

Deres Ref.: 20/6036

Høringsuttalelse – Forslag til endringer i statsborgerloven og statsborgerforskriften (endring i kravene til oppholdstid mm.)

1. Om Jussbuss

Jussbuss er et studentdrevet rettshjelptiltak med 49 års erfaring med rettshjelpsarbeid og oppsøkende virksomhet. Vårt grunnleggende formål er å sikre og forbedre sosialt eller økonomisk vanskeligstilte gruppers rettslige situasjon.

2. Til forslaget som helhet

2.1 En økning i hovedregelen om botidskrav må gjennom en ny høringsprosess

En økning av hovedregelen om botid fra syv til åtte år må gjøres gjenstand for en ny høringsprosess. Dette er fordi et klart flertall av høringsinstansene var imot forslaget om økt botid i 2017. Det har ikke vært avholdt ny høringsrunde om et slikt forslag i ettertid, og kritikken fra høringsrunden i 2017 adresseres ikke tilstrekkelig grundig i dette høringsnotatet.

En ny høringsrunde vil gjøre at rettssikkerheten til dem som rammes av forslaget, hensynet til den offentlige debatt, tilliten til forvaltningen og respekten for den demokratiske legitimitet bedre ivaretas.

2.2 Statsborgerskap er en rettighet, og skal ikke være en belønning til de mest ressurssterke

Statsborgerskap henger, som departementet selv påpeker, høyt i Norge. Vilkårene for å få innvilget søknad om norsk statsborgerskap er i dag svært strenge, og de seneste årene har vi sett innføringen av strengere språkkrav og forslag om lengre botid. Det har også blitt vedtatt regler om tilbakekall av statsborgerskap, og i høst ble det fremmet et forslag om enda en regel om tilbakekall av statsborgerskap. Denne utviklingen er bekymringsverdig.

Statsborgerskap er en viktig del av en persons identitet, og sikrer innehaver en sterkere rettsstilling. Innvilgelse av søknad om statsborgerskap bør være en bekreftelse på sterk tilknytning til en stat. Det bør ikke fungere som et belønningssystem for personene som er mer ressurssterk økonomisk, og har språkkunnskaper og utdanning som er tilpasset det norske samfunnet. Søkere har, som alle norske borgere, ulike forutsetninger, og ressursstyrke økonomisk sett bør ikke særbehandles. Innføringen av inntektskravet kan i praksis medføre at søkere som er mer velstående lettere får tilgang til statsborgerskap.

Jussbuss er derfor imot at forslaget vedtas.

3. Jussbuss' merknader

3.1 Inntektskravet

3.1.1 Inntektskravet er for høyt

Jussbuss er uenig i at det skal gjelde et inntektskrav for søknad om norsk statsborgerskap.

Hvis regelen om inntektskrav likevel vedtas, slik at det innføres et krav om «tilstrekkelige midler», må kravet maksimalt settes tilsvarende kravet om selvforsørgelse for permanent oppholdstillatelse på 2,5 G. Formålet med innføringen av kravet om selvforsørgelse ved permanent oppholdstillatelse var, slik departementet så det, at søkerne skulle kunne ta vare på seg selv, og ikke være en byrde for velferdsstaten. Lovgiver har forutsatt at man er i stand til å ta vare på seg selv hvis man har midler tilsvarende 2,5 G, og det bør derfor ikke stilles et høyere krav om inntekt for å tilegne seg statsborgerskap.

3.1.2 Forslagets begrunnelse er ikke i tråd med dets oppgitte formål

Departementet begrunner forslaget om et krav om inntekt på 3 G med at de som søker normalt har vært «i Norge en god del lengre enn de som søker om permanent oppholdstillatelse, og vil sannsynligvis tjene mer». Dette er til tross for at ekspertutvalget i NOU 2019:7 *Arbeid og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting* under punkt 3.2.5, s. 47, skriver at sysselsettingsandelen blant

«innvandrere fra lavinntektsland generelt, og flyktninger og familiegjenforente spesielt, øker de første årene etter ankomst til Norge for så å falle fem til ti år etter ankomst».

Departementet skriver videre i forslaget at inntektskravet vil motivere innvandrere til å arbeide, og bidra til økt sysselsetting.

Det er ikke nødvendigvis mangelen på motivasjonen som forhindrer innvandrere fra å være sysselsatt. Utredningen foretatt i NOU 2019:7 *Arbeid og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*, viser at årsaksbildet er mer sammensatt. Under NOU 2019_7 punkt 3.2.5, i forbindelse med sysselsettingen i befolkningen, står det at

«Flere innvandrere med flyktningebakgrunn, og familiegjenforente med disse, har imidlertid dempet økningen da de har relativt lav andel i jobb, selv mange år etter bosetting. Etter sju års botid er halvparten av overføringsflyktingene i arbeid, men ikke alle jobber full tid. Nyere kohorter med flyktinger synes dessuten å ha langsommere overgang til sysselsetting. Det kan ha sammenheng med endringer i hvilke land flyktingene kommer fra».

Her fremgår det at mange innvandrere, som kan være i sårbare situasjoner, sliter med å komme seg i arbeid, og at dette er en trend som ikke kommer til å endre seg med det første.

Utredningen redegjør så nærmere for årsaksbildet til den lave sysselsettingen. Det står under punkt 3.2.5, s. 46, at

«Innvandrere er overrepresentert i midlertidige stillinger og konjunkturutsatte bransjer. Det gir større variasjon i sysselsetting og ledighet over konjunktursyklusene for innvandrere enn for majoritetsbefolkningen, se figur 3.15. Manglende ferdigheter, blant annet i norsk språk og kunnskap om det norske samfunnet, kan være en del av forklaringen på at innvandrere har lavere sysselsetting enn befolkningen for øvrig med samme utdanningsnivå».

Det står så at

«En del innvandrergupper, også blant typiske arbeidsinnvandrere, synes å ha større problemer med å komme tilbake i arbeid når de blir arbeidsledige enn befolkningen for øvrig (Bratsberg m.fl. 2011). Det innebærer større risiko for at konjunkturedganger kan gi sterkere langsiktige negative virkninger for arbeidsmarkedsdeltakelsen til innvandrere enn for befolkningen for øvrig. Dersom man ikke lykkes bedre i å inkludere disse i arbeidsmarkedet, vil dette over tid innebære et økende antall som står utenfor arbeidsmarkedet».

Utvalgets funn viser tydelig at innvandreres deltakelse i arbeidslivet er mer utsatt for negative konjunktursvingninger, og at arbeidsledighet kan være påtvunget på grunn av forhold utenfor deres kontroll. Dette tyder på at det ikke er manglende motivasjon som er årsaken til arbeidsledighet blant innvandrere, men at de blir satt på sidelinjene fra arbeidsmarkedet på grunn av forhold utenfor deres kontroll.

Derfor er det kritikkverdig at departementets forslag er å innføre unntak fra botidskravet for statsborgerskap med et inntektskrav som grunnvilkår som i større grad enn tidligere er utenfor deres rekkevidde. De burde heller fremme forslag som er bedre egnet til å stimulere til en bedret arbeidssituasjon for innvandrere med svakere økonomi.

3.1.3 Karenstid bør regnes med i botiden etter unntaket

Departementet gir ingen nærmere begrunnelse for at søkere som er ilagt straff eller strafferettslig særreaksjon med eller uten utholdt karenstid ikke kan omfattes av unntaksbestemmelsen, men er henvist til å oppfylle det alminnelige botidskravet.

Jussbuss mener at karenstid bare bør ha betydning for oppfyllelse av botidskravet der det er tale om utholdt karenstid og botidskravet ikke er oppfylt. Dette er ordningen etter hovedregelen i dagens § 7, og bør også gjelde for de foreslåtte reglene. Det er ikke grunn til å legge opp til en annen ordning som er til søkeres ugunst, og det er kritikkverdig at regelen som er foreslått ikke begrunnes nærmere.

3.1.4 Forslagets forhold til likestillings- og diskrimineringslovgivningen

Departementet erkjenner at forslaget forskjellsbehandler utlendinger, og at «kravet vil slå forskjellig ut for ulike grupper søkere». Departementet mener likevel at forslaget ikke er i strid med likestillings- og diskrimineringsloven § 9.

Jussbuss mener at forslaget ikke er «nødvendig for å oppnå formålet» om å få utlendinger i arbeid, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 9 (1) bokstav b, og derfor er i strid med utlendingenes diskrimineringsvern.

Ordlyden «nødvendig for å oppnå formålet» tilsier at formålet som tiltaket er ment å oppnå, ikke kan oppnås på en mindre inngripende måte. Dette tilsier at departementets tiltak ikke er nødvendig hvis målet kan nås med andre tiltak som er mindre diskriminerende.

Det fremgår så av bestemmelsens forarbeid, Prop.81 L (2016-2017) s. 315, at

«Dersom det foreligger andre ikke-diskriminerende handlingsalternativer som er egnet til å oppnå formålet, og som ikke er uforholdsmessig ressurskrevende, vil dette imidlertid være et sterkt argument for at forskjellsbehandlingen ikke er nødvendig».

Departementet har ikke vurdert lempeligere alternativer i forslaget. Videre går departementet heller ikke inn på konsekvensene forslaget har for utlendinger, noe som er kritikkverdig når departementet på høringsnotatets s. 14 har fremhevet at utlendinger, sammenlignet med befolkningen ellers, har

«dårligere levekår, lavere inntekt, lavere sysselsettingsandel, lavere jobbsikkerhet, mer midlertidighet, høyere andel arbeidsledige og en lavere andel som eier sin egen bolig».

Nettopp disse forholdene tilsier at departementet burde ha vurdert alternative forslag til å forbedre denne situasjonen som ikke forskjellsbehandler utlendinger.

Det går heller ikke inn på om forslaget vil ha verre utslag for kvinner enn menn. Dette er problematisk siden kvinner med innvandringsbakgrunn statistisk sett har lavere sysselsetting enn menn.¹ Det tas heller ikke høyde for at det i andre kulturer er vanlig å organisere familien på en annen måte enn i Norge, eksempelvis hvor mannen jobber mens kvinnen tar seg av husholdningen.

Departementet burde derfor ha undersøkt muligheten for å iverksette andre tiltak enn innføringen av et inntektskrav for å få unntak fra botidskravets hovedregel for norsk statsborgerskap ved søknad for å forbedre arbeidslivssituasjonen for utlendinger som har bodd lenge i Norge.

Jussbuss mener derfor at forslaget ikke oppfyller nødvendighetskravet i § 9 (1) bokstav b, og at det er i strid med utlendingenes diskrimineringsvern i likestillings- og diskrimineringsloven § 9.

3.2 Unntak for flyktninger

Jussbuss ønsker at det, som det er foreslått i Granavolden-plattformen, innføres et unntak fra et eventuelt økt botidskrav på åtte år for flyktninger, som gjør at flyktingene bare trenger å oppfylle et botidskrav på syv år. Dette forslaget må bli

¹ Rapport 2020:2 fra Institutt for samfunnsforskning Kunnskapsoppsummering om deltakelse i arbeidslivet for kvinner med innvandrerbakgrunn, s. 16 – 17.

gjenstand for sin egen høringsrunde, og Jussbuss ønsker at det innføres så fort som mulig.

Eventuelle spørsmål kan rettes til Jussbuss på telefon 22 84 29 00.

Med vennlig hilsen,

Jussbuss v/

Benedicte Røvik
Elisa Bogaard Vangen
Kristiane Larsen Fort
Lisa Dyrud
Lise Stefanussen
Sveinung Liland Hartveit