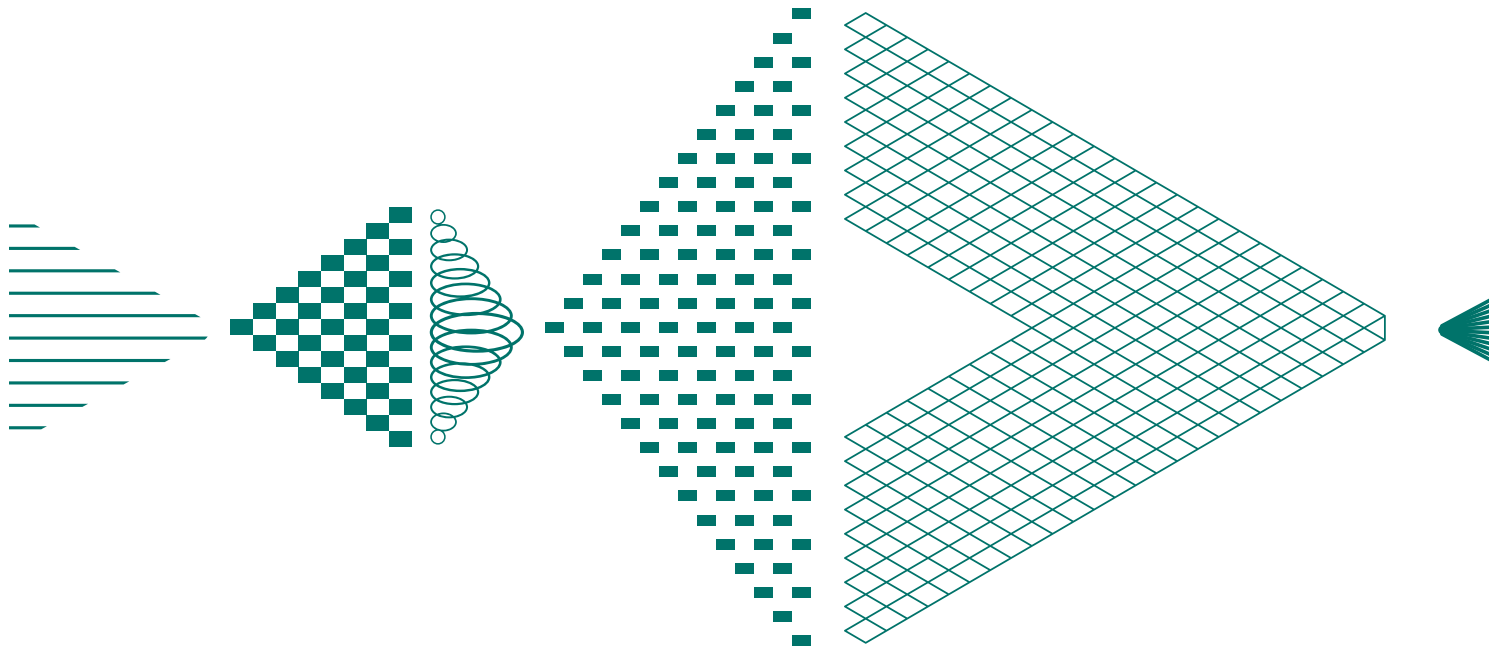




SIVILOMBUDET

Behandlingstider og prioritering av barn i familieinnvandringsaker



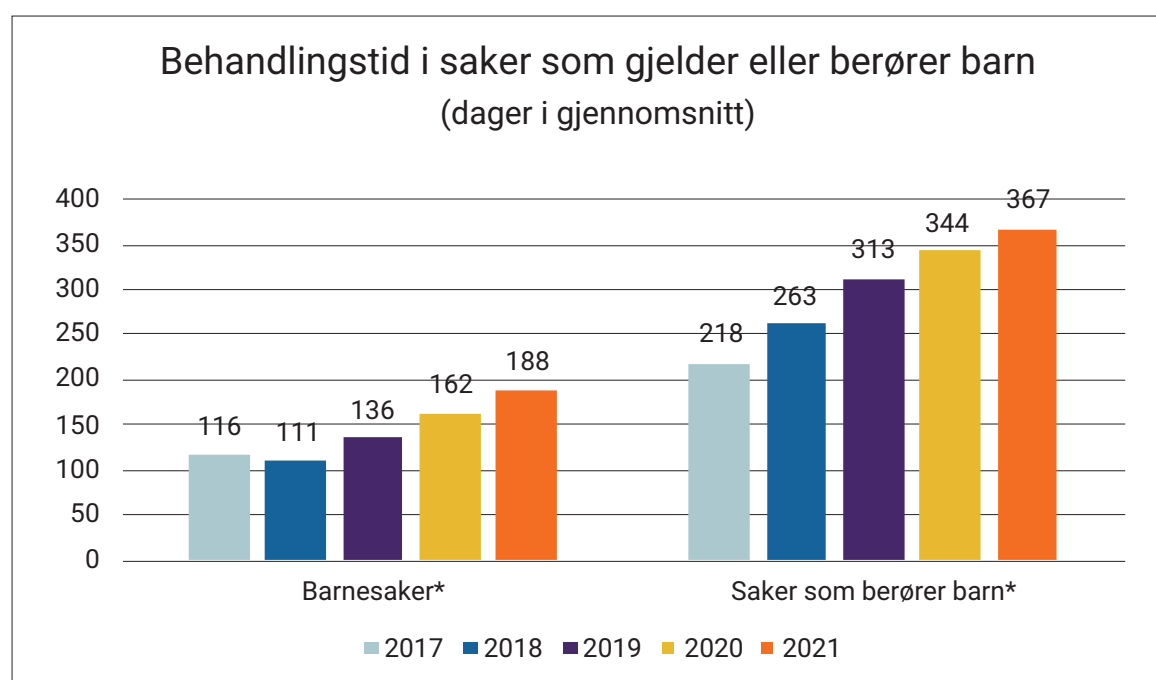


Behandlingstider og prioritering av barn i familieinnvandringsaker

Personer i utlandet som har nær familie med oppholdstillatelse i Norge, som barn eller ektefelle, har i utgangspunktet selv rett til oppholdstillatelse for å gjenforenes med familien. Sivilombudet har undersøkt Utlendingsdirektoratets (UDIs) behandlingstider i familieinnvandringsaker, og sett spesielt på hvordan UDI prioriterer saker som gjelder barn.

Undersøkelsen viste at:

- Mange familieinnvandringsaker har uakseptable behandlingstider
- Over hundre barn hadde ventet i mer enn to år, mens 26 barn hadde ventet i nesten fire år eller mer på å få saken sin avgjort. Den eldste saken som gjaldt barn, var fra 2013
- Tidsbruken er i strid med kravet til behandlingstid i forvaltningsloven
- De lengste behandlingstidene utgjør en risiko for brudd på retten til familieliv etter menneskerettighetene., og i sakene som gjelder barn kan det være snakk om brudd på Grunnlovens og FNs barnekonvensjons plikt til å hensynte barnets beste
- I noen saker stilles søknaden om familieinnvandring i bero mens UDI foretar en vurdering av om tillatelsen til den det søkes familieinnvandring til skal tilbakekalles. Slike berostillelser er gjerne årsaken til de aller lengste behandlingstidene
- En annen hovedårsak til svært lang behandlingstid er ventetider på intervju hos politiet. I Oslo politidistrikt er det 19 måneders ventetid på intervju



*Barnesaker; saker der barn søker alene eller sammen med en forelder. Saker som berører barn; saker der en forelder søker om tillatelse for å videreføre samvær eller for å bo fast sammen med et norsk barn i Norge.

UDIs behandlingstider og prioritering av barn i familieinnvandringsaker

Sivilombudet har av eget tiltak undersøkt Utlendingsdirektoratets (UDIs) behandlingstider i familieinnvandringsaker, samt hvordan UDI prioriterer slike saker som gjelder barn.

Behandlingstidene i et stort antall familieinnvandringsaker er i strid med de lovbestemte kravene til behandlingstid i forvaltningsloven § 11

a). Av søkerne som ventet på svar per januar 2022 hadde 453 søkere allerede ventet på svar i rundt 2 år eller mer, mens den aller eldste saken gjaldt en søknad fra 2013. Selv om drøye 60 % av sakene har en behandlingstid på under seks måneder, ser Sivilombudet alvorlig på at UDI over flere år har hatt mange saker med svært lange behandlingstider. Det er særlig alvorlig at dette også gjelder mange saker om barn.

Lange behandlingstider i familieinnvandringsaker utgjør en risiko for brudd på retten til familieliv etter Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen artikkel 8. I saker som gjelder eller berører barn kan svært

lange behandlingstider dessuten innebære et brudd på bestemmelsene om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, jf. Grunnloven § 104 annet ledd og FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1. Ombudet mener det er begrunnet tvil om UDIs system for prioritering av barn i tilstrekkelig grad sikrer oppfyllelse av disse bestemmelsene.

Sivilombudet ser alvorlig på at UDI over flere år har hatt mange saker med svært lange behandlingstider. Det er særlig alvorlig at dette også gjelder mange saker om barn.

Sivilombudet vil følge med på den videre utviklingen i saksbehandlingstidene i familieinnvandringsaker.

UDI bes om å i januar 2023 oversende en oppdatert oversikt over behandlingstider med tall for 2022 og en redegjørelse for hva som er gjort for å forbedre dem.

Uttalelsen oversendes også til Justis- og beredskapsdepartementet, som bes om å holde ombudet orientert om hva de foretar seg for å forbedre situasjonen. Orienteringene må koordineres med tilbakemeldingene på ombudets uttalelse 7. juni 2022 om politiets ventetider for intervjuer i familieinnvandringsaker, SOM-2022-1232.

Innhold

Behandlingstider og prioritering av barn i familieinnvandringsaker	3
UDIs behandlingstider og prioritering av barn i familieinnvandringsaker.....	4
1. Oppsummering	6
2. Bakgrunnen for Sivilombudets undersøkelse	7
3. Kort om regelverket for familieinnvandring.....	8
4. Sivilombudets spørsmål til UDI	8
5. Oversikt over antallet søknader, vedtak og behandlingstider	8
6. Enkeltsakene med lengst behandlingstider	13
7. UDIs redegjørelse for årsakene til lange behandlingstider, og for iverksatte tiltak.....	14
8. Rettslige krav til saksbehandlingstid.....	15
9. Sivilombudets vurdering av UDIs behandlingstider i saker om familieinnvandring	16
10. Sivilombudets syn på UDIs prioriteringer i familieinnvandringsaker som gjelder barn.....	20
11. Konklusjon.....	23



1. Oppsummering

Sivilombudet har av eget tiltak undersøkt Utlendingsdirektoratets (UDIs) behandlingstider i familieinnvandrings saker, samt hvordan UDI prioriterer slike saker som gjelder barn.

Familieinnvandrings saker er saker om oppholdstillatelse for barn, foreldre og ektefelle av personer som har lovlig opphold i Norge.

Undersøkelsene viser at behandlingstidene i et stort antall familieinnvandrings saker er i strid med de lovbestemte kravene til behandlingstid i forvaltningsloven § 11 a). Av de som ventet på svar per januar 2022 hadde 453 søkere allerede ventet på svar i rundt 2 år eller mer, hvorav 133 barn. Tall for beholdningen i februar 2021 viser at 71 personer da hadde ventet i mer enn 3 år og 7 måneder mens 20 barn hadde ventet i mer enn 3 år og 10 måneder. Per januar 2022 var den eldste saken UDI hadde til behandling fra 2013. Eldste sak som gjaldt et barn var også fra 2013.

Selv om drøye 60 % av alle saker om familieinnvandring har en behandlingstid på under seks måneder, ser Sivilombudet alvorlig på at UDI over flere år har hatt mange saker med svært lange behandlingstider. Det er særlig alvorlig at dette også gjelder mange saker om barn.

I saker der søkerne er adskilt i påvente av UDIs behandling, vil de lange behandlingstider innebære en risiko for brudd på retten til familieliv etter Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen artikkel 8. I saker som gjelder eller berører barn kan svært lange behandlingstider dessuten innebære et brudd på bestemmelsene i Grunnloven § 104 annet ledd og FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1 om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn.

I sakene med de aller lengste behandlingstidene er tidsbruken i hovedsak forårsaket av at søknaden om familieinnvandring er stilt i bero i påvente av om tillatelsen til den det søkes familiejenforening til skal

trekkes tilbake (tilbakekallssak). At søknader stilles i bero i flere år som følge av store restanser og lange liggetider i tilbakekallsporteføljen er uakseptabelt og i strid med fremdriftskravet i fvl. § 11 a første ledd. Ombudet tar sikte på å opprette en ny undersøkelse om denne typen langvarige berostillelser, og om UDIs eventuelle plikt til å behandle familieinnvandrings saken uavhengig av referansepersonens tilbakekallssak.

En annen hovedårsak til lange behandlingstider er at flere av de største politidistriktene har svært lange ventetider for intervjuer i familieinnvandrings saker – i verste fall opptil 19 måneder. Ombudet påpeker at søkerne rettigheter under saksbehandlingen må ivaretas uavhengig av hvordan utlendingsforvaltningen er organisert. Ansvarsskifter mellom ulike etater kan ikke begrunne at behandlingstidene totalt sett blir vesentlig lengre. Politiets ventetider for intervjuer i familieinnvandrings saker har også vært undersøkt i en egen sak hos ombudet, se uttalelse 7. juni 2022 i sak SOM-2022-1232.

Svært lange behandlingstider rammer barn særlig hardt.

Det kan innebære at en vesentlig del av barndommen leves ikke sammen med de personer samfunnet anerkjenner som de nærmeste.

Svært lange behandlingstider rammer barn særlig hardt. Når saken går over flere år innebærer det ikke bare en vedvarende usikkerhet, men det kan også innebære at en vesentlig del av barndommen ikke leves sammen med de personer samfunnet anerkjenner som de nærmeste. Ombudet mener det er begrunnet tvil om UDIs system for prioritering i tilstrekkelig grad sikrer oppfyllelse av Grunnlovens og barnekonvensjonens krav om vektlegging av barnets beste.

En negativ utvikling i behandlingstidene over flere år viser at de tiltak UDI har iverksatt, ikke har vært tilstrekkelige for å redusere antall saker med svært lange behandlingstider. Den negative utviklingen har skjedd i en periode der UDI, til tross for en vesentlig reduksjon i innkommende saker, har behandlet færre saker enn de som har kommet inn. Det er derfor nærliggende å konkludere med at staten ikke har iverksatt tiltak eller sørget for tilstrekkelig innsats til å oppfylle forvaltningslovens lovbestemte krav til saksbehandlingstid i disse sakene. Dette er særlig alvorlig sett i lys av hvor viktig slike saker er for dem de gjelder, og at mange saker gjelder barn.

Uttalelsen oversendes Justis- og beredskapsdepartementet, som er de som i første rekke har det overordnede ansvaret for at UDI og politidistriktene som førstelinje er satt i stand til å overholde lovbestemte krav til saksbehandlingstid. Det er også departementet som har det overordnede ansvaret for at organiseringen av utlendingsforvaltningen og ansvarsskifter mellom politiet og UDI ikke medfører lange forsinkelser i behandlingstidene. Departementet må selv vurdere om en løsning på de ulovlige behandlingstidene forutsetter ekstra ressurser, organisatoriske endringer, regelendringer eller omprioriteringer. Sivilombudet ber om å holdes orientert om hva departementet foretar seg for å forbedre situasjonen. Orienteringene må koordineres med tilbakemeldingene på ombudets uttalelse 7. juni 2022 om politiets ventetider for intervjuer i familieinnvandringsaker, SOM-2022-1232.

Sivilombudet vil følge med på den videre utviklingen i saksbehandlingstidene i familieinnvandringsaker. UDI bes om å i januar 2023 oversende en oppdatert oversikt over behandlingstider med tall for 2022 og en redegjørelse for hva som er gjort for å forbedre dem.

2. Bakgrunnen for Sivilombudets undersøkelse

Retten til familieliv er nedfelt i Grunnloven § 102 og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 8. I mange familieinnvandringsaker er barn berørt, og der er barnets beste et grunnleggende hensyn ved vurderingen av hvor lenge det er forsvarlig at en sak blir liggende, jf. Grunnloven § 104 andre ledd og barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1. Betydningen av UDIs behandlingstider i familieinnvandringsaker må vurderes i lys av at det å kunne leve sammen med familien sin er en grunnleggende rettighet. Betydningen av denne rettigheten vil veie enda tyngre i saker som gjelder barn.

I saker der familien er splittet i påvente av Utlendingsdirektoratets (UDI) behandling av en søknad om familieinnvandring vil lange behandlingstider dermed kunne tenkes å innebære en krenkelse av retten til familieliv eller av plikten til å vektlegge barnets beste.

Sivilombudets undersøkte i 2015 av eget tiltak behandlingstidene i familieinnvandringsaker (SOM-2015-201). Ombudet konstaterte den gang at UDIs behandlingstider i 2015 var svært lange for mange søkergrupper. For søkere fra for eksempel Somalia

og Etiopia var den forventede behandlingstiden på 20 måneder. UDI opplyste den gang at blant sakene med lengst behandlingstider var «en del» saker mellom 30 og 40 måneder gamle, og «enkelte saker» enda eldre. Ombudet uttalte at de tiltak UDI hadde iverksatt for å få ned behandlingstidene, bare i mindre grad syntes å kunne bedre forholdene, som i første rekke synes å skyldes ressursituasjonen. Ombudet orienterte derfor Justis- og beredskapsdepartementet (departementet) om saken, og forutsatte at departementet ville ta nødvendige grep for å få redusert saksbehandlingstiden til et akseptabelt nivå.

Etter 2015 forbedret situasjonen seg noe. I statsbudsjettet for 2016 ble UDIs bevilgning styrket, og departementet ga føringer om at behandlingstidene i familieinnvandringsaker skulle reduseres. I 2016 mottok også ombudet vesentlig færre klager over UDIs behandlingstid i familieinnvandringsaker.

Ombudet så det derfor som alvorlig når antall klager hit over UDIs behandlingstid i familieinnvandringsaker økte. Etter 2016 har antall klager økt gradvis år for år. Også av informasjonen på UDIs nettsider fremgikk det at behandlingstiden for søkere fra mange land var urovekkende lang. For flere søkergrupper ble det oppgitt å være like lange behandlingstider som da ombudet undersøkte temaet i 2015-2016 (SOM-2015-

Betydningen av denne rettigheten vil veie enda tyngre i saker som gjelder barn.

I mange familieinnvandringsaker er barn berørt, og der er barnets beste et grunnleggende hensyn ved vurderingen av hvor lenge det er forsvarlig at en sak blir liggende.

201). Den forventede behandlingstiden i familieinnvandringsaker så dessuten ut til å være den samme uavhengig av om barn var part eller ellers direkte berørt av saken. På denne bakgrunn besluttet ombudet å opprette en undersøkelse av UDIs behandlingstider i familieinnvandringsaker, med særlig oppmerksomhet på lang behandlingstid i saker som gjelder barn.

3. Kort om regelverket for familieinnvandring

Reglene om hvem som har rett på familieinnvandring er gitt i utlendingsloven kapittel 6. Personer med familiemedlemmer bosatt i Norge, kan søke om familieinnvandring for å bo sammen med familiemedlemmet i Norge. Dersom de nærmere vilkårene for familieinnvandring er oppfylt vil søkeren ha en lovbestemt rett til oppholdstillatelse.

Dette gjelder blant andre ektefeller, samboere, barn under 18 år med forelder i Norge og foreldre med barn under 18 år i Norge.

Utgangspunktet er at man må søke om, og få innvilget, oppholdstillatelse før innreise til Norge, jf. utlendingsloven § 56 første ledd. Lange behandlingstider vil derfor få konsekvenser for søkerens mulighet til å utøve familieliv, i alle fall i Norge.

4. Sivilombudets spørsmål til UDI

I januar 2021 ba vi UDI om en redegjørelse for saksbehandlingstidene i familieinnvandringsaker de siste årene og for hvordan de prioriterer saker som gjelder barn. I tillegg til opplysninger om sakstall, behandlingstider og årsakene til lang tidsbruk spurte vi:

- om å få en oversikt og en forklaring på behandlingstidene i de fem eldste sakene som var til behandling i hver av de tre kategoriene 1) alle familieinnvandringsaker, 2) saker hvor barn søker selv og 3) saker hvor barn ellers er berørt

- om UDI mener behandlingstidene er i tråd med forvaltningsloven § 11 a første ledd.
- om bakgrunnen for forskjeller i behandlingstiden for søkere fra ulike land
- om hvordan UDI følger opp de lange ventetidene for å komme på intervju hos politiet
- om de tiltakene som ble iverksatt etter ombudets undersøkelse i sak SOM-2015-201 har bedret situasjonen
- om den nåværende ressursituasjon er tilfredsstillende for å kunne redusere behandlingstidene fremover
- om hvilken vekt UDI legger på hensynet til barnets beste ved vurderingen av hvilke saker som skal behandles først
- om hvordan UDI jobber med å vurdere hvilke saker som bør prioriteres

Lange behandlingstider vil derfor få konsekvenser for søkerens mulighet til å utøve familieliv, i alle fall i Norge.

Vi ba om flere presiseringer til disse spørsmålene i mars 2021, og fikk i januar 2022 oversendt oppdaterte tall for 2021.

Det er redegjort for hovedtrekkene i UDIs svar på spørsmålene i punkt sju og ni nedenfor.

5. Oversikt over antallet søknader, vedtak og behandlingstider

Sivilombudet har mottatt følgende oversikter over sakstall og behandlingstider i familieinnvandringsaker fra UDI.

Som tabell 1 og 2 viser, har både median og gjennomsnittlig saksbehandlingstid økt de siste fem årene, dvs. siden 2017. Gjennomsnittlig behandlingstid er i 2021 på nivå med 2014, mens median behandlingstid er noe kortere enn i 2014. At median behandlingstid har gått ned i denne perioden, mens den gjennomsnittlige behandlingstiden er den samme, innebærer at andelen saker med svært lange behandlingstider var større i 2021 enn i 2014.

Tabell 1 – Innkomne søknader, fattede vedtak og median og gjennomsnittlig saksbehandlingstid i perioden 2010 – 2014 (oversendt fra UDI ved behandlingen av SOM-2015-201)

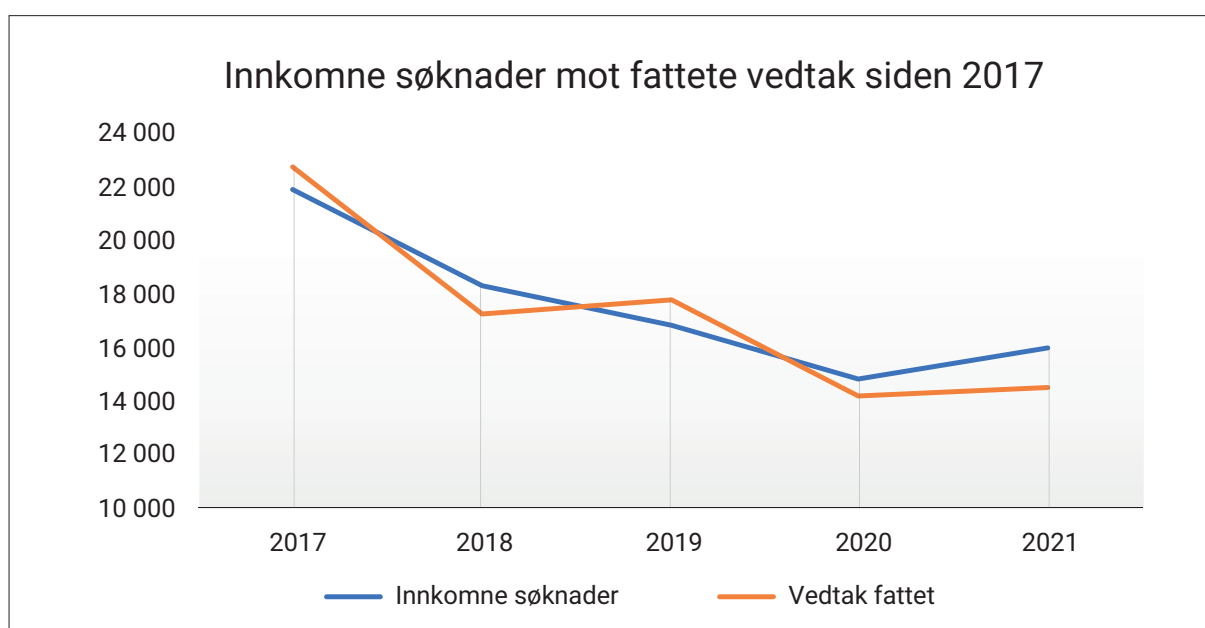
År	Innkomne søknader	Vedtak fattet	Median behandlingstid	Gjennomsnittlig behandlingstid
2010	15972	15708	186	233
2011	17108	20174	117	184
2012	20740	18717	87	137
2013	22204	18412	119	150
2014	20744	16539	164	202

Tabell 2 – tilsvarende tall for perioden 2016-2021 oversendt ved behandlingen av denne saken (UDI opplyser at de mangler tall for 2015):

År	Innkomne søknader	Vedtak fattet	Median behandlingstid	Gjennomsnittlig behandlingstid
2016	19501	23228	127	199
2017	21874	22754	81	148
2018	18303	17283	106	154
2019	16827	17791	106	171
2020	14865	14198	106	178
2021	16025	14538	129	204

Etter 2014 sank både median og gjennomsnittlig behandlingstid, og nådde sitt laveste nivå i 2017, noe som nok hadde sammenheng med at antall vedtak som ble fattet var på sitt høyeste i 2016 og 2017.

Etter 2017 har antall vedtak fattet gått ned fra 22 754 til 14 538. Videre har antallet innkomne saker gått nedover, med unntak av en oppgang på i underkant av 1 200 saker fra 2020 til 2021. Det vil si at restansen ikke er bygget ned til tross for færre innkomne søknader.

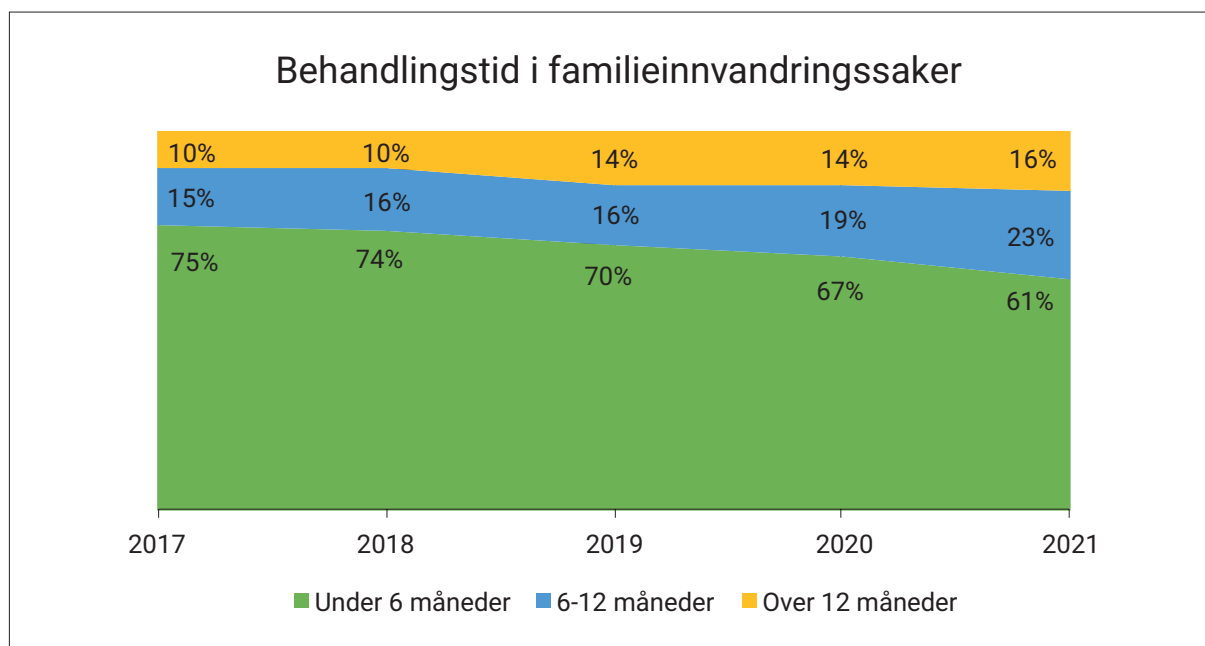


Tabell 3 – Alle familieinnvandrings saker – oversikt over andelen saker behandlet innen seks måneder, mellom seks og tolv måneder og over tolv måneder:

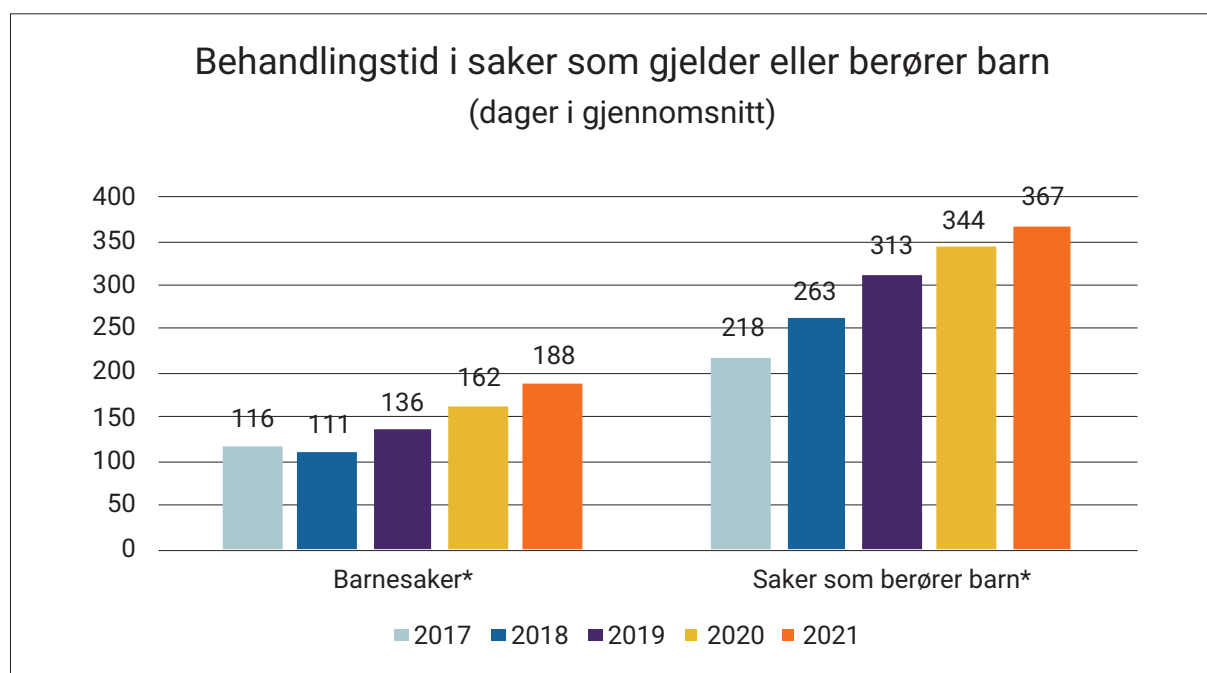
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Under 6 måneder	60 %	75 %	74 %	70 %	67 %	61 %
6-12 måneder	22 %	15 %	16 %	16 %	19 %	23 %
Over 12 måneder	18 %	10 %	10 %	14 %	14 %	16 %

Det fremgår av tabellen at andelen saker behandlet på under 6 måneder har gått noe ned siden 2017, men både andelen saker med behandlingstid på over 6 måneder og 12 måneder har gått opp i den samme perioden.

For 2021 betyr de oppgitte andelenene at ca. 8800 saker ble behandlet innen 6 måneder, ca. 3300 saker mellom 6 og 12 måneder og ca. 2300 saker hadde ventetid på over 12 måneder,



Tabell 4 – Saker som gjelder eller berører barn – innkomne søknader, fattede vedtak og median og gjennomsnittlig saksbehandlingstid.

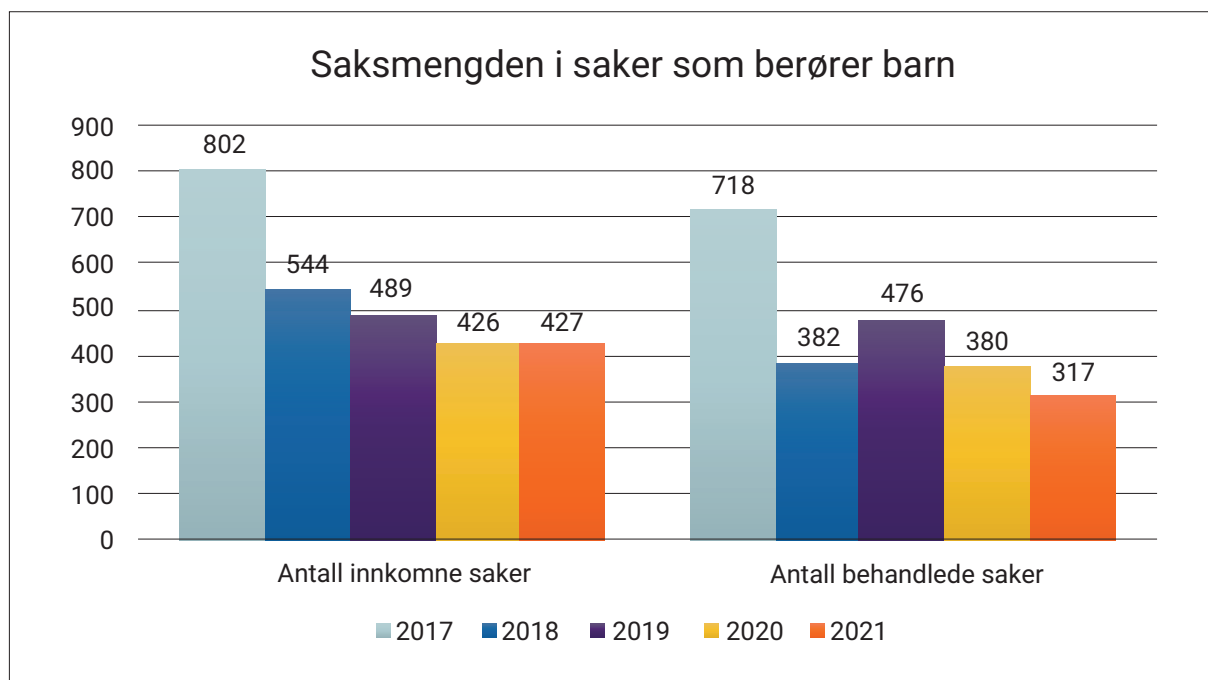
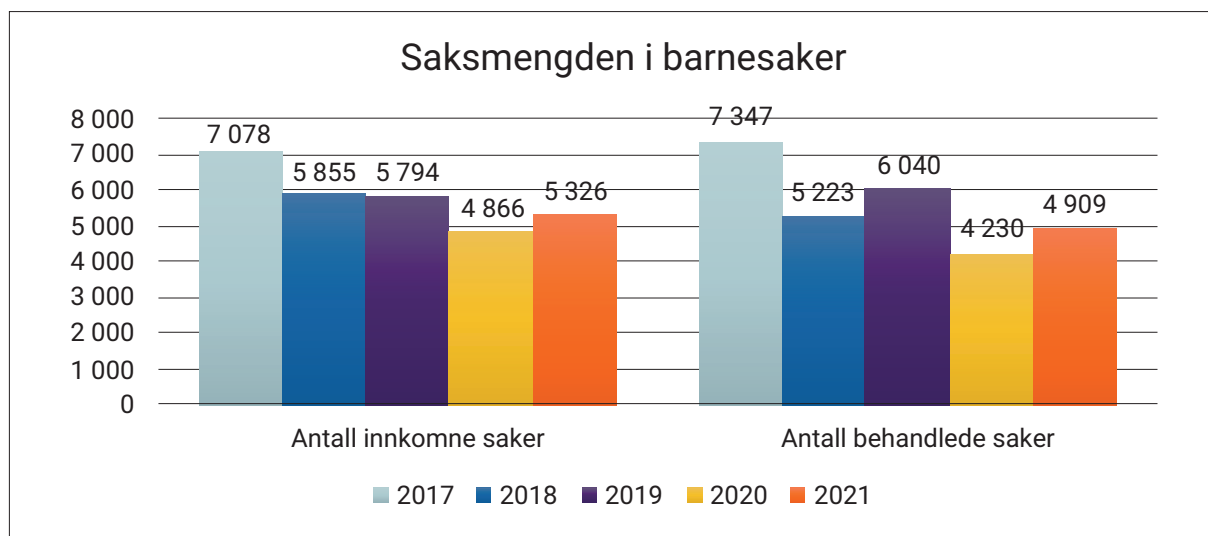


*Barnesaker; saker der barn søker alene eller sammen med en forelder. Saker som berører barn; saker der en forelder søker om tillatelse for å videreføre samvær eller for å bo fast sammen med et norsk barn i Norge

Saker som gjelder barn, omfatter saker der barn søker alene eller sammen med en forelder. Saker som berører barn, omfatter saker der

en forelder søker om tillatelse for å videreføre samvær eller for å bo fast sammen med et norsk barn i Norge.

		2016	2017	2018	2019	2020	2021
Barn	Antall innkomne saker	6 279	7 078	5 855	5 794	4 866	5326
	Antall behandlede saker	7 617	7 347	5 223	6 040	4 230	4909
	Saksbehandlingstid – gjennomsnitt	186	116	111	136	162	188
	Saksbehandlingstid – median	122	65	54	61	73	121
Berørte barn	Antall innkomne saker	854	802	544	489	426	427
	Antall behandlede saker	641	718	382	476	380	317
	Saksbehandlingstid – gjennomsnitt	313	218	263	313	344	367
	Saksbehandlingstid –median	282	174	204	211	248	350

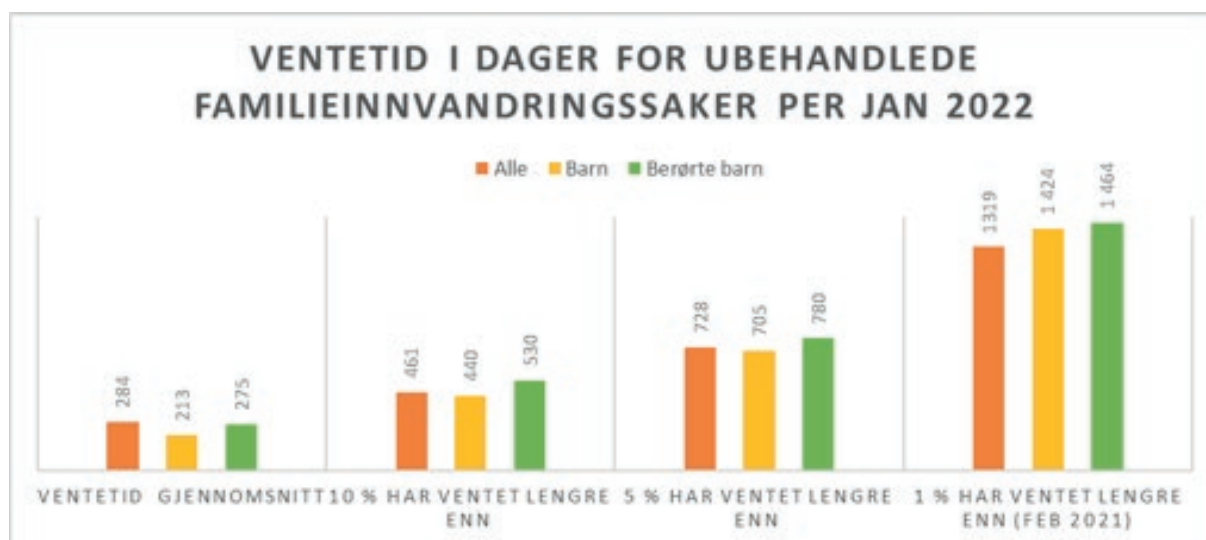


Tabell 5 – Antall ubehandlede søknader om familieinnvandring per 9. januar 2022 og ventetid så langt i antall dager

	Alle	Barn	Berørte barn
Antall ubehandlede saker	9 062	2 661	420
Ventetid – gjennomsnitt	284	213	275
Ventetid – median	131	130	199
10 % har ventet lengre enn	461	440	530
5 % har ventet lengre enn	728	705	780
1 % har ventet lengre enn (tall per 7. februar 2021 med daværende beholdning av saker)	1 319 (beholdning 7 103)	1 424 (beholdning 2 360)	1 464 (beholdning 352)

Tabellen sett i sammenheng med tallene for ferdigstilte saker i tabell 2 viser at det er store forskjeller mellom median behandlingstid og behandlingstidene i de sakene som tar lengst tid. Mens median behandlingstid i 2021 var på 129 dager, har 5 % av søkerne

i beholdningen per 9. januar 2022 (ca. 453 personer) ventet mer enn ca. 2 år. 1 % av søkerne i beholdningen per 7. februar 2021 (ca. 71 personer) hadde ventet mer enn 3 år og 7 måneder.



Ventetiden for barn som søker selv eller sammen med en forelder (kategorien «barn») er ikke kortere enn for alle saker. Lengst ventetider av saker i beholdningen har sakene der en forelder søker familieinnvandring til barn i Norge (kategorien «berørte barn»).

6. Enkelt sakene med lengst behandlingstider

6.1 Søknader som gjelder voksne

UDI har redegjort for de fem eldste sakene per 14. april 2021 i kategoriene søknader som ikke berører barn, søknader som gjelder barn og søknader der barn er berørt.

Den aller eldste saken i porteføljen gjelder en voksen person som søkte om familieinnvandring i juni 2013. UDI ga følgende opplysninger om behandlingen av saken:

«UDI fikk saken oversendt fra utenriksstasjon i mars 2014, noen dager etter oversendelsen fikk vi en rapport fra Oslo politidistrikt vedrørende mulig falsk identitet på referansepersonen. Etter dette har saken vært utredet og da UDI fikk et eget tilbakekallsteam som jobber mer målrettet med disse sakene, ble det i 2017 opprettet en tilbakekallssak.

Denne saken ble ferdig behandlet 26 januar 2021 [tilbakekallssaken henlagt]. Saken til vår søker er nå sendt på utredning både til utenriksstasjon og politi for å innhente mer informasjon om relasjonen. Vi har bedt om at det prioriteres grunnet sakens svært lange saksbehandlingstid.»

Her medførte tilsynelatende en tilbakekallssak som ikke førte fram, en ekstra behandlingstid på nærmere sju år. Vi er orientert om at UDI fattet vedtak i saken i november 2021, etter totalt 8 år og 5 måneders behandlingstid.

De øvrige fire eldste sakene som ikke berører barn gjaldt også søknader hvor behandlingen ble stoppet opp i påvente av avgjørelse i tilbakekallssak om oppholdstillatelsen eller statsborgerskapet til den personen det søkes om familieinnvandring til (referansepersonen). I tre av sakene stammet søknadene fra 2013 eller 2014, mens det i den femte saken er uklart for ombudet når søknaden kom inn.

6.2 Søknader som gjelder barn

Den eldste søknaden fra et barn gjelder en gutt som søkte familieinnvandring til mor i Norge i desember 2013, da han var sju år gammel. Behandlingen av saken har stoppet opp som følge av en tilbakekallssak om mors statsborgerskap. Det har vært vanskelig å ferdigstille tilbakekallssaken da utlendingsmyndighetene ikke får tak i mor, og det opplyses at det er uklart om hun befinner seg i Norge. Saken var ennå ikke ferdigbehandlet i februar 2022. De øvrige fire eldste søknadene fra barn var fra 2015.

De fem eldste sakene der barn er berørt gjaldt søknader fra mellom 2015 og 2017.

Slik vi forstår UDI var alle disse sakene forsinket på grunn av pågående sak om tilbakekall av statsborgerskapet eller oppholdstillatelsen til den det er søkt gjenforening med (referansepersonen).

7. UDIs redegjørelse for årsakene til lange behandlingstider, og for iverksatte tiltak

UDI opplyser at porteføljen av familieinnvandringssaker inneholder et bredt spekter av saker med svært ulik kompleksitet og utredningsbehov. Det er på den ene siden helt enkle saker der all nødvendig informasjon foreligger, og på den annen side saker som utredes for mulig tvangs-ekteskap eller der familierelasjonen eller andre forhold er uklare/ikke dokumentert. Dette fører til store variasjoner i behandlingstidene for ulike familieinnvandringssaker.

UDI peker på at en stor andel av sakene blir avgjort innenfor det de mener er en akseptabel behandlingstid. Samtidig vet de at en andel saker fortsatt tar svært lang tid å avgjøre.

7.1. Årsakene til lange behandlingstider

Hovedårsaken til de aller lengste behandlingstidene er ifølge UDI, at det pågår utredning av tilbakekall av tillatelsen for referansepersonen. Der avklaringen av spørsmålet om tilbakekall tar lang tid, vil behandlingstiden for søknaden om familieinnvandring bli

minst tilsvarende lang. Det er store restanser og lange behandlingstider i UDIs portefølje av tilbakekallssaker.

UDI opplyser at en annen hovedårsak til lange behandlingstider, er knyttet til skifte av ansvar mellom organer underveis i saken, samt lang behandlingstid hos politiet og lang behandlingstid i utenriksstjenesten. Særlig lange ventetider for å gjennomføre intervjuer hos politiet, har påvirket behandlingstidene. Disse ventetidene forverret seg gjennom 2020 på grunn av smitteverntiltak, men UDI peker på at det var lange ventetider også før dette.

Begrenset kapasitet til saksbehandling hos UDI og prioritering av andre saker bidrar også til lange behandlingstider. UDI peker på at mange søknader tidligere har ligget i kø i opp mot ni måneder før UDI har hatt ledig kapasitet til å se på dem og vurdere videre behandlingsskritt. UDIs kapasitet opplyses videre å ha vært redusert som følge av pandemisituasjonen. I hele 2020 opplevde UDI en krevende situasjon med nytt og til dels komplisert regelverk om

diverse innreiserestriksjoner. Samtidig hadde saksbehandlerne hjemmekontor, noe som førte til at faglige diskusjoner og avklaringer tok lenger tid. Situasjonen førte også til flere brukerhenvendelser, som også bidro til redusert kapasitet til å fatte vedtak.

7.2. Iverksatte tiltak

UDI opplyser at de jobber systematisk og kontinuerlig for å gi brukerne en så smidig prosess og så kort ventetid som mulig. Det er gjennomført tiltak for å forbedre arbeidsprosessene både internt og hos politiet og utenriksstjenesten. Ifølge UDI har tiltakene hatt effekt på ventetiden, men denne effekten har ikke vært tilstrekkelig og varig.

UDI peker særlig på at det høsten 2019 ble satt i gang et organisasjonsutviklingsprosjekt med sikte på en full gjennomgang av hele organisasjonen. Det overordnede målet er «en vesentlig reduksjon av ventetiden for [deres] brukere». UDI vil jobbe mer på tvers i organisasjonen for å sikre jevnere og kortere saksbehandlingstider.

Den eldste søknaden fra et barn gjelder en gutt som søkte familieinnvandring til mor i Norge i desember 2013, da han var sju år gammel.

Hovedårsaken til de aller lengste behandlingstidene er ifølge UDI, at det pågår utredning av tilbakekall av tillatelsen for referansepersonen.

Familieinnvandrings sakene har i flere år vært delt opp i to ulike løp basert på hvilke saker som antakeligvis er klare til behandling uten ytterligere utredning (for eksempel søkere fra USA/Storbritannia), og saker man kunne regne med at ville kreve ytterligere utredning (for eksempel søkere fra Iran/Irak/Afghanistan/Somalia). I tillegg til ulikheter i kompleksitet, er dette ifølge UDI en del av forklaringen på ulikheter i behandlingstider avhengig av søkers hjemland.

Det har også betydning at sakene behandles i to forskjellige avdelinger i UDI, avhengig av referansepersonens status. Søknader om familieinnvandring der referansepersonen har norsk statsborgerskap eller oppholdstillatelse i Norge basert på familieinnvandring behandles i oppholdsavdelingen. Søknader som gjelder familieinnvandring til en referanseperson i Norge som opprinnelig fikk oppholdstillatelse basert på behov for beskyttelse, og som ennå ikke har fått statsborgerskap, blir behandlet i en annen avdeling.

Høsten 2020 ble ventetiden for søknader for søkere fra Iran/Irak/Afghanistan/Somalia, som ble behandlet i oppholdsavdelingen, kortet ned til ca. én måned, før saken ble tatt opp til vurdering. I den andre avdelingen var ventetiden våren 2021 åtte måneder før saken ble tatt opp til vurdering. UDI vil gjennom organisasjonsutviklingsprosjektet forsøke å utjevne forskjellene mellom avdelingene.

Selv om det er grunner til ulike behandlingstider, mener UDI at det er problematisk om det blir «et svært språk» i behandlingstiden mellom enkle saker og mer kompliserte saker. Dette er noe av bakgrunnen for at UDI gjennom organisasjonsutviklingsprosjektet har jobbet med og fortsatt jobber med, å redusere ventetiden i saker hvor det typisk er behov for ytterligere utredninger.

8. Rettslige krav til saksbehandlingstid

Svært lange behandlingstider i familieinnvandringssaker kan etter forholdene i den enkelte sak innebære en krenkelse av menneskerettighetene i Den europeiske menneskerettskonvensjonen og Barnekonvensjonen. Familieinnvandrings saker handler om retten til familie-

liv, som er en rettighet nedfelt blant annet i Grunnloven § 102 og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 8. I mange saker er barn berørt, og der er barnets beste et grunnleggende hensyn ved vurderingen av hvor lenge det er forsvarlig at en sak blir liggende, jf. Grunnloven § 104 andre ledd og FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1. Dette kommer ombudet tilbake til i punkt 10.

Det følger av forvaltningsloven § 11 a første ledd at en sak skal forberedes og avgjøres «uten ugrunnet opphold». Ombudet har tidligere lagt til grunn at forvaltningsloven § 11 a stiller krav både til saksbehandlingstiden og hva som er akseptable årsaker til opphold i saksbehandlingen. Vilkåret «uten ugrunnet opphold» er skjønnsmessig, og det nærmere innholdet vil kunne variere etter blant annet sakens art og omfang, samt tilgjengelige ressurser. De øvrige saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, blant annet kravet til en forsvarlig opplysning av saken i forvaltningsloven § 17 første ledd, vil kunne begrunne en lengre behandlingstid i kompliserte og prinsipielle saker.

Hva som er lovlig behandlingstid, må i utgangspunktet vurderes ut fra forholdene i den enkelte sak. Sakens betydning, og sammenhengen med retten til familieliv, tilsier strenge krav til behandlingstidene i saker om familieinnvandring. Ombudet uttalte i sak 2015/201 at:

«Lang behandlingstid kan medføre familiesplittelse og manglende mulighet for å utøve et ønsket familieliv. Det er en stor påkjenning for de det gjelder å måtte vente på en avklaring fra direktoratet i lang tid. Dette tilsier at saker om familieinnvandring i utgangspunktet bør behandles rimelig raskt.»

EMK artikkel 8 setter prosessuelle krav til behandling av søknader om familieinnvandring, som kan være relevante i en vurdering av behandlingstiden. Det følger av praksis fra menneskerettighetsdomstolen (EMD) at lange behandlingstider i familieinnvandringssaker kan innebære krenkelse av artikkel 8, se for eksempel *Mugenzi v. France*, *Tanda-Muzinga v. France* og *Senigo Longue and Others v. France*.

EMDs praksis viser at saksbehandlingen må være tilstrekkelig effektiv, hurtig og fleksibel. Vurderingen

Svært lange behandlingstider i familieinnvandringssaker kan innebære en krenkelse av menneskerettighetene i Den europeiske menneskerettskonvensjonen og Barnekonvensjonen.

av dette er imidlertid sammensatt og skjønnspreget. Relevante hensyn vil blant annet være både søkerens og «familiens» forhold, om barn er berørt, administrative rutiner og regelverk, samt praktiseringen av dette. I *Senigo Longue and others v. France* kom EMD til at en prosess på totalt mer enn fire år for å avklare slektskap og identitet i forbindelse med innvilgelse av visum i en familieinnvandringssak var «far too long, particularly considering the best interests of the children». I *Mugenzi v. France* og *Tanda-Muzinga v. France* la domstolen vekt på at retten til familiegjening er fundamental for personer som har flyktet fra forfølgelse.

Det er ikke grunnlag for å anta at uttalelsene i EMDs praksis generelt rekker lenger enn det som følger av internrettslige regler om saksbehandlingstid. Oppfylles forvaltningslovens krav, kan det derfor normalt legges til grunn at også Grunnlovens og menneskerettslige krav er oppfylt. Det er likevel grunn til å merke seg at også EMK stiller krav til saksbehandlingen. Ulovlig lange behandlingstider kan derfor også innebære krenkelse av EMK artikkel 8. Dersom barn er berørt, vil det raskere kunne foreligge krenkelse. Statens plikt til å sørge for at behandlingstidene bringes innenfor det forsvarlige og lovlige vil være særlig sterk der behandlingstidene er så lange at de utgjør en risiko for brudd på menneskerettighetene.

UDI har tidligere overfor Sivilombudet gitt uttrykk for at en behandlingstid på 10 - 13 måneder i familieinnvandringssaker ikke er akseptabel, se ombudets årsmelding for 2005 side 211 flg. (sak 2004/3128). I SOM-2015-201 uttalte ombudet at «dette kan gi en viss veiledning for når saksbehandlingstiden i slike saker i alle fall må anses som uakseptabel lang. Siktemålet bør selvsagt være enda kortere saksbehandlingstid».

9. Sivilombudets vurdering av UDIs behandlingstider i saker om familieinnvandring

9.1. Omfanget av lange behandlingstider

Oversikten over behandlingstider i punkt 5 viser at et stort antall saker har lange behandlingstider. 16 % av sakene som ble avgjort i 2021 hadde en behandlingstid på mer enn ett år, jf. tabell 3. Dette utgjør mer enn 2300 saker.

Oversikten over alderen på sakene i UDIs beholdning per januar 2022 (tabell 5) viser at en god del søkere også hadde ventet vesentlig lenger enn ett år. 906 søkere hadde ventet lenger enn 461 dager og 453 personer lenger enn 728 dager (henholdsvis 10% og 5% av saksbeholdningen på 9062). Per 7 februar 2021 hadde 71 personer ventet på svar i mer enn 3 år og 7 måneder (1 % av beholdningen på 7103 saker). Den aller eldste saken om familieinnvandring til behandling per januar 2022 gjelder en søknad fra 2013. 450 av sakene som fortsatt var til behandling per januar 2022 var altså svært gamle – fra nesten 2 år og opptil over 8 år.

Statens plikt til å sørge for at behandlingstidene bringes innenfor det forsvarlige og lovlige vil være særlig sterk der behandlingstidene er så lange at de utgjør en risiko for brudd på menneskerettighetene.

UDI har rett i at «en stor andel av sakene» antakelig er innenfor kravene til behandlingstid i forvaltningsloven § 11 a første ledd. 61 % av sakene som ble ferdigbehandlet i 2021 ble avgjort senest innen 6 måneder (tabell 3). Et halvt år kan også være lenge å vente på tillatelse til familieinnvandring, men ombudet ser ikke grunn til nå å kritisere en slik behandlingstid på generelt grunnlag. I det videre konsentrerer ombudet seg derfor om den andelen saker som har klart lengre behandlingstider enn dette. Selv om dette ikke gjelder et flertall av familieinnvandringssakene, er antallet saker med lang og svært lang behandlingstid høyt.

Ombudet gir nedenfor en samlet vurdering av behandlingstidene i punkt 9.5, men vil først komme med merknader til tiltak UDI har iverksatt og til noen av hovedårsakene til lange behandlingstider.

9.2. Tiltak fra UDI og organiseringen av arbeidet

UDI har som nevnt i punkt 7 redegjort for flere tiltak de har satt i gang de siste årene for å effektivisere saksbehandlingen og redusere behandlingstidene.

At sakene deles opp i ulike løp basert på hvilke saker som krever ytterligere utredning eller ikke, er i utgangspunktet i orden. Denne inndelingen vil kunne føre til forskjeller i behandlingstider mellom enkle saker og mer kompliserte. At ikke alle saker tar like lang tid, er i utgangspunktet helt naturlig og i tråd med lovens krav. Ved organiseringen av arbeidet må det likevel sees hen til at hensynet til likebehandling tilsier at saker tas til behandling i den rekkefølge de kommer inn. Arbeidet

må derfor organiseres slik at kompliserte saker ikke ligger ubehandlet i vesentlig lenger tid enn det som er tilfelle for enkle saker. Det er viktig at UDI fortsetter arbeidet med å redusere liggetiden før en sak blir sett på for første gang og når saker kommer tilbake fra utredning i andre organer, som politiet og utenriksstjenesten.

Det er positivt at UDI jobber aktivt med å redusere behandlingstidene, blant annet gjennom arbeidet som gjøres i organisasjonsutviklingsprosjektet.

Sivilombudet kan vanskelig vurdere hvilken effekt de enkelte tiltakene har på de totale behandlingstidene, utover at det ser ut til at disse til nå ikke har vært tilstrekkelige til å forhindre at mange saker har uakseptable behandlingstider. Ombudet ser det som viktig at arbeidet med å redusere ventetider intensiveres. Resultatene så langt tyder på at det må vesentlig mer til for å nå et akseptabelt nivå.

9.3. Berostillelser som følge av referansepersonens tilbakekallssak

UDI har opplyst at årsaken til at de aller eldste sakene som er til behandling er så gamle, er at behandlingen avventer (eller inntil nylig har avventet) en sak om tilbakekall av referansepersonens oppholdstillatelse.

De store restansene i UDIs tilbakekallsenhet får dermed også stor betydning for tilknyttede familieinnvandringsaker. UDI har opplyst at det er utfordrende å få bygget ned disse restansene fordi sakene er svært arbeidskrevende, og UDI har måttet prioritere andre sakstyper. I SOM-2020-326 uttalte Sivilombudet blant annet følgende om situasjonen i tilbakekallsporteføljen:

«Behandlingstiden i denne saken [nesten fire år] er uansett så lang at den utvilsomt er utenfor det som kan aksepteres med den begrunnelsen UDI har gitt. Som ombudet også uttalte i SOM-2018-2956, har UDI hatt god tid til å områ seg og til å sette inn tiltak for å møte utfordringene som har gjort at restansene har bygget seg opp i porteføljen. Ombudet pekte på at antallet asylsøknader i årene

etter 2015 falt til et nivå som også var vesentlig lavere enn årene før 2015, og at en slik situasjon i utgangspunktet burde gitt gode muligheter til å nedarbeide restansene.»

Det er positivt at UDI jobber aktivt med å redusere behandlingstidene, blant annet gjennom arbeidet som gjøres i organisasjonsutviklingsprosjektet.

Sivilombudet ser det som viktig at arbeidet med å redusere ventetider intensiveres. Resultatene så langt tyder på at det må vesentlig mer til for å nå et akseptabelt nivå.

Dersom UDI vurderer tilbakekall av referansepersonens oppholdstillatelse, er dette i utgangspunktet relevant for vurderingen av familieinnvandringsøknaden.

Skulle referansepersonens tillatelse bli tilbakekalt, vil ikke lenger søker ha rett på familieinnvandring. Et midlertidig opphold i behandlingen av familieinnvandringsøknaden i påvente av en avklaring av referansepersonens

tilbakekallssak, vil derfor kunne være et grunnet opphold etter fvl. § 11 a første ledd, jf. kravet til en forsvarlig opplysning av saken i fvl. § 17 første ledd. Det går likevel en grense etter fvl. § 11 a første ledd for hvor lenge det er saklig grunn til at en sak kan ligge ubehandlet i påvente av en slik avklaring, sml. SOM-2019-1336.

Referansepersonen har en gyldig oppholdstillatelse inntil den eventuelt tilbakekalles, og dersom de øvrige vilkårene er oppfylt, gir denne oppholdstillatelsen grunnlag for en lovbestemt rett til familieinnvandring. Sett i lys av at retten til familieliv er vernet av menneskerettighetene, er det uakseptabelt og i strid med fremdriftskravet i fvl. § 11 a første ledd at en søknad om familieinnvandring blir forsinket i flere år på grunn av restanseutfordringene i tilbakekallsporteføljen.

I utgangspunktet innebærer dette at behandlingstiden i en tilknyttet tilbakekallssak må prioriteres og fremskyndes som følge av saken om familieinnvandring. Dersom det ikke er mulig å behandle tilbakekallssaken innenfor et forsvarlig tidsrom oppstår spørsmålet om dette innebærer at UDI får en plikt til å behandle familieinnvandringsøknaden før tilbakekallssaken er avsluttet, på grunnlag av referansepersonens gyldige statsborgerskap eller oppholdstillatelse. Det kan særlig tenkes å foreligge en slik plikt der den totale behandlingstiden i familieinnvandringsøknaden kan komme i strid med vernet av familieliv etter EMK artikkel 8. Ombudet tar sikte på å opprette en egen undersøkelse

om spørsmålet om det på et tidspunkt inntreer en plikt til å behandle en familieinnvandringssak uavhengig av referansepersonens tilbakekallssak.

9.4. Ventetider hos politiet

UDI har de siste årene arbeidet for å få til en effektiv saksflyt i saker hvor politiet og utenriksstjenesten utfører deler av saksbehandlingen. Dette dreier seg blant annet om bistand fra UDI til avvikling av saker, opplæring og råd om prosessforbedringer. UDI har også jevnlig dialog med politidistriktene, med månedlige møter om blant annet saksflyt, prosess og behov for regelverksavklaringer. Møtene blir fulgt opp med nyhetsbrev til politidistriktene.

UDI jobber også med å undersøke hvordan de kan få den informasjonen de trenger i en sak uten å måtte sende den til ytterligere utredning i førstelinjen. Det er for eksempel, i samarbeid med Oslo politidistrikt, forsøkt å bruke et spørreskjema som sendes til referansepersonen som erstatning for intervju.

Slik vi forstår UDI har ikke de iverksatte tiltakene hatt den effekten på behandlingstidene som de ønsket. Det er krevende å oppnå en god saksflyt i en fragmentert organisering av utlendingsfeltet, blant annet fordi UDI ikke har instruksjonsmyndighet overfor de andre etatene.

Særlig blir saksavviklingen i familieinnvandringssaker forsinket av ventetidene for intervju hos en del av de største politidistriktene. På politiets nettside er det i begynnelsen av juni 2022 opplyst at følgende politidistrikter har de lengste ventetidene: 19 måneder i Oslo, 16-17 måneder i Øst og Vest, og 10-12 måneder i Sør-Øst. I distriktene Oslo, Øst og Vest tar det rundt ett og et halvt år for å få lov til å snakke med politiet. Intervjuet er en forutsetning for å få innvilget familiegjenforening i de sakene UDI har oversendt politiet for utredning.

Sivilombudet har flere ganger uttalt at i saker hvor andre instanser skal involveres i saksbehandlingen, må UDI følge opp den aktuelle instansen for å sørge for forsvarlig fremdrift, se for eksempel uttalelse 4. juni 2020 (SOM-2020-326). Det er positivt at UDI følger opp politidistriktene i enkeltsaker med svært lange

ventetider hos politiet. Når det generelt er lange ventetider i et politidistrikt på grunn av restansesituasjonen og prioriteringer der, forstår likevel ombudet at det ikke er hensiktsmessig for UDI å følge opp hver enkeltsak, med mindre ventetiden er lenger enn forventet ut fra politidistriktets generelle behandlingstider.

Ombudet har forståelse for at UDI har begrensede muligheter til å få redusert ventetiden i politidistrikter når forsinkelsene skyldes lange køer og stort arbeidspress der. Slik situasjonen er i flere av de største politidistriktene nå, må UDI uansett fortsette det generelle arbeidet med å få redusert de lange ventetidene i samarbeid med Politidirektoratet. UDI må også holde Justis- og beredskapsdepartementet orientert om ventetidene hos politidistriktene, da departementet har et overordnet ansvar for å sørge for at saksbehandlingstidene er innenfor lovens krav.

Det er uakseptabelt at de vedvarende lange ventetidene i politidistriktene medfører for lange behandlingstider i familieinnvandringssaker. Søkernes rettigheter under saksbehandlingen må bli ivaretatt uavhengig av hvordan utlendingsforvaltningen er organisert. Ansvarsskift mellom ulike etater kan ikke begrunne at behandlingstidene totalt sett blir vesentlig lengre. Blant annet derfor oversendes denne uttalelsen også Justis- og beredskapsdepartementet, som har det overordnede ansvaret for organiseringen av utlendingsforvaltningen. Det er de som i første rekke må ta initiativ for å få organisert virksomheten, både i UDI og i politiet, slik at det er mulig å overholde kravet til behandlingstid.

Det er uakseptabelt at de vedvarende lange ventetidene i politidistriktene medfører for lange behandlingstider i familieinnvandringssaker.

På bakgrunn av de lange ventetidene for intervju i mange politidistrikter, opprettet ombudet i desember 2021 også en generell undersøkelse med Politidirektoratet, som dreier seg om nettopp disse ventetidene. Det vises til ombudets uttalelse 7. juni 2022 i sak SOM-2022-1232.

Ved utlendingsforvaltningens oppfølging av behandlingstidene i familieinnvandringssaker bør disse to uttalelsene sees i sammenheng.

9.5. Samlet vurdering av behandlingstidene

På spørsmål om lovligheten av behandlingstidene svarer UDI at for de sakene som tar svært lang tid å behandle, så kan UDI «ikke utelukke at disse er helt

i grenseland» av lovens krav. UDI mener videre at de store ulikhetene mellom sakene gjør at det ikke er hensiktsmessig å angi en akseptabel gjennomsnittlig behandlingstid for alle familieinnvandrings saker. UDIs mål er å behandle alle saker i tråd med forvaltningslovens krav.

Kravet til at saker skal behandles «uten ugrunnet opphold», jf. forvaltningsloven § 11 a, innebærer at akseptabel behandlingstid vil variere fra sak til sak, og må vurderes individuelt. Ombudet er derfor enig med UDI i at det er vanskelig å gi en helt generell angivelse av hva som er akseptabel saksbehandlingstid.

Saker om familieinnvandring gjelder en lovbestemt rettighet som har stor betydning for dem saken gjelder. Ved vurderingen av hvilke behandlingstider som er akseptable etter § 11 a), og hvor alvorlige eventuelle brudd på bestemmelsen er, står sakens betydning og årsakene til de lange behandlingstidene sentralt. Jo lengre behandlingstid, desto mer skal til for at den er akseptabel. Også relativt korte behandlingstider kan være i strid med forvaltningslovens krav, særlig der saken har ligget lenge uten behandling og der søker burde vært prioritert.

Svært lange behandlingstider i familieinnvandrings saker kan dessuten stå i fare for å innebære brudd på retten til familieliv i EMK artikkel 8. Dette tilsier at det må stilles relativt strenge krav til hva som er akseptabel behandlingstid.

UDI har opplyst at begrenset kapasitet og andre prioriterte saker er én av årsakene til forsinkelser i saksbehandlingen. At lange behandlingstider er forårsaket av stort sakstilfang i forhold til tilgjengelige ressurser kan være relevant for vurderingen. Forsinkelser på grunn av stort arbeidspress kan derfor være en lovlig grunn til at en sak forsinkes. Det går likevel en grense for hvor lenge saker kan ligge ut fra en slik begrunnelse. Det skal mer til for å anse vedvarende lange behandlingstider som lovlige enn tilfeller der det

oppstår en midlertidig opphopning av saker, f.eks. som følge av en uventet økning i innkommende saker.

Det har derfor stor betydning for vurderingen at det har vært for lange, og antagelig ulovlig lange, behandlingstider i mange saker over lang tid. Sivilombudet har kritisert saksbehandlingstidene i familieinnvandrings saker flere ganger tidligere. Forrige undersøkelse som ble gjennomført på generelt grunnlag ble avsluttet med ombudets uttalelse i 2016. Saksbehandlingstidene som kritiseres i denne uttalelsen er nå i gjennomsnitt like lange som det som ble kritisert i 2016. Selv om behandlingstidene forbedret seg noe gjennom 2016 og 2017 før de økte igjen, viser erfaring fra ombudets klagesaksbehandling dessuten at det i hele perioden har vært mange saker med uakseptabelt lange behandlingstider.

At behandlingstidene ble påvirket av pandemisituasjonen er forståelig. Effektivitetstapet under pandemien er imidlertid ikke en av hovedårsakene til de lange behandlingstidene, som jo har vart over flere år.

UDI har beskrevet en rekke tiltak, men det er likevel uklart for Sivilombudet hvor høyt behandlingstidene i familieinnvandrings saker har vært prioritert.

UDI opplyser til ombudet at de har god dialog med Justis- og beredskapsdepartementet, og at ressurstildelingen er basert på prognoser og andre forutsetninger som UDI er godt kjent med. Samtidig er det ifølge UDI vanskelig å forutse behovene som oppstår i løpet av et budsjettår, og UDI må fordele de tildelte midlene internt i tråd med krav og forventninger i departementets tildelingsbrev. UDI peker dessuten i denne sammenheng på at en reduksjon i behandlingstidene ikke bare er et ressurs spørsmål, men også har sammenheng med organiseringen av saksflyten.

Til dette er det grunn til å bemerke at utviklingen i tallene for antall behandlede saker kan tyde på at familie

UDI har opplyst at begrenset kapasitet og andre prioriterte saker er én av årsakene til forsinkelser i saksbehandlingen. Det går likevel en grense for hvor lenge saker kan ligge ut fra en slik begrunnelse.

UDI har beskrevet en rekke tiltak, men det er likevel uklart for Sivilombudet hvor høyt behandlingstidene i familieinnvandrings saker har vært prioritert.

innvandringsaker ikke har vært prioritert tilstrekkelig, eller eventuelt at de samlede ressursene UDI råder over har vært for små. I 2016 og 2017 behandlet UDI henholdsvis 23228 og 22754 saker om familieinnvandring. Dette var klart flere saker enn antallet innkomne saker disse årene, se tabell 2. Denne innsatsen ga en markert nedgang i behandlingstider i 2017.

Etter 2017 har imidlertid den positive utviklingen snudd. Til tross for at tallet på innkomne saker har gått vesentlig ned, har antall behandlede saker hvert år vært lavere enn antall innkomne saker. I 2021 ble det behandlet 14538 saker – 37 % færre enn i 2016 – mens det kom inn 16025 nye saker. Det er vanskelig å forstå hvorfor behandlingstiden øker i en periode der antall innkomne saker reduseres. Det tilsier at man ikke har prioritert å oppfylle de lovbestemte kravene til saksbehandlingstid i forvaltningsloven.

Uttalelsen oversendes til Justis- og beredskapsdepartementet, som er de som i første rekke har det overordnede ansvaret for at UDI og politidistriktene som førstelinje er satt i stand til å overholde de lovbestemte krav til saksbehandlingstid. Det er også departementet som har det overordnede ansvaret for at organiseringen av utlendingsforvaltningen og ansvarsskifter mellom politiet og UDI ikke medfører lange forsinkelser i behandlingstidene. Departementet må selv vurdere om en løsning på de ulovlige behandlingstidene forutsetter ekstra ressurser, organisatoriske endringer, regelendringer eller omprioriteringer.

Omfanget av saker med svært lange behandlingstider viser at det i altfor mange familieinnvandringssaker er behandlingstider som er i strid med forvaltningslovens krav. At det over lang tid har vært mange saker med lange behandlingstider, uten at det har vært satt inn tilstrekkelig tiltak, gjør bruddene på forvaltningsloven § 11 a mer alvorlig. Særlig alvorlig er det at antall behandlede saker tilsier at innsatsen som er satt inn på å behandle familieinnvandringssaker snarere er redusert enn økt i løpet av de siste årene.

10. Sivilombudets syn på UDIs prioriteringer i familieinnvandringssaker som gjelder barn

10.1. Omfanget av lange behandlingstider i saker med barn

Behandlingstidene for søknader fra barn er ikke kortere enn for voksne. Søknader fra barn som søker selv eller sammen med en voksen har omtrent samme gjennomsnittlige behandlingstid som alle saker, henholdsvis 188 dager for barn (tabell 4) og 204 dager for alle saker (tabell 2). Saker der barn er berørt av voksnes søknader har derimot klart lengre behandlingstider, med et gjennomsnitt på 367 dager (tabell 4).

Mange barn må dessuten vente vesentlig lengre enn de gjennomsnittlige behandlingstidene. Per januar 2022 var det 133 saker med søknader fra barn til behandling som var fra knappe 2 år og til over 8 år gamle. Der barn er berørt av en sak om familieinnvandring, var saksbehandlingstiden for rundt 21 saker fra omtrent 2 år og opp til over 4,5 år gamle.

Som uttalt under punkt 9.1 om de generelle behandlingstidene, vil slike behandlingstider kun helt unntaksvis være i tråd med forvaltningslovens krav, og de aller eldste behandlingstidene kan uansett ikke forsvares. Det skal enda mer til før slike behandlingstider kan aksepteres i saker som gjelder eller berører barn.

10.2. UDIs redegjørelse for prioritering av saker som berører barn

Slik vi forstår UDI, vektlegger de hensynet til barn ved prioritering mellom saker. De har imidlertid ikke noen systematisk prioritering av behandlingen av søknader fra barn, eller som berører barn. En slik systematisk prioritering foretas kun i saker der barn søker alene og er i hjemlandet uten mor eller far, men har en annen omsorgsperson. Årsaken til at ikke alle saker som gjelder eller berører barn kan prioriteres er ifølge UDI at disse sakene utgjør rundt 1/3 av det totale antallet familieinnvandringssaker, samt at de ikke er enkle å identifisere før en saksbehandler ser på saken.

Særlig alvorlig er det at antall behandlede saker tilsier at innsatsen som er satt inn på å behandle familieinnvandringssaker snarere er redusert enn økt i løpet av de siste årene.

Slik vi forstår UDI, vektlegger de hensynet til barn ved prioritering mellom saker. De har imidlertid ikke noen systematisk prioritering av behandlingen av søknader fra barn, eller som berører barn.

Utover de sakene som prioriteres systematisk, opplyser UDI at de tar hensyn til barnets beste i prioriteringen av enkeltsaker der det foreligger opplysninger om at barnets situasjon tilsier at det er viktig at saken avklares raskt.

UDIs prioriteringer av enkelte saker med barn gir ikke store utslag i behandlingstidene. Der barn søker om oppholdstillatelse, viser tabell 4 (se «barn») at median og gjennomsnittlig behandlingstid er noe kortere enn hva situasjonen er for hele porteføljen av familieinnvandrings saker. Gjennomsnittlig og median behandlingstid er derimot klart lengre i saker der en forelder søker om familieinnvandring til barn i Norge, se tabell 3 og «berørte barn».

At det ikke er kortere gjennomsnittlige saksbehandlingstider i saker med barn forklarer UDI med at det er behov for ytterligere undersøkelser i mange saker som gjelder barn. Dette kan for eksempel være fordi det er uklare familierelasjoner som gjør det nødvendig med DNA-prøve, eller fordi det er uavklart om den andre forelderen har samtykket til å ta med barnet til Norge. UDI mener det sentrale er å identifisere saker som skal prioriteres og raskt beslutte et videre saksbehandlingssløp.

Også i saker med barn gjelder de eldste sakene tilfeller hvor det er opprettet tilbakekallssak for referansepersonen. UDI opplyser at de prioriterer tilgrensende saker som må avklares før barnets sak kan avgjøres. Ombudet forstår UDI slik at tilbakekallssaker etter utlendingsloven § 63 som berører barn, prioriteres foran saker som berører andre familiemedlemmer, og som er innkommet i samme tidsperiode. For eksempel vil en tilbakekallssak fra 2016 som berører et barns familieinnvandrings søknad gå foran en tilbakekallssak fra 2016 som berører en ektefelles søknad.

UDI prioriterer videre tilbakekallssaker som berører barn uten oppholdstillatelse fremfor tilbakekallssaker som berører barn med oppholdstillatelse. Siden UDI dessverre har et stort antall tilbakekallssaker som berører barn, har ikke hensynet til barnets beste ført til at saker som berører barn kan prioriteres «aller høyest». Dette innebærer at et barn med åpen søknad fra 2018 ikke nødvendigvis blir prioritert foran en åpen søknad fra ektefelle fra 2016.

10.3. Sivilombudets merknader til prioritering av saker som gjelder barn

Grunnleggende likhetshensyn tilsier at saker i utgangspunktet bør behandles i den rekkefølgen de kommer inn. Etter omstendighetene kan det imidlertid være påkrevd eller i tråd med god forvaltningsskikk at enkelte saker eller sakstyper gis særlig prioritet, se Rt. 2006 side 1519 avsnitt 38.

«Etter min mening er det ikke tvilsomt at forvaltningen har adgang til å prioritere visse saker uten å bryte likhetsprinsippet. Tvert om er det god forvaltningsskikk å ta hensyn til at det foreligger særlige grunner som tilsier at saken prioriteres, med mindre det vil ha uheldige konsekvenser for fremdriften av andre saker. I enkelte saker må det også kunne legges vekt på om vedtaket har betydning for partens øvrige rettsstilling – herunder hvilken virkning det er tale om.»

Sivilombudet har tidligere uttalt seg om særlige hensyn som tilsier prioritering av saker som gjelder barn, i en uttalelse som gjaldt et barns søknad om beskyttelse, jf. følgende utdrag fra uttalelsen 15. desember 2017, SOM-2017-405:

«Ifølge Grunnloven § 104 andre ledd og Barnekonvensjonen artikkel 3 nr. [1] skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Dette innebærer ikke nødvendigvis at barnets beste vil få avgjørende vekt, men ved vurderingen av hvilke saker som skal behandles først, må det legges betydelig vekt på hensynet til barnets beste. Det vil etter omstendighetene kunne tilsi at en sak som angår barn, blir behandlet tidligere enn det prinsippet om å behandle den eldste saken først skulle tilsi. Det kan også tilsi at søknader fra enslige mindreårige asylsøkere og andre barn som er i en særlig sårbar situasjon, bør gis særlig prioritet.»

Barn er en særlig sårbar gruppe med en annen tidsoppfatning enn voksne, og lange behandlingstider vil ramme barn særlig hardt.

Barn er en særlig sårbar gruppe med en annen tidsoppfatning enn voksne, og lange behandlingstider vil ramme barn særlig hardt. Hvordan et barn vokser opp og hvilke omsorgspersoner det har rundt seg, er viktig for dets utvikling, og kan ha langvarige konsekvenser. Behandlingstider på flere år innebærer ikke bare en vedvarende usikkerhet, men kan også innebære at en vesentlig del av barndommen ikke leves sammen med de personer

samfunnet anerkjenner som de nærmeste. Det er en svært alvorlig konsekvens.

Ombudet påpeker derfor at det normalt vil være en større belastning for barn og unge enn for voksne når familieinnvandrings saker får svært lange behandlingstider. Der barnet befinner seg i et annet land og søker om familieinnvandring til en forelder i Norge, er det spesielt viktig at saken avgjøres raskt.

Ombudet registrerer at UDI forklarer at det i dag ikke er kortere behandlingstid i saker som gjelder barn, med at det i mange saker med barn er behov for ytterligere undersøkelser som gir lengre behandlingstider, og at prioritering av barn derfor ikke nødvendigvis gir kortere gjennomsnittlige behandlingstider.

Selv om det generelt kan være noe mer utredning i saker som gjelder barn, viser UDIs redegjørelse at det ikke bare er utførelsen av de enkelte behandlingsskritt som utgjør tidsbruken, men i stor grad også ventetid på utførelsen av disse skrittene. Andelen liggetid av behandlingstiden virker å være størst i de eldste sakene.

Det er også i disse tilfellene det er størst behov for å prioritere. Belastningen er størst for saker med svært lang behandlingstid, i tillegg til at bevisst prioritering da kan utgjøre en større forskjell. For de delene av porteføljen som uansett har behandlingstider på mindre enn seks måneder, er behovet for prioritering vesentlig mindre.

UDI prioriterer som nevnt saker hvor barn søker alene og er uten mor eller far i hjemlandet, samt enkeltsaker der det foreligger opplysninger om at barnets situasjon gjør det særlig viktig at saken avklares raskt. Videre skjer det en viss prioritering av tilbakekallssaker som må avklares før barns saker om familieinnvandring kan avgjøres. Disse prioriteringene er i hovedsak i samsvar med det Sivilombudet tidligere har uttalt, om at barn

som er i en særlig sårbar situasjon, etter omstendighetene bør gis særlig prioritet i saksbehandlingen.

Ombudet mener det særlig er grunn til å stille spørsmål om UDIs prioriteringer av barn er tilstrekkelige for den delen av porteføljen som har svært lange behandlingstider, og der behovet for aktiv prioritering er størst.

I de deler av porteføljen som har svært lange behandlingstider vil plikten til å legge vekt på barnets beste kunne tilsi prioritering av flere grupper barn, for eksempel alle barn som må oppholde seg i et annet land mens søknaden behandles.

På denne bakgrunn er ombudet kommet til at det er begrunnet tvil om UDIs har et system for prioritering av familieinnvandrings saker som gjelder barn, som i tilstrekkelig grad sikrer oppfyllelse av Grunnlovens og barnekonvensjonens krav om vektlegging av barnets beste.

Behandlingstider på flere år innebærer ikke bare en vedvarende usikkerhet, men kan også innebære at en vesentlig del av barndommen ikke leves sammen med de personer samfunnet anerkjenner som de nærmeste. Det er en svært alvorlig konsekvens.

Ombudet er enig med UDI i at det er viktig at sakene hvor prioritering er aktuelt identifiseres så raskt som mulig. Det er imidlertid vanskelig å se at slike saker ikke er enkle å identifisere før en saksbehandler ser på saken. Det burde ikke være vanskelig å sørge for et søknadssystem hvor saker der barn søker selv eller er referanseperson merkes allerede på søknadstidspunktet. Hvis UDI kommer til at en enkeltsak bør prioriteres, må UDI sikre at saken prioriteres i hvert ledd i saksbehandlingen, både internt og i førstelinjen. Også politiet må prioritere intervju i en sak UDI har besluttet å prioritere.

UDI har opplyst at det i aktuelle saker ofte vil være merknader fra politi eller utenriksstasjon hvis det er noe UDI bør være oppmerksom på. Slike merknader vil også kunne være egnet til å fange opp saker som angår barn i særlige sårbare situasjoner, så lenge førstelinjen er tilstrekkelig oppmerksomme på dette. UDI bør ha egne tiltak og rutiner som sikrer at saker med barn markeres og at de blir prioritert i de sakene hvor dette er nødvendig.

11. Konklusjon

Behandlingstidene i et stort antall familieinnvandringsaker er i strid med de lovbestemte kravene til behandlingstid i forvaltningsloven § 11 a). Av søkerne som ventet på svar per januar 2022 hadde 453 søkere allerede ventet på svar i rundt 2 år eller mer, mens den aller eldste saken gjaldt en søknad fra 2013. Selv om drøye 60 % av sakene har en behandlingstid på under seks måneder, ser Sivilombudet alvorlig på at UDI over flere år har hatt mange saker med svært lange behandlingstider. Det er særlig alvorlig at dette også gjelder mange saker om barn.

Lange behandlingstider i familieinnvandringssaker utgjør en risiko for brudd på retten til familieliv etter Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen artikkel 8. I saker som gjelder eller berører barn kan svært lange behandlingstider dessuten innebære et brudd på bestemmelsene om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, jf. Grunnloven § 104 annet ledd og FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1. Ombudet mener det er begrunnet tvil om UDIs system for prioritering av barn i tilstrekkelig grad sikrer oppfyllelse av disse bestemmelsene.

Sivilombudet vil følge med på den videre utviklingen i saksbehandlingstidene i familieinnvandringssaker. UDI bes om å i januar 2023 oversende en oppdatert oversikt over behandlingstider med tall for 2022 og en redegjørelse for hva som er gjort for å forbedre dem.

Lange behandlingstider i familieinnvandringssaker utgjør en risiko for brudd på retten til familieliv etter Den Europeiske Menneskerettighetskonvensjonen. I saker som gjelder eller berører barn kan svært lange behandlingstider dessuten innebære et brudd på bestemmelsene om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, jf. Grunnlovens § 104 og FNs barnekonvensjon.

Ombudet mener det er begrunnet tvil om UDIs system for prioritering av barn i tilstrekkelig grad sikrer oppfyllelse av disse bestemmelsene.

Uttalelsen oversendes også til Justis- og beredskapsdepartementet, som bes om holde ombudet orientert om hva de foretar seg for å forbedre situasjonen. Orienteringene må koordineres med tilbakemeldingene på ombudets uttalelse 7. juni 2022 om politiets ventetider for intervjuer i familieinnvandringssaker, SOM-2022-1232.

Oslo, 08.06.2022

Hanne Harlem
sivilombud