



Likestillings- og
diskrimineringsombudet

Justis- og beredskapsdepartementet
v/Birgitte M. Weyde
birgitte.veyde@jd.dep.no

NB! Dette brevet sendes kun per e-post!

Vår ref.:
12/1911- 2- LN

Deres ref.:
12/6587

Dato:
14.01.2013

Høringsbrev - forslag til endringer i utlendingsforskriften §§ 10-8 og 10-9 (heving av underholdskravet mv.)

Likestillings- og diskrimineringsombudet (ombudet/LDO) viser til Justis- og beredskapsdepartementets brev av 9. oktober 2012 om forslag til endring i utlendingsforskriften §§ 10.8 og 10-9 (heving av underholds krav mv).

LDO har som mandat å arbeide for likestilling og mot diskriminering på grunnlag av kjønn, etnisitet, religion, alder, seksuell orientering og nedsatt funksjonsevne, og håndhever diskrimineringslovgivningen på disse områdene. Ombudet har et tilsynsansvar med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med de forpliktelsene Norge har etter FNs rasediskrimineringskonvensjon (CERD) og FNs kvinnekongresskonvensjon (CEDAW), og vil fra 2013 få tilsynsansvar for FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD).

Likestillings- og diskrimineringsombudets innspill er i hovedsak basert på vår erfaring med å føre tilsyn med diskrimineringslovverket og FNs kvinnekongresskonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon, vår veiledning om plikten til å fremme likestilling, samt vår deltakelse i offentlig debatt og samarbeid med sivilsamfunnet.

Ombudet understreker betydningen av en flerdimensjonal tilnærming til likestilling. Vi ser på virkningen av underholdkravet i lys av multipl diskriminering og diskriminering i skjæringspunktet mellom kjønn og andre diskrimineringsgrunnlag. Kjønn kan for eksempel sammen med andre faktorer, som etnisitet og alder, virke negativt inn på de mulighetene, rettigheter og plikter en har i samfunnet.

Oppsummering

Departementet begrunner det å øke kravet til underhold som et virkemiddel for «å sikre at partene vil være selvforsørget og ikke ha behov for økonomisk bistand fra staten» (side 5). Departementet ønsker derfor å heve kravet til underhold ytterligere, fra 242 440 til 261 700 kroner.

Ombudet er skeptisk til hvordan dagens krav til underhold virker for likestilling. Selv om kravet til underhold er en kjønnsnøytral regel, så rammer det først og fremst kvinner, i og med at kvinner får gjennomgående flere avslag enn menn per i dag. Ombudet stiller seg derfor også kritisk til forslaget om å heve underholdkravet ytterligere.

Ombudet vurderer at kravet om underhold er et spørsmål om indirekte diskriminering ifølge FNs konvensjoner mot kvinne- og rasediskriminering. Ombudet ber Justis- og beredskapsdepartementet om å foreta en nødvendig vurdering av underholdskravet opp mot FNs kvinnekongresskonvensjon og FNs rasediskrimineringskonvensjon. Ombudet oppfordrer departementet til å utrede andre ordninger som kan fjerne eksisterende forskjeller mellom menn

og kvinner. En mulighet er for eksempel å gjøre individuelle beregninger for begge ektefellers inntekt eller muligheter for inntekt.

Likestillingsmessige konsekvenser av forslaget til økt underhold

Norge følger en strategi for kjønnslikestilling der hensyn til likestilling skal integreres i all offentlig politikkutvikling, i lovverket, i programmer og prosjekter. Den statlige utredningsinstruksen er et virkemiddel for å sikre likestilling. Den pålegger en generell plikt til å utrede økonomiske og administrative, samt andre vesentlige konsekvenser av lov- og politikkforslag, herunder likestilling. Målet er å unngå å skape eller forsterke forskjeller dersom når forslag til endring viser seg å slå skjevt ut.

I avsnittene 5.1 og 5.2 foretar departementet en utredning av mulige likestillingsmessige konsekvenser av den kjønnsnøytrale utlendingsforskriften med hensyn til underhold. Tallene fremkommer av UDIs praksis. Tallene som fremlegges viser at andelen kvinner som får avslag er 40 prosent og andelen menn 22 prosent i 2011. I 2009 før kravet til underhold trådte i kraft, var andelen henholdsvis 26 prosent for kvinner og 13 prosent for menn. Det er grunn til å tro at en økning i kjønnskjevhetene har sammenheng med blant annet strengere krav til underhold.

LDO er på bakgrunn av tallmaterialet bekymret for at en ytterligere heving av kravet vil føre til opprettholdelse og/eller forsterking av mangler på likestilling mellom menn og kvinner med hensyn til muligheter til familieetablering.

Flerdimensjonale barrierer for inntektsmuligheter

Inntektsmuligheter vil kunne variere med kjønn, alder, etnisitet, funksjonsevne osv. eller kombinasjoner av disse faktorene, og dermed påvirke hvilke muligheter en person har til å fylle underholdskravet.

Kvinner har gjennomgående lavere inntekt enn menn, blant annet fordi menn og kvinner fremdeles har ulik tilknytning til arbeidsmarkedet, praktiserer

tradisjonelle omsorgsroller og fordi kvinner oftere utsettes for diskriminering i arbeidslivet.

Videre kan personer med etnisk minoritetsbakgrunn ha lavere inntektsutsikter, blant annet som følge av den diskrimineringen som skjer i arbeidslivet.

Forskning viser blant annet at sannsynligheten for å bli kalt inn til et jobbintervju reduseres i gjennomsnitt med om lag 25 prosent dersom søkeren har et utenlandsk klingende navn sammenlignet med identisk kvalifiserte søkere med majoritetsbakgrunn.¹ Andelen arbeidsledige er større blant personer med minoritetsbakgrunn enn befolkningen ellers.

Kjønn og etnisitet kan virke sammen og skape blant annet dårligere inntektsmuligheter for kvinner med minoritetsbakgrunn og dermed grunnlag for å ikke oppnå underholds kravet:

«The employment rate among women from countries such as Pakistan, Turkey, Morocco, Iraq, Afghanistan and Somalia is very low. Figures from the fourth quarter of 2007 show, for instance, that 31.4 per cent of Pakistani women (who have lived in Norway for a long time) are employed, compared to 63.5 per cent of Pakistani men. The reasons why a large proportion of women in certain minority groups do not participate in the labour market are numerous and complex. They include Norwegian language skills, education, care-giving responsibilities, attitudes regarding labour force participation and structural barriers. Women encounter structural barriers such as difficult access to relevant education and training, difficulty in obtaining recognition of educational credentials acquired in their home country, a lack of jobs requiring little education, discrimination in the workplace and a lack of incentives to take paid employment on account of good welfare schemes.»²

Yngre personer har også gjennomgående lavere forutsetninger for inntekt enn eldre, blant annet fordi mange er i utdanning eller deltar i arbeidskvalifiserende tiltak. Alder og kjønn vil også kunne spille sammen i forhold til inntektsmuligheter. Unge jenter, uavhengig av etnisk bakgrunn, som for eksempel er i studier, eller akkurat ferdig med utdanning, eller som er gravide eller i omsorg for barn uten å ha etablert arbeidslivstilknytning, vil være spesielt rammet av kravet om underhold.

¹ Midtbøen, Arnfinn og Jon Rogstad (2012): Diskrimineringens omfang og årsaker. Etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

² Norges 19. og 20 rapport til FNs rasediskrimineringskomité, 2009.

Tallmaterialet som departementet viser til, indikerer at kjønn i kombinasjon med etnisitet og livsfase gir dårligere muligheter til å få familieetablering for kvinner. Flesteparten av referansepersoner som er berørt av underholdskravet, er norske statsborgere (høringsnotatet avsnitt 5.2). I denne gruppen er de mannlige referansepersonene «vanligvis etnisk norske, eldre og veletablerte i arbeidslivet, mens de kvinnelige ofte er yngre og med bakgrunn fra Pakistan, Tyrkia, Kosovo og Somalia» (avsnitt 5.2). Nesten en fjerdedel av de kvinnelige søkerne er under 25 år, sammenlignet med kun 5 prosent av mennene (avsnitt 5.2). I stortinget uttalte statsråd Grete Faremo at «når det gjelder referansepersoner som ikke er norske borgere, er også avslagsandelen størst for kvinner».³

Tallmaterialet gir ikke nok informasjon om samspillseffekten av kjønn og etnisitet når det gjelder innvilgelsesandelen, for eksempel kunne det vært interessant å vite om det er forskjeller mellom menn med etnisk norsk bakgrunn og menn med minoritetsbakgrunn.

Arbeidslinja som premiss for familieetablering er også problematisk ut i fra et perspektiv til personer med nedsatt funksjonsevne. LDO vil påpeke at dagens regelverk stiller mennesker med nedsatt funksjonsevne i en dårligere stilling enn andre, når arbeidsavklaringspenger ikke regnes med i inntektskravet ved søknad om familieetablering. Det er derfor positivt at departementet vil utrede om arbeidsavklaringspenger i visse tilfeller vil kunne medregnes ved en vurdering om hvorvidt inntektskravet etter utledningsregelverket er oppfylt.

Ombudet vurderer det slik at flerdimensjonale likestillingsbarrierer for muligheter til inntekt særlig vil slå uheldig ut for kvinner, ofte yngre kvinner eller kvinner med minoritetsbakgrunn, eventuelt i kombinasjon med funksjonsnedsettelse.

³ Sak nr. 4 4. juni 2012.

Avveininger av ulike hensyn etter statens konvensjonsforpliktelser

Utlendingsloven gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten. Dette innebærer blant annet at kvinnediskrimineringskonvensjonens og rasediskrimineringskonvensjonens bestemmelser skal tas i betraktning både ved utforming og tolking av regelverket. LDO påpeker at konvensjonene setter rammer for den nasjonale politikktutforming, selv om det er en tolkningsmessig stor skjønnsmargin.

Ombudet erkjenner at selvforsørgelse er et legitimt formål. Retten til familieliv begrenses således i praksis av konflikten mellom individets menneskerettigheter og statlige økonomiske hensyn. Det er også slik at retten til familieetablering bare i begrenset grad er omfattet av retten til respekt til familieliv. Artikkel 8 i den europeiske menneskerettighetskonvensjonen beskytter først og fremst mot atskillelse av familier som allerede eksisterer som enhet.

LDO vil minne om retten til likestilling som også er et viktig hensyn gitt det norske og det internasjonale diskrimineringsvernet. Norge er blant annet forpliktet til å gjennomføre kvinnediskrimineringskonvensjonens bestemmelser. Konvensjonen artikkel 16 (1) pålegger statene å treffe alle egnede tiltak for å avskaffe diskriminering mot kvinner i saker vedrørende ekteskap og familieforhold.

Kvinnekomiteen som overvåker statenes konvensjonsoverholdelse, har i en generell anbefaling uttalt at:

“States parties shall accord to men and women the same rights with regard to the law relating to the movement of persons and the freedom to choose their residence and domicile”. (...) “migrant women who live and work temporarily in another country should be permitted the same rights as men to have their spouses, partners and children join them.”⁴

⁴ Kvinnekomiteens generelle anbefaling nr. 21: “Equality in marriage and family relations”, 1994.

Det er også slik at kvinnediskrimineringskonvensjon skal tolkes med et interseksjonelt eller et flerdimensjonalt likestillingsperspektiv.⁵ Videre er diskrimineringsvernet til gravide kvinner og mødre spesielt sterkt ifølge kvinnediskrimineringskonvensjonen.

Konvensjonen forbyr alle former for indirekte diskriminering av kvinner, som for eksempel når kjønnsnøytrale bestemmelser, beslutninger og handlinger på grunn av eksisterende biologiske, sosiale, kulturelle eller økonomiske forskjeller mellom kvinner og menn slår ulikt ut. Etter ombudets vurdering vil underholdskravet kunne slå ulikt ut for menn og kvinner grunnet strukturelle kjønnsforskjeller, blant annet forskjeller i inntektsmuligheter (som vist i avsnittet ovenfor).

Ombudet stiller også spørsmål om innstramningene til krav om underhold er i strid med FNs rasediskrimineringskonvensjon. Artikkel 5 (iv) i rasediskrimineringskonvensjonen sier at konvensjonspartene må «avskaffe enhver form for rasediskriminering og å sikre enhver, uten hensyn til rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse, likhet for loven, særlig når det gjelder ... retten til ekteskap og til valg av ektefelle». Kravet til underhold vil indirekte kunne føre til at personer med annen etnisk bakgrunn, nasjonal opprinnelse mv. blir dårligere behandlet enn befolkningen for øvrig, når det gjelder vesentlige forhold som å opprettholde muligheten til et familieliv grunnet dårligere inntektsutsikter.

Selv om Norge ikke oppstiller et alderskrav for familieinnvandring, slik Danmark gjør, virker det norske underholdskravet som et indirekte alderskrav i praksis ettersom unge kvinner uten arbeidsmarkedstilknytning særlig vil bli rammet. LDO viser derfor til rasediskrimineringskomiteens kritikk av Danmarks alderskrav:

⁵ Kvinnekomiteens arbeid tydeliggjør at diskriminering av kvinner er uløselig knyttet til andre faktorer som påvirker kvinner, slik som rase, etnisitet, religion eller tro, livssyn, helse, status, alder, klasse, kaste, og seksuell orientering og kjønnsidentitet. FNs Kvinnekomiteens generelle anbefaling nr. 28, § 18, 2010.

«15. The Committee reiterates its concern regarding the restrictive conditions in Danish legislation regarding family reunification. In particular, the conditions that both spouses must have attained the age of 24 to be eligible for family reunification, and that their aggregate ties with Denmark must be stronger than their ties with any other country unless the spouse living in Denmark has been a Danish national or has been residing in Denmark for more than 28 years, may lead to a situation where persons belonging to ethnic or national minority groups are discriminated against in the enjoyment of their right to family life, marriage and choice of spouse... The Committee recommends that the State party review its legislation to ensure that the right to family life, marriage and choice of spouse is guaranteed to every person without discrimination based on national or ethnic origin. The State party should ensure that the measures it adopts to prevent forced marriages do not impact disproportionately on the rights of persons belonging to ethnic or national minorities. It should also assess the extent to which the condition for spousal reunification that the spouse residing in Denmark must provide a bank guarantee and may not have received any public assistance for sustenance within the last year before the reunification amounts to indirect discrimination against minority groups who tend to suffer from socioeconomic marginalization”.⁶

Sammenstilt gjør disse ovennevnte konvensjonsbestemmelsene, at LDO vurderer underholdskravet som et mulig spørsmål om indirekte diskriminering. Departementet har ikke synliggjort hvordan et skjerpet underholdskrav samtidig ikke vil forsterke en allerede kjønnskjev innvilgelsespraksis ved familieetablering.

Tvangsekteskap som argument

Hensynet til å motvirke tvangsekteskap er tonet ned som begrunnelse i dette høringsnotatet for økningen i underholdskravet, i motsetning til argumentasjonen for innstramning i underholdskravet fra 2010. LDO støtter denne dreiningen ettersom nyere forskning stiller spørsmål om innvandringskontroll med diskriminerende virkninger er et egnet virkemiddel for å stoppe tvangsekteskap som har svært komplekse årsaker.

Forskning viser at endringer i utlendingsloven, lansert for å hindre tvangsekteskap, i første rekke har ført til nedgang i tallet på innvilgede søknader om familiegjennforening⁷, det sies ikke noe om antall tvangsekteskap går ned. Ombudet er likevel bekymret for at det stadig settes opp en forbindelse mellom tvangsekteskap og regler for innvandring. Etter ombudet syn, er det uheldig at innvandringskontroll på enkelte områder begrunnes feilaktig med såkalt styrking av kvinners rettigheter.

⁶ Rasediskrimineringskomiteens avsluttende bemerkninger til Danmark, 2006.

⁷ NOU 2012: 15 Politikk for likestilling.

Regelverket må ivareta likestillingshensyn

Kjønnsforskjeller i avslag på søknader om familieetablering gir, etter ombudets vurdering, grunnlag for korrigerende tiltak og endringer i regelverket som kan hindre eksisterende eller ytterligere forskjeller mellom kvinner og menn. Justis- og beredskapsdepartementet har en plikt til å fremme likestilling i alt sitt virke, herunder også som lov- og regelutformer. Ombudet oppfordrer derfor departementet til å vurdere å sette i verk tiltak for å korrigere for ulemper grunnet flerdimensjonale likestillingsutfordringer knyttet til familieetablering.

En mulig løsning for å fremme hensyn til tradisjonelle kjønnsforskjeller, til forskjeller kvinner imellom med hensyn til livsfase og etnisiteter og til likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne, er å etablere en to-forsørgermodell i saker om familieinnvandring. Per i dag er det ikke slik at en kan ta for gitt at krav til underhold fremmer en to-forsørger modell.⁸ Slik det er nå sender norske myndigheter doble signaler. På en side oppmuntrer en til selvforsørgelse blant unge personer, samtidig som en opprettholder en kjønnsstradisjonell norm der referansepersonen i Norge er eneforsørger og ofte mann og ektefellen som søkes inn til landet er omsorgsperson og ofte kvinne.⁹

Hver sak, etter LDOs syn, bør kunne vurderes individuelt og innregne begge ektefellers inntekt eller mulighet for inntekt (for eksempel lar Frankrike begge ektefellers inntekt telle i beregningen). På denne måten fremmer en også på utlendingsfeltet en to-forsørger modellen som ellers er sentral i norsk likestillingspolitikk.

⁸ Eggebø, Helga (2013): A real marriage?: Applying for marriage migration to Norway. Journal of Ethnic and Migration Studies. Forthcoming.

⁹ Anne Staver, Institutt for samfunnsforskning, kronikk i Dagbladet, 17. april 2012.

LDO mener at en innføring av en annen beregning for selvforsørgelse, sammen med tiltak som er ment å sikre kvinner på lik linje med menn arbeidslivsdeltakelse, øker sannsynligheten for å få bukt med forskjeller mellom kvinner og menn i retten til familieetablering.

Vennlig hilsen

Sunniva Ørstavik
Likestillings- og diskrimineringsombud

Lene Nilsen
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent, og gyldig uten signatur