

Utlendingsnemndas saksbehandlingstid i saker om oppholdskort

2.4.2025 (2024/3810)

Saken gjelder Utlendingsnemndas (UNEs) saksbehandlingstid i en sak om oppholdskort til et familiemedlem av en EØS-borger. Det følger av utlendingsloven § 118 fjerde ledd at en søknad om oppholdskort skal «avgjøres innen seks måneder etter at søknaden er levert». Utlendingsdirektoratet (UDI) avslo søknaden etter ca. syv måneder. Avslaget ble påklaget og UNE opplyste at saksbehandlingstiden for slike saker var 10 til 16 måneder. UNE avviste at seksmånedersfristen har betydning for deres saksbehandling.

Ombudet mener at seksmånedersfristen i utlendingsloven § 118 fjerde ledd, tolket i lys av blant annet EU-domstolens tolkningsuttalelse i C-246/17 (Diallo), også har betydning for UNEs saksbehandling. Formålet bak seksmånedersfristen taler for at UNE må bestrebe seg å behandle klagesaker om oppholdskort innen fristen. Dersom dette ikke er mulig, må UNE

tilrettelegge for en saksbehandlingsprosess som sikrer at klagen avgjøres innen rimelig tid, sett i lys av den absolutte seksmånedersfristen som gjelder for førsteinstans.

Saksbehandlingstiden i den foreliggende saken er ikke i tråd med utlendingsloven § 118 fjerde ledd og formålene bak seksmånedersfristen. Basert på opplysningene mottatt fra UNE og flere klager hit, er det grunn til å tro at behandlingstiden i flere andre saker heller ikke er rask nok.

UNE opplyser at de jobber kontinuerlig med å få ned saksbehandlingstiden i saker etter EØS regelverket. Sivilombudet mener det er positivt at UNE jobber med å redusere behandlingstiden, men påpeker at utlendingsforvaltningen må organisere seg på en slik måte at også UNE kan behandle saker innen rimelig tid, i tråd med formålet bak seksmånedersfristen i utlendingsloven § 118 fjerde ledd. Per dags dato opplyser UNE på sine nettsider at saksbehandlingstiden er 12 til 18 måneder. Ombudet finner den økte behandlingstiden bekymringsfull, og vil følge utviklingen i saksbehandlingstiden i saker om oppholdskort.

Sakens bakgrunn

(1) A, heretter klageren, søkte om midlertidig oppholdskort 1. september 2023, jf. utlendingsloven § 118. Søknaden ble avslått av Utlendingsdirektoratet (UDI) 12. april 2024,

og avslaget ble påklaget til Utlendingsnemnda (UNE). Klagen ble oversendt UNE 3. mai 2024.

(2) På UNEs nettsider var forventet behandlingstid oppgitt å være 10 til 16 måneder. B, heretter fullmektigen, klaget over UNEs saksbehandlingstid til Sivilombudet 10. juli 2024 på vegne av klager. Vi tok telefonisk kontakt med UNE 9. september 2024, hvor det kom frem at den oppgitte behandlingstiden gjelder for både klagerens sak og alle saker om oppholdskort.

Våre undersøkelser

(3) Vi fant grunn til å undersøke UNEs behandlingstid nærmere, både i klagerens sak og for saker om oppholdskort generelt.

(4) I brev 4. november 2024 ba vi UNE om å redegjøre for hvilke saksbehandlingsskritt som er foretatt i klagerens sak siden UNE mottok klagen 3. mai 2024, og årsaken til den lange behandlingstiden. Videre spurte vi blant annet om UNE anså saksbehandlingsfristen i utlendingsloven § 118 fjerde ledd for å være overholdt, herunder om UNE anså seg bundet av seks månedersfristen. Dersom UNE mente at denne fristen ikke gjaldt for klageinstansens saksbehandling, ba vi UNE om å redegjøre nærmere for hvilket regelverk som kommer til anvendelse og om saksbehandlingstiden i klagerens sak er i tråd med det aktuelle regelverket.

(5) Vi stilte også spørsmål om hvor mange saker etter utlendingsloven § 118 som er til behandling hos UNE, hvor mange saker UNE har behandlet årlig de siste tre årene, samt hva som har vært gjennomsnittlig saksbehandlingstid for disse sakene i samme periode. Til slutt spurte vi om UNE vurderer å sette i verk tiltak for å korte ned saksbehandlingstiden i saker om oppholdskort.

(6) UNE svarte 25. november 2024 at saken har ligget i saksbehandlingsskø siden UNE mottok klagen 3. mai 2024. I brevet opplyste UNE at det er et generelt prinsipp om eldste sak først, med muligheter for å fravike dette dersom det foreligger særskilte forhold som tilsier at saken bør prioriteres. Den lange behandlingstiden skyldes at UNE har flere saker som er eldre enn klagerens sak, men UNE forventer å få saken behandlet innen 10 til 16 måneder fra mottakelsen.

(7) Videre mente UNE at utlendingsloven § 118 fjerde ledd ikke regulerer klageinstansens saksbehandling, og at bestemmelsen kun gjelder for UDI som førsteinstans. UNE viste til bestemmelsens ordlyd og EUs rådgivende uttalelse i sak C-246/17 (Diallo) som argumenter for dette synet. I brevet skriver UNE at direktiv 2004/38/EF (unionsborgerdirektivet) artikkel 31 nr. 1, jf. artikkel 15 nr. 1, om «Procedural safeguards» også støtter UNEs syn, herunder at det er opp til medlemsstatene å sørge for prosedyrer i klagebehandlingen. På bakgrunn av dette mener UNE at det er forvaltningsloven § 11 a første ledd, jf. utlendingsloven § 80, som

regulerer UNEs saksbehandling. Sist mente UNE at klageinstansens behandling av en sak er en rettssikkerhetsmekanisme, og at hensynet til effektiv gjennomføring av unionsborgerdirektivet er ivarettatt når søkeren har fått behandlet sin sak hos UDI innen seks måneder.

(8) På bakgrunn av UNEs svar fant vi grunn til å stille noen oppfølgingsspørsmål. I brev 8. januar 2025 spurte vi blant annet hvilken betydning UNE mente effektivitetsprinsippet har for klageinstansens saksbehandling. Vi spurte også om UNE anser saksbehandlingstiden i den konkrete saken, samt i andre saker som er til behandling, for å være i tråd med forvaltningsloven § 11 a første ledd.

(9) UNE svarte i brev 27. januar 2025 at en klager i utgangspunktet bør få vedtak i saken så raskt som mulig, og at det må foreligge saklige og relevante hensyn dersom saksbehandlingstiden trekker ut i tid. Slike hensyn kan være knyttet til den enkelte saken, en gruppe saker eller alle saker som er til behandling. For de to sistnevnte gruppene viser UNE til at organets kapasitet og behov for prioriteringer, samt føringer i lovverket eller i departementets tildelingsbrev, kan få betydning. Det vises i den forbindelse til ombudets uttalelse 5. november 2024 (SOM-2024-3547). I saker etter unionsborgerdirektivet mener UNE at effektivitetsprinsippet vil være en av faktorene i vurderingen av saksbehandlingstiden, samtidig som det fungerer som en selvstendig skranke for behandlingstiden.

(10) Etter UNEs syn stiller ikke effektivitetsprinsippet et generelt eller absolutt krav til saksbehandlingstiden, men prinsippets betydning vil variere avhengig av den enkelte sak og sakstypen. UNE påpeker at det er EØS-borgerens rett til fri bevegelse som står sentralt, og at utlendingsloven § 114 gir en avledet oppholdsrett til deres familiemedlemmer for å sikre denne retten. I brevet viser UNE til direktivets regler om medlemsstatenes saksbehandling for å underbygge dette, herunder at kravene til å utstede registreringsbevis for EØS-borgere er beskjedne, mens medlemsstatene i større grad kan kreve dokumentasjon fra tredjelandsborgere som er i familie med en EØS-borger. På bakgrunn av dette mener UNE at direktivet aksepterer at tredjelandsborgere må tåle streng saksbehandling og kontroll før de får utstedt oppholdskort, enn det som gjelder for EØS-borgere direkte.

(11) UNE skriver at saksbehandlingstiden i saker etter utlendingsloven § 114 er lenger enn ønskelig. Saksbehandlingstiden skyldes UNEs generelle saksbehandlingskapasitet, samt nivået på restanser i ulike typer saker over tid. I tillegg har flere saksbehandlere med kompetanse innenfor EØS-rett sluttet, men UNE opplyser at opplæring av nye saksbehandlere pågår, slik det også fremgikk av UNEs tidligere brev. UNE viser også til at dersom saken reiser tvilsomme spørsmål eller andre særskilte hensyn tilsier det, kan UDI gi utsatt iverksettelse av vedtaket, jf. utlendingsloven § 90. På bakgrunn av dette mener UNE at en saksbehandlingstid på 10 til 16 måneder ikke bryter med forvaltningsloven § 11 a

første ledd, verken i den konkrete saken eller saker generelt etter utlendingsloven § 114. Det fremgår av UNEs nettsider at forventet behandlingstid for EØS-oppholdssaker per dags dato er mellom 12 til 18 måneder.

Sivilombudets syn på saken

1. Betydningen av seksmånedersfristen for UNEs behandling av klager

1.1 Rettslige utgangspunkter for seksmånedersfristen

(12) Spørsmålet i denne saken er hvilken betydning seksmånedersfristen i utlendingsloven § 118 fjerde ledd har for UNEs behandling av klager over avslag på søknad om oppholdskort, jf. utlendingsloven § 118 første ledd. Utlendingsloven § 118 fjerde ledd gjennomfører seksmånedersfristen i direktiv 2004/38/EF (unionsborgerdirektivet) artikkel 10. nr. 1 i norsk rett. Bestemmelsene i utlendingsloven skal tolkes i tråd med direktivet, jf. blant annet utlendingsloven § 3 og EØS-avtalen artikkel 6.

(13) Unionsborgerdirektivet regulerer retten til fri bevegelighet og opphold for EØS-borgere og deres familiemedlemmer. Høyesterett har i en storkammeravgjørelse (HR-2025-490-S) omtalt EØS-avtalens saklige virkeområde for unionsborgerdirektivet, se avsnitt 42:

«Retten til fri bevegelighet for EØS-borgere og deres familiemedlemmer er nærmere regulert i det såkalte *unionsborgerdirektivet* – europaparlaments- og rådsdirektiv 2004/38/EF. Direktivet ble besluttet innlemmet i EØS-avtalen 7. desember 2007 [22007D0158]¹ og er gjennomført i norsk rett ved utlendingsloven kapittel 13. EØS-retten opererer ikke med 'unionsborgerskap', da dette er en betegnelse på en samling rettigheter som er knyttet til unionsbegrepet i EU, og som også omfatter politiske rettigheter. Det heter derfor i EØS-komiteens beslutning at begrepet *unionsborgerskap* ikke inngår i EØS-avtalen, se fortalen punkt 8, og at i EØS skal betegnelsen erstattes med 'statsborger(e) i EF-medlemsstatene og EFTA-statene', se beslutningen artikkel 1 nr. 1 bokstav c. I fortsettelsen omtaler jeg disse for enkelhets skyld som EØS-borgere.»

(14) For personer som ikke er fra et EØS-land (tredjelandsborger), men som er familiemedlemmer til en EØS-borger, er oppholdsretten avledet av EØS-borgerens (referansepersonens) oppholdsrett i Norge. Dette innebærer at en tredjelandsborgers rett til opphold avhenger av at også referansepersonen (EØS-borgeren) har oppholdsrett i Norge. Tredjelandsborgere som er familiemedlem av en EØS-borger har derfor, etter bestemte vilkår, rett til opphold i mer enn tre måneder, jf. utlendingsloven § 114. I så fall plikter tredjelandsborgere å skaffe seg et oppholdskort, jf. utlendingsloven § 118 første ledd.

(15) Det fremgår av unionsborgerdirektivet artikkel 10 nr. 1 at oppholdskort for et familiemedlem til en EØS-borger fra et land utenfor EØS-området skal utstedes innen seks måneder etter at søknaden ble mottatt:

«The right of residence of family members of a Union citizen who are not nationals of a Member State shall be evidenced by the issuing of a document called 'Residence card of a family member of a Union citizen' no later than six months from the date on which they submit the application. A certificate of application for the residence card shall be issued immediately.»

(16) Det ble først foreslått en tremånedersfrist av EU-kommisjonen, se COM/2001/0257. Dette ble endret til seks måneder etter forslag fra the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE) (A5-0009/2003). LIBEs begrunnelse for endringsforslaget var at en seksmånedersfrist virket mer passende for å kunne kontrollere dokumentasjonen som er sendt inn av et familiemedlem av en unionsborger. Denne begrunnelsen tiltrådte EU-kommisjonen og fastslo at det er mer realistisk å sette en frist på seks måneder, slik at medlemsstatene får tilstrekkelig tid til å gjennomføre den nødvendige kontrollen og utstede oppholdskort, se COM(2003)199.

(17) Seksmånedersfristen i unionsborgerdirektivet artikkel 10 nr. 1 er som nevnt gjennomført i utlendingsloven § 118 fjerde ledd, som fastslår at en søknad om oppholdskort skal «avgjøres innen seks måneder etter at søknaden er levert». Sivilombudet har i tidligere uttalelser understreket at fristen ikke er en målsetning, men en «absolutt frist som utlendingsforvaltningen er forpliktet til å overholde i hver enkelt sak», se ombudets uttalelser 14. april 2016 (SOM-2015-2653), 7. mai 2019 (SOM-2018-3193) og 12. mai 2019 (SOM-2018-4638). Ressurssituasjonen kan normalt ikke begrunne lang behandlingstid, se også C-145/85 (Denakvi) avsnitt 16. Se også Alterskjær og Fenger, «EØS-rettens betydning for norsk forvaltningsrett», Jussens Venner 2006/3, hvor det fremgår at EØS-retten i videre utstrekning setter absolutte saksbehandlingsfrister.

(18) Ordlyden i utlendingsloven § 118 fjerde ledd og unionsborgerdirektivet artikkel 10 nr. 1 gir ikke i seg selv et entydig svar på betydningen av seksmånedersfristen for klageinstansens saksbehandling. Det er derfor nødvendig å vurdere dette spørsmålet i lys av andre relevante rettskilder, herunder unionsborgerdirektivets bestemmelser om prosessuelle garantier for fri bevegelse og EU-domstolens praksis om unionsborgerdirektivet artikkel 10 nr. 1.

1.2 Unionsborgerdirektivets prosessuelle garantier for fri bevegelse

(19) Unionsborgerdirektivet artikkel 31 nr. 1 omhandler prosessuelle garantier (retten til å anke/klage på en avgjørelse), og er gjennomført i utlendingsloven §§ 76 (instruksjonsmyndighet og overprøving av vedtak) og 79 (søksmål). Artikkel 31 nr. 1 lyder slik:

«The persons concerned shall have access to judicial and, where appropriate, administrative redress procedures in the host Member State to appeal against or seek review of any decision taken against them on the grounds of public policy, public security or public health.»

(20) Bestemmelsen gjelder alle avgjørelser som begrenser unionsborgeres og deres familiemedlemmers frie bevegelse av andre grunner enn hensynet til offentlig orden, sikkerhet eller helse, jf. artikkel 15 nr. 1. EU-domstolen har i sak C-128/22 (Nordic Info) uttalt at berørte personer skal ha adgang til domstolsbehandling, og eventuelt administrativ klageprosess hvis vertsstaten tilbyr dette, se avsnitt 72. I avsnitt 70 ble det fastslått at de prosessuelle garantiene er ment å gjennomføre prinsippene om rettssikkerhet, god forvaltningsskikk og retten til et effektivt rettsmiddel. Også EFTA-domstolen har kommet med tilsvarende uttalelser, se E-5/23 avsnittene 68 og 69.

(21) Ordlyden i artikkel 31 nr. 1, sett i lys av de ovennevnte avgjørelsene fra EU- og EFTA-domstolen, innebærer at berørte personer, på nærmere bestemte vilkår, alltid skal ha tilgang til en domstolsprøving, og eventuelt en behandling i forvaltningen dersom vertsstaten tilbyr dette, for å kunne overprøve et vedtak som er fattet mot dem. Direktivet tar altså hensyn til at medlemslandenes forvaltningsrettslige systemer varierer, herunder at ikke alle land har toinstansbehandling slik det eksempelvis er i Norge og Danmark. Denne forståelsen støttes også av endringsforslagene i daværende artikkel 29 nr. 1, som ble videreført og endelig vedtatt i nåværende artikkel 31 nr. 1, se COM(2003)199:

«[...] the amendment is designed to make it clear that there must always be judicial redress and that administrative redress is also possible if it is provided for by the host Member State (for example before judicial redress).»

(22) Det er klart at retten til å få en klage behandlet av UNE er en forutsetning for å kunne gjennomføre kravet til de prosessuelle garantiene etter direktivets artikkel 31 nr. 1. Selv om bestemmelsen ikke spesifiserer klageinstansens saksbehandlingstid, vil prinsippene om rettssikkerhet, god forvaltningsskikk og retten til et effektivt rettsmiddel få betydning for kravene som stilles til UNEs saksbehandling. UNE skal altså være en effektiv klageordning som gir berørte personer en reell mulighet til å få overprøvd beslutninger som begrenser unionsborgerens og deres familiemedlemmers frie bevegelse på en måte som ivaretar deres rettssikkerhet. Imidlertid gir ikke unionsborgerdirektivets prosessuelle garantier et klart svar på hvilken betydning seksmånedersfristen har for klageinstansens saksbehandling.

1.3 EU-domstolens rådgivende uttalelse i sak C-246/17 (Diallo)

(23) EU-domstolen har i rådgivende uttalelse 27. juni 2018, uttalt seg om innholdet av seksmånedersfristen (sak C-246/17 (Diallo)). Saken dreide seg om en tredjelandsborger som søkte om oppholdskort som familiemedlem til en EU-borger i Belgia. Søknaden ble

avslått av førsteinstansen seks måneder etter innsendelse. Tredjelandsborgeren klaget over avslaget til den administrative klageinstansen, som opphevet vedtaket på grunn av mangelfull begrunnelse. Førsteinstansen utarbeidet deretter et nytt og bedre begrunnet vedtak, hvor avslaget ble opprettholdt. Dette vedtaket ble påklaget igjen, men klageinstansen stadfestet avgjørelsen. Det tok omtrent fem måneder fra klageinstansen opphevet det opprinnelige vedtaket til et nytt og endelig vedtak ble fattet. Den totale saksbehandlingstiden, fra søknadstidspunktet til endelig avgjørelse hos klageinstansen, var omtrent 15 måneder.

(24) EU-domstolen fastslår i avsnitt 40 at seks månedersfristen gjelder både når de kompetente nasjonale myndighetene avslår og innvilger en søknad om oppholdskort. Seksmånedersfristen er altså ikke betinget av at et vedtak innvilger den aktuelle søknaden. Domstolen uttalte videre at det vil være i strid med unionsborgerdirektivet dersom de kompetente nasjonale myndighetenes oversittelse av seks månedersfristen i artikkel 10 nr. 1 medfører en automatisk innvilgelse av søknaden om oppholdskort, se avsnitt 56.

(25) På spørsmålet om EØS-retten åpner for en ny seks månedersfrist når et opprinnelig vedtak blir opphevet av den administrative klageinstansen, uttalte domstolen at dette ikke var direkte regulert i unionsborgerdirektivet, se avsnitt 58. Utgangspunktet er derfor medlemsstatenes prosessuelle autonomi. Imidlertid er autonomien begrenset av ekvivalens- og effektivitetsprinsippet, se C-246/17 (Diallo) avsnitt 59:

«Thus, according to the Court's settled case-law, in the absence of EU rules on the matter, it is for the national legal order of each Member State to establish them in accordance with the principle of procedural autonomy, on condition, however, that those rules are not less favourable than those governing similar domestic situations (principle of equivalence) and that they do not make it excessively difficult or impossible in practice to exercise the rights conferred by EU law (principle of effectiveness) (see, to that effect, judgments of 17 March 2016, Bensada Benallal, C-161/15, EU:C:2016:175, paragraph 24, and of 13 December 2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, paragraph 26).»

(26) Prinsippet om nasjonal prosessuell autonomi innebærer at det vil være opp til hver medlemsstat å fastsette prosessregler som skal sikre rettighetene som følger av EU-retten. Den nasjonale prosessuelle autonomien gjelder også for EØS-retten, se E-11/12 (Koch) avsnitt 121. Se for øvrig lignende uttalelser fra EFTA-domstolen i sak E-6/17 avsnitt 31:

«[...] In the absence of EEA rules, it is for the domestic legal system of each EEA State to lay down the detailed procedural rules governing actions to safeguard rights that individuals derive from EEA law. Such rules must respect the principles of equivalence and effectiveness. This means that those rules must not be less favourable than those governing similar domestic actions and they must not render practically

impossible or excessively difficult the exercise of rights conferred by EEA law (compare *Courage and Crehan*, cited above, paragraph 29. [...])»

(27) Selv om uttalelsene i de konkrete sakene i utgangspunktet er rettet mot medlemsstatenes prosessregler for domstolene, er det klart at prinsippene også gjelder for medlemsstatenes forvaltningsrett, se E-1/04 (Fokus Bank) og E-11/12 (Koch). Se også Eriksen og Fredriksen, Norges europeiske forvaltningsrett – EØS-avtalens krav til norske forvaltningsorganers organisering og saksbehandling (1. utg., 2019), s. 61, samt NOU 2019: 5 Ny forvaltningslov, vedlegg 11, s. 749.

(28) I avsnitt 64 påpeker domstolen at direktivet har som mål å lette utøvelsen av retten til å bevege og oppholde seg fritt på medlemsstatenes områder. Det er retten til fri bevegelse som står sentralt. EU-domstolen har i tidligere uttalelser fastslått at i lys av dette formålet, skal direktivets bestemmelser ikke fortolkes restriktivt, og må under ingen omstendighet fratas sin praktiske virkning og effektivitet, se blant annet C-127/08 (Metock) avsnitt 84 og C-483/17 (Tarola) avsnitt 38. Dette innebærer at retten til fri bevegelse må være retningsgivende for tolkningen av seksmånedersfristen. Videre uttalte EU-domstolen at formålet om fri bevegelse krever at myndighetene utsteder et oppholdskort «at the earliest opportunity» når tredjelandsborgere oppfyller direktivets vilkår, se avsnitt 65. Det vil være «excessively difficult» å utøve retten etter artikkel 10 nr. 1 dersom en ny seksmånedersfrist automatisk løper etter en rettslig annullering, se avsnitt 62.

(29) Etter domstolens syn, vil en ny seksmånedersfrist som påbegynner etter en rettslig annullering, ikke stå i et rimelig forhold til formålet med behandlingen som skal gis i artikkel 10 nr. 1 og direktivets overordnede formål, se avsnitt 68. Domstolen uttaler deretter i avsnitt 69:

«It follows that the principle of effectiveness and the objective of rapid processing of applications inherent to Directive 2004/38 preclude national authorities automatically being allowed a new period of six months following the judicial annulment of an initial decision refusing to issue a residence card. They are required to adopt a new decision within a reasonable period of time, which cannot, in any case, exceed the period referred to in Article 10(1) of Directive 2004/38.»

(30) Myndighetene får altså ikke automatisk en ny seksmånedersfrist for å behandle saken etter at en avgjørelse har blitt opphevet. Myndighetene må treffe en ny avgjørelse innen rimelig tid, og kan ikke i noe tilfelle overskride fristen på seks måneder som er fastsatt i artikkel 10 nr. 1.

(31) UNE har vist til at den foreliggende saken skiller seg fra Diallo-saken, og at det derfor ikke kan stilles samme krav til UNEs saksbehandlingstid. Videre viser UNE til at saken ikke direkte gjelder klageinstansens saksbehandling. Det er riktig at EU-domstolen tok stilling til spørsmålet om seksmånedersfristen i en situasjon hvor et vedtak var opphevet av

klageinstansen og sendt tilbake til førsteinstansen for ny behandling. I et slikt tilfelle vil klageren stå uten en gyldig avgjørelse. Dette skiller seg fra den foreliggende saken, hvor klageren foreløpig har et gyldig vedtak å forholde seg til frem til UNE fatter en ny og endelig avgjørelse.

(32) Selv om saksforholdet er noe annerledes, kan ikke ombudet se at denne forskjellen får betydning for forståelsen av seksmånedersfristen. Det avgjørende poenget i Diallo-saken er ikke fraværet av vedtaket, men at den samlede behandlingstiden – inkludert en eventuell klagebehandling – ikke må undergrave rettighetene som følger av unionsborgerdirektivet. EU-domstolen har påpekt at det overordnede formålet med direktivets artikkel 10 nr. 1, sammenholdt med de prosessuelle garantiene som følger av direktivet, er å sikre en rask og effektiv behandling av søknader om oppholdskort, for å ivareta retten til fri bevegelighet. Det vil derfor være av mindre betydning om klageren har et gyldig vedtak fra førsteinstansen eller ikke, så lenge myndighetens samlede tidsbruk uansett er for lang.

(33) Etter ombudets syn taler EU-domstolens uttalelser i den ovennevnte Diallo-saken for at saksbehandlingstiden vil kunne være uforholdsmessig dersom klageinstansen ikke behandler saker om oppholdskort innen rimelig tid.

1.4 Må UNE følge seksmånedersfristen?

(34) UNE mener at seksmånedersfristen kun gjelder for UDI som førsteinstans, og at det er forvaltningsloven § 11 a første ledd som regulerer klageinstansens saksbehandling.

(35) Etter ombudets syn taler en gjennomgang av rettskildene ovenfor for at seksmånedersfristen også får betydning for UNEs behandling av saker om oppholdskort.

(36) EU-domstolen har lagt vekt på at prosessen etter unionsborgerdirektivet artikkel 10 må skje raskt og at det må fattes en avgjørelse «at the earliest possibility», se avsnitt 65 i Diallo-saken. Det finnes ingen holdepunkter i ordlyden for at dette ikke gjelder behandlingen av saken i både førsteinstansen og klageinstansen. En slik fortolkning synes også å være mest i tråd med direktivets formål om å sikre retten til fri bevegelighet, se fortalens pkt. 2 og C-140/12 (Brey) avsnitt 53, og vil best ivareta direktivets praktiske virkning og effektivitet, se C-127/08 (Metock) avsnitt 84 og C-483/17 (Tarola) avsnitt 38.

(37) Seksmånedersfristen er satt for å fremme en effektiv rett til fri bevegelighet, og må gjelde der det ikke uten videre er klart om søkeren har oppholdsrett etter utlendingsloven § 114. Dersom klageinstansen får et vedtak fra førsteinstansen som skal overprøves, kan ikke klagebehandlingen medføre at retten til fri bevegelighet blir forsinket utover den fristen som er satt. En saksbehandlingstid på 12 til 18 måneder vil kunne gjøre det uforholdsmessig vanskelig for EØS-borgeren å utøve sin rett til fri bevegelighet, ettersom EØS-borgeren vil være avhengig av at familiemedlemmet får avklart sin rett til opphold før en flytting. I tillegg

vil en slik saksbehandlingstid kunne være i strid med direktivets mål om å sikre en effektiv beskyttelse av retten til fri bevegelighet.

(38) Retten til en klagebehandling av et avslag på en søknad om oppholdskort er en forutsetning for å gjennomføre kravet til de prosessuelle garantiene etter direktivets artikkel 31 nr. 1. Selv om bestemmelsen ikke spesifiserer klageinstansens saksbehandlingstid, vil prinsippene om rettssikkerhet, god forvaltningsskikk og retten til et effektivt rettsmiddel få betydning for kravene som stilles til UNEs saksbehandling. Dersom UNE skal kunne ivareta disse prinsippene, må UNE sikre en rask klagebehandling som hindrer at EØS-borgerens bevegelsesfrihet blir redusert i påvente av en avgjørelse som gjelder deres familiemedlem.

(39) Ombudet viser videre til domstolens uttalelser i Diallo-saken om at myndighetene innen seks måneder må avgjøre hvorvidt en tredjelandsborger er å anse som et familiemedlem som har rettigheter etter unionsborgerdirektivet. En slik endelig avklaring vil ikke foreligge i saker som påklages til UNE dersom UNEs syn på fristens betydning for deres behandling legges til grunn. Hvis direktivet skal kunne få den ønskede effekten, må fristen forstås slik at den effektivt bidrar til å ivareta retten til fri bevegelighet. Det vil kunne undergrave direktivets formål om rask og effektiv behandling av saker dersom seksmånedersfristen tolkes slik at den kun gjelder for førsteinstansens saksbehandling, samtidig som bruk av de prosessuelle rettighetene direktivet krever, hindrer retten til fri bevegelighet ved en saksbehandlingstid som langt overstiger fristen som i utgangspunktet er fastsatt til seks måneder.

(40) Ombudet mener derfor at UNE ved behandling av klager over avslag på søknad om oppholdskort til familiemedlemmer av EØS-borgere, må sikre en rask og effektiv behandling av disse sakene i tråd med formålet bak seksmånedersfristen i utlendingsloven § 118 fjerde ledd, jf. unionsborgerdirektivet artikkel 10 nr. 1. Som hovedregel bør utlendingsmyndighetene etterstrebe at disse sakene er ferdigbehandlet av både UDI og UNE innen seks måneder. Dersom dette ikke er mulig, må UNE tilrettelegge for en saksbehandlingsprosess som sikrer at klagen avgjøres innen rimelig tid, sett i lys av den absolutte seksmånedersfristen som gjelder for førsteinstans.

(41) I den foreliggende saken brukte UDI omtrent syv måneder på å behandle søknaden i førsteinstans. UDI har overskredet fristen med en måned. I slike tilfeller må UNE behandle klagen innen rimelig tid. Når UNE opplyser at de forventer å behandle klagen innen 10 til 16 måneder (eller 12 til 18 måneder slik det nå fremgår på UNEs nettside), er det etter ombudets syn vanskelig å se at UNEs saksbehandlingstid i saken er i tråd med direktivets krav om hurtig og effektiv behandling. UNE har selv vist til forvaltningsloven § 11 a første ledd som bestemmelsen som regulerer UNEs saksbehandlingstid i saken. Ombudet bemerker at det uansett er tvilsomt om saksbehandlingstiden som UNE skisserer, er i tråd med forvaltningslovens krav.

2. Generelt om UNEs saksbehandlingstid i saker om oppholdskort til familiemedlemmer av EØS-borgere

(42) I forbindelse med undersøkelsen stilte ombudet spørsmål om hvor mange saker om oppholdskort etter utlendingsloven § 118 som er til behandling hos UNE per 4. november 2024. UNE ble også bedt om å redegjøre for hvor mange saker som har blitt behandlet årlig de siste tre årene.

(43) UNE opplyste at de per 25. november 2024 har 137 saker til behandling etter utlendingsloven § 118, jf. § 114, og ga ombudet en oversikt over antall behandlede saker de siste årene:

- 2021 – 73 saker
- 2022 – 67 saker
- 2023 – 59 saker
- 2024 – 58 saker

(44) Videre opplyste UNE at gjennomsnittlig saksbehandlingstid er 343 dager i perioden 2022 til 2024. Årsaken til saksbehandlingstiden skyldes UNEs generelle saksbehandlingskapasitet og nivået på restanser i ulike typer saker som har bygget seg opp de siste årene. UNE opplyste også at flere saksbehandlere med kompetanse innenfor EØS-regelverket har sluttet, hvilket også synes å være en del av årsaken til den lange behandlingstiden i EØS-saker.

(45) Selv om UNE opplyser at saksbehandlingstiden er lenger enn ønskelig, anser UNE ikke en saksbehandlingstid på 10 til 16 måneder for å være ugrunnet. UNE legger derfor til grunn at det ikke foreligger brudd på kravene etter forvaltningsloven § 11 a første ledd, som UNE mener gjelder for klageinstansens saksbehandling.

(46) Som nevnt mener ombudet at utlendingsloven § 118 fjerde ledd også får betydning for UNEs saksbehandling. Når UNE per dags dato har en saksbehandlingstid på 12 til 18 måneder, vil dette ikke være i tråd med behandlingsfristen eller direktivets formål om hurtig saksbehandling. Sivilombudet har forståelse for at det kan foreligge forhold som kan medføre økt behandlingstid i enkelte saker, herunder sakens kompleksitet, mistanke om misbruk av regelverk, utilstrekkelige opplysninger og manglende ressurser. Likevel kan ikke ressursituasjonen begrunne en lang behandlingstid, se C-145/85 (Denakvi) avsnitt 16. Utlendingsmyndighetene må organisere seg på en slik måte at de oppfyller kravet om effektiv beskyttelse av retten til fri bevegelse.

(47) UNE har i begge svarbrevene til ombudet opplyst at de jobber kontinuerlig med å få ned saksbehandlingstiden i saker etter EØS-regelverket, og viser til at de i 2024 har hatt opplæring av flere nye saksbehandlere på dette regelverket.

(48) Det er positivt at UNE arbeider med å få ned de lange behandlingstidene. Imidlertid er det ikke tilstrekkelig at UNE alene iverksetter tiltak. Ombudet viser til at utlendingsforvaltningen må organisere seg på en slik måte at både UDI og UNE klarer å ivareta retten til bevegelse på en effektiv måte. Sivilombudet har gjennom flere uttalelser kritisert UDIs saksbehandlingstid i saker om oppholdskort etter utlendingsloven § 118 fjerde ledd, se ombudets uttalelser 14. april 2016 (SOM-2015-2653), 7. mai 2019 (SOM-2018-3193) og 12. mai 2019 (SOM-2018-4638).

(49) Ombudet bemerker at behandlingstiden for EØS-oppholdssaker har økt, og dette gir grunn til bekymring. Dersom de nevnte tiltakene ikke raskt viser seg egnet til å redusere behandlingstiden til seks måneder eller mindre, må utlendingsmyndighetene iverksette ytterligere tiltak og om nødvendig tilføre mer ressurser for å kunne overholde en forsvarlig saksbehandlingstid i disse sakene.

(50) Sivilombudet vil følge med på den videre utviklingen i saksbehandlingstiden i saker om oppholdskort, og vil be UNE om å redegjøre for effekten av tiltakene som er iverksatt for å få ned behandlingstidene.

Konklusjon

(51) Sivilombudet har kommet til at seksmånedersfristen i utlendingsloven § 118 fjerde ledd, tolket i lys av blant annet EU-domstolens tolkningsuttalelse i C-246/17 (Diallo), også har betydning for UNEs saksbehandling. Formålet bak fristen taler for at UNE må bestrebe seg å behandle klagesaker om oppholdskort innen fristen. Dersom dette ikke er mulig, må UNE tilrettelegge for en saksbehandlingsprosess som sikrer at klagen avgjøres innen rimelig tid, sett i lys av den absolutte seksmånedersfristen som gjelder for førsteinstans.

(52) Saksbehandlingstiden i den foreliggende saken er ikke i tråd med utlendingsloven § 118 fjerde ledd og formålene bak seksmånedersfristen. Basert på opplysningene mottatt fra UNE og flere klager hit, er det grunn til å tro at behandlingstiden i flere andre saker heller ikke er rask nok.

(53) Ombudet finner det positivt at UNE jobber med å redusere behandlingstiden, men påpeker at hele utlendingsforvaltningen må organisere seg på en slik måte at også UNE kan behandle saker innen rimelig tid i tråd med formålet bak seksmånedersfristen i utlendingsloven § 118 fjerde ledd. Per dags dato opplyser UNE på sine nettsider at saksbehandlingstiden er 12 til 18 måneder. Ombudet finner den økte behandlingstiden bekymringsfull, og vil følge utviklingen i saksbehandlingstiden i saker om oppholdskort.

2.4.2025 (2024/3810)

