



Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

NATIONAL POLICE DIRECTORATE

Deres referanse:

Vår referanse:
201700331-4 008

Sted, Dato
Oslo, 8.1.2017

POLITIDIREKTORATETS HØRINGSSVAR - ENDRINGER I UTLENDINGSFORSKRIFTEN OM UNDERHOLDSKRAVET I FAMILIEINNVANDRINGSSAKER - SENKING AV UNDERHOLDSKRAVET OG ENDRING AV ETTÅRSFRIST FOR UNNTAK FOR FLYKTNINGER

Politidirektoratet (POD) viser til høringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet av 18. januar 2017 med forslag til endringer i utlendingsforskriften (utlf.), med frist 8. februar 2017.

Departementet foreslår at det innføres en frist på tre måneder for å fremme søknad om familiegjenforening på nett, for at flyktninger kan unntas fra kravet til sikret underhold, jf. utlf. § 10-8 femte ledd. Departementet vurderer også å innføre seks måneders betalingsfrist for saksbehandlingsgebyr i de aktuelle sakene. Videre foreslås det at underholdskravet senkes til det nivå som gjaldt frem til 9. mai 2016, dvs. til 88 % av lønnstrinn 19 jf. utlendingsforskriften § 10-8 første ledd.

Politidirektoratet har forelagt høringen for samtlige politidistrikt og for Politiets utlendingsenhet. Vi har mottatt innspill fra Oslo politidistrikt. Deres innspill er delvis innarbeidet i høringssvaret og vedlegges i sin helhet.

1. Tre-månedersfristen – endringer i utlendingsforskriften § 10-8 femte ledd

Utlendingsforskriften § 10-8 stiller krav om framtidig inntekt i saker om familieinnvandring. I bestemmelsens fjerde ledd er det gjort unntak fra kravet for visse grupper, blant annet for referansepersoner som har fått opphold i Norge på grunnlag av beskyttelse. I bestemmelsens femte ledd fastsettes det at det er et vilkår for å få unntak fra underholdskravet etter § 10-8 fjerde ledd at søknaden er fremmet *innen ett år* etter at referansepersonen fikk oppholdstillatelse, med mindre søkeren har vært forhindret fra å fremme søknad på et tidligere tidspunkt på grunn av forhold som ligger utenfor søkerens kontroll. Forskriftsforslaget innebærer at fristen for å fremme søknad om familiegjenforening settes til tre måneder. Forslaget vil også innebære at det innføres en plikt til å fremme søknaden elektronisk i søknadsportalen. Etter gjeldende regelverk kan søkeren velge fremgangsmåte for å fremme søknader (elektronisk søknad eller papirsøknad).

Politidirektoratet

1.1 Fristens utgangspunkt - «kunngjøring»

I høringsforslaget fremgår det at tidsfristen skal løpe fra det tidspunktet vedtaket om oppholdstillatelse (beskyttelse) har blitt *kunngjort* for referansepersonen og ikke fra vedtakstidspunktet som etter gjeldende regelverk. Høringsnotatet gir ikke nærmere beskrivelse av hva som menes med "kunngjøringsdatoen". Begrepet kunngjøringsdato er uklart, og kan tolkes som både underretningstidspunktet og som tidspunkt for effektivering. *Kunngjøring* er ikke et innarbeidet begrep i utlendingsforvaltningen, og departementet bør foreta en klargjørende presisering. Søkeren blir *underrettet* om enkeltvedtak etter utlendingsloven jf. forvaltningsloven § 27 jf. utlendingsloven § 80. Underretning om enkeltvedtak i saker etter utlendingsloven skjer ikke ved offentlig kunngjøring.

Etter gjeldende regelverk er vedtaksdato utgangspunkt for beregning av fristen etter utlendingsforskriften § 10-8 femte ledd. Dette tidspunktet (vedtaksdatoen) gir god forutsigbart og notoritet. Vi bemerker at det kan ta noe tid fra vedtaksdato til utlendingen (referansepersonen/flyktningen) faktisk får kjennskap til vedtaket og hvilke rettsvirkninger som følger av dette, herunder vilkårene for å få familiegjening. Etter at UDI fatter vedtak om oppholdstillatelse, blir melding om dette sendt i DUF (Datasytem for utlendings- og flyktningsaker) til det lokale lokalt politidistriktet. Utlendingen må deretter møte personlig ved politidistriktet for at vedtaket skal effektiveres. Det vil ofte ta en tid før møte for effektivering kan finne sted, bl.a. fordi det kan ta tid å skaffe tolk. Ved Oslo politidistrikt er det per dags dato ca. 2,5 – 3 måneders ventetid fra vedtaksdato fram til oppmøtetidspunktet. Dersom fristen i utlendingsforskriften § 10-8 femte ledd endres fra ett år til tre måneder, vil søkeren få dårlig tid til å fremme søknad om familiegjening før fristen utløper.

Forutsatt at fristen skal være tre måneder, mener vi at det mest hensiktsmessige tidspunktet for utgangspunktet for beregning av fristen etter utlf. § 10-8 femte ledd, vil være tidspunktet for *effektiveringen* av vedtaket. Det er ofte først på effektiveringstidspunktet at søkeren vil gjøres kjent med innholdet i vedtaket. Tidspunktet vil også kunne dokumenteres i DUF. Se nærmere kommentarer i vedlagte innspill fra Oslo politidistrikt.

1.2 Fristavbrudd

Gjeldende utlendingsforskrift regulerer ikke hva som anses som fristavbrudd når ettårsfristen etter utlendingsforskriften § 10-8 femte ledd skal beregnes (spørsmålet om når søknaden anses som levert). Skjæringstidspunktet fremkommer av UDIs rundskriv *RS 2010-118 Krav om underhold som vilkår for familieinnvandringstillatelse - utlendingsforskriften §§ 10-8, 10-9, 10-10 og 10-11, jf. utlendingsloven kapittel 6*. I rundskrivets punkt 7.1 står det: "*Ved bruk av elektronisk søknad vil søknaden normalt bli ansett som levert på det tidspunktet søkeren møter opp personlig ved utenriksstasjonen og leverer følgebrevet og de andre vedleggene som skal følge søknaden. Dette medfører at ved vurderingen av om ettårsfristen for unntak fra underholdskravet er overholdt, er det tidspunkt for søkerens oppmøte ved utenriksstasjonen som skal legges til grunn*".

Oslo politidistrikt påpeker at de har erfaring med at søkere opplever det som urimelig at søknaden ikke anses som fristavbrytende levert når den er registrert elektronisk. Vi mener det er positivt at skjæringstidspunktet settes til tidspunktet for når søknaden er levert på nett og at dette fremkommer klart av selve forskriftsteksten. Reelle hensyn tilsier at fristen avbrytes ved registrering av søknad på nett, da tidspunkt for når man kan få time til personlig oppmøte

og innlevering av dokumentasjon vil kunne variere og vil ofte være et forhold utenfor søkerens kontroll.

1.3 Saksbehandlingsgebyr – utsatt betalingsfrist på seks måneder

Departementet vurderer å innføre en utsatt betalingsfrist på saksbehandlingsgebyret i de aktuelle sakene. Formålet er å "*gi partene tilstrekkelig med tid for å skaffe beløpet*". I høringsbrevet legges det videre til grunn at det er referansepersonen som betaler gebyret, og ikke søkeren selv. Slik vi leser høringsnotatet kan det fremstå som at det legges til grunn at referansepersonen er å anse som *part* i saken. Til dette vil vi bemerke at en referanseperson ikke anses som en part i sak om familieinnvandring, til tross for at det forutsettes at han/hun bidrar ved å gi opplysninger, leverer dokumentasjon og betaler gebyr m.v. Det fremgår klart av utlendingsforskriften § 17-1 at det kun er søkeren som anses som part i saken.

Departementet påpeker at forslaget om å gi betalingsutsettelse på saksbehandlingsgebyret vil komplisere regelverket. Vi er enig i at regelverket vil bli komplisert dersom dette forslaget iverksettes. Et regelverk som gir anvisning på tre ulike frister i søknadsprosessen vil bli både vanskelig å kommunisere og praktisere. Når det gjelder de økonomiske og administrative konsekvensene, så viser vi til merknadene under.

1.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Vi vil påpeke at endringer i regelverk, rutiner og arbeidsmåter er ressurskrevende. Dersom de foreslåtte endringene vedtas, blir det allerede kompliserte regelverket om familieinnvandring ytterligere komplisert. De foreslåtte bestemmelsene viser bl.a. til tre ulike frister i søknadsprosessen, med mulige unntaksbestemmelser. Vi antar at den foreslåtte ordningen vil føre til mer ressurskrevende saksbehandling og til lengre saksbehandlingstid i de aktuelle sakene.

Det vil særlig være behov for retningslinjer for praktiseringen av unntaksbestemmelsene. Når det gjelder vurderingen om hvorvidt unntaksbestemmelsene kommer til anvendelse, påpeker Oslo politidistrikt at det bør legges til grunn at søker/referansepersonen kan fremlegge en viss dokumentasjon for at utlendingsmyndighetene skal kunne vurdere realiteten i de anførte forholdene som kan danne grunnlag for å gjøre unntak fra de fastsatte fristene.

For øvrig viser vi til nærmere omtale av økonomiske- og administrative konsekvenser i vedlagte innspillet fra Oslo politidistrikt.

2. Senket underholds krav

At nivået på underholdskravet justeres, innebærer i utgangspunktet ingen endringer i politiets oppgaver. Vår erfaring er imidlertid at underholdskrav som settes til 88 % av lønnstrinn 19 i statens lønnsregulativ oppleves som et vanskelig tilgjengelig krav. Det kan derfor fremstå som en bedre løsning å knytte underholdskravet til et helt lønnstrinn.

Da departementet bestemte å heve underholdskravet med ca. 50 000 kr (fra 88 prosent av lønnstrinn 19 i statens lønnsregulativ til lønnstrinn 24 i statens lønnsregulativ) i mai 2016, var formålet å sikre at partene i større grad kan forsørge seg selv og unngå at velferdssystemet blir unødig belastet. At underholdskravet nå senkes til tidligere nivå (88 % av lønnstrinn 19) vil redusere den reelle muligheten til å være selvforsørget og uavhengig av sosialstønader. Det er ikke redegjort for noen konsekvenser knyttet til dette, utover en kort setning som konstaterer at flere vil få behov for ytelser fra det offentlige.

Da underholdskravet ble økt til lønnstrinn 24 i 2016, ble det samtidig innført unntaksbestemmelser i utlendingsforskriften § 10-11, for å hindre klart urimelige konsekvenser av det nye og strengere kravet. I ikrafttredelsesrundskrivet G-05/2016 *Ikrafttredelse av utlendingsforskriften - heving av underholdskravet og endret unntaksbestemmelse til unntaksbestemmelsene av 22.4.2016* står det: "Bestemmelsen skal gi handlingsrom til å gjøre unntak fra underholdskravet i tilfeller der det ikke er tvil om at kravet til selvforsørgelse åpenbart er oppfylt, så lenge det ikke er andre hensyn som taler imot å gjøre unntak". Når underholdskravet nå skal senkes tilbake til tidligere nivå (88 % av lønnstrinn 19), så savner vi en omtale av konsekvensene for praktiseringen av unntaksbestemmelsene som ble innført fordi underholdskravet økte. Når underholdskravet senkes til det tidligere nivået (253 704 kr per år), så er det grunn til å anta at det vil være lite aktuelt at unntaksbestemmelsene i § 10-11 annet ledd kommer til anvendelse.

Med hilsen

Maren Vaagan
fung. seksjonssjef

Kari Stokkeland
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Vedlegg: Kommentarer fra Oslo politidistrikt



Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep.
0031 Oslo

OSLO POLICE DISTRICT

Deres referanse:
17/291 - GBO

Vår referanse:

Sted, Dato
Oslo, 01.02.2017

ENDRINGER I UTLENDINGSFORSKRIFTEN - UNDERHOLDSKRAVET I FAMILIEINNVANDRINGSSAKER - SENKING AV UNDERHOLDSKRAVET OG ENDRING AV ETTÅRSFRIST FOR UNNTAK FOR FLYKTNINGER

1. INNLEDNING

Det vises til henvendelse fra Politidirektoratet (POD) med Justis- og Beredskapsdepartementets høringsnotat med forslag til endringer i utlendingsforskriften, underholdskravet i familieinnvandrings saker. Frist for innspill til Politidirektoratet er satt til 3. februar 2017.

Oslo politidistrikt er positive til de foreslåtte endringer, og er enige i at det anses som fordelaktig at norsk regelverk i større grad harmonerer med andre nordiske lands regelverk. Vi mener foreslåtte endringer vil kunne bidra til oppnåelse av formålet med endringene. I tillegg til dette er det svært positivt med presiseringer i utlendingsforskriften. Oslo politidistrikt har likevel noen bemerkninger til utfordringer ved gjennomføringen av bestemmelsene, samt det økonomiske og administrative aspektet.

1.1. Forholdet til konstitusjonelle og folkerettslige forpliktelser

Som departementet viser til er det ingen konstitusjonelle eller folkerettslige forpliktelser som regulerer retten til asyl eller innvandring til riket, eller som danner grunnlag for et rettskrav på bestemte former for opphold i Norge. Enkelte bestemmelser vil likevel sette skranke på utlendingslovens område, da de aktuelle rettighetene gjelder for alle som oppholder seg i Norge. Særlig relevant i denne sammenheng er retten til respekt for familielivet etter Grunnloven (Grl.) § 102 og likhetsprinsippet og ikke-diskrimineringsprinsippet etter Grl. § 98.

Inngrep kan først finne sted dersom det er i samsvar med lov, og nødvendig i et demokratisk samfunn. Avgjørende for vurderingen er om det er foretatt en rimelig avveining mellom hensynet til individet og de samfunnsmessige hensyn. Foreslåtte regelendringer innebærer ingen avskjæring av respekten for familielivet. Oslo politidistrikt mener videre at endringene anses nødvendig for å sikre en bærekraftig innvandringspolitikk, særlig med tanke på at flere

Oslo politidistrikt

242 Utlendingsavsnitt
Post: Postboks 8101 Dep, 0032 OSLO
Besøk: Storgata 33, OSLO

Tlf: 22 34 21 00
Faks: 22 34 21 64
E-post:

Org. nr.: 961398142
Giro: 7694.05.08319
www.politi.no

europiske land allerede har innført innstramningstiltak. Oslo politidistrikt mener på denne bakgrunn at de foreslåtte endringene ikke er urimelig.

2. INNHOLDET I BESTEMMELSENE

Oslo politidistrikt er positive til innføringen av en tremånedersfrist for registrering av søknad på nett, samt at ettårsfristen for innlevering av søknad med vedlegg, ved personlig oppmøte på utenriksstasjon, videreføres. Slik forslaget lyder i dag innebærer det at norsk regelverk vil være strengere enn Sverige og Finland. Oslo politidistrikt ser likevel ingen hindring i dette.

En slik tidsbegrensning på hvor lenge en registrert søknad kan være aktiv sikrer forutberegnelighet for utlendingsmyndighetene, som igjen bidrar til forutberegnelighet for søkere. Forutberegnelighet hos utlendingsmyndighetene vil videre kunne bidra til at det enklere kan tilrettelegges for ankomst- og integreringsprosessen både for asylsøkere, og for familiemedlemmer ved familieinnvandring. På denne måten kan man i større grad hindre utfordringer for mottaks- og integreringsapparatet. I tillegg til dette vil norske utlendingsmyndigheter sikrere kunne forskuttere sekundærinnvandringen, som en følge av en som har fått opphold i Norge som asylsøker.

2.1. Søknad på nett

Det følger av Justis- og Beredskapsdepartementets høringsnotat at det er vist til at det må registreres søknad på nett innen 3 måneder etter innvilget oppholdstillatelse for referansepersonen. Oslo politidistrikt har erfaring med at det fremstår som uklart for søkeren at søknaden ikke er levert inn, etter søkeren har registrert søknaden på nett.

Slik ordlyden er foreslått er det et tydelig skille mellom registrering av søknad på nett, og innlevering av søknad ved personlig etter avtale ved utenriksstasjon eller hos ekstern tjenesteyter. Dersom forslaget ordlyd endres oppfordres det til at skillet fremkommer tydelig av forskriftens ordlyd.

2.2. Beregningen av fristen

Departementet foreslår at tremåneders- og ettårsfristen begynner å løpe på tidspunktet for *kunngjøringen* av vedtaket. Etter forvaltningsloven benyttes kunngjøring i sammenheng med at et vedtak blir offentlig kunngjort. Oslo politidistrikt anser det som mer hensiktsmessig at *kunngjøring* endres til *underretting*, da dette er terminologien som følger av Datasystemet for utlendings- og flyktningssaker (DUF) og forvaltningspraksis.

For at regelverket skal få sin tilsiktede virkning forutsetter det at referansepersonen får veiledning og helhetlig informasjon om regelverket. Tilstrekkelig god veiledning fra utlendingsmyndighetene vil skape forutsigbarhet for utlendingene, samtidig vil det medføre sikkerhet rundt forvaltningens likebehandling av saker. På denne bakgrunn foreslås det at tremåneders- og ettårsfristen begynner å løpe på tidspunktet for *effektivering* av vedtaket. Det er først på dette tidspunktet søkeren vil bli kjent med innholdet av vedtaket, og den reelle muligheten for utlendingsforvaltningen til å oppfylle sin veiledningsplikt foreligger.

I tillegg til ovenfor nevnte momenter vil det også av hensyn til notoritet være hensiktsmessig at fristen løper fra avtalt oppmøte hos lokalt politidistrikt. Dersom referansepersonen blir kjent med vedtaket på annen måte enn ved effektivering, og direkte kontakt med

utlendingsmyndighetene, vil det være vanskelig å dokumentere at referansepersonen har fått tilstrekkelig god informasjon og veiledning for at dette skal utløse tidspunktet for fristberegningen. Dersom tidspunktet for effektivering legges til grunn vil også underretningen kunne dokumenteres i DUF.

Dersom effektivering ikke finner sted vil tidspunktet beregnes etter forvaltningsrettslige regler, jf. utl. § 80. Dersom det ikke er mulig å underrette om vedtaket, følger det av forvaltningsloven § 29 annet ledd at det for i de tilfeller vedtaket ikke er underrettet, løper fristen fra det tidspunkt han har fått eller burde ha skaffet seg kjennskap til vedtaket. Fvl. § 29 regulerer klagefrist, men må antas å gjelde for øvrig fristberegning i forvaltningen.

Dersom forslaget ikke blir tatt til følge anmodes det om klargjøring av hva som skal legges til grunn for vurderingen av tidspunktet for kunngjøring.

Når det gjelder fastsettelsen av frister er Oslo politidistrikt positive til at både tremånedersfristen og ettårsfristen løper fra samme tidspunkt.

2.2.1. *Unntak dersom søkeren er forhindret fra å registrere eller fremme søknaden på et tidligere tidspunkt på grunn av forhold som ligger utenfor søkerens kontroll*

Det fremkommer av departementets høringsnotat at gjeldende bestemmelse om at det kan gjøres unntak fra ettårsfristen dersom personlig oppmøte ikke er mulig grunnet forhold som ligger utenfor søkerens kontroll.

Det følger av dagens retningslinjer at søknaden må fremmes innen ett år etter forholdene som forhindre søkeren fra å fremme søknaden, ikke lenger er til stede, for å være unntatt fra kravet om fremtidig inntekt. For praktiseringen av unntaksbestemmelsen anser Oslo politidistrikt det som nødvendig for søkers forutsigbarhet, og utlendingsmyndighetenes veiledningsplikt, at det utformes klare retningslinjer med presisering av hva som skal legges til grunn for vurderingen av de aktuelle forholdene.

I forlengelsen av dette stilles det spørsmål til hvilket grunnlag vurderingen av om vilkårene for å være omfattet av unntaksbestemmelsen skal baseres på. Etter vår vurdering bør det legges til grunn at søker/referansepersonen kan fremlegge en viss dokumentasjon, for at utlendingsmyndighetene skal kunne vurdere realiteten i de anførte forhold, og herunder om de anførte forholdene danner grunnlag for fristforlengelse i det konkrete tilfellet. Et eventuelt dokumentasjonskrav kan også hindre at enkelte ser fordel av å oppgi uriktige opplysninger til norske utlendingsmyndigheter for å omfattes av unntaksbestemmelsen. På den annen side kan det være sannsynlig at den aktuelle hindringen som ikke gjør det mulig for søker å fremme søknaden innenfor fristen, også er en hindring for fremskaffelse av eventuell dokumentasjon.

3. SENKET UNDERHOLDSKRAV

Senket underholds krav vil kunne bidra til å avlaste belastningen for de som eventuelt ikke innfrir fristen for å være omfattet av unntaket til fremtidig inntekt. Dette, sammenholdt, og under forutsetning av, regjeringens planlagte tiltak for integrering, herunder økte arbeidsmuligheter for asylsøkere, vil medføre at det vil være enklere enn i dag å oppfylle kravet til fremtidig inntekt.

Oslo politidistrikt har ingen innvendinger mot senkning av underholdskravet.

4. ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KOSTNADER

Det følger av Justis- og Beredskapsdepartementets høringsnotat at det er utlendingsmyndighetenes ansvar at en asylsøker gis god informasjon om vilkårene og fremgangsmåten for familieinnvandring. Oslo politidistrikt ønsker en avklaring på hvilket ledd i utlendingsforvaltningens prosess denne informasjons- og veiledningsplikten skal tillegges. Etter vår vurdering er det mest naturlig at det tilfaller lokalt politidistrikt som underretter vedtaket, ved effektivering. Dette vil også være det mest hensiktsmessige tidspunktet, da det først er på dette stadiet av saken det vil være aktuelt å påbegynne en slik prosess.

Selv om dette anses som den mest hensiktsmessige fremgangsmåten påpekes det at dette er ressurskrevende arbeid. For å avlaste dette arbeidet vil tydelige og gode vedtak fra UDI, der vilkårene for familieinnvandring fremgår, kunne avhjelpe behovet for veiledning og informasjon. Videre ser vi det som hensiktsmessig at det utarbeides et informasjonsskriv på morsmålet til de antatt mest berørte gruppene. Denne informasjonen vil kunne møte deler av informasjonsbehovet som oppstår, og søker/referansepersonen vil i større grad kunne orientere seg selv, før de kontakter utlendingsmyndighetene.

Videre er vi positive til muligheten for utsatt betalingsfrist. I denne sammenheng bemerkes det at det må på plass gode løsninger som sikrer at en søknad ikke blir henlagt i påvente av innbetaling eller oppmøte hos utenriksstasjon eller lokal tjenesteyter.

Reduksjon av underholdskravet vil muligens medføre en økning av antall søknader. En økning av søknader for en gruppe vil gå på bekostning av en annen gruppe søkere. Ved en slik økning vil det måtte påberegnes økt ventetid for timebestilling hos politiet, samt økt saksbehandlingstid, med mindre det blir økt bemanning.

Oslo politidistrikt har ingen bemerkninger til endringer av øvrig regelverk som en følge av foreslåtte endringer.

Avslutningsvis påpekes det at endringer i regelverk, rutiner og arbeidsmåter tar kapasitet fra utlendingsforvaltningen. Når det innføres endringer, som krever opplæring i nytt regelverk og utvikling av nye rutiner for å fylle kravene til veiledning og informasjon, forutsetter dette økt bemanning, dersom det ikke skal gå utover politiets saksbehandlingstid.

Erfaringer fra tidligere endringer tilsier at det ofte medfører en utilsiktet virkning ved innføring og ikrafttredelse av regelendringen. Dette kan til tider føre til ad hoc løsninger, og en ulik forståelse og praktisering av regelverket. For å forhindre dette bør det tilstrebes at alt av lov, forskrift og retningslinjer er på plass før endringene trer i kraft. Det er sentralt at ansatte i utlendingsforvaltningen er godt informert og forberedt på endringene, for at det skal kunne gis tilstrekkelig god veiledning, og at regelverket således skal få sin tilsiktede effekt.

Med hilsen

Audun Kristiansen
Seksjonssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent uten signatur.

Saksbehandler:
Ulrikke Alida Johannessen
Juridisk rådgiver
Telefon: 22 34 22 07