

Høringsnotat

Innvandringsavdelingen
27. januar 2021
Høringsfrist: 10. mars 2021
Snr. 21/395

Innhold

1.	Innledning.....	3
2.	Bakgrunn	3
3.	Gjeldende rett	3
3.1	Underholdskravet.....	3
4	Konstitusjonelle og folkerettslige rammer	4
4.1	Grunnloven.....	4
4.2	FNs flyktningkonvensjon	5
4.3	EMK artikkel 8	5
4.4	FNs barnekonvensjon.....	8
5	Andre lands rett og EU.....	9
5.1	Dansk og svensk rett	9
5.2	EU-direktivet om retten til familieinnvandring for tredjelandsborgere utenfor rammen av EØS-avtalen	9
6	Departementets forslag.....	10
6.1	Introduksjonsstønad skal ikke lenger medregnes i underholdskravet	10
6.2	Nærmere om introduksjonsstønden.....	11
6.3	Nærmere om hvem som blir omfattet av innstramningen/forslaget – forholdet til andre vilkår for familieinnvandring	12
6.3.1	Flyktninger	12
6.3.2	Personer med opphold på humanitært grunnlag.....	13
6.3.3	Personer som har fått opphold på selvstendig grunnlag, jf. ul. § 53.....	13
6.4	Nærmere om konsekvensen av forslaget for de som omfattes	14
6.5	Vurdering av forslaget i lys av menneskerettighetene.....	14
7	Ikrafttredelse og overgangsordning	15
8	Økonomiske og administrative konsekvenser	15
	Forslag til endringer i utlendingsforskriften.....	15

FORSLAG TIL ENDRINGER I UTLENDINGSFORSKRIFTEN (INTRODUKSJONSSTØNAD SKAL IKKE MEDREGNES I UNDERHOLDSKRAVET)

1. Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet sender med dette på høring forslag til endringer i utlendingsforskriften (forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286). Forslaget innebærer å endre underholdskravet (både kravet til fremtidig og tidligere inntekt) i sak om familieinnvandring slik at stønad etter integreringsloven ikke lenger medregnes ved vurderingen av om underholdskravet er oppfylt.

2. Bakgrunn

I budsjettenigheten av 1. desember 2020 mellom regjeringspartiene og Fremskrittspartiet ble det fastsatt at underholdskravet for familieinnvandring skal endres slik at stønad etter introduksjonsloven ikke lenger skal medregnes ved vurderingen av om kravet er oppfylt. Enigheten ble formelt vedtatt i Stortinget i anmodningsvedtak nr. 155 (2020-2021) med følgende ordlyd:

«Stortinget ber regjeringen endre underholdskravet (både kravet til fremtidig og tidligere inntekt) i sak om familieinnvandring slik at stønad etter introduksjonsloven ikke medregnes (fra 01.01.2021: stønad etter integreringsloven).»

Formålet med endringen er i større grad å sikre at partene kan forsørge seg selv på varig basis.

3. Gjeldende rett

3.1 Underholdskravet

Etter utlendingsloven og utlendingsforskriften stilles det som hovedregel krav om sikret underhold i saker om familieinnvandring, jf. utlendingsloven § 58 og utlendingsforskriften §§ 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 utlendingsforskriften i 2010. Innstramningen ble blant annet begrunnet med den økte asyltilstrømmningen i 2008 og 2009, jf. høringsbrev 17. oktober 2008 punkt 2.1 og vedlegg 10 til rundskriv A-63/09 om ikrafttredelse av ny utlendingslov og ny utlendingsforskrift fra 1. januar 2010.

Underholdskravet består av følgende vilkår:

- Krav om fremtidig inntekt tilsvarende minst 2,7 ganger grunnbeløpet i folketrygden, som nå utgjør 273 648 kroner i året før skatt (forskriftens § 10-8)
- Krav om tidligere inntekt på samme nivå som det foregående året (§ 10-9)
- Krav om at referansepersoneen ikke har mottatt økonomisk stønad etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen de siste 12 månedene (§ 10-10)

Introduksjonsstønad medregnes i dag ved beregningen av om underholdskravet er oppfylt, både når det gjelder fremtidig og tidligere inntekt. Videre gjøres det unntak fra kravet om at referansepersonen ikke har mottatt økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven de siste 12 månedene, dersom stønad er utbetalt til utlending som har mottatt stønad etter integreringsloven.

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

Det kan gjøres unntak fra underholdskravet dersom særlig sterke menneskelige hensyn tilsier det, jf. utlendingsforskriften § 10-11. Dette er en snever unntaksregel.

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 § 73. Tredje ledd gir adgang til at Kongen kan fastsette nærmere regler og unntak i forskrift.

Det følger av utlendingsforskriften § 10-8 fjerde ledd bokstav a at det gjøres unntak fra underholdskravet når søkeren er flyktnings ektefelle, samboer eller barn. Dersom søkeren er referansepersonens ektefelle, er det et vilkår at ekteskapet ble inngått før referansepersonen reiste inn til Norge. Dette innebærer at unntaket bare gjelder familiegjennforening og ikke -etablering. Søknaden må normalt fremmes innen ett år etter at referansepersonen fikk oppholdstillatelse, jf. § 10-8 siste ledd.

Det fremgår videre av utlendingsforskriften § 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. utlendingsforskriften § 10-20 tredje ledd.

4 Konstitusjonelle og folkerettslige rammer

4.1 Grunnloven

Grunnloven § 102 ble tilføyd ved grunnlovsvedtak 13. mai 2014. Bestemmelsens første ledd første punktum beskytter retten til respekt for familielivet og lyder slik:

«Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon.»

Det fremgår av Innst. 186 S (2013–2014) side 20 at grunnlovsendringene «ikke [er] ment å forandre det som allerede er gjeldende rett i Norge». Selv om det ikke sies uttrykkelig, må dette også gjelde endringen av Grunnloven § 102.

Menneskerettighetsutvalget fremhevet at forslaget til endring av Grunnloven § 102 «ikke [vil] endre dagens materielle rettstilstand, men kun grunnlovsfeste det vern som i dag følger av Grunnloven § 102, ulovfestet rett, menneskerettsloven og annen ordinær lovgivning», jf. Dokument 16 (2011–2012) side 175. En tilsvarende forståelse er lagt til grunn av Høyesterett, jf. Rt. 2015 side 93 avsnitt 57 og 64 og Rt. 2015 side 155. Departementet legger derfor til grunn at retten til respekt for

familielivet etter Grunnloven § 102 ikke rekker lenger enn EMK artikkel 8, jf. punkt 4.3 nedenfor.

4.2 FNs flyktningkonvensjon

Flyktningkonvensjonen inneholder bestemmelser om hvem som skal anses som flyktning, og hvilke rettigheter som tilkommer en flyktning. Noen rett til familiegjennforening for flyktningers familiemedlemmer følger ikke av flyktningkonvensjonen. I konvensjonens sluttakt punkt IV B er det inntatt anbefalinger til medlemsstatene om å ta nødvendige forholdsregler for å sikre opprettholdelse av familiens enhet («the principle of unity of the family»). Videre har UNHCRs Executive Committee gitt en rekke uttalelser knyttet til familiegjennforening 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.

Departementet har vurdert om det kan være grunnlag for å si at det etter folkeretten foreligger en sedvanerettslig forpliktelse til å gi familiegjennforening til konvensjonsflyktninger. Dette forutsetter at det over tid foreligger en ensartet, fast og tilstrekkelig utbredt statspraksis, og at den har vært oppfattet som folkerettslig forpliktende av statene som utøver den.

Departementet er ikke kjent med all praksis for familiegjennforening på verdensbasis, men det er i alle fall for europeiske land i dag en klar statspraksis om å gi familiegjennforening til konvensjonsflyktninger. Det er imidlertid ikke grunnlag for å anta at landene har denne praksisen i den tro at de er folkerettslig forpliktet til det. EU-landene er forpliktet av EU-direktivet om familieinnvandring (2003/86/EF) til ikke å stille visse vilkår for familiegjennforening til konvensjonsflyktninger. I forarbeidene til EU-direktivet (COM(1999)638) er det ikke lagt til grunn at det foreligger noen internasjonal sedvanerettslig forpliktelse som innebærer en rett til familiegjennforening for flyktninger; en slik sedvanerettslig forpliktelse er ikke nevnt i punkt 3 om internasjonale forpliktelser. Bakgrunnen for begrensningene i direktivet for å stille vilkår for familiegjennforening med konvensjonsflyktninger, synes primært å være en vurdering knyttet til EMK artikkel 8, hvor det avgjørende har vært hva som ble ansett som rimelig og forholdsmessig på tidspunktet da direktivet ble vedtatt (2003).

4.3 EMK artikkel 8

EMK artikkel 8 lyder slik i norsk oversettelse:

«Art 8. Retten til respekt for privatliv og familieliv

1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.
2. 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 av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.»

Det fremgår av EMK artikkel 8 nr. 1 at enhver har rett til respekt for sitt familieliv. Det er på det rene at EMK artikkel 8 som det klare utgangspunkt ikke gir utlendinger rett til verken familieetablering eller familiegjeningforening. I plenumsdom av 28. mai 1985 i saken *Abdulaziz, Cabales og Balkandali mot Storbritannia* uttrykte EMD dette slik, avsnittene 67 og 68:

«67 [...] Moreover, the Court cannot ignore that the present case is concerned not only with family life but also with immigration and that, as a matter of well-established international law and subject to its treaty obligations, a State has the right to control the entry of non-nationals into its territory.

68. [...] The duty imposed by Article 8 (art. 8) cannot be considered as extending to a general obligation on the part of a Contracting State to respect the choice by married couples of the country of their matrimonial residence and to accept the non-national spouses for settlement in that country.»

Saken gjaldt familiegjeningforening med ektefelle, men dommens prinsipielle tilnærming er lagt til grunn i senere avgjørelser som tar stilling til betydningen av retten til respekt for familielivet på utlendingsrettens område.

Retten til respekt for familielivet forstås vanligvis som en negativ plikt for staten til ikke å gjøre inngrep i rettigheten. Etter EMK artikkel 8 nr. 2 er inngrep likevel tillatt hvis det er foreskrevet ved lov, har et særlig formål, og er nødvendig i et demokratisk samfunn. Kravet om at inngrepet må være nødvendig i et demokratisk samfunn, innebærer etter EMDs praksis at det må svare til et tvingende samfunnsmessig behov («pressing social need»), og at det må være proporsjonalt i forhold til formålet som søkes oppnådd. Videre må grunnene som de nasjonale myndighetene anfører, være relevante og tilstrekkelige.

EMDs tilnærming er noe annerledes når det gjelder spørsmål om hvorvidt EMK artikkel 8 kan pålegge statene en forpliktelse til å sørge for at utlendinger får opphold i form av familiegjeningforening: Disse sakene vurderes som et spørsmål om staten har en positiv forpliktelse til å gi oppholdstillatelse, og dermed sikre utøvelsen av familieliv på statens territorium. EMD vurderer da ikke spørsmålet som et inngrep i retten til familieliv, og domstolen foretar ikke en vurdering etter EMK artikkel 8 nr. 2 direkte. Denne synsvinkelen har vært noe omdiskutert. Synsvinkelen at familieinnvandring er et spørsmål om en positiv forpliktelse, er imidlertid nylig bekreftet i EMDs storkammerdom *Jeunesse mot Nederland*, 3. oktober 2014, nr. 12738/10. I avsnitt 106 beskriver EMD vurderingstemaet i disse sakene slik:

«While the essential object of Article 8 is to protect the individual against arbitrary action by the public authorities, there may in addition be positive obligations inherent in effective ‘respect’ for family life. However, the boundaries between the State’s positive and negative obligations under this provision do not lend themselves to precise definition. The applicable principles are, nonetheless, similar. In both contexts regard must be had to the fair balance that has to be struck between the competing interests of the individual and of the community as a whole; and in both contexts the State enjoys a certain margin of appreciation.»

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 for eksempel *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 familiegjengenforening på sitt territorium, se for eksempel *Jeunesse mot Nederland*, avsnitt 107. Det samme har EMD sagt om andre former for familiegjengenforening, se blant annet *Tuquabo-Tekle mot Nederland* og *Berisha mot Sveits*. I samme avsnitt i *Jeunesse*-dommen oppsummerer EMD relevante momenter for vurderingen av om statene har en positiv forpliktelse til å tillate familieinnvandring slik:

«Nevertheless, in a case which concerns family life as well as immigration, the extent of a State's obligations to admit to its territory relatives of persons residing there will vary according to the particular circumstances of the persons involved and the general interest. Factors to be taken into account in this context are the extent to which family life would effectively be ruptured, the extent of the ties in the Contracting State, whether there are insurmountable obstacles in the way of the family living in the country of origin of the alien concerned and whether there are factors of immigration control (for example, a history of breaches of immigration law) or considerations of public order weighing in favour of exclusion (see Butt v. Norway, cited above, § 78).»

Andre viktige momenter som EMD framhever i dommen, er om familielivet ble etablert på et tidspunkt hvor de berørte personene var klar over at det var usikkert om videre familieliv kunne utøves i oppholdsstaten, og at hensynet til eventuelle barns beste må tas i betraktning (avsnitt 108–109).

Som det fremgår av sitatene ovenfor, er vurderingen av om statene har foretatt en rimelig avveining («struck a fair balance») mellom de ulike hensynene sammensatt og skjønnspreget. Det avgjørende er langt på vei hva EMD på et gitt tidspunkt finner samfunnsmessig og menneskerettslig sett rimelig og hensiktsmessig, i lys av rettsutviklingen og samfunnsutviklingen for øvrig – og med utgangspunkt i at statene har en vid skjønnsmargin.

Det fremgår av sitatene at et relevant hensyn vil være hvorvidt partene kan utøve familielivet i et annet land. Dette kan isolert sett forstås som situasjoner hvor en person er flyktning eller omfattet av andre internasjonale regler om vern mot utsendelse og retur, jf. flyktningkonvensjonen artikkel 33, EMK artikkel 3 og liknende forbud mot *refoulement*. Det finnes imidlertid ingen avgjørelser fra EMD som fastslår at en familie som befinner seg i en slik situasjon, har noe rettskrav på gjenforening i den medlemsstaten hvor referansepersonen har blitt gitt en beskyttelsestillatelse. Enkelte rettsteoretikere har tatt til orde for at det gjelder et slikt rettskrav eller at statene trolig er forpliktet til å praktisere en lempeligere adgang til familiegjengenforening i slike tilfeller. Disse synspunktene har imidlertid ikke direkte støtte i EMDs praksis.

Departementet anser ikke at det er rettskildemessig grunnlag for å fastslå at det eksisterer en ubetinget forpliktelse til å innvilge familiegjengenforening eller til å praktisere en lempelig adgang til familiegjengenforening i disse sakene. Dette spørsmålet ble utredet i *Prop. 90 L (2015-2016) Endringer i utlendingsloven mv.*

(*innstramninger II*), kapittel 7.1.3.3. Utdrag av denne utredningen følger som vedlegg til høringsbrevet her. I Prop. 90 L (2015-2016) ble det bl.a. foreslått å innføre underholdskrav som et generelt vilkår for familiegjenforening med flyktninger for en midlertidig periode på tre år. Forslaget innebar således innføring av underholdskrav for flyktninger som det tidligere ikke hadde blitt stilt underholdskrav for i norsk rett. (Forslaget ble ikke vedtatt.) I herværende forslag stiller dette seg annerledes. Forslaget her omfatter bare flyktninger som det allerede stilles underholdskrav for etter gjeldende rett. Adgangen til å stille underholdskrav for disse, anses ikke som tvilsom i henhold til menneskerettighetene. Det vises i denne forbindelse til at også EU-direktivet om familieinnvandring (direktiv 2003/86/EC) fastsetter at krav om sikret underhold kan stilles når referansepersonen er flyktning dersom søknaden om familieinnvandring ikke er innlevert innen tre måneder etter at referansepersonen ble anerkjent som flyktning, og at underholdskrav i tillegg kan stilles i saker om familieetablering med flyktning, se punkt 5.2 nedenfor. Spørsmålet om hvorvidt det er *adgang* til å stille underholdskrav for flyktningene som omfattes av forslaget her, drøftes derfor ikke nærmere. Spørsmålet om innstramningen vil være *uforholdsmessig*, drøftes i punkt 6.5 nedenfor.

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 rettigheten inneholder folkerettslige forpliktelser som går utover de som følger av EMK artikkel 8.

4.4 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. Artikkelen 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 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 familiegjenforening, 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 familiegjenforening, 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 familiegjenforening kan finne sted. Det klare utgangspunktet er at barnekonvensjonen ikke er til hinder for at statene stiller vilkår knyttet til bl.a. oppholdsgrunnlag og forsørgelsesevne for at familiegjenforening 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.

Hensynet til barnets beste vil måtte inngå i vurderingen av konkrete søknader om familiegjennforening. Det må foretas en konkret vurdering, der hensynet til barnets beste må vurderes grundig og avveies mot de motstående hensyn. Hensynet til barnets beste inngår også i EMDs vurderinger av artikkel 8. Departementet legger til grunn at barnekonvensjonen artikkel 3, jf. artikkel 9 og 10, ikke vil innebære noen ytterligere rett til familiegjennforening enn det som kan utledes av EMK artikkel 8 i saker som involverer barn. Det vises derfor til drøftelsene i punkt 4.3 og 6.5.

5 Andre lands rett og EU

5.1 Dansk og svensk rett

Verken Sverige eller Danmark har noe slikt spesifisert inntektskrav som i norsk rett.

Etter *dansk rett* kreves det at partene må forventes å være selvforsørgede. Dette innebærer blant annet at referansepersonen ikke kan ha mottatt ytelser etter integrationsloven de siste tre årene. Denne ytelsen er sammenlignbar med den norske introduksjonsstønad. Det gjøres unntak når referansepersonen er flyktning som fortsatt risikerer forfølgelse i hjemlandet, og partene heller ikke kan utøve familielivet i søkerens hjemland.

I *svensk rett* reguleres underholdskravet for referansepersoner som er flyktninger eller har «alternativ beskyttelse» av en midlertidig lov som gjelder til og med 19. juli 2021. Hva som skal gjelde etter dette, er ennå ikke besluttet. Den midlertidige loven fastsetter at referansepersonen må ha faste arbeidsrelaterte inntekter som er tilstrekkelige til å forsørge seg selv og familien. Som arbeidsrelaterte inntekter regnes f.eks. arbeidsinntekt, dagpenger under arbeidsløshet, sykepenger og opptjent alderspensjon. Det gjøres unntak fra underholdskravet i saker om familiegjennforening når referansepersonen er flyktning eller har «alternativ beskyttelse» og søknad er fremmet innen tre måneder etter at referansepersonen fikk asyl/oppholdstillatelse, og partene heller ikke kan utøve familielivet i et annet land familien har særlig tilknytning til.

5.2 EU-direktivet om retten til familieinnvandring for tredjelandsborgere utenfor rammen av EØS-avtalen

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 gjelder ikke dersom referansepersonen har fått subsidiær beskyttelse eller opphold under en ordning med midlertidig beskyttelse.

Direktivet fastsetter at ektefelle og barn til en tredjelandsborger som selv har en oppholdstillatelse av minst ett års varighet, eller som er flyktning, som hovedregel skal ha rett til oppholdstillatelse.

Statene kan stille vilkår om at søkeren er sikret underhold og bolig for inntil ett år, og det kan stilles vilkår om at søkeren og/eller referansepersonen oppfyller integreringsforutsetninger i samsvar med nasjonal lovgivning. Medlemsstatene kan

også kreve at referansepersonen har hatt opphold i riket i en fastsatt periode som ikke må overstige to år, før familiegjenforening kan finne sted.

De nevnte vilkårene kan imidlertid ikke stilles fullt ut for konvensjonsflyktninger. Hvis referansepersonen er anerkjent som konvensjonsflyktning, kan det ikke stilles krav om at søkeren oppfyller integreringsforutsetninger før søknaden innvilges, og det kan heller ikke stilles krav om karantenetid. Krav om sikret underhold og bolig kan bare stilles dersom søknaden om opphold ikke er innlevert innen tre måneder etter at referansepersonen ble anerkjent som flyktning. Direktivet fastsetter imidlertid at medlemsstatene kan begrense bruken av de nevnte unntaksbestemmelsene til de tilfellene hvor familielivet allerede besto før flyktningens innreise i riket (dvs. til familiegjenforeningssakene).

Oppholdstillatelse kan i henhold til direktivet nektes dersom avslaget kan begrunnes i «public policy, public security or public health».

6 Departementets forslag

6.1 Introduksjonsstønad skal ikke lenger medregnes i underholdskravet

Hovedformålet med underholdskravet er at det skal sikre at partene vil være selvforsørget og ikke ha behov for økonomisk bistand fra staten. Dette er begrunnet både i samfunnsøkonomiske hensyn og i hensynet til integrering; utenlandske familiemedlemmer skal ikke starte oppholdet i Norge som mottakere av offentlig støtte.

For å fremme formålet foreslår departementet å endre underholdskravet (både kravet til fremtidig og tidligere inntekt) i sak om familieinnvandring, slik at stønad etter integreringsloven ikke lenger medregnes ved vurderingen av om underholdskravet er oppfylt.

Som hovedregel er det egen arbeidsinntekt og *varige* pensjonsordninger som regnes med ved opptjening av underholdskravet. Det er i utgangspunktet bare disse offentlige ytelsene som anses å sikre familiens selvforsørgelse på varig basis. Enkelte midlertidige stønadsordninger kan imidlertid også medregnes. En slik ordning er introduksjonsstønaden.

Introduksjonsstønaden er *midlertidig*, og gir dermed ikke noe sikkert grunnlag for å anta at mottakeren vil kunne forsørge familiemedlemmene sine på varig basis etter at stønaden opphører.

Når introduksjonsstønaden ikke lenger skal kunne medregnes i underholdskravet, vil det heller ikke være behov for unntaksbestemmelsen i uf. § 10-10 bokstav b. Bestemmelsen i § 10-10 fastsetter at referansepersonen ikke må ha mottatt økonomisk sosialhjelp de siste 12 månedene før tillatelse gis. Det gjøres imidlertid enkelte unntak fra vilkåret, blant annet dersom sosialhjelpen er utbetalt til utlending som har mottatt stønad etter integreringsloven (dvs. introduksjonsstønad). Når introduksjonsstønad ikke lenger kan medregnes i kravet til tidligere inntekt, vil det ikke lenger være aktuelt at en referanseperson mottar introduksjonsstønad de siste 12 månedene før søknaden avgjøres. Unntaket i § 10-10 bokstav b for mottakere av introduksjonsstønad vil dermed heller ikke lenger være aktuelt og foreslås derfor opphevet.

6.2 Nærmere om introduksjonsstøtten

Introduksjonsstøtten er en midlertidig støtte som ytes til nyankomne innvandrere som deltar i introduksjonsprogrammet. Introduksjonsprogrammet skal gi grunnleggende ferdigheter i norsk og samfunnskunnskap og forberede deltakerne for deltakelse i yrkeslivet. Støtten utgjør 2 G, dvs. ca. 200 000 kr. En utlending med introduksjonsstøtte må altså i dag tjene ca. 70 000 kr ekstra for å oppfylle underholdskravet.

Integreringsloven §§ 8 og 9 angir hvem som omfattes av introduksjonsordningen. En utlending har *rett og plikt* til å delta i introduksjonsprogrammet dersom utlendingen:

- er mellom 18 og 55 år, og
- er nyankommet, det vil si ikke har bodd i en norsk kommune i mer enn 2 år, og
- er bosatt i kommunen etter avtale med IMDi (gjelder ikke dersom man er familiegjengeforent eller har fått opphold på selvstendig grunnlag), og
- har opphold i Norge på ett av disse grunnlagene:
 - etter innvilget søknad om asyl (utlendingsloven § 28)
 - som overføringsflyktning (utlendingsloven § 35)
 - på grunnlag av sterke menneskelige hensyn (utlendingsloven § 38)
 - begrenset oppholdstillatelse som medlem av barnefamilie eller som enslig mindreårig i påvente av dokumentert identitet (utlendingsloven § 38 femte ledd bokstav a eller b)
 - midlertidig oppholdstillatelse på grunnlag av reglene om kollektiv beskyttelse (jf. utlendingsloven § 34)
 - familieinnvandring til person som nevnt ovenfor, med unntak av familieinnvandring til person som fikk kollektiv beskyttelse men hvis tillatelse ikke danner grunnlag for permanent opphold (utlendingsloven kapittel 6)
 - selvstendig grunnlag (utlendingsloven § 53)

Kommunen skal tilby introduksjonsprogram så snart som mulig, og senest innen tre måneder etter at personen ble bosatt i kommunen, eller personen har framsatt krav om deltakelse.

Kommunen *kan vurdere* å tilby introduksjonsprogrammet til personer som:

- er over 55 år, men som ellers oppfyller krav til å ha rett på introduksjonsprogram som nevnt ovenfor
- er bosatt i kommunen uten særskilt avtale mellom IMDi og kommunen, men som ellers oppfyller krav til å ha rett på introduksjonsprogram som nevnt ovenfor
- har avvist eller avbrutt deltakelse i programmet tidligere, men som ellers oppfyller krav til å ha rett til introduksjonsprogram som nevnt ovenfor
- har familieinnvandringstillatelse til andre personer enn de som har rett til introduksjonsprogram

Integreringsloven § 13 regulerer varigheten av introduksjonsprogrammet. Dette varierer ut fra deltakerens alder, tidligere utdanning og slutt mål:

- For deltakere *over* 25 år som ikke har utdanning på videregående nivå fra før, skal programmet vare mellom tre måneder og *to år*, og kan forlenges med inntil ett år. Hvis deltakeren har sluttmaal om fullført videregående opplæring, skal programmet vare mellom tre måneder og *tre år* og kan forlenges med inntil ett år.
- For deltakere *under* 25 år som ikke har utdanning på videregående nivå fra før, skal programmet vare mellom tre måneder og *tre år*, og kan forlenges med inntil ett år.
- For deltakere som minimum har utdanning på videregående nivå fra før, skal programmet vare mellom tre og *seks måneder* og kan forlenges med inntil seks måneder.

Integreringsloven trådte i kraft 1. januar 2021, og det er for tidlig å si noe sikkert om hvor mange som vil gå toårig introduksjonsprogram i forhold til treårig. På bakgrunn av tidligere erfaringer kan det imidlertid legges til grunn at de fleste deltakerne i praksis vil være i kategorien som skal følge et program med varighet på inntil to år.

6.3 Nærmere om hvem som blir omfattet av innstramningen/forslaget – forholdet til andre vilkår for familieinnvandring

Forslaget her får konsekvenser for utlendinger som mottar introduksjonsstønad. For å vurdere nærmere hvilke konsekvenser forslaget får må man også se hen til unntaksbestemmelsene i underholdskravet og andre vilkår for familiegjengenforening. I det følgende gjennomgås de enkelte gruppene som omfattes av introduksjonsordningen og som vil kunne få familiemedlemmer til Norge, og det redegjøres for hvilke konsekvenser forslaget her vil få for disse.

I det følgende skilles det mellom familiegjengenforening, familieetablering og familieinnvandring. Familiegjengenforening gjelder dem som allerede var en etablert familie (allerede var gift/samboere) før referansepersonen reiste inn i Norge, mens familieetablering gjelder dem som etablerte et familieliv først etter at referansepersonen reiste inn i Norge. Familieinnvandring brukes som fellesbetegnelse på familiegjengenforening og familieetablering.

6.3.1 Flyktninger

Flyktninger (herunder overføringsflyktninger og personer som er omfattet av kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon) utgjør den største gruppen av de som er omfattet av introduksjonsordningen. Disse er unntatt fra underholdskravet ved familiegjengenforening, såfremt de fremmer søknad innen visse frister, jf. uf. § 10-8 femte ledd:

«For å få unntak fra kravet til framtidig inntekt [], er det et vilkår at søknaden er fremmet eller elektronisk søknad om familiegjengenforening er registrert på nettet og søknadsgebyret er betalt innen seks måneder etter at referansepersonen fikk oppholdstillatelse. 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 at referansepersonen fikk oppholdstillatelse. 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.»

Flyktninger vil dermed hovedsakelig bli berørt av forslaget ved familieetablering. I slike tilfeller spiller imidlertid et annet vilkår inn, som gjør at endringen som hovedregel heller ikke vil få noen realitet i disse sakene. Dette skyldes at disse referansepersonene må oppfylle *fireårskravet*, jf. ul. § 40 a, dvs. at de må ha arbeidet eller tatt utdanning i Norge i fire år før de kan få familieetablering. De to, eventuelt tre, første årene med introduksjonsprogram vil dermed være tilbakelagt før det blir aktuelt å opptjene underholdskravet. I noen tilfeller vil imidlertid forslaget kunne få realitet i disse familieetableringssakene likevel. Dette gjelder dersom referansepersonen har fått *permisjon* i introduksjonsprogrammet og programmet dermed forlenges utover de tre første årene, og også hvis referansepersonen er i kategorien som skal følge introduksjonsprogram med varighet på inntil tre år og får forlenget det til *fire år*.

Etter dette vil forslaget i all hovedsak bare få konsekvenser for flyktninger i saker om familiegjengenforening hvor *søknad er fremmet for sent* til å bli omfattet av unntaket fra underholdskravet. Det fremgår ikke av UDIs registre hvor mange dette gjelder. I de aller fleste tilfellene får imidlertid familien søkt om familiegjengenforening innenfor fristene. Det forekommer bare unntaksvis at dette ikke skjer.

6.3.2 Personer med opphold på humanitært grunnlag

Personer med opphold på humanitært grunnlag er omfattet av introduksjonsordningen og er ikke unntatt fra underholdskravet. Forslaget her vil dermed få konsekvenser for dem i saker om familiegjengenforening. Når det gjelder familieetablering, vil situasjonen deres være som for flyktninger, dvs. at forslaget som den store hovedregel ikke vil få noen konsekvenser fordi de uansett må oppfylle fireårskravet før de kan få familieetablering. Siden 2017 har tallet på de som har fått familiegjengenforening med personer med opphold på humanitært grunnlag variert noe fra år til år, men det har vært et begrenset antall personer.

6.3.3 Personer som har fått opphold på selvstendig grunnlag, jf. ul. § 53

Introduksjonsordningen omfatter også utlendinger som har fått opphold på selvstendig grunnlag i Norge etter ul. § 53 fordi samlivet med referansepersonen er opphørt pga. mishandling eller tvangsekteskap, eller fordi utlendingen som følge av samlivsbruddet vil få urimelige vanskeligheter i hjemlandet grunnet de sosiale og kulturelle forholdene der.

Forslaget her vil neppe få noen konsekvenser for disse. Dette skyldes at familiegjengenforening med ektefelle/samboer ikke vil være aktuelt i disse tilfellene. Mest sannsynlig vil også eventuelle (særkulls)barn allerede ha opphold i Norge, eller eventuelt være unntatt fra underholdskravet fordi de er under 15 år og uten omsorgsperson i hjemlandet, jf. uf. § 10-8 fjerde ledd bokstav e. Når det gjelder familieetablering, er disse referansepersonene omfattet av fireårskravet, slik at endringen heller ikke av den grunn vil få noen realitet.

Siden 2017 har svært få personer fått familieinnvandring med en referanseperson med opphold på selvstendig grunnlag.

6.4 Nærmere om konsekvensen av forslaget for de som omfattes

Forslaget innebærer at introduksjonsstønad ikke lenger skal medregnes i underholdskravet. Introduksjonsstønaden er, som nevnt, ikke tilstrekkelig høy til å oppfylle underholdskravet, så utlendingen vil måtte tjene ca. 70 000 kr ekstra i året. I og med at introduksjonsprogrammet er helårlig og på fulltid, vil ikke alle klare å oppfylle underholdskravet mens de deltar i introduksjonsprogrammet.

Nedenfor tas det utgangspunkt i at introduksjonsprogrammets varighet for de fleste i målgruppen i praksis vil være inntil to år, jf. punkt. 6.2 i.f. ovenfor, men at en andel også vil følge treårige program (angitt i parantes i punktene nedenfor). Programmet vil bare unntaksvis være av lengre varighet enn dette. Avhengig av hvor tidlig deltakerne klarer å tjene tilstrekkelig til å oppfylle underholdskravet under introduksjonsprogrammet (dvs. 70 000 kr i ekstrainntekt), vil forslaget her få følgende konsekvenser:

- For de som ikke klarer å tjene 70 000 kr i tillegg til introduksjonsstønaden i løpet av tiden de deltar i introduksjonsprogrammet, vil forslaget her ikke ha noen konsekvenser.
- De som klarer å opptjene 70 000 kr i tillegg til introduksjonsstønaden i løpet av det andre (og ev. tredje) året i programmet, vil få utsatt familiegjenforeningen med ca. ett (ev. to) år.
- Trolig vil det være mindre vanlig at deltakere i introduksjonsprogram klarer å oppfylle underholdskravet allerede det første året de deltar i programmet. I slike tilfeller vil forslaget her innebære en utsettelse av familiegjenforeningen med to (ev. tre) år.

6.5 Vurdering av forslaget i lys av menneskerettighetene

Som det fremgår av redegjørelsen i punkt 6.3 og 6.4 ovenfor, vil forslaget her først og fremst kunne innebære en utsettelse på 1-2 år i følgende saker i praksis:

- *Familiegjenforening* med flyktning når søknad er fremmet for sent ift. fristene i uf. § 10-8 femte ledd
- *Familiegjenforening* med utlending med opphold på humanitært grunnlag

Det må antas at omfanget av saker som vil bli berørt, er begrenset.

Departementet anser ikke en endring av beregningsgrunnlaget for underholdskravet av denne type som problematisk ut fra våre internasjonale forpliktelser. Det er redegjort utfyllende for våre internasjonale forpliktelser under punkt 4 ovenfor, og det fremgår klart at statene har en vid skjønnsmargin i saker som gjelder familieinnvandring. Inngrepet er hovedsakelig begrunnet i hensynet til selvforsørgelse, som er et legitimt formål. Det understrekes videre at det foreslåtte inngrepet er av en utsettende karakter (som regel maks 1-2 år) og ikke innebærer et absolutt hinder for familiegjenforening. Gruppene som omfattes, må allerede i dag oppfylle underholdskravet, som i praksis innebærer en utsettelse av adgangen til familiegjenforening etter ankomst til Norge. Etter forslaget her vil denne perioden nå kunne bli noe lengre. Departementet anser imidlertid ikke utsettelsen som så vesentlig at det vil medføre at inngrepet vil være uforholdsmessig i henhold til EMK artikkel 8. Vi gjentar i denne forbindelse at de flyktningene som i dag ikke tjener nok i tillegg til introduksjonsstønaden til å oppfylle

underholdskravet, allerede er i en faktisk situasjon som tilsvarer ordningen slik den blir for alle som omfattes av forslaget her etter at det er innført.

Hvis det i en konkret sak foreligger omstendigheter som gjør inngrepet uforholdsmessig, vil det uansett alltid være mulig å gjøre unntak fra underholdskravet etter uf. § 10-11 om særlig sterke menneskelige hensyn.

7 Ikrafttredelse og overgangsordning

Departementet foreslår at endringene trer i kraft for søknader som er fremmet eller registrert på nettet etter ikrafttredelsestidspunktet, slik at personer som allerede har betalt søknadsgebyr ikke blir omfattet av endringene.

Departementet vil ved utforming av ikrafttredelsesbestemmelsen ta hensyn til at underholdskravet virker tilbake i tid, jf. kravet i utlendingsforskriften § 10-9 om at referansepersonen må ha oppfylt inntektskravet i henhold til siste ligningsoppgjør. Ved ikrafttredelsen medregnes derfor introduksjonsstønadens fortsatt medregnes når man ser på den tidligere inntekten. Det er først når endringen har virket så lenge at beregningen av den tidligere inntekten refererer seg til perioden *etter* at forskriftsendringen trådte i kraft, at introduksjonsstønaden ikke lenger kan medregnes i den tidligere inntekten. Det samme gjelder for endringen i unntaket fra mottatt økonomisk sosialhjelp i § 10-10. Dette gjøres for å unngå faktisk tilbakevirkning av bestemmelsene.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Endringen vil få betydning i et begrenset antall saker, og den vil ikke gjøre saksbehandlingen mer komplisert. Endringen vil ikke få økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning for UDI.

Endringen vil trolig ikke påvirke antallet familieinnvandrere som får opphold i Norge, da vilkåret primært vil innebære en utsettelse av familiegjengenforeningen og ikke et absolutt hinder for fremtidig familiegjengenforening. Endringen vil gi en større sikkerhet for at de som omfattes har varig underholdsevne for familien som kommer til Norge. Endringen vil dermed kunne medføre reduserte offentlige overføringer for å dekke familienes utgifter til livsopphold.

Forslag til endringer i utlendingsforskriften

Departementet foreslår følgende endringer i utlendingsforskriften:

§ 10-8 første ledd bokstav d oppheves. Nåværende bokstav e og f blir henholdsvis ny bokstav d og e. Ny bokstav e skal lyde:

- e) en kombinasjon av slike midler som nevnt i bokstav a til d.

§ 10-10 skal lyde:

For en referanseperson som må oppfylle krav til framtidig inntekt etter § 10-8, er det et vilkår at vedkommende ikke har mottatt økonomisk støtte etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen de siste 12 måneder før tillatelse gis. Det gjøres unntak fra vilkåret *dersom stønaden* er utbetalt i påvente av trygdeytelser som nevnt i § 10-8 eller *bostøtte*.

.....

Vedlegg: Utdrag fra Prop. 90 L (2015-2016) Endringer i utlendingsloven mv.
(innstramninger II), kapittel 7.1.3.3 «EMK artikkel 8»