

# Utlendingsdirektoratets behandlingstid i asylsak

28.6.2024 (2024/1515)

Saken gjelder behandlingstiden av en søknad om beskyttelse fra mai 2022. Da ombudet undersøkte saken var klageren fortsatt ikke innkalt til asylintervju og søknaden var ikke behandlet. Utlendingsdirektoratet (UDI) opplyste at behandlingstiden i saken var ren liggetid, og at det skyldtes ressursituasjonen og interne prioriteringer.

Sivilombudet kom til at UDI ikke hadde forberedt og avgjort klagerens sak «uten ugrunnet opphold» etter forvaltningsloven § 11 a. Når klagerens sak hadde blitt liggende i kø for asylintervju i to år, fikk søknaden en samlet behandlingstid som ikke var akseptabel. I etterkant av ombudets undersøkelse har UDI opplyst at klageren har fått asylintervju i juli, og ombudet la til grunn at asylsøknaden blir avgjort raskt etter dette.

UDI hadde heller ikke overholdt kravet etter forvaltningsloven § 11 a andre og tredje ledd, samt kravene til god forvaltningsskikk, om å holde klageren orientert om fremdriften i saken underveis. UDI mente det var mulig at klageren ikke hadde fått orienteringer underveis fordi e-postadressen hennes ikke hadde vært registrert i systemet. UDI må forsikre seg om at orienteringene blir sendt til søkerne, uavhengig av om det er registrert e-postadresse på søkeren.

Ombudet kom også med generelle merknader til UDIs behandlingstid i porteføljen av asylsøknader fra voksne søkere uten kollektiv beskyttelse. Ut ifra opplysningene mottatt fra UDI, samt klager ombudet selv har mottatt, er det grunn til å tro at det foreligger brudd på forvaltningsloven § 11 a også i en lang rekke andre saker som gjelder asylsøknader fra enslig voksne asylsøkere uten kollektiv beskyttelse.

## Sakens bakgrunn

(1) A (klageren) søkte om beskyttelse i mai 2022. I slutten av juni samme år orienterte Utlendingsdirektoratet (UDI) om at søknaden skulle realitetsbehandles i Norge og at hun ville bli innkalt til asylintervju.

(2) Det ble purret på UDIs behandling av søknaden 7. februar 2023, 17. april 2023, 10. juli 2023 og 12. mars 2024.

(3) Klagerens advokat klaget deretter saken inn for ombudet 20. mars 2024. Klageren var da fortsatt ikke innkalt til asylintervju og søknaden hennes om beskyttelse var ikke behandlet.

(4) I telefonsamtale med ombudet 25. mars 2024 opplyste UDI at klagerens søknad var blant de eldste søknadene fra enslige søkere, men kunne ikke si når hun ville bli innkalt til intervju.

## Våre undersøkelser

(5) Vi fant grunn til å undersøke UDIs behandlingstid i saken. I brev av 3. mai 2024 ba vi UDI redegjøre for årsaken til at det ikke er gjennomført asylintervju med klageren og når de forventer å gjennomføre intervju med henne.

(6) UDI svarte at saken har ligget ubehandlet siden den ble mottatt grunnet store restanser. De store restansene har ført til lang ventetid for de som har søkt asyl i Norge. For tiden behandler UDI asylsøknader fra første halvdel av 2022, men de kunne ikke si nøyaktig når klagerens søknad ville bli behandlet. UDI mente det var sannsynlig at klageren ville bli innkalt til intervju innen de neste månedene. I etterkant av svaret på ombudets undersøkelse, har UDI opplyst på telefon at klageren vil bli innkalt til intervju i juli.

(7) Videre spurte vi UDI om fremdriften i behandlingen av klagerens søknad har vært i overensstemmelse med forvaltningsloven § 11 a og utlendingsforskriften § 17-2 første ledd. Vi spurte også om den hittil samlede tidsbruken i asylsaken var i tråd med forvaltningsloven § 11 a.

(8) UDI viste til at det var en målsetting at alle asylintervjuene skal foretas i henhold til utlendingsforskriften § 17-2, men ressursituasjonen og interne prioriteringer i den aktuelle avdelingen hadde ført til at en rekke søkere, også klageren, har opplevd å måtte vente lengre på intervju. UDI svarte også at når klageren har blitt intervjuet, vil søknaden følge det ordinære løpet og bli behandlet i overensstemmelse med forvaltningsloven § 11 a.

(9) På spørsmål om UDI har overholdt forvaltningsloven § 11 a tredje ledd om å holde klageren informert om behandling av asylsøknaden underveis, svarte UDI at klageren først begynte å motta e-meldinger 22. april 2024 om at søknaden fortsatt ligger i kø til behandling. UDI forklarte at hvis søkeren oppgir gyldig e-postadresse når man leverer søknaden om asyl, sendes det e-melding en gang i måneden med informasjon om at søknaden fortsatt ligger i kø til behandling. Det var uvisst hvorfor klageren ikke hadde mottatt e-melding tidligere, men UDI mente det kunne skyldes at e-postadressen hennes ikke har vært registrert i systemet tidligere.

(10) På bakgrunn av at Sivilombudet har mottatt flere klager over ventetid på asylintervju den siste tiden, innhentet vi også informasjon om UDIs portefølje av asylsøknader fra enslige voksne søkere uten kollektiv beskyttelse. Vi mottok informasjon fra UDI om utviklingen av gjennomsnittlig og median ventetid for asylintervju og samlet behandlingstid for søknadene i porteføljen de siste fem årene. UDI redegjorde for årsaken til den negative utviklingen og tiltak som er satt i verk. Vi fikk også opplysninger om hvor mange ubehandlede asylsaker UDI har p.t fra enslige voksne asylsøkere, der det ennå ikke er innkalt til, eller det ikke er gjennomført, intervju med søkeren og når de ti eldste søknadene er fra. Dette omtales nærmere i punkt 3 nedenfor.

(11) Klagerens advokat kom med merknader til UDIs svar. Det ble blant annet kommentert at klageren opplyste om bostedsadresse, e-post og telefonnummer da hun søkte asyl.

(12) UDI kommenterte advokatens merknader.

## **Sivilombudets syn på saken**

(13) Spørsmålene i saken er om klagerens asylsøknad har vært behandlet i tråd med forvaltningslovens regler om saksbehandlingstid, og om UDI har holdt klageren godt nok orientert om sakens fremdrift. Spørsmålene behandles i henholdsvis punkt 1 og 2. I punkt 3 kommer ombudet med merknader til UDIs behandlingstid i porteføljen av asylsøknader fra voksne søkere uten kollektiv beskyttelse.

### **1. Har UDI brukt for lang tid til å behandle klagerens asylsøknad?**

#### **1.1 Rettslige krav til saksbehandlingstiden**

(14) Det følger av forvaltningsloven § 11 a første ledd at en sak skal forberedes og avgjøres «uten ugrunnet opphold». Bestemmelsen stiller krav både til hva som er akseptable årsaker til at saksbehandlingen ikke settes i gang eller stanser opp, og til fremdrift i behandlingen. I forarbeidene til bestemmelsen, Ot.prp. nr.3 (1976-1977) er kravet beskrevet slik:

«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.»

(15) Innholdet i forvaltningsloven § 11 a første ledd har blitt presisert slik i tidligere ombudssaker, se bl.a. ombudets uttalelse 20. april 2023 (SOM-2022-5454):

«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.»

(16) I forarbeidene til utlendingsloven, Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) pkt. 6.4.4.1, står det om behandlingen av asylsøknader:

«Utgangspunktet er at søknader om beskyttelse skal forberedes og avgjøres etter hvert som de innkommer, at dette skal skje uten ugrunnet opphold samtidig som saken skal være så godt opplyst som mulig når vedtak treffes».

(17) UDI har et selvstendig ansvar for å innhente nødvendige og tilgjengelige opplysninger før det avgjør asylsaken, jf. utlendingsloven § 93 fjerde ledd og forvaltningsloven § 17. I utlendingsforskriften § 17-2 første ledd fremgår det at asylintervju skal foretas «snarest mulig», med mindre søkeren blir bortvist til et første asylland eller land som deltar i Dublinsamarbeidet, jf. utlendingslovens § 32 fjerde ledd.

(18) Personer som søker om beskyttelse i Norge mener at de blir forfulgt eller frykter å bli forfulgt, eller mener at de er utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling, i hjemlandet. Behovet for å få avklart om man får beskyttelse i Norge eller må forlate landet, tilsier at sakene behandles hurtig. Gjennomføring av asylintervju er i mange saker avgjørende for at UDI skal kunne behandle søknaden. Ventetiden på asylintervju har også betydning for søkerens situasjon i Norge, blant annet kan søkeren som hovedregel ikke jobbe før intervju er gjennomført, jf. utlendingsloven § 94 første ledd.

## 1.2 UDIs behandlingstid i klagerens asylsak

(19) Det er over to år siden klageren søkte om beskyttelse. UDI har opplyst at behandlingstiden i saken er ren liggetid, og at det skyldes ressursituasjonen og interne prioriteringer. Ombudet forstår det slik at UDI ikke har foretatt seg noe i klagerens sak, utover at hun nå helt nylig har blitt innkalt til asylintervju. UDI har heller ikke begrunnet ventetiden på intervju med et behov for nærmere undersøkelser, eller andre forhold ved klagerens sak.

(20) At saksbehandlingstiden trekker ut som følge av en presset ressursituasjon hos et forvaltningsorgan, er i utgangspunktet ikke i strid med plikten til å ferdigbehandle saken «uten ugrunnet opphold» etter forvaltningsloven. Det er heller ikke tvilsomt at UDI både kan og må prioritere visse saker eller sakstyper.

(21) Uavhengig av interne prioriteringer, har UDI en plikt til å organisere seg på en måte som gir forsvarlige behandlingstider. Saker som ikke er prioritert etter interne retningslinjer må også ferdigbehandles innen rimelig tid. Det er dermed grenser for hvor lenge en sak kan ligge ubehandlet grunnet kapasitetsutfordringer.

(22) Den totale behandlingstiden hittil i saken har som nevnt kun vært liggetid. Når klagerens sak blir liggende i kø for asylintervju i to år, får søknaden en samlet behandlingstid som ikke er akseptabel. Det gjelder selv om søknaden blir behandlet kort tid etter gjennomføringen av asylintervju. Ombudet mener at den totale behandlingstiden til nå ikke kan forsvares med ressursutfordringene UDI har pekt på.

(23) Etter ombudets syn har ikke klagerens sak vært forberedt og avgjort «uten ugrunnet opphold» etter forvaltningsloven § 11 a, jf. også utlendingsforskriften § 17-2.

(24) UDI har opplyst at klageren har fått asylintervju i juli. Ombudet legger til grunn at asylsøknaden blir avgjort raskt etter dette, og ber om å bli orientert når UDIs vedtak foreligger.

## **2. Har UDI orientert klageren godt nok om sakens fremdrift underveis?**

### **2.1 Rettslige utgangspunkter**

(25) 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. 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, se tredje ledd.

(26) Et foreløpig svar må – i samsvar med god forvaltningsskikk – følges opp med nye orienteringer hvis saksbehandlingen trekker ut i tid. Det må tilstrebes å sende slike orienteringer til parten uten at vedkommende selv må purre på svar, se blant annet ombudets uttalelse 31. oktober 2016 (SOM-2016-1318).

### **2.2 UDIs orientering til klageren i denne saken**

(27) UDI har opplyst at klageren i saken først fikk melding 22. april 2024 om at søknaden hennes fortsatt ligger i kø til behandling. Dette var etter at ombudet ba om å få oversendt saksdokumentene fra UDI.

(28) Etter at klageren i slutten av juni 2022 ble orientert om at UDI skulle realitetsbehandle asylsøknaden hennes og intervjuer henne, har det gått svært lang tid uten at hun har blitt holdt skriftlig orientert om saken. Klageren har også purret på behandlingen av saken en rekke ganger uten å få svar. UDI skulle i denne perioden ha orientert klageren skriftlig med

jevne mellomrom om at søknaden ligger ubehandlet i kø, årsaken til at behandlingstiden trekker ut i tid og om mulig informere om når hun kan forvente å bli innkalt til intervju.

(29) Ombudet har registrert UDIs forklaring om at en mulig årsak til at klageren ikke har fått månedlige meldinger om at søknaden hennes er i kø, er at e-postadressen hennes ikke har vært registrert. Klageren har opplyst at hun oppga e-postadressen sin da hun søkte om asyl. Uansett bemerker ombudet at det ikke kan kreves at søkerne har en e-postadresse for å motta foreløpige svar og nye orienteringer om behandlingstid. UDI må forsikre seg om at orienteringene blir sendt til søkerne, uavhengig av om det er registrert e-postadresse på søkeren.

(30) Etter ombudets syn har UDI ikke holdt klageren orientert om sakens fremdrift slik forvaltningsloven § 11 a og god forvaltningsskikk krever.

### **3. UDIs behandlingstid for søknader om beskyttelse fra voksne enslige asylsøkere uten kollektiv beskyttelse**

(31) På bakgrunn av at Sivilombudet har mottatt flere klager over ventetid på asylintervju den siste tiden, innhentet vi også informasjon om UDIs portefølje av asylsøknader fra enslige voksne søkere uten kollektiv beskyttelse.

(32) UDI opplyste at det er 2383 voksne enslige asylsøkere som ennå ikke er innkalt til intervju, noe som må kunne sies å være et betydelig antall personer. Når det gjelder ventetiden på asylintervju og samlet behandlingstid, fremgår det av UDIs svar hit at det har vært en negativ utvikling de siste fem årene i ventetiden på asylintervju og i behandlingstiden fra søknad til vedtak.

(33) Som årsaker til utviklingen har UDI vist til at det har vært et stort press på asylprosessen siden krigen i Ukraina utbrøt, noe som har skapt utfordringer med å overholde de definerte tids- og kvalitetskravene i saksbehandlingen. Det har også vært en økning i ankomster av søkere fra andre land enn Ukraina. Dette har gjort det utfordrende å bruke Nasjonalt ankomstsenter på den måten som var forutsatt, blant annet ettersom asylsøkere i denne perioden har måttet innkvarteres og intervjues på ulike lokasjoner rundt om i landet.

(34) De elleve eldste ubehandlede søknadene, der søkeren ennå ikke er intervjuet, er fra perioden 8. juni 2021 til 7. mars 2022. Ombudet har ikke undersøkt behandlingstiden i de elleve sakene, og er ikke kjent med om behandlingstiden skyldes konkrete omstendigheter ved søknadene. Disse sakene er imidlertid eldre enn saken ombudet har behandlet over. Hvis årsaken til at søkerne ikke er intervjuet er ressursituasjonen, som i saken ovenfor, tilsier det at heller ikke disse søknadene er forberedt og avgjort «uten ugrunnet opphold», jf. forvaltningsloven § 11 a.

(35) Det er ukjent for ombudet nøyaktig hvor mange andre søkere som også har ventet lenge på intervju. Ombudet har imidlertid mottatt flere klager over ventetiden på asylintervju

fra søkere som kom til Norge i perioden mars 2022 til mars 2023 og fått opplysninger fra UDI om at det er så mange som 2383 voksne enslige asylsøkere som ikke er innkalt til intervju. Dette tilsier at det er grunn til å tro at det foreligger brudd på forvaltningsloven § 11 a også i en lang rekke andre saker enn de som er omtalt over.

(36) På denne bakgrunn ser ombudet det som positivt at UDI har satt i verk tiltak for å redusere ventetidene på asylintervju, blant annet gjennom forbedringer i asyl- og ankomstprosessen og tydelige prioriteringer. Prioriteringene er som følger:

- «Vi behandler alle saker i Dublin-prosedyren og avgjør hvilket land som skal behandle søknaden om beskyttelse.
- Vi behandler saker som er lagt opp til hurtigbehandling. Dette gjelder blant annet personer som allerede har opphold i Norge, personer med beskyttelse andre steder i Europa eller personer fra land som vi mener er generelt trygge.
- Vi prioriterer søknader fra enslige mindreårige asylsøkere.
- Vi prioriterer barnefamilier foran andre søknader.
- Vi prøver å behandle så mange nye søknader som vi klarer, samtidig som de som har ventet lengst også skal få svar.»

(37) Ombudet kjenner ikke avveiningene bak UDIs prioriteringer av sakstyper, og kan uansett vanskelig overprøve disse fullt ut. Flere av prioriteringene fremstår fornuftige, for eksempel prioriteringen av søknader fra barn. Når UDI nå iverksetter tiltak for å redusere ventetiden på asylintervju, forventes det at UDI også sørger for at ventetiden går ned for enslige voksne søkere uten kollektiv beskyttelse.

(38) Sivilombudet vil følge med på den videre utviklingen i ventetiden på asylintervju og behandlingstiden i sakene. Vi vil i eget brev herfra beskrive nærmere hvilken oppdatert informasjon vi ønsker tilsendt.

## Konklusjon

(39) Sivilombudet er kommet til at klagerens sak ikke har vært forberedt og avgjort «uten ugrunnet opphold» etter forvaltningsloven § 11 a, jf. også utlendingsforskriften § 17-2. UDI har opplyst at klageren har fått asylintervju i juli 2024. Ombudet legger til grunn at asylsøknaden blir avgjort raskt etter dette, og ber om å bli orientert når UDIs vedtak foreligger.

(40) UDI har heller ikke overholdt kravet etter forvaltningsloven § 11 a andre og tredje ledd, samt kravene til god forvaltningsskikk, om å holde klageren orientert om fremdriften i saken underveis. UDI må forsikre seg om at orienteringene blir sendt til søkerne, uavhengig av om det er registrert e-postadresse på søkeren.

(41) Ut ifra opplysningene mottatt fra UDI, samt klager ombudet selv har mottatt, er det grunn til å tro at det foreligger brudd på forvaltningsloven § 11 a også i en lang rekke andre saker som gjelder asylsøknader fra enslig voksne asylsøkere uten kollektiv beskyttelse.

28.6.2024 (2024/1515)