

**Justis- og beredskapsdepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8005 dep.
0030 OSLO**

Oslo, 1. oktober 2014
Vår ref.: ER959,AP960

Deres ref: 14/3814

Høringsuttalelse – endringer i utlendingsforskriften – heving av underholdskravet og ny hjemmel for unntak

Juss-Buss er en studentdrevet rettshjelpsorganisasjon tilknyttet Universitetet i Oslo. Vi har over 40 års erfaring med rettshjelpsarbeid og oppsøkende virksomhet. Vi består av 30 jusstudenter som yter gratis rettshjelp. Størstedelen av arbeidet som blir nedlagt er frivillig. Vårt arbeid består både av saksbehandling og rettspolitisk arbeid.

Familiiegjenforening/etablering er den sakstypen innvandringsgruppa behandler mest. I 2013 behandlet vi 420 saker om familieinnvandring. I egenskap av vår kjennskap til temaet, samt god kjennskap til den gruppen som berøres, ønsker vi med dette å komme med noen kommentarer til departementets forslag.

Våre kommentarer knytter seg til:

1. Hensynene bak regelendringen
2. Norges internasjonale forpliktelser
3. Unntakshjemmelen

Høringsbrev - forslag til endringer i utlendingsforskriften §§10-8, 10-9 og 10-11.

Generelle kommentarer

Juss-Buss stiller seg negative til hevingen av underholdskravet, det er hverken nødvendig eller formålstjenlig å heve kravet til underhold ved familieinnvandring. Formålet med endringen av underholdskravet er i hovedsak å sikre selvforsørgelse og å bekjempe tvangsekteskap.

1. Selvforsørgelse

Juss-Buss mener formålet om at partene skal være selvforsørget og ikke ha behov for økonomisk støtte fra staten, allerede er tilstrekkelig ivaretatt i nåværende utlendingsforskrift. Juss-Buss mener at man må ta i bruk andre tiltak for å fremme formålet bak regelendringen, heller enn å øke kravet til underhold ytterligere.

Forskriften stiller allerede strenge krav til inntekt ett år bakover- og ett år fremover i tid. Dette er en mye mer egnet mekanisme for å sikre selvforsørgelse, enn å heve selve beløpet. Stabil inntekt over tid verdsettes høyt i mange sammenhenger i samfunnet, for eksempel i forbindelse med bolig. Et høyere krav til selve beløpet er ingen garanti for en bedre evne til selvforsørgelse når det allerede er krav til en stabil inntekt som er tilstrekkelig for å leve i Norge.

Lovverket for øvrig vektlegger fordelene av å være to i et økonomisk fellesskap. Juss-Buss etterlyser at denne fordelene også blir tatt hensyn til når det stilles krav til selvforsørgelse.

2. Tvangsekteskap

Et annet uttalt formål med regelendringen er å bekjempe tvangsekteskap. Det er antatt at inntekt av et visst nivå sikrer at den som gifter seg har en større grad av selvstendighet og vil være bedre i stand til å motsette seg press fra familien. Målgruppen for dette formålet er liten, men underholdskravet er bredt utformet og rammer en langt større gruppe enn det formålet isolert sett skulle tilsi. De aller fleste gifter seg av fri vilje. Økt underholdskrav er ikke et hensiktsmessig tiltak for å bekjempe tvangsekteskap. Endringen vil gå utover langt flere personer enn dem formålene med forskriftsendringene er rettet mot. Juss-Buss etterlyser en grundigere redegjørelse for hensiktsmessigheten av underholdskravet som virkemiddel mot tvangsekteskap.

Det finnes langt bedre tiltak som kan rettes direkte mot denne særlig utsatte gruppen, og som ikke gir utilsiktede konsekvenser. Eksempelvis kan man intervju søker og referanseperson før vedtak fattes. Videre har forebyggende tiltak i lokalsamfunnet også vist å ha god effekt, blant annet i Storbritannia.

3. Integrering

Familien er i manges liv den aller viktigste enheten, og ønsket om samvær kan være sterkt. Etersom familielivet er en grunnleggende del av folks liv, kan ønsket om dette familielivet overskygge alt annet. Juss-Buss erfarer at mange innvandrere setter familielivet så høyt at de ser seg tvunget til å eksempelvis slutte på norskurs for å kunne jobbe mer, slik at de oppfyller underholdskravet. Dette er uheldig, ettersom en viktig bakgrunn for underholdskravet er å fremme integrering, og språk er en viktig del av integreringen.

Vi ser også at enkelte referansepersoner som strever for å oppfylle strenge underholdskrav blir motløse og oppgitte, og forsvinner gradvis fra både jobb og involvering i samfunnet generelt. For strenge krav bidrar dermed til å hemme hele integreringsprosessen som kravene er ment å tilrettelegge for.

Når departementet ser at praksisen medfører slike urimelige konsekvenser for enkelte grupper i samfunnet - de mest sårbare - bør man revurdere kravene som stilles, i stedet for å stramme inn de

vilkår som allerede eksisterer. Selvforsørgelse og integrering er ikke bare krav som skal stilles til innvandrere. Det er en gjensidig prosess, hvor også staten må tilrettelegge for at borgere har like rettigheter, uansett bakgrunn. Økt underholds krav bidrar til å forsterke de forskjeller som allerede eksisterer, og marginaliserer innvandrere. Vi frykter at en økning av underholds kravet vil gå på bekostning av familielivet.

4. EMK artikkel 8

Under kommentarene knyttet til EMK art. 8 (høringsbrevet punkt 4.2) uttales det at denne hovedsakelig verner mot splittelse av familier som allerede eksisterer som en enhet. For å hindre dette er det gjort unntak blant annet for flyktninger i utlendingsforskriften §10-8, ettersom disse ikke kan velge på samme måte som andre hvor de skal være bosatt. Det er likevel oppstilt et vilkår for unntak fra dette underholds kravet. Det må søkes innen ett år etter at referansepersonen fikk oppholdstillatelse, jf. bestemmelsens femte ledd.

Juss-Buss erfarer at denne fristen i mange saker i realiteten fører til at man ikke får unntak fra underholds kravet, og at familier dermed splittes - i strid med intensjonen bak unntaket i §10-8. Grunnene til dette er varierte. For det første kan det være manglende kunnskap om fristen. Det kan også være at mange ikke ønsker å hente familien sin til et asylmottak der de ikke har noe etablert hverdagsliv. Dette ser vi ofte. Folk ønsker å kunne hente dem til et eget hjem, og de ønsker å ha en inntekt de kan forsørge familien sin med. Praktiseringen av denne ettårsfristen uthuler da unntaksregelen fra underholds kravet, ved at det i realiteten ikke blir gjort unntak for dem som trenger det mest.

En heving av underholds kravet vil føre til at mange flere kan havne i denne situasjonen. Dette er fordi det vil være enda vanskeligere å oppfylle kravet når man har havnet utenfor fristen på ett år, selv om man i utgangspunktet skulle vært unntatt. Når det er tale om en heving som er så betydelig som omlag en femtedel, så er det klart at dette vil føre til at langt færre vil kunne oppfylle kravet. Dette vil i sin tur føre til at enda flere vil få problemer når de havner utenfor en strengt praktisert ettårsfrist, og dermed vil dette kunne føre til konflikter med EMK art. 8.

5. Ny unntakshjemmel

Departementet foreslår at det innføres en ny skjønnsmessig unntaksbestemmelse i forskriften §10-11. Dette innebærer at utlendingsmyndighetene skal foreta en skjønnsmessig vurdering av om unntaket skal få anvendelse i den enkelte sak. Unntaket vil være snevert, jf. ordlyden. Juss-Buss er kritiske til et slikt unntak av to grunner.

For det første har Juss-Buss dårlige erfaringer med utlendingslovens skjønnsmessige unntaksregler. UDI er tilbakeholdne med å utdype hvilke tilfeller som omfattes av slike unntaksbestemmelser. Eksempler på liknende skjønnsmessige unntak er unntaket fra personkrets eller unntak fra ettårsfristen. Vi antar dermed at unntaksbestemmelsen vil være uten store realitetsforskjeller, men stå som en formell sikkerhetsventil der svært få tilfeller faktisk vil få unntak.

For det andre vil et slik skjønnsmessig unntak føre til økt press på UDI. Unntaket fra underholds kravet vil formelt sett være en mulig løsning og et «håp» for personer som har fått avslag. Dette vil føre til at personer med avslag anfører mulige grunnlag for å få unntak i klager og omgjøringsbegjæringer. Dette vil utgjøre en større byrde for UDI. I tillegg vil UDI være forpliktet til å vurdere hvorvidt unntaksbestemmelsen får anvendelse i hvert tilfelle. Begrunnelsen for hvorfor et unntak ikke får anvendelse, må være med i et vedtak. Dette vil føre til lengre, og mer omstendelige vedtak. Dette har to konsekvenser. Vedtaket blir vanskeligere å forstå for den enkelte, og saksbehandlingstiden blir lenger. Sett i lys av at ventetiden allerede er 9-15 måneder for søknad om familie gjenforening, er dette uheldig.

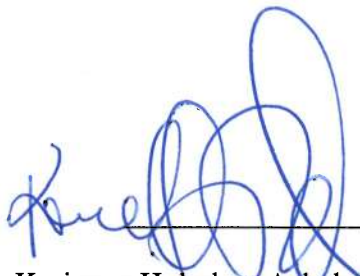
6. Øvrige merknader

Avslutningsvis vil vi understreke at Juss-Buss mener arbeidet for å bekjempe tvangsekteskap er viktig. Når vi likevel ikke støtter økningen av underholds kravet er det fordi vi mener dette ikke er et godt tiltak for å avverge tvangsekteskap. Vi legger til grunn at forslaget kommer som et ledd i en generell innstramming på utlendingsrettsområdet. Effekten av dette som middel for bekjempelse av tvangsekteskap er ikke godt nok dokumentert, og tiltaket vil i overveiende grad ramme frivillig inngåtte ekteskap. Juss-Buss foreslår som alternativ at man øker innsatsen på andre områder: Økte midler til informasjonskampanjer og markedsføring av støttetjenester som ressursentre og rådgivningstelefoner

Med vennlig hilsen,
for Juss-Buss,



Hanna Buer Haddeland



Karianne Holmboe Askeland



Katharina Spikkeland Lindbak



Eivind Rydland



Anette Plassen