



Justis- og beredskapsdepartementet

Oslo, 10. mars 2020

Deres ref. 21/395

HØRINGSUTTALELSE FRA RETTSPOLITISK FORENING – FORSLAG TIL ENDRINGER I UTLENDINGSFORSKRIFTEN – INTRODUKSJONSSTØNAD SKAL IKKE MEDREGNES I UNDERHOLDKRAVET

1. Innledning

Rettspolitisk forening er en uavhengig forening bestående av jurister, studenter i juridiske fag og andre interesserte. Foreninga arbeider for å forsvare rettsstatlige verdier og bedre den rettslige situasjonen for sosialt vanskeligstilte grupper.

2. Kommentarer til forslaget

Til punkt 4.2 FNs flyktningskonvensjon

Departementet vurderer det dithen at Flyktningskonvensjonen ikke oppstiller noen rett for flyktninger til å bli gjenforent med sin familie i asyllandet. Departementet viser til at Flyktningskonvensjonens sluttakt og uttalelser fra ExCom ikke er rettslig bindende, og konkluderer derfor med at disse ikke har betydning for tolkningen av Flyktningskonvensjonen. Dette strider med folkerettslige tolkningsprinsipper.

Etter Flyktningskonvensjonen art. 38 er ICJ verneting for løsning av tvister om tolkning av konvensjonen eller dens anvendelse. De metodiske følgene av dette er at rettsanvendere må følge denne domstolens rettskildebruk ved tolkningen av Flyktningskonvensjonen. ICJ-statuttene art. 38 (1) angir hvilke rettskilder som er sentrale for ICJs tolkning av folkerett, men denne listen er ikke uttømmende. ICJ har i flere saker uttalt at bestemmelsene i VCLT (1069) reflekterer folkerettslig sedvanerett og anvender disse i sine egne saker. Høyesterett har ved flere anledninger sagt seg enige med ICJs forståelse, og tatt utgangspunkt i disse tolkningsreglene ved tolkningen av Flyktningskonvensjonen.

Kravet om at traktater skal tolkes i god tro, etter Wienkonvensjonen art. 31, springer ut av lojalitetsplikten mellom partene i en avtale. Kravet innebærer blant annet at rettsanvendere skal komme frem til det resultat som stemmer best overens med partenes felles intensjoner (se *Costa Rica v. Nicaragua*, 2009) og ikke utelukkende se hen til ordlyden. For å finne frem til partenes intensjoner skal man i tillegg til fortalen, ta i betraktning etterfølgende uttalelser, etterfølgende

avtaler mellom partene, statspraksis, opinion juris m.m. Uttalelsene som departementet avviser, er åpenbart relevante i tolkningen av konvensjonen.

Rettspolitisk forening mener departementet bør foreta en ny fortolkning av forpliktelsene som følger av Flyktningkonvensjonen, som er mer i tråd med den tolkningslære det er stor enighet om blant fagfolk, ICJ, m.fl. Deretter må det foretas en vurdering av om den foreslåtte endringen, sett i sammenheng med det øvrige regelverket for familieinnvandring, vil stride med forpliktelsene etter Flyktningkonvensjonen.

Til punkt 5 Andre lands rett og EU

Rettspolitisk forening antar at departementet redegjør for svensk og dansk rett med det formål å sammenligne rettstilstanden i de nordiske landene, samt for å normalisere endringsforslaget ved å synliggjøre at regelen øyensynlig ikke er blitt vurdert å utgjøre et brudd på Danmark og Sveriges forpliktelser etter EMK art. 8.

Rettspolitisk forening påpeker at Norge, sammenliknet med Sverige og Danmark, har den dyreste og mest krevende prosessen for flyktninger som ønsker gjenforening med sin familie. For eksempel er det i Danmark er det av stor betydning hvilken beskyttelsesstatus man får, mens flyktninger i Norge møter de samme strenge fristene og søknadsbetingelsene, uavhengig av flyktningstatus. I Sverige er flyktninger unntatt gebyr ved søknad, og svenske myndigheter stiller ikke samme strenge tidsfrister og søknadsbetingelser for gjenværende familie, som norske myndigheter.

Dette perspektivet kommer ikke frem at høringsbrevet og bør være et relevant moment i vurderingen av om forslaget strider med våre menneskerettslige forpliktelser.

Til punkt 6.5 Vurdering av forslaget i lys av menneskerettighetene

Regjeringen konkluderer med at endringsforslaget ikke er å anse problematisk i lys av våre internasjonale forpliktelser. Rettspolitisk forening støtter ikke denne vurderingen.

EMD har i *Tanda-Muzinga mot Frankrike* (2260/10) slått fast at retten til familieliv er en grunnleggende rett for flyktninger, og at familiegjenforening er grunnleggende for at en familie som har flyktet skal kunne leve et normalt liv. Det må derfor foretas en konkret avbrudd på EMK art. 8 i hver enkelt sak. Vurderingen vil avhenge av blant annet muligheten til å utøve familieliv i ande land, hvor lenge familien vil være separert, og hvilke krav som må oppfylles for at familieinnvandring innvilges. Statenes skjønnsmargin åpner ikke for at stater kan vedta hvilke som helst vilkår, så lenge det begrunnes med relevante formål, noe departementet ikke tar hensyn til i den konkrete vurderingen som foretas i høringsbrevets punkt 6.5.

Det mest påfallende i departementets vurdering er at det ikke er sett på endringens betydning i lys av det helhetlige regelverket og de betydelige innstramningene som har blitt vedtatt etter 2015. Dette kommer særlig godt frem når det antas at endringen isolert sett ikke innebærer en betydelig nok hindring, kun en utsettelse på en til to år. Høykommissæren for flyktninger har ved flere anledninger uttalt at regelverket slik det er i dag allerede setter «uoverstigelige

hindringer og barrierer som en flyktning møter i en søknadsprosess om familiegjenforening i Norge». Vurderingen i punkt 6.5 gir derfor ikke et reelt bilde av om reglene for familieinnvandring, med denne endringen, vil stride med våre internasjonale forpliktelser.

Videre bagatelliseres betydningen denne endringen faktisk vil ha for flyktninger. Det gjentas flere steder at endringen vil påvirke et fåtall mennesker, uten at det vises til konkrete tall for hvor mange det forutsettes at forslaget vil påvirke.

Argumentet om at introduksjonsstønad ikke er en permanent ytelse og at endringen vil sikre varig underholdsevne er ikke særlig sterkt. Følger man dette resonnementet bør alle andre liknende ytelser som per i dag i vurderes som inntekt også fjernes, og det bør kun anerkjennes som tilstrekkelig underholdsevne når en referanseperson har en fast kontrakt.

Det tas heller ikke hensyn til den integreringshemmende effekten forslaget vil ha for de berørte, noe som i det lange løp vil påvirke samfunnet for øvrig på en negativ måte. Å forvente at flyktninger vil vente i 1 til 2 år på å bringe familien til Norge for å først rekke å fullføre introduksjonsprogrammet, er ikke reelt.

Som en sikkerhetsventil viser departementet til unntaksbestemmelsen i utlendingsforskriften § 10-11. Ordlyden i denne unntaksbestemmelsen og dagens praksis tilsier at det omtrent aldri gis unntak fra underholds kravet. Foreningen stiller seg derfor kritisk til om den, slik den er formulert og praktiseres i dag, vil ha betydning i disse sakene.

Foreninga viser her til Jussbuss sitt høringssvar for en nærmere vurderinger av konsekvensene endringen vil ha i praksis. Rettspolitisk forening stiller seg bak dette høringssvaret i sin helhet.

3. Oppsummering

Rettspolitisk forening stiller seg negative til forslaget om at introduksjonsstønad ikke skal medregnes i underholds kravet ved søknad om familieinnvandring. Foreninga er uenig i departementets forståelse av våre folkerettslige forpliktelser. Departementet har ikke lyktes i å foreta en helhetlig vurdering av om den foreslåtte endringen, sett i sammenheng med de øvrige kravene for familieinnvandring, totalt sett vil stride med menneskerettslige forpliktelser.

Eventuelle spørsmål kan rettes til styret i Rettspolitisk forening på e-post til styret2@rpf.no.

Med vennlig hilsen,
for Rettspolitisk forening

Anela Ferati