

Utlendingsdirektoratets stans (berostillelse) av behandlingen av søknader om familieinnvandring i påvente av referansepersonens uavgjorte tilbakekallssak

15.5.2025 (2024/6228)

Saken gjelder UDIs behandlingstid i en sak om familieinnvandring. UDI brukte om lag tre år og tre måneder på å behandle søknaden.

Hovedspørsmålet var om UDI hadde behandlet klagerens søknad «uten ugrunnet opphold». UDI hadde stanset (stilt i bero) saksbehandlingen av søknaden da det var opprettet sak om tilbakekall av referansepersonens statsborgerskap. Med henvisning til Justis- og beredskapsdepartementets instruks GI 02/2024, mente UDI at et mulig fremtidig tilbakekall av referansepersonens statsborgerskap var et forhold som alltid hadde betydning for om vilkårene for familieinnvandring var oppfylt. Saken er en oppfølging av ombudets uttalelse 16. november 2023 (SOM-2022-4445), hvor ombudet konkluderte med at det ikke var

rettslig grunnlag for UDIs praksis om å alltid stanse behandlingen av søknader om familieinnvandring der det er opprettet sak om tilbakekall av referansepersonens oppholdstillatelse eller statsborgerskap, samt at instruksene som praksisen bygget på var i strid med loven.

Ombudet kom til at en tilbakekallssak opprettet mot referansepersonen ikke var et forhold som alltid må avklares før det kan tas stilling til om vilkårene for familieinnvandring er oppfylt. I denne saken var det heller ikke påvist at sammenhengen mellom tilbakekallssaken og klagerens søknad om familieinnvandring gav grunn til opphold i saksbehandlingen.

Ombudet kom også til at UDI ikke hadde klart å holde klageren tilstrekkelig orientert om status i saken, slik at det forelå brudd på forvaltningsloven § 11 a andre ledd og regelen god forvaltningsskikk.

Ombudet ba igjen UDI om å innrette sin praksis etter ombudets syn på gjeldende rett. Videre ba ombudet Justis- og beredskapsdepartementet om å endre instruks GI-02/2024, i tråd med merknadene i denne uttalelsen og uttalelsen i SOM-2022-4445, og etterfølgende korrespondanse.

Sakens bakgrunn

(1) A (heretter «klageren») søkte om familieinnvandring 9. november 2021. Formålet med søknaden var å bli gjenforent med sin ektefelle (referansepersonen), som er bosatt i Norge og har norsk statsborgerskap. UDI opprettet 25. februar 2022 sak om mulig tilbakekall av ektefellens norske statsborgerskap. I foreløpig svar 16. juni 2023 opplyste UDI at søknaden var tatt til behandling, men at UDI ikke ville klare å gi svar innen den tiden som klageren tidligere hadde fått beskjed om. Det er uklart hvilke tidligere beskjeder det her siktes til, da tidligere foreløpige svar om forventet saksbehandlingstid ikke ligger ved sakens dokumenter oversendt fra UDI til ombudet.

(2) Ved advokat Andreas Sjødin purret klageren på svar både 11. mars og 28. august 2024. I svar fra UDI 21. mars og 3. september 2024 fikk klageren beskjed om at det fortsatt var behov for å gjøre ytterligere undersøkelser i saken, og at det dessverre ikke forelå mer informasjon om forventet saksbehandlingstid. Advokat Andreas Sjødin klaget derfor til ombudet på vegne av klageren 13. november 2024.

(3) I telefonsamtaler 26. november 2024 og 16. januar 2025 mellom UDI og saksbehandler her, opplyste UDI at saksbehandlingen var stanset (stilt i bero) fordi det var opprettet sak om tilbakekall av referansepersonens statsborgerskap. Etter at referansepersonens tilbakekallssak ble henlagt 31. oktober 2024, gjenopptok UDI saksbehandlingen av familieinnvandringssøknaden til klageren. I vedtak 11. februar 2025 ble søknaden om familieinnvandring avslått.

Våre undersøkelser

(4) Vi fant grunn til å undersøke UDIs berostillelse av familieinnvandringssaken, saksbehandlingstiden og om UDI hadde holdt klageren tilstrekkelig informert om sakens gang.

(5) I vårt undersøkelsesbrev til UDI 22. januar 2025 viste vi til ombudets uttalelse 16. november 2023 (SOM-2022-4445). I uttalelsen konkluderte ombudet med at det ikke var rettslig grunnlag for UDIs praksis om å alltid stanse behandlingen av søknader om familieinnvandring der det er opprettet sak om tilbakekall av referansepersonens oppholdstillatelse eller statsborgerskap. Justis- og beredskapsdepartementets instruks som praksisen bygget på – GI-05/2019 – ble videre funnet å være i strid med lovbestemte vilkår for rett til familieinnvandring.

(6) I uttalelsen uttalte ombudet videre at det etter en konkret vurdering kunne være rettslig adgang til å stille behandlingen av en søknad om familieinnvandring i bero som følge av at det var opprettet tilbakekallssak mot referansepersonen. Forutsetningen for å stille saksbehandlingen i bero var at det var forhold eller opplysninger i tilbakekallssaken som hadde direkte betydning for om vilkårene for familieinnvandring var oppfylt. Det ble oppstilt flere momenter som kan inngå i en slik konkret vurdering, se uttalelsens avsnitt (56)

følgende. I den forbindelse ble det også uttalt at de kravene som følger av EMK artikkel 8 og forvaltningsloven om at saken forberedes og behandles uten ugrunnet opphold, gjør forventet saksbehandlingstid av familieinnvandringsaken til et sentralt moment i den konkrete vurderingen.

(7) I undersøkelsesbrevet spurte vi blant annet om UDI hadde gjort en konkret vurdering av om det var rettslig adgang til å stanse behandlingen av søknaden om familieinnvandring, som følge av den opprettede tilbakekallssaken. Forutsatt at UDI hadde gjort en slik konkret vurdering, spurte vi om hvilke momenter som hadde blitt vektlagt, og hvordan disse var avveid.

(8) Videre stilte vi spørsmål ved om saksbehandlingstiden i klagerens sak var i tråd med forvaltningsloven § 11 a første ledd, og om UDI mente å ha overholdt forvaltningsloven § 11 a ande ledd, jf. tredje ledd, samt de kravene som følge av god forvaltningsskikk, om å holde søkeren informert om behandlingen av søknaden.

(9) Vi stilte også spørsmål om UDI hadde en praksis om å alltid stanse behandlingen av førstegangssøknader om familieinnvandring når det var opprettet tilbakekallssak mot referansepersonen, uten å foreta en individuell vurdering av adgangen til å stanse familieinnvandringssaken. Hvis dette ble besvart bekreftende, stilte vi spørsmål om UDI anså en slik praksis i tråd med ombudets uttalelse 16. november 2023 (SOM-2022-4445).

(10) UDI svarte 13. februar 2025 at de ikke gjør en konkret vurdering av om familieinnvandringssaken kan behandles før saken om tilbakekall er avsluttet, med mindre søknaden uansett vil bli avslått uavhengig av utfallet i tilbakekallssaken. En slik konkret vurdering ble heller ikke gjort i denne saken. For å sikre at saksbehandlingen ikke bryter med forvaltningsloven § 11 a og internasjonale forpliktelser, vurderer UDI heller om tilbakekallssaken må avsluttes før den er ferdig utredet, slik at familieinnvandringssaken kan behandles. UDI viste til at denne praksisen bygger på instruks GI 02/2024 punkt 7 og 8 fra Justis- og beredskapsdepartementet. UDI la til grunn at instruksens reflekterer departementets lovforståelse, som går ut på at en mulig fremtidig tilbakekallelse av referansepersonens statsborgerskap er et forhold som har betydning for om vilkårene for familieinnvandring er oppfylt. UDI siterte følgende fra brev sendt fra Justis- og beredskapsdepartementet til Sivilombudet 31. januar 2024:

«Formålet med familieinnvandring er at familien skal kunne bo lovlig sammen i Norge i tiden tillatelsen gis for (i utgangspunktet minst ett år). Det følger av utlendingsloven § 40 tredje ledd at partene skal bo sammen, med mindre særskilte omstendigheter tilsier noe annet (pending e.l.). Dette forutsetter at referansepersonen har en gyldig oppholdstillatelse også fremover i tid – det vil være usikkert frem til tilbakekallssaken er avgjort. Departementet mener at referansepersonens tilbakekallssak er et relevant forhold som må avklares før familieinnvandringssaken kan avgjøres, og at det kan utgjøre et «grunnet opphold» etter forvaltningsloven § 11 a.»

(11) Videre svarte UDI at de mente at familieinnvandringssaken hadde vært behandlet i tråd med forvaltningsloven § 11 a første ledd, da det hadde vært akseptable årsaker til oppholdet i saksbehandlingen. UDI mente også at de hadde overholdt forvaltningsloven § 11 a andre ledd jf. tredje ledd, samt de kravene om følger av god forvaltningsskikk, om å holde klageren orientert om behandlingen av søknaden.

(12) Til slutt svarte UDI at de mente at deres praksis, samt instruks (GI-02/2024 punkt 7 og 8) som praksisen bygget på, var i tråd med ombudets uttalelse 16. november 2023 (SOM-2022-4445).

(13) På bakgrunn av UDIs siste svar stilte vi oppfølgingsspørsmål 17. februar 2025. Vi viste til at det er ombudets forståelse at Justis- og beredskapsdepartementet ikke fullt ut vil følge uttalelsen 16. november 2023 (SOM-2022-4445), da forrige instruks' (GI-05/2019) utgangspunkt om at søknader om at familieinnvandring ikke skal behandles når referansepersonen har en uavgjort tilbakekallssak, ikke ble endret ved ny instruks (GI-02/2024). Vi ba derfor UDI nærmere redegjøre for deres syn om at departementets instruks og om UDIs praksis er i tråd med SOM-2022-4445 og etterfølgende korrespondanse i den saken.

(14) UDI svarte 3. mars 2025 at departementets instruks og UDIs praksis ikke er i samsvar med SOM-2022-4445 når det gjelder spørsmålet om UDI kan innvilge førstegangssøknad om familieinnvandring når referansepersonen har en uavgjort tilbakekallssak. UDI viste videre til at de mente at målet om at saksbehandlingen av familieinnvandringssøknader ikke skal være strid med forvaltningsloven og internasjonale forpliktelser, blir nådd ved å prioritere og avslutte tilbakekallssaken slik at det kan fattes vedtak i familieinnvandringssaken.

(15) UDIs svar ble sendt til klagerens advokat for eventuelle merknader. Han har ikke kommet med merknader.

Sivilombudets syn på saken

(16) Det første spørsmålet i saken er om UDIs saksbehandlingstid på om lag tre år og tre måneder i klagerens sak tilfredsstillende forvaltningslovens krav om at saken skal avgjøres «uten ugrunnet opphold», jf. forvaltningsloven § 11 a første ledd. I forlengelsen av dette er spørsmålet om UDI hadde rettslig adgang til å stanse (berostille) behandlingen klagerens søknad om familieinnvandring, og om det på generelt grunnlag er i tråd med gjeldende rett å stanse behandlingen av familieinnvandringssaker fordi det er opprettet en tilbakekallssak mot referansepersonen. Videre er spørsmålet om UDI har overholdt de krav som følger av forvaltningsloven § 11 a andre jf. tredje ledd, samt god forvaltningsskikk, om å holde klageren tilstrekkelig orientert om sakens gang.

1. Rettslige utgangspunkter

1.1. Krav til sakens fremdrift

(17) Forvaltningsloven gjelder for UDIs saksbehandling med mindre annet er bestemt i eller medhold av lov, jf. utlendingsloven § 80. Det følger av forvaltningsloven § 11 a første ledd at et forvaltningsorgan skal forberede og avgjøre saken «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 fremdriften i saksbehandlingen.

(18) Kravene bestemmelsen oppstiller til saksbehandlingstiden, er beskrevet slik i lovens forarbeider Ot.prp.nr.75 (1993–1994) side 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.»

(19) I proposisjonen til ny forvaltningslov – Prop. 79 L (2024 –2025) – er kravene beskrevet slik på side 114:

«Saksbehandlingens omfang og lengde må vurderes i lys av sakens rettslig og faktiske kompleksitet, og hvor prinsipiell eller viktig saken er for de berørte eller samfunnet for øvrig. Vurderingstemaet «uten ugrunnet opphold» sikter dermed både til saksbehandlingstiden og årsaken til et eventuelt opphold.»

(20) Det er særlig utredningsplikten i forvaltningsloven § 17 som kan begrunne en lengre saksbehandlingstid enn normalt. Om de krav forvaltningsloven oppstiller til forvaltningen om utredning av den enkelte sak, heter det følgende i Prop. 79 L (2024 –2025) på side 221:

«Ved fastleggingen av hva som skal utredes, må det tas utgangspunkt i regelverket som gjelder i saken. Forvaltningen vil ha plikt til å utrede faktiske og rettslige forhold som knytter seg til lovfestede betingelser for å fatte vedtaket og pliktige hensyn ved skjønnsutøvelsen. Utredningen må gi grunnlag for å avgjøre om lovens vilkår er oppfylt og gi de nødvendige opplysningene for at organet kan anvende et eventuelt forvaltningsskjønn på en god måte.»

(21) I ombudets uttalelse 16. november 2023 (SOM-2022-4445) uttalte ombudet at kravet om at saken skal avgjøres «uten ugrunnet opphold» som det klare utgangspunkt innebærer at mottatte søknader skal behandles. Forvaltningen kan ikke etter eget skjønn la være å behandle en søknad, jf. uttalelsens avsnitt (19). Relevante faktiske forhold som det aktuelle

rettsgrunnlaget etterspør, må utredes. Når saken er ferdig utredet må forvaltningen fatte en realitetsavgjørelse, så lenge det ikke er grunnlag for å avvise søknaden.

(22) Med henvisning til Woxholts kommentarer til forvaltningsloven (2011), uttalte ombudet i avsnitt (24) at en adgang til å utsette behandlingen av en sak vil stå i disharmoni med prinsippet om en behandling som skal finne sted uten ugrunnet opphold. Det må derfor i utgangspunktet finnes lovhjemmel for at forvaltningen skal ha adgang til å la være å behandle en sak eller en gruppe av saker.

(23) Videre uttalte ombudet i avsnitt (26) at kravet om lovhjemmel for berostillelse, etter ombudets syn må forstås slik at det gjelder i de tilfeller der berostillelsen ikke skyldes at det er nødvendig å avvente opplysninger som har betydning for å kunne avgjøre saken, jf. NOU 2019:5 punkt 26.5.4, side 424 hvor det heter:

«Skal det være akseptabelt uten hjemmel i lov eller forskrift at et forvaltningsorgan stiller i bero en sak som er tatt opp av en privatperson, må det iallfall være saklige grunner til å gjøre det, jf. saklighetsprinsippet i formålsbestemmelsen i utk. § 1 annet ledd.»

(24) Ombudet gav så følgende oppsummering i uttalelsens avsnitt (30) og (31):

«Kravet til fremdrift i saksbehandlingen, og adgangen til berostillelse, avhenger av hva som er nødvendig å utrede eller avklare for å ta stilling til saken. Hva som er relevant å utrede for avgjørelsen av en sak, beror på en tolkning av kompetansegrunnlaget. Hvis loven krever at visse fakta skal foreligge eller visse betingelser skal være oppfylt for at det skal kunne treffes vedtak, må forvaltningen undersøke om disse er oppfylt, jf.

Hans Petter Graver, Alminnelig forvaltningsrett, 5. utgave, Universitetsforlaget, 2019 s. 450

I familieinnvandringssaker må utlendingsmyndighetene utrede og avklare om vilkårene for rett til familieinnvandring er oppfylt. Det er bare dersom saker om mulig tilbakekall generelt har betydning for om vilkårene for familieinnvandring er oppfylt, at det er grunnlag for at UDI i alle tilfeller stanser behandlingen av søknaden om familieinnvandring.»

1.2. Om et mulig fremtidig tilbakekall er et relevant forhold etter utlendingsloven § 40 tredje ledd – rettslige utgangspunkter og UDIs praksis

(25) UDI har vist til at de bygger sin praksis om å stanse behandlingen av søknader om familieinnvandring på instruks GI- 02/2024 punkt 7 og 8, hvor det heter:

«7. Dersom det foreligger førstegangs søknad om familieinnvandring fra referansepersonens familiemedlem(mer), skal søknaden(e) ikke ferdigbehandles før referansepersonens tilbakekallssak er avgjort. Dette gjelder også dersom

referansepersonen gis fornyet oppholdstillatelse i påvente av at tilbakekallssaken blir avgjort, jf. punkt 2 og 3.

8. Dersom forvaltningsloven § 11 a eller internasjonale forpliktelser ellers vil bli brutt, skal UDI avgjøre tilbakekallssaken og deretter ev. tilknyttede søknader, herunder søknader om familieinnvandring.»

(26) UDI legger til grunn at instruksen reflekterer Justis- og beredskapsdepartementets lovforståelse. I oppfølgingen av SOM-2022-4445, skrev departementet i brev 31. januar 2024 at et mulig fremtidig tilbakekall av referansepersonens statsborgerskap er et forhold som har betydning for om vilkårene for familieinnvandring er oppfylt etter utlendingsloven § 40 tredje ledd.

(27) Som det fremgår av det siterte over i avsnitt (24), beror det på en tolkning av utlendingsloven § 40 tredje ledd om det forholdet at referansepersonens statsborgerskap mulig vil tilbakekalles en gang i fremtiden som følge av en opprettet tilbakekallssak, er et relevant forhold som alltid må avklares før en søknad om familieinnvandring med referansepersonen kan behandles.

(28) Utlendingsloven § 40 tredje ledd lyder:

«Med mindre særskilte omstendigheter tilsier noe annet, er det et vilkår at ektefellene skal bo sammen.»

(29) Det er et lignende krav for mindreårige barn som søker familieinnvandring med forelder i Norge, og for søkere som er forelder til mindreårig barn i Norge, jf. forarbeidene til § 42. Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) punkt 9.6.7.5, § 43 og § 44. For samboere er det et krav om at partene «akter å fortsette samlivet», jf. § 41.

(30) I lovens forarbeider Ot.prp.nr.75 (2006–2007) punkt 9.6.2.5 heter det følgende om dette vilkåret:

«Departementet er enig med utvalget i at det som hovedregel bør være et vilkår at ektefellene skal bo sammen, men at ordlyden bør åpne for unntak fra dette vilkåret. Utvalget nevner som eksempel tilfeller hvor referansepersonen skal arbeide for norske interesser eller for en humanitær organisasjon i utlandet. Departementet slutter seg til at det i slike tilfeller bør være mulig med unntak fra kravet om at partene skal bo sammen. For øvrig vil departementet bemerke at bestemmelsen må tolkes restriktivt. Som utgangspunkt bør det ikke godtas at partene lever på forskjellige adresser som følge av skolegang eller jobb, heller ikke i tilfeller hvor det anføres at den ene parten ukependler. På den annen side må det for eksempel godtas at partene er mye atskilt som følge av at den ene parten har arbeid i Nordsjøen eller lignende. Det forhold at den ene parten er fengslet, er ikke grunnlag for å gjøre unntak fra hovedregelen om at partene skal bo sammen.»

(31) Videre har bo-vilkåret en side til proformabestemmelsen i utlendingsloven § 40 fjerde ledd. Ombudet viser til Ot.prp.nr.75 (2006–2007) punkt 9.6.2.1, hvor det heter:

«Av bevismessige grunner vil det gjerne være enklere å reagere mot proformaekteskap etter at oppholdstillatelse er gitt og søkeren har bosatt seg i Norge. Dersom det viser seg at partene ikke bor sammen, vil tillatelsen kunne tilbakekalles eller fornyelse nektes under henvisning til at vilkåret om at partene skal bo sammen ikke er oppfylt. Det er da i prinsippet ikke nødvendig å ta stilling til proformaspørsmålet.»

(32) Eksemplene i det siterte gjelder hvorvidt partene har, eller kommer til å ha, samme bosted i Norge, og hvilke begrunnelser for atskillelse som kan godtas. Det skiller seg fra situasjonen ved en opprettet tilbakekallssak. En tilbakekallssak kan riktignok potensielt lede til at partene ikke kan bo sammen i Norge, dersom oppholdstillatelsen/statsborgerskapet tilbakekalles, og referansepersonen ikke får en ny oppholdstillatelse. Referansepersonen vil i så fall ikke lenger kunne bo lovlig i Norge, og virkningen vil da være at det ikke er grunnlag for familieinnvandring.

(33) Slik ombudet ser det, vil vilkåret om felles bosted være oppfylt dersom det er sannsynlig at ektefellene vil bo sammen på tidspunktet familieinnvandring kan innvilges, uavhengig om det i fremtiden er en mulighet for at referansepersonens statsborgerskap eller oppholdstillatelse tilbakekalles. Ombudet viser i den forbindelse til at mange tilbakekallssaker avsluttes uten at den aktuelle tillatelsen blir tilbakekalt, og i sakene som ender med tilbakekall er det mange som får nye tillatelser, jf. avsnitt (52) i SOM-2022-4445, hvor det heter:

«UDI har i perioden 2019 til 2021 behandlet omtrent 6100 tilbakekallssaker, hvorav 3100 endte med tilbakekall og 3000 saker ble avsluttet uten tilbakekall. Av de som fikk tillatelsene sine tilbakekalt, fikk omtrent 1400 personer nye tillatelser.»

(34) Det forhold at det er opprettet en tilbakekallssak på referansepersonen, gir på generelt grunnlag derfor ingen klar indikasjon på at partene vil være forhindret fra å bo sammen. Dersom tilbakekallssaken ender med at referansepersonen mister sin tillatelse, må de rettsvirkningene dette utløser for referansepersonen og hans familiemedlemmer som utgangspunkt håndteres når tilbakekallelsen er et faktum. Ombudet viser i den forbindelse til avsnittene (69) og (70) i SOM-2022-4445.

(35) At utlendingsmyndighetene unnlater å innvilge en søknad om familieinnvandring, i påvente av at referansepersonens tilbakekallssak skal avgjøres, når søknaden ellers kunne vært innvilget, fratar familiemedlemmene muligheten til å utøve familieliv i den tiden saksbehandlingen blir forlenget. I ytterste konsekvens kan dette utfordre retten til familieliv etter EMK artikkel 8., jf. SOM-2022-4445 punkt 2.2.2. Også de menneskerettslige utfordringene som kan oppstå, tilsier at man bør være varsom med å innfortolke at

tilbakekallssaken er et relevant forhold som alltid må avklares før familieinnvandringssaken kan avgjøres.

(36) Ombudet fastholder etter dette at en tilbakekallssak opprettet mot referansepersonen ikke er et forhold som alltid må avklares før det kan tas stilling til om vilkårene for familieinnvandring er oppfylt etter utlendingsloven § 40 tredje ledd. At det er opprettet en tilbakekallssak på referansepersonen utgjør dermed ikke alltid et grunnnet opphold i saksbehandlingen etter forvaltningsloven § 11 a første ledd. Om en opprettet tilbakekallssak på referansepersonen utgjør et grunnnet opphold til å stanse behandlingen av familieinnvandringssøknaden, må derfor vurderes konkret. Ved den konkrete vurderingen må det påvises at forhold eller opplysninger i tilbakekallelsessaken som kan ha direkte betydning for om vilkårene for familieinnvandring er oppfylt, jf. SOM-2022-4445 avsnitt (54).

(37) Instruksens punkt 7 og 8 (sitert over), som UDIs praksis bygger på, er dermed i strid med ombudets konklusjon om at det ikke generelt er grunnlag for å avvente at tilbakekallssaken skal være ferdigbehandlet før det kan tas stilling til om vilkårene for rett til familieinnvandring er oppfylt. Ombudet minner derfor om at UDI har plikt til å følge norsk lov der det foreligger konflikt mellom loven og instruks fra overordnet organ, se nærmere punkt 3.3 i SOM-2022-4445 med videre henvisning til SOM-2019- 1336.

(38) For øvrig vises det til den rettslige gjennomgangen i ombudets uttalelse 16. november 2023 (SOM-2022-4445). På denne bakgrunn ber ombudet igjen UDI om å innrette sin praksis etter ombudets syn på gjeldende rett. Videre ber ombudet Justis- og beredskapsdepartementet om å endre instruks GI-02/2024, i tråd med merknadene i denne uttalelsen og SOM-2022-4445, og etterfølgende korrespondanse.

2. UDIs håndtering av den konkrete saken

2.1 Er saken behandlet i tråd med forvaltningsloven § 11 a første ledd?

(39) Som det følger av konklusjonen under punkt 1.2, er det forholdet at det er opprettet en tilbakekallssak mot referansepersonen ikke et forhold som alltid gir grunnnet opphold i saksbehandlingen av en familieinnvandringssøknad etter forvaltningsloven § 11 a første ledd.

(40) Et opphold i saksbehandlingen må derfor begrunnes konkret ut fra sammenhengen mellom tilbakekallssaken og familieinnvandringssøknaden. UDI har i denne saken ikke foretatt en konkret vurdering av om det var grunnlag for å stanse behandlingen klagerens søknad i påvente av at referansepersonens tilbakekallssak skulle avgjøres.

(41) Den totale saksbehandlingstiden – fra søknaden ble fremmet i november 2021 til vedtak ble fattet februar 2025 – er på om lag tre år og tre måneder. I løpet av denne tiden har saksbehandlingen vært stilt i bero to år og åtte måneder, fra tilbakekallssaken ble

opprettet 25. februar 2022 og til saken ble henlagt 31. oktober 2024. Ombudet har overkommet til at det forhold at det ble opprettet en tilbakekallssak mot referansepersonen, ikke uten en konkret vurdering kan begrunne en stans i saksbehandlingen av familieinnvandringssøknaden. Da UDI ikke har foretatt en slik konkret vurdering, er det fra UDIs side ikke påvist at sammenhengen mellom tilbakekallssaken mot referansepersonen og klagerens søknad om familieinnvandring gav grunn til opphold i saksbehandlingen på to år og åtte måneder.

(42) Ombudet har videre merket seg at tilbakekallssaken ble henlagt, og at avslaget 11. februar 2025 er begrunnet med at klageren ikke har synliggjort sin identitet, jf. utlendingsloven § 83 andre ledd jf. utlendingsforskriften § 17-7. I sitt svar hit 22. februar 2025 skriver UDI at de behandler familieinnvandringssøknader selv om det er opprettet en tilbakekallssak mot referansepersonen, dersom søknaden uansett kan avslås. For ombudet er det derfor uklart hvorfor klagerens søknad fikk en behandlingstid på over tre år, og at den ble stilt i bero som følge av tilbakekallssaken, når avslagsgrunnen ikke står i sammenheng med at referansepersonen mulig ville få sitt statsborgerskap tilbakekalt. Også av denne grunn utgjør ikke tilbakekallssaken et grunnet opphold i saksbehandlingen av klagerens søknad.

(43) Ombudet har etter dette kommet til at saksbehandlingstiden på om lag tre år og tre måneder klart utgjør et brudd på forvaltningsloven § 11 a første ledd.

2.2. Har UDI holdt klageren tilstrekkelig orientert om status under sakens gang?

(44) Det følger videre 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 oppgi 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. bestemmelsens tredje ledd

(45) Ombudet har blant annet i uttalelse 31. oktober 2016 (SOM-2016-1318) uttalt at et foreløpig svar, i henhold til god forvaltningsskikk, må følges opp med nye orienteringer dersom saksbehandlingen trekker ut i tid, og at det må tilstrebes å gi en slik ny orientering uten at parten selv må purre. Forvaltningen kan altså ikke slå seg til ro med at foreløpig svar er sendt, dersom den videre saksbehandlingen medfører at informasjonen gitt i det foreløpige svaret ikke blir overholdt. I så fall må forvaltningen gi ny og oppdatert informasjon om status på saken.

(46) UDI har i sitt svar opplyst at klageren 16. juli 2023 fikk informasjon om at hun ikke ville få svar innenfor den tiden hun tidligere hadde fått beskjed om. Ombudet har bedt om å få oversendt alle sakens dokumenter. Av de oversendte saksdokumentene fulgte det ikke noe tidligere foreløpig svar sendt til klageren. Tidligere foreløpige svar ble derfor etterspurt i

ombudets brev til UDI 22. januar 2025. UDI svarte 13. februar 2025 at alle saksdokumentene allerede var oversendt, bortsett fra avslagsvedtaket. Den 6. februar 2025 oversendte UDI likevel flere saksdokumenter enn det som tidligere var oversendt, men heller ikke her ligger det ved foreløpige svar forut for 16. juli 2023.

(47) Klageren purret 11. mars og 28. august 2024 på behandlingen av saken. Purringene ble besvart 21. mars og 3. september 2024. Utover disse svarene har ikke klageren, slik saken er opplyst for ombudet, fått noen informasjon om sakens gang fra UDI. Verken i disse svarene, eller i det foreløpige svaret av 16. juli 2023, blir det gitt noen konkret informasjon om når klageren kan forvente svar eller hva som er årsaken til den lange saksbehandlingstiden, slik som forvaltningsloven § 11 a andre ledd andre punktum krever.

(48) Det er på denne bakgrunn overraskende at UDI mener at klageren er holdt tilstrekkelig orientert om status under sakens gang. Etter ombudets syn har UDI klart ikke holdt klageren tilstrekkelig orientert om status, i strid med forvaltningsloven § 11 a andre ledd og god forvaltningsskikk.

Konklusjon

(49) Sivilombudet har kommet til at UDI har brutt forvaltningsloven § 11 a første ledd om at saken skal avgjøres uten ugrunnet opphold, da de stilt klagerens søknad om familieinnvandring i bero som følge av at det var opprettet tilbakekallssak mot referansepersonen.

(50) Ombudet har konkludert med at opprettelse av en tilbakekallssak ikke er et forhold som alltid må avklares før det kan tas stilling til om vilkåret for familieinnvandring er oppfylt etter utlendingsloven § 40 tredje ledd. Opprettelse av tilbakekallssak mot referansepersonen utgjør derfor ikke på generelt grunnlag et grunnnet opphold i saksbehandlingen av søknader om familieinnvandring. I denne saken har ombudet videre konkludert med at det heller ikke er påvist en slik konkret sammenheng mellom tilbakekallssaken og familieinnvandringssøknaden, slik at tilbakekallssaken utgjorde et grunnnet opphold i saksbehandlingen av klagerens søknad.

(51) På denne bakgrunn ber ombudet igjen UDI om å innrette sin praksis etter ombudets syn på gjeldende rett. Videre ber ombudet Justis- og beredskapsdepartementet om å endre instruks GI-02/2024, i tråd med merknadene i denne uttalelsen og uttalelsen i SOM-2022-4445, og etterfølgende korrespondanse.

(52) Ombudet har også kommet til at UDI ikke holdt klageren tilstrekkelig orientert om status på hennes søknad. Ombudet ber på denne bakgrunn om at UDI forbedrer sine rutiner på når det skal sendes forsinkelsesmelding til søkere, og at søkere da får konkret informasjon om forventet saksbehandlingstid og årsakene til at saksbehandlingstiden blir

lang. Ombudet ber om en tilbakemelding innen utgangen av september 2025 på hvordan UDI har fulgt opp dette.

15.5.2025 (2024/6228)