



**Justis- og beredskapsdepartementet**

Innvandringsavdelingen  
Postboks 8005 Dep  
0030 Oslo

26 SEP 2014

Oslo, 25. september 2014

Deres ref.: 14/3814 – JRS

**HØRING – FORSLAG TIL ENDRINGER I  
UTLENDINGSFORSKRIFTEN (HEVING AV  
UNDERHOLDSKRAVET OG NY HJEMMEL FOR UNNTAK)**

Vi viser til departementets høringsbrev av 26.6.2014 i anledning forslag til endringer i gjeldende utlendingsforskrift. NOAS takker for at vi får anledning til å gi våre kommentarer til de foreslåtte forskriftsendringer.

Forslaget gjelder endringer i forskriftsbestemmelsene om underholdskravet i familieinnvandringssaker, og har bakgrunn i samarbeidsavtalen mellom regjeringspartiene, Venstre og Kristelig Folkeparti. NOAS vil i den sammenheng bemerke at selv om spørsmålet er regulert i samarbeidsavtalen forventer vi at departementet gjennomfører en reell høringsprosess og gjør en grundig vurdering av de uttalelser som gis av berørte høringsinstanser.

**Forslaget vil være uforholdsmessig inngripende**

Departementet foreslår å heve underholdskravet fra 88 % av lønnstrinn 19 (251.856 kr per 1. mai 2014) til lønnstrinn 24 (304.500 kr per 1. mai 2014). Formålet bak hevingen av kravet er å sikre at partene vil være selvforsørget samt å motvirke tvangsekteskap.

Når det gjelder forslagetets effekt i bekjempelsen av tvangsekteskap vil NOAS bemerke at målgruppen departementet ønsker å nå må anses som liten sammenlignet med det totale antallet personer som vil bli rammet av forslaget. Det er også vanskelig å se at hevingen av underholdskravet vil ha en reell effekt for forekomsten av tvangsekteskap. NOAS mener andre tiltak som allerede finnes i utlendingsloven vil ha større effekt i bekjempelsen av tvangsekteskap, og dessuten i langt mindre grad ramme personer som ikke er i målgruppen.

Det kan ikke være tvil om at forslaget særlig vil ramme personer som er i en etableringsfase i Norge. Personer med kort oppholdstid og begrenset erfaring fra det norske arbeidsmarkedet vil ofte være blant de som ligger lavest på lønnsstatistikken. Forslaget vil blant annet vanskeliggjøre situasjonen for personer som får opphold på humanitært grunnlag på grunn av at de har helseproblemer eller er sårbare av andre grunner.

Dersom kravet heves fra om lag 250.000 kroner til i overkant av 300.000 kroner er det klart at en rekke personer i denne gruppen vil ha store problemer med å oppfylle vilkårene. NOAS mener det er urimelig at personer i denne kategorien som oppfyller dagens underholdskrav skal utelukkes fra muligheten til å bli gjenforent med sin familie i Norge fordi de tjener mellom 250.000 og 300.000 kroner i året, og ikke over 300.000 kroner.

Departementet anerkjenner i høringsbrevet at det kan ha stor betydning for den enkelte om familie nektes opphold i landet. Det blir imidlertid understreket at underholdskravet kun stilles til personer som kan utøve sitt familieliv i hjemlandet. NOAS vil bemerke at dette i så fall er en sannhet med meget store modifikasjoner. Det er for det første klart at det i en rekke tilfeller gis oppholdstillatelse på humanitært grunnlag der vurderinger av sikkerhetssituasjon eller forfølgelsesfare har hatt avgjørende betydning for sakens utfall. Følgende saker er eksempler på dette, og er hentet fra Utlendingsnemndas praksisbase. De oppgitte numrene er referansenummer i praksisbasen:

**N134980828 – Somalia oktober 2012:** *Nemnda fant imidlertid at det forelå sterke menneskelige hensyn som talte for å gi tillatelse i medhold av lovens § 38. Det ble vist til at maktforholdene i regionen hun kom fra var uklare, og potensielt kunne skape sikkerhetsmessige utfordringer for befolkningen. Den menneskerettslige situasjonen under al-Shabaab var videre utfordrende.*

**N12579088 – Irak mars 2012:** *Etter en helhetsvurdering kom nemnda til at sterke menneskelige hensyn, herunder hensynet til barnets beste, tilsier at det innvilges oppholdstillatelse. Det ble vist til en svært krevende retursituasjon, dels pga. at de tilhører en religiøs minoritet med begrenset bevegelsesfrihet i området der de kommer fra pga. en vanskelig sikkerhetssituasjon, og dels pga. at mor og barna er blitt dårlig behandlet av svigerfamilien.*

**N112407623 – Somalia mai 2011:** *Selv om nemnda la til grunn at forholdene på klagerens hjemsted ikke var av en slik art eller alvor at sivilbefolkningen som sådan faller inn under bestemmelsen i lovens § 28 første ledd bokstav b, måtte både sikkerhetssituasjonen og den humanitære situasjonen betegnes som vanskelig og ytterst labil.*

**N130563311 – Somalia august 2011:** *I vurderingen av opphold på humanitært grunnlag, viste nemnda til rimelighetsvurderingen i internfluktvurderingen, og det ble igjen pekt på at det ikke skal så mye til av individuelle forhold før retur anses utilrådelig, når sikkerhetssituasjonen og den humanitære situasjonen er så krevende.*

**N102517316 – Tsjetsjenia januar 2010:** *Nemnda mente imidlertid at det forelå sterke menneskelige hensyn. Det ble vist til at det forelå en viss restfare med hensyn til hva klageren kunne bli utsatt for dersom myndighetene ble kjent med at han hadde vært sammen med opprørere. Det ble vist til at klageren hadde oppholdt seg sammen med opprørere i ca. to måneder mens han var 15 år gammel. Dette sett i sammenheng med at klageren kom til Norge som barn og at han nå var å anse som enslig mindreårig asylsøker, tilsa at han fikk en tillatelse i Norge.*

**N102546611 – Nigeria januar 2010:** *Nemndas flertall, de to nemndmedlemmene, mente under tvil, at det forelå sterke menneskelige hensyn som tilsa at klageren ble innvilget en tillatelse etter lovens § 38. (...) Flertallet mente videre at det forelå en restfare for at klageren ville bli re-trafikkert. Det ble vist til hennes unge alder og at hun var i en attraktiv alder for å bli utsatt for trafikkering.*

**N14690536 – Eritrea desember 2013:** *Når det gjaldt risikovurderingen mente UNE etter en helhetsvurdering at eritreiske myndigheter var kjent med hennes opposisjonelle aktivitet, og at hun risikerer å bli utsatt for reaksjoner som kan karakteriseres som forfølgelse ved retur til Eritrea. UNE mente imidlertid at det fremstod som klart mest sannsynlig at det hovedsakelige formålet med klagerens politiske aktivitet hadde vært å oppnå oppholdstillatelse, jf. lovens § 28 fjerde ledd. (...) Klageren ble gitt tillatelse etter lovens § 38 uten begrensninger.*

**N108874114 – Kina september 2010:** *Flertalet pekte først og fremst på at klageren var et tidligere offer for menneskehandel og at hun hadde blitt utsatt for dette når hun var mindreårig. Videre var hennes nærmeste to av bakmennene. Det kunne ikke utelukkes at hun ville bli re-trafikkert.*

NOAS vil bemerke at det i alle disse sakene fremstår som svært urimelig å skulle henvise vedkommende personer til å utøve sitt familieliv i hjemlandet. Det finnes også en rekke andre saker hvor oppholdstillatelse er gitt på humanitært grunnlag hvor det av forskjellige grunner ikke er reelt mulig for den det gjelder å reise tilbake til hjemlandet. I disse tilfellene vil utøvelsen av familieliv være avskåret dersom ikke familien kan hentes til Norge.

## **Forslaget kan virke integreringshemmende**

Departementet har ikke uttrykkelig nevnt integreringshensyn som et motiv for forslaget, men det må antas at bedre integrering vil være ønskelig også for departementet. Hensynet til selvforsørgelse er ifølge høringsbrevet tungtveiende i denne sammenheng, og det er åpenbart at personer som er godt integrerte i større grad vil være selvforsørgete.

NOAS vil i den sammenheng bemerke at en heving av kravet kan virke mot sin hensikt og være integreringshemmende. Særlig gjelder dette tilfeller hvor en far eller mor har fått opphold sammen med familiens barn mens den andre forelderen er igjen i hjemlandet. I slike tilfeller vil det være svært krevende for en nyankommet enslig forelder å forsørge sine barn, og det vil ofte være et behov for offentlig støtte. Dersom den andre forelderen hadde vært i Norge vil muligheten for at familien kan forsørge seg selv i de aller fleste tilfeller være større. En forelder som må bruke all sin tid på å forsørge sine barn vil dessuten ofte ha vanskeligere for å integrere seg enn et par som deler på oppgavene og som har en romsligere økonomisk situasjon. Det er etter det NOAS er kjent med dessuten ansett som relativt vanlig at enslige eller enslige foreldre har et handikap i forhold til integrering fordi de har så mye fokus rettet mot den delen av familien som ikke befinner seg i Norge.

Vi mener det samme hensynet gjør seg gjeldende i de tilfellene hvor en utlending dropper å ta utdanning eller avbryter introduksjonsprogrammet for å oppfylle underholdskravet, noe som normalt ikke vil være særlig integreringsfremmende.

## **Ulik virkning av underholdskravet for kvinner og menn**

Som departementet nevner viser praksis at det er forskjell på om referansepersonen er mann eller kvinne, i det avslagsvedtakene er flere der kvinner er referanseperson. Departementet mener en heving av underholdskravet kan forsterke forskjellen i andel avslagsvedtak mellom kjønnene. NOAS mener dette fremstår som et nokså sannsynlig scenario. Det er allment kjent at kvinner gjennomgående tjener mindre enn menn. Når flere saker med kvinnelige referansepersoner enn mannlige får avslag i dag, og manglende oppfyllelse av underholdskravet er den vanligste avslagsgrunnen, må det antas at en enda større andel kvinner vil slite med å oppfylle kravet om satsen blir hevet med over 50.000 kroner.

Departementet trekker frem ulike mulige forklaringer til forskjellen mellom kvinner og menn, og viser til vurderinger som er gjort i et tidligere høringsbrev. NOAS vil gjenta vår anmodning fra den nevnte høringsrunden om at det bør gjøres nærmere undersøkelser av hva som ligger bak disse tallene. For at tiltak skal være målrettet er det behov for nødvendig bakgrunnsinformasjon. Departementet viser til mulige forklaringer og antakelser om hva som kan være årsaken til forskjellen mellom andelen avslag mellom kvinner og menn uten at det er utredet nærmere.

**NOAS kan av ovennevnte grunner ikke støtte forslaget om heving av underholdskravet.**

## **Unntak fra underholdskravet**

Det foreslås innført en ny hjemmel for å gjøre unntak fra underholdskravet. Bestemmelsen er ment å regulere tilfeller der det er åpenbart at partene er i stand til å forsørge seg selv, og det er åpenbart at det ikke er et tvangsekteskap.

NOAS er som nevnt kritisk til å heve underholdskravet som sådan, og vi er derfor isolert sett positive til at det oppstilles muligheter for å gjøre unntak fra kravet. Det vi imidlertid er kritiske til er hvordan den foreslåtte unntaksbestemmelsen er formulert med tanke på bekjempelsen av tvangsekteskap. Departementet viser her til vurderinger som er gjort i høringsbrev om etablering av et 24-årskrav for familieetablering. I nevnte høringsbrev uttaler departementet følgende:

*Generelt vil det ikke være tilstrekkelig at ektefeller som har opprinnelse i en kultur med tradisjon for arrangerte ekteskap, i intervju forsikrer om at ekteskapet er frivillig. Partene kan være utsatt for press til å si dette, og det vil være nærmest umulig for utlendingsmyndighetene å kunne fastslå med en så høy grad av sikkerhet at det må anses som "åpenbart" at ekteskapet ikke er et resultat av tvang eller press i disse tilfellene.*

Ved å sette så strenge vilkår for bruk av unntaksbestemmelsen gir departementet her, slik NOAS ser det, en anvisning på hvordan bestemmelsen skal forstås som effektivt eliminerer bruken av unntak for personer fra kulturer hvor det forekommer arrangerte ekteskap. Vi mener det er god grunn til å stille spørsmål ved om en slik praktisering av unntaksbestemmelsen vil stå seg i forhold til diskrimineringsloven. Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion og livssyn (diskrimineringsloven om etnisitet) av 2013 § 6 angir følgende forbud mot diskriminering:

*Diskriminering på grunn av etnisitet, religion eller livssyn er forbudt. Diskriminering på grunn av nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og språk regnes også som diskriminering på grunn av etnisitet. Forbudet gjelder også diskriminering på grunn av faktisk, antatt, tidligere eller fremtidig etnisitet, religion eller livssyn. Forbudet gjelder også diskriminering på grunn av etnisitet, religion eller livssyn til en person som den som diskrimineres har tilknytning til.*

*Med diskriminering menes direkte og indirekte forskjellsbehandling som ikke er lovlig etter § 7 eller § 8. Med direkte forskjellsbehandling menes en handling eller unnlattelse som har som formål eller virkning at en person eller et foretak blir behandlet dårligere enn andre i tilsvarende situasjon, og at dette skyldes etnisitet, religion eller livssyn. Med indirekte forskjellsbehandling menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som fører til at personer stilles dårligere enn andre, og at dette skjer på grunn av etnisitet, religion eller livssyn.*

Det er ifølge § 7 tillatt å forskjellsbehandle når dette

1. har et saklig formål,
2. er nødvendig for å oppnå formålet, og
3. det er et rimelig forhold mellom det man ønsker å oppnå og hvor inngripende forskjellsbehandlingen er for den som rammes

NOAS kan som nevnt ikke se at det er sannsynliggjort at en heving av underholdskravet vil oppnå formålet om å forhindre tvangsekteskap. Vi mener derfor unntaksbestemmelsen slik den er formulert vil utgjøre en forskjellsbehandling som det ikke er hjemmel for i diskrimineringsloven.

### **NOAS kan av nevnte grunner ikke støtte forslaget til unntaksbestemmelse**

Dersom departementet allikevel vil innføre en unntaksbestemmelse mener NOAS det også bør gjøres unntak for personer som har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38, og som er i en særlig sårbar situasjon. Dette er en gruppe som i mange tilfeller vil ha svært vanskelig for å oppfylle underholdskravet da de ofte vil ha manglende forutsetninger for å komme seg inn på arbeidsmarkedet. Samtidig vil det, som nevnt ovenfor, i mange saker være tilnærmet umulig å returnere til hjemlandet for å utøve sitt familieliv der. Personer i denne gruppen vil heller ikke ha mulighet til å få sykepenger, og det vil svært ofte også være umulig å få andre ytelser som kan oppfylle kravet til inntekt etter utlendingsforskriftens § 10-8.


Konsekvensene av om underholds kravet blir opprettholdt for denne gruppen vil i mange tilfeller være at vedkommende personer mister alle muligheter for å ha et reelt familieliv. Som vi har nevnt vil dette i en del tilfeller kunne føre til at avhengigheten av offentlig støtte blir større fordi en ektefelle som kan få jobb i Norge vil bidra til at familien er selvforsørget.

Vi takker departementet for anledningen til å delta i høringen. Vi kan gjerne kontaktes om det skulle være spørsmål eller behov for utdypende kommentarer.

Med vennlig hilsen  
for **Norsk Organisasjon for Asylsøkere**



Ann-Magrit Austenå  
generalsekretær



Andreas Furu seth  
juridisk rådgiver