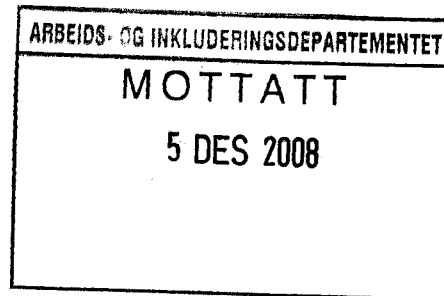




Arbeids- og inkluderingsdepartementet  
Postboks 8019 Dep  
0030 Oslo

Også sendt pr. e-post til postmottak@aid.dep



Deres ref:  
200805239/KEAB

Vår ref: #74014v1/th-th

Saksbehandler: Trude Hafslund  
th@jus.no T +47 22 03 50 61

26.11.2008

## Høringsuttalelse - Regler i ny utlendingsforskrift og endringer i gjeldende utlendingsforskrift - Krav til sikret underhold og innføring av ny interjuordning for å motvirke tvangsekteskap

### 1. Innledning

Vi viser til departementets høringsbrev av 17. oktober 2008 vedrørende ovennevnte høring.

Det er en prioritert oppgave for Advokatforeningen å drive rettspolitisk arbeid gjennom høringsuttalelser. Advokatforeningen har derfor en rekke lovutvalg inndelt etter fagområder. I våre lovutvalg sitter advokater med særskilte kunnskaper innenfor det aktuelle fagfelt og hvert lovutvalg består av advokater med ulik erfaringsbakgrunn og kompetanse innenfor fagområdet. Arbeidet i lovutvalgene er frivillig og ulønnet.

Advokatforeningen ser det som sin oppgave å være en uavhengig høringsinstans med fokus på rettssikkerhet og på kvaliteten av den foreslåtte lovgivningen.

I saker som angår advokaters rammevilkår vil imidlertid regelendringen også bli vurdert opp mot advokatbransjens interesser. Det vil i disse tilfellene bli opplyst at vi uttaler oss som en berørt bransjeorganisasjon og ikke som et uavhengig ekspertorgan. Årsaken til at vi sonderer mellom disse rollene er at vi ønsker å opprettholde og videreutvikle den troverdighet Advokatforeningen har som et uavhengig og upolitisk ekspertorgan i lovgivningsprosessen.

I den foreliggende sak uttaler Advokatforeningen seg som ekspertorgan. Saken er forelagt lovutvalget for asyl og utlendingsrett. Lovutvalget består av Bente Mostad Tjugum (leder), Kjell T. Dahl, Knut Olaf Eldhuset, Halvor Frihagen, Arild Humlen, Cecilie Schjotvet og Jonas Myhre.

Advokatforeningen avgir følgende høringsuttalelse:

Advokatforeningen er tilfreds med at det presenteres en forskrift som på flere punkter er med på øke forutberegneligheten til de som søker om familiegjennforening. Utlendingers rettsstilling familiegjennforeningsaker har manglet klare retningslinjer for utøvelsen av det forvaltningsmessige skjønnet hva angår underholdskravet. Når departementet nå legger frem et

forslag til å endre ny utlendingsforskrift som er ment å avklare de krav som skal stilles, mener Advokatforeningen at dette vil bidra til å styrke rettssikkerheten for utlendinger. Forslaget om å avklare reglene for gjennomføringen av intervjuordningen synes på samme måte å styrke rettssikkerheten for utlendinger.

Advokatforeningen har i denne høringsuttalelsen konsentrert seg om enkelte av utvalgets forslag der vi mener at forslagene til endringer av ny og gjeldende forskrift ikke tilstrekkelig grad ivaretar utlendingens rettssikkerhetsgarantier. Dette dreier seg i hovedsak om innskjerping av underholdskravet.

## **2. Forslag til endringer i kravet til underhold i ny utlendingsforskrift § 4-1, § 4-2, § 4-3 og § 4-4**

### **2.1 Generelt**

Advokatforeningen er enig i at utlendingslovens § 9 første ledd bør endres for ikke å skape tvil om bestemmelsen gir tilstrekkelig hjemmel for skjerpede bestemmelser om underholdskravet. Nåværende bestemmelse angir at som "hovedregel så må underhold være sikret."

Det er vist til at endringen vil bestå i at den vil få ny ordlyd etter mønster av bestemmelsen i ny utlendingsloven § 58 som lyder at "Det stilles krav om underhold og bolig for at oppholdstillatelse skal gis etter loven eller forskrift i medhold av loven."

Advokatforeningen anser at endringen bringer lovens ordlyd i overensstemmelse med forvaltningens saksbehandling i forhold til at kravet til underhold i praksis utgjør et vilkår for å få innvilget søknad om familiegjenforening.

Advokatforeningen etterlyser en drøftelse av om det er naturlig å anse at et skjerpet krav til inntekt vil oppfylle lovens formål med å sikre at forholdene for integrering ligger bedre til rette ved familiegjenforeningen.

Det kan dessuten stilles spørsmål ved om det er andre kvaliteter ved referansepersonen som er mer avgjørende i forhold til evne til integrering enn at personen har oppnådd et inntektsnivå på lønnstrinn 8. I den sammenheng synes det norske fokuset på krav til inntekt å samsvare dårlig med den bredere vurdering av skikkethet som ligger i EU-direktivet. Det stilles derfor også spørsmål om innskjerpingen av inntektskrav innebærer en harmonisering med EU-lands lovverk som er egnet til å møte utviklingen med økt asyltilstrømning. Advokatforeningen etterlyser en nærmere drøftelse av hvorledes innskjerping av inntektskrav vil oppfylle det angitte lovformål og vil harmonisere norsk lovgivning med EU-lands lovverk.

Når det gjelder krav til forutgående inntekt, jf forslag til forskrift § 4-2 og § 4-3, vil Advokatforeningen bemerke at det alminnelige forvaltningsrettslige utgangspunkt er at vilkår skal gjelde innenfor den perioden tillatelsen skal gis. Begrunnelsen for oppstilling av underholdskrav er i utgangspunktet at utlendingen ikke skal ligge det norske samfunnet til byrde for den perioden tillatelsen gis. Det bør derfor være likegyldig om referansen har jobbet i 1 år eller 1 måned før det søkes familiegjenforening. Utlendinger kan ha vanskelig for å få jobb, og når referansen først har fått en fast stilling, kan det søkes familiegjenforening. Det vil i praksis innebære en karenstid om det også skulle kreves at referansen har jobbet i lengre tid før det søkes familiegjenforening.

Etter Advokatforeningens syn vil et krav om forutgående inntekt innebære en utvidet tolkning av lovens ordlyd, som ikke synes å ha sin tilstrekkelige begrunnelse.

Departementet viser til at "Dokumentert forutgående inntekt vil vise om referansepersonen har tilstrekkelig inntektsevne over tid og at det ikke er tale om et fiktivt arbeidsforhold."

Når det gjelder det anførte behov om dokumentasjon på tilstrekkelig inntektsevne over tid, samsvarer ikke kravet med den nye utlendingsloven § 58. Og hva gjelder fiktive arbeidsforhold vil de ikke bli avskaffet ved å oppstille dokumentasjon på forutgående inntekt. En utlending som fremlegger opplysninger og dokumentasjon på fiktive arbeidsforhold risikerer utvisning, fordi det vil innebære å gi uriktige opplysninger. Advokatforeningen mener derfor at man allerede har tilstrekkelige virkemidler til å motvirke fiktive arbeidsforhold.

## **2.2 Forslag til forskriftsfesting av inntektskravet**

(Forslaget til forskrift § 4-1 første ledd)

Advokatforeningen er enig i at størrelsen på underholdskravet bør kunne gjenfinnes i forskrift. En forskrift er langt lettere tilgjengelig enn rundskriv fra departementet, i tillegg til at forskriften ikke gjør den enkelte kjent med at det er gitt nærmere regler om underholdskravet i rundskriv.

Advokatforeningen er enig i utgangspunktet som er lagt til grunn for at det bare er referansepersonen som må dokumentere sin inntekt og at kravet til inntekten fortrinnsvis bør være brutto lønnsinntekt.

Advokatforeningen er videre enig i at alle varige trygdeytelser skal likestilles som inntekt.

Advokatforeningen har merket seg at forslaget om å skjerpe underholdskravet til dels er ment å virke som et tiltak mot tvangsekteskap. Etter Advokatforeningens oppfatning vil et skjerpet inntektskrav slå ulikt ut for unge i etableringsfasen, og det bør vurderes å åpne for en konkret vurdering i disse tilfellene der søknaden ikke reiser problemer tilsier at ekteskapet er inngått ved tvang.

Etter Advokatforeningens oppfatning fremkommer det ingen dekkende begrunnelse som kan sannsynliggjøre at de skjerpede inntektskrav er egnet til å motvirke tvangsekteskap.

## **2.3 Forslag om unntak fra inntektskravet**

(Forslaget til forskrift § 4-2)

Advokatforeningen støtter forslaget om at det skal gjøres unntak for inntektskravet der referansepersonen har vært i arbeid eller tatt høyere utdanning i utlandet. Lovendringen anses som en praktisk viktig endring for en rekke av saker der referansepersonen har truffet utlendingen under opphold i utlandet, og som det fremstår som urimelig å avgrense mot.

## **2.4 Forslag til forskriftsfesting av at det skal gjelde et vilkår om at referansen ikke må ha mottatt sosialstønad**

(Forslaget til forskrift § 4-3)

Advokatforeningen savner en begrunnelse for at det er nødvendig å oppstille et nytt vilkår om at referansepersonen ikke har mottatt sosialstønad i året forut for at tillatelse gis.

For det første fremstår bestemmelsen som lite praktisk. Bestemmelsen synes å rette seg mot det tilfelle der referansepersoenen ikke lenger står i arbeid i deler av den tiden som søknaden gjelder. I de fleste tilfeller vil referansepersoenen kunne motta dagpenger, og det antas at det vil utgjøre et særskilt tilfelle dersom referansepersoenen søker om og mottar sosialhjelp. Advokatforeningen stiller på denne bakgrunn spørsmål ved hensiktmessigheten av å oppstille et vilkår for det som synes å ville ramme de helt spesielle tilfellene. Etter Advokatforeningens mening vil det bedre ivareta utlendingers rettssikkerhet dersom forslaget til forskrift § 4-3 endres til en skjønnsmessig bestemmelse som angir at det kan vektlegges at referansepersoenen har mottatt sosialstøtte, dersom omstendighetene rundt sosialkontorets vedtak gir en klar indikasjon på for en varig svekket fremtidig evne til å forsørge familien. For eksempel vil det fremstå som grovt urimelig at en søknad om familiegjenforening avslås der referansepersoenen er gitt en engangsyttelse i løpet av de siste 12 månedene før vedtak treffes, men som på vedtakstidspunktet er tilbake i jobb som oppfyller inntektskravene.

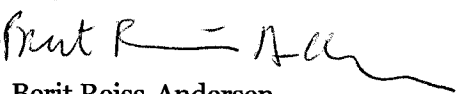
### **3. Forslag til presisering av krav til intervjuordning i forskriftens § 19 (5) og § 25, jamfør lovens § 9 a**

Advokatforeningen støtter forslaget til endringer i intervjuordningen. Endringene synes å bedre forutberegneligheten til utlendinger. Endringene kan også tenkes å ha en effekt ved å motvirke tvangsekteskap og ufrivillig svangerskap.

### **4. Avslutning**

Advokatforeningen anmoder departementet å vurdere de bemerkninger som er gitt. Selv om forslaget til endring av forskrift på flere punkter styrker utlendingers rettsstilling, synes det også å være behov for avklaring på noen punkter.

Med vennlig hilsen

  
Berit Reiss-Andersen  
leder

  
Merete Smith  
generalsekretær