

Utlendingsdirektoratets stans (berostillelse) og klagebehandlingstid i saker om familieinnvandring i påvente av referansepersonens uavgjorte tilbakekallssak

15.5.2025 (2024/5798)

Saken gjelder UDIs forberedende klagesaksbehandlingstid i en sak om familieinnvandring. UDI brukte om lag tre år og fem måneder på å behandle klagen, før avslagsvedtaket ble omgjort.

Hovedspørsmålet var om UDI forberedende klagesaksbehandlingstid skjedde «uten ugrunnet opphold». UDI hadde stanset (stilt i bero) saksbehandlingen 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 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 24. juni 2020, med sin ektefelle, B (referansepersonen), som har norsk statsborgerskap. Utlendingsdirektoratet (UDI) avslo

søknaden 18. august 2021, og avslaget ble påklaget 25. august 2021.

(2) Tre år og to måneder senere var klagen fremdeles ikke behandlet av UDI. Advokat Erik Vatne klaget derfor til ombudet på vegne av klageren 18. oktober 2024.

(3) I telefonsamtale med ombudet 31. oktober 2024 opplyste UDI at klagebehandlingen var stilt i bero fordi det 6. juli 2021 hadde blitt opprettet en sak om tilbakekall av referansepersonens statsborgerskap. UDI henla tilbakekallssaken 12. november 2024, slik at klagebehandlingen i saken om familieinnvandring ble påbegynt. Klagen ble ferdig behandlet og vedtaket omgjort 16. januar 2025.

Våre undersøkelser

(4) Vi fant grunn til å undersøke UDIs stans (berostillelse) og klagebehandlingstiden i saken.

(5) I undersøkelsesbrev 18. desember 2024 spurte vi om UDI hadde gjort en konkret vurdering av om det var adgang til å avvente klagebehandlingen, i tråd med 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 familieinnvandringssaken til et sentralt moment i den konkrete vurderingen.

(7) Forutsatt at UDI hadde gjort en slik konkret vurdering, spurte vi om hvilke momenter UDI hadde vektlagt i den samlede vurderingen, og hvordan disse var avveid. For det tilfellet at UDI ikke hadde gjort en vurdering, spurte vi om UDI mente det var rettslig adgang til å berostille den konkrete klagesaken. Videre spurte vi om tidsbruken i klagesaken hittil var i tråd med forvaltningsloven § 33 andre og fjerde ledd, jf. § 11 a første ledd, og når klageren kunne forvente å få svar på klagen. Avslutningsvis spurte vi om UDI har en praksis for alltid å stanse behandlingen av førstegangssøknader om familieinnvandring, uten individuell

vurdering, når det er opprettet sak om tilbakekall på referansepersonen, og om en slik praksis i så fall er i tråd med SOM-2022-4445.

(8) UDI svarte at deres praksis bygger på Justis- og beredskapsdepartementets instruks GI-02/2024 punkt 7 og 8, om at dersom det foreligger førstegangssøknad om familieinnvandring fra referansepersonens familiemedlem(mer), skal søknaden(e) ikke ferdigbehandles før referansepersonens tilbakekallssak er avgjort. Denne instruksen erstattet tidligere instruks GI-05/2019.

(9) På spørsmål om hvilke momenter UDI vektla i den samlede vurderingen, og hvordan disse var avveid, svarte UDI at de hadde lagt vekt på at tilbakekallssaken berørte en sak om familieinnvandring, ventetiden sakene hadde hatt og at behandlingen av sakene ikke måtte bryte med forvaltningsloven og internasjonale forpliktelser. Videre viste UDI til at tilbakekallssaken ikke var knyttet til alvorlig kriminalitet, og ikke berørte grunnleggende nasjonale interesser eller utenrikspolitiske hensyn. Hensynene som talte for å avslutte sakene om tilbakekall før denne var ferdig utredet veide tyngre enn hensynet til å få avklart spørsmålet om det var tilstrekkelig grunnlag for tilbakekall.

(10) UDI svarte ikke på spørsmålet om de mente det var rettslig adgang til å berostille den konkrete klagebehandlingen, men orienterte om at det var gjort en konkret vurdering.

(11) UDI mente videre at saken var behandlet i tråd med forvaltningsloven § 33 andre og fjerde ledd, og at ventetiden ikke var i strid med forvaltningsloven § 11 a første ledd. UDI pekte på at det hadde vært akseptable årsaker til oppholdet i saksbehandlingen, og viste også til mengden saker, begrensede ressurser og behovet for å foreta prioriteringer. I den konkrete klagesaken hadde ikke periodene uten aktiv saksbehandling vært lengre enn det som var vanlig og vurdert som akseptabelt i saker hvor det var funnet grunnlag for å vurdere tilbakekall av referansepersonens statsborgerskap.

(12) På spørsmålet om UDI har en praksis for alltid å stanse behandlingen av førstegangssøknader om familieinnvandring når det er opprettet sak om mulig tilbakekall av referansepersonens tillatelse, uten individuell vurdering, svarte UDI at de ikke har adgang til å fravike departementets instruks GI-02/2024. UDI la til grunn at instruksens reflekterte departementets lovforståelse i saker som dette. UDI mente videre at instruksens og deres praksis var i tråd med SOM-2022-4445, da saksbehandlingen ikke var i strid med forvaltningsloven eller internasjonale forpliktelser.

(13) På bakgrunn av UDIs svar, sendte vi presiserende spørsmål 5. februar 2025. Vi stilte spørsmål ved om UDI hadde gjort en konkret vurdering av om det var adgang til å stanse klagebehandlingen av familieinnvandringssaken, hvilke momenter som i så fall var vektlagt i denne vurderingen, og om det var rettslig adgang til å berostille klagebehandlingen dersom det ikke var gjort en konkret vurdering. Til slutt ba vi om en nærmere redegjørelse for UDIs

syn på at departementets instruks og om UDIs praksis var i tråd med uttalelsen SOM-2022-4445.

(14) UDI svarte 18. februar 2025 at de ikke gjør en konkret vurdering av om saken om familieinnvandring kan behandles før saken om tilbakekall er avsluttet, med mindre det er andre vilkår for familieinnvandring som ikke 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.»

(15) UDI tolket departementets uttalelse slik at den ikke åpnet for at det kunne vurderes om saken om familieinnvandring kunne behandles før saken om tilbakekall var avsluttet. UDI mente på denne bakgrunn at det var rettslig adgang til å berostille klagerens søknad om familieinnvandring.

(16) I brev 3. mars 2025 svarte UDI at departementets instruks og UDIs praksis ikke er i samsvar med SOM-2022-4445 hva 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.

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

Sivilombudets syn på saken

(18) Spørsmålet for ombudet er om UDIs klagebehandling er i tråd med forvaltningslovens krav til behandlingstid, herunder om det var rettslig adgang til å stanse (berostille) behandlingen av den konkrete klagesaken, 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.

1. Rettslige utgangspunkter

1.1. Krav til sakens fremdrift

(19) Forvaltningsloven gjelder for UDIs saksbehandling med mindre annet er bestemt i eller medhold av lov, jf. utlendingsloven § 80. Reglene for saksforberedelsen i klagesaker følger av forvaltningsloven § 33. Bestemmelsens andre og fjerde ledd første punktum lyder slik:

«Underinstansen skal foreta de undersøkelser klagen gir grunn til. Den kan oppheve eller endre vedtaket dersom den finner klagen begrunnet. Dersom vilkårene for å behandle klagen ikke foreligger, skal underinstansen avvise saken, jfr. dog § 31

(...)

Blir det ikke truffet avgjørelse som nevnt i annet ledd, skal sakens dokumenter sendes klageinstansen så snart saken er tilrettelagt.»

(20) Reglene for saksforberedelse av klager suppleres av forvaltningsloven § 11 a første ledd, der det står at forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken «uten ugrunnet opphold». Bestemmelsen stiller blant annet krav til behandlingstiden. Kravet til behandlingstid i forvaltningsloven § 11 a er beskrevet slik i forarbeidene, jf. 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.»

(21) I proposisjonen til ny forvaltningslov – Prop. 79 L (2024 –2025) – er kravene beskrevet 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.»

(22) 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) 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.»

(23) 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.

(24) 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.

(25) 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.»

(26) Ombudet gav så følgende opp 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.»

(27) Ombudet bemerker at de rettslige utgangspunktene som er gjennomgått for førstegangsbehandlingen av en søknad, må gis tilsvarende anvendelse ved

klagebehandlingen. Så lenge det ikke finnes positiv lovhjemmel for å stanse klagebehandlingen, vil en berostillelse kun være i samsvar med forvaltningsloven § 11 a første ledd dersom oppholdet i klagebehandlingen er saklig begrunnet ved at forvaltningen må få avklart opplysninger som har betydning for å kunne avgjøre saken. Når de relevante opplysningene er tilstrekkelig avklart, må underinstansen treffe en slik avgjørelse som den har kompetanse til etter forvaltningsloven § 33 første ledd andre punktum eller oversende klagen til klageinstansen, jf. § 33 fjerde ledd første punktum. Klageinstansen må på tilsvarende vis behandle klagen slik den er pliktig til etter forvaltningsloven § 34 andre ledd, og treffe en avgjørelse etter samme bestemmelse tredje eller fjerde ledd.

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

(28) 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.»

UDI legger til grunn at instruksene reflekterer Justis- og beredskapsdepartementets lovforståelse i saker som dette. 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.

(29) Som det fremgår av det siterte over i avsnitt (26), beror det på en tolkning av utlendingsloven § 40 tredje ledd om det forholdet at referansepersonens statsborgerskap mulig vil bli tilbakekalt 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.

(30) Utlendingsloven § 40 tredje ledd lyder:

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

(31) Det er 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.

(32) 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 referansepersoen 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.»

(33) 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 proformas spørsmålet.»

(34) 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 tilbakekalssak. En tilbakekalssak kan riktignok potensielt lede til at partene ikke kan bo sammen i Norge, dersom oppholdstillatelsen/statsborgerskapet tilbakekalles, og referansepersoen ikke får en ny oppholdstillatelse. Referansepersoen vil i så fall ikke lenger kunne bo lovlig i Norge, og virkningen vil da være at det ikke er grunnlag for familieinnvandring.

(35) 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 referansepersoen 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.»

(36) 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.

(37) 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 avgjøres før det kan innvilges familieinnvandring.

(38) 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 tilbakekallssaken som kan ha direkte betydning for om vilkårene for familieinnvandring er oppfylt, jf. SOM-2022-4445 avsnitt (54).

(39) 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.

(40) 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 uttalelsen i sak 2022-4445, og etterfølgende korrespondanse.

2. UDIs klagebehandlingstid og berostillelse av denne konkrete saken

(41) Som det følger av konklusjonen under punkt 1.2, er det forhold 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.

(42) 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 av klagerens sak i påvente av at referansepersonens tilbakekallssak skulle avgjøres. UDI har istedenfor gjort en konkret vurdering av hvor langt tilbakekallssaken skulle utredes før den ble avsluttet, slik at de da kunne fatte vedtak i familieinnvandringssaken, og mener på denne bakgrunn at deres praksis er i samsvar med forvaltningsloven.

(43) Etter ombudets syn medfører denne fremgangsmåten ingen endring av at opprettelsen av en tilbakekallssak ikke alltid utgjør et grunnnet opphold for å stanse saksbehandlingen av familieinnvandringssøknaden. Forutsetningen for at opprettelsen av en tilbakekallssak alltid skal utgjøre et grunnnet opphold for stans, er at et mulig tilbakekall generelt har betydning for om vilkårene for familieinnvandring er oppfylt. Konklusjonen i avsnitt (38) om at den anførte bestemmelsen – utlendingsloven § 40 tredje ledd – ikke kan tolkes slik at det foreligger en slik generell betydning, endres ikke av at UDI gjør en konkret vurdering av hvor langt tilbakekallssaken skal utredes. Fremgangsmåten med å vurdere hvor langt man skal utrede tilbakekallssaken, er heller ikke egnet til å påvise at den konkrete tilbakekallssaken kan ha direkte betydning for om vilkårene for familieinnvandring er oppfylt i det konkrete tilfellet.

(44) Den totale klagesaksbehandlingstiden i herværende sak – fra klagen 25. august 2021 til avslaget ble omgjort ved vedtak 16. januar 2025 – er på om lag tre år og fem måneder. I løpet av denne tiden var klagesaksbehandlingen stilt i bero i nærmere tre år og tre måneder, frem til tilbakekallssaken ble henlagt 12. november 2024. Det er derfor grunn til å tro at klagen ville blitt tatt til følge, og klageren kunne startet sitt familieliv, vesentlig tidligere dersom ikke klagebehandlingen hadde vært stilt i bero som følge av tilbakekallssaken. Ombudet bemerker at utlendingsloven § 40 er en rettighetsbestemmelse. Berostillelsen har realiteten hindret klageren i å utøve sin rett til familieliv i tiden klagesaksbehandlingen ble forlenget, som også er en beskyttet rettighet etter EMK artikkel 8.

(45) Da UDI ikke har foretatt en konkret vurdering av om referansepersonens tilbakekallssak kunne ha betydning for om vilkårene for familieinnvandring var oppfylt for

klagerens vedkommende, er det fra UDIs side ikke påvist at sammenhengen mellom sakene gav grunn til opphold i klagesaksbehandlingen. Ombudet har derfor kommet til at klagebehandlingstiden på om lag tre år og fem måneder utgjør et klart brudd på kravet om at forvaltningsorganet skal avgjøre saken uten ugrunnet opphold etter forvaltningsloven § 11 a første ledd.

Konklusjon

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

(47) 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 grunnet 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 grunnet opphold i saksbehandlingen av klagerens klage.

(48) 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.

15.5.2025 (2024/5798)