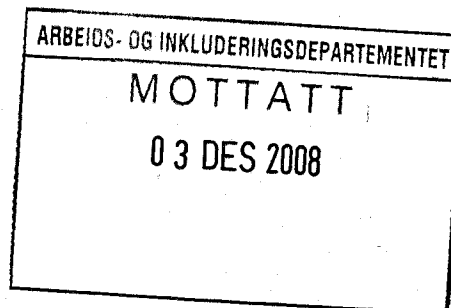


Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8019 Dep
0030 Oslo



DERES REF
200805239/KEAB

VÅR REF
08/5240-KSD

DATO
1.12. 2008

HØRING OM REGLER I NY UTLENDINGSFORSKRIFT OG ENDRINGER I GJELDENE UTLENDINGSFORSKRIFT – KRAV TIL SIKRET UNDERHOLD OG INTERVJUORDNING

Utlendingsdirektoratet viser til departementets høringsbrev av 17. oktober 2008.

Direktoratet vil gi kommentarer til endringsforslagene i gjeldende utlendingsforskrift og til ny utlendingsforskrift samlet, i samme kronologiske rekkefølge som i høringsbrevet.

Direktoratet har tidligere kommentert på deler av høringen og viser også til disse.

KOMMENTARER TIL FORSLAG OM UNDERHOLDSKRAVET

Generelle kommentarer

Forslagene vil innebære at flere vilkår må vurderes når søknader om familieinnvandringstillatelse skal behandles. I tillegg til vurdering av fremtidig inntekt, må også inntekt- og eventuell sosialstønad bakover i tid vurderes. Forslagene vil videre innebære at det oppstilles underholdskrav for flere søkergrupper enn etter gjeldende regelverk og praksis. Innstramningene kan føre til at flere søknader om familieinnvandring avslås. Avslagsvedtak er mer ressurskrevende enn innvilgelsesvedtak.

Direktoratet antar at forslagene etter all sannsynlighet gir økt arbeidsbyrde i forbindelse med behandlingen av søknader om familieinnvandring i tillegg til lengre saksbehandlingstider, særlig i forbindelse med søknader som etter gjeldende regelverk kan kategoriseres som "kurante".

Da forslaget innebærer at flere søknader avslås, vil det medføre et økt press på dispenseringshjemmelen som viser til "særlig sterke menneskelige hensyn". Vurderingen av om det foreligger særlig sterke menneskelige hensyn, vil bli mer komplisert og ressurskrevende enn etter gjeldende regelverk.

At det stilles strengere krav til underhold i familieinnvandringssaker, vil øke sannsynligheten for at søkeren reelt sett blir forsørget av referansepersonen. At en referanseperson er eller har vært avhengig av sosialhjelp, vil også kunne svekke mulighetene for en vellykket integrering av familien i Norge.

Om innstrammingsforslagene er et effektivt tiltak for bekjempelse av tvangsekteskap er etter direktoratets vurdering vanskelig å forutse, da problemstillingene er komplekse, se ellers punkt 2.3.1. annet avsnitt.

Direktoratet har tidligere erfart at muligheten for familiegjennforening kan ha en innvirkning på en asylsøkers valg av destinasjonsland. Isolert sett antar vi at forslagene kan gi signaler som kan ha tilsiktet effekt i forhold til å begrense tilstrømmingen av asylsøkere som ikke har asylgrunnlag. Forslagene vil ikke innebære noen endringer i forhold til referanser som har fått asyl i Norge, da det ikke stilles krav om underhold dersom referansepersoner har fått asyl. Når effekten skal vurderes, må det sees hen til at store asylsøkergrupper kommer fra land, der mange vil få asyl/beskyttelse i Norge. Den foreslåtte innstramningen vil først og fremst ramme personer som har norsk statsborgerskap, er nordiske borgere eller har permanent oppholdstillatelse. Det kan heller ikke utelukkes at en utilsiktet effekt vil være at noen velger å fremme søknad om asyl på selvstendig grunnlag fremfor å søke om en familieinnvandringstillatelse med ektefelle som har fått oppholdstillatelse på grunnlag av en asylsøknad.

Merknader til de enkelte punktene i høringsbrevet

2.3.1. Grunnlaget for oppfyllelse av underholdskravet

Til første avsnitt:

De foreslåtte endringene vil oppfattes som en relativt stor innstramming, da de vil berøre søkergrupper som tidligere har hatt en særstilling grunnet referansens norske eller nordiske statsborgerskap eller referanser med permanent oppholdstillatelse. Direktoratet gir derfor sin tilslutning til at nivået på inntektskravet bør reguleres i forskriften, da dette kan bli et avgjørende vilkår i mange saker.

Til annet avsnitt:

Utlendingsdirektoratet ser at forslaget om at referansepersonen selv må oppfylle underholdskravet, kan fungere som et av flere tiltak mot tvangsekteskap. Departementet legger til grunn at en referanse som er i arbeid eller er under studier vil være mer selvstendig og i bedre stand til å motstå press fra familie til å inngå ekteskap mot sin vilje. Når vi skal vurdere om tiltaket er et effektivt middel for bekjempelse av tvangsekteskap, må vi ta med at det ikke er uvanlig at familiemedlemmer jobber hos/for hverandre. I slike tilfeller er det ikke åpenbart at det å være i arbeid vil bidra til at en referanse tar selvstendig valg mot familiens ønske.

Direktoratet støtter forslaget om at søkerens inntekt kan medregnes i tilfeller hvor vedkommende befinner seg i riket og er i arbeid, forutsatt at søkeren er i riket med lovlig arbeidstillatelse. En slik ordning vil tilgodese søkere som er studenter med deltidsarbeid. Direktoratet ser imidlertid at en slik bestemmelse kan åpne for omgåelser, for eksempel ved at det konstrueres proforma arbeidsforhold.

Til tredje avsnitt:

Vurdering av bruttoinntekter viderefører dagens praksis og vil være den letteste måten å håndtere inntektsopplysninger på. Det antas også at det vil være enklere å vurdere underholdskravet når kun permanente trygdeytelser skal legges til grunn. Direktoratet mener også det er rimelig at sykepengen for kortere perioder medregnes.

Det kan imidlertid oppleves som urimelig at overgangsstønader ikke medregnes i vurderingen av forutgående inntekt. Slike overgangsstønader utbetales i en viss periode, hvis man for eksempel blir rammet av en alvorlig sykdom eller ulykke. Stønadene gis ofte i påvente av at mottakeren kan tilbakeføres til arbeidslivet eller før uføretrygd tilkjennes. Særlig kan det bli oppfattet som en urimelig at introduksjonsstønad for nyankomne skal medregnes, mens andre stønader med tilsvarende formål ikke medregnes.

Departementet har ikke foreslått å forskriftsregulere hvorvidt ytelser i tilknytning til fødselspermisjon (fødselspenger) skal medregnes i beregningen av underholdskravet. Etter gjeldende praksis dispenserer det fra underholdskravet dersom en kvinne ikke har hatt tilstrekkelig inntekt til å oppfylle underholdskravet som følge av fødselspermisjon, men vil oppfylle kravet etter endt permisjon jf. UDIs rundskriv RS 2008-028, pkt. IV, siste avsnitt. Direktoratet mener at tilsvarende unntak bør fremgå klart i forskriften. Unntaket bør gjelde for kvinner og menn som har hatt eller er i fødselspermisjon. Dette spørsmålet vil være aktuelt både i vurdering av forutgående inntektskrav og krav til underhold for den aktuelle søknadsperioden.

Til fjerde avsnitt:

Direktoratet støtter forslaget om at private pensjonsordninger og faste livsforsikringsordninger skal medregnes når underholdskravet skal beregnes.

Direktoratet har ingen innvendinger mot en videreføring om at ytelser etter sosialtjenesteloven ikke skal medregnes.

Til femte avsnitt:

Direktoratet støtter forslaget om at introduksjonsstønad fortsatt skal medregnes når underholdskravet skal beregnes. Vi vil likevel peke på at det kan fremstå som urimelig at andre typer kvalifiseringsstønader med samme formål ikke kan medregnes.

Til sjette avsnitt:

Direktoratet støtter forslaget om at utdanningslån og stipend fortsatt skal medregnes når underholdskravet skal beregnes.

Til sjuende avsnitt:

Direktoratet støtter forslaget om underholdskravet fortsatt skal kunne oppfylles ved kombinasjonen av forskjellige inntektskilder.

Til åttende avsnitt:

Forslagene innebærer at formue og oppsparte midler ikke skal kunne legges til grunn som underhold. Hensynet til at underholdskravet skal være reelt og hensynet til å motvirke tvangsekteskap taler for dette. Forslaget vil lette vurderingene i saker der vi i dag er tvil om hvem som er reell eier av egne midler.

Dersom forslaget iverksettes, vil en formuende person bosatt i Norge ikke kunne få familiegjengenforening, med mindre han/hun påtar seg regulært lønnsarbeid. Dersom underholdsevnen er svært god, vil det være lite treffende å avslå en søknad om familieinnvandring med begrunnelse at underholdskravet ikke er oppfylt.

Noen referansegrupper vil ha oppsparte midler, for eksempel i fond o.lign., i stedet for pensjon eller livsforsikringssystem. Det kan oppleves som urimelig og tilfeldig at visse former for sparing/pensjonssikring kan danne grunnlag for beregning av underholdskrav, mens andre ikke gjør det, når underholdsevnen reelt sett er lik for alle tilfeller.

Spørsmålet blir om de ovennevnte gruppene (referanser med formue og med oppsparte midler i fond o.lign.) likevel kan få innvilget søknad om familieinnvandringstillatelse grunnet "særlig sterke menneskelige hensyn", da underholdsevnen er reell og ingen av de nevnte hensynene bak innstramningen i underholdskravet gjør seg gjeldende.

Direktoratet gjør oppmerksom på at tredjemannsgarantier som hovedregel ikke anses som underhold i familieinnvandringssaker etter dagens praksis, jf. UDIs rundskriv RS 2008-028, pkt. II. Direktoratet har imidlertid godkjent tredjemannsgarantier som underhold for stebarn (særkullsbarnet til søker av ektefelletillatelse) og fra svigersønner/svigerdøtre til foreldre.

Det kan oppfattes som urimelig at stefars/stemors og svigersønns/svigerdatters inntekt ikke kan bidra til å oppfylle underholdskravet, når de er en del av samme husstand som referansepersonen det søkes gjenforening med. For barn som søker alene og er uten omsorgspersoner i hjemlandet, vil det i henhold til forslaget ofte være grunn til å gjøre unntak fra underholdskravet grunnet særlige sterke menneskelige hensyn.

Direktoratet mener det kan være hensiktsmessig at forskriften tillater tredjemannsgarantier for søkere som vurderes etter utlendingsforskriften § 24 fjerde ledd (foreldrebesøk av 9 måneders varighet). Denne type saker berøres ikke av formålene med innstrammingene, da det dreier seg om midlertidige tillater som ikke danner grunnlag for noen permanent oppholdstillatelse.

2.3.2. Unntak fra kravet om fremtidig inntekt

2.3.2.1. Referansepersonen har asyl, kollektiv beskyttelse eller er overføringsflyktning

Til første avsnitt:

Direktoratet støtter forslaget om at det fortsatt ikke skal gjelde underholdskrav ved søknad om familiegjengenforening fra ektefelle, samboer og barn av utlending som har flyktningstatus, jf. forslaget § 25 fjerde ledd bokstav a. I høringsbrevet står det at unntaket skal gjelde for søkere som er ektefeller, samboere eller barn. Den foreslåtte forskriftsteksten nevner ikke samboere i §§ 4-1 tredje ledd bokstav a og b og § 25 fjerde ledd bokstav c.

Direktoratet stiller spørsmål om også referanser med permanent oppholdstillatelse på bakgrunn av en tillatelse etter utlendingsforskriften § 21 første ledd bør omfattes av unntaket. Direktoratet mener det ikke finnes noen grunner som taler mot unntak for den søkergruppen.

Til annet avsnitt:

Direktoratet støtter forslagene til at det som hovedregel ikke skal stilles krav om underhold for familiemedlem av utlending som har kollektiv beskyttelse.

Til tredje avsnitt:

Direktoratet støtter forslagene til at de nevnte gruppene "kvoteflyktninger" skal likestilles i forhold til underholdskravet.

Til fjerde avsnitt

Det er foreslått at det skal knyttes vilkår til at søknad fra familiemedlemmer til referanser med asyl og kollektiv beskyttelse skal fremmes innen ett år etter at referansen har fått status, for at unntaket fra underholdskravet skal gjøre seg gjeldende. Direktoratet støtter forslaget om at det åpnes for unntak fra "ett-års-kravet", der søkeren er forhindret fra å fremme søknad. Direktoratet vil imidlertid bemerke at det kan bli komplisert å praktisere en slik bestemmelse, da referansepersonene i de aktuelle sakene ofte vil komme fra land hvor det er vanskelig å få oversikt over hvor familiemedlemmene befinner seg. Det kan bli resurskrevende eller umulig for direktoratet å etterprøve om noen faktisk har vært forhindret fra å fremme en søknad. I mange tilfeller må vi legge til grunn opplysninger om at familiemedlemmer har kommet bort fra hverandre. God forvaltningsskikk tilsier at de aktuelle referansegruppene må få klar og tydelig beskjed om dette vilkåret når de får oppholdstillatelse i Norge.

2.3.2.2. Referansepersonen er norsk borger, nordisk borger eller utlending med bosettingstillatelse

Til første avsnitt:

Den foreslåtte innstrammingen får konsekvenser for grupper som etter det gjeldende regelverket har hatt en særstilling grunnet tilknytning til riket. I det eksisterende regelverket er referansens tilknytning til riket avgjørende for hvilke krav som er satt til forsørgelse og mulighet for dispensasjon fra dette. Personers tilknytning til riket er også ellers et vurderingstema i flere bestemmelser i gjeldende regelverk og i regelverket som kommer. Etter gjeldende regelverk vil tilknytning til riket for eksempel være et sentralt momenter i utlendingsforskriften § 24 annet ledd, jf. § 21 første ledd.

Når søknader skal vurderes etter §§ 4-4 og 25 c (unntaksbestemmelsene), har vi få holdepunkter når det gjelder tilknytningsmoment. De aktuelle forslagene gir ingen anvisning på hvordan tilknytningsmomentet skal vektlegges i vurderingen av om det skal dispenseres fra underholdskravet. Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) om utlendingsloven sier: "Prinsippet om forsørgelse bør gjelde likt uavhengig av referansepersonens alder, oppholdsstatus og statsborgerskap" (punkt 4.5.4 side 65, 2. avsnitt). Proposisjonen sier ellers lite om unntakshjemmelen når det gjelder tilknytning til riket.

Lang og fast forvaltningspraksis og rettspraksis viser at tilknytning til riket i form av norsk borgerskap og botid tradisjonelt er et viktig moment i "sterke menneskelighetsyn-vurderinger". Når det gjelder spørsmålet om i hvilken grad den norske stat har anledning til å stille vilkår for familieegjenforening med norske borgere, uttaler lovavdelingen (5.7.2004) følgende: "...må det foretas en helhetsvurdering for å se om man har kommet fram til en rimelig balanse mellom samfunnets behov for å kontrollere innvandring og den enkeltes behov for å kunne utøve familieliv i riket. I denne vurderingen er den herboendes tilknytning til riket et sentralt moment. Statsborgerskap vil normalt gi uttrykk for sterk tilknytning. En absolutt plikt til å la en statsborger

forenes med sin nærmeste familie i den stat vedkommende er statsborger av, kan imidlertid ikke foreligge”.

Direktoratet tar til etterretning at forslagene vil innebære et brudd med den ”tilknytningslogikken” som gjelder for dagens regelverk og som også er videreført i øvrige forslag til nytt regelverk. Forslagene kan tolkes som at tilknytning til riket ikke lenger skal være et så sterkt moment som etter gjeldende rett, da underholdskrav skal gjelde uavhengig av om referansepersonen har permanent oppholdstillatelse eller er norsk eller nordisk borger. De nye forslagene kan oppfattes som at ”lista” for når tilknytning skal bli utslagsgivende må legges høyere. Vurderingen må i større grad relatere seg til søkerens tilknytning, da underholdskravet også skal gjelde der referansen er norske borgere/nordiske borgere/personer med permanent tillatelse.

2.3.2.3. Referansepersonen er barn

Til første avsnitt:

Departementer foreslår å innføre et generelt unntak i tilfellene hvor referansen er barn. Det oppleves som rimelig og langt på vei i tråd med gjeldende praksis i forskriftens § 23 1. ledd bokstav g, h, i og j.

Utvidelsen av ordningen som også er tenkt å omfatte samvær med barn i utlandet kan imidlertid by på kontrolltekniske utfordringer.

Direktoratet ser at forslagene legger opp til at norske barn, hvis foreldre ikke bor sammen, har anledning til å få begge sine foreldre i Norge uten at det oppstilles et underholdskrav. Tilsvarende rett gjelder ikke for norske barn som har foreldre som er gift/samboende og som ønsker å bo sammen med begge foreldrene i Norge. Direktoratet vil påpeke at denne forskjellsbehandlingen av norske barn kan fremstå som urimelig, med mindre det er tenkt at man i disse tilfellene kan la barnet være hovedperson/referansepersonen i Norge i stedet for ektefellen/samboeren. Gjeldende regelverk åpner ikke for at barn med gifte foreldre kan være referanseperson, jf. utlendingsforskriften § 23 første ledd bokstav i og j. Den nye utlendingsloven omhandler ikke tilfeller der foreldrene er gift. Direktoratet vil også peke at de foreslåtte endringene vil innebære en risiko for økende antall ”proforma-skilsmisse/proforma-samlivsbrudd-tilfeller”.

Når underholdskravet ikke er oppfylt i de aktuelle sakene som omhandler barn av gifte foreldre, vil direktoratet etter all sannsynlighet oppleve et økt press på dispenseringshjemlene (§ 4-4 og § 25 c). Direktoratet må da legge til grunn at foreldre/barn-relasjonen i seg selv ikke er tilstrekkelig for å dispensere fra underholdskravet, selv om barnets beste kan tilsi dette.

Dispenseringshjemmelen skal være en sikkerhetsventil. En liberal dispensasjonspraksis i søknader som involverer barn-foreldrerelasjonen, vil undergrave den ønskede innstrammingen. For at det kan dispenseres fra underholdskravet, må saken fremstå som spesiell og det må foreligge forhold som med tyngde taler for at det unntas fra underholdskravet. At det skal føres en restriktiv dispenseringspraksis i saker der barn berøres, antas å få liten aksept. Direktoratet legger til grunn at vi vil få mye kritikk når vi avslår søknader som angår barn, som etter gjeldende regelverk ville blitt innvilget. Vi antar at vi må bruke en del ressurser på å kommunisere til våre brukere hva som er praksis.

Gjeldende regler om dispensering og fritak fra underholdskrav er knyttet til referanser med norsk statsborgerskap, nordisk statsborgerskap og referanser med permanent oppholdstillatelse. Disse bestemmelsene er forankret i referansepersonens tilknytning til Norge. Dersom

tilknytningsmomentet ikke lenger skal være like sentralt når det gjelder spørsmålet om å dispensere fra underholdskravet, kan det være hensiktsmessig at dette fremgår klart av regelverket.

Til tredje avsnitt:

Direktoratet støtter forslaget om at enslige mindreårige asylsøkere som har fått oppholdstillatelse grunnet sterke menneskelige hensyn ikke gis rett til familiegjenforening med foreldre, da gjenforening forutsettes å kunne skje i opprinnelseslandet/foreldrenes oppholdsland.

2.3.2.4. Søker er barn

Til annet avsnitt:

Direktoratet tar til etterretning at de nevnte unntaksbestemmelsene fjernes.

Til tredje avsnitt:

Praksis i dag er slik at det oftest dispenseres fra underholdskravet når det fremstår som sannsynlig at barn er alene i hjemlandet uten omsorgspersoner, jf. bestemmelsen om særlig sterke menneskelige hensyn. Høringsbrevet gir uttrykk for at denne praksisen skal videreføres. For å unngå at bestemte kategorier søkergrupper vil falle inn under unntaksbestemmelsen "særlig sterke menneskelige hensyn", vil det være hensiktsmessig at det utarbeides en egen unntaksbestemmelse for barn som søker alene og er uten omsorgspersoner.

I noen tilfeller har vi sett at omsorgspersoner forlater barn (for eksempel ved norsk ambassade), for å øke sannsynligheten for at barnet skal få oppholdstillatelse til tross for at underholdskravet ikke er oppfylt. Når dagens praksis skal videreføres, vil det være sannsynlig at stadig flere referanser vil hevde at barn er igjen alene i hjemlandet uten omsorgspersoner, og at flere barn faktisk blir forlatt for å øke sjansen for familiegjenforening i Norge. For søkergrupper fra enkelte krigsrammede land uten sentrale myndigheter og infrastruktur, vil det være svært vanskelig og resurskrevende å vurdere om et barn faktisk befinner seg i hjemlandet uten omsorgspersoner.

2.3.2.5 Referansepersonen er mottaker av varige trygdeytelser

Til første avsnitt:

Forslaget innebærer en liberalisering i forhold til dagens praksis. Varige trygdeytelse er i dag ikke nødvendigvis tilstrekkelig til at det dispenseres fra underholdskravet.

Forslaget vil lette saksbehandlingen, da vi slipper å ta stilling til om den aktuelle trygdeytelsen skal være det avgjørende momentet i en helhetsvurdering av om det foreligger særlig sterke menneskelige hensyn. Slike vurderinger er resurskrevende.

2.3.2.6. Referansepersonen er under utdanning

Til første avsnitt:

Direktoratet mener det bør fremgå klart av forskriftsteksten i § 4-1 tredje ledd bokstav e og § 25 tredje ledd bokstav e, at unntaket kun skal gjelde dersom begge partene er over 23 år, slik høringsbrevet presiserer. 23-årskravet i denne bestemmelsen er begrunnet av hensyn til å motvirke tvangsekteskap. Når det gjelder intervjuordningen (§25 d og § 9-1), er det oppstilt unntak fra obligatorisk intervju dersom referansepersonen har fylt 25 år, da det antas at personer under denne aldersgrensen er særlig utsatt for tvang ved ekteskapsinngåelse. Det kan oppfattes som inkonsekvent at regelverket opererer med to forskjellige aldersgrenser, når begge bestemmelsene er ment å være tiltak mot tvangsekteskap.

Direktoratet mener videre at det er hensiktsmessig å forskriftsregulere om den aktuelle gruppen også skal være fritatt fra kravet om forutgående inntekt året i forkant.

Direktoratet antar at det kan bli problematisk å få dokumentert inntekten for den aktuelle perioden.

Til annet avsnitt:

Direktoratet mener at den foreslåtte unntaksbestemmelsen kan være vanskelig å praktisere, da det ikke er presisert hva som menes med en "fagskoleutdanning" eller "yrkesrettet utdanning".

Direktoratet ser at det kan bli ressurskrevende å innhente dokumentasjon som viser at vilkårene er oppfylt. Det vil være hensiktsmessig at kriteriene standardiseres uten at det vil være behov for noen nærmere individuell vurdering, dersom referansen har opptjent tilstrekkelige studiepoeng på godkjente skoler. Direktoratet vil også bemerke at det vil være ressurskrevende å lage retningslinjer for fagskoleutdanning og enkelte typer kortere yrkesrettede utdanninger.

2.3.2.7. Særlig sterke menneskelige hensyn

Til annet avsnitt:

Direktoratet støtter en videreføring av en bestemmelse om unntak fra inntektskravet på grunn av "særlig sterke menneskelige hensyn". De foreslåtte endringene vil etter all sannsynlighet føre til et økt press på denne hjemmelen. Søkere, referanser og andre vil oppleve at flere saker får urimelig utfall, da de foreslåtte bestemmelsene innebærer at flere etablerte familier vil bli avskåret fra å bosette seg i Norge.

Forslagene innebærer at det ikke stilles underholdskrav for familiegjennforening med norsk barn som hovedperson. Tilsvarende rett skal ikke gjelde for barn som har foreldre som er gift/samboende og som ønsker å bo sammen med begge foreldrene i Norge, med mindre det åpnes opp for at barn kan være hovedperson i ektefelle/samboer saker.

Direktoratet vil videre bemerke at vurderingen om det foreligger "særlig sterke menneskelige hensyn" jf ny utlendingsforskrift § 33 jf. § 25c, i saker der underholdskravet ikke er oppfylt ved fornyelse, kan være særlig vanskelige og ressurskrevende. Direktoratet savner noen retningslinjer for en slik vurdering.

2.3.3. Kravet om at det ikke er gitt økonomisk stønad eller kvalifiseringsstønad

Direktoratet er enig i at krav om at det ikke er gitt sosialstønad siste år forut for søknaden vil kunne være effektivt i forhold til å vurdere stabilt og reelt forsørgeransvar. Forslagene vil innebære at søknader fra de berørte søkergruppene vil bli lettere å behandle, forutsatt at vi får elektronisk tilgang til opplysningene som er relevante.

2.3.4. Krav om dokumentert forutgående inntekt

2.3.4.1 Utgangspunkter

Til første avsnitt:

Direktoratet ser at kravet om dokumentert forutgående inntekt kan være det viktigste tiltaket for å sikre at underholdskravet er reelt.

Til annet avsnitt:

Innhenting av utskrift fra likning bør skje på en måte som legger minst mulig beslag på saksbehandlingstid. Det er en risiko for at søknader kan bli liggende ubehandlet i påvente av at likningsattest utstedes. Dette vil særlig gjelde i de tilfellene der referansen tidligere ikke har hatt likningsattest. Så lenge utlendingsmyndighetene ikke har tilgang til likningsopplysninger elektronisk, risikerer vi at sakene bli liggende fordi nødvendig dokumentasjon erfaringsmessig ofte ikke kommer inn samtidig med at søknaden fremmes.

Til tredje avsnitt:

Vilkåret om at utlendingen har beholdt inntekt på tilstrekkelig nivå i perioden etter likningsåret, kan kreve et kontrollsystem som forsinker saksbehandlingen relativt mye.

2.3.4.2 Unntak fra kravet om forutgående inntekt

Til første avsnitt:

Departementet uttaler at krav om forutgående inntekt skal stimulere unge til økonomisk uavhengighet av familien. Når dette formålet skal vurderes, må det tas høyde for at det er vanlig i flere innvandremiljøer at unge mennesker jobber sammen med sin nære familie. Det kan derfor stilles spørsmål til hvor effektivt dette tiltaket er i forhold til bekjempelse av tvangsekteskap. Direktoratet mener at andre tiltak, som for eksempel intervjuordningen, vil være mer effektivt.

Til annet avsnitt:

Direktoratet er enig i at et generelt unntak for personer som har oppholdt seg i utlandet, vil kunne bidra til at den ønskede effekten uteblir. På den annen side vil de foreslåtte bestemmelsene ramme store søkergrupper som ikke har noen tilknytning til kulturer hvor tvangsekteskap praktiseres.

Til tredje avsnitt:

Direktoratet støtter at det er lagt opp til unntak fra krav om forutgående inntekt.

Direktoratet bemerker at alternativ a) ikke fremstår som et unntak, men som en annen måte å dokumentere underholdsevne på.

Direktoratet mener det kan fremstå som urimelig å kreve at referansepersoner som har oppholdt seg i utlandet og har etablert seg der, må ha tjent tilsvarende lønnstrinn 8 i Norge for å få familien sin til Norge. Selv om referansepersonen har en "god jobb" i utlandet, kan lønnsnivået likevel være lavere enn det fastsatte lønnstrinnet. Lønn under lønnstrinn 8 kan likevel innebære en god levestandard i mange land. Det kan også tenkes tilfeller der referansen har jobbet i utlandet for relativt lav lønn, men med tilgang til bolig og andre goder gjennom arbeidsgiveren. Dette vil for eksempel kunne gjelde personer som jobber for en idealistisk organisasjon i utlandet.

Direktoratet vil også bemerke at kvinners tilgang til arbeid ikke er likestilt menns i mange land. Kvinners lønnsnivå er også generelt sett lavere enn menns. Det er heller ikke mange land som har tilsvarende fødselspermisjonsordninger, barnehagesystemer eller andre omsorgssystemer som i Norge. Dette vil i praksis innebære at det ikke er mulig/vanlig i en familie at både mor og far arbeider utenfor hjemmet. Kvinnelige referanser som har oppholdt seg i utlandet forut for søknaden fra ektefelle/barn, vil derfor i realiteten vanskeligere kunne oppfylle underholds kravet enn mannlige referanser.

Direktoratet vil videre bemerke at det også vil knytte seg kontrolltekniske utfordringer til å vurdere inntekt i utlandet. Direktoratet vil anta at det i en del saker vil bli vanskelig å vurdere om kravet er oppfylt og om inntektene har vært reelle.

Til tredje avsnitt:

Direktoratet stiller spørsmål om unntak nr. b) innebærer strengere krav til de som studerer ute enn til de som studerer i Norge. Direktoratet mener det kan fremstå som uklart om de som studerer hjemme også må dokumentere forutgående inntekt.

Til fjerde avsnitt:

Direktoratet vil bemerke at det kan bli ressurskrevende å vurdere relevant dokumentasjon i de aktuelle sakene.

Til femte avsnitt:

Direktoratet støtter forslaget.

Til sjette avsnitt:

Direktoratet støtter unntaksbestemmelsen. Direktoratets vurdering i slike saker blir mer komplisert og ressurskrevende enn etter gjeldende rett. Det nye regelverket legger opp til at flere forhold må tas i betraktning når det skal avgjøres om det foreligger særlig sterke menneskelige hensyn. Direktoratet antar at det skal enda mer til for å kunne unnta fra inntektskravet som rettere seg framover i tid, enn det forutgående inntektskravet og fra sosialhjelpsvilkåret. Når vurderingene blir såpass kompliserte, vil det være vanskelig å sikre ensartet praksis, og det vil være vanskelig for søkerne å forutberegne sin mulighet for å få en familieinnvandringstillatelse.

Til sjuende avsnitt:

Direktoratet støtter forslaget om unntak for faglærte. Direktoratet mener det vil være hensiktsmessig om forskriften sier noe mer presist om hva som menes med "arbeidsinnvandrere".

2. 4 Administrative og økonomiske konsekvenser til forslagene om underholdskrav

Når det gjelder de økonomiske og administrative konsekvenser, viser vi til direktoratets brev av 16. mai 2008 og 30. mai 2008 (deres ref: 200701406 KEAB), "Ny utlendingsforskrift – vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser". Som disse brevene viser, antar vi at de foreslåtte innstramningene kan føre til at antall søknader om familieinnvandring vil gå ned. Det er påregnelig at personer som ikke oppfyller underholdskravet vil vente med å søke familieinnvandringstillatelse inntil kravet kan innfris. Det forutsetter imidlertid at regelverket er godt kjent, forstått og langt på vei akseptert av søkere og referansepersoner. Så lenge det er mulig at det dispenserer fra underholdskravet grunnet særlig sterke menneskelige hensyn, kan det tenkes at mange vil føle seg kvalifisert til en tillatelse uansett, og vil fremme søknad selv om underholdskravet ikke er oppfylt.

Direktoratet påpeker at kompleksiteten i familieinnvandringssaker vil øke fordi det må tas stilling til flere vilkår og at det stilles underholdskrav i saker der vi tidligere har dispensert fra underholdskravet.

Det vil særlig være vilkårene i forslagenes § 25b og § 4-3 som innebærer en risiko for økt ressursbruk og økt saksbehandlingstid i et stort antall saker, da vi risikerer at sakene vil måtte

ligge ubehandlet i påvente av svar fra NAV. Dette vil særlig gjøre seg gjeldende for de søknader som internt i direktoratet blir klassifisert som "kurante". Det er videre en stor risiko for at bestemmelsen vil skape en "flaskehals" i systemet dersom utlendingsmyndighetene ikke umiddelbar får tilbakemelding fra NAV, i de sakene der det er bedt om uttalelse. Årsaken til at saksbehandlingstiden antas å øke er at direktoratet ikke lenger vil kunne fatte vedtak umiddelbart etter at saken mottas, slik det gjøres i dag.

De foreslåtte innstramningene vil etter all sannsynlighet medføre at flere søknader avslås. Det er mer ressurskrevende å fatte avslagsvedtak enn innvilgelsesvedtak. De fleste avslagsvedtak i familieinnvandringssaker blir påklaget. Klagesaker er generelt sett ressurskrevende, og vil bli ytterligere ressurskrevende når flere forhold skal vurderes.

KOMMENTARER TIL FORSLAG OM INTERVJUORDNING

Generelle kommentarer

Direktoratet oppfatter den foreslåtte intervjuordningen som et målrettet og relevant tiltak mot tvangsekteskap. Vi mener likevel at kravet til intervju ikke bør praktiseres i større utstrekning enn formålet tilsier. Søkergrupper som ikke tilhører en kultur der tvangsekteskap praktiseres og som ikke omfattes av de foreslåtte unntaksbestemmelsene, vil sannsynligvis oppleve obligatorisk intervjuordning som urimelig og uforholdsmessig. Vi ser risikoen for et økt press på den generelle unntaksbestemmelsen som viser til særlige grunner, jf. § 25d siste ledd og § 9-1 siste ledd. Når saker skal vurderes etter en slik generell unntaksbestemmelse, vil spørsmålet om partene risikerer tvangsekteskap være et sentralt moment i den konkrete helhetsvurderingen. Direktoratet mener det er behov for en særskilt unntaksbestemmelse i § 25d første ledd og § 9-1 første ledd, for tilfeller der det er åpenbart at tvangsekteskap ikke er en relevant problemstilling.

Merknader til de enkelte punktene i høringsbrevet

3. Intervjuordninger

3.1. Bakgrunn

Til første – femte avsnitt:

Direktoratet er enig i at intervjubestemmelsen kan gi referansen en reell mulighet til å oppsøke hjelp i Norge, dersom ekteskapet er inngått ufrivillig i utlandet. Direktoratet bemerker at det også etter gjeldende praksis foretas intervjuer i mange saker, og antakelig i de fleste saker hvor tvangsekteskap vil kunne gjøre seg gjeldende. Direktoratet er enig i at signaleffekten kan ha betydning og virke avskrekkende på foresatte som vurderer å benytte seg av ulike former for tvang. Direktoratet mener det er viktig at det finnes en arena hvor myndighetene kan møte alle potensielle ofre, uten foresatte, og gi informasjon om deres rettigheter og muligheter for hjelp ved behov. Direktoratet er også enig i at verdien av tiltaket ikke bør måles i antall som varsler om at de er utsatt for tvang i selve intervjuet.

Direktoratet understreker at det fortsatt vil være behov for å foreta intervju av andre grupper og av andre årsaker enn fare for tvangsekteskap. Direktoratet mener det kan være hensiktsmessig at dette synliggjøres i forskriften, slik at tiltaket ikke oppfattes som en begrensning av

utlendingsmyndighetenes behov for å innhente relevant informasjon gjennom intervju i alle faser av saksbehandlingen.

Til sjette avsnitt:

I forbindelse med arrangerte ekteskap er det ikke uvanlig at partene møtes for første gang i nær tilknytning til at ekteskap skal inngås. Det kan ikke utelukkes at referansen først forstår at valget ikke er reelt når han/hun står overfor selve ekteskapsinngåelsen. I slike tilfeller vil kun et etterfølgende intervju kunne avdekke om selve ekteskapsinngåelsen ble gjennomført ved tvang. Direktoratet leser forskriftsteksten slik at et forutgående intervju ikke utelukker at referansen kan bli bedt om å opplyse saken ytterligere gjennom intervju i etterkant dersom direktoratet vurderer dette som nødvendig.

Til sjuende avsnitt:

Direktoratet ser at krav om intervju skal gjelde for samboer- og ekteskapsforhold med unntak av familiemedlemmer omfattet av EØS og EFTA-konvensjonen. Vi bemerker at problemstillinger knyttet til tvang også vil kunne gjøre seg gjeldende ved søknad om tillatelse til å inngå ekteskap i riket ("forlovedetillatelse"). Vi viser til vår deluttalelse til NOU 2004:20 Ny utlendingslov av 4. 4. 2005, hvor vi foreslo å innføre en ordning hvor referansepersoner uttrykkelig må gi samtykke til innreise for søker av "forlovedetillatelse". Selv om vi ofte ber om referanseintervju i de aktuelle sakene, ser vi at forslagene kan innebære en risiko for at noen vil fremme søknad om "forlovedetillatelse" for å unngå spørsmål om tvangsekteskap i obligatorisk intervju. Det bør derfor vurderes om krav til obligatorisk intervju av referansen også skal gjelde for "forlovedesaker".

3.2 Forslag til unntak fra intervjuordning

Til første - sjette avsnitt:

Direktoratet er enig i at kravet til intervju ikke bør praktiseres i større utstrekning enn formålet tilsier. Avgrensingen til den oppgitte aldergruppen synes hensiktsmessig. I tillegg til å gjøre seg gjeldende i bestemte aldergrupper, er tvangsekteskap noe som forekommer særskilt i spesifikke land og regioner. Direktoratet viser til våre generelle merknader ovenfor om behov for en særskilt unntaksbestemmelse i § 25d første ledd og § 9-1 første ledd, for tilfeller der det er åpenbart at tvangsekteskap ikke er en relevant problemstilling.

Til sjuende - niende avsnitt:

Direktoratet støtter unntaket for referansepersoner som er arbeidsinnvandrere og at ordningen skal gjelde for referansepersoner som er studenter. Direktoratet mener videre det er hensiktsmessig å kreve intervju også i tilfeller hvor partene har barn og har bodd sammen i en viss tid. Gitt aldersbegrensningen på 25 år vil dette gjelde personer som har etablert seg relativt tidlig, og som derfor i større grad enn andre antas å være i risikogruppen. Kravet skal ikke gjelde for personer over 25 år, og i denne gruppen vil det være en mulighet for at noen holdes tilbake i et annet land i påvente av denne alderen. Det er imidlertid mulig å avklare at et ekteskap/samboerskap ikke er etablert ved tvang ved alltid å intervju i saker hvor referansene har etablert seg i ung alder i utlandet og oppholdt seg der i en lengre periode, uavhengig av alder eller felles barn. Direktoratet viser til at det i mange tilfeller vil gjennomføres intervjuer i tilknytning til opplysning av saker uansett. Tvangsekteskap kan også være et aktuelt tema i intervjuer hvor referansene er over 25 år.

Til tiende avsnitt:

Direktoratet viser til unntaket for referansepersoner når samlivsforholdet er etablert i Norge og partene senere gifter seg i søkerens hjemland. Direktoratet ser hensikten med å unnta fra kravet i disse tilfellene da det er vanskelig å tenke seg at tvangsekteskap skulle være en aktuell problemstilling her. I høringsbrevet fremgår det at unntaket vil få liten praktisk betydning. Dersom hensikten med bestemmelsen er å unnta fra kravet om intervju i tilsvarende saker, kan det oppstilles et unntak for saker hvor det er åpenbart at tvangsekteskap ikke er en aktuell problemstilling. Et slikt unntak vil kunne forhindre at tiltaket oppleves som uforholdsmessig. Det vil også være svært hensiktsmessig i forhold til bruk av ressurser i utlendingsforvaltningen.

Direktoratet bemerker for øvrig at høringssteksten i tilknytning til § 25 d bokstav d)/ § 9-1, bokstav e), viser til forhold etablert mellom norsk borger og utlending, mens den foreslåtte forskriftsteksten til det aktuelle punktet viser til at partene har hatt oppholds- eller arbeidstillatelse.

Til ellefte avsnitt:

Dersom kravet til intervju innføres for alle i den aktuelle aldersgruppen, og land/region ikke skal ha betydning for om intervju kreves, vil intervju foretas i større utstrekning enn i dag. Dette vil kunne føre til økt press på den generelle unntaksbestemmelsen. Når formålet med intervjuet er å avdekke tvangsekteskap, vil nødvendigheten av intervjuet i saker hvor partene kommer fra land/regioner hvor dette ikke forekommer, være vanskelig å begrunne. Når saker skal vurderes etter den generelle unntaksbestemmelse, vil spørsmålet om partene risikerer tvangsekteskap være et sentralt og tungtveiende moment i den konkrete helhetsvurderingen.

Til tolvte avsnitt:

Direktoratet mener det er hensiktsmessig å åpne for unntak for ekstraordinære situasjoner uavhengig av om intervjuordningen skal omfatte alle i den omtalte aldersgruppen eller ikke.

3.3 Om intervjuordningen etter § 8 annet ledd etter gjeldende lov

Direktoratet er enig i at intervjuordningen også bør gjelde for ektefeller og samboere som vurderes etter utlendingsloven § 8 annet ledd.

3.4 Om gjennomføring av intervjuordning mv.

Til annet avsnitt:

Direktoratet er enige i at opplæring, gode rutiner og beredskap for å kunne hjelpe de som gir til kjenne at de er utsatt for tvang vil være avgjørende for om intervjuordningen skal fungere som et tiltak mot tvangsekteskap.

3.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Til første avsnitt:

Forslaget innebærer at det normalt ikke skal tas ekstra intervju i tilknytning til saker hvor referansen er intervjuet på forhånd. Direktoratet mener at forskriften bør åpne for tilleggsintervju der det er behov.

I mange saker benytter direktoratet referanseintervjuet til å innhente manglende dokumentasjon og til å avklare eventuelle spørsmål knyttet til søknaden. Underholdskravet dokumenteres også i tilknytning til referanseintervjuet. Dersom intervjuet skal tas før referansen reiser ut vil

opplysningene om forutgående underholdskrav, mottak av sosialhjelp og faktisk underholdskrav være mindre oppdatert enn dersom dette innhentes i referanseintervju etter at søknad om opphold har kommet inn til direktoratet. Det antas at det vil medføre ekstraarbeid for direktoratet dersom mange velger å la seg intervju i forkant.

Vi bemerker videre at når intervjuet foretas før ekteskapsinngåelsen, så kan det gi et dårligere grunnlag for å foreta vurderinger av andre forhold enn tvangsekteskap, som for eksempel proforma.

Departementet legger videre til grunn at forutgående intervjuer vil kunne innebære raskere saksbehandlingstid etter fremsetting av søknad. Dette forutsetter imidlertid at alle saker med forutgående intervju sorteres ut. Det krever to saksbehandlingsløp, hvor dato for fremmet søknad ikke lenger alene kan være avgjørende for saksbehandlingstiden. Dersom forhåndsintervju medfører kortere saksbehandlingstid, vil de fleste som kan, ønske å gjennomføre dette. Det kan innebære merarbeid for direktoratet.

Direktoratet bemerker at organiseringen av arbeidsoppgavene i utlendingsforvaltningen for tiden er til vurdering. Direktoratet viser i denne sammenheng til Førstelinjeprosjektet, som blant annet har som mål å oppnå økt effektivitet, raskere saksbehandling og bedre service i utlendingsforvaltningen. Et mulig grep for å oppnå dette er å tilrettelegge for minst mulig personlig oppmøte, og økt bruk av spørreskjema i kontakt med referansene. Dersom referanser skal pålegges å møte til intervju, bør dette være godt begrunnet. Det vil kunne føre til unødig økt ressursbruk, lengre saksbehandlingstid og bli oppfattet som lite servicevennlig at alle referanser i den oppgitte aldergruppen må møte til intervju, uavhengig av om de har noen tilknytning til land hvor tvangsekteskap er en aktuell problemstilling.

I tillegg til at Førstelinjeprosjektet foretar en gjennomgang av arbeidet på utlendingsfeltet, vurderer direktoratet fortløpende saksbehandlingen for å sette inn effektiviseringstiltak. Et aktuelt tiltak er å begrense bruken av referanseintervjuer i saker som kan opplyses på annen måte. Eksempler på familieinnvandringsfeltet er saker fra visumpliktige land hvor det ikke foreligger forhold som tilsier at intervju er avgjørende, og hvor tvangsekteskap ikke er en relevant problemstilling. I mange av søknadene fra ektefeller, samboere og eventuelt forlovede fra disse landene vil referansen være over 25 år, men ikke i alle. Forslagene i § 25 d og § 9-1 vil begrense denne muligheten, og dermed en mulighet til å effektivisere saksbehandlingen.

Utlendingsdirektoratet mener videre det er viktig å informere om intervjuordningen til våre brukere for å sikre forutsigbarhet for søkere og referanser i den aktuelle gruppen, og for å oppnå den ønskede signaleffekten. Direktoratet må bruke noen ressurser på dette.

Med hilsen


Frode Forfang
assisterende direktør


Gry Aalde
avdelingsdirektør