



UTLENDINGSNEMNDA
UNE

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres referanse
14/3814

Vår referanse
14/00507-2

Dato
01.10.2014

Høring om endringer i utlendingsforskriften (heving av underholdskravet og ny hjemmel for unntak)

Utlendingsnemnda (UNE) viser til Justis- og beredskapsdepartementets brev av 26.06.2014.

1. Forslag om å heve underholdskravet

Vi er positive til at underholdskravets størrelse bør knyttes til et helt lønnstrinn, i motsetning til slik det er i dag (en prosentvis del). Det vil gjøre beløpets størrelse lettere tilgjengelig.

2. Forslag om å gjøre unntak fra underholdskravet basert på en konkret skjønnsmessig vurdering

Unntak når paret åpenbart er i stand til å forsørge seg selv

Departementet viser i høringsbrevet til flere situasjoner som kan tilsa unntak etter den foreslåtte bestemmelsen i ny utf. § 10-11 annet ledd. Ett eksempel er at referansepersonen oppfyller kravet til fremtidig inntekt der kravet til tidligere inntekt kun «nesten» er oppfylt.

Det er nærliggende at søkere eller referansepersoner som har arbeidstilbud som kan gi fremtidig inntekt, vil påberope unntaksbestemmelsen der kravet til tidligere inntekt ikke er oppfylt. Slike anførsler vil formentlig kreve ekstra ressurser under saksbehandlingen til kontroll av om arbeids- og lønnstilbud er reelt, jf. også departementets føring i høringsbrevet om at det må «være en høy grad av notoritet rundt søkerens arbeidstilbud og formuesforhold». Vi kan for øvrig ikke se at departementet har begrunnet hvorfor kravet til tidligere inntekt «nesten» må være oppfylt når forslag til bestemmelse kun krever at det skal være «åpenbart» at paret fyller kravet til fremtidig inntekt – bortsett fra at tidligere inntekt kan ha en bevisverdi for muligheten til fremtidig inntekt.

Et annet eksempel i høringsbrevet er at kravet til fremtidig inntekt «nesten» er oppfylt. «Nesten» er et upresist begrep, hvilket kan føre til tvilsspørsmål, utfordringer for likebehandling og mer ressurskrevende saksbehandling.

Et ytterligere spørsmål knyttet til situasjoner hvor beløpskravet «nesten» er oppfylt, er tilfeller hvor referansepersonen mottar alders- eller uførepensjon. For disse tilfellene godtas en lavere inntekt, jf. utf. § 10-8 annet ledd om «fullt minste pensjonsnivå med høy sats». Departementet bør avklare om det kan gjøres

UTLENDINGSNEMNDA

Besøksadresse: Stenersgata 1 B/C
Postboks 8165 Dep. 0034 Oslo

Tlf: 21 08 50 00 Faks: 21 08 50 01
Internett: <http://www.une.no>

Org.nr: 9820 19095
Bank: 7694.05.02302

unntak fra dette kravet hvis referansen mottar fullt minste pensjonsnivå med middels sats, dersom situasjonen for øvrig er slik at det er «åpenbart» at paret kan forsørge seg selv.

I dag følges et bruttoprinsipp i underholdskravet. Et unntak når det er «åpenbart» at paret kan forsørge seg selv, kan indikere at det er den faktiske forsørgelsesevnen, dvs. netto inntektsevne, som skal vurderes. Dette bør klargjøres i forbindelse med iverksetting av bestemmelsen.

Vi merker oss at det etter forslaget kan gjøres unntak når «paret» kan forsørge seg selv, dvs. ikke bare når referansepersonen kan stå for forsørgelsen. Dvs. at også søkerens midler skal kunne medregnes, noe som sammenliknet med dagens regelverk innebærer en tilleggsvurdering i saksbehandlingen.

Formue

Departementet uttaler på side 9 annet avsnitt: «Videre vil det kunne gjøres unntak dersom kravet til fremtidig inntekt *nesten* er oppfylt gitt at paret har en ligningsbasert nettoformue av en viss størrelse, f.eks. tilsvarende underholdskravets nivå eller høyere.» Vi bemerker at formue etter dagens regelverk ikke kan sikre fremtidig inntekt, heller ikke hos referansepersonen. Formue på referansepersonens hånd kan etter gjeldende regelverk kun medregnes i forbindelse med unntak fra tidligere inntekt, jf. forskriftenes § 10-9 (3) bokstav c, og da må det dreie seg om nettoformue på over 1 million kroner de siste to år. Forslaget vil følgelig føre til en utvidet unntaksadgang både i forhold til hvem som kan sikre fremtidig inntekt, og at fremtidig inntekt kan «sikres» ved å dokumentere formuesmidler.

De fleste søknader om familieinnvandring fremsettes fra klagerens hjemland. Å undersøke en søkers/klagers formuesforhold i hjemlandet vil kunne være meget vanskelig og tidkrevende, og det vil kunne oppstå problemstillinger knyttet til notoritets- og verifiseringsspørsmål. Selv om departementet har presisert at det må være høy grad av notoritet, vil dette like fullt være et nytt spørsmål som må vurderes, sammenliknet med gjeldende regelverk.

«Andre tilfeller»

Departementet uttaler på side 9 annet avsnitt at det også vil «kunne være aktuelt å gjøre unntak i andre tilfeller enn de nevnte.» UNE forstår dette som at det f.eks. også kan gjøres unntak dersom vilkåret i utf. § 10-10 ikke er oppfylt. Kan det under denne formuleringen gjøres unntak dersom dokumentasjons-, arts- og periodekravet ikke er oppfylt?

Et annet spørsmål er om denne passusen også åpner for å gjøre unntak der ett av de forskriftsregulerte unntakene «*nesten*» er oppfylt (jf. f.eks. §§ 10-9 tredje ledd og 10-8 fjerde ledd). Et eksempel: Referansen tjente 240 000 kroner forrige ligningsår (under 88 prosent av lønnstrinn 19 for 2013). Han studerte også dette året, men oppnådde ikke 60 studiepoeng, jf. § 10-9 tredje ledd bokstav a, og fikk derfor ikke unntak fra tidligere inntekt. Han oppnådde kun 57 studiepoeng. Referansen oppfylder i denne saken «*nesten*» unntaket fra tidligere inntekt.

Familieetableringen eller -gjenforeningen må ikke være et resultat av tvang

En vurdering av hvorvidt et ekteskap er basert på tvang eller ei, bør systematisk foretas i forbindelse med personkretsavurderingen og ikke ved en vurdering av underholdsevnen. Vi viser til at det er regulert i utl. § 51 annet ledd at det gjøres unntak fra retten til familieinnvandring dersom det er sannsynlig at ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje.

Underholdskravet består av tre kumulative vilkår. Dersom ett av disse vilkårene ikke er oppfylt, vil UNE ikke ta klagen til følge. De øvrige vilkårene for tillatelse, f.eks. vilkårene i utl. § 40 (personkretsvilkårene) og andre vilkår som identitet o.a., vurderes ikke i slike tilfeller, fordi det ikke har betydning så lenge inntektskravet uansett ikke er oppfylt. Dersom underholdskravet er oppfylt, vil UNE vurdere hvorvidt det kan være tvang inne i bildet, og i så tilfelle er det ikke grunnlag for å gi en tillatelse.

Ett av formålene med underholdskravet er nettopp å motvirke tvangsekteskap. Vi viser til det som er uttalt på s. 11 nest siste avsnitt i høringsbrevet: «Departementet mener underholdskravet også er nødvendig for å oppnå formålet om å bekjempe tvangsekteskap.» I tillegg er det forslag om å innføre 24-års aldersgrense for familieetablering, som også er et middel for å bekjempe tvangsekteskap. Vi stiller derfor spørsmål ved om det er behov for en passus om tvang i ny § 10-11 annet ledd. Vi viser også til utl. § 51 annet ledd.

Ordlyden i forslaget til ny utf. § 10-11 annet ledd tilsvarer ikke ordlyden i forslaget til ny utl. § 40 b, jf. departementets brev 26.06.2014 i den sakens anledning. Slik UNE leser bestemmelsene, kan det synes som om vurderingstemaet er ulikt mellom de ulike bestemmelsene. Den ene bestemmelsen går på en vurdering av om samlivet er frivillig, mens den andre vurderingen går på om samlivet er tvangsbasert. Slik UNE leser høringsbrevet, er innholdet i de ulike formuleringene ment å være likt. Det vil være en fordel om bestemmelsene benytter samme ordlyd for likt innhold.

Departementet uttaler på side 12 i høringsbrevet om unntak fra 24-årskravet at der det er «åpenbart at samlivet er frivillig», vil det likevel ikke være tilstrekkelig at ektefeller som har opprinnelse i en kultur med tradisjon for arrangerte ekteskap, i intervju forsikrer om at ekteskapet er frivillig. Vi bemerker at det kan være vanskelig å trekke grensen mellom arrangerte ekteskap og tvangsekteskap. Underholdssakene utgjør mer enn halvparten av alle familieinnvandringsaker, og det vil kunne bli ressurskrevende om utlendingsmyndighetene også i disse sakene må foreta slike vurderinger. For at UNE skal ha et godt vurderingsgrunnlag, vil utenriksstasjonene med forslaget til nye regler i større grad måtte foreta intervju av søkeren. Intervjuene må også være grundigere. I dag prioriteres ikke intervju i saker som sannsynligvis vil bli avslått på grunn av at inntektskravet ikke er oppfylt.

Det vil således kunne påvirke saksavviklingen dersom ovennevnte vurderingstema bringes inn i underholdssakene. Tilsvarende er det etter vårt syn lite gunstig at forslaget til ny utl. § 40 b annet ledd (om unntak fra 24-årskravet) forutsetter at man må vurdere underholdsevnen.

Man må regne med at samtlige søkere/klagere som får avslag på sin søknad om familieinnvandring pga. manglende oppfyllelse av underholdskravet vil argumentere for at de faller inn under gjeldende unntak. Da vil det være en fordel at reglene er så praktikable som mulig.

Barn

Det er uklart om begge de kumulative vilkårene i forslaget til ny § 10-11 annet ledd skal vurderes der søkeren/klageren er barn, eller om det kun er vilkåret knyttet til inntektsevne som er aktuelt å vurdere der det er barn som ønsker opphold i Norge.

3. Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er i dag flere detaljerte regler om unntak fra underholdskravet. Forslaget om å innføre ytterligere unntak med skjønnsmessige kriterier om at det er åpenbart at familieforholdet ikke er resultat av tvang, og paret åpenbart er i stand til å forsørge seg selv, vil gi et mer komplisert regelverk. Flere skjønnsmessige unntak kan gi utfordringer mht. forutberegnelighet og likebehandling, og dermed også en mer ressurskrevende saksbehandling, jf. våre kommentarer ovenfor. Vi antar at flere saker vil kunne reise vesentlige tvilsspørsmål, og dermed vil måtte bli avgjort i nemndmøte.

Avslutningsvis bemerker vi for ordens skyld at utf. § 10-11 første ledd er gjengitt feil på siste side i høringsbrevet. Det står «*særlige* sterke menneskelige hensyn» i brevet, mens det står «*særlig* sterke» i forskriften (vår uth.).

Med hilsen

Ketil Larsen
avdelingsdirektør

Øyvind Havnevik
seksjonssjef

Dette brevet er godkjent elektronisk i Utlendingsnemnda og har derfor ingen signatur.