

Utlendingsdirektoratets behandling av saker om familieinnvandring - Saksbehandlingstid mv.

Vi viser til deres henvendelse av 29.01.2015. Henvendelsen stiller spørsmål om organisering av arbeidet, saksbehandlingstid og informasjon til søkerne, og har bakgrunn i en rekke klager til ombudsmannen om saksbehandlingstiden i Utlendingsdirektoratet(UDI). Vi svarer på spørsmålene i den rekkefølge ombudsmannen har stilt dem. For å svare på spørsmålene vil vi likevel begynne med å gjøre rede for gangen i en familieinnvandringssak.

1. Saksgangen

Normalt blir en søknad om familieinnvandring først registrert på nett. Søkeren må deretter møte personlig i førstelinjen for å fremvise original dokumentasjon. UDI sin førstelinje er politiet for søknader fremmet fra Norge, og utenriksstasjonene for søknader fremmet fra utlandet. Søknaden anses levert ved dette personlige fremmøtet. Dokumentasjonen skannes inn, og saken sendes UDI til nærmere behandling. Dersom saken mangler opplysninger eller det er behov for å utrede saken ytterligere så kan Utlendingsdirektoratet hente inn noen typer opplysninger elektronisk. Dette gjelder i hovedsak opplysninger knyttet til vilkårene om underholdskrav. Disse opplysningene kan dels brukes til å dokumentere vilkår søkeren selv ikke har dokumentert, og dels til å kontrollere de opplysningene søkeren har gitt. UDI kan også innhente andre opplysninger direkte fra referanseperson,

Om lag to tredjedeler av de søknadene UDI mottar hvert år kan behandles på grunnlag av de opplysningene søkeren har levert sammenholdt med de opplysningene vi kan hente inn elektronisk og direkte fra referansepersonen. I om lag en tredjedel av søknadene må det hentes inn ytterligere opplysninger fra førstelinjen, typisk intervjuer av en eller flere parter og/eller DNA tester. Grunnene til dette kan være flere, søkeren kan komme fra et land som ikke utsteder troverdige dokumenter eller det kan være behov for å undersøke saken i forhold til spørsmål om tvangsekteskap eller proformaekteskap. Politiet tar intervjuer og DNA-tester av personer som bor i Norge, mens utenriksstasjonene gjør dette for søkere som oppholder seg i utlandet. Etter saksbehandlingstid i samsvar med ressursituasjonen på de

forskjellige steder i førstelinjen, returneres saken til Utlendingsdirektoratet for avgjørelse. Deretter fattes vedtak i saken. I familieetableringssaker for ektefelle, samboer og særkullsbarn så innhentes det i saker som ligger an til innvilgelse, til slutt vandelsopplysninger fra politiet. Dette for å kunne vurdere vilkåret om det er sannsynlig at søkeren vil bli mishandlet.

2. Organisering av arbeidet

Søknadene om familieinnvandring håndteres i UDI av området for familieinnvandring. Området har fem vedtaksfattende enheter. Enhetene skal behandle søknader om familieinnvandring og svare på brukerhenvendelser. Saksbehandlerne besvarer brukerhenvendelser etter en turnusordning. Enhetene er landinndelte, slik at hver enhet har ansvar for søknader fra en bestemt gruppe av land. Landfordelingen er gjort slik at arbeidsmengden for hver enhet skal bli tilnærmet lik. Området har ukentlige tavlemøter der forskjeller i enhetens arbeidsoppgaver søkes utjevnet.

Prinsippet for å behandle saker er at eldste oppgave på hver enhet skal behandles først. Med oppgave forstås da enten å fatte vedtak i saken, eller å innhente flere opplysninger i saken. Formålet med dette er å ha en forutsigbar og rettferdig saksbehandlingstid. Frem til oppgave i en sak er den eldste på enheten, ligger saken i en elektronisk oppgaveboks. Saken får en saksbehandler når noe skal gjøres med saken. Saksbehandlerne skal behandle sakene i samsvar med en felles prosessmal for å sikre at saker blir behandlet etter så lik prosess som mulig.

En saksbehandler får ikke nødvendigvis tilbake en sak som denne saksbehandleren har innhentet flere opplysninger i. En søknad tildeles altså ikke en *fast* saksbehandler. Grunnen til dette er at vi mener at dersom søknadene skulle bli fordelt til faste saksbehandlere, så ville det gjøre det vanskeligere å ha en forutsigbar saksbehandlingstid. Det er mer utfordrende å utjevne saksbehandlingstid mellom saksbehandlere enn mellom enheter. Vi mener også at en ordning der hver sak har en fast saksbehandler vil være mindre effektiv da det gjør det vanskeligere å samle sammen flere liknende saker og behandle disse sammen. Det store antall brukerhenvendelser, se nærmere omtale av dette nedenfor, ville gjort hverdagen mer krevende for saksbehandlerne dersom de hadde ansvar for et stort antall saker.

3. Saksbehandlingstid

Nedenfor følger statistikk for antall innkomne søknader om familieinnvandring de siste fem år, antall vedtak og median og gjennomsnittlig saksbehandlingstid i samme periode.

År	Antall
2010	15972
2011	17108
2012	20740
2013	22204
2014	20744
Totalsum	96768

VEDTAKSÅR	Median	Gjennomsnittet	Antall vedtak
2010	186	233	15708
2011	117	184	20174
2012	87	137	18717
2013	119	150	18412
2014	164	202	16539

Median saksbehandlingstid gir best uttrykk for saksbehandlingstiden for de fleste søkerne. Vi har noen saker som etter UDIs tildelingsbrev skal behandles raskere enn andre saker. I familieinnvandringsaker der referansepersonen er arbeidsinnvandrere skal 80 % av sakene behandles raskere enn 2 måneder, og ingen saker skal bli eldre enn 6 måneder med mindre det foreligger særskilte grunner. Disse sakene blir derfor skilt ut og blir behandlet raskere enn gjennomsnittet.

Motsatt så har vi også saker der utredning i førstelinjen medfører at sakene blir langt eldre enn median saksbehandlingstid. Vi har en del saker til behandling som er mellom 30 og 40 måneder gamle. Vi har også enkelte saker til behandling som er enda eldre. Typisk i disse sakene er tillatelsen til referansepersonen i Norge er i en tilbakekallsprosess, eller at referansepersonen vurderes utvist.

Vi har i dag 11724 uavsluttede familieinnvandringsaker til behandling. I tillegg har 1101 klager til behandling.

Som tallene viser så ble median og gjennomsnittlig saksbehandlingstid kortere fra 2010 frem til og med 2012. Deretter så har det vært en jevn økning i saksbehandlingstiden og i antall ubehandlede saker. UDI hadde noe flere ressurser til å behandle familieinnvandringsaker i den perioden der saksbehandlingstiden gikk ned. Median saksbehandlingstid i slutten av 2014 kan være høyere enn det tabellen viser, denne viser et gjennomsnitt for hele året.

Typisk for de sakene som UDI ser går over saksbehandlingstiden er at vi er avhengig av førstelinjen for å få utredet sakene i ett eller flere ledd. UDI kan ikke styre ressursfordelingen eller prioriteringene til førstelinjen.

Saksbehandlingstidene for å få gjennomført intervju av referansepersonen er også svært varierende. Som det fremgår av våre hjemmesider har Oslo politidistrikt i en lengre periode hatt opptil åtte måneders ventetid på intervjuer. Dette legges på UDI sin saksbehandlingstid og summen har gjort at det totale tiden har blitt lang for den enkelte søknad. Vi har også sett at søknader fra den norske ambassaden i Addis Abeba, Etiopia, dessverre har fått svært lang saksbehandlingstid. Dette skyldes at ambassaden ikke har vært bemannet for å ta unna den saksmengden som kommer til stasjonen. Ambassaden har imidlertid blitt tilført ressurser den siste tiden til å håndtere søknadene.

Vi er kjent med at det kan være krevende for flere ambassader og konsulater å prioritere søknadene om familieinnvandring. Vanskeligheter med å få kontaktet søkerne, og at søkerne som oftest må reise langt for å komme til utenriksstasjonene er med på å forlenge saksbehandlingstiden.

Ofte er det også vanskelig å forutsi hvor lang tid slike utredninger bruker, særlig i saker hvor vi trenger opplysninger verifisert. Vi ser likevel at også saker som ikke trenger ytterligere utredning i førstelinjen kan gå over estimert saksbehandlingstid.

4. Forhold til fvl. § 11a

Vi mener at vi innenfor den budsjetttrammen vi har, og innenfor de prioriteringene UDI må gjøre, overholder forpliktelsen i forvaltningsloven § 11a om å behandle saker uten ugrunnet opphold. Søknadene behandles i dag etter et aldersprinsipp som vi mener er forsvarlig og rettferdig. Ventetiden skyldes i hovedsak forholdet mellom antall oppgaver og antall personer til å utføre oppgavene. Hovedgrunnen til at saker tar lenger tid enn estimert saksbehandlingstid, er at det er nødvendig å undersøke saken nærmere i førstelinjen. Samtidig vil alltid situasjonen være slik at deler av saksbehandlingsprosessen kan forbedres. Vi jobber kontinuerlig med små og større forbedringer for å forenkle saksbehandlingsprosessen og for å korte ned tiden saken ligger uten aktiv saksbehandling.

5. Ressurssituasjonen

UDI må forholde seg til det budsjettet Stortinget bevilger og de retningslinjer for prioritering av saker som departementet gir i tildelingsbrevet. Søknader om asyl, arbeidsinnvandring, visum og studier blir prioritert foran familieinnvandringssaker. Vedtak om utvisning av kriminelle blir også prioritert foran familieinnvandringssaker. For asylsaker skyldes dette at det er kostnadskrevende å ha asylsøkere som skal avslås boende på mottak, og uheldig at personer som skal få asyl ikke får behandlet saken sin og kommer i gang med livet sitt i Norge. For arbeids- og studiesaker skyldes dette at arbeids- og studietilbud ofte faller bort ved lang saksbehandlingstid. Prioritering av visumsaker skyldes internasjonale forpliktelser. Utvisning av kriminelle blir prioritert av kriminalitetsbekjempende samfunnsmessige hensyn. Vi oppfatter derfor at vi har lite rom til å kunne prioritere søknader om familieinnvandring høyere enn i dag.

6. Tiltak som er satt i verk for å redusere saksbehandlingstiden

Tiltak rettet mot førstelinjen

Vi har i flere perioder de siste årene bistått ambassaden i Addis Abeba med egne medarbeidere for å ta unna intervjuer, senest sendte vi ned en medarbeider på et seks måneders oppdrag i midten av januar 2015. Målet er å få ned restansen på saker som ligger for intervju. Ambassaden har i tillegg fått økt bemanning av Utenriksdepartementet.

Vi har særlig det siste året jobbet aktivt opp mot de ulike politidistriktene i Norge hva gjelder å få kartlagt deres saksbehandlingstider og få en oversikt over deres prioriteringer. Vi har nå regionalsamlinger hvor vi samler distrikter (deler Norge i fire samlinger) hvor dette temaet er et hovedpunkt. Vi har i tillegg kvartalsvise møter med distriktene rundt Stor-Oslo (syv distrikter

inviteres) som er de distriktene som håndterer den største mengden av våre saker.

Politidirektoratet har pålagt alle distrikter om å vise sine saksbehandlingstider på deres respektive nettsider, og dialogen er tett opp mot politiet.

Vi har videre sendt egne medarbeidere til utlendingsavsnittet i Oslo politidistrikt for å hospitere for å finne egnede løsninger for å utføre oppgaven med intervjuer og informasjonsinnhenting av våre saker. Dette har vært svært fruktbart med tanke på å identifisere de riktige sakene og at de henter inn den informasjonen vi trenger for å unngå dobbeltarbeid opp mot det arbeidet vi allerede har gjort i saken.

UDI har også utarbeidet nyhetsbrev som vi sender ut til alle politidistrikter hver måned hvor vi tar opp temaer som er til nytte for begge parter. En slik informasjonsdeling er svært godt tatt i mot av politiet. Disse nyhetsbrevene lagres lokalt på politiets egne intranettsider for enkelt å slå opp av den enkelte medarbeider i politiet.

Tiltak som er eller vil bli satt i verk i UDI

UDI jobber kontinuerlig med å forbedre saksflyt og øke effektiviteten for å redusere saksbehandlingstiden. Søknader om familieinnvandring har samtidig stor variasjon i kompleksitet, og vi planlegger og i større grad å kategorisere sakene og dele disse inn i forskjellige saksbehandlingsspor. Et spor for kompliserte og tidkrevende saker som trenger ytterligere utredning, og et spor for saker som er særlig prioriterte og kurante saker der det i mindre grad hersker tvil om at vilkårene for en tillatelse er oppfylt. Kategorisering i tydelig definerte grupper gir oss bedre mulighet til aktiv styring av ressurser, og til å foreta nødvendige prioriteringer. Ut fra en vurdering av hva som er mulig innen dagens rammer ser UDI for seg at saksbehandlingstidene i familieinnvandringssakene stabiliseres på kort sikt, samtidig som det er en målsetting med en viss nedgang i løpet av 2015 for særlig prioriterte og kurante saker.

Vi ser at vi fortsatt har en jobb å gjøre med tanke på å utligne eventuelle forskjeller mellom sammenlignbare land eller sammenlignbare saker, men mener at vi har kommet langt på vei i dette arbeidet gjennom 2014 og implementering av ny saksflyt 23. februar 2015.

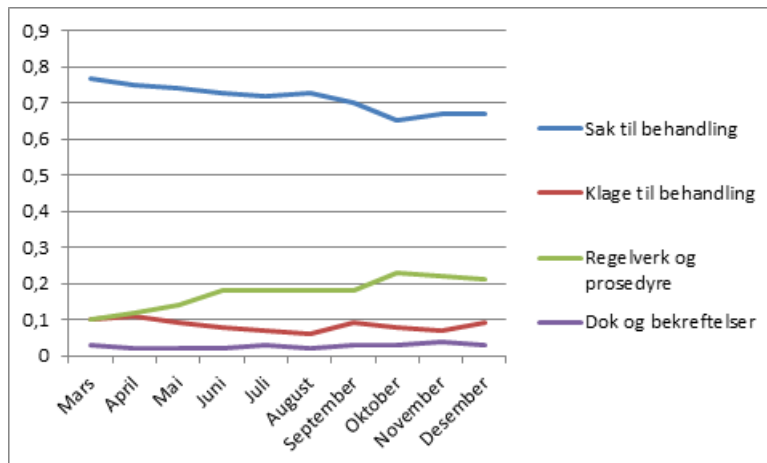
Informasjon til søkere og deres fullmektiger

Søkerne og deres fullmektiger kan kontakte direktoratet skriftlig ved å sende inn webskjema som ligger på [udi.no](http://www.udi.no/kontakt-oss/sokere-med-sporsmal-om-en-sak-eller-regelverk/familie/ring-eller-send-oss-epost/), <http://www.udi.no/kontakt-oss/sokere-med-sporsmal-om-en-sak-eller-regelverk/familie/ring-eller-send-oss-epost/>

De kan også sende brev i vanlig post.

Søkerne og deres fullmektiger kan også kontakte oss på telefon. Vi besvarte 68 989 henvendelser om familieinnvandring på telefon i 2014. Omtrent 70 %

av henvendelsene gjaldt status på sak, se tabell nedenfor på henvendelser fordelt på kategorier:



Omtrent 700 av brukerne sto for 20 % av henvendelsene. Noen brukere har henvendt seg 60-70 ganger til UDI i 2014.

Vi gir foreløpige svar av eget tiltak til søkerne flere ganger under saksgangen. Svarene blir sendt til registrert e-post eller telefonnummer. Når en søknad om familieinnvandring blir oversendt til UDI, så sendes det ut en melding til søkeren om at saken er oversendt og forventet saksbehandlingstid. For vanlige saker har forventet saksbehandlingstid vært oppgitt til å være 9 måneder. Forventet saksbehandlingstid er nå endret til 12 måneder for denne gruppen. Forventet saksbehandlingstid bygger på hvor lang tid det har tatt å behandle de sakene vi behandler i dag.

Søkere som kommer fra land der man må forvente at det tas DNA test har fått beskjed om at forventet saksbehandlingstid er 15 måneder. De får fra denne uken beskjed om 18 måneder. Søkere fra Somalia har fått beskjed om at forventet saksbehandlingstid er 18 måneder. Nå får både søkere fra Somalia og søkere fra Etiopia få beskjed om 20 måneders saksbehandlingstid.

Dersom en sak ikke er behandlet to uker før forventet saksbehandlingstid er utløpt, sendes det ut ny beskjed om at saksbehandlingstiden vil bli oversittet. Deretter sendes det ut ny melding når vedtak er fattet i saken. Vi sender ikke ut melding om årsaken til at behandlingen er forsinket. Dersom vi får konkrete henvendelser i en sak, og vi har konkrete grunner til at saken går over oppgitt saksbehandlingstid, f.eks. at søknaden har manglet informasjon, at det ventes på intervju i førstelinjen, at søkeren ikke har møtt til avtalt intervju eller lignende, så informeres det om det.

Oppfordringen på nettsiden om ikke å ta kontakt med UDI har stått på nettsiden vår fordi vi får mange henvendelser om status i sak, og at vi normalt ikke kan gi brukerne annen informasjon enn oppgitt saksbehandlingstid. Denne oppfordringen er ikke noe vi har ønsket å ha på nettsiden permanent, men som vi har sett behov for da vi trenger å bruke en større andel av ressursene våre til å behandle saker i stedet for å svare på brukerhenvendelser.

Vi har utviklet en «kalkulator» for saksbehandlingstid i familieinnvandringssaker. Denne tar høyde for 13 ulike saksløp, og gir brukerne en mer presis angivelse av forventet saksbehandlingstid. Denne ble tatt i bruk i dag den 24.02.15. Med mer differensierte saksløp så ser vi også et behov for at en enda høyere prosentdel av sakene vil omfattes av den oppgitte saksbehandlingstiden. Dette er hovedårsaken til at saksbehandlingstiden blir satt opp. Saksbehandlingstiden vil bli vurdert månedlig, og justert hvis det er behov for det.

Med hilsen

Karl Erik Sjøholt
avdelingsdirektør

Anne Kari Kollstrøm
områdeleder

Dokumentet er godkjent elektronisk i Utlendingsdirektoratet og har derfor ingen signatur. Brevet sendes kun elektronisk.
