

11 JAN 2013

**Justis- og beredskapsdepartementet**

Innvandringsavdelingen

Postboks 8005 Dep

0030 Oslo

Oslo, 9.1.2013

Deres ref.: 12/6587

**HØRING – FORSLAG TIL ENDRINGER I UTLENDINGSFORSKRIFTEN §§ 10-8 OG 10-9 (HEVING AV UNDERHOLDSKRAVET MV.)**

Vi viser til departementets høringsbrev av 9.10.2012 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 som gjelder underholdskravet i familieinnvandringsaker. Forslaget gjelder kun for familieetablering.

**NOAS støtter ikke forslaget om heving av underholdskravet.**

**4.1 Heving av underholdskravet**

Departementet foreslår i denne høringen å heve underholdskravet for de saker som gjelder familieetablering når saken ikke reguleres av EØS-retten, til et nivå tilsvarende 95 % av lønnstrinn 19. Dette utgjør i dag om lag 261 700 kr etter gjeldende hovedtariffavtale. Departementet foreslår at dette skal gjelde personer hvor søker ikke har felles barn med referansepersonen og ikke har levd i et etablert samliv med referansepersonen i utlandet eller i Norge. Forslaget gjelder heller ikke hvis referansepersonen er norsk borger eller utlending med permanent oppholdstillatelse, og tar høyere utdanning og har opptjent minst 60 studiepoeng eller tilsvarende eller tar fagskoleutdanning og har gjennomført minst ett års normert studietid. For denne gruppen gjelder det vanlige underholdskravet på 88 % av lønnstrinn 19, som i dag tilsvarer 242 440 kr.

NOAS støtter ikke forslaget om heving av underholdskravet. Det er flere grunner til at vi ikke støtter det.

For det første, anser NOAS forslaget som diskriminerende. Det vil ramme en liten gruppe mennesker som er i startfasen med å skulle integrere seg i Norge. Vi kan ikke i høringsbrevet se at det foreligger en saklig begrunnelse bak forslaget som gjør det nødvendig med en slik differensiering av underholdskravet på 7 % i forhold til om man er norsk borger eller utlending med permanent oppholdstillatelse eller ikke. Departementet viser til at familieinnvandring er det viktigste innvandringsgrunnlaget og at man må vente en økende familieinnvandring i fremtiden. Det er tydelig at departementet her ønsker å innføre et ytterligere innstrammingsiltak og at det går på bekostning av en liten gruppe mennesker.

I en kommentar i Aftenposten mandag 7. januar 2013, trekker kommentator Inger Anne Olsen en sammenheng mellom asylsøkere og regler for familieinnvandring. Hun viser til at i følge UDI har liberale regler for familieinnvandring en større tiltrekningskraft på asylsøkere enn reglene for å få asyl. Hun viser til at Sveriges langt mer liberale regler for familiegjenforening kan være en av forklaringene på at Sverige i 2012 mottok fem ganger så mange asylsøkere som Norge, og at man i UDI nå er bekymret for at mange av disse heller skal velge å komme til Norge. NOAS synes det er vanskelig å knytte en direkte årsakssammenheng mellom asylankomster og regler for familieetablering uten nøyere studier av dette. Men NOAS stiller også spørsmål ved om forslaget om heving av underholdskravet ved familieetablering fra departementets side mest er motivert av ønsket om ytterligere innstramming for å holde antallet asylsøkere nede. Det er spesifikt uttalt i høringsbrevet at forslaget rammer flyktninger, samtidig som det utelukker norske borgere og personer med permanent oppholdstillatelse. Vi ser det som uheldig at departementet ikke er tydeligere om motivasjonen bak forslaget om heving av underholdskravet.

For det andre, forslaget vil ramme blant annet flyktninger som er i startfasen med å skulle etableres i Norge. Det rammer også personer som får opphold på humanitært grunnlag på grunn av sykdom og lignende. De er ikke blant de sterkeste i samfunnet og kan ikke forventes å skulle være i stand til å oppfylle et slikt inntektskrav. Personer med flyktningbakgrunn har ofte lav yrkesdeltakelse, ustabil tilknytning til arbeidsmarkedet og lav lønn. På grunn av strenge kriterier er det svært få som får midlertidig arbeidstillatelse mens de er i en asylsøkerfase. Dette begrenser muligheten for asylsøkere til å få innpass i arbeidsmarkedet i en tidlig fase, noe som også kan føre til at det på et senere tidspunkt vil gjøre det enda vanskeligere å oppnå fast arbeid med høy nok inntekt til å være selvforsørgende.

For det tredje, forslaget er tenkt å gjelde for de personer som ikke allerede er etablerte i familieliv. Retten til familieliv en menneskerettighet. Vi bestrider ikke at det kan gjøres inngrep i den retten og at en slik rettighet må veies opp i mot andre hensyn. Samtidig kan vi ikke i denne saken se at det er grunnlag for ytterligere å svekke livsutfoldelsen til mennesker som skal integreres i Norge. Vi minner om at underholdskravet i seg selv i dag er høyt. Det har økt betraktelig de senere år. Vi minner også om 4-års kravet som var et av innstrammingstiltakene fra september 2008 og som ble innlemmet i utlendingsforskriften som trådte i kraft i 2010. I tillegg ble kravene i utlendingsloven som trådte i kraft fra 2010 skjerpet slik at det i hovedsak bare er inntekten til referansepersonen som gjelder, og inntektskravet gjelder både framtidig og tidligere inntekt. Dette er i seg selv strenge nok krav.

For øvrig kan vi ikke se at en person som ikke har noe etablert familieliv i praksis skulle ha behov for høyere lønn for å forsørge en søker enn en person som allerede har et etablert samliv eller har felles barn. Man kan tvert i mot heller snu det på hodet og si at en person som for eksempel ikke har barn i realiteten vil ha færre utgifter enn en person med barn og vil således være i mindre risiko for ikke å være selvforsørget.

For det fjerde, reglene for familieinnvandring er i dag kompliserte. Slik vi har beskrevet det innledningsvis er det i dag en differensiering mellom familiegjenforening og familieetablering med ulike krav. Det er også krav til både botid og underhold når det gjelder familieetablering.

I tillegg er det unntak og dessuten har man et differensiert regelverk i forhold til om man er EØS-borger eller ikke. Ved å innføre en differensiering også i underholdskravet, vil departementet komplisere regelverket ytterligere. Det vil gjøre det enda vanskeligere for søkere og referansepersoner å forstå og få oversikt over regelverket. Dette vil trolig også få innvirkning på behandlingstiden av søknadene.

Avslutningsvis, dagens regelverk tar utgangspunkt i referansepersonens inntekt. Det er bare unntaksvis at også søkers inntekt regnes med. Dette er noe som i seg selv kan oppleves som urimelig. Departementet har vist til at det å sikre at en person kan forsørge seg selv er viktig, ikke bare i forhold til staten, men også i forhold til den andre parten. Å hindre tvangsgifting har vært et viktig formål, og det å ha et underholdskrav hvor kun referansepersonens inntekt skulle regnes med har vært viktig i det henseende. Man skulle hindre at unge kvinner havnet i et avhengighetsforhold. Samtidig som vi har forståelse for dette, mener vi at det i større grad bør legges vekt på søkers inntekt og at dette kan vurderes særskilt i den enkelte sak.

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

Departementet har bedt om kommentarer i forhold til om det er behov for særskilte tiltak for å hindre at underholdskravet virker forskjellig for kvinner og menn. Departementet viser til at gjeldende regelverk tar hensyn til forhold som typisk er årsak til at kvinner har lavere deltakelse på arbeidsmarkedet enn menn. Både svangerskapsenger og foreldrepenger regnes med. Likevel er avslagsraten høyere for kvinner enn for menn og prosentandelen har økt etter at endringene om underholdskravene trådte i kraft i 2010. Den vanligste avslagsgrunnen i familieinnvandringsaker er at underholdskravet, eventuelt i kombinasjon med 4-årskravet, ikke er oppfylt.

I høringsbrevet trekker departementet fram ulike mulige forklaringer til forskjellen mellom kvinner og menn. De viser til at noen søkergrupper har mange svært unge kvinnelige referanser som trolig ikke har fått tilknytning til arbeidslivet. De viser også til at tall fra UDI kan tyde på at kvinner med bakgrunn fra enkelte land i mindre grad er i arbeid enn menn med bakgrunn fra samme land, at flere kvinnelige enn mannlige referansepersoner er hjemmeværende med omsorg for barn og at færre kvinner enn menn er innvilget beskyttelse etter søknad om asyl.

For det første, foreslår vi at det gjøres nærmere studie 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.

For det andre så er temaet knyttet opp til en større debatt om likestilling og integrering hvor det er prosesser på gang, og vi viser til disse.

I juli 2011 sendte Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) NOU 2011:14 Bedre integrering på høring. Utvalget skriver i sammendraget til utredningen at det er lavere sysselsetting, vedvarende lavinntekt og fattigdom i deler av innvandrerbefolkningen. Det er særlig

for innvandrerkvinner at forskjellene i sysselsatte og yrkespassive er for store. Sammenlignet med slutten av 1990-tallet, har risikoen for vedvarende lavinntekt blant innvandrere økt<sup>1</sup>.

Utvalget skriver i rapporten:

*"Kvinner fra visse opprinnelsesland har svakere deltakelse i arbeidslivet, lavere utdanning, svakere deltakelse i samfunnet og har større risiko for å ha varig lav inntekt. Denne gruppen kvinner opplever store forskjeller i levekår sammenlignet med befolkningen som helhet og også sammenlignet med menn med innvandrerbakgrunn. Inkluderingsutvalget legger til grunn at det er behov for et levekårsloft for den delen av innvandrerbefolkningen som er dårligst stilt, og for å forhindre at de mest utsatte gruppene blir en varig underklasse.*

*Inkluderingsutvalget tilrår en helhetlig og tidlig innsats for å forebygge vedvarende lavinntekt og for å unngå at det skapes sosiale forskjeller langs etniske skillelinjer. Hovedstrategien vil være å motvirke lavinntekt og fattigdom gjennom grunnleggende kvalifisering, bedre bruk av medbrakt kompetanse, og et godt utdanningssystem som gir læring for alle, slik at sysselsettingsandelen øker."*

Vi viser for øvrig til vår uttalelse i forbindelse med høringen, hvor vi særlig hadde fokus på asylsøkere. Vi mener at en god integrering bør begynne så tidlig som mulig. I dag er kravene for å få midlertidig arbeidstillatelse mens asylsøknaden behandles så strenge at det skaper et unødvendig dårlig grunnlag for integrering for de personene som senere får opphold i landet<sup>2</sup>.

Avslutningsvis så er vi positive til departementets forslag om å be UDI redegjøre for konsekvensene av regelverket for familieinnvandring innen ett år, for så å vurdere behov for endringer. Vi er også positive til en kommende utredning om arbeidsavklaringspenger også skal kunne medregnes når det vurderes om inntektskravet er oppfylt.

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

  
Camilla Risan  
rådgiver

<sup>1</sup> Jf. NOU 2011:4 Bedre integrering. Mål, strategier, tiltak, 14.6.2011,  
[http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Inkluderingsutvalget/Bedre\\_integrering\\_sammendrag.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/BLD/Inkluderingsutvalget/Bedre_integrering_sammendrag.pdf)

<sup>2</sup> [http://www.regjeringen.no/pages/35398325/NOAS\\_m.pdf](http://www.regjeringen.no/pages/35398325/NOAS_m.pdf)