



# Innst. 395 S

(2011–2012)

## Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Dokument 8:50 S (2011–2012)

### **Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande og Borghild Tenden om endringer i utlendingsregelverket for å få mer rettferdige familiegjenforeningsregler**

Til Stortinget

#### **Sammendrag**

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen endre utlendingsforskriften §§ 10-7 til 10-12, slik at det i større grad åpnes for skjønn når utlendingsmyndighetene skal avgjøre om utlendingsloven § 58 er oppfylt.»

I dokumentet viser forslagsstillerne til at det i utlendingsloven § 58 stilles krav om underhold og bolig for at oppholdstillatelse skal gis, men at de nærmere reglene om underhold er gitt i utlendingsforskriften §§ 10-7 til 10-12. Forslagsstillerne peker på at disse forskriftsbestemmelsene har vist seg å gi noen svært uheldige utslag.

Det vises i dokumentet til at en i Aftenposten søndag 22. januar 2012 kunne lese om flere familier som blir rammet av det nye regelverket. Forslagsstillerne deler Utlendingsdirektoratets direktør Ida Børresens syn om at reglene slår urimelig ut, og mener det nå er på tide å endre reglene slik at skjønnsrommet blir større. Forslagsstillerne mener reglene om inntekt (underholdskrav) i dag er for strenge og for lite fleksible.

I dokumentet vises det til at et flertall på Stortinget i 2008 mente at reglene om underholdskrav burde skjerpes i ny utlendingsforskrift. Ifølge forslagsstil-

lerne ble skjerpet underholdskrav brukt som et argument for å hindre tvangsekteskap.

Forslagsstillerne var uenige i endringene i 2008 og mener en i dag kan se at de har fått uheldige utslag. Forslagsstillerne viser til Innst. O. nr. 42 (2007–2008) der flertallet i komiteen støttet de varslede innstramningene når det gjelder underholdskrav. Forslagsstillerne er usikre på om det var Stortingets ønske at disse reglene også skulle ramme alle de som ikke står i fare for å bli tvangsgiftet, men bare har funnet seg en livsledsager fra et annet land.

Forslagsstillerne mener det er uholdbart at personer med høy utdanning som i perioder har lavere inntekt enn kravet i utlendingsforskriften, blir nektet familiegjenforening, mens uføretrygdede ikke rammes. Forslagsstillerne mener dette er en urimelig forskjellsbehandling og et eksempel på at regler som ikke åpner for at forvaltningen bruker skjønn, kan få utilsiktede konsekvenser.

Forslagsstillerne mener at underholdskravet er et lite målrettet tiltak for å bekjempe tvangs- og proformaekteskap. Forslagsstillerne mener det er feil å innføre generelle innstramninger som potensielt vil ramme mange, når de tilsiktede målgruppene er relativt få.

Forslagsstillerne er glade for at regjeringen løpende vurderer nye tiltak for å bekjempe tvangsekteskap, og mener det nå er på tide å se på andre virkemidler enn strenge underholdskrav.

#### **Komiteens behandling**

Komiteen ba i brev av 15. februar 2012 om justis- og beredskapsminister Grete Faremos vurdering av forslaget. Statsrådets svarbrev av 24. februar 2012 følger vedlagt. Saksordfører ba i brev av 25. april

2012 om tilleggsopplysninger. Svarbrevet fra statsråden av 9. mai 2012 følger vedlagt.

### Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Lise Christoffersen, Håkon Haugli, Hilde Magnusson, Ingalill Olsen og Eirik Sivertsen, fra Fremskrittspartiet, Gjermund Hagesæter, Morten Ørsal Johansen og Åge Starheim, fra Høyre, Trond Helleland og Michael Tetzschner, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Aksel Hagen, fra Senterpartiet, Heidi Greni, og fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, viser til at krav til underhold ved familieinnvandring er hjemlet i lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven), behandlet i Stortinget 8. april 2008 (jf. Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) og Innst. O. nr. 42 (2007–2008)), og i tilhørende forskrift (utlendingsforskriften). Det daværende Arbeids- og inkluderingsdepartementet instruerte UDI om å øke kravet til sikret underhold ved familieinnvandring, fra lønnstrinn 1 til lønnstrinn 8 i statens lønnsregulativ, med virkning for søknader innkommet til UDI etter 21. juli 2008 (jf. St.prp. nr. 1 (2008–2009) for budsjettåret 2009 Arbeids- og inkluderingsdepartementet, side 326). Videre ble det innført en rekke andre innstramninger i underholdskravet i forbindelse med iverksetting av ny utlendingsforskrift 1. januar 2010.

Da Stortinget startet behandlingen av Representantforslag 50 S (2011–2012), tilsvarte lønnstrinn 8 i statens lønnsregulativ et inntektskrav på 232 400 kroner. Komiteen viser til at resultatet av lønnsoppgjøret i staten 2012 er til uravstemning i LO Stat og YS Stat med frist 22. juni 2012, og at de nye lønnstabellene for staten er foreløpige inntil Stortinget har godkjent årets lønnsoppgjør (jf. Prop. 128 S (2011–2012) Lønnsregulering for arbeidstakere i det statlige tariffområdet 2012 mv.), som er planlagt behandlet i Stortinget 14. juni. Komiteen viser til at den foreløpige hovedlønnstabellen (A-tabell) med virkning fra 1. mai 2012 starter på lønnstrinn 19 med årlig bruttolønn på 275 500 kroner. Komiteen forutsetter at regjeringens gjennomgang av regelverket for familieinnvandring, som omtales nedenfor, også vil omfatte en vurdering av hvordan kravet til underhold ved familieinnvandring skal reguleres i framtida.

Komiteen viser til at formålet med innstramningene i underholdskravet ved familiegjenforening blant annet var å motvirke tvangsekteskap og å øke sannsynligheten for at referansepersonen faktisk kan forsørge søkeren og ikke trenger støtte fra det offent-

lige. Det ble blant annet innført en ny regel om at det også skal stilles krav til tidligere inntekt og at underholdskravet i hovedsak også skal gjelde når referansepersonen er norsk borger. Videre stilles det vilkår om at referansepersonen som hovedregel ikke må ha mottatt sosialstønad det siste året. Ytelser etter lov om folketrygd teller som hovedregel med som inntekt, men med unntak for arbeidsavklaringspenger.

Selv om utlendingsforskriften oppstiller et vilkår om at tidligere inntekt skal være dokumentert gjennom likningsattest, godtar UDI nå i praksis framlegging av selvangivelse som tilstrekkelig dokumentasjon.

Forslagsstillerne mener at dagens regelverk er altfor strengt og gir utilsiktede virkninger, for eksempel overfor studenter. De viser også til noen konkrete saker omtalt i Aftenposten 22. januar 2012 og fremmer forslag om å åpne for større grad av skjønn i vurderingen av om underholdskravet er oppfylt, slik Utlendingsdirektoratet (UDI) har tatt til orde for i sin effektrapportering på underholdskravet i gjeldende utlendingslov, og som statsråden refererer til i sitt brev til komiteen av 24. februar 2012.

Komiteen viser også til regjeringens gjennomføringsplan for utlendingsfeltet av desember 2010 ([www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)), punkt 8.2.2 om vurdering av eventuelle utilsiktede konsekvenser av ny utlendingslov, der det heter:

«I forbindelse med tildelingsbrevet for 2010 er UDI bedt om å rapportere om eventuelle utilsiktede effekter av ny utlendingslov. Herunder er det særskilt bedt om at direktoratet skal rapportere om utilsiktede effekter av de innstramningene som er foretatt i underholdskravet ved familieinnvandring. Departementet vil blant annet med grunnlag i rapporteringen fra UDI foreta en gjennomgang for å sikre at dagens regelverk ikke virker urimelig begrensende for barns rett til familiegjenforening med foreldrene. Departementet vil vurdere å justere ned underholdskravet, samt vurdere om dagens ordning for dokumentasjon av inntekt er hensiktsmessig. Departementet vil også vurdere om underholdskravet i visse situasjoner kan slå unødige strengt ut for blant annet studenter.»

Komiteen er enig i forslagsstillerne premiss om at det er en viktig del av integreringspolitikken at personer som bor i Norge kan forsørge seg selv og sin familie, men at endringer bør vurderes dersom regelverket gir urimelige og utilsiktede virkninger.

Komiteen viser til statsrådets to brev av 24. februar og 9. mai 2012, der det går fram at regjeringen allerede er i gang med en evaluering av i hvilken grad regelverket har gitt utilsiktede virkninger. Komiteen har videre merket seg at evalueringen snart forventes å være ferdig, at et mer skjønnsmessig underholdskrav vil bli vurdert sammen med et alternativ med flere unntaksregler, at det tas sikte på visse justeringer gjennom instruks allerede før sommeren

og at forskriftsendringer planlegges sendt på høring før eller like over sommeren 2012.

Komiteen har merket seg at barns rett til familiegjenforening med foreldrene vil være et tema. Komiteen viser også til statsrådets deltakelse på UDIs vårkonferanse i Oslo 22. mai 2012, med familieinnvandring som tema. Statsråden nevnte der også andre sider ved regelverket som eventuelt bør vurderes, herunder en vurdering av regelverket i et kjønns- og likestillingsperspektiv.

Komiteen viser til at representantforslaget allerede er til vurdering i regjeringens pågående arbeid med mulige justeringer i regelverket.

Komiteen imøteser justisministerens varslede evaluering av de spørsmål forslagsstillerne tar opp med hensyn til familiegjenforeningsreglene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil tillate seg å påpeke at lønnstrinn 8 i Statens lønnstabell har falt bort som følge av forhandlinger mellom partene i forbindelse med årets lønnsoppgjør. Laveste lønnstrinn i Staten er nå lønnstrinn 19, som for tiden tilsvarer en årlig brutto lønn på 275 500 kroner.

Disse medlemmer mener at underholdskravet bør oppjusteres til dette nivået, som en følge av lønnsutviklingen i det norske samfunn, samt inflasjonen. Disse medlemmer mener videre at man bør gå over til folketrygdens grunnbeløp (G) ved fastsettelse av underholdskrav ved saker som gjelder familiegjenforening, og vil komme tilbake til dette gjennom et representantforslag i høstsesjonen 2012.

Disse medlemmer stiller seg positive til at det i utlendingsforvaltningen utøves et visst skjønn for å unngå klare urimeligheter. Dog vil disse medlemmer fremheve at skjønn ikke bør utøves på en måte som svekker de premisser Stortinget la til grunn ved behandlingen av utlendingsloven i 2008. Disse medlemmer har merket seg at det er en meget stor tilstrømning av mennesker til Norge, noe som vil presse landets ressurser innen de fleste områ-

der, og som følgelig burde tilsi en relativt restriktiv innvandringspolitikk.

Komiteens medlemmer fra Høyre mener det må være et prinsipp at all innvandring til Norge som ikke gjelder beskyttelse mot forfølgelse, skal forutsette at man er i stand til å forsørge seg selv.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti mener at reglene om inntekt (underholds-krav) i dag er for strenge og for lite fleksible. Dette medlem deler Utlendingsdirektoratets tidligere direktør Ida Børresens syn om at reglene slår urimelig ut og mener det nå er på tide å endre reglene slik at skjønnsrommet blir større. Dette medlem mener utlendingsmyndighetene må gis anledning til i større grad å bruke skjønn dersom det rigide regelverket slår urimelig ut.

Dette medlem mener underholdskravet fremdeles må tilsvare det som tidligere utgjorde lønnstrinn 8, nemlig 232 400 kroner, og at eventuelle økninger av underholdskravet ikke bør gå ut over lønnsveksten for øvrig. Dette medlem mener det derfor bør vurderes å knytte underholdskravet til grunnbeløpet.

### Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råar Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 8:50 S (2011–2012) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande og Borghild Tenden om endringer i utlendingsregelverket for å få mer rettferdige familiegjenforeningsregler – vedlegges protokollen.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 11. juni 2012

**Aksel Hagen**

leder

**Lise Christoffersen**

ordfører

Vedlegg 1**Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet v/statsråden til kommunal- og forvaltningskomiteen, datert 24. februar 2012****Dok. nr. 8:50 S (2011–2012) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande og Borghild Tenden**

Jeg viser til Kommunal- og forvaltningskomiteens brev av 15. februar 2012, hvor det bes om statsrådets vurdering av forslaget fra representantene Trine Skei Grande og Borghild Tenden om endringer i utlendingsregelverket for å få mer rettferdige familiegjenforeningsregler.

Forslaget lyder:

«Stortinget ber regjeringen endre utlendingsforskriften §§ 10-7 til 10-12, slik at det i større grad åpnes for skjønn når utlendingsmyndighetene skal avgjøre om utlendingsloven § 58 er oppfylt.»

Jeg er kjent med at underholdskravet i noen saker oppleves som urimelig strengt. Regjeringen har hele tiden vært opptatt av å følge praksis nøye, for å se om det er behov for endringer. UDI har, på oppdrag fra departementet, rapportert om utilsiktede effekter av de innstramningene som ble gjort i underholdskravet i den nye utlendingsloven. Justis- og beredskapsdepartementet er i ferd med, bl.a. med grunnlag i rapporteringen fra UDI, å foreta en gjennomgang. Vi vil særlig vurdere om det er sider ved dagens regelverk som virker urimelig begrensende for barns rett til familiegjenforening med foreldrene.

Justis- og beredskapsdepartementet har allerede gitt flere instruksjoner til UDI som følger opp noen av deres anbefalinger. Jeg mener det er riktig å gjennomføre evalueringen før det foretas endringer i regelverket. Departementet tar sikte på å få evalueringen ferdig før sommeren. Hvorvidt underholds-

kravet bør være mer skjønnsmessig eller om det bør utformes flere unntaksregler, vil bli vurdert.

Forslagsstillerne er usikre på om det var Stortingets ønske at reglene om skjerpet underholdskrav også skulle ramme personer som ikke står i fare for å bli tvangsgiftet. Til dette vil jeg bemerke at det fremgår klart av utlendingslovens forarbeider at et formål med et høynet inntektskrav var å bedre ivareta hensynet til at den som får oppholdstillatelse som familiedlem, faktisk blir forsørget av herboende referanseperson. Det fremgår også at krav til tidligere inntekt og vilkåret om at referansepersonen ikke skal ha mottatt sosialhjelp året forut, innebærer at underholdskravet faktisk vil være oppfylt over lengre tid og at prinsippet om forsørgelse må gjelde uavhengig av referansepersonens alder, oppholdsstatus og statsborgerskap.

Jeg nevner avslutningsvis, som en mer teknisk merknad til forslaget, at utlendingsforskriften § 10-7 ikke gjelder familieinnvandringsaker, og at bestemmelsen dermed ikke er relevant for de problemstillingene som forslagsstillerne tar opp. Videre gjelder forskriftens § 10-12 krav til bolig, og ikke krav til sikret underhold. Boligkravet gjelder ikke i saker om familieinnvandring med nærmeste familie (ektefelle/samboer/barn), og det har stått uendret i lang tid; kravet ble ikke berørt av den innstramningen som skjedde i underholdskravet fra 1. januar 2010. Kritikken som er fremmet mot underholdskravet i familieinnvandringsaker, har heller ikke berørt boligkravet. På bakgrunn av dette anbefaler jeg at forslaget, dersom det fremmes, avgrenses til utlendingsforskriften §§ 10-8 til 10-11.

Vedlegg 2**Brev fra Justis- og beredskapsdepartementet v/statsråden til kommunal- og forvaltningskomiteen, datert 9. mai 2012****Vedrørende representantforslag fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande og Borghild Tenden - 50 S (2010 - 2012)**

Jeg viser til Kommunal- og forvaltningskomiteens brev av 25. april 2012, hvor komiteen ber om å bli orientert om når departementet forventer å være ferdig med gjennomgangen av regelverk og praksis vedrørende underholdskravet. Komiteen spør også om det kan opplyses i hvilken form eventuelle endringer eller justeringer i regelverket vil bli gjennomført.

Jeg kan opplyse at jeg tar sikte på å gi enkelte instruksjoner til UDI om visse justeringer av praksis før sommeren. Departementet arbeider også med noen konkrete forslag til forskriftsendringer som enten vil bli sendt på høring før sommeren eller til høsten.

Det er et komplekst arbeid å innrette regelverket om underholdskravet slik at det både oppfyller de til siktede formålene, og er tilstrekkelig fleksibelt til at man unngår utilsiktede virkninger.