktoratet oppdaterte tall for ventetid i saker om familiegjenforening, se tabellen nedenfor. Direktoratet påpekte at det er krevende å skulle angi hva som isolert sett vil være akseptabel ventetid, da kravene til behandling «uten ugrunnet opphold», jf. forvaltningsloven § 11 a, sikter både til saksbehandlingstiden og årsaken til et eventuelt opphold i behandlingen. De påpekte at politidistriktene jobber med å forbedre saksflyten, og har fokus på effektiv ressursutnyttelse og balansering av alle arbeidsoppgavene i utlendingsforvaltningen.

Videre viste direktoratet til at politidistriktene er utlendingsforvaltningens førstelinje i saker etter utlendingsloven og statsborgerloven, og har mange ulike oppgaver knyttet til dette. I de fleste politidistrikter har de ressursene som foretar intervjuer, også ansvaret for å ta imot og forberede søknader om visum, oppholdstillatelse, statsborgerskap og utlendingspass/reisebevis. Videre gir de veiledning, foretar EØS-registreringer og behandler søknader etter EØS-regelverket. Politidistriktenes utlendingsforvaltning behandler også en del av søknadene selv. Dersom politiet skal redusere ventetiden på intervjuer, vil dette ifølge direktoratet få konsekvenser for prioritering av øvrige saker politidistriktene har ansvar for.

Direktoratet viste også til at det var flere faktorer det var vanskelig å forutse i 2020 og 2021 som påvirket politidistriktenes ventetider til intervju i familieinnvandringsaker i negativ retning.

Covid-19 pandemien og smittevernregler gjorde det utfordrende å gjennomføre intervjuer fra mars 2020, noe som førte til økte restanser. Politiets publikumstjenester holdt i starten av pandemien stengt, og da ble det ikke gjennomført intervjuer. Videre var intervjuer en av arbeidsoppgavene som ble nedprioritert ved gjenåpning, da avstandsreglene ble utfordrende å overholde. Utover høsten 2020 startet de fleste politidistrikter opp med intervjuer igjen. Flere av de avtalte intervjuene i 2020 og 2021 ble dessuten avlyst med kort varsel som følge av symptomer på Covid-19, karantene eller

smitte hos intervjueren, søkeren eller tolken. Direktoratet opplyste også at det har vært en utfordring at flere av politidistriktenes intervjurom er for små i henhold til smitteverntiltak, spesielt i de tilfellene der tolk skal benyttes. Antall intervjuer som har blitt gjennomført i 2020 og 2021 har derfor variert på hvert oppmøtested på grunn av nasjonale og lokale smitteverntiltak.

Direktoratet viste videre til at politiet har fått tilført nye oppgaver som har ført til økt belastning på tilgjengelige ressurser. Blant annet fikk politiet ansvaret for søknader om oppholdstillatelse fra britiske borgere og deres familiemedlemmer, som ikke lenger var omfattet av retten til opphold som EØS-borgere etter Brexit. Justis- og beredskapsdepartementet har gitt føringer om at denne sakstypen skal prioriteres, uten at det er bevilget ekstra midler til politiet for å behandle den nye porteføljen. Innføringen av dobbelt statsborgerskap medførte også en stor økning i statsborgerskapsaker i 2020. Det ble opplyst at 174 prosent flere saker om statsborgerskap nå krever oppmøte hos politiet. I 2021 ble politiet tildelt øremerkede midler for å redusere restansene i saker om statsborgerskap.

Oslo politidistrikt har i tillegg opplyst at tilfanget av anmodninger om intervju fra UDI tidvis har vært stort og at sakene er blitt mer komplekse.

Det ble opplyst at politidistriktene har utført ulike tiltak for å minimere de negative konsekvensene smittevernhensyn har hatt på ventetiden på intervju. Det ble satt opp pleksiglass og de ansatte benyttet munnbind. I mai 2021 godkjente direktoratet bruk av videokonferanseløsningen Teams for gjennomføring av intervjuer. Hvilke saker som egner seg for fjernintervju vurderes ut fra sakstype og retningslinjer fra UDI. Erfaringer fra politidistriktene så langt er at det kun er et fåtall intervjusaker som egner seg, da kommunikasjonen mister noen fasetter når den foregår via skjerm.

Av andre tiltak peker direktoratet på at politiet i flere saker har begynte å sende ut spørreskjema til søker og referanseperson i forkant av intervjuet, som kan være tidsbesparende når intervjuet skal gjennomføres.

Direktoratet trakk frem Covid-19 som den største utfordringen for ventetiden også i 2022. Dersom pandemien medfører ytterligere og lengre restriksjoner, har flere politidistrikter meddelt at de vil vurdere å ta i bruk videointervjuer i flere saker som kan egne seg for dette.

Sivilombudets syn på saken

Rettslige krav til saksbehandlingstiden

Behandlingstider er regulert i forvaltningsloven § 11 a første ledd som sier at en sak skal forberedes uten «ugrunnet opphold». Ombudet har tidligere lagt til grunn at bestemmelsen stiller krav både til behandlingstiden og hva som er akseptable årsaker til opphold i saksbehandlingen. Vilkåret «ugrunnet opphold» er skjønnsmessig, og det nærmere innholdet i kravet 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. Ved vurdering av hvilke behandlingstider som er akseptable etter § 11 a, og hvor alvorlige bruddene på bestemmelser er, vil sakens betydning for de den angår og årsakene til de lange behandlingstidene stå sentralt.

Lange behandlingstider i familieinnvandringsaker kan innebære en krenkelse av Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) og Barnekonvensjonen. Familieinnvandringsaker handler om retten til familieliv, som er en rettighet nedfelt i blant annet Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. I saker som berører barn, skal barnets beste være 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.

Statens plikt til å sørge for at behandlingstidene bringes innenfor det forsvarlige og lovlige vil være særlig sterk der behandlingstidene er så lange at de utgjør en risiko for brudd på menneskerettighetene. Ombudet viser til uttalelsen i SOM-2022-1160 for en nærmere redegjørelse av menneskerettslige krav til behandlingstiden i saker om familieinnvandring.

De rettslige grensene for lovlige behandlingstider gjelder den totale behandlingstiden i en sak. Hvor grensen for den totale behandlingstiden går vil likevel avhenge av behandlings- og ventetider knyttet til de enkelte saksbehandlingsskritt. Der deler av behandlingen foretas av andre organer enn det som fatter avgjørelsen, vil også ventetider på behandlingen i det andre organet inngå i vurderingen av om saken totalt sett er behandlet uten «ugrunnet opphold», jf. forvaltningsloven § 11 a. Ventetider på intervju hos politiet vil normalt utgjøre liggetid, hvor saken ikke er gjenstand for noen aktiv behandling. Lange liggetider vil kunne være et ugrunnet opphold, som medfører at behandlingstiden i saken er i strid med § 11 a.

UDI har tidligere gitt uttrykk for at en total behandlingstid på 10-13 måneder i familieinnvandringsaker ikke er akseptabel, se ombudets årsmelding for 2005 side 211 flg. I ombudets uttalelse SOM-2015-201 uttalte ombudet at «dette kan gi en viss veiledning for når saksbehandlingstiden i slike saker i alle fall må anses uakseptabel lang. Siktemålet bør selvsagt være enda kortere saksbehandlingstid». Jo lengre behandlingstiden er, desto mer skal til for at den er akseptabel. Særlig skal det mye til der saken har ligget lenge uten behandling eller der søkeren burde vært prioritert.

Ombudets vurdering av politiets ventetider for intervju

Tabellen viser ventetiden for intervju i saker om familieinnvandring på tidspunktet for Politidirektoratet svar i desember 2021, og tall hentet fra politiet.no i juni 2022.

Politidistrikt	Ventetid på intervju sendt fra POD 17.12.21	Ventetid for intervju hentet fra politiet.no 1.06.22
Oslo politidistrikt	16 måneder	19 måneder

Innlandet politidistrikt	4-8 måneder	4-8 måneder
Øst politidistrikt	Inntil 15 måneder	Inntil 17 måneder
Sør-Øst politidistrikt	12 måneder	10-12 måneder
Agder politidistrikt	6 måneder	4 måneder
Sør-Vest politidistrikt	8 måneder	8 måneder
Vest politidistrikt	16 måneder	16 måneder
Møre og Romsdal politidistrikt	4-5 måneder	4-5 måneder
Trøndelag politidistrikt	6 måneder	4-5 måneder
Nordland politidistrikt	2-4 måneder	2-4 måneder
Troms politidistrikt	3-4 måneder	3-4 måneder
Finnmark politidistrikt	3 måneder	3 måneder

Nesten halvparten av politidistriktene har ventetider på 8 måneder eller mer. De fleste av distriktene med flest innbyggere er blant disse. De lengste ventetidene finner vi i Oslo politidistrikt med 19 måneder, og 16-17 måneder i politidistriktene Øst og Vest. De korteste ventetidene finner vi særlig i de nordligste politidistriktene, blant annet har Finnmark en ventetid på 3 måneder.

Slik vi forstår UDIs redegjørelse i SOM-2022-1160 og politidirektoratets redegjørelse i denne saken innebærer ventetiden på intervju ren liggetid, og vil derfor forsinke den samlede behandlingstiden i familieinnvandringsaken tilsvarende lenge.

Som årsaker til de lange behandlingstidene trekker direktoratet særlig frem smittevernstiltak på grunn av Covid-19, politiets ressursituasjon og at politiet har fått flere oppgaver uten å få ekstra midler.

Koronasituasjonen

Det er forståelig at smittevernhensyn gjorde at mange intervjuer måtte avlyses, og at kapasiteten var mindre når det igjen ble åpnet for gjennomføring av intervjuer. Ombudet er positiv til at politidistriktene installerte plexiglass, benyttet munnbind og åpnet for digitale intervjuer for å kunne gjennomføre intervjuer til tross for smittevernstiltakene. Dette måtte også forventes av politiet, og er noe som de fleste tilsvarende organer iverksatte for å opprettholde driften.

I svaret til ombudet fremgår det at flere politidistrikt mener at det kun er et fåtall saker som egner seg å gjennomføre som intervjuer som fjernmøte fordi man mister noen fasetter ved kommunikasjonen. Politidistriktene er selv nærmest til å vurdere hvilke saker som egner seg for fjernmøter, men ombudet har merket seg at flere organer gjennomførte avhør, intervjuer og forklaringer i sammenlignbare saker ved hjelp av fjernkommunikasjon. For eksempel hadde domstolene god erfaring med bruk av fjernkommunikasjon, se Koronakommisjonens rapport NOU 2021:6 punkt 31.7. Selv om det ikke er ideelt å gjennomføre intervjuer digitalt, vil forvaltningsloven § 11 a og menneskerettslige krav til behandlingstider kunne innebære at intervjuer likevel må gjennomføres digitalt i lys av de lange totale behandlingstidene i mange familieinnvandringsaker.

Dersom det igjen skulle iverksettes smitteverntiltak som gjør det vanskelig å gjennomføre intervjuer, bør politiet vurdere om enda flere intervjuer kan gjennomføres som fjernmøter. I en slik vurdering må eventuelle negative virkninger av å gjennomføre intervjuet digitalt veies opp mot de positive virkningene digital gjennomføring vil ha på de lange behandlingstidene i familieinnvandringsaker.

Direktoratet har videre opplyst at de forventet at ventetidene vil bli redusert dersom det ikke iverksettes nye smittevernstiltak som gjør det vanskelig å gjennomføre intervjuer. De siste månedene har alle politidistrikt kunnet gjennomføre intervjuer uten begrensende smittevernstiltak. Ventetiden ser likevel ut til å være uendret eller ha gått opp fra desember 2021 til juni 2022 i alle distriktene bortsett fra Agder og Trøndelag, hvor ventetiden har gått ned med 1-2 måneder, se tabellen over. Opphevingen av restriksjoner ser dermed foreløpig ikke ut til å ha hatt noen positiv effekt på behandlingstidene. Det er imidlertid mulig dette kan ha sammenheng med avsetting av ressurser til økte asylankomster som følge av krigen i Ukraina.

Ombudet har ikke tallene for forventet ventetid for intervju med politiet i årene før Covid-19, men etter det vi er kjent med gjennom vår klagebehandling og tidligere undesøkelser av saksbehandlingstider med UDI, var ventetidene også lange før våren 2020. Problemet med lange ventetider oppstod ikke som følge av pandemien, selv om de ble forsterket av den.

Ressurssituasjonen

Forvaltningsorganets ressurssituasjon vil kunne ha betydning for hva som er akseptabel ventetid. Forsinkelser forårsaket av stort arbeidspress, regnes som et utgangspunkt ikke som «ugrunnet», jf. forvaltningsloven § 11 a, men det går uansett en grense for hvor lenge en sak kan ligge utfra en slik begrunnelse.

Det er forståelig at politiets ressurssituasjon har betydning for ventetiden. Politiet har mange ulike oppgaver innenfor utlendingsforvaltningen som må løses av de samme ressursene. En omprioritering av ressursene til intervjuoppdrag vil kunne føre til lenger saksbehandlingstid på andre områder.

Ressurssituasjonen er ifølge direktoratet blitt mer presset som følge av at politiet fikk nye prioriterte oppgaver i forbindelse med Brexit, uten at det fulgte med ekstra midler. Endringer i reglene for statsborgerskap fra 2021 har også gitt mye merarbeid.

Ombudet har ikke oversikt over ressurssituasjonen og saksbehandlingstidene i de øvrige sakene politidistriktene har ansvar for. Ombudet vil imidlertid påpeke at saker om familieinnvandring må anses å være av svært stor betydning for de det gjelder, og bør ha en relativt høy prioritet. Det må sees hen til at svært lange behandlingstider kan innebære brudd på retten til familieliv etter EMK artikkel 8, og i noen saker på plikten til å vektlegge barnets beste. Dette er forhold som tilsier at sakene prioriteres.

Samlet vurdering av behandlingstiden

Ombudet uttalte i SOM-2015-201 at:

«Lang behandlingstid kan medføre familiesplittelse og manglende mulighet til å utøve ønsket familieliv. Det er en stor påkjenning for de det gjelder å måtte vente på en avklaring fra direktoratet [UDI] i lang tid. Dette tilsier at saker om familieinnvandring i utgangspunktet bør behandles rimelig raskt».

Som nevnt over, vil en samlet saksbehandlingstid i familieinnvandringssaker på over ett år normalt ikke kunne anses å være i tråd med forvaltningslovens krav til saksbehandlingstid. Når saken blir liggende i kø i flere måneder i de fleste politidistrikt, og inntil 16-19 måneder i de største distriktene, blir det svært vanskelig å oppnå akseptable behandlingstider hos UDI.

I svært mange av disse sakene vil behandlingstiden hos politiet i seg selv innebære at familieinnvandringssaken får behandlingstider som ikke er akseptable. At politidistriktene har mange andre oppgaver og er presset på ressurser er relevant for vurderingen av hvilke rettslige krav som kan stilles til behandlingstidene, men det kan uansett ikke begrunne så lange ventetider som det vi ser i flere av de største politidistriktene.

Søkernes rettigheter under saksbehandlingen må bli ivaretatt uavhengig av hvordan utlendingsforvaltningen og politiet er organisert. Uttalelsen oversendes derfor til Justis- og beredskapsdepartementet, som er de som i første rekke har det overordnede ansvaret for at UDI og politidistriktene som førstelinje er satt i stand til å overholde lovbestemte krav til saksbehandlingstid. Det er også departementet som har det overordnede ansvaret for at organiseringen av utlendingsforvaltningen og ansvarsskifter mellom politiet og UDI ikke medfører lange forsinkelser i behandlingstidene. Departementet må selv vurdere om en løsning på de ulovlige behandlingstidene forutsetter ekstra ressurser, organisatoriske endringer, regelendringer eller omprioriteringer. Sivilombudet ber om å holdes orientert om hva departementet foretar seg for å forbedre situasjonen i politidistriktene. Ved tilbakemeldingen bes det om at denne saken sees i sammenheng med SOM-2022-1160, hvor departementet ha fått en tilsvarende anmodning knyttet til UDIs behandlingstider i familieinnvandringssaker.

Sivilombudet vil følge med på utviklingen i ventetiden for intervju hos politiet. Politidirektoratet bes om å i januar 2023 oversende en oppdatert oversikt over behandlingstidene og en redegjørelse for hva som er gjort for å forbedre dem.

Særlig om saker om barn

Mange saker om familieinnvandring gjelder eller berører barn. Som ombudet har påpekt tidligere er det særlige hensyn som tilsier prioritering av saker som gjelder barn, se ombudets uttalelser 15. desember 2017 (SOM-2017-405) og SOM-2022-1160.

Siden politidistriktenes prioritering av saker som gjelder eller berører barn ikke har vært en del av ombudets undersøkelse i denne saken, vil vi ikke gå nærmere inn på om slike saker er tilstrekkelig

prioritert. Ombudet vil likevel bemerke at hensynet til barnets beste tilsier at saker som gjelder eller berører barn prioriteres så lang dette er mulig. I ombudets uttalelse SOM-2020-1160 kom ombudet til at det er begrunnet tvil om UDIs system for prioritering i tilstrekkelig grad sikrer oppfyllelse av Grunnlovens og Barnekonvensjonens krav om vektlegging av barnets beste i de sakene som har svært lange behandlingstider. Der UDI beslutter å prioritere en sak som berører barn og hvor det skal holdes intervju, er det viktig at dette kommuniseres til politiet, og at også politiet følger opp prioriteringen.

Politidirektoratet må vurdere om det er grunn til å gjøre endringer i sin praksis for prioritering mellom saker for å sikre at Grunnlovens og Barnekonvensjonens krav om vektlegging av barnets beste ivaretas.

Konklusjon

Lange behandlingstider i saker om familieinnvandring har store konsekvenser for søkerens mulighet til å utøve familieliv. Etter ombudets syn er ventetiden for å få time til intervju altfor lang hos de fleste politidistriktene. Nesten halvparten av politidistriktene har ventetider på 8 måneder eller mer. De lengste ventetidene finnes i Oslo politidistrikt med 19 måneder, og i distriktene Øst og Vest med 16-17 måneder.

Ventetidene hos politiet fører til at den totale behandlingstiden i et stort antall familieinnvandringssaker hos UDI blir altfor lange, og ikke oppfyller de lovbestemte kravene til behandlingstid i forvaltningsloven § 11 a. I saker der søkerne er adskilt i påvente av UDIs behandling av familieinnvandringssaken vil lange behandlingstider også innebære en risiko for brudd på retten til familieliv etter EMK. Denne uttalelsen må ses i sammenheng med ombudets uttalelse SOM-2022-1160, hvor ombudet kritiserer UDIs totale behandlingstid i saker om familieinnvandring.

Sivilombudet vil følge med på utviklingen i ventetiden for intervju. Politidirektoratet bes om å i januar 2023 oversende en oppdatert oversikt over behandlingstidene og en redegjørelse for hva som er gjort for å forbedre dem. Sivilombudet ber også Justis- og beredskapsdepartementet om å orientere om hva de vil foreta seg for å forbedre situasjonen.

7.6.2022 (2022/1232)