

Utlendingsdirektoratets behandlingstid i sak om fornyelse av reisebevis for flyktning

22.6.2023 (2023/630)

Saken gjelder UDIs behandling av søknad om fornyelse av reisebevis for en utlending med oppholdstillatelse som flyktning. Søknaden om fornyelse av reisebeviset ble i to perioder, på henholdsvis omtrent ti måneder og sju måneder, lagt til side av Utlendingsdirektoratet (UDI) i påvente av at det ble vurdert å utvise klageren.

Sivilombudet er kommet til at UDI ikke skulle ha stoppet behandlingen av søknaden om reisebevis i påvente av utvisningssakene. Saken har derfor ikke vært behandlet i tråd med kravet i forvaltningslovens § 11 a om behandling «uten ugrunnet opphold».

Fordi UDI i sin første redegjørelse uriktig opplyste at de ikke hadde satt saken på vent i påvente av utvisningssakene, ber Sivilombudet UDI om å gå gjennom rutinene sine for å sikre at de gir korrekte opplysninger til ombudet.

Det bes om en orientering om den videre behandlingen av saken om reisebevis innen 1. september 2023.

Sakens bakgrunn

- 1) A (klageren) fikk i Utlendingsdirektoratets (UDIs) vedtak 11. mai 2017 innvilget midlertidig oppholdstillatelse som flyktning etter utlendingsloven § 28 og reisebevis som flyktning etter utlendingsloven § 64 første ledd.
- 2) Etter at den midlertidige oppholdstillatelsen og reisebeviset hadde utløpt etter tre år, søkte klageren om fornyelse 10. august 2020. Forventet behandlingstid i tilsvarende saker om reisebevis hos UDI var, ifølge UDI, ett år på dette tidspunktet.
- 3) Klagers midlertidige oppholdstillatelse som flyktning ble fornyet av UDI med to år den 25. mars 2021. Søknaden om fornyelse av reisebeviset er ikke omtalt i dette vedtaket.
- 4) I brev 4. oktober 2021 purret klagerens advokat på saken. UDI besvarte purringen 7. oktober 2021 og skrev at de måtte vente med å behandle saken så lenge utvisningssaken var til vurdering hos politiet. UDI hadde ingen formening om hvor lang tid dette ville ta. Den aktuelle utvisningssaken gjaldt Oslo tingretts dom 13. november 2020, hvor klageren ble dømt til fengsel i 75 dager for overtredelse av straffeloven §§ 272, 155, 266, 352 og 168 og politiloven § 30 nr. 1, jf. § 5. På bakgrunn av denne dommen ble det opprettet en utvisningssak, som ble avsluttet 1. mars 2022. Klagerens advokat purret også på saken i brev 23. februar 2022 og 20. januar 2023. Disse purringene ser ikke ut til å ha blitt besvart.
- 5) Sommeren 2022 etterspurte UDI oppdaterte vandelsopplysninger fra politiet. I brev fra politiet 4. august 2022 fikk de opplyst at klageren 22.06.2022 ble dømt til en bot på NOK 6 000, subsidiært fengsel i 12 dager, for overtredelse av straffeloven § 266 for ved skremmende eller annen hensynsløs atferd å ha forfulgt en person eller på annen måte krenket en annens fred. Videre ble det opplyst at han 3. mai 2022 var siktet for overtredelse av straffeloven § 265 for ved skjellsord eller annen grovt krenkende ordbruk eller atferd å ha forulempet en person fra en særlig utsatt yrkesgruppe.
- 5) På bakgrunn av dette ble det, ifølge UDI, opprettet en ny sak om utvisning.
- 7) Den 8. februar 2023 klaget advokat Georg Schjerven Hansen på vegne av klageren til ombudet over behandlingstiden i saken om reisebevis. Det ble blant annet vist til at det medfører en rekke praktiske problemer om man ikke har reisebevis, fordi man

da ikke har noe gyldig identitetsdokument. Det ble også pekt på at klageren har ektefelle og barn som er flyktninger i Tyrkia, og at manglende reisebevis frarøvet ham muligheten til å reise dit og utøve familieliv. Klagerens familie hadde fått avslag på søknad om familieinnvandring med klageren i Utlendingsnemndas (UNEs) vedtak 4. januar 2023.

- 3) Da ombudets saksbehandler 9. februar 2023 ringte for å forhøre seg om sakens behandlingstid, opplyste UDI at søknaden om reisebevis var satt på vent i påvente av behandlingen av utvisningssaken.

Våre undersøkelser

- 3) Vi fant etter telefonsamtalen med UDI grunn til å undersøke behandlingstiden i saken nærmere. I brev til UDI ba vi blant annet om en redegjørelse for sakens gang fra klageren søkte om fornyelse av reisebeviset sitt frem til dagens dato og for årsakene til den lange behandlingstiden.
- 10) Vi spurte videre om UDI hadde behandlet saken «uten ugrunnet opphold» etter forvaltningsloven § 11a, og om hvilken betydning Norges forpliktelser etter Den europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 8 og flyktningkonvensjonen artikkel 28 hadde for denne vurderingen.
- 11) Videre spurte vi om hvilke forhold ved en eventuell pågående utvisningssak som ville gjøre det problematisk å innvilge klageren fornyelse av reisebeviset og om disse forholdene kunne avhjelpest ved å sette en kortere gyldighetstid for reisebeviset på bakgrunn av «andre særlige grunner» etter utlendingsforskriften § 12-2 andre ledd andre setning, eller ved å benytte adgangen til tilbakekall av reisebeviset etter utlendingsforskriften § 12-4 andre ledd bokstav g dersom klageren senere skulle bli utvist.
- 12) I svaret til ombudet erkjente UDI at søknaden om fornyelse av reisebevis burde blitt behandlet innen ordinær behandlingstid, og at søknaden dermed ikke var behandlet «uten ugrunnet opphold». De skrev videre at de ikke hadde vurdert om en eventuell utvisningssak på grunn av straffedom ville være til hinder for at søknaden om reisebevis kunne behandles. UDI

opplyste videre at klagerens midlertidige oppholdstillatelse nå hadde utløpt, og at det ikke var registrert noen søknad om fornyelse av den. UDI ville behandle søknaden om fornyelse av reisebevis så snart oppholdstillatelsen hadde blitt fornyet.

- 13) I brev med oppfølgingsspørsmål til UDI viste ombudet til at det syntes å være motstrid mellom UDIs opplysning om at de ikke hadde vurdert om en eventuell utvisningssak ville være til hinder for at søknaden om reisebevis kunne behandles og UDIs brev til klagerens advokat 7. oktober 2021, hvor UDI opplyste at de måtte vente med å behandle klagerens sak så lenge utvisningssaken fortsatt var til vurdering. Vi påpekte også at tilsvarende opplysninger om berostillelse ble gitt til ombudets saksbehandler per telefon 9. februar 2023, og vi ba derfor om en avklaring av om søknaden om reisebevis på noe tidspunkt hadde vært satt på vent som følge av saker om utvisning. Dersom søknaden hadde blitt satt på vent, ble UDI bedt om å svare på tre av ombudets spørsmål fra forrige brev på nytt.
- 14) UDI svarte at saken flere ganger hadde blitt satt på vent, og at rutinene ikke hadde blitt fulgt. UDI har interne rutiner om at søknad om reisedokument som regel skal behandles selv om utlendingen har en ubehandlet utvisningssak. Unntak fra dette gjelder dersom utlendingen har fått en lengre fengselsstraff hen fremdeles soner, og det er over ett år til endelig frist for å fatte utvisningsvedtak.
- 15) Fordi UDI i sitt nye svar ikke besvarte de tre spørsmålene fra det første undersøkelsesbrevet på nytt, ba vi i et nytt brev om svar på disse. Vi viste også til at det ikke gikk frem av UDIs svar når saken om reisedokument var satt på vent.
- 16) I sitt tredje svar til ombudet opplyste UDI at det ikke var fattet noe vedtak om å stille reisedokumentetsaken i bero. Saken lå først ett år i behandlingsskø, og etter det synes det som om den ble lagt på vent etter at det ble opprettet en utvisningssak mot klageren. Behandlingen av saken ble tatt opp igjen sommeren 2022 etter at utvisningssaken ble henlagt. UDI ba om å få tilsendt oppdaterte vandelsopplysninger fra politiet i juni 2022 og fikk opplysninger om opprettelse av en ny utvisningssak i august 2022. Søknaden om reisedokument ble da igjen satt på vent. Klagerens oppholdstillatelse løp ut 25. mars 2023, og søknaden om reisedokument vil ikke bli behandlet før det er søkt om fornyelse av oppholdstillatelsen og denne søknaden er behandlet.

Sivilombudets syn på saken

- 17) 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.»
- 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) Etter utlendingsloven § 64 første ledd første setning har en utlending «som får oppholdstillatelse etter § 28» etter søknad rett til reisebevis for flyktninger for reiser utenfor Norge dersom ikke «særlige grunner taler mot det». Bestemmelsen tjener til å oppfylle Norges forpliktelse til å utstede reisedokument for flyktninger etter Flyktningkonvensjonen artikkel 28 nr. 1.
- 20) I saker der en flyktning har familien sin i utlandet, vil manglende reisebevis kunne utgjøre et hinder for å ha kontakt med familien. Dette kan etter forholdene tenkes å utgjøre et inngrep i retten til respekt for privatliv og familieliv etter Den

europiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 8. I enkelte tilfeller vil derfor EMK artikkel 8 kunne ha betydning for hvilken behandlingstid som kan aksepteres for søknad om reisebevis.

- 21) Den aktuelle saken ble satt på vent i to perioder på omtrent ti og sju måneder, mens UDI ventet på avklaring av to ulike saker om utvisning. Den totale behandlingstiden er nå på 2 år og 10 måneder.
- 22) Overfor ombudet har UDI opplyst at det ikke var riktig å avvende de aktuelle utvisningssakene, og at behandlingstiden har vært for lang. Ombudet er enig i at utvisningssaker normalt ikke bør føre til berostillelse av søknader om reisebevis. Det vises til at flyktninger har rett til reisebevis, og til at behandlingstidene i saker om utvisning kan være svært lange. Dersom en utvisningssak ender med at flyktingen blir utvist og mister retten til opphold i riket, vil et reisebevis uansett kunne tilbakekalles etter utlendingsforskriften § 12-4 tredje ledd bokstav g).
- 23) Ombudet er kommet til at denne saken ikke har vært avgjort «uten ugrunnet opphold» etter forvaltningsloven § 11 a. Det er uheldig at dette skyldes berostillelser som UDI nå opplyser var i strid med deres retningslinjer. UDI fikk flere oppfordringer underveis i saken til å vurdere grunnlaget for berostillelsene, gjennom purringer fra klagerens advokat.
- 24) Etter det opplyste er saken nå berostilt i påvente av søknad om fornyelse av oppholdstillatelse og behandling av slik søknad. Ombudet har i en annen pågående ombudssak blant annet tatt opp spørsmålet om det er krav om formell oppholdstillatelse for å ha rett til reisebevis for flyktninger, eller om det er tilstrekkelig at vedkommende har rett til opphold på samme vilkår som følge av søknad om fornyelse av oppholdstillatelsen, jf. utlendingsloven § 61 sjettede ledd. I saken som er til behandling her, skal klageren ikke ha søkt om fornyelse av den nå utløpte oppholdstillatelsen, og det synes derfor uansett å være riktig å avvende en slik søknad før saken om reisebevis ferdigbehandles. Hvis klageren får innvilget forlengelse av oppholdstillatelsen, bes UDI om å prioritere behandlingen av søknaden om reisebevis.
- 25) Ombudet har også funnet grunn til å påpeke at det var uheldig at UDI i den første redegjørelsen hit ga opplysninger som viste seg å ikke stemme. Selv om et dokument i saken klart indikerte at den hadde blitt satt på vent i påvente av utvisningssaken,

opplyste UDI noe annet i redegjørelsen hit. Det er viktig for ombudets mulighet til effektiv kontroll med forvaltningen at den informasjonen forvaltningen gir ombudet er korrekt.

Konklusjon

- 26) Sivilombudet er kommet til at UDI ikke skulle ha stoppet behandlingen av søknaden om reisebevis i to perioder på sju og ti måneder i påvente av utvisningssakene. Saken har derfor ikke vært behandlet i tråd med kravet i forvaltningslovens § 11 a om behandling «uten ugrunnet opphold».
- 27) Fordi UDI i sin første redegjørelse uriktig opplyste at de ikke hadde satt saken på vent i påvente av utvisningssakene, ber Sivilombudet UDI om å gå gjennom rutinene sine for å sikre at de gir korrekte opplysninger til ombudet.
- 28) Det bes om en orientering om den videre behandlingen av saken om reisebevis innen 1. september 2023.

22.6.2023 (2023/630)