

Justis- og beredskapsdepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Vår ref: RPU
Vår dato: 15.01.2013
Deres ref: 12/6587
Deres dato: 09.10.12

Kopi: birgitte.veyde@jd.dep.no

Høringsuttalelse – forslag til endringer i utlendingsforskriften §§ 10-8 og 10-9 (heving av underholdskravet mv.)

Det vises til høringsbrev fra dere den 09.10.12, hvor det bes om høringsinstansenes syn på forslag til endring av utlendingsforskriften §§ 10-8 og 10-9.

1. § 10-8, nytt annet ledd

Jussformidlingen stiller seg kritisk til deler av de vurderinger departementet har foretatt om forskriftsendringen av et nytt § 10-8 annet ledd. Vi vil komme med noen bemerkninger i det følgende.

1.1 Utilsiktede virkninger

Som departementet skriver i høringsbrevet, er hensynet bak underholdskravet at partene skal være selvforsørgende, og ikke ha behov for økonomisk støtte fra staten.

Jussformidlingen er på generelt grunnlag enig i departementets vurdering av at en økning av underholdskravet i seg selv underbygger hensynet bak kravet. Vi stiller oss imidlertid kritisk til å forskjellsbehandle søkere som er i etableringsfasen, og søkere som har levd sammen i kortere tid, men dog tilstrekkelig til å anses som et etablert samliv i lovens forstand.

Det følger av høringsbrevet, under punkt 4.1.3, at et hevet inntektskrav «må anses mindre inngripende» i etableringstilfellene enn i gjenforeningstilfellene, hvor resultatet kan bli at reglene hindrer videreføringen av et allerede etablert familieliv. Selv om partene er i etableringsfasen, og så vidt faller utenfor hva som anses som «etablert samliv», er ikke dette ensbetydende med at det må anses mindre inngripende for dem å få avslag på søknad om familieinnvandring enn for parter som har levd i husstandsfellesskap en kortere periode, dog lenger enn seks måneder. Etter vårt syn vil en slik sontring kunne medføre et rigid og kunstig skille, hvor et krav om at samlivet bør ha hatt en varighet av minst seks måneder, jf. Ot. prp. nr. 75 (2006-2007), s. 422-423, vil være avgjørende i utlendingsmyndighetenes avgjørelse om familieinnvandring vil innvilges. Dermed kan sontringen resultere i en tilfeldig forskjellsbehandling mellom personer i etableringsfasen og personer som anses å ha levd i et etablert samliv.

Jussformidlingen vil bemerke at forarbeidenes definisjon av «etablert samliv» synes å ta utgangspunkt i en vestlig samlivskultur. Vi tenker særlig på kravet om å ha levd i husstandsfellesskap, at søkerne faktisk må ha bodd sammen som ektefeller og at det ikke er tilstrekkelig å være registrert med felles bostedsadresse. Vi kan ikke se at departementet har overveiet hvilke faktiske konsekvenser dette kan få for søkere som kommer fra en kultur som ikke samsvarer med den vestlige samlivskulturen forarbeidene gir uttrykk for.

Vi viser også til at EUs direktiv om familieinnvandring (rådsdirektiv 2003/86/EF) ikke skiller mellom familiegjennforening og familieetablering. Jussformidlingen kan ikke se at departementet har gitt tilstrekkelig begrunnelse for at Norge skal innføre en slik sonndring. Vi er av den oppfatning at det ikke er behov for at Norge innfører denne sonndringen.

1.2 Saksbehandlingen

Jussformidlingen er av den oppfatning at hevingen av underholds kravet i familieetableringstilfellene vil resultere i bevismessige vansker for søkere som ikke omfattes av unntaket, samt i en mer krevende saksbehandling og følgelig lenger saksbehandlingstid.

En sonndring som foreslått vil medføre at alle søkere med en fremtidig inntekt mellom kr 242 440 og kr 261 700 må dokumentere at de har levd i husstandsfellesskap i minst seks måneder. Jussformidlingen bemerker at dette ikke nødvendigvis er lett for partene. Det kan særskilt nevnes at dokumenter fra enkelte land har lav notoritet i Norge. Hevingen kan dermed resultere i å ramme søkere den ikke er ment å ramme, på grunn av dokumentasjonsproblemer.

Jussformidlingen er enig i at et tydelig skille mellom familiegjennforening og familieetablering vil avhjelpe krevende saksbehandling som følge av endringen. Vi kan derimot ikke se at departementet har godgjort at bestemmelsen isolert og i lys av de vurderinger foretatt i høringsbrevet, gir grunnlag for et slikt tydelig skille. Departementet viser i høringsbrevet under punkt 4.1.3 til merknadene i Ot. prp. nr. 75 (2006-2007) hvor det følger at samlivet bør ha hatt en varighet av minst seks måneder, men at det likevel vil være behov for en konkret og helhetlig vurdering. Saksbehandlerne må dermed foreta en konkret, helhetlig og skjønsmessig vurdering av hver søknad hvor partene ligger i grensen mellom å være et familiegjennforeningstilfelle og familieetableringstilfelle, samt alle tilfellene som klart er et familieetableringstilfelle. Jussformidlingen kan dermed ikke se at skillet er tydelig, og følgelig at endringen vil medføre en mer krevende saksbehandling.

Det følger av UDIs egne nettsider at «[s]aker hvor det ikke er noen tvil om at kravene for å få familieinnvandring er oppfylt vil bli behandlet innen seks måneder, og ofte mindre enn dette». Etter Jussformidlingens syn vil innføringen av en sonndring mellom familiegjennforening og familieetablering føre til at det i flere saker vil være tvil om at kravene for familieinnvandring er oppfylt. Dermed vil saksbehandlingstiden i en rekke saker øke. Ettersom behandling av søknader om familieinnvandring er av stor betydning for de det gjelder, vil økning i saksbehandlingstid være en svært uheldig følge av lovendringen.

Departementet gir uttrykk for at informasjon om hva som kreves for å få innvilgelse, vil begrense antallet som søker uten å oppfylle kriteriene for opphold. Slik situasjonen er i dag er

det imidlertid Jussformidlingens erfaring at en rekke søkere ikke er kjent med informasjon om hva som kreves for at familieinnvandring innvilges. En endring i underholdskravet som ytterligere kompliserer regelverket vil etter vårt syn øke denne andelen søkere. Som departementet selv påpeker vil dette videre føre til flere avslagsvedtak og klagesaker, som igjen fører til lengre saksbehandlingstid.

1.3 Ulike virkninger for kvinner og menn

Det følger av departementets rundskriv at det er en betydelig større andel kvinnelige søkere under 25 år som ikke oppfyller underholdskravet sammenlignet med menn under 25 år. På bakgrunn av søkerens alder mener Jussformidlingen det er gode grunner til å anta at denne gruppen kvinner gjerne vil anses å søke om familieetablering. Dermed er det Jussformidlingens syn at en heving av underholdskravet for søknader om familieetablering i særlig grad vil ramme unge kvinner. I alle tilfeller ber vi derfor departementet om å vurdere om det er noen særskilte tiltak det kan være aktuelt å gjennomføre for å hindre at underholdskravet i særlig grad vil ramme kvinner.


2. De øvrige endringer

Hva gjelder de øvrige endringene, herunder et nytt tredje ledd i § 10-8, forandringen i § 10-9 første ledd, § 10-9 annet ledd, § 10-9 tredje ledd bokstav d og § 20-10A første ledd, er Jussformidlingen i all hovedsak enige i de vurderinger departementet har foretatt og forskriftsendringene.

På denne bakgrunn ber Jussformidlingen departementet revurdere å innføre et nytt annet ledd i utlendingsforskriften § 10-8. Vi stiller oss for øvrig bak de øvrige endringer foreslått av departementet.

Med vennlig hilsen
for Jussformidlingen


Trond Angeltveit
Daglig leder


Mathias Bergaust
Leder Rettspolitisk Utvalg


Ulrikke Birkeland
Saksbehandler