

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8019 Dep
0030 OSLO

ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENTET

MOTTATT

2 DES 2008

Likestillings- og
diskrimineringsombudet

Vår ref.
08/1572-2-SHH

Deres ref.
200805239/KEAB

Dato:
28.11.2008

HØRING - NY UTLENDINGSFORSKRIFT OG ENDRINGER I GJELDENDE UTLENDINGSFORSKRIFT - KRAV TIL SIKRET UNDERHOLD OG INNØRNING AV NY INTERVJUORDNING FOR Å MOTVIRKE TVANGSEKTESKAP

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) viser til høringsbrev av 17. oktober 2008 vedrørende ”regler i ny utlendingsforskrift og endringer i gjeldende utlendingsforskrift – krav til sikret underhold og innføring av ny intervjuordning for å motvirke tvangsekteskap”. Høringsfrist er 1. desember 2008.

Innledningsvis finner ombudet grunn til å bemerke den svært korte høringsfristen i saken. Ombudet har erfart at dette er en gjentakende praksis i høringsaker som omhandler endringer i utlendingsregelverket. Ombudet finner dette uheldig da endringene kan få inngripende konsekvenser i spørsmål som har stor betydning for den som rammes.

LDO skal føre tilsyn med og medvirke til gjennomføringen av blant annet:

- Diskrimineringsloven – som forbyr diskriminering på grunn av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn
- Likestillingsloven – som forbyr forskjellsbehandling på grunn av kjønn

Utgangspunktet for vårt høringssvar er en vurdering av hvorvidt de foreslåtte forskriftsendringene har et kjønnsperspektiv og dermed virker likt for kvinner og menn. Det er videre viktig å påse at de foreslåtte endringene ikke fører til at personer med bl.a. en annen etnisk bakgrunn, nasjonal opprinnelse mv. kommer dårligere ut sammenlignet med befolkningen for øvrig, når det gjelder vesentlige forhold som å opprettholde muligheten til et familieliv.

Krav til sikret underhold

Ombudet ser at bakgrunnen for forslaget til ytterligere innstramning i underholdskravet i saker om familiegjenforening, blant annet er at staten ønsker å begrense sitt økonomiske ansvar. Departementet forutsetter at personer som ikke er avhengig av offentlig støtte, har bedre forutsetninger for å integreres i det norske samfunnet.

Motsatt kan det hevdes at situasjonen for de som ikke vil få mulighet til familiegjenforening pga underholdskravet, vil risikere dårligere forutsetninger for integrering i det norske samfunnet. Det å være bekymret for familiemedlemmer, er en stor psykisk belastning. Vi viser også til at rett til familieliv er en grunnleggende menneskerett og nedfelt i alle sentrale menneskerettighetskonvensjoner. Det skal derfor svært gode grunner til for å begrense denne retten, og vi stiller spørsmål ved om det er en kausal sammenheng mellom heving av underholdskravet og en styrking av muligheter for integrering.

Innskjerpingen rammer i større grad personer bosatt i Norge med en annen etnisk bakgrunn enn norsk. Dette fordi denne gruppen i større grad gifter seg med personer bosatt i utlandet. Forslaget til forskriftsendringene vil derfor indirekte ramme denne gruppen i større grad enn samfunnet for øvrig.

Ombudet forstår at Norge har en interesse i å begrense eventuelle fremtidige utgifter i form av økonomiske forpliktelser og at kravet til underhold kan være et argument for å motvirke tvangsekteskap, fordi økonomisk uavhengighet fra foreldre kan øke referansepersonens muligheter til å stå i mot press. Ombudet ser imidlertid at myndighetenes ønske om å begrense asylstrømmingen til Norge farger forslagene i større grad enn ønsket om å avdekke og forhindre tvangsekteskap.

Videre vil innskjerpingen kunne ramme personer som er uføretrygdet på grunn av en eller en annen form for nedsatt funksjonsevne. Selv om uføretrygd anses som inntekt med hensyn til underholdskrav, vil trygden ofte ikke være tilstrekkelig høy nok til å oppfylle kravet til sikret underhold. Et strengt underholdskrav vil i særlig grad kunne ramme unge funksjonshemmede personer. Forslagene til innskjerpingene i underholdskravene vil derfor medføre til at også denne gruppens rett til familieliv begrenses. Ombudet mener at dette er uheldig.

Ombudet ønsker å kommentere følgende punkter nærmere:

Unntaket fra kravet til framtidig inntekt:

Referansepersonen har asyl, kollektiv beskyttelse eller er overføringsflyktning

Ombudet forstår forslaget slik at gjeldende unntak fra underholdskravet for ektefelle, samboer eller barn til utlending som har asyl, eller har fått asyl etter å ha blitt overført etter kvoteordning, videreføres i ny forskrift. Selv om det i dag som hovedregel ikke skal stilles krav til underhold for familiemedlemmer til utlending som har kollektiv beskyttelse, ønsker departementet å innføre en generell regel om fritak for familiemedlemmer av denne gruppen.

Ombudet mener det er positivt at unntaket fra underholdskravet for personer som har fått innvilget opphold etter utlendingsloven § 15 (vern) presiseres i den foreslåtte forskriften. Ombudet er imidlertid bekymret for at de som ikke innvilges asyl eller vern, men som får oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, fremdeles er underholdspliktige. Selv om denne gruppen ikke har flyktningstatus, har gruppen opphold i Norge som følge av sterke menneskelige hensyn som blant annet er begrunnet i forhold i hjemlandet. Ombudet mener det er grunn til å påpeke at de samme hensynene gjør seg gjeldende for denne gruppen når det gjelder forsørgerevne og mulighetene for å oppfylle kravet til underhold.

Utlendingsmyndighetenes egen statistikk viser at kvinner i større grad enn menn får opphold av humanitære grunner i motsetning til asyl og annen beskyttelse (vern), jf. blant annet vedtak i realitetsbehandlede asylsaker etter kjønn og grunnlag for årene 2005, 2006 og 2007. Ombudet mener dette kan gi grunn til å stille spørsmålstegn ved om kvinner i mindre grad enn menn, får rett til familieliv i de tilfellene referansepersonen ikke oppfyller kravet til underhold.

Særlige menneskelige hensyn

Departementet foreslår en videreføring av gjeldende unntaksadgang fra underholdskravet når det foreligger "særlige menneskelige hensyn". Ombudet synes dette er positivt. Formuleringen er imidlertid vag og det er viktig at skjønnsutøvelsen er lik uavhengig av søkers, referansepersonens kjønn, nasjonal opprinnelse mv. Ombudet anbefaler at departementet vurderer om det bør gis retningslinjer for når myndighetene skal anse at det foreligger sterke menneskelige hensyn.

Intervjuordning

Ved en lovendring i utlendingsloven ble det 6. januar 2006, vedtatt ny bestemmelse om at den som søker arbeids- og oppholdstillatelse som ektefelle eller samboer til en som var bosatt i Norge da ekteskapet ble inngått eller samboerforholdet etablert, ikke vil få innvilget opphold før den som er bosatt i Norge, har returnert til Norge og blitt intervjuet av utlendingsmyndighetene. Loven fastsetter kun to alternative unntak fra vilkåret om at referansepersonen må returnere til Norge for å bli intervjuet. Det gjelder enten der hvor referansepersonen var til intervju i Norge før ekteskapet ble inngått, og der hvor søkeren har rett til innreise uten visum. Departementet foreslår imidlertid tre nye alternativer til unntak både i ny utlendingsforskrift og i gjeldende forskrift.

Forslagene er;

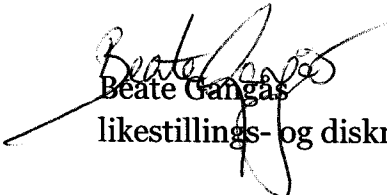
referansepersonen har fylt 25 år, partene har levd i et etablert samliv i Norge mens begge har hatt arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse eller referansepersonen har fått arbeidstillatelse i henhold til § 3 annet ledd.

Ombudet mener det er positivt med en nærmere klargjøring av når det er unødvendig å gjennomføre et intervju og at departementet gir uttrykk for at kravet til intervju ikke praktiseres i større utstrekning enn loven tilsier. Ombudet mener videre at det er positivt at det gjennomføres et intervju i de tilfeller referansepersonen er under 25 år og at dette kan bidra til å avdekke og avverge tvangsekteskap.

Ombudet forstår videre høringsbrevet dit hen at intervjuordningen gjelder uavhengig av referansepersonens og søkers nasjonale bakgrunn.

Når det gjelder gjennomføringen av intervjuordningen mener ombudet at det er viktig at intervjuerne gis grundig opplæring med hensyn til å avdekke tvang ved ekteskapsinngåelse. For å ikke gjøre feil i slike vurderinger, er det viktig med opplæring av hva "tvangsekteskap" og "arrangert ekteskap" innebærer, slik at søknad om familiegjengeforening ikke avslås med grunnlag i mistanke om tvang når dette ikke er reelt.

Med vennlig hilsen


Beate Gangås
likestillings- og diskrimineringsombudet


Elisabeth Lier Haugseth
avdelingsleder