

Justis- og beredskapsdepartementet
Innvandringsavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Oslo, 10.03.2021

Deres ref: 21/839

NOAS' hørings svar – forslag til endringer i utlendingsforskriften – introduksjonsstønad skal ikke medregnes i underholdskravet

Det vises til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 27.01.2021.

Departementet foreslår at introduksjonsstønad ikke skal regnes med i underholdskravet for familieinnvandring. NOAS støtter ikke forslaget.

Formålet med forslaget er at partene i en familieinnvandringssak kan forsørge seg selv på varig basis. NOAS er enig i at selvforsørgelse i seg selv er et mål. At personer som bosetter seg i landet og deres familiemedlemmer i Norge kan forsørge seg selv er positivt for samfunnet så vel som den enkelte. Vi savner imidlertid en begrunnelse for hvorfor dette forslaget vil øke muligheten for at partene blir selvforsørget på varig basis. Dette blir ikke berørt i høringsnotatet utover en påpekning av at introduksjonsstønaden er midlertidig, og at den derfor ikke gir noe sikkert grunnlag for å anta at mottakeren av stønaden vil kunne forsørge familiemedlemmene når stønaden opphører.

NOAS mener det er grunn til å frykte at en endring som betyr at introduksjonsstønad ikke lenger vil ha betydning for muligheten til å få familie til landet, kan ha en motsatt effekt av det departementet ønsker. Det er liten tvil om at det for mange vil være lettere å integrere seg i det norske samfunnet om en har familien sin rundt seg. Forskning har vist at personer som lever atskilt fra sine familier vil ha vanskeligere for å integrere seg. Det vises her til rapporten *Family Migration and Integration: A Literature Review*¹, skrevet av Helga Eggebø og Jan-Paul Brekke. I omtalen av rapporten på Nordlandsforskning nettsider² uttaler Eggebø følgende:

*Livskvaliteten svekkes
Strengere reguleringer, færre søknader og flere avslag vil nødvendigvis
føre til at familier splittes. Forskning fra Canada og Storbritannia
dokumenterer at familiesplittelse har svært alvorlige konsekvenser for dem
det gjelder.*

¹ NF-report 4/2018, tilgjengelig på: http://www.nordlandsforskning.no/getfile.php/1322503-1526993549/Dokumenter/Rapporter/1018/NF-report%204_2018.pdf

² <http://www.nordlandsforskning.no/aktuelt/gir-strengere-vilkar-for-familieinnvandring-bedre-integrering-article5505-155.html>

– *Forskningen viser at familiesplittelse har svært negative konsekvenser for flyktingers psykiske helse. Voksne som tvinges til å leve atskilt fra sin partner opplever store praktiske og økonomiske utfordringer, sier Eggebø.*

–*Det er dokumentert at barna opplever angst, uro, atferdsproblemer og har alvorlige negative konsekvenser for livskvaliteten og muligheten til integrering, forteller Eggebø.*

NOAS vil også vise til høringsuttalelse fra migrasjonsforskere hos PRIO av 08.02.2016, til forslagene i Innstramninger II, hvor følgende uttales om mulige konsekvenser for integreringen dersom vilkårene for familieinnvandring skjerpes³:

Forslagene om skjerping av vilkårene for familieinnvandring inneholder blant annet et krav om fire års arbeid eller utdanning. I høringsnotatet (pkt. 7.6.1) heter det at «departementet antar at dette vil kunne gi familiemedlemmene et bedre utgangspunkt for sin integreringsprosess». Dette fremstår som en spekulativ antagelse uten faglig begrunnelse. Vi vet for det første at barn spiller en svært viktig rolle i integreringsprosesser, blant annet fordi de gjennom skole og fritidsaktiviteter blir sosiale bindeledd mellom voksne med og uten innvandrerbakgrunn. Ved familiegjennforening med barn, er det rimelig å anta at jo tidligere i barndommen barna kommer til Norge, jo enklere vil tilpasning til det norske samfunnet være. Vi vet også at langvarig adskillelse er en påkjenning for alle familiemedlemmer, inkludert det familiemedlem som allerede befinner seg i Norge, og arbeider for å sikre en familiegjennforening i Norge. Omstillingen til et liv i Norge blir vanskeligere dersom den skal kombineres med en omstilling til å leve sammen etter mange år fra hverandre

Med tanke på hvor viktig det er å bli gjenforent med sine nærmeste familiemedlemmer er det nærliggende å anta at flere vil prioritere å skaffe seg inntekt som kan oppfylle underholdskravet, dersom introduksjonsstønadene ikke lenger skal regnes med. Dette vil da kunne gå på bekostning av den enkeltes deltakelse i introduksjonsprogram, norskopplæring og utdanning generelt. Det er videre grunn til å anta at de stillingene som er tilgjengelige for personer i denne situasjonen i all hovedsak vil være lavt lønnet og ikke kreve utdanning.

Om lavtlønnet arbeid blir prioritert fremfor introduksjonsprogram og norskopplæring vil det kunne føre til økt selvforsørgelsesevne på kort sikt, men det er høyst usikkert om det vil føre til en bedre integrering på lang sikt. NOAS mener det fremstår som paradoksalt at det, med formål om å øke integrering og selvforsørgelse, legges incitament for å nedprioritere et program hvis formål er «at innvandrere tidlig integreres i det norske samfunnet og blir økonomisk selvstendige»⁴.

NOAS mener videre det er grunn til å stille spørsmål ved om forslaget, dersom det blir gjennomført, vil være i tråd med Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 8. Vi er riktignok enige med departementet i at omfanget av personer som vil bli berørt av forslaget vil

³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--endringer-i-utlendingslovgivningen-innstramninger-ii/id2469054/?uid=e3bed22b-aec1-44db-8f8e-bfe9ead7fd98>

⁴ Integreringsloven § 1

være noe begrenset, siden personer med flyktningstatus er unntatt fra underholdskravet så lenge det søkes innen fristen i utlendingsforskriften § 10-8 (5). Personer som etablerer familie etter ankomst til Norge vil dessuten være omfattet av fireårskravet i utlendingsloven § 40 a, og vil normalt ikke kunne oppfylle dette kravet før introduksjonsprogrammet uansett er avsluttet. Likevel vil forslaget kunne ramme mange personer. Familiemedlemmer til personer med flyktningstatus, som av forskjellige årsaker ikke får søkt innen den nevnte fristen, vil omfattes av forslaget. I vår rettshjelpsportefølje har NOAS sett en rekke saker hvor familier ikke klarer å få registrert søknad, samt levere nødvendige dokumenter ved oppmøte på en utenriksstasjon innen den gitte fristen. Vi stiller derfor spørsmål ved departementets bemerkning om at dette kun forekommer «unntaksvis». Forslaget vil dessuten ramme personer med opphold på humanitært grunnlag etter utlendingsloven § 38. I 2020 fikk 79 personer en slik tillatelse.

Departementet har bemerket at endringene kun vil være av en utsettende karakter, og at de ikke vil være et absolutt hinder for familiegjening. NOAS er enig i at det vil være utgangspunktet i de fleste sakene. Det vil imidlertid kunne forekomme tilfeller der forslaget vil innebære at muligheten til å bli gjenforent blir permanent forhindret fordi vilkårene ikke lenger er oppfylt når referansepersonen har fått tilstrekkelig inntekt. Det mest nærliggende eksempelet vil være der søker er barn, og hvor vedkommende fyller 18 år i løpet av den perioden hvor søknad om familiegjening må utsettes. Når søkere er over 18 år vil søknader om familiegjening med foreldre i all hovedsak avslås fordi søkeren ikke lenger er innenfor den personkretsen som har rett på familiegjening.

Det påpekes videre at også i de sakene hvor retten til familieinnvandring kun blir utsatt, vil forslaget få konsekvenser som for mange vil være svært inngripende. En utsettelse på opptil to til tre år er dramatisk for familier som ofte har vært adskilt i flere år, og som må vente i en ytterligere lang periode grunnet lang saksbehandlingstid. At dette er et inngrep i disse personenes rett til familieliv er åpenbart; departementet bruker selv begrepet «inngrep» flere ganger om forslaget.

Som departementet påpeker er et inngrep «likevel tillatt hvis det er foreskrevet ved lov, har et særlig formål, og er nødvendig i et demokratisk samfunn.»⁵ Å øke graden av selvforsørgelse er et legitimt formål, men NOAS stiller spørsmål ved om inngrepet er nødvendig. Vi kan ikke se at departementet viser til noen reell begrunnelse for at dette forslaget skal føre til at referansepersoner og deres familiemedlemmer i større grad vil være selvforsørget på varig basis. Som nevnt frykter vi at det derimot kan være til hinder for en god integrering og økt selvforsørgelse i mange tilfeller.

Departementet påpeker i høringsnotatet at et inngrep i retten til familieliv, etter praksis i Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD), må svare til et tvingende samfunnsmessig behov, og at det må være proporsjonalt i forhold til formålet som søkes oppnådd. NOAS kan ikke se at det i dette forslaget er vist til at endringen vil svare til et «tvingende samfunnsmessig behov», eller at det er proporsjonalt med de inngrepene forslaget vil føre til. Vi mener derimot at forslaget fremstår som lite utredet og svakt begrunnet. Som nevnt i høringsnotatet er det gjeldende forslaget et resultat av budsjettforhandlingene mellom regjeringspartiene og Fremskrittspartiet. Etter vår oppfatning synes det klart at forslaget er begrunnet i politiske kompromisser, og ikke i faglige eller juridiske vurderinger.

⁵ Høringsnotatet side 6

NOAS anbefaler derfor at forslaget ikke gjennomføres.

Vi takker for anledningen til å delta i høringsrunden, og vi er tilgjengelige for ytterligere kommentarer om dette skulle være ønskelig.

Med vennlig hilsen

Norsk Organisasjon for Asylsøkere

Pål Nesse
generalsekretær

Andreas Furuseth
juridisk seniorrådgiver