

Justis- og beredskapsdepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Også sendt pr. e-post: jannicke.saether@jd.dep.no

Deres ref.:
14/3814-JRS

Dok. nr.: 183698

Saksbehandler: Trude Molvik
tm@advokatforeningen.no

03.10.2014

Høring om endringer i utlendingsforskriften (heving av underholdskravet og ny hjemmel for unntak)

1. Innledning

Vi viser til departementets høringsbrev av 26.6.2014 vedrørende ovennevnte høring.

Det er en prioritert oppgave for Advokatforeningen å drive rettspolitisk arbeid gjennom høringsuttalelser. Advokatforeningen har derfor en rekke lovutvalg inndelt etter fagområder. I våre lovutvalg sitter advokater med særskilte kunnskaper innenfor det aktuelle fagfelt og hvert lovutvalg består av advokater med ulike erfaringsbakgrunn og kompetanse innenfor fagområdet. Arbeidet i lovutvalgene er frivillig og ulønnet.

Advokatforeningen ser det som sin oppgave å være en uavhengig høringsinstans med fokus på rettssikkerhet og på kvaliteten av den foreslåtte lovgivningen.

I saker som angår advokaters rammevilkår vil imidlertid regelendringen også bli vurdert opp mot advokatbransjens interesser. Det vil i disse tilfellene bli opplyst at vi uttaler oss som en berørt bransjeorganisasjon og ikke som et uavhengig ekspertorgan. Årsaken til at vi sonderer mellom disse rollene er at vi ønsker å opprettholde og videreutvikle den troverdighet Advokatforeningen har som et uavhengig og upolitisk ekspertorgan i lovgivningsprosessen.

I den foreliggende sak uttaler Advokatforeningen seg som ekspertorgan. Saken er forelagt lovutvalget for asyl- og utlendingsrett. Lovutvalget består av Bente Mostad Tjugum (leder), Jan M. Birkeland, Sigrid Broch, Per-Erik Gåskjenn, Christel Reksten og Brynjulf Risnes.

Advokatforeningen avgir følgende høringsuttalelse:

2. Sakens bakgrunn

Justisdepartementet foreslår å heve kravet til sikret underhold i familiegjennforenings saker. Departementet foreslår videre å innføre en ny unntakshjemmel i tillegg til eksisterende unntakshjemmel. Forskriftsendringene foreslås som et ledd i å fremme hovedformålene med

underholdskravet – selvforsørgelse og bekjempelse av tvangsekteskap.

Advokatforeningen stiller seg bak formålene bak bestemmelsene og i all hovedsak også de foreslåtte forskriftsendringene.

Advokatforeningen er imidlertid ikke overbevist om at de foreslåtte endringene vil bidra til å fremme formålene, og da særlig formålet om å beskytte mot tvangsekteskap, i så stor grad som departementet legger til grunn.

Advokatforeningen vil for øvrig som tidligere påpekt i andre høringsuttalelser, bemerke at i alle saker som berører barn, er det særlige hensyn som må tas og det vil kunne være konvensjonsstridig å operere med et underholdskrav. Hensynet til barnets beste skal vurderes konkret i hver enkelt sak og må veie tungt når utlendingsmyndighetene vurderer å gjøre unntak fra underholdskravet på bakgrunn av "særlig sterke menneskelige hensyn".

3. Kommentarer til de enkelte forslagene:

§ 10-8 første ledd og § 10-9 første og annet ledd (heving av underholdskravet):

Underholdskravet foreslås hevet fra kr 251 856 til kr 304 500. Dette innebærer en økning på mer enn kr 50 000 og er - slik Advokatforeningen ser det - en relativt betydelig økning.

Det fremgår av høringsnotatet at hovedformålet med underholdskravet er at partene skal være selvforsørget og at departementet ikke finner det urimelig å stille krav om at den som vil hente nye familiemedlemmer til Norge, bør ha en inntekt på dette nivået. Advokatforeningen stiller seg som nevnt bak formålet med underholdskravet og ser behovet for å stille krav om selvforsørgelse ut i fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Advokatforeningen savner imidlertid vurderinger som viser hvordan man har kommet frem til det foreslåtte nye nivået (kr 304 500) og om dette nivået er korrekt i forhold til å fremme formålet med selvforsørgelse. Skyldes en økning at det i den senere tid har skjedd en heving i det generelle levekostnadsnivået i Norge? Og vil en årlig inntekt på kr 304 500 innebære en faktisk evne til selvforsørgelse? Den manglende redegjørelsen for hvordan man har kommet frem til kr 304 500, gjør det vanskelig å vurdere om en heving til dette nivået vil bidra til reell selvforsørgelse.

Det fremgår videre av høringsnotatet at et annet formål med underholdskravet er å beskytte unge mennesker mot tvangsekteskap. Advokatforeningen er enig i at dette er et meget viktig formål og at et krav om underhold for å hente familiemedlemmer til Norge vil kunne fremme dette formålet. Advokatforeningen ser videre argumentet om at en heving av underholdskravet vil kunne bidra til å fremme formålet i sterkere grad enn i dag. Dette blant annet fordi referansepersonen i enkelte tilfeller vil måtte ha vært lengre i arbeidslivet for å ha opparbeidet seg en høyere inntekt. En sterkere tilknytning til arbeidslivet vil kunne bidra til større integrering. Samtidig som en høyere inntekt vil kunne gi en større selvstendighet på grunn av økt økonomisk uavhengighet.

Advokatforeningen mener imidlertid at departementet overvurderer betydningen av underholdskravet som virkemiddel mot tvangsekteskap. Etter Advokatforeningens syn er det andre faktorer som i større grad vil beskytte mot tvangsekteskap, som for eksempel utdanning. Slik nivået på underholdskravet er i dag, er dette relativt lett å oppfylle gjennom en ufaglært jobb som ikke nødvendigvis integrerer vedkommende i et norsk miljø. Advokatforeningen mener også at betydningen av økonomisk uavhengighet i realiteten ikke er så stor som ønsket da tvangsekteskap i de fleste tilfeller er kulturelt begrunnet.

§ 10-11 (ny unntakshjemmel):

Det foreslås inntatt en ny unntakshjemmel i paragrafens annet ledd. Advokatforeningen registrerer at tidligere unntakshjemmel blir stående slik at det således skal være to unntakshjemler fra underholdskravet. Advokatforeningen er positiv til dette og mener at dette vil bedre mulighetene for å fange opp urimelig utslag av underholdskravet.

Advokatforeningen forstår ordlyden i nye § 10-11 slik at første og annet ledd er to alternative hjemler, slik at dersom man gjør unntak etter annet ledd (ny hjemmel), så trenger det ikke foreligge særlig sterke menneskelige hensyn.

Den nye unntakshjemmelen fremstår som mer spisset inn mot de to hovedformålene med underholdskravet, nemlig selvforsørgelse og bekjempelse av tvangsekteskap. Et av vilkårene for unntak etter denne hjemmelen er at partene "*åpenbart er i stand til å forsørge seg*".

Slik Advokatforeningen ser det, er anvendelsesområdet for de to leddene forskjellig idet den nye hjemmelen bygger på en forutsetning om at partene er i stand til å forsørge seg, mens det etter første ledd ofte vil være slik at partene ikke er i stand til å forsørge seg. Advokatforeningen mener at det kan være hensiktsmessig å snu rekkefølgen på hjemlene slik at foreslått annet ledd blir første ledd og at eksisterende første ledd blir nytt annet ledd.

Formuleringen "*Det samme*" i ny hjemmels siste punktum er etter Advokatforeningens syn litt uklart. Det er uklart om den viser tilbake på begge vilkårene i første punktum, nemlig at familieetableringen ikke er et resultat av tvang og at referanseperson og søker er i stand til å forsørge seg selv. Det er naturlig at forutsetningen om selvforsørgelse også gjelder i en situasjon hvor søker er referansepersonens barn, men ikke naturlig at forutsetningen om at familierelasjonen er et resultat av tvang, gjelder mellom barn og forelder.

Advokatforeningen mener at departementet bør vurdere å omformulere siste punktum i forhold til dette.

4. Avslutning/oppsummering:

Advokatforeningen forstår og stiller seg bak behovet for å heve underholdskravet som er et virkemiddel for å bekjempe tvangsekteskap. Videre er Advokatforeningen enig i at et visst nivå på underholdskravet er nødvendig for å fremme formålet om selvforsørgelse. Som nevnt innledningsvis er Advokatforeningen imidlertid usikker på nivået på det nye underholdskravet

og hvilke vurderinger som ligger til grunn for nivået.

G Generelt ser Advokatforeningen positivt på den foreslåtte innføring av ny unntakshjemmel idet den vil bidra til å forhindre at situasjoner som ikke var ment å rammes av hevingen av underholdskravet, blir rammet. I forhold til utformingen av unntakshjemmelen mener Advokatforeningen at departementet bør vurdere enkelte justeringer som nevnt over.

Vennlig hilsen

Erik Keiserud
leder

Merete Smith
generalsekretær