



**Justis- og beredskapsdepartementet**  
Postboks 8005 Dep  
0030 OSLO

**NATIONAL POLICE DIRECTORATE**

Deres referanse:

Vår referanse:  
201700602-7 008

Sted, Dato  
Oslo, 29.03.2017

## **POLITIDIREKTORATETS HØRINGSSVAR – ENDRINGER I UTLENDINGSFORSKRIFTEN OM TILKNYTNINGSKRAV FOR FAMILIEINNVANDRING**

Vi viser til høringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet av 3. februar, med forslag til forskriftsregulering av tilknytningskravet i familieinnvandringsaker etter utlendingsloven § 51.

Den foreslåtte forskriftsbestemmelsen i utlendingsforskriften § 9-9 skal utdype og presisere innholdet i utlendingsloven § 51, nytt tredje og fjerde ledd; tilknytningskravet. Tilknytningskravet i utlendingsloven § 51 åpner for at en søknad om familieinnvandring kan avslås, dersom familielivet kan utøves i et trygt land som familien samlet sett har sterkere tilknytning til. Kravet gjelder bare referansepersoner som har opphold i Norge på grunnlag av behov for beskyttelse og som ikke har fått permanent oppholdstillatelse eller norsk statsborgerskap.

Den foreslåtte forskriftsbestemmelsen slår fast at tilknytningskravet kun blir aktuelt som avslagsgrunnlag dersom familielivet kan utøves i et land som respekterer flyktninger og asylsøkeres grunnleggende rettigheter. Landet må videre være tilgjengelig for familien gjennom trygg og lovlig innreise. Ved vurderingen av om tillatelse skal nektes, sier forskriften at det skal det legges vekt på familiens samlede tilknytning til et annet land gjennom botid, språk, utdanning, arbeid, slekt og nettverk, sammenliknet med tilknytningen til Norge. Det skal gjøres unntak fra tilknytningskravet dersom familielivet må utøves i en flyktningleir.

Politidirektoratet (POD) har forelagt høringen for samtlige politidistrikter og for Politiets utlendingsenhet. Vi har mottatt innspill fra tre politidistrikter. Deres innspill vedlegges, og er delvis innarbeidet i merknadene nedenfor.

### **Merknader til forslaget**

De aktuelle søknadene vil i all hovedsak fremmes ved norsk utenriksstasjon i utlandet, da søknad om førstegangs oppholdstillatelse som hovedregel skal være gitt før innreise jf. utlendingsloven § 56 første ledd og utlendingsforskriften § 10-2 tredje ledd. Politiets rolle i behandlingen av de aktuelle sakene vil først og fremst knytte seg til oppgaver med å innhente relevante opplysninger om familiens tilknytning, for eksempel gjennom referanseintervjuer. I

### **Politidirektoratet**

den forbindelse vil vi fremheve at det er positivt at den foreslåtte forskriftsbestemmelsen klargjør vilkårene vedrørende tilknytningskravet i utlendingsloven § 51. Av likebehandlingshensyn er det viktig å forskriftsfeste de mest sentrale skjønnskriteriene for vurderingen av om familien samlet sett har sterkere tilknytning til et annet land. Vi mener likevel det vil være behov for å utarbeide nærmere retningslinjer for hvordan regelverket skal praktiseres, særlig når det gjelder saker der barn er berørt.

Selv om den foreslåtte forskriften klargjør en del tolkningsspørsmål som utlendingsloven § 51 tredje reiser, så mener vi at enkelte formuleringer i forskriftsteksten reiser nye tolkningsspørsmål. F.eks. mener vi at formuleringen "formell oppholdstillatelse eller tilsvarende status" i forslaget § 9-9 første ledd er innholdsmessig uklar. Vi antar at det f.eks. vil oppstå spørsmål til om personer som har en begrenset oppholdstillatelse i et annet land vil omfattes av tilknytningskravet.

Tilknytningskravet skal ikke gjelde når referansepersoner har fått permanent oppholdstillatelse. Vi antar at referansepersonens oppholdsstats på vedtakstidspunktet vil være avgjørende. Siden saksbehandlingstiden for familieinnvandringsaker kan bli lang, vil det kunne oppstå situasjoner der referansepersonen hadde midlertidig oppholdstillatelse på søknadstidspunktet, men har fått innvilget permanent oppholdstillatelse senere i prosessen. Det vil derfor være grunn til å utarbeide retningslinjer for hvordan slike situasjoner skal håndteres i praksis.

#### **Økonomiske og administrative konsekvenser**

Som nevnt i høringsnotatets punkt 7 og i *Ot.prop. 90 L Endringer i utlendingsloven mv. (innstramninger II)*, antas det at tilknytningskravet kan være særlig krevende for UDI og UNE å praktisere, fordi familien ikke vil ha incentiver til å opplyse at de har oppholdstillatelse i et annet land. Til dette vil vi tilføye at det også kan oppstå situasjoner der søkere aktivt velger å svekke sitt oppholdsgrunnlag i et annet land der han/hun har tilknytning, for å unngå avslag på søknad om familieinnvandring grunnet tilknytningskravet. Dette vil kunne vanskeliggjøre behandlingen av saksporfølgen ytterligere.

I høringsnotatet står det videre at "*det kun er i et mindre antall saker det vil være aktuelt at tilknytningskravet skal vurderes*". Når det gjelder politiets oppgaver, antar vi at enkelte saker blir mer ressurs- og tidkrevende, dersom det må innhentes nye opplysninger fra referansepersoner m.v. Selv om det i praksis vil være få saker som skal vurderes med tanke på tilknytningskravet, så vil vi påpeke at utlendingsforvaltningen er forpliktet til å gi generell informasjon og veiledning om gjeldende regelverk i tråd med forvaltningslovens bestemmelser. Uavhengig av om det i praksis vil være få saker som omfattes av tilknytningskravet, så vil regelverksendringer på familieinnvandringsfeltet være ressurskrevende for politiets førstelinje, bla. knyttet til opplæringsbehov.

Med hilsen

**Jan Eirik Thomassen**  
seksjonssjef

**Kari Stokkeland**  
seniorrådgiver

*Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.*  
Vedlegg: 3



**Politidirektoratet**  
Postboks 8051 Dep.  
0031 Oslo

**OSLO POLICE DISTRICT**

Deres referanse:  
201700602

Vår referanse:  
201701072

Sted, Dato  
Oslo, 09.03.2017

## **HØRING - FORSLAG TIL FORSKRIFTSREGULERING AV TILKNYTNINGSKRAV FOR FAMILIEINNVANDRING**

Det vises til brev fra Politidirektoratet (POD) med oversendelse av Justis- og Beredskapsdepartementets høringsbrev og –notat vedrørende forskriftsregulering av tilknytningskrav i familieinnvandringsaker. Frist for tilbakemelding til POD er 15. mars 2017.

Departementet foreslår en ny bestemmelse i utlendingsforskriften (uf.) § 9-9, som utdyper og presiserer utlendingsloven (utl.) § 51 tredje og fjerde ledd, som fastslår at en søknad om familieinnvandring kan avslås dersom familielivet kan utøves i et trygt land som familien samlet har sterkere tilknytning til. Bestemmelsen gjelder for referanseperson som har opphold i Norge på bakgrunn av beskyttelse.

Oslo politidistrikt er positive til forskriftsregulering av bestemmelsen, og sammenfallende ikrafttredelsestidspunkt av lov og forskrift. Videre støtter vi innholdet av den foreslåtte bestemmelsen. Vi mener endringene bidrar til å sikre en bærekraftig innvandringspolitikk, samtidig er bestemmelsen formulert på en slik måte at den ivaretar flyktninger og asylsøkeres grunnleggende rettigheter og hvilke momenter som skal legges til grunn for vurderingen av tilknytningskravet. Oslo politidistrikt er videre positive til at det gjøres unntak fra tilknytningskravet, dersom familielivet må utøves i en flyktingleir, som en følge av avslaget.

En del av forskriftsbestemmelsens formål er å utdype og presisere innholdet i utl. § 51 tredje og fjerde ledd. Behovet for utdypning og presisering vil særlig gjelde for vurderingene av grunnvilkårene *dersom familielivet kan utøves, trygt tredjeland og samlet har sterkere tilknytning til*. Oslo politidistrikt mener den foreslåtte forskriftsbestemmelsen oppnår sitt formål, ved å belyse både de faste rammene som må være på plass for å nekte tillatelse, samt relevante momenter i den skjønnsmessige vurderingen som skal legges til grunn for vurderingen av tilknytningskravet.

### **Utlendingsforskriften § 9-9 Tilknytningskrav**

Retten til respekt for sitt familieliv etter Grunnloven (GrL.) § 102 og EMK art. 8 danner ikke grunnlag for et krav til å selv bestemme hvilket land familielivet skal utøves i.

### **Oslo politidistrikt**

242 Utlendingsavsnitt  
Post: Postboks 8101 Dep, 0032 OSLO  
Besøk: Storgata 33, OSLO

Tlf: 22 34 21 00  
Faks: 22 34 21 64  
E-post:

Org. nr.: 961398142  
Giro: 7694.05.08319  
www.politi.no

Oslo politidistrikt er enige i at det for de tilfeller som omfattes av bestemmelsen, hvor familien følgelig har en sterkere tilknytning til annet trygt tredjeland, vil være mer naturlig at familien bosetter seg i dette. Vi mener integreringsprosessen styrkes ved en slik praktisering, både ved at det kan skape et incitament til å opparbeide seg tilknytning til Norge ved raskere integrering for referansepersonen, og dersom tilknytningen er sterkest til et annet land vil familien kunne bygge videre på allerede eksisterende integrering.

Det følger av Justis- og Beredskapsdepartementets høringsnotat at det sentrale i vurderingen av opphold i trygt tredjeland er at medlemmer av familien ikke må risikere å bli utsatt for behandling i strid med EMK art. 3. Dette innebærer at referansepersonen eller søkeren ikke må risikere forfølgelse i det aktuelle landet eller stå i reell fare for å bli utsatt for dødsstraff, tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Departementet foreslår i sitt høringsnotat og i foreslåtte forskriftsbestemmelse at det i tillegg til ovennevnte at det skal presiseres at det aktuelle landet må respektere flyktninger og asylsøkeres grunnleggende rettigheter. Landet må også være trygt i den forstand at personer ikke blir returnert til forfølgelse.

Det påpekes i denne sammenheng viktigheten av at det må være de faktiske forholdene som legges til grunn. Vi er enige i at den humanitære situasjonen ikke skal være relevant for vurderingen av om et land anses som et trygt tredjeland, men at det skal tas med i helhetsvurdering i hver enkelte sak.

Departementet viser videre til at det skal legges til grunn en konkret vurdering av de opplistede momentene. Momentene som nevnes i forskriftsbestemmelsen er ikke uttømmende, dette medfører at også utlendingen og utlendingens familiemedlemmer selv kan bidra med de opplysninger som kan være relevant for UDIs vurdering av tilknytningen. En slik utforming av forskriftsbestemmelsen er positivt, da det legger til rette for at alle relevante momenter blir med i en helhetlig vurdering av saken.

Det oppfordres til at det blir utarbeidet retningslinjer for praktiseringen av lov og forskrift som kan bidra til lik praktisering, informasjon og veiledning. Særlig påpekes det at vurderingen dersom søkeren eller referansepersonen er barn bør ha særskilte retningslinjer.

### **Praktiske utfordringer**

Det påpekes av Justis- og Beredskapsdepartementet at utredelse av tilknytningskravet vil være ressurskrevende arbeid, men det understrekes at dette kun skal vurderes dersom det eksisterer et trygt tredjeland som det er realistisk at familien kan utøve familielivet i. Det er noe uklart hvordan det er tiltenkt at det skal avdekkes at det eksisterer et trygt tredjeland, og hvor terskelen skal være for at det skal danne grunnlag for en nærmere utredning av tilknytningskravet.

Videre er det ikke avklart hvilken del av utlendingsforvaltningen som skal innhente opplysninger som danner grunnlaget for UDIs vurdering av tilknytningen. Som vist til ovenfor er dette antatt å være en omfattende arbeidsoppgave, da det som hovedregel ikke vil være i utlendingens eller utlendingens familiemedlemmers interesse å fremskaffe opplysningene.

### **Økonomiske og administrative konsekvenser**

En del av utlendingsforvaltningens sentrale arbeidsoppgave er å gi informasjon og veiledning om gjeldende regelverk, jf. forvaltningsloven § 11. Som vist til i tidligere høringssvar vil enhver endring og innføring av nye bestemmelser, medføre behov for opplæring og en økning i informasjons- og veiledningsbehovet for våre brukere.

Tid til nødvendig opplæring og en antatt økning av informasjon og veiledning til våre brukere vil medføre økt saksbehandlingstid som igjen medfører økt ventetid for timebestilling hos politiet, med mindre det blir tildelt midler for økt bemanning. Dersom oppgaven med utredning av tilknytning til annet land til faller politiet, vil dette medføre ytterligere behov for bemanning, for at dette ikke skal gå utover politiets øvrige arbeidsoppgaver.

Med hilsen

**Audun Kristiansen**

*Seksjonsleder*

*Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.*

Saksbehandler:

Ulrikke Alida Johannessen

*Juridisk rådgiver*

Telefon: 22 34 22 07



**Politidirektoratet**  
Postboks 8051 Dep.  
0031 Oslo

**HORDALAND POLICE DISTRICT**

Deres referanse:  
201700602

Vår referanse:  
201700779-2 008

Sted, Dato  
Bergen, 15.03.2017

**ANMODNING OM INNSPILL TIL HØRING - FORSLAG TIL  
FORSKRIFTSREGULERING AV TILKNYTNINGSKRAV FOR  
FAMILIEINNVANDRING**

Vi viser til høringsnotat fra Justis- og beredskapsdepartementet med forslag om endringer i forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) vedrørende tilknytningskravet for familieinnvandring.

Innledningsvis bemerkes det at Vest Politidistrikt har få innspill knyttet til de rent praktiske følgene av forskriftsendringene, da vedtaksmyndigheten for sakene som forskriften regulerer ligger hos UDI.

Bemerkningene vi kommer med i dette høringsinnspillet er av en mer generell karakter. Vi vil imidlertid gjøre oppmerksom på en praktisk utfordring som vil kunne oppstå. I dag underrettes vedtak om avslag på familiegjennomføring via postforsendelse, digitalt eller i brev, og søker/referansen har i utgangspunktet ikke krav på tolk eller fri rettshjelp. I et rettsikkerhetsperspektiv kan det forsvares når avslaget er gitt for eksempel på grunn av manglende fremtidig eller tidligere inntekt. Men når avslagsgrunnen blir mer skjønnsmessig, som den vil bli for tilknytningskravet, tilsier forholdsmessighetsprinsippet at forvaltningens veiledningsplikt må anses som større. Det bør derfor vurderes om det ved avslag grunnet tilknytningskravet skal stilles krav om underretning ved bruk av tolk, og /eller tilbud om fri rettshjelp. Uavhengig av dette bør det også utarbeides klare retningslinjer for forvaltningens underretning av den overnevnte typen vedtak.

Vi går nå over til de mer generelle bemerkningene vi har til selve forskriftsendringene. Vi henviser kun til de punktene i høringsnotatet vi har innspill til.

## **2. Bakgrunn**

---

Post:  
Besøk:

Tlf:  
Faks:  
E-post:

Org. nr.:  
Giro:  
[www.politi.no](http://www.politi.no)

Vi viser til punkt 2 side 2, hvor det presiseres at tilknytningskravet bare vil gjelde referansepersoner som har opphold i Norge på grunnlag av behov for beskyttelse og som ikke har fått permanent oppholdstillatelse eller norsk statsborgerskap. Det bemerkes at det muligens bør presiseres eller klargjøres på hvilket tidspunkt i saksforløpet forvaltningen skal vurdere søker og referansepersons tilknytning til Norge. Som følge av lange saksbehandlingstider for familieinnvandringsaker kan en referanseperson ha gått fra midlertidig oppholdstillatelse ved innlevering av søknad til permanent oppholdstillatelse når vedtak skal fattes.

## **6. Forslaget**

### **6.1 Trygt tredjeland**

Departementet foreslår at det presiseres i forskriften at det aktuelle landet må respektere flyktninger og asylsøkeres grunnleggende rettigheter og at det aktuelle landet må være tilgjengelig gjennom trygg og lovlig innreise. Vi mener at disse presiseringene i teorien bidrar til en god klargjøring av innholdet i vilkåret trygt tredjeland.

Vi vil imidlertid bemerke at det i enkelte tilfeller vil kreve betydelige ressurser å foreta en vurdering av hvorvidt et tredjeland er tilgjengelig gjennom trygg reise, da det blant annet innebærer å slå fast om det er mulig å skaffe nødvendige reisedokumenter. Det krever kjennskap til landets lover og prosedyrer. En kan komme i den situasjonen at domstolene oppstiller som krav at forvaltningen har foretatt en full vurdering av søkers status etter fremmed lands immigrasjonslovgivning for å akseptere at vilkåret om "trygg reise og lovlig innreise" er oppfylt. Det vil også kunne komme reaksjoner fra andre lands myndigheter på at norske myndigheter tillegger en søker/referanse rettigheter etter dette landets rett.

### **6.2 Familielivet kan utøves**

Departementet foreslår at det presiseres i forskriftsbestemmelsen at søkeren må ha statsborgerskap, formell oppholdstillatelse eller tilsvarende status i det aktuelle landet.

Vi synes i utgangspunktet at det er en hensiktsmessig presisering, men setter likevel spørsmålstejn ved hva som ligger i begrepene "formell oppholdstillatelse eller tilsvarende status". Søker kan for eksempel ha en oppholdstillatelse i et tredjeland som ikke danner grunnlag for permanent, eller som bare kan gis for et visst antall år.

Videre vil det kunne være svært ressurskrevende og praktisk utfordrende for utlendingsmyndighetene å foreta en konkret vurdering av hvorvidt en person har en formell oppholdstillatelse eller annen tilsvarende status i andre land. Det gjelder både når det ikke er helt åpenbart hvilket grunnlag søker har hatt for å bo i det aktuelle landet, og når søker ikke selv har opplyst om oppholdstillatelse. En slik vurdering forutsetter enten at man har god kommunikasjon med utlendingsmyndighetene i det aktuelle landet eller at man har inngående kunnskap om dets regelverk og praktiseringen av det.

### **6.3 Tilknytningskravet**

Vi er enige i de skjønnskriteriene departementet foreslår å forskriftsfeste, og mener at disse er viktige momenter i en vurdering av hvilket land personene har størst tilknytning til.

Vi vil påpeke risikoen for integreringsfrykt som potensielt vil gjøre seg gjeldende som følge av tilknytningskravet. Referansepersonen kan, som en konsekvens av frykten for å få avslag på familiegjenforening på grunn av tilknytningskravet, velge å unngå integrering i Norge.

Det bør derfor klart kommuniseres at integrering snarere vil kunne øke sjansen for å få innvilget familiegjenforening, og det bør også klart kommuniseres hvilke handlinger referansepersonen kan gjøre for å styrke sin tilknytning til Norge.

Videre vil vi også vise til en viss risiko som kan oppstå for at søker aktivt velger å svekke sin stilling i sitt oppholdsland og dermed sin rettsikkerhet, ved for eksempel ikke søke om fornyet oppholdstillatelse i et forsøk på å styrke den samlede tilknytningen til Norge.

### **6.4 Unntak fra tilknytningskravet og skjønnsvurderingen**

Departementet foreslår at det presiseres at det ikke skal kunne henvises til at familielivet må utøves i en flyktningleir. I denne sammenheng vil vi komme med et innspill om at det kan være hensiktsmessig å definere begrepet flyktningleir, eller henvide til en lov, konvensjon, et direktiv eller lignende som gir en definisjon.

Videre presiserer departementet at bestemmelsen er en skjønnsmessig "kan"-regel, og at det dermed ikke er behov for ytterligere forskriftsbestemte unntak. I den sammenheng vil vi påpeke viktigheten av klare og presise retningslinjer (for eksempel i rundskriv) for de forskriftsbestemte vurderingsmomentene, slik at den skjønnsmessige vurderingen ikke varierer i altfor stor grad. Dette må ses i lys av behovet for å sikre at prinsippet om likebehandling bevares.

## **7. Økonomiske og administrative konsekvenser**

Departementet legger til grunn at endringen vil virke begrensende på asylsøkerstrømmingen fordi asylsøkere vil søke mot andre land der det ikke er innført tilknytningskrav.

Vi savner en vurdering av den internasjonale effekten av endringene i et langtidsperspektiv. For eksempel kan det være formålstjenlig å vurdere hva konsekvensene ville vært dersom stadig flere land innfører tilknytningskrav i sin immigrasjonslovgivning. En mulig konsekvens kan være to land som praktiserer en form for tilknytningskrav, og som begge anser at søker og referansepersons tilknytningen til det andre landet er sterkest.

Avslutningsvis vises det til noe vi mener er et vesentlig aspekt. Tilknytningskravet kan være krevende for utlendingsmyndighetene å praktisere fordi familien ikke vil ha incentiver til å opplyse om at de har en oppholdstillatelse i et annet land. Det er vanskelig å se for seg en rutine for hvordan opplysninger om oppholdstillatelser i andre land skal kunne etterprøves og undersøkes, og en slik







# POLITIET

**Politidirektoratet**  
Postboks 8051 Dep.  
0031 OSLO

Deres referanse:  
17/762 - ELFI

Vår referanse:  
201700631-2 720

Sted, Dato  
Kristiansand, 15.03.2017

## **ANMODNING OM INNSPILL TIL HØRING - FORSLAG TIL FORSKRIFTSREGULERING AV TILKNYTNINGSKRAV FOR FAMILIEINNVANDRING**

Det vises til anmodning om innspill til høring – forslag til forskriftsregulering av tilknytningskrav for familieinnvandring.

Etter vår oppfatning vil de faglige vurderingene som må gjøres i slike saker bli foretatt av UDI og evt UNE. Politiets rolle i slike saker vil være minimal.

Det handler om "unntak fra retten til familieinnvandring" jf. utlendingsloven § 51, altså om en søknad kan avslås fordi familielivet i visse tilfeller kan utøves i et annet trygt land. Politiet har kun delegert vedtaksmyndighet i visse saker, og vil følgelig ikke saksbehandle/avslå slike saker.

Med hilsen

**Jan Vidar Ødegaard**  
*Politioverbetjent*

**Jarle Opedal Sunsehaugen**  
*Rådgiver*

---

Post:  
E-post:

Tlf.:  
Faks:

Org. nr.:  
[www.politi.no](http://www.politi.no)