

UNEs veiledningsplikt og behandlingstid i sak om opphold etter engangsløsningen for lengeværende asylsøkere

14.6.2023 (2022/5017)

Saken gjelder UNEs behandling av en søknad om oppholdstillatelse for lengeværende asylsøkere etter utlendingsforskriften § 8-14. Det opprinnelige hovedspørsmålet for Sivilombudets undersøkelse var om klagerens søknad var blitt urettmessig satt på vent i mer enn ett år i påvente av rettskraftig dom i straffesak om ulovlig arbeid, som ble brukt til å begrunne avslag på opphold. UNE opplyste imidlertid under saken for ombudet at behandlingstiden ikke skyldtes dette, men at UNE i denne perioden hadde ventet på bostedsopplysninger de i en telefonsamtale hadde etterspurt fra klagers fullmektig. Tema for uttalelsen er derfor begrenset til UNEs veiledning til søkeren og behandlingstiden i saken. Sivilombudet har kommet til at UNE har brutt veiledningsplikten etter forvaltningsloven § 11. Den muntlige forespørselen til klagers fullmektig om bostedsopplysninger burde blitt fulgt opp av en skriftlig anmodning med svarfrist. Anmodningen om nye opplysninger skulle i alle tilfelle ha blitt gjentatt overfor klager i forbindelse med hans og fullmektigens henvendelser til UNEs veiledningstjeneste. Når dette ikke ble gjort, var UNEs handlemåte egnet til å gi klager et

feilaktig inntrykk av at saken lå i kø i påvente av ledig kapasitet, og at det ikke var forventet noe mer fra ham.

Ombudet er også kommet til at behandlingstiden ikke var i tråd med forvaltningslovens krav om behandling uten ugrunnet opphold, all den tid saken kunne blitt opplyst og avgjort på et langt tidligere tidspunkt dersom klageren hadde fått veiledningen han hadde krav på etter loven.

Sivilombudet ber UNE om å behandle saken på nytt innen 18. august 2023. Ved den fornyede behandlingen bes UNE ta stilling til om det opprinnelige vedtaket er ugyldig som følge av saksbehandlingsfeilene, samt om feilene innebærer at klager bør innvilges oppholdstillatelse – enten etter engangsløsningen i utlendingsforskriften § 8-14 eller etter en bredere vurdering ut fra utlendingsloven § 38.

Sakens bakgrunn

- 1) A kom til Norge i 2002 som asylsøker. Han fikk avslag på søknaden om beskyttelse og humanitært opphold i 2004. Siden den gang har han flere ganger bedt om omgjøring av avslaget i beskyttelsessaken uten hell. Den 20. juni 2021 søkte klageren om oppholdstillatelse etter den såkalte engangsløsningen for lengeværende asylsøkere etter utlendingsforskriften § 8-14. Søknaden ble i tråd med retningslinjer fra Justis- og beredskapsdepartementet fremmet som en omgjøringsanmodning til organet som fattet det endelige avslaget i beskyttelsessaken, i dette tilfellet Utlendingsnemnda (UNE).
- 2) Klageren fikk i første omgang avslag på søknaden 8. juli 2021. UNE la til grunn at han kunne utvises etter utlendingsloven § 66 første ledd bokstav c, ettersom han skulle ha blitt ilagt et forelegg på 10 000 kr i 2014 for å ha arbeidet uten

oppholdstillatelse, jf. utlendingsloven § 108 andre ledd bokstav a jf. utlendingsloven § 55. Han kunne derfor ikke innvilges tillatelse etter utlendingsforskriften § 8-14, jf. bestemmelsens tredje ledd.

- 3) I august 2021 ba klager om omgjøring av UNEs beslutning. Han gjorde UNE oppmerksom på at de hadde lagt feil faktum til grunn, da han ikke ble ilagt straff i saken om ulovlig arbeid fra 2014. Den straffesaken endte med henleggelse. Nemnda tok så søknaden om opphold etter engangsløsningen til behandling på nytt. Et par uker senere orienterte politiet nemnda om at det var reist ny sak om ulovlig arbeid etter de samme bestemmelsene, men at saken enda ikke var blitt berammet for retten. Den 10. september 2021 tok UNEs saksbehandler kontakt med klagers fullmektig i NOAS per telefon for å etterspørre opplysninger om klagers bosted. Den 18. oktober 2021 innvilget UNE klagers søknad om utsatt iverksettelse.
- 4) Saken ble så liggende hos UNE i omtrent ett år. Etter en skriftlig purring fra klageren tok UNE i september 2022 kontakt med politiet og ba om en oppdatering. De fikk da opplyst at klageren i tingretten var blitt idømt en bot på 10 000 kr for ulovlig arbeid, og at ankene til lagmannsretten og Høyesterett var blitt nektet fremmet, sistnevnte 13. juli 2022. I vedtak 5. oktober 2022 avslo UNE klagerens omgjøringsbegjæring og søknad om opphold etter engangsløsningen, med henvisning til at han kunne utvises jf. utlendingsloven § 66 første ledd bokstav c.
- 5) Saken ble klaget inn for Sivilombudet av NOAS på klagerens vegne. I klagen hit 10. oktober 2022, ble det vist til Justis- og beredskapsdepartementets instruks G-2021-14 punkt 2.4, hvor det fremgår at straffbare brudd på utlendingsloven som utlendingen ikke allerede er straffedømt for, og/eller som blir kjent for utlendingsmyndighetene i forbindelse med behandlingen av en sak etter ordningen, ikke skulle være til hinder for oppholdstillatelse etter utlendingsforskriften § 8-14. NOAS anførte at UNE urettmessig hadde stanset behandlingen av saken til straffedommen mot klager var blitt rettskraftig. De mente at saken av denne grunn heller ikke var avgjort «uten ugrunnet opphold», jf. forvaltningsloven § 11 a.

Våre undersøkelser

- 5) Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere med UNE. I brev 7. desember 2022 ble nemnda bedt om å besvare en rekke spørsmål. UNE ble først bedt om å redegjøre for behandlingstiden i saken og for hva normal behandlingstid er for tilsvarende saker. Vi spurte også om nemnda hadde utsatt behandlingen av denne konkrete saken til klageren var rettskraftig dømt eller om det var andre årsaker til behandlingstiden. Dersom førstnevnte var tilfelle, ba vi nemda vurdere om det var anledning til å berostille saken på et slikt grunnlag, jf. instruks G-2021-14 punkt 2.4, og om en slik berostillelse var et ugrunnet opphold, jf. forvaltningsloven § 11 a.
- 7) Videre ba vi UNE vurdere konsekvensene av at saken eventuelt var blitt berostilt på ulovlig grunnlag. Vi spurte om klageren ville fått innvilget oppholdstillatelse dersom søknaden hadde blitt behandlet før dommen mot klageren ble rettskraftig, samt om en eventuell ulovlig berostillelse i påvente av straffesaken får konsekvenser for gyldigheten av avslaget. Avslutningsvis spurte vi om UNE hadde holdt klageren tilstrekkelig orientert om sakens fremdrift underveis, jf. forvaltningsloven § 11 a andre og tredje ledd.
- 3) Undersøkelsen ble besvart 6. januar 2023. I svarbrevet opplyste UNE at gjennomsnittlig behandlingstid for søknader etter engangsløsningen for perioden 2021-2022 var på 262 dager, dvs. ca. 8,5 måneder, med en noe kortere gjennomsnittlig behandlingstid i 2021 enn i 2022. Årsaken til at klagerens søknad først ble behandlet innen få dager var at man på dette tidspunktet hadde en egen enhet i UNE som behandlet kurante saker.
- 3) UNE benektet imidlertid at saken siden ble berostilt på grunn av den pågående straffesaken. Årsaken til den lange behandlingstiden var isteden at UNE skal ha ventet på opplysninger om klagers bosted og adresse fra hans fullmektig i NOAS. Det ble vist til at UNEs saksbehandler tok telefonkontakt med fullmektigen 10. september 2021 for å etterspørre disse opplysningene. Ifølge UNE opplyste fullmektigen at hun ville ta kontakt med klager og be ham om å oppgi adresse til lokalt politi. UNE skal også ha opplyst at klager kunne fremlegge dokumentasjon fra nettverk i Norge på at han har oppholdt seg her. UNE stanset så behandlingen av saken i påvente av bostedsopplysningene. Saken ble siden overført til ordinær kø for asylsaker fra Iran.

- 10) Saken ble tatt til aktiv behandling igjen i september 2022 fordi den var blitt gammel. Saksbehandler tok da kontakt med politiet for å få oppdaterte vandelsopplysninger. Det ble opplyst at klageren nå var blitt dømt for ulovlig arbeid, og at ankene til høyere domstoler var blitt nektet fremmet. Det var da ikke lenger behov for å vente på bostedsopplysningene, ettersom saken etter UNEs syn uansett kunne avgjøres på dette grunnlaget.
- 11) Til spørsmålet om hvorvidt søknaden hadde blitt innvilget dersom den hadde blitt tatt til behandling før klager var rettskraftig dømt, svarte UNE at dette beror på hvilke opplysninger klageren hadde fremlagt for å sannsynliggjøre sitt bosted. For enkelte tidsrom foreligger det opplysninger som tilsier at klager har oppholdt seg i Norge, mens det for andre perioder er mer uklart. Det ble også vist til at klagers oppholdssted var ukjent for politiet i utvisningssaken.
- 12) Til spørsmålet om hvorvidt UNE hadde holdt klageren tilstrekkelig informert om saksgangen underveis, jf. forvaltningsloven § 11 a, svarte UNE at klageren mottok en automatisk melding 26. august 2021 om gjennomsnittlig saksbehandlingstid for behandlingen av omgjøringsbegjæringer. All den tid UNE hadde tatt kontakt med fullmektigen i september 2021 for å etterspørre de aktuelle opplysningene, kunne nemnda vanskelig se at det forelå en ytterligere plikt til å orientere klageren om forventet behandlingstid.
- 13) UNEs svarbrev ble forelagt NOAS, som kom med flere innsigelser til UNEs syn i et brev til ombudet 24. januar 2023. Det ble påpekt at behandlingstiden i klagers sak var betydelig lenger enn den gjennomsnittlige for saker etter engangsløsningen. NOAS bestred videre sterkt at telefonsamtalen i september 2021 kunne anses som en anmodning om tilleggsopplysninger. Det var riktig at UNEs saksbehandler spurte om NOAS hadde registrert klagers adresse i sine systemer, men det ble aldri opplyst om at nemnda ville stanse behandlingen i påvente av at klageren meldte seg til politiet.
- 14) Det ble videre vist til at UNEs egne retningslinjer tilsa at ukjent oppholdssted i utgangspunktet gir grunnlag for avvisning av en omgjøringsbegjæring. NOAS anførte at UNE ifølge egen rutinebeskrivelse skulle ha sendt en anmodning om adresseopplysninger skriftlig. Det ble lagt ved anonymiserte eksempler på slike skriftlige anmodninger som NOAS hadde mottatt i liknende saker. Det at klagers omgjøringsbegjæring likevel ble realitetsbehandlet, tilsier at det var andre grunner som reelt var årsak til berostillelsen.

- 15) NOAS trakk videre fram at klager hadde vært i kontakt med politiet og andre norske myndigheter i perioden søknaden var til behandling og at det aldri har vært tvil om at han oppholder seg her. NOAS mente det var påfallende at manglende adresse ikke nevnes i UNEs endelige vedtak i oktober 2022, når saken hadde vært berostilt fram til da på grunn av manglende bostedsopplysninger. Det ble vist til at både klager og fullmektigen i NOAS hadde vært i kontakt med nemnda i etterkant av samtalen i september 2021, og at det da aldri ble opplyst om at saken var berostilt fordi den ikke var tilstrekkelig opplyst. De fikk kun beskjed om at saken fortsatt var til behandling.
- 16) NOAS' synspunkter ble forelagt UNE for kommentarer i brev 1. februar 2022. Ombudet ba nemnda særlig vurdere hvorvidt omgjøringsanmodningen ble behandlet i tråd med de interne retningslinjene NOAS viste til. UNE ble siden videresendt dokumentasjon Sivilombudet hadde mottatt fra klagers tidligere arbeidsgiver om kontakten med klager de siste årene.
- 17) UNE kom med merknader til NOAS' syn i brev 21. mars 2022. UNE vedgikk at saksbehandlingstiden i saken, som UNE beregnet til å være 13 måneder og 17 dager, var lenger enn gjennomsnittlig behandlingstid. Det ble samtidig påpekt at behandlingstiden var kortere enn den gjennomsnittlige for asylsøknader fra Iran generelt, som var 15 måneder.
- 18) UNE fastholdt at telefonsamtalen fra september 2021 var å regne som en anmodning om tilleggsopplysninger. Et telefonnotat fra samtalen var vedlagt brevet. UNE mente det fremgikk klart fra dette at UNE etterspurte bostedsopplysninger fra NOAS under samtalen. Det ble vist til at det stilles som vilkår for oppholdstillatelse etter engangsløsningen at søkeren kan sannsynliggjøre tilstrekkelig med oppholdstid i Norge, samt at vedkommende bodde i Norge pr. 1. januar 2019, jf. utlendingsforskriften § 8-14 første og andre ledd og G-2021-14 punkt 2.2 og 2.3. Det ble vist til at det forelå forhold som gjorde det usikkert om klager hadde oppholdt seg her i hele perioden etter 2006, blant annet fordi klager var registrert som forsvunnet i 2018.
- 19) UNE var uenig i at interne retningslinjer var brutt. Retningslinjene NOAS hadde trukket fram gjaldt tilfeller der UNE skal vurdere å avvise saken på grunn av ukjent oppholdssted. UNE fastholdt at det ikke var aktuelt å avvise saken uten realitetsbehandling før UNE hadde undersøkt om adresse og oppholdssted kunne bringes på det rene. Rutinebeskrivelsen NOAS trakk fram gjaldt et annet typetilfelle, nemlig der UNE vurderer avvising av samme grunn.

- 20) Det ble lagt ved en notat fra telefonsamtalen 10. september. Her fremgår det at UNEs saksbehandler tok kontakt for å etterspørre opplysninger om klagers bosted. Fullmektigen skal ha opplyst at hun skulle be klager ta kontakt med lokalt politi for å oppgi adresse. UNE skal også ha nevnt at klager alternativt kan fremlegge dokumentasjon fra nettverk i Norge som kan gå god for at han har oppholdt seg her. Fullmektigen skal da ha opplyst at hun har hatt kontakt med ham flere ganger og at han etter det hun kjenner til oppholder seg og har oppholdt seg i Norge. Fullmektigen skal ha gjort oppmerksom på at det er vanlig at denne gruppen ikke har permanent bosted.
- 21) NOAS ble gitt mulighet til å kommentere UNEs siste svarbrev. NOAS fastholdt at de var uenige i UNEs virkelighetsbeskrivelse.

Sivilombudets syn på saken

1. Innledning

- 22) Det fremgår av utlendingsforskriften § 8-14 første ledd at det skal gis oppholdstillatelse etter engangsløsningen i utlendingslovens § 38 til en utlending som søkte om dette innen tre måneder etter bestemmelsens ikrafttredelse 1. juni 2021, og som ellers oppfyller vilkårene i bestemmelsen.
- 23) Vilkårene for oppholdstillatelse etter § 8-14 første ledd er at utlendingen tidligere har søkt beskyttelse (asyl) etter lovens § 28, og innen 1. oktober 2021 hadde en samlet alder og oppholdstid i Norge på minst 65 år. Oppholdstiden må uansett være minst 16 år.
- 24) tillegg følger det av bestemmelsens tredje ledd at det ikke skal gis oppholdstillatelse til en utlending som kan utvises etter lovens §§ 66 første ledd bokstav b, c, eller g eller § 126 andre ledd. Adgang til utvisning etter utlendingsloven § 66 første ledd bokstav a, som rammer brudd på utlendingsloven utlendingen ikke er straffet for, faller utenfor unntakene. At dette er et bevisst valg fra forskriftsgivers side, følger av høringsnotatet til forslaget om å innføre engangsløsningen av 6. april 2020. På

side 4 i notatet står det at ordningen skulle innebære at «[...] personer som er utvist eller kan utvises pga. brudd på utlendingsloven kan gis oppholdstillatelse etter engangsløsningen». Det vises videre til instruks G-2021-14 punkt 2.4, hvor departementet presiserer at det kun er forhold som utlendingen allerede er straffet for som kan stenge for oppholdstillatelse. For straffbare brudd på utlendingsloven er dette understreket særskilt.

- 25) Bakgrunnen for ombudets undersøkelse var klagers anførsel om at behandlingen av saken var blitt urettmessig satt på vent fram til straffesaken mot ham var endelig avgjort, og spørsmålet om hans som følge av dette hadde lidt et rettstap. UNE fremholder imidlertid i sitt svar til ombudet at den pågående straffesaken om ulovlig arbeid ikke var årsaken til oppholdet i saksbehandlingen. Nemnda opplyser at de ventet på opplysninger om klagers bosted, som nemnda etterspurte i en telefonsamtale med klagers fullmektig i NOAS i september 2021. Som UNE påpeker, er det også et vilkår for oppholdstillatelse etter engangsløsningen at søkeren kan sannsynliggjøre tilstrekkelig med oppholdstid i Norge, samt at vedkommende bodde i Norge pr. 1. januar 2019, jf. utlendingsforskriften § 8-14 første og andre ledd og G-2021-14 punkt 2.2 og 2.3.
- 26) Sivilombudets kontroll med forvaltningen er skriftlig, og er i liten grad egnet til å ta stilling til uenigheter om faktiske forhold. Ombudet kan derfor vanskelig overprøve UNEs forklaring om hva som er årsaken til oppholdet i saksbehandlingen, og legger til grunn at saksbehandlingen ble stanset fordi UNE ventet på tilleggsopplysninger fra klager om hans adresse og bosted.
- 27) Det er imidlertid på det rene at bostedsopplysningene kun ble etterspurt muntlig, og at anmodningen i telefonsamtalen ikke ble gjentatt overfor klager eller fullmektigen før saken ble avgjort på annet grunnlag mer enn ett år senere. Både klager og hans fullmektig tok kontakt med UNEs veiledningstjeneste gjentatte ganger per telefon i perioden etter telefonsamtalen i september 2021, uten at anmodningen om tilleggsopplysninger ble gjentatt. Ombudet har derfor funnet grunn til å komme med merknader til UNEs veiledning overfor klager og til behandlingstiden i saken.

2. Veiledningsplikten

2.1. Rettslige utgangspunkter

- 28) Utlendingsforvaltningen har en alminnelig forvaltningsrettslig veiledningsplikt på sine saksområder, jf. forvaltningsloven § 11 og utlendingsloven § 80. Veiledningsplikten kan omfatte både det å gi svar på konkrete forespørsler fra borgere og å gi opplysninger av eget tiltak. Formålet med veiledningen er å gi parter og andre interesserte adgang til å ivareta sine interesser på best mulig måte. Omfanget av veiledningen må tilpasses sakens art, den enkeltes behov og forvaltningsorganets situasjon og kapasitet.
- 29) Det følger av forvaltningslovsforskriften § 2 at forvaltningsorganet selv avgjør om veiledningen til parter og andre skal gis skriftlig eller muntlig, men det skal legges vekt på ønsket og behovet til den som skal få veiledning. Som UNE er inne på i sitt brev 21. mars 2023 på s. 2, vil det at den private parten blir bistått av profesjonelle kunne virke inn på vurderingen av partens veiledningsbehov, jf. Graver, Forvaltningsrett (5. utg. 2019) s. 339, med videre henvisning til Rt. 1998 s. 430.
- 30) Samtidig fremgår det i forvaltningsloven § 11 fjerde ledd andre punktum at forvaltningsorganer uansett plikter å gjøre oppmerksom på feil, misforståelser eller andre mangler ved en henvendelse, slik at den enkelte får adgang til å rette opp. Etter tredje punktum bør organet samtidig gi frist til å rette og gi veiledning om hvordan dette kan gjøres. Som påpekt av Forvaltningslovutvalget i NOU 2019: 5 på s. 251 flg., er det spesielt viktig at veiledningen ikke er egnet til å villed, men at den setter parten i stand til å gjøre de grep som er nødvendig for at han eller hun har best mulig utsikt til å oppnå ønsket resultat. Veiledningsplikten bør derfor ikke anses oppfylt dersom den gir et misvisende bilde av den private aktuelle situasjon og rettsstilling.
- 31) Som UNE også påpeker, er det søkeren som må godtgjøre at hen oppfyller bostedsvilkårene etter utlendingsforskriften § 8-14, jf. også G-2021-14 punkt 2.2 og 2.3. I tilfeller der bevisbyrden påhviler parten, kan det stilles særskilte krav til forvaltningens veiledningsplikt. Det vises til Sivilombudsmannens årsmelding fra 2003 s. 229 og til Graver, Forvaltningsrett (5. utg. 2019) s. 466, som skriver følgende:

«Partens bevisbyrde må modifieres av forvaltningens veiledningsplikt slik at forvaltningen ikke kan avgjøre en sak på grunnlag av partens passivitet eller mangelfulle opplysninger uten å vurdere partens behov for veiledning. Det kan derfor hevdes at det må stilles spesielle krav til forvaltningens veiledningsplikt der bevisbyrden påligger den private parten.»

2.2. Nemndas veiledning i saken

- 32) Det er ikke nødvendigvis noe i veien for at forvaltningsorganer gir muntlig veiledning om mangler ved en søknad til partens fullmektig, slik UNE gjorde under telefonsamtalen i september 2021. Også i slike tilfeller bør imidlertid forvaltningen sette en svarfrist, jf. forvaltningsloven § 11 fjerde ledd tredje punktum. Slik saken utviklet seg etter telefonsamtalen, mener ombudet at UNE uansett hadde plikt til å gjøre mer for å veilede parten.
- 33) Det er ikke bestridt at klager tok kontakt med UNEs veiledningstjeneste gjentatte ganger i etterkant av telefonsamtalen med fullmektigen. Klagers fullmektig tok også kontakt i mai 2022. Fullmektigen hevder hun og klager kun fikk opplyst at saken er til behandling, mens UNE legger til grunn at de fikk veiledning om forventet behandlingstid. Det synes slik sett til å være enighet om at beskjeden om å levere bostedsopplysninger ikke ble gjentatt. Henvendelsene fra klager og hans fullmektig og tiden som gikk uten at det kom inn nye opplysninger ga UNE en tydelig indikasjon på at klager ikke var klar over at nemnda ventet på en form for aktivitet fra hans side, og at han trengte veiledning. Når saken trakk såpass langt ut i tid, samtidig som klager flere ganger fikk beskjed om at saken lå på vent i køen, kan han ikke bebreides i noen vesentlig grad for å ikke ha forstått at UNE ventet på dokumentasjon fra ham. Hensett til at anmodningen om ytterligere opplysninger bare var gitt muntlig, og uten at det ble satt noen frist, skulle klager etter ombudets syn ha blitt veiledet på nytt om de manglende bostedsopplysningene.
- 34) Kravene som kan stilles til veiledningens omfang må videre ses i lys av sakens store velferdsmessige betydning for klager, og at han som utlending uten oppholdstillatelse tilhører en gruppe med et større behov for veiledning. Selv om klager har vært bistått av fullmektig og det er gitt muntlig veiledning til denne, innebærer ikke dette at UNE i en sak som dette kan

forholde seg passiv når det tydelig oppstår en misforståelse hos klager. UNE er også å bebreide for misforståelsen, ettersom nemndas veiledningstjeneste over tid synes å ha gitt klager og hans fullmektig feilaktig inntrykk av at saken kun ligger i kø.

- 35) Etter ombudets syn, skulle den muntlige begjæringen om tilleggsopplysninger til klagers fullmektig ha blitt fulgt opp med en skriftlig anmodning med svarfrist, jf. også forvaltningsloven § 11 fjerde ledd. Dette ville satt parten i bedre stand til å ivareta sitt tarv, og skapt etterrettelighet om hvilken veiledning som var gitt. Dessuten ville det også kunne bidratt til å redusere behandlingstiden i saken.
- 36) En slik fremgangsmåte synes også å være vanlig praksis hos UNE i sammenliknbare tilfeller. Det vises til UNEs egen rutinebeskrivelse for behandling av asylsaker der klageren oppholder seg på ukjent sted (RB-01). I punkt 4.1 kulepunkt tre fremgår det at dersom klageren ikke bor på mottak eller på registrert adresse, som var tilfelle i klagers sak, skal saksbehandleren i UNE spørre seg hvorvidt det bør sendes etter brev til klageren eller fullmektig og sette dokumentasjon av bosted som vilkår for realitetsbehandling. Ombudet kan ikke se at det er av avgjørende betydning at rutinene kun omtaler tilfeller der det er aktuelt å avvise saken av samme årsak. Også i denne saken var man interessert å oppklare hvor utlendingen bor og har oppholdt seg den siste tiden, fordi dette er avgjørende for saken. En skriftlig anmodning med svarfrist er godt egnet til å oppklare dette.
- 37) Etter ombudets syn, har ikke klageren mottatt den veiledningen han har krav på etter forvaltningsloven § 11. Manglene ved veiledningen blir særlig alvorlig ettersom de kan ha ført til at klager har lidt rettstap. Som UNE synes å være enig i, kan det godt være at klager ville hatt krav på oppholdstillatelse dersom UNE hadde oppklart misforståelsen på et tidligere tidspunkt, slik at klager fikk mulighet til å dokumentere bosted før straffesaken mot ham ble rettskraftig.
- 38) Ombudet ber på denne bakgrunn nemnda vurdere søknaden på nytt. Vi ber nemnda ta stilling til om det opprinnelige vedtaket er ugyldig som følge av saksbehandlingsfeilen, samt om feilen innebærer at klager bør innvilges oppholdstillatelse, enten etter engangsløsningen i utlendingsforskriften § 8-14 eller etter en bredere vurdering ut fra utlendingsloven § 38.

3. Behandlingstiden

- 39) Krav til behandlingstiden følger av forvaltningsloven § 11 a første ledd, hvor det står at «[f]orvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold». Innholdet i 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.»

- 40) Innholdet i forvaltningsloven § 11 a første ledd har blitt presisert slik i tidligere ombudssaker, jf. 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.»

- 41) UNE kan ikke bebreides for å i første omgang ha avvartet tilbakemelding fra klager etter at beskjeden om tilleggsopplysninger var blitt formidlet muntlig til hans fullmektig. Når saken trakk ut i tid uten at man hørte noe fra klager, burde UNE som nevnt agert og gitt ham nærmere veiledning. I sammenliknbare saker som er fremlagt av NOAS ble parten gitt en svarfrist på mellom én og to uker. Ombudet legger til grunn at det ville vært nærliggende å gi en tilsvarende frist i denne saken.

- 12) Når UNE i denne saken ventet på svar i ett år uten å foreta seg noe, kan ikke denne ventetiden anses som et akseptabelt opphold i behandlingen. Sakens behandlingstid er derfor etter ombudets syn ikke i samsvar med kravene i forvaltningsloven § 11 a.

Konklusjon

- 13) Sivilombudet er kommet til UNE ikke har gitt klageren den veiledningen han har krav på etter forvaltningsloven § 11.
- 14) Den muntlige forespørselen til klagers fullmektig om bostedsopplysninger burde blitt fulgt opp av en skriftlig anmodning med svarfrist. Anmodningen om nye opplysninger burde i alle tilfelle ha blitt gjentatt overfor klager i forbindelse med hans og fullmektigens henvendelser til UNEs veiledningstjeneste. Når dette ikke ble gjort, var UNEs handlemåte egnet til å gi klager et feilaktig inntrykk av at saken lå i kø i påvente av ledig kapasitet, og at det ikke var forventet noe mer fra ham.
- 15) Sivilombudet mener videre at behandlingstiden ikke er i tråd med forvaltningslovens krav om behandling uten ugrunnet opphold, all den tid saken kunne blitt opplyst og avgjort på et langt tidligere tidspunkt dersom klageren hadde fått veiledningen han hadde krav på etter loven.
- 16) Sivilombudet ber UNE om å behandle saken på nytt innen 18. august 2023. Ved den fornyede behandlingen bes UNE ta stilling til om det opprinnelige vedtaket er ugyldig som følge av saksbehandlingsfeilene, samt om feilene innebærer at klager bør innvilges oppholdstillatelse – enten etter engangsløsningen i utlendingsforskriften § 8-14 eller etter en bredere vurdering ut fra utlendingsloven § 38.

14.6.2023 (2022/5017)