

HØRINGSNOTAT – ENDRINGER I UTLENDINGSFORSKRIFTEN, UNDERHOLDSKRAVET I FAMILIEINNVANDRINGSSAKER

1 INNLEDNING

Justis- og beredskapsdepartementet sender med dette på høring forslag til endringer i forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften, utlf.) vedrørende underholdskravet for familieinnvandring.

Forslaget innebærer at det innføres en frist på tre måneder for å fremme søknad om familiegjennforening på nett, for at flyktning kan unntas fra kravet til sikret underhold, jf. utlf. § 10-8 fjerde og femte ledd. Samtidig foreslås det at underholdskravet senkes til det nivå som gjaldt frem til 9. mai 2016.

2 BAKGRUNN

Under behandlingen av Prop. 90 L (2015–2016) *Innstramninger II* ba stortingsflertallet om enkelte endringer i gjeldende underholdskrav. For det første var det ønskelig å redusere underholdskravet til tidligere nivå, dvs. til 88 prosent av lønnstrinn 19. Derneft ønsket flertallet å endre fristen for å søke familiegjennforening. Det siktes her til dagens ettårsfrist, som innebærer at det gis fritak fra underholdskravet dersom søknad om familiegjennforening fremmes innen ett år etter at referansepersonen fikk beskyttelse (asyl) i Norge.

Anmodningsvedtak nr. 851 (2015–2016) lyder:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag til endret lov- og regelverk for familiegjennforening hvor gjeldende unntak fra underholdskravet videreføres, og hvor kravet til inntektsnivå i bestemmelsene om underholdskrav tilbakeføres til tidligere nivå.»

Anmodningsvedtak nr. 859 (2015–2016) lyder:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake med endrede tidsfrister for å søke familiegjennforening.»

I Innst. 391 L (2015–2016) pkt. 4.2 er bakgrunnen for anmodningsvedtak nr. 859 beskrevet mer detaljert slik:

«Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet støtter verken regjeringens forslag om å oppheve unntaket fra underholdskravet som i dag gjelder for utlendinger som får opphold etter utlendingsloven § 28 eller forslag om å innføre krav om tre års karantene for å få familiegjennforening. Etter gjeldende regler gjelder unntaket fra underholdskravet dersom det søkes familiegjennforening innen ett år. Disse medlemmer mener unntaket bør strammes inn og presiseres slik at det blir mer i samsvar med reglene i våre naboland.

Disse medlemmer mener det bør gis en frist på tre måneder for å fremme søknad om familiegjenforening for personer som er gitt opphold etter utlendingsloven § 28. Dersom det foreligger praktiske hindringer i opprinnelseslandet som gjør at søkeren ikke kan fremskaffe nødvendige dokumenter innen fristen, eller at kapasiteten på norske utenriksstasjoner forhindrer at man får levert søknaden, skal det etter henvendelse kunne gis en utvidet frist på ytterligere tre måneder. Utlendingsmyndighetene i Norge har ansvar for at asylsøkere gis god informasjon om regelverket for familiegjenforening og tidsfristene for å søke før underholdskravet gjøres gjeldende.

Disse medlemmer fremmer med bakgrunn i dette følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake med endrede tidsfrister for å søke familiegjenforening.»

Disse medlemmer ber regjeringen vurdere nettbaserte søknader eller andre ordninger som sikrer at det er praktisk mulig å søke familiegjenforening innenfor de nye fristene.»

Fremskrittspartiet, Høyre, Arbeiderpartiet og Senterpartiet stemte for forslaget om endrede tidsfrister, mens Kristelig Folkeparti, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne stemte imot.

3 GJELDENDE RETT

Etter dagens regelverk stilles det som hovedregel krav om sikret underhold i saker om familieinnvandring, jf. utlendingsloven (utl.) § 58 og utlf. §§ 10-8 til 10-11. Underholdskravet skal sikre at personer som henter familiemedlemmer til Norge kan forsørge disse. Reglene tjener flere formål, og bidrar blant annet til å legge forholdene til rette for integrering og til å motvirke tvangsekteskap. De ble strammet inn i forbindelse med ikrafttreddelsen av ny utlendingsforskrift i 2010, blant annet på bakgrunn av den økte asyltilstrømningen i 2008 og 2009.

Underholdskravet består av følgende vilkår:

- Krav om fremtidig inntekt tilsvarende lønnstrinn 24 i statens lønnsregulativ (for søknader fremmet fra og med 9. mai 2016), som nå utgjør 306 700 kroner i året før skatt, jf. utlf. § 10-8.
- Krav om tidligere inntekt tilsvarende 88 % av lønnstrinn 19 i statens lønnsregulativ, jf. utlf. § 10-9. Dette er vedtatt endret til samme nivå som det som fremgår av kulepunktet over (lønnstrinn 24 i statens lønnsregulativ) med virkning fra 9. mai 2017.
- Krav om at referansepersoen ikke har mottatt økonomisk stønad etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen de siste 12 månedene, jf. utlf. § 10-10.

Det er referansepersoen som må oppfylle underholdskravet. Søkerens inntekt kan bare unntaksvis tas i betraktning.

Underholdskravet gjelder i utgangspunktet generelt, men det er gjort unntak for enkelte grupper. Utlendingsloven § 58 annet ledd fastsetter at kravet ikke gjelder for flyktninger eller personer som fyller vilkårene for vern mot utsendelse etter lovens § 73. Tredje ledd åpner for at Kongen kan fastsette nærmere regler og unntak i forskrift.

Det følger av utlf. § 10-8 fjerde ledd bokstav a at det gjøres unntak fra kravet til fremtidig inntekt når søkeren er flyktningens ektefelle, samboer eller barn. Dersom søkeren er referansepersonens ektefelle, er det et vilkår at ekteskapet ble inngått før referansepersonen reiste inn i Norge. Dette innebærer at unntaket bare gjelder familiegjenforening, og ikke -etablering. Med mindre det skyldes forhold som ligger utenfor søkerens kontroll, må søknaden være fremmet innen ett år etter at referansepersonen fikk oppholdstillatelse, jf. utlf. § 10-8 siste ledd. Ettårsfristen regnes fra vedtaket om beskyttelse blir truffet. Ettårsfristen avbrytes når søkeren møter opp på utenriksstasjonen og leverer alle dokumenter som skal følge søknaden.

Det fremgår videre av utlf. § 10-8 fjerde ledd bokstav d og e at unntak også gjøres når referansepersonen er under 18 år eller søkeren er et barn under 15 år uten omsorgspersoner (normalt foreldre) i hjemlandet. Underholdskrav stilles ved søknad om førstegangstillatelse, men som hovedregel ikke ved fornyelse av familieinnvandringstillatelser, jf. utlf. § 10-20 tredje ledd.

Behandlingsgebyret for førstegangs søknad om familieinnvandring er fra 1. januar 2017 kr. 8 000, jf. utlf. § 17-10. Gebyret betales ved registrering av søknaden på nett. For barn kreves det ikke gebyr.

4 ANDRE LANDS RETT OG EU

4.1 Sverige

Sverige innførte 20. juli 2016 en frist på tre måneder fra referansepersonen fikk innvilget asyl og til søknad om familiegjenforening må være fremmet. Hvis søknaden om familiegjenforening fremmes senere, må underholdskravet oppfylles. Fristen avbrytes idet søknaden registreres på nett. På samme måte som i Norge, må familiemedlemmene i etterkant av registreringen oppsøke en utenriksstasjon for å fremme søknaden (blant annet for å bli intervjuet). Det er ikke satt noen tidsfrist for når dette besøket på utenriksstasjonen må være avlagt. I Sverige kreves ikke behandlingsgebyr for disse søknadene.

4.2 Finland

Finland innførte 1. juli 2016 en tremånedersfrist for søknad om familiegjenforening med flyktning. Fristen løper fra vedtak om oppholdstillatelse er forkynt flyktningen og avbrytes når søknad om familiegjenforening er registrert på nett.

Finland innførte i mai 2016 behandlingsgebyr for søknad om familiegjenforening med flyktning. Tidligere var disse søknadene unntatt gebyr. Gebyret er på 455 Euro (ca. kr 4 200) for voksne og 230 Euro (ca. kr 2 100) for barn. Gebyret trenger ikke betales før ca. én måned etter at søknaden er innlevert, så det er i realiteten en firemånedersfrist for betaling av gebyret.

4.3 Danmark

Danmark har ingen tidsfrist for å søke familiegjenforening, da det ikke stilles vilkår om underhold e.l. for familiegjenforening når referansepersonen er flyktning eller har internasjonal beskyttelse.

4.4 EU

I direktiv 2003/86 EC (av 22. september 2003) er det fastsatt minimumsstandarder for hvilke rettighetsbestemmelser EU-landene må operere med i de tilfeller hvor både søkeren og referansepersonen er tredjelandsborgere. Direktivet er ikke forpliktende for Norge.

Direktivet fastsetter at ektefelle og barn til flyktning som hovedregel skal ha rett til oppholdstillatelse. Statene kan stille vilkår om at søkeren er sikret underhold og bolig for inntil ett år. Krav om sikret underhold og bolig kan imidlertid bare stilles dersom søknaden om opphold ikke er innlevert innen tre måneder etter at referansepersonen ble anerkjent som flyktning.

5 KONSTITUSJONELLE OG FOLKERETTSLIGE FORPLIKTELSE

5.1 Grunnloven

Grunnlovens rettighetsvern ble utvidet i 2014. Grunnloven gir ingen regulering av retten til asyl eller innvandring til riket, og den gir heller ikke utlendinger rettskrav på bestemte former for opphold i Norge. Enkelte grunnlovsbestemmelser vil likevel representere skranker på utlendingslovens område fordi rettighetene der som utgangspunkt gjelder alle som oppholder seg i Norge.

Av særlig relevans nevnes Grunnloven § 102 første ledd første punktum, som beskytter retten til respekt for familielivet: «Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon». Likhetsprinsippet og ikke-diskrimineringsprinsippet er nedfelt i Grunnloven § 98. Bestemmelsens annet ledd lyder slik: «Intet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling».

5.2 FNs flyktningkonvensjon

FNs flyktningkonvensjon gir ingen rett til familieinnvandring. Statene står dermed fritt til å fastsette regler om familieinnvandring, og til å skjerpe de regler som allerede er gitt. I konvensjonens sluttakt punkt IV B er det inntatt en anbefaling om at staten bør ta de nødvendige forholdsregler for å sikre «the principle of unity of the family». UNHCRs Executive Committee har gitt en rekke uttalelser knyttet til familiegjenforening med

flyktninger. Disse uttrykker at familiens enhet er av fundamental viktighet for denne gruppen og anmoder statene om å ta hensyn til dette. Verken anbefalingene i Flyktningkonvensjonens sluttakt eller uttalelsene fra ExCom er rettslig bindende for Norge.

5.3 FNs barnekonvensjon

Barnekonvensjonen artikkel 9 fastsetter at statene skal sikre at et barn ikke blir skilt fra sine foreldre mot deres vilje, unntatt når atskillelsen er nødvendig av hensyn til barnets beste. Bestemmelsen fastslår videre at statene skal respektere den rett et barn som er atskilt fra en eller begge foreldre har til å opprettholde personlig forbindelse og direkte kontakt med begge foreldrene regelmessig, med mindre dette er i strid med barnets beste.

Artikkel 9 må på dette området ses i sammenheng med artikkel 10 nr. 1, som fastslår at søknader fra et barn eller dets foreldre «om å reise inn i eller ut av en parts territorium med henblikk på familiegjennforening, må behandles av partene på en positiv, human og rask måte». Partene skal dessuten sikre at fremleggelse av en slik søknad ikke vil få negative følger for søkerne og for medlemmene av deres familie.

Artikkel 10 stiller krav til behandlingen av en søknad om familiegjennforening, men utover den meget generelle referansen til at søknader skal behandles på en «positiv» måte, inneholder bestemmelsen ingen føringer når det gjelder de materielle krav som må være oppfylt for at familiegjennforening kan finne sted. Det klare utgangspunktet er at barnekonvensjonen ikke er til hinder for at statene stiller vilkår knyttet til blant annet oppholdsgrunnlag, forsørgelsesevne og tilknytning for at familiegjennforening kan innvilges.

Barnekonvensjonen artikkel 3 slår fast at «ved alle handlinger som berører barn [...] skal barnets beste være et grunnleggende hensyn». Bestemmelsen innebærer at hensynet til barnet skal veie tungt, men ikke nødvendigvis at det skal være avgjørende. Det er overlatt til statene å foreta den nærmere avveiningen i de situasjoner hvor hensynet til barnets beste må veies mot andre samfunnsinteresser.

5.4 Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8

Det fremgår av EMK artikkel 8 at enhver har rett til respekt for sitt familieliv. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn. Det er på det rene at EMK artikkel 8 som det klare utgangspunkt ikke gir utlendinger rett til verken familieetablering eller familiegjennforening.

Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) har gitt statene en vid skjønnsmargin i saker som gjelder familieinnvandring. EMD viser gjerne til at statene har rett til å kontrollere utlendingers adgang til og opphold på sitt territorium, og at konvensjonen ikke garanterer noen rett for utenlandske statsborgere til å innvandre til, eller bo i, et bestemt land, se f.eks. *Jeunesse mot Nederland*, avsnitt 100. Videre har EMD flere ganger uttalt at artikkel 8 ikke pålegger statene noen generell plikt til å respektere et ektepars

valg av land å bosette seg i eller til å tillate familiegjeningforening på sitt territorium, se for eksempel *Jeunesse mot Nederland*, avsnitt 107.

Domstolen har uttalt (*Tanda-Muzinga* avsnitt 75 flg.) at retten til familiegjeningforening er fundamental for personer som har flyktet fra forfølgelse, da dette sikrer at flyktninger gjenoppretter et normalt liv, og at innvilget flyktningstatus bekrefter sårbarhet. Det understrekes at denne avgjørelsen bare gjaldt saksbehandlingen, den berørte ikke spørsmålet om statenes adgang til å stille vilkår for familiegjeningforening for flyktninger. Departementet bemerker at selv om dette i seg selv ikke innebærer en skranke mot vilkår for familiegjeningforening for flyktninger, kan det påvirke forholdsmessighetsvurderingen og statenes skjønnsmargin. Det er ikke grunnlag for å anta at uttalelsene rekker lenger enn hva som allerede følger av internrettslige regler om saksbehandling i forvaltningen.

Retten til familieliv er også beskyttet av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 17. Det er ikke holdepunkter for å anta at denne bestemmelsen inneholder folkerettslige forpliktelser som går utover de som følger av EMK artikkel 8.

6 FORSLAGET

6.1 Søknadsfrist, unntak fra underholdskravet for flyktninger

6.1.1 Tremånedersfrist

Departementet foreslår, i tråd med Stortingets anmodning, å innføre et vilkår for å unngå at det stilles krav om sikret underhold, jf. utlf. § 10-8, at søknad om familiegjeningforening med flyktning i Norge må fremmes innen tre måneder. Forslaget innebærer at norsk regelverk harmoniseres med svensk og finsk rett på dette punktet.

Videre foreslår departementet at dagens regel om at søkeren må møte opp personlig ved utenriksstasjonen og levere følgebrevet og de andre vedleggene som skal følge søknaden innen ett år, fastholdes. Samtidig videreføres bestemmelsen om at det kan gjøres unntak fra ettårsfristen dersom personlig oppmøte ikke er mulig grunnet forhold som ligger utenfor søkerens kontroll. En slik ettårsfrist, i tillegg til tremånedersfristen, jf. over, vil være strengere enn i Sverige og Finland, hvor det ikke stilles noen frist for når slikt oppmøte må skje. Forslaget innebærer imidlertid kun en videreføring av gjeldende norsk regelverk.

Dersom fristene brytes, uten at dette skyldes forhold som ligger utenfor søkerens kontroll, vil underholdskravet måtte oppfylles.

6.1.2 Fristens utgangspunkt og fristavbrudd, søknad på nett

Dagens ettårsfrist regnes fra vedtaket om beskyttelse blir truffet, og ikke fra tidspunktet hvor vedtaket blir kunngjort for flyktningen. Særlig i tilfeller hvor det er behov for tolk for å formidle vedtaket, vil det kunne ta noe tid fra vedtaket blir truffet og til det blir kunngjort. Departementet foreslår at tremånedersfristen først begynner å løpe på tidspunktet for *kunngjøring* av vedtaket (kunngjøringstidspunktet), og ikke allerede på ved-

takstidspunktet. Dette gjøres for å sikre at den allerede korte fristen i praksis ikke blir enda kortere dersom det går noe tid før vedtaket blir kunngjort. For å unngå at regelverket blir unødig komplisert, foreslås det at samme utgangspunkt velges for ettårsfristen, dvs. at også den begynner å løpe fra kunngjøringstidspunktet.

Gjeldende ettårsfrist avbrytes ikke når søkeren registrerer sin søknad på nett, men først når søkeren møter opp på utenriksstasjonen og leverer alle dokumenter som skal følge søknaden. Departementet foreslår at tremånedersfristen avbrytes når søknaden om familiegjennforening registreres på nett. Det vises til at dersom man skulle operere med fristavbrudd først når søknaden leveres på utenriksstasjonen, ville det bli vanskelig å praktisere en tremånedersgrense fordi man ved en del utenriksstasjoner ikke har kapasitet til å ta imot søknaden innen tre måneder. Det ville da være nødvendig å dispensere i mange tilfeller.

6.1.3 Saksbehandlingsgebyr

I praksis vil det ofte være referansepersoen som betaler søknadsgebyret, og ikke søkeren. Behandlingsgebyret er per 1. januar 2017 kr 8 000. Departementet er kjent med at det vil kunne være utfordringer knyttet til å fremskaffe nødvendige midler til betaling av gebyr. Departementet legger imidlertid til grunn at det vil være praktisk mulig å få betalt gebyret i tide. Departementet vurderer likevel å innføre en utsatt betalingsfrist (seks måneder) for å gi partene tilstrekkelig med tid for å skaffe beløpet, selv om dette forslaget vil komplisere regelverket. Departementet foreslår at det ikke skal være mulig å booke time eller leverer søknad fysisk uten at søknadsgebyret er betalt.

6.1.4 Overgangsregler

Departementet foreslår at tremånedersfristen skal gjøres gjeldende for alle familiegjennforeningssøknader som fremmes med en referanseperson som fikk asyl etter ikrafttredelsestidspunktet.

6.2 Senket underholdskrav

I samarbeidsavtalene om utlendingsfeltet mellom Venstre, Kristelig Folkeparti, Fremskrittspartiet og Høyre fra september 2013 og februar 2014 fremgår det at underholdskravet for familieetablerings- og familiegjennforeningssaker skale heves til lønnstrinn 24 i statens lønnsregulativ. Forslag om heving av underholdskravet mv. i tråd med dette ble sendt på høring 26. juni 2014, og det hevede underholdskravet trådte i kraft 9. mai 2016.

I tråd med anmodningsvedtak nr. 851 (2015–2016) foreslår departementet at kravet til inntektsnivå i bestemmelsene om underholdskrav tilbakeføres til tidligere nivå. Forslaget innebærer et underholdskrav på tilsvarende 88 prosent av lønnstrinn 19 i statens lønnsregulativ for den tid søknaden gjelder. Staten inngikk våren 2016 to separate tariffavtaler. Departementet legger til grunn lønnstabell for Akademikerne, da dette er det laveste lønnstrinnet. Dette er i samsvar med dagens praksis, jf. UDI RS 2010-118V1 og brev fra Justis- og beredskapsdepartementet av 8. juli 2016. Med virkning fra 1. mai

2016 utgjør lønnstrinn 19 kr 288 300. Forslaget her innebærer at underholdskravet vil utgjøre kr 253 704.

Som en følge av forslaget over, vil endringene i utlf. § 10-9 første og annet ledd, som ble innført 22. april 2016 og skulle trådt i kraft 9. mai 2017, bli opphevet. Samtidig vil departementet oppheve utlf. § 20-10 A siste ledd om særregler om kravet til sikret underhold, da bestemmelsen ved et senket underholdskrav ikke lenger vil ha praktisk betydning.

Departementet foreslår at forskriftsendringen skal gjelde for alle søknader som avgjøres etter at det senkede underholdskravet er trådt i kraft.

7 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Kortere frist for å fremme søknad om familiegjenforening med flyktning vil kunne medføre noe økning i antall søknader på kort sikt. På lengre sikt kan det medføre at noen flere søknader avslås fordi flere må oppfylle underholdskravet, og samtidig at flere av dem som innvilges familiegjenforening blir selvforsørget.

Innføring av seks måneders betalingsfrist for søknadsgebyr forutsetter en omlegging av dagens «Søknad på nett»-løsning i UDI. Omleggingen anslås å ville koste om lag 3 mill. kr. Vi bemerker at det er stor usikkerhet knyttet til dette anslaget. Utgiftene kan dekkes innenfor gjeldende budsjettammer. Behovet for omlegging innebærer at det vil ta noen måneder før regelendringene kan settes i kraft.

En reduksjon av underholdskravet vil kunne medføre at færre familier blir selvforsørget i praksis, selv om kravet er oppfylt. Dette vil kunne få som konsekvens at flere vil få behov for økonomiske ytelser fra det offentlige, uten at dette lar seg beregne nærmere.

8 FORSLAG TIL FORSKRIFTSENDRINGER

I forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) gjøres følgende endringer:

§ 10-8 første ledd skal lyde:

Det er et vilkår for oppholdstillatelse i medhold av lovens kapittel 6 (familieinnvandring) at referansepersonen kan sannsynliggjøre å være sikret midler tilsvarende 88 prosent av lønnstrinn 19 i statens lønnsregulativ for den tid søknaden gjelder, gjennom

- a) arbeidsinntekt,
- b) sykepenger, svangerskapspenger, foreldrepenger, uførepensjon eller alderspensjon etter folketrygdloven,
- c) pensjon eller andre faste periodiske ytelser med unntak av ytelser etter sosialtjenesteloven,
- d) stønad etter introduksjonsloven,

- e) utdanningslån eller utdanningsstipend, eller
- f) en kombinasjon av slike midler som nevnt i bokstav a til e.

§ 10-8 femte ledd skal lyde:

For å få unntak fra kravet til framtidig inntekt etter fjerde ledd bokstav a til c, er det et vilkår at *elektronisk søknad om familiegjenforening er registrert på nettet innen tre måneder etter at det positive vedtaket om oppholdstillatelse (asyl eller kollektiv beskyttelse) er kunngjort for referansepersonen (kunngjøringsdatoen). Videre må søkeren møte opp personlig etter avtale ved utenriksstasjon eller hos ekstern tjenesteyter, jf. § 10-2 fjerde ledd, og levere de nødvendige vedlegg til søknaden innen ett år etter den nevnte kunngjøringsdatoen. Søknaden kan ikke avvises på grunn av manglende betaling av behandlingsgebyr, jf. § 10-2 siste ledd, før seks måneder etter kunngjøringsdatoen. Det gjøres unntak fra fristene dersom søkeren har vært forhindret fra å registrere eller fremme søknaden på et tidligere tidspunkt på grunn av forhold som ligger utenfor søkerens kontroll.*

Endringene i § 10-9 første og annet ledd, innført ved forskrift 22. april 2016 nr. 417, oppheves. (Endringene har ennå ikke trådt i kraft.)

§ 20-10 A siste ledd oppheves.