

Arbeids- og inkluderingsdep.
Innvandringsavdelingen
Postboks 8019 Dep.
0030 Oslo

Oslo, 17. februar 2009
Vår ref.: 827/ØB
Må alltid oppgis.

Høringsuttalelse fra Juss-Buss og Rettspolitisk Forening – Krav til sikret underhold og innføring av ny intervjuordning for å motvirke tvangsekteskap

Generelt om høringen

Juss-Buss og Rettspolitisk Forening (Rpf) er svært negative til Regjeringens tiltaksplan mot den økte asyltilstrømmingen. Vi stiller oss heller ikke positive til flertallet av de foreslåtte endringene hva gjelder underholdskravet. Vi har merket oss at departementet anfører hensynet til å motvirke tvangsekteskap som begrunnelse for enkelte av de nye kravene til sikret underhold. Juss-Buss og Rpf kan ikke se at denne argumentasjonen er holdbar. Et strengere underholdskrav er ikke et virkemiddel som er godt egnet til å motvirke tvangsekteskap, og det er et virkemiddel som rammer en mye videre krets enn de som måtte stå i fare for å bli tvunget inn i ekteskapet. Departementets argumentasjonen framstår mer som en tildekking av de egentlige motivene for innskjerpingene. Å innføre en ny intervjuordning er likevel et tiltak som vi stiller oss positive til. Se forøvrig våre løpende merknader til punktene i høringsbrevet.

Ad punkt 2.3.1 Grunnlaget for oppfyllelse av underholdskravet

Departementet foreslår at det kun er referansepersonens nåværende og framtidige inntekt som skal legges til grunn ved vurderingen av om underholdskravet er oppfylt. Forslaget begrunnes ut ifra et ønske om å forhindre tvangsekteskap, samt at det vil gi en større sikkerhet for at underholdskravet faktisk vil bli oppfylt. Departementets forslag om at oppsparte midler og formue, samt økonomisk garanti fra tredjemann, ikke skal legges til grunn ved vurderingen av underholdsevnen, begrunnes også ut ifra ønsket om å forhindre tvangsekteskap.

Vedrørende søkers bidrag til oppfyllelse av underholdskravet

I dag blir underholdskravet, slik det fremgår av utlendingsforskriften § 25 for familiemedlemmer, ofte oppfylt av herboende referanseperson. Dette skyldes dels at en høy andel av innvandringen i familiegjenforeningsøyemed kommer fra land hvor arbeidsledigheten er høy, dels at det kan være vanskelig å komme inn på det norske arbeidsmarkedet uten først å ha en tillatelse til opphold og arbeid

her. Likevel har en rekke av søkerne egne midler mv. som gjør at de kan bidra til oppfyllelsen av underholdskravet. Dette vil typisk være tilfellet for ressurssterke søkere fra for eksempel USA, som hittil i år utgjør ca. 7% av familieinnvandrere, jf. Utlendingsdirektoratets statistikk. Dersom familieinnvandrere helt skal unntas fra muligheten til å bidra til eget underhold, vil endringen kunne få uheldige konsekvenser i de tilfeller dette er det eneste som forhindrer at gjenforening kan skje i Norge.

Begrunnelsen bak underholdskravet er at innvandreren skal være selvforsørget. Det avgjørende bør dermed være, at så lenge en søker *faktisk kan bidra* til sitt eget underhold, så må dette anerkjennes som en del av familiens underholdsevne. Juss-Buss og Rpf mener at en løsning hvor familieinnvandrers ressurser og evne til å forsørge seg selv anerkjennes, vil kunne stimulere til økt vilje til å delta i arbeidslivet.

Vedrørende oppsparte midler, formue og økonomisk garanti

Juss-Buss og Rpf kan ikke se at dette forslaget vil ha noen større preventiv effekt. Forslaget vil på den annen side ha flere uønskede konsekvenser, og disse oppveies ikke av den mulige preventive effekten. Forslaget fraviker prinsippet om at det er *den faktiske* underholdsevnen som skal legges til grunn. Personer kan av ulike årsaker være forhindret fra å ha regelmessig inntekt i perioder. Dette kan være på grunn av sykdom, midlertidig uførhet, eller andre personlige forhold. Disse personene kan likevel ha oppsparte midler i eiendom, fra tidligere arbeidsinnsats eller liknende. Siden det er et vilkår at underholdskravet er oppfylt ved fornyelsen av en arbeidstillatelse gitt i familiegjennforeningsøyemed, vil incentivet til å sikre underholdsevnen uansett være til stede.

Dersom et tvangsekteskap forhindres som følge av et økt underholdskrav og krav om at herboende skal dekke det, er det likefullt et problem at personer tvunget inn i ekteskap av familien, nå blir tvunget ut i arbeidslivet for å skaffe seg tilstrekkelig inntekt. Dette vil kunne begrense herboendes muligheter for utdanning og en mer selvstendig tilværelse.

Juss-Buss og Rpf mener på denne bakgrunn at de foreslåtte endringene ikke er egnet til å forhindre tvangsekteskap. Videre rammer forslaget en mye større gruppe enn den som står i fare for å bli giftet bort ved tvang. Vi mener departementet heller må vurdere andre, mer egnede preventive tiltak mot tvangsekteskap, som den foreslåtte innføringen av ny intervjuordning. Vi mener at man må innføre slike og liknende målrettede tiltak mot tvangsekteskap, heller enn å gjøre generelle innstramminger i innvandringspolitikken.

Ad punkt 2.3.2 Unntak fra kravet til framtidig inntekt

Departementet foreslår i punkt 2.3.2.1 å innføre et krav om at de som ønsker familiegjennforening med personer som har fått asyl eller oppholdstillatelse på grunn av kollektiv beskyttelse, skal få unntak fra underholdskravet hvis søknad fremmes innen ett år fra referansepersonen fikk arbeids- eller oppholdstillatelse i Norge. Begrunnelsen er at hvis familien har valgt å leve adskilt fra hverandre over lengre tid, så ønsker man ikke å gi lempeligere regler enn ved etableringen av nytt familieliv. Det vil likevel være mulig å få unntak for underholdskravet hvis man har vært forhindret fra å søke familiegjennforening på grunn av forhold utenfor søkers kontroll.

Juss-Buss og Rpf kan ikke se at det er behov for en slik begrensning i unntaket for denne gruppen familieinnvandrere. Det vises til at det kan være mange ulike årsaker for hvorfor en familie ikke søker om gjenforening med det samme opphold er gitt. De nære bånd som allerede er etablert gjennom tidligere familieliv blir ikke brutt selv om familiemedlemmene skulle bo fra hverandre for en periode.

Juss-Buss og Rpf mener derfor at man bør innføre et alminnelig unntak fra underholdskravet for denne gruppen, og heller utforme en unntaksregel for de tilfellene hvor det ville være klart uheldig å gjøre unntak fra kravet om sikret underhold.

Dersom det likevel skal innføres et slikt ett-årskrav, vil det være av stor betydning å gi utlendingsforvaltningen klare retningslinjer for hvordan vurderingen av ”forhold som ligger utenfor søkerens kontroll” skal praktiseres. Det må særlig tas høyde for rimelige og fornuftige valg familien har tatt når det gjelder valg av bosted og tidspunkt for fremsettelse av søknad om familiegjennforening. Da det generelt er Juss-Buss og Rpf sin oppfatning at unntaksregler i utlendingsforskriften praktiseres meget strengt av forvaltningen, så understreker dette behovet for retningslinjer fra departementets side. Det fremstår som uheldig dersom det her skal foretas en ren ordlydsfortolkning og legges opp til en streng objektiv vurdering av om det foreligger slike utenforliggende forhold.

Hva som skal regnes som utenforliggende forhold vil måtte vurderes konkret i det enkelte tilfellet. Det vil her kunne gjøre seg gjeldende personlige forhold som objektivt sett ikke kan regnes som utenforliggende, men som av andre årsaker vil forhindre at søknad om familiegjennforening fremmes. Dette kan for eksempel være frykt for eget liv og helse hvis slik søknad fremmes, sykdom hos barn eller andre nære familiemedlemmer, mangel på nødvendig dokumentasjon for å fremme søknad, eller andre forhold. Det er av stor viktighet at man i vurderingen av ”utenforliggende forhold” tar høyde for de individuelle forhold som måtte gjøre seg gjeldende i det enkelte sak.

Departementet bør også utforme retningslinjer for hvordan forhold ”utenfor søkerens kontroll” skal dokumenteres. Generelt vil mange vanskelige vurderinger av de rettslige og faktiske forhold gjøre seg gjeldende i vurderingen av om det foreligger forhold ”utenfor søkerens kontroll”. Dette vil være meget ressurskrevende for forvaltningen. Dette vil spesielt gjøre seg gjeldende i saker hvor det søkes om familiegjennforening fra land hvor norsk utenriksforvaltning eller Landinfo ikke er representert på grunn av den ustabile situasjonen i landet. I slike tilfeller vil en for streng praktisering av beviskravet kunne føre til svært urimelige resultater. Juss-Buss og Rpf mener derfor at terskelen for hva som kreves for å dokumentere slike forhold, bør legges lavere enn det vanlige kravet til sannsynliggjøring

Ad punkt 2.3.2.3 Referansepersonen er barn

Juss-Buss er positive til at det innføres en generell unntaksbestemmelse fra underholdskravet i de tilfellene hvor referansepersonen er barn under 18 år.

Ad punkt 2.3.2.4 Søker er barn

Departementet vil ikke gjøre et alminnelig unntak fra underholdskravet for barn som er alene igjen i hjemlandet, under henvisning til at det ofte blir gjort unntak for slike tilfeller etter den generelle unntaksbestemmelsen om ”særlig sterke menneskelige hensyn”.

Departementet bygger her på en misoppfatning av utlendingsforvaltningens praksis på dette området. I en undersøkelse av forvaltningens praktisering av dispensasjonsskjønnet ”særlig sterke menneskelige hensyn”, fant Kine S. Hørsbøl og Tine Larsen¹ at det kun ble dispensert i 15 av de 115 vedtakene de

¹ Hørsbøl og Larsen: *Økonomiske vilkår ved familiegjennforening mellom barn og deres omsorgspersoner – En undersøkelse av forvaltningens praktisering av dispensasjonsskjønnet særlig sterke menneskelige hensyn*. Juss-Buss Stensilserie nr. 112. Oslo, 2008

hadde gått igjennom. På dette grunnlaget kan det fra departementets og utlendingsforvaltningens side vanskelig hevdes at det ofte blir gjort unntak etter denne bestemmelsen. Denne feilaktige oppfatningen av praksisen på området taler for at det bør gjøres et generelt unntak fra underholdskravet i disse tilfellene. Barn som er igjen alene uten nære omsorgspersoner, bør ikke hindres av økonomiske krav fra norske myndigheters side fra å bli gjenforent med foreldrene sine.

Det vises i den forbindelse til at en slik løsning er mest i tråd med Barnekonvensjonen (BK) art. 3, som gir uttrykk for grunnprinsippet i konvensjonen - barnets beste. Det er statens ansvar å sørge for at hensynet til barnets beste blir ivaretatt i alle avgjørelser som angår barnet. I Barnekomiteens generelle kommentar nr. 5 uttales det vedrørende art 3 (1) at:

"This article refers to actions undertaken by "public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies". The principle requires active measures, throughout Government, parliament and the judiciary. Every legislative, administrative and judicial body or institution is required to apply the best interests principle by systematically considering how children's rights and interests are or will be affected by their decisions and actions – by, for example, a proposed or existing law or policy or administrative action or court decision, including those which are not directly concerned with children, but indirectly affect children."

Konsekvensen av å ikke gi et generelt unntak for søkere som er barn under 18 år er at utlendingsforvaltningens uheldige praksis fortsetter. Det bes på denne bakgrunn om at hensynet til barnas behov for nærhet til sine omsorgspersoner og evt. søsken, stabilitet og tilhørighet, å begynne på skole mv., gis betraktelig tyngre vekt i det utlendingsrettslige regelverket, og at en unntaksbestemmelse innføres også for denne gruppen.

Ad punkt 2.3.2.5 Referansepersonen er mottaker av varige trygdeytelser

Departementet foreslår at det ikke skal gjøres unntak fra underholdskravet for personer som etter ordningen med supplerende stønad for eldre personer med liten eller ingen pensjon fra folketrygden på grunn av kort botid i Norge. Dette begrunnes blant annet med at denne stønaden er et substitutt for sosialhjelp, og at dette ikke bør danne grunnlag for familiejenforening i Norge.

Denne typen supplerende stønad er nok et substitutt for sosialstønad slik denne er definert i lovverket. Juss-Buss og Rpf mener likevel at det avgjørende bør være den faktiske livssituasjonen som disse personene befinner seg i, ikke hva myndighetene kategoriserer denne typen stønad som. I slike tilfeller vil referansepersonen kunne vært alderspensjonist hvis han eller hun hadde hatt tilstrekkelig botid i Norge. Disse personene vil ikke faktisk være sosialhjelpsmottakere, men eldre mennesker som på grunn av trygdetekniske forhold blir kategorisert som det. Å avskjære disse personene fra å få familiejenforening vil slik framstå som en uheldig forskjellsbehandling.

Ad punkt 2.3.2.6 Referansepersonen er under utdanning

Departementet ønsker ikke å gjøre et generelt unntak fra underholdskravet i de tilfellene hvor referansepersonen tar utdanning. Søkerens forventede inntekt skal likevel kunne medregnes når man vurderer underholdsevnen.

Juss-Buss synes det er positivt at departementet ser behovet for lempeligere regler hva gjelder underholdskravet når referansepersonen er under utdanning. Utdanning er, som departementet er inne på under punkt 2.3.4.2, en god investering i den framtidige underholdsevnen. Et høyt utdanningsnivå i befolkningen er positivt for den økonomiske utviklingen i samfunnet, og det bidrar til sosial utjevning. Det er derfor viktig at utlendingsforskriften ikke utelukker personer fra å ta utdanning.

Juss-Buss er likevel kritiske til at det etter den foreslåtte regelen skal gjelde et 23-årskrav for å kunne få unntak under fra underholdskravet. At partene er over 23 år, er ingen garanti for at det ikke blir inngått tvangsekteskap, og det er liten grunn til å tro at den eventuelle tvangen vil opphøre når partene har fylt 23 år. I stedet utelukkes mange av de under 23 år som studerer og ønsker familiegjenforening, på grunnlag av ekteskap eller samboerskap.

Vi vil også bemerke at departementets forslag ikke framstår som konsistent hva gjelder underholdskravet og studenter. Man gjør under punkt 2.3.4.2 unntak for kravet om forutgående inntekt for personer som tar høyere utdanning eller fagskoleutdanning i Norge. Når det likevel stilles relativt strenge krav til underholdsevnen for tidsperioden for en eventuell tillatelse, så vil ikke unntaket for kravet om forutgående inntekt ha noen reell betydning for de som er inne i et lengre studieløp. Selv om man gir unntak fra kravet om forutgående inntekt, vil disse personene uansett måtte avbryte utdanningsløpet sitt hvis de skal kunne få familiegjenforening.

Generelt vil det kunne være vanskelig for søker å vise til et konkret jobbtilbud når den framtidige inntektsevnen skal beregnes. I vurderingen av om underholdskravet er oppfylt, bør man derfor legge vekt på søkerens potensielle muligheter til å få seg arbeid i Norge. Videre vil også søkeren i en del tilfeller ønske å ta høyere utdanning i Norge. Dette bør det legges til rette for i utlendingsforskriften. Juss-Buss mener derfor det bør gjøres unntak fra underholdskravet, så fremt søkerens utdanning i Norge blir dekket av norsk eller utenlandsk lånekasse, eller søkeren disponerer tilsvarende beløp.

Ad punkt 2.3.2.7 Særlig sterke menneskelige hensyn

Juss-Buss og Rpf merker seg at departementet ønsker å videreføre dagens strenge praksis av unntaksregelen om ”særlig sterke menneskelige hensyn”. I den forbindelse uttaler departementet at *”Barnekonvensjonen fastsetter ingen eksplisitte rettigheter relatert til spørsmålet om familiegjenforening. Det er overlatt til statene å foreta en nærmere avveining i de situasjoner hvor hensynet til barnets beste må veies mot andre samfunnsinteresser”*.

Juss-Buss og Rpf slutter seg til at det etter Barnekonvensjonen ikke foreligger et ubetinget krav på familiegjenforening. Hva gjelder avveiningen av barnets beste (BK art. 3) mot andre samfunnsinteresser, da spesielt innvandringspolitiske hensyn, som departementet legger opp til, så må denne sies å avvike fra de krav som BK stiller.

Det vises i den forbindelse til UNICEF Implementation Handbook fra 2002², hvor det på side 43 uttales at prinsippet

”should be appropriately integrated in all revisions to legislation as well as in judicial and administrative decisions and in projects, programs and services which have an impact on

² Hodgkin og Newell: *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*. UNICEF. New York, 2002

children and should guide the determination of policy-making at every level and particular actions taken by social welfare institutions, courts of law and administrative authorities”.

Noen linjer ned uttales det at integreringen av prinsippet også fordrer at man vurderer hvordan barnet påvirkes av beslutningene, slik at dette kan lede til forbedringer. På side 44 vises til at Barnekomiteen har tatt til orde for en ”barne-konsekvensutredning”. Under behandling av statsrapportene ble det også uttalt at der ”*conflicts of interest arose, the best interests of the child should be the primary consideration. In the legal, judicial and administrative spheres, such an approach called for the creation of a new set of decision-making procedures*”.

På bakgrunn av disse uttalelsene finner Juss-Buss og Rpf det betenkelig at departementet legger opp til en vurdering hvor barnets beste skal avveies på lik linje med alle andre hensyn. Det minnes samtidig om at BK er inkorporert i norsk lov med forrang for bestemmelser i annen lovgivning ved motstrid, jf. menneskerettsloven § 2 fjerde ledd, jf. § 3.

Ad punkt 2.3.3 Krav om at det ikke er gitt økonomisk stønad eller kvalifiseringsstønad

Departementet foreslår som vilkår for å innvilge familiegjengeforening, at referansepersonen ikke har mottatt sosialhjelp de siste 12 månedene før tillatelse gis, da dette er egnet til å skape tvil om hvorvidt forsørgelse vil være sikret.

Juss-Buss og Rpf mener at det avgjørende for om det fra referansepersonens side foreligger underholdsevne, er om det er sannsynliggjort at det foreligger en nåtidig og framtidig underholdsevne. I tillegg til at inntekten er sikret for den perioden oppholdstillatelsen for søker gjelder, vil mottatt sosialstønad være et moment i vurderingen av om det foreligger framtidig underholdsevne. Det vil likevel være meget uheldig dersom det oppstilles et absolutt vilkår for familiegjengeforening at herboende ikke har mottatt sosialstønad. Det avgjørende må være om det er sannsynliggjort at det foreligger underholdsevne gjennom den perioden som oppholdstillatelsen gjelder, ikke hvorvidt det tidligere ikke har foreligget underholdsevne.

Ad punkt 2.3.4 Krav om dokumentert forutgående inntekt

Departementet foreslår at det stilles som krav for familiegjengeforening at underholdskravet må være oppfylt før tillatelse gis, dette dokumentert gjennom foregående ligningsoppgjør. Begrunnelsen er at man ønsker å sikre en viss stabilitet i underholdsevnen, samt stimulere til økonomisk uavhengighet fra familien, og slik blant annet motvirke tvangsekteskap.

At underholdsevnen må være dokumentert også bakover i tid, tar fokuset vekk fra det som bør være det grunnleggende i denne vurderingen, nemlig om underholdsevnen foreligger nå og for den tiden en eventuell oppholdstillatelse gjelder. Vi viser for øvrig til våre kommentarer til punkt 2.3.3.

Juss-Buss og Rpf har videre vanskelig for å se dette kravets egnethet til å motvirke tvangsekteskap. At referansepersonen har måttet være i arbeidslivet året forut for en eventuell familiegjengeforening, har lite eller ingenting å gjøre med den tvangen han eller hun har vært utsatt for. Deltagelse i arbeidslivet vil etter vår mening ikke bidra til at denne gruppen blir så selvstendig som departementet ser ut til å legge

til grunn i høringsbrevet. Hvis personen er tvunget inn i ekteskapet av familien, så betyr ikke dette at tvangen er blitt noe mindre etter ett år i arbeidslivet.

Etter Juss-Buss og Rpf sitt syn vil kravet om dokumentert forutgående inntekt heller bidra til at de som allerede står svakt på arbeidsmarkedet må vente enda lengre på å få familiegjenforening. Arbeidsledigheten er høy blant utlendinger, og mange sliter med en ustabil arbeidssituasjon. Dette innebærer at mange i utgangspunktet må vente lenge før de får seg inntekt som oppfyller underholdskravet. Hvis disse personene i tillegg må vente enda et år før de kan søke familiegjenforening, så vil dette bety at de må vente enda lengre på å bli gjenforent med familien sin.

Departementets forslag til innføring av ny intervjuordning for å motvirke tvangsekteskap

Juss-Buss og Rpf stiller seg positive til alle egnede tiltak som tar sikte på å motvirke tvangsekteskap. Den foreslåtte intervjuordningen er i de fleste henseender et godt tiltak, selv om den nok har begrensinger hva gjelder dens preventive effekt.

Med vennlig hilsen

for Juss-Buss

for Rettspolitisk Forening

Øystein Block

for Kjersti Cecilie Jensen