
Juss-studentenes rettsinformasjon**Justis- og Beredskapsdepartementet**
Innvandringsavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo**Oslo, 3. oktober 2013**

Vår ref.:

Må alltid oppgis.

(Høringsbrev av 09.10.2012, frist 9.1.2013, sendes til: birgitte.weyde@jd.dep.no)

Høringsbrev – forslag til endringer i utlendingsforskriften §§ 10-8 og 10-9 – heving av underholdskravet mv.**1. Generelle kommentarer**

Juss-Buss stiller seg negativ til forslaget om økt krav til underhold ved familieetablering. Det er verken nødvendig eller formålstjenlig å heve kravet til underhold ved familieetablering.

Formålene med underholdskravet er:

- Å sikre at partene vil være selvforsørget og ikke ha behov for økonomisk bistand fra staten
- Hindre tvangsekteskap
- Integrering
- Hindre stor asyltilstrømning

Selvforsørgelse

Juss-Buss mener formålet om at partene skal være selvforsørget, og at utenlandske familiemedlemmer ikke skal starte sitt opphold i Norge som mottakere av offentlig støtte, allerede er ivaretatt i nåværende utlendingsforskrift. Juss-Buss mener at man må ta i bruk andre tiltak for å fremme lovens øvrige formål, heller enn å øke kravet til underhold.

For mange utlendinger som ønsker familieinnvandring er det et problem at det vil ta tid å oppfylle de økonomiske krav til familieinnvandring. En økning av underholdskravet vil gjøre det enda mer vanskelig for referansepersonen å oppfylle kravet til underhold. Man må vise til stabil og tilfredsstillende inntekt både fremover og bakover i tid. Utgangspunktet er at det må vises til heltidsarbeid. Juss-Buss ser at dette slår særlig urimelig ut for innvandrere og kvinner ettersom de har en løsere tilknytning til arbeidsmarkedet. Referansepersonen kan være en flyktning, en allerede sårbar person med kort botid i Norge og lite norskkunnskaper. De er oftere ansatt i vikariatstillinger og midlertidige ansettelser. Dersom referansepersonen i Norge har omsorg for barn, blir det en enda større utfordring å oppfylle underholdskravet. Dette er paradoksalt, da situasjonen hadde blitt bedre for familiene dersom begge omsorgspersonene var i Norge for å ta vare på barna.

Juss-Buss mener departementet mangler en forklaring på hvorfor en heving av underholdskravet er nødvendig.

Å hindre tvangsekteskap

Målgruppen for dette formålet er liten, men underholdskravet et bredt utformet og rammer en langt større gruppe enn hva formålet isolert sett skulle tilsi. De aller fleste gifter seg av fri vilje, mens reglene rammer f.eks. allerede etablerte familier, referansepersoner uten minoritetsbakgrunn, de aller fleste referansepersoner med minoritetsbakgrunn, studenter og homofile par. Her skytes det spurv med kanoner, særlig med tanke på at kravet til 4- års utdanning og arbeid fremmer det samme formålet. Videre er det vanskelig å dokumentere at underholdskravet faktisk hindrer tvangsgifte. Juss-Buss mener derfor at det ikke er grunn til å tro at en økning av underholdskravet vil bidra til at det forekommer færre tilfeller av tvangsgifte. Et annet, mer hensiktsmessig, tiltak mot tvangsekteskap er intervjuer av både søker og referanseperson før vedtak fattes. Dersom utlendingsmyndighetene ønsker å arbeide mot tvangsgifte har forebyggende tiltak i lokalsamfunnet også vist seg å ha god effekt, blant annet i Storbritannia. Juss-Buss mener man i større grad burde benytte seg av slike metoder for å hindre tvangsekteskap, da de er mer konkret rettet mot utsatte grupper og ikke går ut over familier og søkere som ikke omfattes av hensynet bak reglene, men rammes hardt av de økonomiske vilkårene.

Integrering

I mange tilfeller er underholdskravet mer integreringshemmende enn integreringsfremmende. Juss-Buss ser ofte at referansepersonen slutter på introduksjonsprogrammet eller annen utdanning for å forsøke å oppfylle underholdskravet. Vi ser også at referansepersonen blir deprimert og isolerer seg fra samfunnet fordi han eller hun ikke får familien sin til Norge. Konsekvensen kan være at referansepersonen sliter med å holde seg i jobb og dermed heller ikke makter å oppfylle underholdskravet. Dersom inntektskravet blir enda høyere, vil det for mange personer bli en enda lengre ventetid, med de konsekvenser det har for personene involvert og for samfunnet. Juss-Buss mener at et familieliv i Norge i seg selv har mange integreringsfremmende faktorer, for eksempel skole for barna og et større nettverk. En økning av underholdskravet vil for disse gruppene bidra til å vanskeliggjøre denne familieetableringen.

UDIs statistikk viser at det oftere blir gitt avslag når referansepersonen er en kvinne, og da særlig fordi de ikke oppfyller underholdskravet. Kvinnelige referansepersoner er relativt unge og har svakere tilknytning til arbeidsmarkedet, enn mannlige referansepersoner. De har gjerne bakgrunn fra land som Pakistan, Tyrkia, Kosovo og Somalia. Majoriteten av mennene som er referansepersoner er derimot vanligvis etnisk norske, eldre og veletablerte i arbeidslivet.

Når departementet ser at praksisen fører med seg slike urimelige konsekvenser for enkelte grupper i samfunnet, bør man revurdere kravene som stilles, i stedet for å forsterke de kravene som allerede eksisterer. Integrering er ikke bare et krav som skal stilles til våre nye landsborgere. Det er en gjensidig prosess, hvor staten også må tilrettelegge for at borgerne har like rettigheter, uansett bakgrunn. Underholdskravet bidrar til å forsterke de forskjeller som allerede er, og marginaliserer innvandrergupper. Et paradoks er at det i noen innvandrergupper, slik som de nevnt over, er vanlig å gifte seg med en med samme bakgrunn. Underholdskravet hindrer dem i å utøve denne kulturelle tradisjonen.

Hindre stor asyltilstrømning

Det kan være grunn til å stille spørsmålstegn ved om reglene om familieinnvandring i så stor grad er styrende for valg av asylland. Det finnes ingen studier som kan bekrefte dette. Norge har en meget restriktiv praksis på familieinnvandringsregelverket fra før sett i europeisk sammenheng. Det er derfor ikke nødvendig med ytterligere innstramninger for å skremme vekk asylsøkere.

2. Økonomiske og administrative konsekvenser

Forskriftsbestemmelsene gjør regelverket meget komplisert. I tillegg kommer alle rundskriv og

instrukser. Det stilles ikke spesielle formkrav til instrukser. Dette gjør at utlendingsretten blir et mindre forståelig og forutsigbart rettsområde. Utlendinger har derfor ofte store vanskeligheter med å orientere seg i regelverket på utlendingsfeltet. Stadige endringer i underholdskravet spesielt, bidrar til en ytterligere uforutsigbarhet for de som søker familieinnvandring. Juss-Buss mener derfor at slike endringer bør skje ved lovendring.

Det kompliserte regelverket skaper et stort behov for informasjon om familieinnvandring. De stadige endringene i kravet til underhold gjør behovet for informasjon enda større. Juss-Buss mener det er utlendingsmyndighetenes plikt til å informere om regelverket for de som får oppholdstillatelse i Norge. Det burde vært en obligatorisk del av introduksjonsprogrammet. Juss-Buss holder foredrag på voksenopplæringscentre og flyktningtjenester, og ser et stort behov for rettsinformasjon hos dem vi besøker. Vi har imidlertid ikke kapasitet til å nå ut til alle. Erfaring fra rettshjelpsundersøkelser Juss-Buss har utført tidligere viser at det er i de mest rurale strøk informasjonen når ut sist. Det er derfor store forskjeller blant kommunene, og dette har stor innvirkning på hvilken informasjon innvandrere får. Juss-Buss mener dette er meget uheldig, og oppfordrer departementet til en større satsing på oppsøkende virksomhet med rettsinformasjon.

En annen måte å avhjelpe denne situasjonen på, er å formidle grunnleggende rettigheter i vedtaket om opphold. Dersom en person får opphold med flyktningsstatus, bør han eller hun for eksempel få informasjon om hvordan hun eller han kan håndheve sin rett til familiegjening, hvor ettårsfristen for unntak fra underholdskravet står sentralt.

Videre bør flyktningtjenesten ha ansvar for å formidle vedtak fra utlendingsmyndighetene muntlig til referansepersonen. Dersom referansepersonen selv har kort botid i Norge, er det nødvendig med muntlig begrunnelse. Juss-Buss erfarer at flere ikke forstår hvorfor de har fått avslag, og derfor ønsker å klage. Vår erfaring tilsier at dersom de får en forklaring, er det lettere for dem å forsones seg med avslaget. I tillegg vet de da hva de må gjøre for å oppfylle kravene senere. For mange er dette en god start, og situasjonen virker ikke så håpløs lenger.

Det gis ikke fri retthjelp i familieinnvandringssaker fordi departementet mener rettsikkerheten er ivaretatt av forvaltningens veiledningsplikt. Juss-Buss erfarer imidlertid at den ofte blir misligholdt. I flere av henvendelsene til Innvandringsgruppen på Juss-Buss har klienten allerede vært i kontakt med UDI, uten å ha fått tilstrekkelig veiledning. De har ofte ikke fått informasjon om muligheten for å få unntak fra underholdskravet. For at veiledningen som blir gitt skal være helhetlig, er det helt elementært at søkeren også blir opplyst om de unntaksbestemmelser som finnes. Dersom søkeren bare får informasjon om hovedreglene er det svært mangelfull veiledning. Det er uansett problematisk at det er samme instans som skal i varetta søkerens rett til informasjon i saken, og beslutte om søkeren får familieinnvandring eller ikke. Søker har en berettiget tanke om at direktoratet ikke alltid yter veiledning i søkers favør. Dette gjelder særlig der det er søkt, og fått avslag. Ettersom sakene har meget stor velferdsmessig betydning for søkerne, bør det derfor gis gratis rettshjelp ved avslag, om enn begrenset. En rettshjelper vil også kunne fortelle søkeren om vilkårene, og om de er oppfylt. En rettshjelper vil samtidig kunne gi vedkommende råd om hvordan oppfylle senere, i stedet for at søkeren sender inn en uberettiget klage.

Samlet sett vil slike forebyggende tiltak gi utlendingsmyndighetene mindre saksomfang. Det er sannsynlig at færre vil søke eller klage dersom de kjenner til vilkårene. Bare på denne måten kan formålene med underholdet realiseres.

3. Konkrete kommentarer

Dersom forslagene til forskriftsendring likevel vedtas, vil Juss-Buss komme med noen konkrete bemerkninger:

Overordnet er Juss-Buss enige i vurderingen av at et økt underholds krav vil slå mer urimelig ut ved familiegjening. Vi stiller oss derfor positiv til at hevingen av underholds kravet ikke kommer til anvendelse dersom familien allerede er etablert.

Forslaget til § 10-8 nytt annet ledd

Formuleringen i høringsbrevet gjør at Juss-Buss er usikre på hva departementet legger i familieetablering.

Juss-Buss stiller seg skeptisk til forslaget om at det økte inntektskravet bare kommer til anvendelse dersom partene ikke var gift eller levde i et etablert samboerforhold før referansepersonen kom til Norge, og *heller ikke hadde eller ventet felles barn på tidspunktet for referansepersonens innreise til Norge*. Det økte inntektskravet må ikke komme til anvendelse dersom søker og referanseperson har felles barn. Hensynet til barnets beste må tillegges avgjørende vekt i slike saker og det må derfor ikke stilles krav til når og hvor dette barnet er født.

Videre stiller Juss-Buss seg negativ til forslaget om at unntak fra det økte underholds kravet bare vil bli gitt dersom søkeren *ikke har felles barn med referansepersonen*. At forslaget til økt underhold vil gjelde i saker hvor referansepersonen har særkullsbarn, vil virke urimelig ovenfor dem. Vi kan ikke se at et økt underholds krav her vil kunne hindre tvangsekteskap, fremme integrering eller sørge for at familien vil klare seg bedre økonomisk. En referanseperson som har aleneansvar for barn har ofte mindre inntektsevne enn en som ikke har barn. I praksis ser vi at dette særlig gjelder kvinner.

Da formålet bak reglene blant annet er selvforsørgingsevne bør man i større grad åpne for at også søkerens inntektsevne, arbeidstilbud el, medregnes i underholds kravet. Dette vil kunne avhjelpe situasjonen der kvinnelige referansepersoner får avslag.

Videre medfører et absolutt inntektskrav mange urimelige situasjoner. Anvendelse av unntaksbestemmelsen fra underholds kravet kan avhjelpe dette, og bør i større grad tas i bruk. Utlendingsmyndighetene har en meget høy terskel for å legge til grunn at det foreligger særlig sterke menneskelige hensyn. Flere tilfeller bør omfattes av dette unntaket. Den reelle situasjonen og inntektsevnen til referansepersonen bør derfor kunne gi grunnlag for unntak.

Forslaget til § 10-9 første ledd, annet og tredje ledd

Se kommentarer til § 10-8

Juss-Buss stiller seg positiv til forslaget om at man kan dokumentere tidligere inntekt med en bekreftelse fra ligningsmyndighetene på innrapportert inntekt fra arbeidsgiver i foregående år.

Dersom dere har spørsmål kan Magnus Osa Lie på innvandringsgruppa på Juss-Buss nås på telefon 22 84 29 04 mellom kl 10.00 og 15.00 alle hverdager, unntatt onsdager.

Juss-Buss stenger for julen 14. Desember, og åpner igjen 2. Januar 2013. Dersom dere har spørsmål i denne perioden, kan Siri Solend på innvandringsgruppen på Juss-Buss nås på telefon 414 36 697.

Med vennlig hilsen
For utlendingsrettsgruppa hos Juss-Buss

Siri Solend