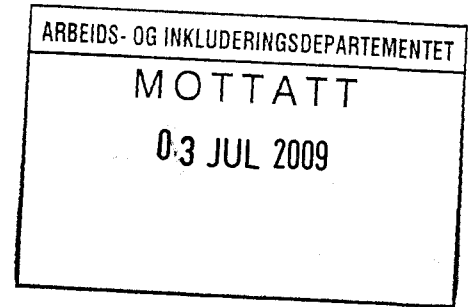


DET KONGELEGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 OSLO



Deres ref.
200806521-/CEF

Vår ref.
200903457-UA/TJU

Dato
1.7.2009

Høring - Regler i ny utlendingsforskrift om endringer i gjeldende utlendingsforskrift - Krav om fire års arbeid eller utdanning i Norge for at det skal kunne innvilges familieetablering

Vi viser til Arbeids- og inkluderingsdepartementets brev 11. mai 2009 med vedlegg.

Justisdepartementet har følgende merknader:

1. Generelt

Formålet bak lovbestemmelsene om fireårskravet er "(...) å begrense ankomsten av asylsøkere som ikke oppfyller vilkårene for beskyttelse, og å stimulere til arbeid og utdanning", se Ot.prp. nr. 26 (2008-2009) kapittel 7.1 annet avsnitt. Justisdepartementet er enig i at bestemmelsene kan virke hensiktsmessig i forhold til disse formålene, men vil påpeke at regelverket om familieinnvandring har blitt relativt komplisert. Det kan være utfordrende å forstå bestemmelsene om bl.a. søknadsprosedyrer, intervjukrav, underhold, fireårskravet, skillet mellom familieetablering og familiegjenforening, fare for mishandling eller grov utnyttelse mm.

Det er generelt viktig at aktører både innen og utenfor utlendingsforvaltningen, herunder søkerne, enkelt kan sette seg inn i reglene i både gjeldende og ny utlendingslov. Dette er særlig viktig av hensyn til rettssikkerhet, men også av hensyn til brukervennlighet og service. Et komplisert regelverk kan dessuten føre til at effekten ved innføring av elektronisk saksbehandling vil bli mindre. Det er uansett ikke tvil om at innføring av stadig nye vilkår for tillatelser fører til lenger saksbehandlingstid både hos politiet og de andre organene innen utlendingsforvaltningen.

2. Familieetablering

Definisjonen av familieetablering i gjeldende lov § 9 annet ledd og § 9 a

Innføringen av bestemmelsen i gjeldende lov § 9 a innebærer at fireårskravet ikke gjelder når

Postadresse
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Kontoradresse
Akersgt. 42

Telefon - sentralbord
22 24 90 90
Org. nr.: 972 417 831

Plan- og
administrasjonsavdelingen
Telefaks
22 24 95 34

Saksbehandler
Toril Juul
22245125

- a) samlivet var etablert før tidspunktet for referansepersonens innreise i riket,
- b) søkeren og referansepersonen har levd i et etablert samliv i Norge mens begge har hatt oppholds- eller arbeidstillatelse, eller
- c) søkeren er barn av parter som nevnt i bokstav a eller b.

I forarbeidene til § 9 a defineres hva som er å anse som etablert samliv, se Ot.prp. nr. 26 (2008-2009) punkt 7.2.1. Her står det blant annet:

" (...) Familieetablering innebærer i denne forbindelse av samlivet ble etablert etter tidspunktet for referansepersonens innreise i riket. Hvis samlivet var etablert før referansepersonens innreise i riket, er det å anse som familiegjenforening. Som familiegjenforening anses det også når partene har levd i et etablert samliv i Norge mens begge har hatt oppholdstillatelse her. Et samliv anses i denne sammenheng som etablert når partene har inngått ekteskap eller har vært samboere i to år. Et samliv anses også som etablert når det er unnfanget et barn i forholdet. De samme skjæringstidspunktene er avgjørende for om en søknad fra et barn skal vurderes som familiegjenforening eller familieetablering."

Etter gjeldende utlendingslov § 9 annet ledd gis det adgang til å nekte opphold for familieetablering ved fare for mishandling eller grov utnyttelse. I forarbeidene til § 9 annet ledd defineres familieetablering noe annerledes enn "etablert samliv", jf. ovenfor. I Ot.prp. nr. 109 (2004-2005) punkt 2.7.1 syvende avsnitt står det:

"I forhold til ektefeller som ikke har felles barn, deler departementet utvalgets vurdering av at det i normaltillfellene synes rimelig å kreve minst et halvt års samliv før tilfellet kan anses som familiegjenforening med grunnlag i faktisk etablert samliv."

Etter § 9 annet ledd kan man altså anse et forhold for å være familieetablering selv om partene er gift. I de tilfellene der partene er gift, men ikke har "minst et halvt år samliv", vil man kunne anse saken for å gjelde familieetablering og ikke familiegjenforening. Man vil da kunne avslå søknad om opphold ved fare for mishandling eller grov utnyttelse. På bakgrunn av dette mener vi at bestemmelsene i henholdsvis § 9 annet ledd og § 9 a annet ledd bokstav a kan ha som konsekvens at det gis unntak fra fireårskravet om arbeid og utdanning fordi samlivet anses for å være etablert, og dermed er å regne som familiegjenforening. Samtidig gis det avslag med hjemmel i § 9 annet ledd fordi det er fare for mishandling eller grov utnyttelse, og saken gjelder familieetablering ettersom partene ikke har levd sammen i minst et halvt år.

Den ovennevnte problematikken vil trolig ikke være aktuell etter ny utlendingslov da ordlyden i ny utlendingslov §§ 40 og 40a ikke tilsvarer ordlyden i gjeldende lov §§ 9 og 9a.

3. Fireårskravets virkning når søkeren er barn

Vi viser til høringsbrevet punkt 5.4 om virkningen av fireårskravet når søkeren er barn. I første avsnitt fremgår det at "I praksis vil det imidlertid sjelden oppstå tilfeller hvor barn blir omfattet. Dette er en konsekvens av at forslaget bare gjelder familieetablering, dvs. at det bare gjelder når barnet er unnfanget etter referansepersonens innreise i riket og hvor heller ikke foreldrene hadde noe etablert forhold før referansepersonens innreise."

Det er gitt flere unntak fra fireårskravet når søkeren er barn, og Arbeids- og inkluderingsdepartementet skriver dessuten i høringsbrevet at man "I de tilfellene hvor

fireårskravet omfatter barn, må et eventuelt unntak fra kravet vurderes etter den generelle unntaksbestemmelsen om 'særlige grunner' i loven", se høringsbrevet punkt 5.4 tredje avsnitt.

Vi stiller spørsmål ved nødvendigheten av regler om fireårskrav når søkeren er barn, da det fremstår som sannsynlig at reglene vil få liten praktisk betydning. Det vises også til hva vi har bemerket generelt om at regelverket kan oppfattes som komplisert.

4. Krav til arbeid/utdanning

Det vises til høringsbrevet punkt 5.5, forslaget til gjeldende forskrift § 24 a annet til fjerde ledd og forslag til ny forskrift § 9-1 første til tredje ledd. Ordlyden i bestemmelsene er tilnærmet lik og vil i det følgende bli vurdert under ett.

Vi er enig i at kravet til fire års arbeid eller utdanning gjelder sammenlagt, og at det ikke er et vilkår at referansepersonen har vært i arbeid eller utdanning sammenhengende de siste fire år.

De ovennevnte forskriftsforslagene innebærer et krav om at arbeidet eller utdanningen er "heltids aktivitet". Av høringsbrevet fremgår det at kravet om heltids aktivitet kan fylles ved en kombinasjon av jobb og utdanning; "Ved beregningen av heltidskravet er det den totale aktiviteten som er avgjørende; flere deltidsjobber og/eller deltidsstudier i kombinasjon, kan derfor oppfylle heltidskravet", se høringsbrevet punkt 5.5. annet avsnitt. Det er rimelig å vurdere all aktivitet totalt, men vi tror at slike vurderinger kan bli svært tidkrevende i enkelte saker. Det er dessuten ingen nærmere definisjon i høringsbrevet om hva som er å anse som heltidsarbeid, og om det kan gjøres unntak for yrker hvor det ikke er vanlig med fulltidsstilling. For sammenligning viser vi til RS 2007-026 om spesialisert/faglærte, hvor det fremgår under punkt 2.1.4 at "Etter en konkret vurdering kan det gjøres unntak fra kravet om heltidsarbeid. I denne vurderingen skal det legges vekt på om deltidsarbeid er utbredt i vedkommende yrke/bransje, om det dreier seg om en spesiell type kompetanse som det er særlig stort behov for, om det dreier seg om et kortvarig arbeidsforhold, samt hvor stort avvik fra heltidsstilling det er spørsmål om. Det skal legges vekt på om stillingsprosenten er tilstrekkelig stor til å dekke underholds kravet, jf. utlendingsforskriften § 19".

Vi mener at det bør åpnes for lignende unntak fra kravet til heltidsarbeid i forskriftsforslagene. Som eksempel viser vi til at ansatte i helsesektoren ofte har mindre enn 100 prosent stilling. Dette bør være akseptabelt også etter forskriftsforslaget uten at man må vurdere unntak på bakgrunn av "særlige grunner", jf. gjeldende lov § 9a tredje ledd og ny lov § 40 a tredje ledd.

Det fremgår av forslaget at arbeidet må være "inntektsgivende", se gjeldende forskrift § 24 a tredje ledd bokstav a og ny forskrift § 9-1 annet ledd bokstav a. I høringsbrevet viser Arbeids- og inkluderingsdepartementet til at arbeidet må være inntektsgivende av hensyn til kontrollmuligheter, se punkt 5.5 tredje ledd. Vi er enig i en slik vurdering.

Når det gjelder kravet til arbeid, så vil vi nevne at de fleste saksbehandlere ved Oslo politidistrikt har tilgang til Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (Aa-registeret). Opplysninger fra registeret kan være interessante ved kontroll av realitet i gjeldende og tidligere arbeidsforhold. Opplysningene kan ikke tillegges avgjørende vekt, men kan være en indikasjon på om det er grunnlag for videre kontroll. Vi er ikke kjent med i hvilken grad ansatte i Utlendingsdirektoratet har tilgang til dette registeret. Å bruke registeret er forbundet med

taushetsplikt, se forskrift om Aa-registeret § 15 jf. arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 7. Politiet har reist spørsmål om opplysninger fra registeret kan videreformidles til Utlendingsdirektoratet og ønsker at dette spørsmålet utredes nærmere.

Vi har ingen merknader når det gjelder kravet til utdanning, herunder at deltakelse i introduksjonsprogram regnes som heltids arbeid/utdanning. Dessuten er vi enig i at mottak av sykepenger, uførepensjon, alderspensjon og rett til foreldrepenger likestilles med arbeid. Vi er enig i at Utlendingsdirektoratet kan gi nærmere retningslinjer.

5. Unntak dersom det foreligger særlige grunner

Under dette punkt begrenser vi oss til å vise til det vi har skrevet ovenfor om vilkåret om heltidsarbeid.

6. Forholdet til underholdskravet

Her har vi ingen merknader utover det som er anført innledningsvis generelt.

7. Økonomiske og administrative konsekvenser

I høringsbrevet punkt 8 "*Økonomiske og administrative konsekvenser*" uttaler Arbeids- og inkluderingsdepartementet følgende: "*Forslaget er imidlertid ikke av en slik karakter eller omfatter et slikt antall saker at det er egnet til å medføre noen konsekvenser av betydning for politiets, Utlendingsdirektoratets eller Utlendingsnemndas arbeid eller ressursbehov.*"

Justisdepartementet har ingen forutsetninger for å vurdere mulige konsekvenser eller ressursbehov for Utlendingsdirektoratets eller Utlendingsnemndas arbeid. For så vidt angår politiet, vil imidlertid forslaget medføre konsekvenser. Det totale antall vilkår for opphold i saker om familieinnvandring er allerede svært ressurskrevende for utlendingsforvaltningen. Det er i denne sammenheng grunn til å påpeke at regelverket om familieinnvandring har blitt relativt komplisert, noe som vil påvirke både saksbehandlingstid og ressursbruk. Innføring av nye vilkår og krav til dokumentasjon og kontroll vil medføre ytterligere ressursbruk. Den samlede merbelastningen som følger av forslaget vil være avhengig av hvor mange søknader om familieetablering som politiet får til behandling.

Vi vil også peke på at et komplisert regelverk kan føre til at effekten ved innføring av elektronisk saksbehandling vil bli mindre. Det er uansett ikke tvil om at innføring av stadig nye vilkår for tillatelser fører til lenger saksbehandlingstid både hos politiet og de andre organene innen utlendingsforvaltningen.

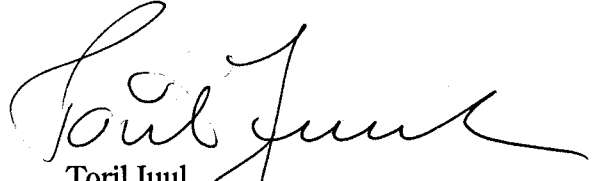
I denne situasjonen må man også ta inn over seg at mangelfulle søknader er et reelt problem. Av hensyn til kvalitet i saksbehandlingen og plikten til å opplyse saken, jf. forvaltningsloven § 17, må politiet bruke betydelige ressurser på å innhente informasjon og utrede saken. Saksbehandler må skrive brev og be om manglende dokumentasjon, samt vurdere innkalling til intervju eller lignende, for å opplyse sakene. Ofte må det sendes purrebrev for å få svar. Innføring av ytterligere vilkår og krav til dokumentasjon og kontroll medfører derfor betydelig ressursbruk. I tillegg til forberedelse av søknad om opphold, har politiet som praksis å kontrollere opplysninger i etterkant av eventuell innvilgelse av opphold. Slik kontroll foretas gjerne i saker der man antar at Utlendingsdirektoratet har vært i tvil om vilkårene har vært oppfylt i førstegangssaken. Det foretas kontroll for vurdering av eventuelt tilbakekall av tillatelse i henhold til gjeldende lov § 13 jf. forskrift § 50. Dette anses som en svært viktig

oppgave, og det er viktig at politiet tilføres tilstrekkelig ressurser slik at denne typen kontroll kan prioriteres også i fremtiden.

Med hilsen



Harald Aass
fagdirektør



Toril Juul
seniorrådgiver

Vedlegg:

Brev fra POD 12. juni 2009

Brev fra Oslo politidistrikt 8. juni 2009