

Deres Ref.: 21/395

Høringsuttalelse – Forslag til endringer i utlendingsforskriften – introduksjonsstønad skal ikke medregnes i underholdskravet

1. Om Jussbuss

Jussbuss er et studentdrevet rettshjelpstiltak tilknyttet Universitetet i Oslo. Vi har 49 års erfaring med rettshjelpsarbeid og oppsøkende virksomhet. Gjennom vår saksbehandling tilegner vi oss erfaring som vi anvender i vårt rettspolitiske arbeid.

I 2019 behandlet utlendingsgruppa 891 saker om utlendingsrett, og 225 saker om familieinnvandring. På bakgrunn av våre erfaringer ønsker vi å kommentere regjeringens forslag til endringer i utlendingsforskriften.

2. Forslag som helhet

Jussbuss støtter ikke forslaget om å fjerne introduksjonsstønad etter integreringsloven som medregnet middel i underholdskravet i familieinnvandringssaker.

Retten til respekt for ens familieliv er i Norge forankret gjennom både Grunnloven og våre internasjonale forpliktelser. Forslaget vil gjøre det enda vanskeligere for allerede sårbare grupper å oppfylle underholdskravet, og slik hindre familier å leve sammen. FNs høykommissær for flyktninger har tidligere kritisert Norges høye krav til familiegjenforening, og har karakterisert dem det som «uoverstigelige hindringer og barrierer som en flyktning møter i en søknadsprosess om familiegjenforening i Norge».¹ Dette forslaget vil oppstille ytterligere barrierer.

Formålet med forslaget er å sikre partenes varige forsørgelsesevne. Vellykket integrering er sentralt i denne prosessen. Formålet med kravene til familieinnvandring må derfor være å sikre god integrering. Vår erfaring tilsier at forslaget vil bidra til det motsatte. Fjerningen av introduksjonsstønad i beregningsgrunnlaget for underholdskravet vil gjøre det vanskeligere for utlendinger å oppnå tilstrekkelige midler for familiegjenforening, og dermed skape større usikkerhet for en allerede sårbar gruppe i gruppe i samfunnet. Det kan svekke integreringsprosessen, og slik evnen til å forsørge seg selv på varig basis.

Forslaget føyer seg inn i en lengre rekke forslag fra departementet som legger opp til stadig lengre periode med usikkerhet og ventetid for utlendinger i Norge. Denne utviklingen med integreringshemmende tiltak tjener verken den enkelte utlending eller samfunnet som helhet.

3. Jussbuss merknader til forslaget

¹Familier må få beskyttelse sammen, <https://www.unhcr.org/neu/no/30499-familier-ma-fa-beskyttelse-sammen.html>, publisert 28.11. 2019, FNs Høykommissær for flyktninger.

Til punkt 6.1, Introduksjonsstønad skal ikke lenger medregnes i underholdskravet

Departementet karakteriserer introduksjonsstønaden som midlertidig. Vi vil presisere at den bidrar til integrering og bedre forsørgelsesevne på sikt, og at det blir en for snever forståelse av stønaden å karakterisere den som midlertidig.

Utbetalingen av introduksjonsstønaden skal sikre deltakerne økonomisk, slik at de kan fokusere på å tilegne seg språk- og samfunnsferdigheter som programmet tilbyr, og dermed styrke deres mulighet til senere deltakelse i arbeidslivet. Introduksjonsstønaden kan derfor anses som en form for lønnsordning for deltakerne av introduksjonsprogrammet som muliggjør deres deltakelse, og dermed øker sannsynligheten for integrering. Introduksjonsstønadens formål har derfor mer likhet med en varig inntektsordning enn en midlertidig ordning.

Videre er introduksjonsstønaden ment å tilrettelegge for et varig integreringsgrunnlag ved å styrke deltagerens muligheter å delta i introduksjonsprogrammet. Det vil bidra til at de kan nå integreringslovens formål om deltakelse i arbeidslivet, og tilegne seg en varig tilknytning til arbeidslivet, jf. § 1. Tall publisert 2. november 2020 av statistisk sentralbyrå viser at 2 av 3 som avsluttet introduksjonsprogrammet i 2013 var i jobb eller utdanning etter fem år etter fullført program.² Statistikken viser at programmet fungerer etter sitt formål, og er med på å sikre en varig forsørgelsesevne hos deltakerne.

Formålet med introduksjonsprogrammet er å sørge for at innvandrere tidlig integreres i det norske samfunnet og blir økonomisk selvstendige. Introduksjonsordningen skaper stabilitet i deltagerens liv og legger et godt grunnlag for sikkerhet og bedre læring. Deltakelse i introduksjonsprogrammet er en mulighet for noen utlendinger, og en rett og plikt for andre. Forslaget kan derfor medføre at de som har en plikt til å delta i programmet fratras muligheten til å oppfylle underholdskravet, mens de som har et valg kan bli tvunget til å velge bort programmet til fordel for en jobb som vil gi muligheten for gjenforening med sin familie. Konsekvensene som følger av forslaget er derfor ikke forenelige med introduksjonsprogrammets formål med tidlig integrering.

Motivasjon og trygghet er viktige faktorer for å oppnå effektiv integrering. Forskning viser at mangel på gjenforening med sin familie medfører store påkjenninger på utlendingers mentale helse i form av angst og stress, tunge økonomiske og praktiske byrder for ektefeller og har en svært negativ innvirkning på barns atferd.³ Dette gjelder særlig for flyktninger, som i mange tilfeller må leve i visshet om at familien befinner seg i en situasjon de selv flyktet fra. Slike psykiske påkjenninger gjør det vanskeligere å fokusere på integreringen, og slik muligheten til å bli selvforsørgende på sikt.⁴ Det vil derfor være til det beste for utlendingen selv og samfunnet som helhet at utlendinger som skal bo i Norge blir gjenforent med familien sin på et så tidlig tidspunkt som mulig. Fjerningen av introduksjonsstønad som

² To av tre introduksjonsdeltakere i arbeid eller utdanning etter fem år, <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/to-av-tre-introduksjonsdeltakere-i-arbeid-eller-utdanning-etter-fem-ar>, publisert 2. nov. 2020, endret 3. nov. 2020, Statistisk sentralbyrå.

³ Family migration and integration: The need for a New Research Agenda, [https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2639494/%5B1799649X+-+Nordic+Journal+of+Migration+Research%5D+Family+Migration+and+Integration_+\(1\).pdf?isAllowed=y&sequence=2](https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2639494/%5B1799649X+-+Nordic+Journal+of+Migration+Research%5D+Family+Migration+and+Integration_+(1).pdf?isAllowed=y&sequence=2), Helga Eggebø, Jan-Paal Brekke, 3. juli 2019, side 432 annet avsnitt.

⁴ UNE får kjeft igjen: Kan ha gitt hundrevis av avslag på feil grunnlag, <https://www.nrk.no/norge/une-far-igjen-kritikk-av-sivilombudsmannen-1.14082233>, publisert 15. juni 2018.

inntektsgrunnlag for beregningen av underholdskravet vil gjøre dette vanskeligere for mange utlendinger. Introduksjonsstøtten skal bidra til trygghet og sikkerhet for mange utlendinger de første årene de bor i Norge. Dette er viktig for deltakelsen i programmet, som i tur er best for utlendingers mulighet til integrering og på sikt en varig tilknytning til arbeidslivet.

Til punkt 6.3, Nærmere om hvem som blir omfattet av innstramningen – forholdet til andre vilkår for familieinnvandring

Forskning på dette området viser at en innstramning av underholdskravet vil påvirke familiemedlemmer til kvinner mer negativt enn menn på grunn av deres svakere stilling i arbeidsmarkedet.⁵ Det er kritikkverdig at departementet i lys av dette ikke har foretatt grundigere vurderinger av hvilke konsekvenser forslaget vil ha for ulike grupper og deres forutsetninger for å på sikt oppfylle underholdskravet.

Til punkt 6.3.1, Flyktninger

Jussbuss er ikke enige i at forslaget kun vil ramme et fåtall personer slik departementet legger til grunn. Det er flere grunner til at departementets resonnering om at de fleste familier får søkt familiegjengenforening innenfor fristene er problematisk.

Det kan være flere grunner til at det ikke blir søkt om familiegjengenforening. For det første kreves det at søknadsgebyret på 7800 kroner betales innen seks måneder fra innvilgelse av oppholdstillatelse for referansepersonen. Det er vår erfaring at det som regel er referansepersonene som må betale dette søknadsgebyret. I realiteten innebærer ordningen at nyankomne flyktninger etter svært kort botid i landet må skaffe seg arbeid som gjør det mulig å bære en slik kostnad. Konsekvensen av søknadsgebyrets størrelse er trolig færre søknader, noe som bidrar til en ufullstendig statistikk vedrørende hvem som blir rammet av det foreliggende forslaget.

En ytterligere konsekvens av det høye søknadsgebyret er at mange trolig ikke tør å søke om familiegjengenforening i frykt for å ikke oppfylle vilkårene. Det er dyrt å søke, og trolig vil en ikke ønske å betale gebyret for en søknad som en frykter blir avslått. Det er derfor ytterligere problematisk at departementet på grunnlag av den nevnte statistikken uten videre legger til grunn at forslaget vil ramme få og dermed ikke vil få store konsekvenser.

FNs høykommissær for flyktninger har uttalt at det er vanskelig – om ikke umulig – for flyktninger som nettopp har kommet til landet å betale det høye søknadsgebyret, og søke om familiegjengenforening.⁶ Videre viser de til at mange flyktninger må ty til svart arbeid eller svært dyre lån for å være i stand til å betale gebyret.⁷ Dette er problematisk. Å kunne lene seg på introduksjonsstøtten som inntektsgrunnlag for å få familien sin hit er derfor et godt virkemiddel for å unngå at flyktninger forringer sin fremtidige selvforsørgelsessevne på grunn

⁵ Family migration and integration: The need for a New Research Agenda, [https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2639494/%5B1799649X+-+Nordic+Journal+of+Migration+Research%5D+Family+Migration+and+Integration+\(1\).pdf?isAllowed=y&sequence=2](https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2639494/%5B1799649X+-+Nordic+Journal+of+Migration+Research%5D+Family+Migration+and+Integration+(1).pdf?isAllowed=y&sequence=2), Helga Eggebø, Jan-Paul Brekke, 3. juli 2019, side 432.

⁶ Familier må få beskyttelse sammen, <https://www.unhcr.org/neu/no/30499-familier-ma-fa-beskyttelse-sammen.html>, publisert 28.11.2019, FN's høykommissær for flyktninger.

⁷ Familier må få beskyttelse sammen, <https://www.unhcr.org/neu/no/30499-familier-ma-fa-beskyttelse-sammen.html>, publisert 28.11.2019, FN's høykommissær for flyktninger.

av høye søknadsgebyrer. Den vil i tillegg sikre trygghet og stabilitet, ved at flyktninger enklere kan få familien sin hit.

Til punkt 6.4, Nærmere om konsekvensen av forslaget for de som omfattes

Jussbuss mener at forslaget vil få større konsekvenser for de utlendingene som klarer å nå dagens inntektskrav enn det som er lagt til grunn, og at disse konsekvensene ikke kun vil begrense seg til stønadsperioden.

For at muligheten for å få familiegjenforening kun skal utsettes med kun ett år slik departementet legger til grunn, må utlendingen få seg arbeid som gir tilstrekkelig inntekt umiddelbart etter fullført introduksjonsprogram. Departementet tar ikke i betraktning at mange ikke vil kunne skaffe seg arbeid umiddelbart etter introduksjonsprogrammet eller at mange ikke vil kunne tjene nok til å oppfylle kravet. I tillegg er det ikke lagt tilstrekkelig vekt på de positive virkningene av familiegjenforening for integrering, og heller ikke de negative konsekvensene som oppstår for utlendinger som ikke får bli gjenforent med sin familie. Det er derfor god grunn til å tro at forslaget vil utsette familiegjenforening for innvandrere lengre og påføre utlendinger større konsekvenser enn det departementet har lagt til grunn.

Forslaget vil tvinge flere utlendinger ut i lavtlønnede yrker, hvor også risikoen for sosial dumping er tilstede, i håp om å oppfylle inntektskravet tidlig heller enn å fullføre introduksjonsprogrammet. Manglende eller redusert deltakelse i introduksjonsprogrammet kan svekke utlendingens fremtidige selvforsørgelsesevne og deres mulighet til å bli gjenforent med familiemedlemmene sine. Forslaget er dermed egnet til å svekke både integreringsprosessen og utsiktene til varig evne til selvforsørgelse, og vil videre styrke det allerede store klasses skillet mellom nyankomne innvandrere og nordmenn.

Inkluderingen av introduksjonsstønad i underholdskravet kan øke motivasjonen for deltakelse i introduksjonsprogrammet. Videre kan det stimulere til tidlig deltakelse i arbeidslivet, fordi en har mulighet til å kombinere arbeidsinntekt fra en deltidsstilling med introduksjonsstønad for å oppfylle underholdskravet. At introduksjonsstønad er inkludert i underholdskravet stimulerer både til fullført introduksjonsprogram og til deltakelse i arbeidslivet, som øker muligheten for at den enkelte sikrer en varig selvforsørgelsesevne.

Forslaget vil dermed være et steg tilbake for integreringen. Etter dagens ordning kan nyankomne flyktninger delta i arbeidslivet samtidig som de fullfører introduksjonsprogrammet og får familien sin hit. Dersom forslaget vedtas vil ikke dette lenger være en realistisk mulighet, og de risikerer å bli tvunget ut i lavtlønnede yrker i håpet om å bli gjenforent med familiemedlemmene sine.

Til punkt 6.5, Vurdering av forslaget i lys av menneskerettighetene

Jussbuss er kritiske til at departementet viser til utf. § 10-11 som en reell unntakshjemmel. Bestemmelsen sier at det «kan» gjøres unntak fra underholdskravet i tilfeller der «særlig sterke menneskelige hensyn tilsier det». Bestemmelsen praktiseres med en svært høy terskel, og vil derfor trolig ikke fange opp de sakene hvor utsettelse av familiegjenforening, på grunn av at de ikke klarer å oppfylle underholdskravet etter denne innstramningen, vil få alvorlige konsekvenser for innvandlerne.

For en rekke innvandrere vil manglende evne til å oppfylle underholdskravet henge sammen med et vanskelig arbeidsmarked og andre forhold utenfor deres kontroll.⁸ Slike forhold er ikke uvanlige, og mange vil derfor trolig ikke nå opp til terskelen i utf. § 10-11 slik den er formulert og praktiseres i dag.

Hvis departementet likevel velger å bruke utf. § 10-11 som unntak, må terskelen senkes slik at det er en reell unntaksadgang. Hvis ikke dette er et alternativ, må det på bakgrunn av dette innføres et nytt inntak i utlendingsforskriften som hindrer urimelige og belastende utslag av forslaget.

4. Oppsummering

Jussbuss er imot at introduksjonsstønad fjernes som inntektsgrunnlag i beregningen av underholdskravet i saker om familieinnvandring. Forslaget vil utsette familieinnvandring for mange innvandrere og derfor være et inngripende tiltak i deres rett til familieliv, samt medføre negative konsekvenser for alle involverte. Forslaget er heller ikke på sikt egnet til å styrke utlendingens selvforsørgelsesevne og vil være direkte integreringshemmende.

Dersom forslaget likevel vedtas, kan det ikke vises til utf. § 10-11 som en reell unntaksadgang for de tilfeller hvor det vil være urimelig eller altfor belastende å gjøre et slikt inngrep i innvandrers liv. Bestemmelsen må i så fall praktiseres med en lavere terskel. Alternativt må det innføres en ny og konkret unntaksbestemmelse for de tilfellene som forslaget vil medføre og som ikke når terskelen i utf. § 10-11 slik den praktiseres i dag.

Jussbuss takker for anledningen til å delta i høringsrunden, og vi er tilgjengelige for ytterligere kommentarer om det er ønskelig. Eventuelle spørsmål kan rettes til Jussbuss på telefon 22 84 29 00.

Med vennlig hilsen
Jussbuss v/

Daniel Årskaug Bukkvoll

Lisa Dyrud

Lise Stefanussen

Rana Alihosseinzadeh

Sveinung Liland Hartveit

Tuva Lamei Bøe Gulbrandsen

⁸ NOU 2019: :7 Arbeid og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting under punkt 3.2.5, s. 46.