

Justis- og beredskapsdepartementet  
Innvandringsavdelingen  
Postboks 8005 Dep  
0030 Oslo

**AMNESTY  
INTERNATIONAL**



AMNESTY INTERNATIONAL NORWAY

Grensen 3, N-0159 Oslo

P.O. Box 702 Sentrum, N-0106 Oslo

T: +47 22402200 F: +47 22402250

E: info@amnesty.no W: www.amnesty.no

Oslo, 29. september 2014

## Hørings svar fra Amnesty International i Norge

### HØRING - ENDRINGER I UTLENDINGSFORSKRIFTEN (HEVING AV UNDERHOLDSKRAVET OG NY HJEMMEL FOR UNNTAK)

Amnesty viser til høringsbrev av 26.06.14 om forslag til endringer i utlendingsforskriften – heving av underholdskravet og ny hjemmel for unntak. Vi takker for tilliten som høringsinstans.

Amnesty er enige at det er svært viktig å forhindre tvangsekteskap, og er positive til at regjeringen ønsker å innføre tiltak for å hindre at personer blir utsatt for tvangsekteskap. Vi mener imidlertid at dagens underholdskrav allerede ivaretar hensynet til selvforsørgelse, integrering og bekjempelse av tvangsekteskap, og savner statistikk som underbygger at en økning av underholdskravet er et nødvendig tiltak.

Amnesty kan ikke se at en økning av underholdskravet på NOK 52. 644 vil ha noen reell effekt på de nevnte hensyn, og vi mener at andre tiltak bedre vil kunne ivareta disse. Tvert imot fremstår endringsforslaget kun som et påskudd for å stramme inn muligheten til familieinnvandring ytterligere.

Amnesty mener også at det er svært uheldig at departementet konsekvent bruker familieinnvandring som begrep i høringsbrevet, og ikke skiller mellom familiegjenforening og familieetablering. Familiegjenforening er begrunnet i hensynet til selvforsørgelse og integrering, mens hensynet til å forhindre tvangsekteskap står mer sentralt i familieetableringssaker. Det viser manglende forståelse fra departementets side når de argumenterer for en økning av underholdskravet med samme hensyn *både* i familiegjenforenings- og familieetableringstilfeller. I departementets forslag fokuseres det særlig på hensynet til å forhindre tvangsekteskap, et hensyn som i liten grad vil gjøre seg gjeldende i familiegjenforeningssaker.

#### 6. Nærmere om departementets forslag

##### **6.1. Heving av underholdskravet**

Amnesty mener at inntektskravet allerede i dag går på bekostning av barnets beste og retten til familieliv, særlig i familiegjenforeningssaker. Vi er derfor negative til en økning av kravet, da dette i hovedsak vil ramme grupper hvor hensynene til bekjempelse av tvangsekteskap ikke vil gjøre seg gjeldende i særlig stor grad. Vi viser her til kommentaren innledningsvis vedrørende skillet mellom familiegjenforening og familieetablering.

Videre bemerkes at utlendingsforskriften allerede i dag har en bestemmelse som sier at referansepersonen i familieinnvandringssaker ikke kan ha mottatt økonomisk stønad etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen de siste 12 måneder før en tillatelse gis, jf. utlendingsforskriften § 10-10. Amnesty mener at denne bestemmelsen allerede ivaretar hensynet til

selvforsørgelse, og ser derfor ikke noen grunn til at underholdskravet i denne sammenheng skal økes. I denne sammenheng kan også nevnes at studenter og minstepensjonister er ment å forsørge seg på langt mindre enn dagens underholdskrav.

Videre vil familieinnvandring i mange tilfeller bidra til en bedre inntektsevne for referansepersonen, ettersom man vil dele utgifter og omsorgsansvar for barn med søker. Å dele dette ansvaret vil i større grad gjøre det mulig med fast jobb, eller økt stillingsprosent, noe som også vil være samfunnsøkonomisk gunstig. I Norge er det i tillegg mer økonomisk å forsørge en samlet familie, enn at referansepersonen må forsørge sin familie ved å sende penger til utlandet, samtidig som han eller hun har egne mat- og husholdningsutgifter.

Amnesty kan heller ikke se at en heving av underholdskravet vil styrke formålene om integrering, selvforsørgelse og bekjempelse av tvangsekteskap. Vi mener at andre tiltak her vil ivareta de ovennevnte hensyn på en mye bedre måte. Blant annet ser vi at svært mange innvandrere ønsker å jobbe, men at det viser seg vanskelig å komme inn i arbeidslivet. Tiltak for å få innvandrere i arbeid vil sikre integrering, muligheten til selvforsørgelse og økonomisk uavhengighet fra familien. Økningen vil altså ikke være en løsning på de utfordringene departementet nevner, men heller en måte å unngå å løse de på. Det bemerkes også at en heving av underholdskravet kan virke mot sin hensikt med tanke på integrering. Så lenge en referanseperson er i Norge mens resten av hans eller hennes familie er i utlandet, vil ofte hovedfokuset kunne være å få familiemedlemmene til Norge. Man vil da kunne bli så fokusert på å få den andre personen til Norge, at man blir isolert og ikke klarer eller ønsker å integrere seg i det norske samfunn.

Avslutningsvis kan det for øvrig bemerkes at ingen andre europeiske land som blir trukket frem i høringen opererer med et så høyt underholdskrav som man gjør i Norge. Andre land i Europa har således ikke ansett et høyt underholdskrav som et nødvendig tiltak for å forhindre tvangsekteskap, og man kan derfor stille spørsmålstegn til hvorfor dette skal være nødvendig i Norge.

## **6.2. Unntak**

Amnesty er positive til en sikkerhetsventil i loven hvor det åpnes for familieinnvandring i tilfeller der formålet med underholdskravet er oppfylt, men ikke selve inntektskravet. Med mer skjønn er imidlertid faren for ulik praksis større, og det er desto viktigere at hensynet til likebehandling og forutsigbarhet i utlendingsforvaltningens saksbehandling blir ivarettatt.

Amnesty er bekymret for at den nye unntakshjemmelen vil praktiseres uforholdsmessig strengt. I høringsforslaget nevnes eksempler hvor et unntak kan være aktuelt, og de fremstår både som unntak som lett vil kunne praktiseres strengt (er det f.eks. opp til den enkelte saksbehandler hva som ligger i «nesten» oppfylt inntektskrav?), i tillegg til å være unntak som for en stor gruppe søkere sjelden vil være aktuelle. Amnesty er derfor kritiske til om unntaksbestemmelsen i praksis vil få noen realitet.

Amnesty viser også til at departementet alltid kan gi Utlendingsdirektoratet (UDI) generelle instruksjoner om lovtolkning, skjønnsutøvelse og prioritering av saker, jf. utlendingsloven § 76 (2). Amnesty er bekymret for at en tilsynelatende oppmyking av rettstilstanden som unntaket fremstår som, likevel kan føre til urimelige saksutfall, ved at departementet instruerer UDI om strengere praksis i de aktuelle sakene. Dette vil også kunne føre til ulik praksis med hensyn til hvordan unntaket praktiseres i UDI og Utlendingsnemnda (UNE), jf. avsnittet ovenfor. I alle tilfeller forventer Amnesty at aktuelle instruksjoner vil være offentlige og tilgjengelige for allmennheten, jf. hensynet til forutsigbarhet.

I en unntaksbestemmelse mener Amnesty også at det bør være mulig å se hen til at familieinnvandring ofte vil føre til en bedre inntektsevne for familien som helhet, jf. vårt pkt. 1.

## **7.2. Vurdering av underholdskravet i lys av likestillingsloven**

I forbindelse med kjønnsforskjellen som skyldes at flere kvinnelige enn mannlige referansepersoner er hjemmевærende med omsorg for barn, viser departementet til at svangerskaps penger og foreldrepenger kan medregnes ved beregning av underholdskravet. For kvinner som er gravide, eller

som går tilbake i arbeid etter foreldrepermisjon, kan det likevel ta lenger tid enn normalt å opparbeide tilknytning til arbeidslivet, noe som kan påvirke evnen til underhold. Dette gjelder spesielt hvis en kvinne blir gravid rett etter endt utdanning, da svangerskapspengene er basert på tidligere inntekt.

Amnesty mener videre det er svært viktig at man i en vurdering av om underholdskravet er diskriminerende, tar hensyn til at innvandrerkvinner ofte blir utsatt for sammensatt diskriminering i arbeidslivet. Kjønn i kombinasjon med etnisitet gjør det utfordrende for innvandrerkvinner å komme ut i arbeidslivet, noe som igjen vanskeliggjør oppfyllelsen av underholdskravet.

Amnesty ser at det vil kunne være upraktisk å operere med ulike inntektsgrenser. Vi mener likevel at det er svært viktig at det opprettes tiltak for å gjøre det lettere for innvandrerkvinner å komme ut i jobb. Dette bør være en prioritet dersom underholdskravet økes, for å forhindre at forskjellene øker ytterligere når det gjelder innvilgelses- og avslagsprosent i familieinnvandringsaker.


Departementet mener det ikke vil være urimelig å henvise de som ikke kan forsørge familien sin i Norge, til å utøve familielivet sitt i et annet land, jf. likestillingsloven § 6 bokstav c. Amnesty mener at denne uttalelsen ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til referansepersoner som har bodd i Norge lenge og skapt seg et liv her. Vi viser særlig til saker hvor ettårsfristen i utlendingsloven § 58 annet ledd er oversittet, hvor det også vil være umulig for referansepersonen å returnere til hjemlandet.


Amnesty viser videre til at det er svært uheldig å begrunne at søkers inntekt ikke kan medregnes i underholdskravet med at referansepersonen fratas en kontrollmulighet. Dette argumentet vil nettopp ikke gjøre seg gjeldende i saker der det ikke er snakk om tvangsekteskap, og vil således ramme mange flere enn de som er i målgruppen. Amnesty stiller også spørsmålstegn til hvor praktisk dette argumentet er, da det ikke foreligger noen form for tall på hvor mange tilfeller utlendingsforvaltningen er «kjent med».

#### **4. Økonomiske og administrative konsekvenser**

Amnesty ønsker avslutningsvis å påpeke at dersom det skal foretas endringer i utlendingsforskriften og for at disse skal fungere i praksis, er det svært viktig at utlendingsforvaltningen overholder sin alminnelige veiledningsplikt. Reglene om underhold er kompliserte og omfattende, og det er derfor viktig at veiledningsplikten overholdes på en god måte. At regelverket også skal være forståelig for innvandrere, med stor variasjon i norskkunnskaper og varierende nettverk, innebærer at spesielle hensyn må tas ved utøvelse av veiledningsplikten. Amnesty bemerker i denne sammenheng at det særlig er behov for informasjonen om ettårsfristen for flyktninger, som allerede i dag er problematisk. For at søkere og referansepersoner skal kunne ivareta sine rettigheter, må utlendingsforvaltningen være tydelige i sin formidling av regelverket.

Vennlig hilsen  
Amnesty International i Norge

  
John Peder Egenæs  
Generalsekretær

  
Beate Ekeløve-Slydal  
Politisk rådgiver