

23 SEP 2014



MiRA

Justis- og beredskapsdepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Deres ref: 14/3814-JRS

10. september 2014

Høringsuttalelse vedrørende forslag til endringer i utlendingsforskriften (heving av underholdskravet og ny hjemmel for unntak)

MiRA Ressurssenter for minoritetskvinner takker for muligheten til å komme med merknader i forbindelse med høringsforslaget om endringer i utlendingsforskriften - heving av underholdskravet for familieetablerings- og familiegjeforeningssaker fra lønnstrinn 19 i statens lønnsregulativ (251 856 kr per 1.mai 2014) til lønnstrinn 24 (304 500 kr per 1.mai 2014), og å innføre en skjønnsbasert unntakshjemmel for særlig tilfeller med utgangspunkt i referansepersonens eller utlendingens faktiske inntekstevne.

MiRA-Senteret er et ressursenter og møtested for kvinner og unge jenter med minoritetsbakgrunn. Senterets virksomhet er tuftet på idealer om et likestilt samfunn der alle mennesker – uavhengig av kjønn, etnisitet, religion, kultur og seksualitet – har like muligheter og rettigheter. MiRA-Senteret tilbyr også veiledning og krishjelp til jenter og kvinner, og forebyggende juridisk veiledning i samarbeid med jurister.

Regelendringenes negative ringvirkninger

MiRA Ressurssenter for minoritetskvinner mener at det er svært viktig å sikre at lovverket i Norge bidrar til økt rettssikkerhet og flerdimensjonal likestilling, og ikke legger unødige begrensninger på enkeltpersoners mulighet for å opprettholde eller etablere familieliv med den de selv har valgt å dele livet med.

MiRA-Senteret opplever at høringsforslaget om å endre regelverket i utlendingsforskriften med hensyn på familieinnvandring, hindrer voksne mennesker fra å opprettholde eller eventuelt etablere et godt familieliv, bidrar til at barn vokser opp uten kontakt med en eller begge foreldre, stigmatiserer enkeltmennesker og grupper basert på kjønn, geografisk opprinnelse og sosioøkonomisk tilhørighet, i tillegg til å være en medvirkende faktor til at

enkelte unge jenter velger bort studier til fordel for å tre inn i arbeidslivet på et tidlig tidspunkt.

Vi erfarer ikke at regelverkets negative ringvirkninger (som beskrevet ovenfor) oppveies av positive virkninger med hensyn på å hindre tvangsekteskap. Riktignok hindrer regelverket i mange tilfeller ekteskap, og det fører til at ektefeller må leve fra hverandre over lengre tidsperioder. Vår erfaring er at regelverket vanskeliggjør familielivet for svært mange mennesker, men er lite egnet i å hindre inngåelse av tvangsekteskap. Vi mener at hverken å heve underholdskravet eller å innføre en 24-årsgrense for familieetablering, er gode tiltak for å hindre tvangsekteskap. Selv om tiltakene nok kan ha en effekt i enkelte saker, vil det i de tilfeller hvor tvang forekommer like fullt være mulig å presse gjennom inngåelse av ekteskap.

De negative sideeffektene av regelverket, med hensyn til å hindre eller utsette familieetablering og familieegjenforening, fremstår som mye større enn det som oppnås med hensyn på forebygging av tvangsekteskap. Tvangsekteskap kan best forebygges gjennom holdningsskapende arbeid og styrking av unge jenters selvbevissthet og rettssikkerhet, ikke gjennom rigide reguleringer av familieinnvandring.

På bakgrunn av dette anbefaler MiRA-Senteret at høringsforslaget om økt underholdskrav tilbaketrekkes.

Økt underholdskrav rammer utsatte grupper hardest

I løpet av de siste årene har underholdskravet økt ved flere anledninger, og økningen rammer spesielt minoritetskvinner med lav utdanning og barn. I høringsnotatet legges det frem et forslag om en økning på fem lønnstrinn som tilsvarer en økning på kr 52 644. MiRA-Senteret er bekymret for at en slik heving av underholdskravet vil hindre unge og/eller økonomisk vanskeligstilte kvinner til å stifte familie med den de ønsker å leve sammen med. Vi mener underholdskravet er urimelig høyt, spesielt når en tar i betraktning kravet om tidligere inntekt.

Med hensyn til kravet om tidligere inntekt, vises det til visse oppmykninger ved å tillate at fødselspenger og sykepenger regnes med i inntektsgrunnlaget. Men både utbetaling av fødselspenger og utbetaling av sykepenger knyttes opp mot søkers tidligere deltakelse i arbeidslivet. Dersom sykdom eller graviditet oppstår tidlig i yrkeslivet, eller sykdommen vedvarer over tid, vil det ikke nødvendigvis bli utbetalt verken fødselspenger eller sykepenger. Underholdskravet fremstår dermed som en usosial ordning som rammer mennesker med lav sosioøkonomisk status uforholdsmessig hardt.

Det at en person arbeider deltid eller ikke arbeider i det hele tatt, er ikke nødvendigvis resultat av at personen selv velger å være økonomisk avhengig av samfunnet eller familien. Fysiske eller psykiske helseproblemer, diskriminering i arbeidsmarkedet (kjønn, etnisitet, funksjonshemming med mer) og tidlig graviditet er flere faktorer som kan spille inn. Et eksempel er at en referanseperson som av helsemessige grunner har valgt å arbeide deltid, med dagens regelverk oppmuntres til å øke sin stillingsprosent (hvis mulig) for å oppfylle kravet; selv om dette skulle innebære at sannsynligheten for en fremtidig sykemelding øker.

Økt saksbehandlingstid, flere klager og større usikkerhet

MiRA-Senteret er bekymret for at de øvrige endringene vil komplisere regelverket og bidra til større usikkerhet blant søkerne og en forlenget saksbehandlingstid.

Departementet anerkjenner i høringsnotatet under økonomiske og administrative konsekvenser, at de foreslåtte endringene vil gi bredere rom for skjønn og samtidig føre til en mer krevende saksbehandling. Dette vil igjen kunne medføre økt saksbehandlingstid, flere klager til UNE. Det overrasker oss derfor at det nå vurderes å komplisere regelverket ytterligere ved å innføre flere restriksjoner og mer bruk av skjønnsmessige vurderinger, uten at de positive effektene av en slik endring fremstår som nevneverdig store. Det bør også i større grad fremkomme i høringsnotatet hva som menes med begrepet ”*skjønnsmessig vurdering*”, og hvilke konsekvenser dette har for søker og referanseperson.

Dagens regelverk oppleves av mange som vanskelig å forholde seg til, og hyppige endringer i regelverket gjør søknadsprosessen enda mer krevende for søker og referanseperson. Saksbehandlingstiden er allerede lang, spesielt for familier med barn eller hvor mor er gravid.

Gjennom vårt arbeid med krisehjelp og rådgivning har vi sett hvordan den lange saksbehandlingstiden, ventetiden og usikkerheten med hensyn til fremtidig familieliv er en stor belastning for referansepersonen, både psykisk og rent praktisk.

Unntak fra underholdskravet – en tilfeldig eller rettfærdig skjønnsmessig vurdering?

Det fremgår i høringsnotatet at det gjøres unntak fra kravet om dokumentasjon dersom referansepersonen er norsk borger, nordisk borger eller utlending med permanent oppholdstillatelse, som har vært i arbeid i utlandet og kan dokumentere at vedkommende har hatt en inntekt tilsvarende lønnstrinn 24 i statens lønnsregulativ. Unntakene kan finne sted dersom det er åpenbart at ikke familieetableringen eller familiegjennomføringen er et resultat av tvang, og at paret åpenbart er stand til å forsørge seg selv.

Unntaksregelen skal gjøre at utlendingsforvaltningen kan innvilge familieinnvandring i noen tilfeller selv om nivået på underholdskravet ikke er nådd, men at det stilles vilkår om at det skal være åpenbart at angitte formål nevnt ovenfor er oppfylt. Dette skal vurderes ut ifra et større skjønnsmessig rom, heter det i høringsnotatet. MiRA-Senteret er bekymret for at denne unntaksregelen kun blir brukt i særs få tilfeller, og at et slik skjønnsmessig rom vil skape ytterligere usikkerhet hos søkeren og referansepersonen og gi unødige mye makt til hver enkelt saksbehandler.

Dersom høringsforslaget blir bestemt innført, krever MiRA-Senteret at det blir ført statistikk over hvor ofte denne unntaksregelen blir benyttet, i hvilke tilfeller og til hvilket formål.

Et flerdimensjonalt likestillingsperspektiv i familieinnvandringssaker

Videre i høringsnotatet vises det til at andelen avslagsvedtak i familieinnvandringssaker er høyere når referansepersonen er kvinne enn når referansepersonen er mann, og at avslagsgrunnen som oftest er manglende oppfyllelse av underholdskravet. MiRA-Senteret

mener at dette understreker vår bekymring over at nok en økning i underholdskravet, vil virke svært kvinnediskriminerende.

Vi vil også hevde at en økning i underholdskravet, vil forsterke den allerede fremtredene forskjellen i andelen avslagvedtak mellom kvinner og menn. Vi oppfordrer derfor regjeringen til å trekke forslaget om økt underholdskrav, nettopp fordi det i størst grad vil ramme kvinner som allerede er i en sårbar situasjon. Hvis forslaget likevel går gjennom, krever vi at departementet følger nøye med på denne utviklingen og at en ny vurdering av underholdskravet, sett ut ifra et flerdimensjonalt likestillingsperspektiv, blir gjennomført relativt raskt dersom den fremtredende forskjellen i andelen avslagsvedtak mellom kjønnene øker ytterligere.

MiRA-Senteret takker for muligheten til å komme med innspill, og håper at departementet vil ta hensyn til våre merknader.

Med vennlig hilsen
MiRA-Senteret



Fakhra Salimi
Leder