

Langvarig og ugrunnet berostillelse av et barns sak om statsborgerskap

6.12.2022 (2022/4247)

Saken gjelder lang behandlingstid i Utlendingsdirektoratet (UDI) for et barns søknad om statsborgerskap. Den lange behandlingstiden var en følge av at saken hadde vært berostilt i påvente av vurderinger av tilbakekall av farens oppholdstillatelse. På bakgrunn av ombudets undersøkelser kom UNE til at saken ikke skulle vært berostilt, da utfallet av barnets sak ikke var avhengig av farens tilbakekallssak. UDI behandlet da klagerens sak og innvilget norsk statsborgerskap – omtrent fire og et halvt år etter at klageren hadde søkt.

Sivilombudet er kommet til at UDIs behandlingstid på om lag fire år og fem måneder ikke oppfylte forvaltningslovens krav om å behandle saken «uten ugrunnet opphold». Som UNE selv har erkjent, skulle saken ha vært behandlet tidligere – uten å avvente behandlingen av farens sak. UDI har heller ikke handlet i tråd med god forvaltningsskikk når de i forsinkelsesmeldingene ikke opplyste om årsakene til forsinkelsen.

Det er positivt at UDI vil gå gjennom statsborgerskapssaker for barn der én forelder har åpen tilbakekallssak og utarbeide rutiner som sørger for at ikke flere saker berostilles uten at det er nødvendig. Ombudet ber om å bli holdt orientert om

dette arbeidet og ber om en tilbakemelding innen 1. april 2023.

Sakens bakgrunn

Klageren, A, født X 2017, fikk innvilget midlertidig oppholdstillatelse i Utlendingsdirektoratets (UDIs) vedtak 28. november 2017, fordi han var barn til foreldre som begge hadde eller ville få oppholdstillatelse i Norge. Han fikk senere innvilget søknad om beskyttelse i UDIs vedtak 6. mars 2019 på bakgrunn av farens flyktningstatus.

Klageren søkte om norsk statsborgerskap 17. april 2018. UDI orienterte 7. november 2019 om at behandlingen av saken ville ta lengre tid enn behandlingstiden for tilsvarende saker som var oppgitt på UDIs nettsider. Begrunnelsen for dette var at UDI måtte gjøre noen undersøkelser i saken hans, og de kunne ikke si nøyaktig når han kunne forvente svar på søknaden.

I april 2021 henvendte Jussbuss seg på vegne av klageren til UDI og ba dem om å prioritere søknaden. UDI svarte 7. oktober 2021 at de ikke hadde anledning til å prioritere søknaden. De opplyste at de måtte gjøre ferdig noen undersøkelser i saken før de kunne ta en avgjørelse.

Klageren fikk fornyet sin midlertidige oppholdstillatelse i UDIs vedtak 3. juni 2021.

Advokat André Møkkelgjerd anmodet 22. juli 2022 UDI om å prioritere klagerens søknad om statsborgerskap. Det ble stilt spørsmål ved hvilken relevans opplysninger i farens sak hadde for klagerens søknad om statsborgerskap. Advokaten viste til at morens statsborgerskap ga klageren et selvstendig grunnlag for rett til norsk statsborgerskap. Det ble også vist til at hensynet til barnets beste tilsa prioritering av saken. UDI svarte 3. august 2022 at de ikke kunne prioritere å behandle saken, fordi de måtte gjøre ytterligere undersøkelser før de kunne fatte vedtak.

Våre undersøkelser

Etter klage hit 19. august 2022 ble det besluttet å opprette en nærmere undersøkelse av UDIs behandlingstid, og av om de underveis hadde holdt klageren tilstrekkelig orientert om fremdriften i saken. I brev til UDI ba vi blant annet om en redegjørelse for årsakene til den lange behandlingstiden og for hvilke saksbehandlingsskritt som var foretatt så langt.

Videre stilte vi spørsmål om UDI hadde vurdert om saken burde prioriteres av hensynet til barnets beste, jf. Grunnloven § 104 andre ledd og Barnekonvensjonen artikkel 3 nr. [1]. Dessuten ba vi om en redegjørelse for hvorfor det var nødvendig å avvente undersøkelsene i farens tilbakekallssak. Kunne morens statsborgerskap i seg selv være tilstrekkelig for å innvilge søknaden? UDI ble også bedt om å gi en vurdering av om de hadde overholdt kravet i forvaltningsloven § 11a om å avgjøre saken «uten ugrunnet opphold».

I sitt svar på disse spørsmålene viste UDI til at søknaden om statsborgerskap skal vurderes etter statsborgerloven § 17, siden klageren er under 12 år. Bestemmelsen forutsetter at det ikke foreligger forhold som nevnt i § 7 første ledd bokstav a, c og g. Slik vi forstår UDI, la de til grunn

at siden klageren hadde fått innvilget avledet flyktningstatus fra faren, ville vilkåret om «er og vil forbli bosatt i riket» i § 7 første ledd bokstav c ikke være oppfylt dersom farens tillatelser tilbakekalles. Dette var begrunnelsen for at klagerens statsborgersak ble stilt i bero i påvente av at farens tilbakekallssak.

Som følge av henvendelsen fra ombudet hadde imidlertid UDI vurdert saken på nytt og kom da til at klageren uansett ville fått oppholdstillatelse for familieinnvandring med moren dersom hans tidligere tillatelser knyttet til faren, hadde blitt tilbakekalt. Han oppfylte dermed vilkåret om å «forbli bosatt i riket» i § 7 første ledd bokstav c) uavhengig av hvordan det gikk med farens tilbakekallssak.

Vilkårene for å innvilge statsborgerskap hadde etter UDIs syn vært oppfylt siden 2019, og klagerens statsborgersøknad var nå blitt innvilget. Ventetiden på avklaring i farens sak hadde derfor ikke vært et saklig grunnlag for opphold i behandlingstiden etter forvaltningsloven § 11a. UDI opplyste at de foretar en gjennomgang av andre statsborgerskapssaker med barn der én forelder har åpen tilbakekallssak, og at de utarbeider rutiner for at feilen ikke skal gjenta seg.

Vi spurte også UDI om de i brevene til klageren 7. november 2019, 7. oktober 2021 og/ eller 3. august 2022 burde ha opplyst at årsaken til forsinkelsene var at det skulle foretas en vurdering av om fars tillatelse skulle tilbakekalles.

UDI svarte at de ikke kunne gi informasjonen om farens tilbakekallssak til barnets verge eller fullmektig, da dette er taushetsbelagt informasjon etter forvaltningsloven § 13 og vergen og fullmektigen ikke er part i farens sak.

Sivilombudets syn på saken

Har UDIs behandlingstid vært i tråd med forvaltningsloven?

Det følger av forvaltningsloven § 11a at en sak skal forberedes og avgjøres «uten ugrunnet opphold». Ombudet har tidligere lagt til grunn at bestemmelsen stiller krav til både behandlingstiden og hva som er akseptable årsaker til opphold i saksbehandlingen. Vilkaeret «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, som kravet til forsvarlig utredning av saken i forvaltningsloven § 17 første ledd, kan begrunne en lengre behandlingstid i kompliserte og prinsipielle saker.

UDI brukte om lag fire år og fem måneder på å behandle søknaden, noe som er svært lenge. Ombudet er kjent med at UDI har lange behandlingstider i saker der UDI mener de må avvente utfallet av tilbakekallssaken til et familiemedlem, og behandlingstiden i denne saken skiller seg ikke vesentlig fra mange lignende tilfeller. Selv om en behandlingstid på mer enn fire år dessverre forekommer i mange tilfeller, betyr ikke dette at en slik behandlingstid er i overensstemmelse med forvaltningsloven.

Ombudet har flere ganger kritisert behandlingstidene i saker som avventer et familiemedlems tilbakekallssak, se uttalelser 7. juni 2022 (SOM-2022-1160 og SOM-2022-1232), som gjelder familieinnvandringsområdet. Grenser for adgangen til slike langvarige berostillelser er også tema for en ny undersøkelse av eget tiltak (SOM-2022-4445). Det er derfor gode grunner til å stille spørsmål ved om behandlingstidene i saker med slike langvarige berostillelser er ulovlige – særlig i saker som gjelder barn, jf. Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3.

Årsaken til den lange behandlingstiden her var to berostillelser av saken fordi de vurderte tilbakekall av farens tillatelse på to ulike grunnlag. Berostillelsen knyttet til farens første sak var på nesten to år, mens den for siste sak var på godt over to år. Behandlingstid er svært lang, også om man tar hensyn til at det her er snakk om to ulike tilbakekallssaker.

I denne saken er imidlertid ikke vurderingen av tilbakekallssakene avgjørende, da UDI har opplyst at det var feil av dem å vente på utfallet av farens sak. Bakgrunnen for dette er at utfallet av farens tilbakekallssak uansett ikke var avgjørende for utfallet av søknaden om statsborgerskap, da morens statsborgerskap innebar at vilkåret om videre opphold i riket uansett var oppfylt, jf. statsborgerloven § 17 første ledd, jf. § 7 første ledd bokstav c). UDI erkjenner derfor at behandlingstiden i saken ikke er i tråd med kravet i forvaltningsloven § 11a, noe ombudet er enig i.

Det er positivt at UDI nå har sett nærmere på saken og har avgjort den. Det er imidlertid uheldig at saken har tatt så lang tid å behandle, og at den ble berostilt uten at dette var nødvendig.

På denne bakgrunn er det bra at UDI foretar den varslede gjennomgangen av statsborgerskapsaker for barn der én forelder har åpen tilbakekallssak, og at de utarbeider rutiner som hindrer at feilen gjentar seg. Ombudet understreker at det er viktig at dette skjer raskt slik at ikke flere rammes av samme feil.

UDIs orienteringer til klageren om sakens fremdrift

I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis et 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 dessuten at forvaltningen sender ut en ny orientering dersom det opprinnelige anslaget over behandlingstiden ikke lar seg overholde. I denne forsinkelsesmeldingen bør forvaltningen opplyse om årsaken til forsinkelsen og så langt mulig gi realistisk informasjon om ny forventet saksbehandlingstid.

UDI har i redegjørelsen hit opplyst at taushetsplikten i forvaltningsloven § 13 forhindret dem fra å orientere om at farens tilbakekallssaker var årsakene til forsinkelsene i brevene til klager 7. november 2019, 7. oktober 2021 og 3. august 2022. Ombudet er ikke enig i at taushetsplikten ga grunnlag for å tilbakeholde denne informasjonen, da klager uansett var orientert om de aktuelle tilbakekallssakene da disse brevene ble sendt.

I vedtak om beskyttelse til klageren 17. mars 2019, opplyser UDI at farens oppholdstillatelse vil bli vurdert tilbakekalt, fordi sikkerhetssituasjonen i hjemlandet var vesentlig endret. Denne tilbakekallssaken var bakgrunnen for forsinkelsen da UDI skrev brevet 7. november 2019.

I vedtak om midlertidig oppholdstillatelse til klager 3. juni 2021 opplyste UDI at de var usikre på om oppholdstillatelsen til faren var gitt på riktig grunnlag. Det var vurderingen av tilbakekall på dette grunnlaget som var årsaken til forsinkelsen omtalt i brevene 7. oktober 2021 og 3. august 2022.

Fordi opplysningene om farens tilbakekallssaker var omtalt i dokumenter hans sak, var ikke taushetsplikten til hinder for at UDI kunne opplyse om den reelle grunnen til forsinkelsen i forsinkelsesbrevene. Klagers rett til partsinnsyn i egen sak er ikke begrenset av taushetsplikt, jf. forvaltningsloven § 13b første ledd nr 1.

Uten at det har hatt avgjørende betydning for saken her, bemerkes at det neppe er et brudd på taushetsplikten å opplyse en søker om at saken er berostilt fordi det vurderes tilbakekall av en tilknyttet tillatelse. Dersom en sak rettmessig stilles i bero i påvente av avgjørelse i en tilknyttet sak, vil opplysningene i den tilknyttede saken være en del av hovedsaken så langt opplysningene får eller kan få betydning for behandlingen og utfallet av denne. Slike opplysninger som må anses som en del av saken, omfattes av unntaket fra taushetsplikt i forvaltningsloven § 13b første ledd nr 1.

På denne bakgrunn er ombudet kommet til at UDI skulle ha opplyst om årsakene til forsinkelsene i sine orienteringer til klager.

Konklusjon

Sivilombudet er kommet til at UDIs behandlingstid på om lag fire år og fem måneder ikke oppfylte forvaltningslovens krav om å behandle saken «uten ugrunnet opphold». Saken skulle ha vært behandlet tidligere – uten å avvente behandlingen av farens sak. UDI har heller ikke handlet i tråd med god forvaltningsskikk når de i forsinkelsesmeldingene ikke opplyste om årsakene til forsinkelsen.

Det er positivt at UDI vil gå gjennom statsborgerskapssaker for barn der én forelder har åpen tilbakekallssak og utarbeide rutiner som sørger for at ikke flere saker berostilles uten at det er nødvendig. Ombudet ber om å bli holdt orientert om dette arbeidet og ber om en tilbakemelding innen 1. april 2023.

6.12.2022 (2022/4247)