

# UDIs behandlingstid i klage over avslag på søknad om norsk statsborgerskap

20.4.2023 (2022/5454)

Saken gjelder en utlending som søkte norsk statsborgerskap i januar 2017.

Utlendingsdirektoratet (UDI) avslo søknaden i november 2018. Vedtaket ble påklaget i desember 2018. UDI har ennå ikke behandlet klagen.

Sivilombudet har kommet til at en klagebehandlingstid på over fire år og fire måneder i denne saken ikke er i tråd med forvaltningslovens krav til at saken skal avgjøres «uten ugrunnet opphold». Ombudet har forståelse for at pandemien og smittevern hensyn gjorde at det tok lengre tid enn vanlig å få gjennomført forvaltningsintervju, men det kan ikke aksepteres at det tok så lang tid som 19 måneder. Når forvaltningsintervjuet var gjennomført, skulle UDI dessuten ha prioritert å ferdigbehandle saken.

Sivilombudet har også kommet til at UDI ikke har oppfylt kravet i forvaltningsloven om å gi et foreløpig svar. De har heller ikke holdt klageren orientert om sakens fremdrift i tråd med god

forvaltningsskikk. UDI bes om å utarbeide hensiktsmessige rutiner for å sende foreløpige svar og forsinkelsesmeldinger, der behandlingstiden vil gå over forventet tid.

## **Sakens bakgrunn**

- 1) A (klageren) søkte i januar 2017 om norsk statsborgerskap. Utlendingsdirektoratet (UDI) avslo søknaden 20. november 2018. UDI viste til at klageren ikke oppfylte vilkåret i statsborgerloven § 7 første ledd bokstav a om klarlagt identitet.
- 2) UDIs vedtak ble påklaget i desember 2018 ved advokat Åse Schei. Advokaten purret på saken i november 2019. I desember 2019 etterspurte UDI dokumentasjon på blant annet gjennomført norskkurs, og advokat Schei besvarte dette.
- 3) UDI sendte i januar 2020 en anmodning om verifisering til den norske ambassaden i Islamabad. Advokaten purret på saken på nytt februar 2020. UDI sendte en anmodning til Øst politidistrikt om å ta fingeravtrykk av klageren. Politiet innkalte i mars 2020 klageren til opptak av fingeravtrykk, men timen ble utsatt som følge av koronapandemien. Fingeravtrykk ble tatt i juni 2020.
- 4) Verifiseringsrapporten fra ambassaden kom til UDI i juni 2020. På bakgrunn av denne opprettet UDI tilbakekallssak, og de anmodet Øst politidistrikt om å gjennomføre forvaltningsintervju med klageren. Advokat Schei purret på intervjuet i januar 2021, og politiet svarte at de hadde satt gjennomføringen av intervjuer på vent av smittevern hensyn. Hun purret igjen i mars 2021 og fikk samme svar.
- 5) Politiet sendte i desember 2021 innkalling til forvaltningsintervju i februar 2022. Intervjuet ble gjennomført. Advokaten purret UDI om saken i juli 2022. UDI besvarte purringen i august 2022 og viste til manglende kapasitet til å følge opp saken. De kunne ikke si når saken ville bli ferdigstilt.
- 5) UDI henla tilbakekallssaken i februar 2023.

## Våre undersøkelser

- 7) Vi fant grunn til å undersøke UDIs klagesaksbehandlingstid og om klageren under sakens gang er holdt tilstrekkelig orientert om status i saken.
- 3) Vi stilte spørsmål om UDI hadde behandlet klagen «uten ugrunnet opphold» etter forvaltningsloven § 11 a. Vi spurte også om saken på noe tidspunkt var «ferdig tilrettelagt», slik at den skulle vært oversendt klageinstansen etter forvaltningsloven § 33 fjerde ledd. Vi stilte også spørsmål om UDIs foreløpige svar og orientering underveis.
- 3) UDI forklarte at saken hadde blitt liggende ubehandlet frem til september 2019, da en saksbehandler begynte å behandle saken. Videre redegjorde UDI for fremdriften i saken, slik det fremgår under sakens bakgrunn. UDI mente at det var riktig og hensiktsmessig å behandle tilbakekallssaken før de sendte klagen til Utlendingsnemnda (UNE), og at saken om statsborgerskap ikke var tilstrekkelig forberedt før de hadde behandlet tilbakekallssaken.
- 10) UDI viste til at de generelt har store restanser i tilbakekallssakene, men at denne saken hadde blitt liggende for lenge, og den burde ha blitt prioritert etter at de hadde fått oversendt forvaltningsintervju fra politiet. UDI orienterte om behandlingstiden for tilsvarende saker, se nærmere under punkt 2 under Sivilombudets syn på saken.
- 11) UDI tilkjennega at de burde ha sendt et foreløpig svar i saken, men at det hadde vært en del kontakt mellom klageren og utlendingsforvaltningen som indikerte at behandlingen var forsinket.
- 12) UDIs svar på spørsmålene er nærmere omtalt under i punkt 3 under Sivilombudets syn på saken.
- 13) Advokat Schei kommenterte UDIs redegjørelse og viste blant annet til at UDI ikke hadde informert om at det ble sendt verifiseringsanmodning til ambassaden i Islamabad. Hun anførte at pandemien ikke kunne begrunne en utsettelse av saksbehandlingen i ett og et halvt år.

# Sivilombudets syn på saken

- 14) Hovedspørsmålene 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», og om UDI har holdt klageren tilstrekkelig orientert om saksgangen underveis, jf. samme bestemmelse andre og tredje ledd.

## 1. UDIs behandlingstid

### 1.1 Rettslig bakgrunn

- 15) Forvaltningsloven kommer til anvendelse både for behandlingen av statsborgerskapsaken og tilbakekallssaken, se Sivilombudets uttalelse 14. desember 2022 (SOM-2022-3856) avsnitt 13.
- 16) Det fremgår av forvaltningsloven § 33 fjerde ledd at et en klage over et vedtak som ikke tas til følge, skal «sendes klageinstansen så snart saken er tilrettelagt». Slik ombudet forstår det, mener UDI at klagesaken ikke var «tilrettelagt» før UDI henla tilbakekallssaken i februar 2023. Spørsmålet er om den tiden UDI har brukt på å klagebehandle saken til nå er for lang.
- 17) Det følger av forvaltningsloven § 11 a første ledd at «[f]orvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold». Bestemmelsen gjelder også under klagesaksforberedelsen, jf. Ot.prp.nr. 3 (1976-1977) punkt 5 under merknadene til § 33. 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.»

- 18) Innholdet i forvaltningsloven § 11 a første ledd har blitt presisert slik i tidligere ombudssaker, se bl.a. ombudets uttalelse 4. oktober 2016 (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.»
- 19) I denne saken er behandlingstiden i stor grad begrunnet med at UDI har vurdert å tilbakekalle klagerens tillatelser. Ombudet har tidligere lagt til grunn at det kan være legitimt å avvente behandlingen av en statsborgerskapssøknad til man får avklart om tidligere oppholdstillatelser skal tilbakekalles, se uttalelse 14. desember 2022 (SOM-2022-3856) avsnitt 17. Dette må også gjelde UDIs klagesaksbehandling. Utredningen av tilbakekallsspørsmålet må likevel avgjøres innenfor forvaltningslovens grenser etter § 11 a første ledd.
- 20) Underveis har saken blitt forsinket av ulike praktiske hensyn og kapasitetsgrunner. Blant annet tok tid å få gjennomført forvaltningsintervju på grunn av smittevern hensyn og kapasitetsproblemer i politiets lokaler. Så lenge forvaltningen foretar en saklig og forsvarlig prioritering av de ulike sakene de har til behandling, kan slike årsaker etter omstendighetene være «grunnet opphold», men det går en grense for hvor lang tid som kan aksepteres. Forvaltningens prioriteringer må også ta hensyn til den totale behandlingstiden, og der søknadsbehandlingen har tatt lang tid, vil det være grunn til å prioritere å behandle klagesaken fremfor andre saker.
- 21) I denne saken har klagesaksbehandlingen tatt over fire år og fire måneder. Dette er svært lang tid, særlig sett i lys av at UDI brukte nesten to år å behandle søknaden. I den grad en så lang klagesaksbehandlingstid skal kunne sies å være i tråd med forvaltningsloven § 11 a første ledd, må det foreligge tungtveiende grunner for tidsbruken.

### **1.2 Behandlingstiden frem til UDI sendte verifiseringsanmodning til ambassaden, klageren ble bedt om fingeravtrykk og det ble besluttet å innkalle klageren til intervju**

- 22) Ifølge UDI tok det over et halvt år før saken ble tildelt saksbehandler. Dette er svært lang tid, med tanke på at saken allerede er utredet, og at UDI på tidspunktet for klagen nylig hadde vurdert søknaden. For å sikre sakens fremdrift, og for å være i stand til å oppfylle forvaltningens forpliktelser under sakens gang, bør klagesaker tildeles en saksbehandler umiddelbart og i alle fall vesentlig raskere enn tilfellet var i denne saken.
- 23) Etter at klagesaken ble tildelt saksbehandler, har UDI foretatt utredning av saken gjennom blant annet søk i åpne kilder. Behandlingstiden fra tidspunktet som saksbehandleren begynte med dette, og frem til UDI besluttet ytterligere utredning gjennom verifiseringsanmodning, innhenting av fingeravtrykk og avholdelse av forvaltningsintervju, fremstår ikke som spesielt lang. Samtidig fremgår det ikke av sakens dokumenter eller UDIs redegjørelse hit at UDI hadde blitt tilført ny informasjon som skulle tilsa ytterligere utredning av klagerens identitet, utover de vurderingene som var foretatt som ledd i utredningen av klagerens identitet før UDI fattet vedtak i saken.
- 24) Samlet sett er UDIs tidsbruk frem til de sendte verifiseringsanmodning til ambassaden, klageren ble bedt om fingeravtrykk og det ble besluttet å innkalle klageren til forvaltningsintervju, ikke i tråd med kravene i forvaltningsloven § 11 a.

### **1.3 Særlig om tidsbruken fra det ble besluttet å foreta intervju til dette ble gjennomført**

- 25) UDI sendte 29. juni 2020 en anmodning til Øst politidistrikt om å gjennomføre et forvaltningsintervju med klageren, og dette ble gjennomført 1. februar 2022, det vil si at det tok omtrent 19 måneder før intervjuet ble gjennomført.
- 26) Ombudet er kjent med at det har vært til dels svært lang ventetid på intervjuer og undersøkte av eget tiltak ventetidene for forvaltningsintervju i familieinnvandringssaker i sak SOM-2022-1232. I uttalelsen 7. juni 2022 viste ombudet til at de lengste ventetidene var i Oslo politidistrikt med 19 måneder, og i distriktene Øst og Vest med 16-17 måneder. Ombudet kom til at ventetidene hos politiet førte til at behandlingstidene i et stort antall familieinnvandringssaker hos UDI ble alt for lange og ikke oppfylte de lovbestemte kravene til behandlingstid i forvaltningsloven § 11 a.

- 27) Sivilombudet har tidligere fastslått at der deler av saksbehandlingen skal foretas av andre forvaltningsorganer enn det som fatter avgjørelsen, vil ventetider i det andre organet inngå i vurderingen av om saken totalt sett er behandlet «uten ugrunnet opphold», se uttalelse 7. juni 2022 (SOM-2022-1232).
- 28) Dersom vedtaksorganet er klar over at fordeling av en saksforberedende oppgaver mellom organer sannsynligvis vil medføre brudd på forvaltningslovens bestemmelser om forsvarlig fremdrift og saksbehandlingstid, må vedtaksorganet etter ombudets syn aktivt følge opp det samarbeidende organet, og eventuelt ta oppgavefordelingen opp med det organ som har besluttet det. 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, se uttalelse 15. juni 2022 (SOM-2022-1160) punkt 9.4, med videre henvisning til uttalelse 12. juni 2020 (SOM-2020-326).
- 29) 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.
- 30) Utlendingsmyndighetene må følgelig samarbeide om å forhindre brudd på forvaltningsloven § 11 a første ledd. For politiets 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».
- 31) Som grunnlag for den lange ventetiden på forvaltningsintervju har UDI primært vist til politiets forklaringer om at de måtte vente med slike intervjuer av smittevern hensyn.
- 32) I en pandemi må det aksepteres at behandlingstidene blir lengre, og at forvaltningen trenger noe tid på å områ seg for å kunne løse oppgavene. Samtidig vil de måtte prioritere ressursene forsvarlig, og UDI vil ha et overordnet ansvar for å få oppgaven løst, ved å henvende seg til overordnet organ (departementet), ved å purre på politiet eller ved å utføre oppgaven

selv. Selv om pandemien gjør det forståelig at det ble forsinkelser, kan det ikke aksepteres at det tok 19 måneder å gjennomføre et forvaltningsintervju.

#### **1.4 Behandlingstiden etter at forvaltningsintervju var gjennomført**

- 33) UDI mottok rapport fra forvaltningsintervju 4. februar 2022, og saken er ennå ikke klagebehandlet. UDI skriver i redegjørelsen hit at saken burde ha blitt prioritert for behandling etter at forvaltningsintervju var gjennomført. Ombudet er enig i dette. Selv om behandlingstidene for tilsvarende saker generelt er lang, var det da allerede gått nesten tre år, noe som er svært lang tid for klagebehandling – også sammenlignet med tilsvarende saker, se punkt 2.

#### **1.5 Oppsummering**

- 34) Den samlede klagesaksbehandlingstiden på over fire år er i strid med forvaltningsloven § 11 a første ledd om at en sak skal forberedes og avgjøres uten ugrunnet opphold. Saken er ennå ikke klagebehandlet. UDI må nå klagebehandle saken.

## **2. Generelt om behandlingstidene i tilsvarende saker**

- 35) UDI har opplyst at gjennomsnittlig behandlingstid for behandlede klager i statsborgerskapsaker var 86 dager i 2022 og 61 dager så langt i 2023.
- 36) Videre opplyste UDI at mediansaken per 22. februar 2023 hadde ligget til behandling i 71 dager, mens gjennomsnittssaken hadde ligget til behandling i 268 dager. 10 % av klagesakene hadde ligget til behandling mer enn 830 dager.
- 37) UDI oppga også behandlingstidene for klagesaker om statsborgerskap der det var en åpen tilbakekallssak mot klageren. Mediansaken var 782 dager gammel, og gjennomsnittet var 798 dager. 10 % av disse sakene var 1560 dager gamle eller eldre (det vil si godt over 4 år).
- 38) Ombudet har forståelse for at mange tilbakekallssaker, slik reglene er utformet og praktisert, kan være tidkrevende å behandle. Det er også forståelig at behandlingen av en del saker ble noe forsinket på grunn av pandemien.



- 39) At UDI i over 10 % av sakene bruker mer enn fire å behandle klagen, er likevel ikke en behandlingstid i samsvar med loven. Som nevnt over har UDI et ansvar for at utredningen av sakene får en forsvarlig fremdrift og at behandlingstid samlet sett er i overensstemmelse med forvaltningsloven § 11 a. Det er samtidig Justis- og beredskapsdepartementet som er overordnet ansvarlig og gir instruks for prioritering av oppgavene i UDI og andre deler av utlendingsforvaltningen som utfører oppgaver i forbindelse med behandlingen av disse sakene. Kopi av denne uttalelsen oversendes derfor også departementet.

### **3. Foreløpig svar og orientering underveis**

#### **3.1 Foreløpig svar**

- 40) Det følger av forvaltningsloven § 11 a andre 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. Som nevnt i avsnitt (17), gjelder § 11 a også klagesaksbehandlingen. 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.
- 41) UDI svarte i redegjørelsen hit at de burde ha sendt et slikt foreløpig svar i denne saken. Ombudet er enig i dette.
- 42) UDI skrev videre at de ikke har rutiner for å sende foreløpige svar, selv om behandlingstiden går over forventet ventetid. UDI bes om å sørge for at det innføres hensiktsmessige rutiner for å sikre ta det sendes foreløpige svar der forvaltningsloven krever det.

#### **3.2 Orientering underveis**

- 43) 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, se blant annet ombudets uttalelser 28. juni 2017 (SOM-2016-2957) og 6. februar 2017 (SOM-2016-419). I forsinkelsesmeldingen skal forvaltningen angi årsaken til forsinkelsen og når saken kan antas ferdigbehandlet, se blant annet ombudets uttalelse 14. januar 2020 (SOM-2019-4150).

- 14) Ombudet har tidligere uttalt at fordi en påstand om eller undersøkelse av om man kan ha oppgitt uriktige opplysninger til utlendingsmyndighetene kan få svært store konsekvenser for en utlendings livssituasjon og mulighet til lovlig opphold for utlendingen og eventuell familie, vil klageren ha en særlig sterk interesse i å bli holdt oppdatert og orientert om saksfremdriften, se uttalelse 14. desember 2022 (SOM-2022-3856).
- 15) Der behandlingstiden trekker ut i tid, vil klageren ha et særlig behov for å bli holdt godt orientert om sakens fremdrift, noe som skjerper kravene til forvaltningen ytterligere, se blant annet ombudets uttalelse 3. september 2019 (SOM-2018-2956).
- 16) UDI skrev i redegjørelsen hit at klageren i begrenset grad hadde fått direkte informasjon om forsinkelsene i behandlingen av klagen, men viste samtidig til at det hadde vært en del kontakt mellom klageren og utlendingsforvaltningen som indikerte at behandlingen var forsinket. UDI orienterte om forsinkelsene i saken gjennom å svare på purringer fra advokaten, men tilkjennega at de burde ha orientert klageren om dette av eget tiltak.
- 17) Ombudet er enig i at de burde ha orientert klageren om forsinkelsene av eget tiltak. Med tanke på den lange behandlingstiden og det særlige behovet for oppdatert informasjon, skulle klageren videre ha vært orientert oftere enn han ble gjennom svar på advokatens purringer.
- 18) Når det gjelder spørsmålet om UDI burde ha angitt mer presis hvor lang klagesaksbehandlingstid som kunne forventes, har UDI svart at ventetiden i denne saken gikk langt utover det som er vanlig for klager på avslag på søknader om statsborgerskap, men at de har store restanser i tilbakekallsporteføljen. Det var derfor vanskelig å si konkret når saken ville være ferdigbehandlet.
- 19) Ombudet har forståelse for at det kan være vanskelig å angi presis hvor lang behandlingstiden vil bli. UDI burde imidlertid ha hatt mulighet til å forutse at det kom til å ta lang tid, og at klageren neppe ville få svar i løpet av de nærmeste månedene. De burde hatt en åpen dialog med politiet om at de ikke fikk gjennomført forvaltningsintervjuer. Ombudet antar at UDI har relativt god oversikt over sakstrykket i denne sakstypen. At det ikke er mulig å gi en presis angivelse av når saken vil bli ferdigbehandlet, er ikke grunn til å la være å informere om at klageren ikke kan forvente svar i løpet av de nærmeste

månedene, der dette synes klart. Ombudet mener derfor at UDI skulle ha gitt mer konkret informasjon om når saken kunne forventes ferdigbehandlet. UDI bes om å utarbeide hensiktsmessige rutiner for å sende foreløpige forsinkelsesmeldinger til klagerne, der behandlingstiden vil gå over forventet behandlingstid.

## Konklusjon

- 50) Sivilombudet er kommet til at en klagebehandlingstid på over fire år og fire måneder i denne saken ikke er i tråd med forvaltningslovens krav til at saken skal avgjøres «uten ugrunnet opphold». Ombudet har forståelse for at pandemien og smittevern hensyn gjorde at det tok lengre tid enn vanlig å få gjennomført forvaltningsintervju, men det er ikke i samsvar med lovens krav til saksbehandlingstid at det tok så lang tid som 19 måneder. Når forvaltningsintervjuet var gjennomført, skulle UDI ha prioritert å ferdigbehandle saken.
- 51) Sivilombudet er også kommet til at UDI ikke har oppfylt kravet i forvaltningsloven om å gi et foreløpig svar. De har heller ikke holdt klageren orientert om sakens fremdrift i tråd med god forvaltningsskikk. UDI bes om å utarbeide hensiktsmessige rutiner for å sende foreløpige svar og forsinkelsesmeldinger, der behandlingstiden vil gå over forventet tid.
- 52) Ombudet ber om en redegjørelse for UDIs oppfølging av uttalelsen innen seks uker.

20.4.2023 (2022/5454)