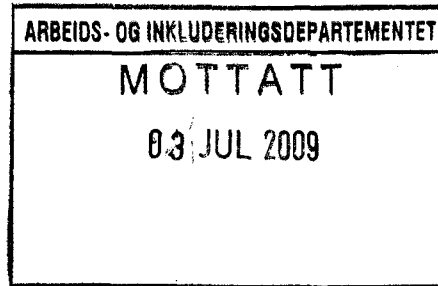


Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8019 Dep
0030 OSLO



Deres ref: 200806521-/CEF Vår ref: 09/2407-5/KSD

Oslo, 29.06.2009

HØRINGSSVAR OM REGLER I NY UTLENDINGSFORSKRIFT OG ENDRINGER I GJELDENE UTLENDINGSFORSKRIFT - KRAV OM FIRE ÅRS ARBEID ELLER UTDANNING I NORGE FOR AT DET SKAL KUNNE INNVILGES FAMILIEETableringstillatelse

Vi viser til departementets høringsbrev av 11. mai 2009.

Direktoratet vil gi kommentarer til endringsforslagene i gjeldende utlendingsforskrift og til ny utlendingsforskrift samlet.

1. Generelle kommentarer

Bestemmelsene om fireårskravet innebærer at det innføres en hovedregel om at referansepersoner som har opphold på humanitært grunnlag, flyktningstatus eller opphold gjennom regelverket om familieinnvandring, må ha fire års arbeid eller utdanning i Norge for at det skal kunne innvilges familieetableringstillatelse. I forhold til gjeldende regelverk vil dette være en betydelig innstramning.

Endringene vil føre til økt arbeidsmengde knyttet til vurdering av de fastsatte vilkårene og unntaksbestemmelsene. Fireårskravet vil gi kontrolltekniske utfordringer for utlendingsforvaltningen. Samlet sett vil underholdskravbestemmelsene og fireårskravbestemmelsene kreve store mengder av dokumentasjon ved søknad om familieetableringstillatelser, både knyttet til de alminnelige vilkårene og til de generelle unntaksbestemmelsene. Vi antar at utlendingsmyndighetene vil bruke betydelige ressurser på å formidle informasjon om det kompliserte regelverket til våre brukere.

Dokumentasjonsinnhenting og kontrolloppgaver i utlendingsforvaltningen vil kunne lettes med en utvidet adgang til innhenting av opplysninger direkte fra andre etater og elektronisk.

Direktoratet legger til grunn at innføringen av fireårskravet vil innebærer økt saksbehandlingstid for de aktuelle søknadene.

Det må antas at en del søkere ikke vil oppfylle de alminnelige vilkårene om 4 års arbeid eller utdanning i Norge. Vår erfaring er at familieinnvandringssøknader fra nærmeste familie (ektefelle og barn) uansett vil bli fremmet, grunnet partenes håp om å falle inn under en unntaksbestemmelse eller at de ikke har vært i stand til å sette seg inn i det kompliserte regelverket.

Vi erfarer at svært mange som får avslag på sine familieinnvandringsøknader klager på vedtaket, til tross for at de alminnelige vilkårene ikke er oppfylt. Vi vil nevne at enkelte referansepersoner, som har fått en oppholdstillatelse på grunnlag av søknad om asyl, også kan oppfylle vilkårene for å få en annen type tillatelse, eks. oppholdstillatelse som faglært/spesialist. Fireårskravet kan derfor medføre at referansepersonen ønsker å endre sin status, ved å søke tillatelse på andre grunnlag.

Etter direktoratets vurdering er det også sannsynlig at innføring av fireårskravet kan øke risikoen for at de aktuelle søkergruppene kommer til Norge og fremmer søknad om asyl på selvstendig grunnlag, i stedet for å fremme søknad om en familieetableringstillatelse.

2. Krav til arbeid/utdanning

Vi mener det er hensiktsmessig at forskriften gir en klarere anvisning på skjæringstidspunktet for når referansepersonen kan begynne å opparbeide fire år med arbeid/utdanning. I høringsbrevet står det at det avgjørende skal være at referansepersonen til sammen har vært i arbeid eller utdanning i fire år etter *ankomst* til Norge. Asylsøkere kan under gitte forutsetninger få midlertidig arbeidstillatelse inntil søknaden er behandlet. Vi kan ikke se at forskriftsforslaget ordlyd utelukker at slikt arbeid kan medregnes når fireårskravet skal beregnes. Vi kan orientere om at det er innvilget 108 midlertidige arbeidstillatelser til asylsøkere i første kvartal 2009. Antallet midlertidige arbeidstillatelser har gått ned etter at det ble stilt strengere krav til identitetsdokumentasjon. I første kvartal 2008 ble innvilget 1251 tillatelser. I fremtiden forventer vi at flere asylsøkere vil skaffe den dokumentasjonen som kreves for å få midlertidig arbeidstillatelse.

Noen referansepersoner har hatt en oppholdstillatelse på *annet* grunnlag før de fikk en oppholdsstatus som nevnt i forslagets § 24 a første ledd og i ny lov § 40 a første ledd, jf. Ot.prp. 26 (2008-2009). Disse referansepersonene kan ha hatt fulltidsarbeid eller ha gjennomført utdanning i Norge. Direktoratet legger til grunn at den aktuelle aktiviteten kan medregnes når fireårskravet skal beregnes, dersom det er snakk om fulltidsaktivitet. En slik tolkning vil harmonisere med fireårskravets integreringsformål.

I høringsbrevet står det at arbeidet/utdannelsen skal utgjøre en heltidsaktivitet, men at det ikke skal stilles krav til at arbeidet/utdanningen må ha vært gjennomført i en sammenhengende periode. Det fremgår videre at deltidsstudier eller deltidsarbeid, eller en kombinasjon, kan oppfylle heltidsaktivitetskravet. Vilkårene blir kompliserte, og vi vil nevne at saksbehandlingstiden kan bli lang og ressurskrevende for de aktuelle sakene.

Det stilles krav om at arbeid og utdanning skal utgjøre en heltidsaktivitet. Dersom aktiviteten i deler av en fireårsperiode ikke er heltidsaktivitet, mens den i andre perioder er mer enn heltidsaktivitet, vil det kunne oppstå spørsmål om fireårskravet kan anses oppfylt etter fire kalenderår, dersom samlet aktivitet i hele perioden utgjør minst heltidsaktivitet. Det kan være hensiktsmessig med en presisering i forskriften som avklarer dette spørsmålet.

3. Dokumentasjon

Som nevnt innledningsvis, vil fireårskravet innebære et omfattende dokumentasjonsbehov.

Vi mottar en del tilfeller av falsk dokumentasjon i familieinnvandringsaker etter gjeldende regelverk, f. eks. ser vi at det blir fremlagt dokumentasjon på proforma arbeidsforhold i forhold til underholdskravet.

Det vil være av stor betydning for saksbehandlingstiden i hvilken grad vi kan benytte elektronisk saksbehandlingsverktøy og i hvilken grad vi kan innhente dokumentasjon fra andre etater direkte og elektronisk. Vi peker nedenfor på noen av de områdene der vi mener det vil være ønskelig med hjemmel til å hente inn opplysninger fra andre etater.

3.1. Dokumentasjon på heltidsaktivitet og studiepoeng

Når vi skal ta stilling til om arbeid utgjør en *heltidsaktivitet*, kan det bli aktuelt å innhente opplysninger fra Aa-registeret (Arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret). Registeret gir bl.a. opplysninger om stillingsprosent/antall timer per uke. Direktoratet har tatt opp flere problemstillinger knyttet til innhenting av opplysninger fra dette registeret i "Utredning av UDIs behov for å innhente personopplysninger fra andre etater" av 4. april 2008 (Vår ref: 07/2751-VEM. Deres ref: 200701406-/JRS). Vi viser til utredningens punkt 3.

Når vi skal ta stilling til om utdanning utgjør en *heltidsaktivitet* og at høyere utdanning skal utgjøre 60 studiepoeng, finnes det ikke tilsvarende sentrale registre. I utgangspunktet må søkeren selv (via referansepersonen) skaffe dokumentasjon fra den aktuelle skolen eller utdanningsinstitusjonen. Utdanningsinstitusjonenes taushetsplikt kan ellers være til hinder for at direktoratet kan få relevante opplysninger direkte. For at saksbehandlingen og UDIs kontrolloppgaver skal løses effektivt, anbefaler vi en hjemmel i utlendingsloven om at UDI kan innhent relevante opplysninger om utdanning. Vi viser for øvrig til problemstillingene som ble reist i ovennevnte utredning, punkt 10.

Vi vil påpeke at ikke alle skoler opererer med studiepoeng, og det kan dermed bli vanskelig å vurdere om utdanningen tilsvarer 60 studiepoeng.

3.2. Dokumentasjon på arbeid eller utdanning

Når vi skal ta stilling til vilkårene om hva som skal *regnes som arbeid eller utdanning*, vil det være hensiktsmessig å innhente opplysninger fra andre etater direkte.

3.2.1. Dokumentasjon vedrørende inntektsgivende arbeid

For å dokumentere at referansepersonen har "inntektsgivende arbeid", må søkeren vedlegge opplysninger fra likningsregisteret. Vi har erfaring fra vurdering av underholdskravet, om at søknader kan bli liggende ubehandlet i påvente av at likningsattest skal utstedes til referansepersonen.

Likningsopplysninger er taushetsbelagte, jf. likningsloven § 3-13 nr. 1. Hensynet til opplysningskvalitet og effektivitet taler for at det gis en hjemmel i utlendingsloven eller utlendingsforskriften som gir mulighet for å innhente nødvendige opplysninger om inntekt fra likningsregisteret direkte. Se for øvrig utdypende kommentarer i nevnte utredning, punkt 5.

3.2.2. Dokumentasjon vedrørende utdanning

I utgangspunktet må søkeren selv (via referansepersonen) skaffe dokumentasjon fra den aktuelle skolen/utdanningsinstitusjonen på at referansepersonen er under utdanning. Direktoratet antar at det ikke foreligger noen sentrale databaser på dette området.

Skolenes/utdanningsinstitusjonenes taushetsplikt kan hindre at vi kan innhente de relevante opplysninger vi trenger for saksbehandlingen. Vi anbefaler at det utarbeides en hjemmel i utlendingsloven eller utlendingsforskriften, som innebærer at utlendingsmyndighetene kan innhente relevant informasjon fra den aktuelle skolen eller utdanningsinstitusjonen. Se ellers kommentarene under punkt 3.1. annet avsnitt.

3.2.3. Dokumentasjon vedrørende deltakelse i introduksjonsprogram etter introduksjonsloven

I utgangspunktet må søkeren selv (via referansepersonen) skaffe relevant dokumentasjon. Direktoratet kan ikke se at introduksjonsloven eller NIR-forskriften (forskrift om et nasjonalt personregister for introduksjonsordning og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for nyankomne innvandrere, Nasjonalt introduksjonsregister), gir direktoratet hjemmel til å innhente relevant informasjon om referansepersoners deltakelse i introduksjonsprogrammet. Direktoratet anbefaler derfor at det utarbeides en hjemmel som klart muliggjør dette.

3.2.4. Dokumentasjon vedrørende omsorg for barn etter fødsel og adopsjon

I utgangspunktet må søkeren selv skaffe relevant dokumentasjon. NAV vil som regel ikke ha anledning til å gi informasjon direkte til UDI, grunnet deres taushetsplikt. Se for øvrig utdypende kommentarer i ” Utredning av UDIs behov for å innhente personopplysninger fra andre etater, under punkt 3. Direktoratet anbefaler at det gis hjemmel i utlendingsloven om at utlendingsmyndighetene kan innhente relevante opplysninger fra NAV.

4. Familieetablering

4.1. Til forslaget § 24 a femte ledd bokstav a – Krav til når ekteskap anses som etablert

Vi stiller spørsmål til hvorfor det skal være et krav etter forslaget § 24a femte ledd bokstav a at partene har unnfanget barn *i Norge*, mens begge har hatt oppholds- eller arbeidstillatelse, for at forholdet skal anses etablert. Etter vår mening, bør det ikke være avgjørende i hvilket land barnet er unnfanget, så lenge begge foreldrene var bosatt i Norge med oppholdstillatelse (og fulgte forutsetningene for de gitte tillatelsene) da barnet ble unnfanget.

Direktoratet mener ellers at § 24a femte ledd bokstav a kan utformes mer brukervennlig.

Vi foreslår at bestemmelsen endres etter innspillet ovenfor og omredigeres på følgende måte: *”...a) ektefelle, jf. § 23 første ledd bokstav a, og ekteskap er inngått før tidspunktet for referansepersonens innreise i riket, eller ekteskap er inngått eller partene har unnfanget barn mens begge har hatt oppholds- eller arbeidstillatelse i Norge, ...”.*

4.2. Til forslaget § 24 a femte ledd bokstav b - Krav til når samlivet anses som etablert

Direktoratet har erfaring med at det er utfordrende å vurdere om samboerskap er etablert i utlandet. Det vises først og fremst til at mange land ikke har sentrale folkeregistre eller adresseregistre. Kontroll av fremlagt dokumentasjon i denne type saker er derfor ressurskrevende og forutsetter ofte særlig kompetanse. Det vil være påregnelig at vi må foreta relativt omfattende undersøkelser i de aktuelle sakene.

Når det gjelder dokumentasjon av unnfanger, må det bla. kreves legeerklæringer. Vi antar at vi vil få søknader fra gravide søkere, og det vil være aktuelt å be om legeerklæringer basert på ultralydundersøkelser for å vurdere unnfangelsestidspunktet. Det kan bli vanskelig og ressurskrevende å vurdere dokumentasjonen. Det vil være behov for nærmere retningslinjer for innhenting og vurdering av relevant dokumentasjon.

5. Fireårskravets virkning når søkeren er barn

I høringsbrevets punkt 5.4 står det at det er gjort unntak fra kravet når søkeren er barn som er født i riket mens en av foreldrene har *lovlig opphold*, jf. forskriftsforslagets § 24a sjette ledd bokstav a. I Ot. Prp. Nr. 26 (2008-2009) s.10, forklares denne bestemmelsen (§ 42) med at det ville være svært inngripende å kreve at en kvinne som har *oppholdstillatelse* i Norge, og som føder sitt barn her, ikke skal kunne ha barnet sitt i Norge før hun har jobbet eller tatt utdanning i

fire år. Dersom departementet mener at det skal være en betingelse at referansepersonene skal ha hatt lovlig opphold eller oppholdstillatelse på det tidspunktet barnet ble født, bør dette gå klart fram av regelverket. Ut fra formålet med unntaksbestemmelsen (rimelighet), kan vi ikke se at referansepersonens oppholdsstatus på fødselstidspunktet bør bli utslagsgivende. For at familieinnvandringstillatelse skal kunne innvilges, forutsettes det at referansepersonen har fått en oppholdstillatelse som danner grunnlag for en familieinnvandringstillatelse på det tidspunkt barnet søker om oppholdstillatelse/evnt. på vedtakstidspunktet. Dersom referansepersonen ikke hadde lovlig opphold da barnet ble født, men senere har fått en tillatelse som danner grunnlag for familieinnvandring, så vil de samme rimelighetshensynene gjøre seg gjeldende uavhengig av referansepersonenes status på fødselstidspunktet.

6. Unntak dersom det foreligger særlige grunner

Ved innføring av krav om fire års arbeid eller utdanning som vilkår for familieetableringsinnvandring, må det forventes at mange av sakene må vurderes etter den skjønsmessige dispensasjonshjemmelen som viser til "særlige grunner". Utfallet av slike saker vil alltid bero på en konkret helhetsvurdering, men det er hensiktsmessig at regelverket gir noen føringer. Direktoratet mener det er positivt at lov- og forskriftsbestemmelsene eksplisitt viser til at det skal tas hensyn til familiens enhet når vi skal vurdere om familieinnvandringstillatelse unntaksvis kan gis. Når nytt regelverk skal utformes, vil det likevel være en fordel med flere anvisninger på hvordan den generelle unntaksbestemmelsen skal vurderes og praktiseres.

I høringsbrevet er det vist til at fireårskravet sjelden vil gjelde for barn, da det er lite sannsynlig at referansepersoner får barn i utlandet i løpet av sine første år i Norge (punkt 5.4, s. 10). Direktoratet har derimot erfaring med at det ikke er så uvanlig at det blir unnfanget barn i løpet referansepersonens første år i Norge. Fireårskravet vil derfor innebære at enkelte barn ikke har mulighet til å bo sammen med begge foreldre før de er fylt 4 år. Vi antar at tunge "familieenhets hensyn" vil gjøre seg gjeldene i mange slike saker. Vi viser for eksempel til at økonomiske-, sosiale- og politiske forhold vil gjøre det vanskelig å etablere seg i utlandet. Loven, forskriften og forarbeidene gir liten veiledning for vurderingene som må foretas. Bestemmelsene vil dermed fremstå som lite forutsigbare.

I høringsbrevets punkt 5.6 er det vist til at det kan være et relevant hensyn om "familiesplittelsen var frivillig". Vi kan ikke se at dette er et moment som det vil bli særlig aktuelt å vurdere, da bestemmelsene gjelder for familieetableringstilfellene.

Direktoratet vil også peke på at regelverket fremstår som komplisert, når de generelle unntaksbestemmelsene opererer med forskjellige formuleringer i de rettslige standardene som benyttes. Forarbeidene viser at det i all hovedsak vil være de samme rimelighetsvurderingene som blir utslagsgivende ved vurderingen av alle de generelle unntaksbestemmelsene som angår familieinnvandring, enten vi skal vurdere "særlige grunner" (fireårskravet), "særlig sterke menneskelige hensyn" (underholdskravet) eller "sterke menneskelige hensyn". Bruken av de forskjellige rettslige standardene gir anvisning på at unntaksbestemmelsene er gradert, slik at det skal mer til for å unnta fra underholdskravet enn fra fireårskravet. I teorien kan dette være forståelig, da det kan bli vanskeligere å oppfylle et 4-års krav enn å oppfylle underholdskravet. I praksis vil nyansene være vanskelig å skille. Bestemmelsene vil uansett være vanskelig å forklare.

Med erfaring fra underholdskravbestemmelsene, må direktoratet nevne at vurderingene som kreves etter de generelle unntaksbestemmelser er svært ressurskrevende og medfører lang saksbehandlingstid. Dette gjelder særlig for momentet som knytter seg til familiens mulighet for å utøve familieliv i et annet land. Direktoratet må ofte vurdere om beskyttelsesbehovet eller den generelle sikkerhetssituasjonen tilsier at partene ikke kan etablere familieliv i søkerens

hjemland/oppholdsland. Vi må videre vurdere landets helsetilbud og andre økonomiske-, sosiale- og kulturelle forhold. Anførsler knyttet til barns- og kvinners situasjon er særlig krevende.

Med hilsen



Ida Børresen
direktør



Gry Aaløe
avdelingsdirektør