

Lang behandlingstid av søknad om norsk statsborgerskap og sak om tilbakekall

14.12.2022 (2022/3856)

Saken gjelder behandlingstiden av en søknad om norsk statsborgerskap og sak om tilbakekall av permanent oppholdstillatelse. Klageren søkte om norsk statsborgerskap i august 2015. Utlendingsdirektoratet (UDI) fattet mistanke om at det kunne være grunnlag for tilbakekall av hans permanente oppholdstillatelse i mars 2016. Forhåndsvarsel om tilbakekall ble sendt i august 2022.

Statsborgerskapssaken er – godt over syv år senere – fremdeles ikke avgjort.

Sivilombudet er kommet til at en samlet behandlingstid på over syv år i denne saken er i strid med forvaltningsloven § 11 a første ledd om at en sak skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold.

UDI har heller ikke overholdt forvaltningslovens krav etter § 11 a andre og tredje ledd, samt god forvaltningsskikk, om å holde klageren orientert om saksfremdriften underveis.

Verken statsborgerskapssaken eller tilbakekallssaken er per dags dato avgjort. Direktoratet må nå fatte vedtak i sakene.

Sakens bakgrunn

Saken gjelder lang behandlingstid hos Utlendingsdirektoratet (UDI) av en søknad om norsk statsborgerskap og en sak om tilbakekall av permanent oppholdstillatelse.

Klageren kom til Norge i 2007 på familieinnvandring med moren sin. Han søkte om norsk statsborgerskap i august 2015. Det ble opprettet en sak om mulig tilbakekall av klagers permanente oppholdstillatelse i august 2018. Han har, godt over syv år etter, fremdeles ikke fått svar på statsborgerskapssøknaden.

Klageren ble forhåndsvarslet om mulig tilbakekall av hans permanente oppholdstillatelse samt utvisning i august 2022. Klagers mor ble forhåndsvarslet om mulig tilbakekall av hennes norske statsborgerskap på samme tid. Bakgrunnen er at UDI mener klager og familien sannsynligvis ikke er fra Sør-Somalia slik de har hevdet, men fra nordlige Somalia eller Djibouti. Det har fremdeles ikke blitt fattet vedtak i klagerens og morens tilbakekallssaker.

UDIs tidsbruk i saken ble klaget inn for Sivilombudet av klageren selv 1. juli 2022. I klagen viste han til at saken har vært til behandling siden 2015, at han får utilstrekkelig veiledning fra UDI over telefon, og at ventetiden går utover hans psykiske helse.

Våre undersøkelser

Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere med UDI. I brev 19. september 2022 ble UDI bedt om å redegjøre for tidsbruken i statsborgerskapssaken og tilbakekallssaken. Vi spurte om når tilbakekallssaken ble opprettet og hvilke saksbehandlingsskritt som ble foretatt i statsborgerskapssaken før dette tidspunktet, hvilke saksbehandlingsskritt UDI har foretatt seg hittil for å avklare om det er grunnlag for tilbakekall, og om de to sakene var blitt formelt berostilt i medhold av instruks fra overordnet departement. Dersom sakene var blitt formelt berostilt, ba vi UDI redegjøre for hvorvidt klageren ble informert om dette og om når sakene ble tatt opp til aktiv behandling igjen. Vi ba også UDI vurdere om tidsbruken i sakene er i overensstemmelse med forvaltningslovens krav til behandling uten ugrunnet opphold, og om klager var blitt tilstrekkelig orientert om saksgangen, jf. forvaltningsloven § 11 a. Videre spurte vi om det eksisterte retningslinjer for prioritering av tilbakekallssaker, og om hvorvidt denne saken var blitt prioritert. Vi ba også om tilbakemelding på når sakene forventes ferdigbehandlet.

UDI besvarte vår henvendelse 10. oktober 2022. I svarbrevet fremholdt UDI at behandlingstiden i de to sakene var i overensstemmelse med forvaltningslovens krav. Det ble vist til at dersom UDI i forbindelse med behandlingen av en søknad om norsk statsborgerskap avdekker at vilkårene for søkerens oppholdstillatelse ikke har vært oppfylt, f.eks. fordi vedkommende har oppgitt uriktige opplysninger om sin identitet, må UDI vurdere om det er grunnlag for å opprette en sak om tilbakekall etter utlendingsloven § 63 første ledd og om det er grunnlag for utvisning. Disse vurderingene må foretas før statsborgerskapssaken kan avgjøres. Dette var tilfelle i klagerens sak.

Det ble videre vist til at klagers sak var relatert til morens tilbakekallssak, ettersom klagers oppholdsgrunnlag bestod av familieinnvandring med henne. Mor hadde allerede blitt innvilget norsk statsborgerskap, og utredningen av hennes sak ble derfor berostilt i august 2017 i medhold av instruks GI-2017-1. Instruksen ble gitt i påvente av Stortingsbehandlingen av

endringsforslag om regelverket for tilbakekall av statsborgerskap. Klagerens sak ble siden berostilt 12. desember 2017 i medhold av instruks GI-11/2017 som gjaldt relaterte saker.

Instruksene ble opphevet i januar 2020. Ifølge UDI var instruksene bindende for direktoratet og man var derfor forhindret fra å foreta nødvendige avklaringer i klagerens tilbakekallssak i denne perioden. UDI redegjorde videre mer detaljert for saksbehandlingsskrittene som var blitt gjennomført før og etter berostillelsen. For å forklare tidsbruken i sakene ble det også vist til ressursituasjonen i direktoratet, samt at klagers sak ikke var i en kategori som, etter at berostillelsen av tilbakekallssaker var blitt opphevet, skulle prioriteres først.

Prioriteringsrekkefølgen var blitt pålagt direktoratet av overordnet departement, jf. instruks F-2020-1 av 14. januar 2020 om ikrafttredelse av endringer i statsborgerloven.

UDI redegjorde videre for informasjonen klageren var blitt gitt underveis i saksbehandlingen. UDI vedgikk og beklaget at klageren ikke var blitt informert om at saken hans var blitt berostilt, og at dette var en feil fra deres side. UDI erkjente at klageren ikke hadde blitt holdt orientert om sakens fremdrift underveis på en tilfredsstillende måte, og beklaget det.

Direktoratet opplyste at forhåndsvarsel om tilbakekall var blitt sendt 4. august 2022, og at klagers advokat var blitt innvilget utvidet svarfrist til 5. oktober 2022. Man regnet med at det ville bli fattet en avgjørelse i tilbakekallssaken i løpet av oktober 2022 og at statsborgerskapssaken ville bli behandlet deretter.

Klageren har fått anledning til å kommentere UDIs svarbrev, men har ikke inngitt kommentarer. Ombudet tok kontakt med UDI per telefon 30. november 2022, og fikk da opplyst at det fremdeles ikke har blitt fattet vedtak i sakene.

Sivilombudets syn på saken

1. Innledning

Spørsmålet i saken er om UDIs saksbehandlingstid har vært i overensstemmelse med forvaltningslovens krav etter § 11 a første ledd om at en sak skal avgjøres «uten ugrunnet opphold», samt om UDI har holdt klageren tilstrekkelig orientert om saksgangen underveis, jf. samme bestemmelse andre og tredje ledd. Spørsmålene vurderes i denne rekkefølgen.

2. Saksbehandlingstiden

2.1 Rettslige utgangspunkter

Forvaltningsloven kommer til anvendelse både for behandlingen av statsborgerskapssaken og tilbakekallssaken. Dette fremgår eksplisitt for tilbakekallssakens vedkommende av utlendingsloven § 80, som slår fast at forvaltningsloven gjelder for behandlingen av utlendingssaker med mindre noe annet er særskilt fastsatt. Statsborgerloven regulerer ikke dette særskilt, og forvaltningsloven kommer derfor til anvendelse i kraft av forvaltningsloven § 1.

Det følger av forvaltningsloven § 11 a første ledd at «[f]orvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold». Kravet er beskrevet slik i forarbeidene, jf. Ot.prp.nr.75 (1993–1994) s. 59:

«Kriteriet 'uten ugrunnet opphold' er utpreget skjønnsmessig, og betydningen vil kunne variere fra sak til sak. Departementet vil understreke at oppfyllelse av de rettssikkerhetsgarantier som ligger i forvaltningslovens saksbehandlingsregler, nødvendigvis vil medføre at saksbehandlingen etter omstendighetene kan bli tidkrevende. Hva som i det enkelte tilfellet vil være en forsvarlig saksbehandlingstid, vil som tidligere måtte variere med sakens art og omfang, tilgjengelige ressurser m.v.»

Innholdet i forvaltningsloven § 11 a første ledd har videre blitt presisert slik i tidligere ombudssaker, jf. bl.a. SOM-2016-1377:

«Bestemmelsen stiller krav til både 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 saksområde og sakstype. 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 enn i enklere saker.»

I denne konkrete saken fremgår det av UDIs svarbrev at den lange behandlingstiden av klagers søknad om statsborgerskap først og fremst er forårsaket av at den etter UDIs oppfatning ikke kunne avgjøres før klagerens og morens tilbakekallssaker ble avklart.

Vilkårene for norsk statsborgerskap etter søknad er knyttet opp mot vilkårene for permanent oppholdstillatelse, deriblant vilkåret om at man fortsatt oppfyller vilkårene for midlertidig oppholdstillatelse, jf. statsborgerloven § 7 første ledd bokstav d, jf. utlendingsloven §§ 62 bokstav b og c. Det kan derfor være legitimt å avvente behandlingen av en statsborgerskapssøknad til man får avklart om søkeren fortsatt har krav på midlertidig oppholdstillatelse eller om tidligere oppholdstillatelser skal tilbakekalles og søkeren utvises. Dersom utfallet i én tilbakekallssak er avhengig av utfallet i en annen, kan det også være grunn til å avvente med å konkludere i saken fram til saken denne er avhengig av er ferdig utredet. Forutsetningen i begge tilfeller må imidlertid være at utredningen av tilbakekallsspørsmålet kan avgjøres innenfor forvaltningslovens grenser etter forvaltningsloven § 11 a første ledd.

I denne konkrete saken ble søknaden om statsborgerskap fremmet 20. august 2015 og har dermed vært til behandling i godt over syv år. Det fremgår av UDIs svarbrev at tilbakekallssaken ble formelt opprettet 24. august 2018, men at direktoratet fattet mistanke om at det kunne være grunnlag for å tilbakekalle klagers oppholdstillatelse allerede 30. mars 2016. Ettersom behandlingstiden i statsborgerskapssaken først og fremst skyldes utredning av tilbakekallssakene til klageren og moren hans, vil fremdriften i disse sakene vurderes samlet. Framstillingen under vil derfor i stor grad konsentrere seg om saksbehandlingsskrittene som har blitt foretatt i tilbakekallssakene.

Behandlingstiden totalt sett fremstår som svært lang. I den grad en behandlingstid på over syv år skal kunne sies å være i overensstemmelse med forvaltningsloven § 11 a første ledd, må det foreligge særskilte og meget tungtveiende grunner for tidsbruken.

2.2 Behandlingstiden forut for berostillelsen

Klageren søkte som nevnt om norsk statsborgerskap hos politiet 20. august 2015. Saken ble oversendt til UDI 26. oktober 2015. Utredningen av saken ble påbegynt omtrent fem måneder senere, dvs. 30. mars 2016. Statsborgerskapssaken ble da tildelt saksbehandler hos UDI. Samme dag ble det gjort funn på Facebook som kunne tilsi at klageren hadde oppgitt uriktig identitet. UDI ba også politiet om utskrifter fra valutaregisteret på dette tidspunktet. Noe over syv måneder etter dette, dvs. den 14. november 2016, ble valutaregisterutskriftene oversendt fra politiet. Ombudet kan ikke se at saken ble utredet ytterligere i perioden mellom mars og november 2016.

UDI sendte anmodning til politiet om å intervju klager dagen etter at valutaregisterutskriftene var blitt oversendt. UDI ba om at klager og moren hans ble kryssintervjuet. Klageren ble intervjuet rundt elleve måneder senere, dvs. 10. oktober 2017. Morens sak ble returnert til UDI 25. august 2017 uten at intervju hadde blitt gjennomført, fordi den var blitt berostilt i medhold av instruks GI-09/2017. Denne instruksjonen omfattet saker om tilbakekall av norsk statsborgerskap, som klagers mor allerede var blitt innvilget. Relaterte saker, som klagerens sak ble definert som, ble berostilt i instruks 12. desember 2017 GI-11/2017. UDI bekrefter i svarbrevet hit at klagerens sak ble formelt berostilt på dette tidspunktet.

Statsborgerskapssøknaden hadde ligget til behandling i omtrent to år og fem måneder da den ble formelt berostilt. Behandlingstiden var allerede på dette tidspunktet lang, og mer enn dobbelt så lang som den forventende behandlingstiden på tolv måneder som var gjeldende på søknadstidspunktet. Selv om UDI etter hvert ble forhindret fra å utrede tilbakekallssakene på grunn av instruks om berostillelse, viser UDIs redegjørelse for tidsbruken at saken hadde tidvis lange perioder med liggetid også forut for berostillelsen.

Det vises først til at det gikk syv måneder fra søknaden ble innlevert hos politiet til saken ble tildelt saksbehandler hos UDI. Deretter gikk det noe over syv måneder før UDI besluttet å anmode om et intervju av klager etter at man hadde fått mistanke om at tilbakekall kunne bli aktuelt på bakgrunn av funn på sosiale medier. Det synes å fremgå av rundskrivet RUDI-2017-1 punkt 3.6.3 at intervju er særlig aktuelt når tilbakekallssaken omhandler mulige uriktige opplysninger om identitet, noe som er tilfelle i klagers sak. Det må slik sett allerede i mars 2016 ha fremstått som rimelig klart at det ville bli aktuelt å foreta et intervju med klager. Tatt i betraktning at man måtte påberegne noe ventetid på intervju hos politiet, samt at saksbehandlingstiden for statsborgersakssøknaden allerede var relativt langt fremskreden sammenliknet med den forventede, burde UDI derfor etter ombudets syn vurdert å anmode om intervju allerede på dette tidspunktet.

Etter at anmodningen om intervju ble sendt til politiet, gikk det videre elleve måneder før intervjuet ble gjennomført. Selv om liggetiden i denne perioden må tilskrives politiet, er det UDI

som er ansvarlig for at utredningen av saken får en forsvarlig fremdrift og en saksbehandlingstid som samlet sett er i overensstemmelse med forvaltningsloven § 11 a. Sivilombudet har tidligere uttalt seg om denne problemstillingen. Det vises her til SOM-2022-1232, som var en undersøkelse av eget tiltak av ventetidene for intervju hos politiet i saker om familieinnvandring. I uttalelsen ble det presisert at:

«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 i utlendingssaker 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.»

Det er UDI som fatter vedtak i saker om tilbakekall jf. utlendingsloven § 65 første ledd. Politiet er såkalt førstelinje i slike saker, og UDI kan derfor be politiet om bistand under saksforberedelsen, herunder til å gjennomføre intervjuer av berørte personer. Det vises til rundskriv RUDI-2017-13 om UDIs oppgaver i tilbakekallssaker punkt 3.5.7.

Det følger av juridisk teori at i hvilken grad saksforberedelsen kan overlates til andre organer må løses på grunnlag av de generelle kravene til at saksbehandlingen skal være forsvarlig, og at det er vedtaksorganet som har ansvaret for sakens opplysning etter forvaltningsloven § 17. Det vises til Graver, Alminnelig forvaltningsrett (5. utgave 2019) på s. 196. Dersom vedtaksorganet er klar over at delegering av en saksforberedende oppgave til et annet organ sannsynligvis vil medføre brudd på forvaltningslovens bestemmelser om forsvarlig fremdrift og saksbehandlingstid, kan ikke vedtaksorganet etter ombudets syn uten videre delegerer oppgaven, i alle fall ikke uten å foreta seg noe ytterligere for å forhindre at dette skjer. Ombudet har også tidligere uttalt at dersom andre instanser skal involveres i saksbehandlingen, må UDI følge opp den aktuelle instansen for å sørge for forsvarlig fremdrift, jf. SOM-2022-1160 punkt 9.4, med videre henvisning til SOM-2020-326.

Dersom vedtaksorganet ikke kan gjennomføre saksforberedelsen på egen hånd og dermed er nødt til å benytte seg av det aktuelle organets bistand til tross for at bistandsorganet ikke klarer å overholde kravene til behandlingstid, vil vedtaksorganet som et minstekrav ha plikt til å ta opp bistandsorganets behandlingstid med overordnet myndighet. Som påpekt i SOM-2022-1160 punkt 9.4, er det Justis- og beredskapsdepartementet som har det overordnede ansvaret for at utlendingsforvaltningens behandlingstid er innenfor lovens krav. Ombudet finner grunn til å påpeke at partenes rettigheter under saksbehandlingen må ivaretas uavhengig av hvordan utlendingsmyndighetene er organisert.

Utlendingsmyndighetene må følgelig samarbeide om å forhindre brudd på forvaltningsloven § 11 a første ledd. For politiets virksomhets del har dette også blitt presisert i Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev til Politidirektoratet for 2022. På s. 14 fremgår det at

«[p]olitiet skal prioritere saker i samråd med UDI slik at saker samlet sett behandles uten ugrunnet opphold». Dersom en sak blir liggende lenge hos politiet, kan UDI etter ombudets syn ha plikt til å be politiet om å prioritere saken utfra dens alder. Men som påpekt i SOM-2022-1160 punkt 9.4, kan det være forståelig at UDI ikke følger opp hver enkeltsak som blir liggende hos politiet over tid, med mindre ventetiden er lenger enn forventet utfra politidistriktets generelle behandlingstider.

Det er uklart hva som var forventet ventetid hos det aktuelle politidistriktet da UDI anmodet politiet om å intervju klageren i november 2016. Det er imidlertid på det rene at forventet behandlingstid i statsborgerskapssaken allerede var overskredet på dette tidspunktet. Dette ga UDI en særskilt oppfordring til å sørge for at behandlingen ikke trakk unødig ut i tid etter at den var blitt oversendt politiet. Likevel sendte UDI kun én henvendelse til politiet om fremdriften i saken, og det først ni måneder etter at anmodningen var fremmet. Etter ombudets syn, tilsa sakens alder, samt det at saken var blitt liggende hos UDI i flere måneder før anmodning om intervju ble sendt, at UDI skulle ha purret på politiet på et tidligere tidspunkt.

Det ble som nevnt gjennomført intervju av klager i oktober 2017. På dette tidspunktet var klagers mors sak allerede berostilt, og det var uklart når den kunne tas til aktiv behandling igjen. Klagers søknad om statsborgerskap var da blitt over to år gammel, og saksbehandlingstiden var blitt over dobbelt så lang som den forventede på søknadstidspunktet. Det måtte videre fremstå som klart at den ville bli betydelig eldre dersom utredningen av saken ble stanset fram til morens sak kunne gjenopptas. Etter ombudets syn, burde UDI derfor ha vurdert hvorvidt det var mulig å avgjøre statsborgerskapssaken på bakgrunn av dokumentasjonen som allerede forelå på dette tidspunktet.

Ombudet har vært noe i tvil om hvorvidt saksbehandlingstiden på to og et halvt år forut for berostillelsen kan regnes for å ha vært i strid med kravet i forvaltningsloven § 11 a første ledd om at en sak skal avgjøres «uten ugrunnet opphold». Når det gjelder forhold som heller i retning av at bestemmelsen ikke er overholdt, så viser ombudet til liggetiden fra søknad om statsborgerskap ble innlevert til saken ble tildelt saksbehandler i UDI, at UDI anmodet politiet om å intervju klager først mange måneder etter at direktoratet hadde fattet mistanke om at klageren kunne ha oppgitt uriktige opplysninger, at UDI purret politiet om klagers intervju først etter ni måneder, og at UDI ikke vurderte å avgjøre saken høsten 2017 da det ble klart at den ville bli svært gammel dersom man skulle vente på at morens sak kunne gjenopptas. Ombudet finner det likevel ikke nødvendig å ta endelig stilling til dette, da ombudet under enhver omstendighet finner at den samlede saksbehandlingstiden i denne saken er i strid med forvaltningsloven § 11 a, jf. drøftelsene under.

2.3 Instruks om berostillelse

Ifølge UDI ble klagerens sak berostilt 12. desember 2017 i medhold av instruks GI-11/2017 fra Justis- og beredskapsdepartementet. Berostillelsen ble først opphevet i januar 2020, om lag to år senere.

I svarbrevet hit skriver UDI at direktoratet var bundet av instruksene om berostillelse og at det derfor ikke var mulig å foreta nødvendige avklaringer i klagerens tilbakekallssak i denne perioden.

Ombudet har i sin tidligere praksis lagt til grunn at en instruks om berostillelse i utgangspunktet kan utgjøre en akseptabel årsak til opphold i saksbehandlingen. Det vises til SOM-2019-1336, som gjaldt behandlingstiden av en søknad om norsk statsborgerskap fremmet av et barn. Behandlingen trakk ut i tid ettersom UDI hadde besluttet å vurdere tilbakekall av hennes mors statsborgerskap. På lik linje som klagers sak ble både dette barnets og barnets mors saker berostilt i påvente av Stortingsbehandlingen av endringsforslag om regelverket for tilbakekall.

I uttalelsen viste ombudet til at selv om instruks om berostillelse som hovedregel kan utgjøre et «grunnet opphold» i saksbehandlingen, går det en grense for hvor lenge en enkeltsak om statsborgerskap kan berostilles uten at dette kommer i konflikt med forvaltningslovens krav til saksbehandlingstid. Det er UDIs ansvar å påse at driften totalt sett er lovlig og forsvarlig, uavhengig av instruks, tildelingsbrev og andre styringssignaler fra overordnet departement. Ved en eventuell konflikt mellom lov og instruks har UDI utvilsomt en plikt til å rette seg etter norsk lov. UDI plikter å behandle en sak dersom en instruks om berostillelse fører til brudd på forvaltningslovens § 11 a i en enkeltsak.

Statsborgerskapssaken i saken her ble berostilt i overkant av to år. Ettersom ombudet har kommet fram til at den samlede saksbehandlingstiden i saken er i strid med forvaltningsloven § 11 a, jf. drøftelsene under, er det ikke nødvendig å ta stilling til hvorvidt behandlingstiden frem til berostillelsen ble opphevet var i strid med bestemmelsen. Ombudet ønsker likevel å presisere at en instruks om berostillelse ikke kan «reparere» en uakseptabelt lang behandlingstid forut for berostillelse. Det vises til tilsvarende påpekninger i SOM-2019-1336.

2.4 Behandlingstiden etter berostillelsen

Berostillelsen av klagers sak ble som nevnt opphevet i januar 2020. Statsborgerskapssaken hadde da vært til behandling i omtrent fire år og fem måneder. UDI anmodet politiet om å intervju klagers mor 2. januar 2020, og det ble gjennomført intervju av henne rundt seks måneder senere, dvs. 30. juni 2020. Klagerens og morens tilbakekallssaker ble imidlertid ikke tatt opp til aktiv behandling av UDI igjen før i slutten av juli 2022, to år etter at intervjuet ble gjennomført. Det ble da gjort åpne søk på klagers Facebookprofil. Utover dette kan ikke ombudet se at det ble gjennomført ytterligere undersøkelser i klagers sak i løpet av disse to årene. Klageren ble forhåndsvarslet om mulig tilbakekall i august 2022.

Statsborgerskapssøknaden hadde da ligget til behandling i syv år.

I svarbrevet hit viser UDI til at klagerens sak ble prioritert i henhold til retningslinjene gitt i instruks F-2020-1 av 14. januar 2020 fra Kunnskapsdepartementet om ikrafttredelse av endringer i statsborgerloven. Her fremgår følgende om hvilke saker som skulle prioriteres etter at behandlingen av saker om tilbakekall og relaterte saker kunne gjenopptas:

«Saker som har vært stilt i bero og berører barn skal prioriteres. Videre skal tilbakekallssakene som har vært lengst til behandling i Utlendingsdirektoratet og saker

som har åpne avhengighetssaker prioriteres.

Utlendingsnemnda skal sende alle klagesaker om tilbakekall av statsborgerskap som har vært stilt i bero i påvente av nytt regelverk til UDI, som må vurdere klagen og vedtaket om tilbakekall av statsborgerskap på bakgrunn av nytt regelverk og forarbeid i Prop.141 L (2018–2019).»

UDI beskriver rekkefølgen på prioriteringene slik; først skulle saker behandlet etter gammelt regelverk som var blitt returnert fra UNE vurderes, deretter åpne avhengighetssaker fra mindreårige barn, og deretter voksne avhengighetssaker og gamle saker. Etter ombudets syn, er det tydelig utfra rundskrivet at samtlige av disse sakstypene skulle prioriteres. Ombudet kan imidlertid utfra instruksen ikke lese en intern prioritering mellom de prioriterte sakene lik den UDI skisserer. Det er derfor uklart hvorvidt denne rekkefølgen stammet fra Kunnskapsdepartementet eller UDI selv. Ombudet bemerker at det var naturlig å prioritere saker som omhandlet mindreårige barn høyt. Mye kan tale for at slike saker også burde bli prioritert først, jf. ombudets uttalelse SOM-2022-1160 punkt 10.3

Etter ombudets syn fremgikk det av F-2020-1 at klagers sak var en prioritert sak, i og med at den var gammel og at den var en såkalt åpen avhengighetssak, ettersom utfallet av den var avhengig av resultatet i morens sak. Da berostillelsene ble opphevet i januar 2020, hadde klagers statsborgerskapssak allerede blitt fire og et halvt år gammel. Likevel tok det tid før det ble foretatt ytterligere avklaringer i sakskomplekset. Riktignok ble det sendt anmodning til politiet om intervju av klagers mor kort tid etter at berostillelsene ble opphevet, men det gikk altså ytterligere et halvt år før intervjuet ble gjennomført.

På tidspunktet da intervjuet av klagers mor var blitt foretatt, var klagers sak blitt omtrent fem år gammel. Når saken var blitt så gammel, hadde UDI en særlig oppfordring til å avgjøre saken innen kort tid. Likevel gikk det hele to år før klagerens sak ble tatt opp til behandling. En liggetid på to år kan vanskelig forsvares, særlig når man tar i betraktning at klagers sak var en sakstype som skulle prioriteres. En behandlingstid på nesten to og et halvt år kan etter ombudets syn ikke betegnes som en prioritert saksgang.

UDI viser også til at direktoratets ressurssituasjon satte begrensninger for sakens fremdrift. Det er på det rene at forvaltningsorganets ressurssituasjon vil kunne ha betydning for hva som er akseptabel ventetid. Det vises til ovennevnte sitat fra forarbeidene samt SOM-2022-1232. Som bemerket i denne uttalelsen går det imidlertid en grense for hvor lenge en sak kan ligge utfra en slik begrunnelse, og som påpekt av forvaltningslovutvalget i NOU 2019:5 Ny forvaltningslov på s. 189, vil det stilles strengere krav til når man kan bruke ressurssituasjonen som en akseptabel unnskyldning jo lengre saksbehandlingstiden blir. Etter ombudets syn, kan en henvisning til ressurssituasjonen ikke forsvare en samlet behandlingstid på over syv år i denne saken.

Ombudet ønsker også å bemerke at klageren fikk informasjon allerede under intervjuet i oktober 2017 om at direktoratet hadde mottatt opplysninger om at han hadde oppgitt uriktig identitet. Dette er en alvorlig anklage som kan få store konsekvenser for en persons videre rett til lovlig

opphold i landet. Følgelig har klageren i om lag fem år blitt gående i uvisse om han ville bli fratatt sin rett til opphold i Norge. Det er ikke en holdbar situasjon. Klageren har hatt en sterk interesse over mange år på snarlig avklaring av mistanken mot ham.

2.5 Konklusjon

Den samlede saksbehandlingstiden i saken, på godt over syv år, er i strid med forvaltningsloven § 11 a første ledd om at en sak skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold. Det har ennå ikke blitt fattet vedtak i verken statsborgerskapssaken eller tilbakekallssaken. Dette er ikke holdbart, og direktoratet må nå avgjøre sakene.

3. Informasjon under sakens gang

Det følger av forvaltningsloven § 11 a annet ledd at dersom det ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal forvaltningen snarest mulig gi et foreløpig svar. I svaret skal det redegjøres for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og så vidt mulig oppgis når svar kan ventes. I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av én måned, jf. tredje ledd.

Ombudet har ved flere anledninger uttalt at forvaltningen i tråd med god forvaltningsskikk skal sende forsinkelsesmelding dersom fristen som ble angitt i det foreløpige svaret ikke kan overholdes, jf. blant annet SOM-2016-2957 og SOM-2016-419. I forsinkelsesmeldingen skal forvaltningen angi årsaken til forsinkelsen og når saken kan antas ferdigbehandlet, jf. blant annet SOM-2019-4150.

I svarbrevet til ombudet skriver UDI at det ble sendt såkalte E-meldinger til klager i perioden oktober 2015 til september 2017 hvor det fremgikk at saken fortsatt var til behandling. I et brev fra slutten av november 2016 fikk klageren informasjon om at forventet saksbehandlingstid var overskredet, men at man ikke kunne si nøyaktig når den ville bli ferdigbehandlet. Det ble vist til at det var behov for nødvendige avklaringer. I forvaltningsintervjuet i oktober 2017 ble klageren informert om at UDI hadde mottatt opplysninger i statsborgerskapssaken om at han kunne ha oppgitt uriktig identitet. Klageren ble ikke informert om at saken hans ble berostilt 12. desember 2017.

Klageren var videre i kontakt med UDIs veiledningstjeneste i perioden juni 2018 til juli 2022, hvor han fikk informasjon om veiledende behandlingstid og at saken fremdeles ble undersøkt. I et brev fra desember 2019 fikk klageren skriftlig avslag på forespørsel om prioritering, samt beskjed om at saken hans først ville bli behandlet på nyåret. I februar 2021 fikk klageren skriftlig informasjon om at den oppgitte behandlingstiden var overskredet og at man ikke kunne si nøyaktig når saken ville bli ferdigbehandlet. Klageren ble som nevnt forhåndsvarslet om tilbakekallssaken i august 2022.

Det fremgår ikke av UDIs svar på ombudets undersøkelser om E-meldingene klager mottok mens saksbehandlingstiden fortsatt var innenfor den forventede inneholdt opplysninger om forventet saksbehandlingstid. Dersom det var tilfelle, er det i utgangspunktet tilstrekkelig at

søkeren ble oppdatert med jevnlig elektroniske oppdateringer om forventet saksbehandlingstid.

Det er videre positivt at det ble sendt skriftlig tilbakemelding til klageren om at forventet saksbehandlingstid var blitt overskredet i november 2016. Det foreløpige svaret skulle i utgangspunktet ha inneholdt informasjon om årsaken til forsinkelsene, jf. forvaltningsloven § 11 a andre ledd andre punktum. Det samme gjelder de senere skriftlige forsinkelsesmeldingene. Direktoratet mener det har vært nødvendig å holde tilbake informasjon om årsaken til forsinkelsene, fordi UDI ønsket å foreta en reell vurdering av tilbakekallsspørsmålet uten at partene har tilpasset forklaringene sine. Ombudet har forståelse for at det kan være nødvendig å unnta informasjon om hvorfor saken trekker ut i tid når årsaken er pågående undersøkelser av en uavklart tilbakekallssak. Som nevnt over hadde imidlertid klageren fått informasjon allerede under intervjuet i oktober 2017 om at UDI hadde mottatt opplysninger om at han kunne ha oppgitt uriktig identitet. Det er derfor vanskelig å se hvorfor UDI ikke kunne opplyse om den reelle årsaken til forsinkelsene i forsinkelsesmeldinger sendt etter dette tidspunktet.

Som tidligere påpekt kan en beskyldning om at man kan ha oppgitt uriktige opplysninger til utlendingsmyndighetene få store konsekvenser for en utlendings muligheter til lovlig opphold i Norge. Klageren fikk derfor en særlig sterk interesse i å bli holdt oppdatert og orientert om saksfremdriften hos UDI etter at denne informasjonen var blitt delt med ham. Likevel ble klageren bare sendt én skriftlig oppdatering på UDIs initiativ etter dette tidspunktet, og det først i februar 2021. Etter ombudets syn, tilsier god forvaltningsskikk at klageren skulle ha blitt holdt hyppigere orientert om sakens fremdrift.

Videre fremgår det av det opplyste at klageren aldri ble informert om at saken hans var blitt stilt i bero i to år. UDI erkjenner og beklager at dette ikke ble gjort og at dette medfører at han ikke ble holdt tilstrekkelig orientert slik forvaltningsloven § 11 a krever. Ombudet er enig i at klageren skulle ha fått informasjon om at saken hans var blitt berostilt.

Avslutningsvis vil ombudet bemerke at klageren i et skriftlig avslag om prioritering fra slutten av 2019, fikk beskjed om at saken hans ville bli behandlet på nyåret 2020. Dette skjedde ikke, og klageren mottok først ny informasjon om behandlingstiden over ett år senere. Den skriftlige beskjeden fra 2019 må ha skapt en forventning hos klager om snarlig behandling av saken. UDI skulle derfor langt tidligere skriftlig ha oppklart at dette likevel ikke ville skje.

Ombudet finner etter dette at UDI ikke har overholdt de forpliktelser forvaltningen har etter forvaltningsloven § 11 a annet og tredje ledd, samt god forvaltningsskikk, til å holde parten oppdatert under sakens gang.

Konklusjon

Sivilombudet er kommet til at en samlet behandlingstid på over syv år i denne saken er i strid med forvaltningsloven § 11 a første ledd om at en sak skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold.

UDI har videre ikke overholdt forvaltningsloven krav etter § 11 a andre og tredje ledd, samt god forvaltningsskikk, om å holde klageren orientert om saksfremdriften underveis.

Verken statsborgerskapssaken eller tilbakekallssaken er per dags dato avgjort. Direktoratet må nå fatte vedtak i sakene.

14.12.2022 (2022/3856)