

## Utlendingsdirektoratets merknader - Forslag til endringer i utlendingsforskriften §§ 10-8 og 10-9 - Heving av underholdskravet

Utlendingsdirektoratet viser til høring av forslag til endringer av utlendingsforskriften §§ 10-8 og 10-9 med frist den 9. januar.

### Generelle merknader

Utlendingsdirektoratet anbefaler ikke at det innføres ulike underholdskrav for familieinnvandring og familieetablering. Reglene om underholdskravet er allerede svært detaljerte og kompliserte. Forslaget vil komplisere regelverket ytterligere. Regelverket blir vanskeligere å sette seg inn i for søkere og referansepersoner. Det blir også mer utfordrende å administrere, noe som vil gå utover effektiviteten i saksbehandlingen og dermed saksbehandlingstiden. Et lite fleksibelt regelverk kan også være til hinder for utvikling av systemer for mer effektiv saksbehandling. Direktoratet er også usikker på om forslaget vil gi den forventede effekten slik skillet er utformet og gitt at differensen er på 19 000 NOK.

Utlendingsdirektoratet støtter forslaget om å fjerne kravet om dokumentasjon på tidligere inntekt for referansepersoner som er innvilget varige trygdeytelser og mener dette vil innebære en hensiktsmessig forenkling. Vi støtter også forslaget om å gjøre det mer fleksibelt å dokumentere tidligere inntekt. Vi mener imidlertid at selve dokumentasjonskravet ikke bør fremgå av forskriftsteksten, men at at UDI kan fastsette hva som er tilstrekkelig dokumentasjon.

### Til punkt 3 Internasjonale forpliktelser

Departementet drøfter forslaget opp mot EMK artikkel 8 og rettspraksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD), som gjør forskjell på familiegjenforening og familieetablering, slik at eksisterende familierelasjoner anses å ha større krav på beskyttelse.

UDI kan imidlertid ikke se at departementets forslag er vurdert opp mot forbudet mot diskriminering i EMK artikkel 14 om vern mot diskriminering på grunn av kjønn, etnisitet, hudfarge, språk, religion, politisk eller annen overbevisning, nasjonal eller sosial opprinnelse, eiendom, fødsel *eller annen*

*status*. Det følger av prinsipper etablert i EMDs rettspraksis at forskjellsbehandlingen må ha et legitimt formål og det må også være rimelig forholdsmessighet mellom de midler som benyttes og det formål som søkes oppnådd. Vi viser i denne sammenheng til Hode and Abdi v. The United Kingdom, Application no. 22341/09<sup>1</sup>.

Klagerne i den aktuelle saken anførte for EMD en krenkelse av EMK artikkel 8 sammenholdt med EMK artikkel 14. De viste til at de ble utsatt for forskjellsbehandling på bakgrunn av at samlivet ble etablert etter mannens flukt fra Somalia.

Domstolen uttalte at immigrasjonsstatus faller inn under begrepet "eller annen status" i EMK artikkel 14, jf. prinsippene etablert i Bah v. United Kingdom, se punkt 47 i Hode Abdi-saken. Domstolen slo fast at klagerne i foreliggende sak "as a refugee who married after leaving his country of permanent residence and the spouse of such a refugee, enjoyed "other status" for the purpose of Article 14 of the Convention." Domstolen konkluderte med at Storbritannia krenket EMK artikkel 14 (forbudet mot diskriminering), sammenholdt med EMK artikkel 8 (retten til privat liv og familieliv), se punkt 54-55 i avgjørelsen.

Direktoratet mener det er aktuelt å vurdere EMK artikkel 14 i tilknytning til forslaget.

#### **Til punkt 4 Forslag til forskriftsendringer**

I tillegg til utfordringer ved innføring av et skille ser vi utfordringer i måten skillet foreslås etablert.

##### **Til punkt 4.1.3 Forslaget**

###### *Etablering av skillet mellom etablering og gjenforening*

Vi mener at det er uheldig dersom en søknad kan gå fra å være en familieetableringssak til en familiegjenforeningssak i løpet av saksbehandlingstiden. Dette vil gjelde nær alle søkere fra visumfrie land, som vanligvis søker fra Norge uavhengig av om det er gjenforening eller etablering. Erfaringsmessig vil søknadsperioden inkludert klagebehandling i UNE i mange tilfeller bli over seks måneder. Det fremstår som lite hensiktsmessig ressursbruk å avslå søknader hvor inntekten til referansepersonen ligger mellom 242 440 og 261 700 dersom de vil bli omgjort i en klageomgang. En regel som dette kan også føre til at saker blir lagt på vent og blir sett på flere ganger.

Et alternativ kunne være å vurdere om partene har bodd fast sammen 6 måneder på søknadstidspunktet i stedet for vedtakstidspunktet. Dette vil imidlertid skape enda en ny grense, og vil kunne gi urimelige utslag fordi partene faktisk kan ha levd sammen i en lengre periode uten at vi betrakter det som gjenforening. En annen mulighet kunne være at det gis retningslinjer om at samboertid opparbeidet etter vedtak i første instans ikke regnes med når det skal vurderes om søknaden faller inn under etablering eller gjenforening. Tilsvarende problemstillinger vil også gjelde i tilfeller der partene venter barn sammen. Direktoratet mener det er svært utfordrende å

---

<sup>1</sup> Enstemmig kammeravgjørelse avsagt 6. november 2012, avgjørelsen er ikke endelig.

finne gode grensedragninger mellom etablering og gjenforening som ikke har klare ulemper.

#### *Flere skiller*

Det er videre en utfordring at det vil gjelde forskjellige skiller mellom etablering og gjenforening i vurdering av fireårskravet og underholdskravet. Med departementets forslag vil vi blant annet få søknader som regnes som gjenforeningssaker etter underholdskravet, men som etableringssaker etter fireårskravet.

Hensynet til et enkelt regelverk tilsier at man så langt som mulig har samme skillet i alle sammenhenger, og at man derfor så langt som mulig bør se hen til skillet som gjelder ved fireårskravet. Når referansepersonen er utenlandsk borger kan det samme skillet gjelde som ved fireårskravet. Er referansen norsk kan ikke det samme skillet brukes da det viser til referansens "innreise i riket". For norske referanser kan familiegjenforening for eksempel omfatte; ekteskap når partene har bodd sammen i utlandet i minst 6 måneder eller i Norge mens begge parter hadde oppholdstillatelse, samboer når partene har bodd i et fast og etablert samboerforhold over 2 år, jf utl. § 41 i utlandet eller mens begge hadde oppholdstillatelse i Norge og ektefeller og samboer som har eller venter barn sammen.

#### *Hevingen av underholdskravet*

Vår erfaring med behandling av enkeltsaker tilsier at det er en viss andel av sakene der referansepersonen har en inntekt som ligger mellom 88% og 95 % av lønnstrinn 19. Vi er usikre på hvor mange saker dette vil gjelde, men anslår mindre enn 5-10 % av sakene.

Vi har sett noen tilfeller der referansepersonen er kvinne som arbeider i omsorgssektoren og har en inntekt på mellom 88% og 95 % av lønnstrinn 19. I en sak var det eksempelvis opplyst at referansepersonen, en kvinne ansatt i deltidsstilling i kommunen som hjemmehjelp, hadde en faktisk inntekt som så vidt oversteg 88% av lønnstrinn 19, arbeidsgiver opplyste at en 100% stilling ville utgjøre ca kr 251 000.

Det er også enkelte unge referansepersoner som har inntekt i dette sjiktet, og i flere av disse tilfellene gjelder dette norske borgere med opprinnelse fra land der tvangsekteskap kan være en problemstilling. Noen av disse referansepersonene arbeider i familiebedrifter. Erfaringer fra tidligere økninger i underholdskravet tilsier at lønnsnivået for endel referansepersoner vil tilpasses nytt krav.

#### **Til punkt 4.2 Dokumentasjon på sikret underhold gjennom bekreftelse fra likningsmyndighetene**

Vi støtter en mer fleksibel løsning for dokumentasjon av kravet til forutgående inntekt. Prinsipielt mener vi som nevnt at dokumentasjonskravet ikke bør fremgå av forskriftsteksten. Denne bør vise til krav om tilstrekkelig inntekt siste ligningsår. UDI kan så fastsette hva som er tilstrekkelig dokumentasjon.

#### **Til punkt 4.3 Varige trygdeytelser**

Direktoratet støtter presiserigene og forslaget. Vi oppfatter at dette innebærer en fornuftig forenkling

---

### **Til punkt 5 Ulik virkning av underholdskravet for kvinner og menn**

Utlendingsdirektoratet er enige i fremstillingen av mulige forklaringsfaktorer for den ulike virkningen av underholdskravet for kvinner og menn. Dersom det skal iverksettes tiltak mener vi sammenhengene bør være gjenstand for en grundigere analyse av årsakene til forskjellene og hvordan eventuelle tiltak vil slå ut for de formål regelverket allerede er ment å ivareta.

UDI antar at sammensetningen av gruppene av referansepersoner<sup>2</sup> er en vesentlig grunn til forskjellen i avslagsprosent mellom kvinner og menn. Vi ser vi ikke for oss at reglene bør forskjellsbehandle unge gutter og jenter med familiebakgrunn fra Pakistan, Tyrkia, Marokko, Irak også videre, som utgjør en relativt stor andel av de yngste referansepersonene med norsk statsborgerskap. Det fremstår f.eks ikke rimelig at det skulle være ulike vilkår for en 21 år gammel kvinnelig referanseperson, enn en ung mann. Man kunne for eksempel tenke seg at det kan være grunn til å gjøre forskjell på bakgrunn av kjønn i tilfeller der referansepersonen er innvandrer med relativt liten tilknytning til Norge, og der kvinner på grunn av de kulturelle og sosiale forholdene i hjemlandet ikke har opparbeidet seg nødvendig kompetanse eller erfaring i arbeidslivet. Det er imidlertid også særlig i slike saker at hensynene til integrering og selvforsørgelse som ligger bak underholdskravet kommer inn med stor tyngde.

Utlendingsdirektoratet bemerker for øvrig at i den grad det foreliggende forslaget om å øke underholdskravet ved familieetablering vil gi en effekt på antall avslag, forventes det å kunne forsterke forskjellen mellom kvinner og menn.

### **Til punkt 6 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Det vises i høringsbrevet til at det ikke forventes at det vil føre til vesentlige merutgifter at utlendingsforvaltningen må skille mellom etableringssaker og gjenforeningssaker. Utlendingsdirektoratet bemerker at regelverket knyttet til underholdskravet allerede er svært komplisert. Vi mener forslaget vil komplisere regelverket ytterligere og gjøre det mer krevende både å behandle sakene og å kommunisere til søkere og referansepersoner hva som gjelder for hvilke grupper. Vi antar derfor at hevingen av inntektskravet i familieetableringstilfellene vil medføre økt ressursbruk. Dette påvirkes av om skillet mellom gjenforening og etablering blir klart, og ikke medfører tolkningstvil som utløser behov for ytterligere avklaringer av praksis, utfyllende retningslinjer mm. Vi kan ikke se at det foreliggende forslaget sikrer dette i tilstrekkelig grad.

I tillegg antar vi at endringen vil føre til flere og mer utfordrende brukerhenvendelser til UDI. Serviceenheten i UDI bruker rundt 40 % av sine ressurser til å besvare spørsmål knyttet til familieinnvandring. Spørsmål om underholdskravet utgjør den vesentligste delen av disse. Erfaringene viser at endringer i underholdskravet gir økt antall henvendelser. I tillegg bruker saksbehandlerne i Oppholdsavdelingen en viss del av sin tid til å besvare spørsmål om underholdskravet.

---

<sup>2</sup> Med sammensetning av gruppene av referanseperson tenkes det særlig på hvilket opprinnelsesland og alder referansepersonen har. Erfaringene fra behandlingen av enkeltsaker indikerer at dette har stor betydning for om underholdskravet er oppfylt.

Vi ser også at det i høringsbrevet antas at søknadsgebyret vil begrense antall personer som fremmer søknad uten å fylle underholdskravet. Vår erfaring tilsier ikke at søknadsgebyr har ført til færre avslag på grunnlag av underholdskravet. Det vil også bli vanskeligere for søkerne å sette seg inn i hvilke krav som faktisk stilles til underhold i den enkelte sak når regelverket blir mer komplisert.

Forslaget vil sannsynligvis kreve systemendringer. Tidsbruk og kostnad knyttet til dette vil avhenge av hvordan bestemmelsene formuleres endelig. Vi bemerker også at det er usikkert om vi vil kunne levere presis statistikk for de ulike gruppene og at dette vil gjøre det utfordrende å evaluere og følge opp regelendringen.

UDI har videre et ønske om å utvikle systemer for mer effektiv saksbehandling og blant annet på sikt å ta i bruk regelmotorteknologi. Ulike satser mellom de to kategoriene for familieinnvandring er eksempler på regelverk som kan komplisere automatisering og effektivisering. Vi ønsker i større grad endringer som sikrer enkle og effektive regler.

#### **Til punkt 7 Forsalg til endringer i utlendingsforskriften**

Vi gir i det følgende kommentarer til noen av forslagene til nye bestemmelser. Vi spør samtidig om departementet har vurdert å gjøre større grep i tilknytning til forslagets § 10-8 for å sikre en enklere og mer brukervennlig fremstilling av reglene. Slik reglene er formulert nå, er det lagt inn nektelse både i § 10-8 første ledd og annet ledd, dette kan gjøre det utfordrende å lese bestemmelsen. Det ville være enklere om et eget ledd definerte hvilken gruppe søkeren tilhørte etablering/gjenforening og et eget ledd redegjorde for inntektskildene det skal legges vekt på.

#### **Til utformingen av ny § 10-8**

Vi mener at 88% og 95 % av lønnstrinn 19 er størrelser som er vanskelige for brukerne og forholde seg til. Vi ser at hensynet til å vise til et nivå for forsørgelse som vil justeres årlig ivaretas. Vi bemerker likevel at koblingen til et lønnstrinn som ikke lenger eksisterer ikke vil være åpenbar for allmennheten, og at prosentene da kan fremstå som lite pedagogiske. Vi ser også at det kan gi rom for ulik utregning av kravets størrelse, noe vi allerede har sett eksempel på i tilknytning til gjeldende underholdskrav hvor UDI og UNE har regnet noe forskjellig. Kravenes faktiske størrelse bør derfor fremgå et sted, alternativt i et rundskriv som departementet oppdaterer årlig.

I utf. § 10-8 nytt annet ledd mener vi saker etter utlendingsloven § 48 også bør inngå. Vi kan ikke se at det er grunn til at de som er omfattet av en rettighetsbestemmelse skal komme dårligere ut enn i forlovedesakene.

#### **Til utforming av ny § 10-9**

I § 10-9 første ledd kan ny delsetning: *"eller i henhold til bekreftelse fra likningsmyndighetene på innrapportert inntekt fra arbeidsgiver i foregående år,"* være vanskelig å forstå, og vi foreslår at dersom det er lønns- og trekkoppgave det menes, bør det sies tydeligere. F.eks: *eller i henhold til bekreftelse fra likningsmyndighetene på innrapportert inntekt fra arbeidsgiver for eksempel i form av lønns- og trekkoppgave for foregående år.*

---

Prinsipielt mener vi som nevnt at dokumentasjonskravet ikke bør fremgå av forskriftsteksten. Denne bør vise til krav om tilstrekkelig inntekt siste ligningsår. UDI kan så fastsette hva som er tilstrekkelig dokumentasjon.

Utlendingsdirektoratet ser at det er utfordrende å utforme de aktuelle bestemmelsene. Vi vil gjerne bidra i den videre prosessen dersom det er hensiktsmessig.

Med hilsen

Frode Forfang  
direktør

Frode Mortensen  
underdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk i Utlendingsdirektoratet og har derfor ingen signatur. Brevet sendes kun elektronisk.

---