

## **Utlendingsdirektoratets hørings svar - forslag til endringer i utlendingsforskriftens regler om tidlig arbeidsstart, oppholdstillatelse for faglærte arbeidssøkere og familiegjenforening med EØS-borgere**

Vi viser til Arbeids- og sosialdepartementets forslag om endring i reglene i utlendingsforskriften (utf.) for tidlig arbeidsstart, oppholdstillatelse for faglærte arbeidssøkere og familiegjenforening med EØS-borgere, med høringsfrist 1. oktober 2015.

### **UDIs innspill**

#### **1. Forslaget til endring i ordningen med tidlig arbeidsstart**

UDI mener forslaget gir en bedre ordning for tidlig arbeidsstart. De viktigste endringene er at det kun blir utstedt én bekreftelse, at kravet til HMS-erklæringer og skatteattester bortfaller, og at alle arbeidsgivere og oppdragsgivere må søke med fullmakt. Dermed kan saken overføres fra politiet til UDI når arbeidsgiveren har søkt, uten å måtte vente på at søkeren selv møter opp og bekrefter søknaden.

Vi har merket oss at endringene berører både ordningen for faglærte (tidlig arbeidsstart i streng forstand) og de tilsvarende ordningene for ansatte i internasjonale selskaper og for sjøfolk. Slik vi forstår de foreslåtte endringene, vil fremgangsmåten for å få bekreftelse endres i alle ordningene. Det er derimot kun i ordningen for faglærte (tidlig arbeidsstart) det vil bli gjort endringer i vilkårene for å benytte ordningen. Det vil dermed fortsatt bestå enkelte forskjeller mellom disse ordningene.

Vi er enig i at kvalifikasjonskravet for å benytte ordningen med tidlig arbeidsstart vil redusere misbruket, men det vil ikke fullt ut hindre misbruk av ordningen.

### Kontrollnivået ved tidlig arbeidsstart

Etter dagens ordninger skal politiet utstede bekreftelse når det er sannsynlig at vilkårene for å benytte ordningen er oppfylt, men politiet skal ikke direkte prøve om vilkårene for oppholdstillatelse er til stede.

I punkt 1.3.1 i forslaget til endringer er det forutsatt at politiet ikke skal gjøre en omfattende vurdering av utdanningsdokumentene, men politiet skal ved tvil ikke utstede bekreftelse. En slik tvilsvurdering går lenger enn å vurdere om vilkårene for å benytte ordningen er til stede (dvs. sjekke at utdanningsdokument er vedlagt og konstatere utdanningsnivå). Tilsvarende vil det å nekte bekreftelse ved tvil om reell drift i virksomheten, gå lenger enn å sjekke om nødvendige vedlegg foreligger. Vi er enig i at endringene bør praktiseres slik.

Vi leser endringsforslaget slik at politiet normalt bare skal vurdere om det er sannsynlig at vilkårene for å benytte ordningen er til stede. Der politiet ser at vilkårene ikke er oppfylt, eller det er tvil om det, skal de nekte bekreftelse. Se her også våre merknader til ordlyden i utf. § 10-4 fjerde ledd tredje punktum.

### Utdanningskravet for å benytte tidlig arbeidsstart

Forslaget til utf. § 10-4 første ledd første punktum fremstår klart.

Annet punktum om ansatte i internasjonale selskaper og sjøfolk oppfatter vi implisitt å inneholde et krav om at det må foreligge fullstendig søknad for å bruke ordningen. Derimot er vi usikre på om kravet til høyere utdanning i første punktum også gjelder for ansatte i internasjonale selskaper og sjøfolk. Dette vil imidlertid ikke passe for praktikanter, som etter definisjonen i forskriftens § 6-21 ikke skal være faglærte.

Når det gjelder tillatelse for sjøfolk i § 6-6 kan hele mannskapet komme inn under kravet om oppholdstillatelse. Besetningsmedlemmer har ulik kompetanse, fra matroser med kortere kurs til offiserer som gjerne har høyere utdanning. Dette tilsier at kravet til høyere utdanning ikke passer for denne gruppen.

Vi antar at kravet til høyere utdanning for å bruke ordningen heller ikke vil gjelde for ansatte i internasjonale selskaper som sendes til Norge. Det vil si at det vil være mulig å omgå kravet til høyere utdanning for faglærte arbeidstakere ved å opprette en utenlandsk filial og gjøre arbeidstakerne til utsendte arbeidstakere fra den utenlandske filialen.

## **2. Forslaget til endringer i arbeidssøkerstillatelsen**

Vi er enig i å stryke referansen til underholdskravet i utf. § 6-29, og at personer med oppholdstillatelse etter utf. § 6-22 ikke skal omfattes av personkretsen som kan få oppholdstillatelse etter utf. § 6-29.

Endringen i utf. § 6-29 fra et halvt år til ett år aktualiserer spørsmålet om avgrensningen av hvilke studenter som skal ha mulighet for å få en slik tillatelse. Departementet ser ut til å forutsette at studenter må være nyutdannede for å komme inn under bestemmelsen. I tillegg til dem som avslutter en grad i Norge, har etter dagens tolkning av bestemmelsen også andre studenter (med fagutdanning/høyere utdanning fra tidligere) adgang til arbeidssøkerstillatelsen. Dette omfatter utvekslingsstudenter (som ofte får oppholdstillatelse for ett semester) og personer som ikke har fullført studier her. Også faglærte som trenger tilleggsutdanning, jf. utf. § 6-19 tredje ledd vil med den foreslåtte ordlyden kunne arbeide og søke jobb i ett år i Norge etter for eksempel et halvt år med kurs her.

Vi er usikre på om det er meningen at studenter med kort oppholdstid i Norge, og som ikke har ferdigstilt studier her, skal få adgang til det norske arbeidsmarkedet i ett år som ufaglærte.

### **3. Forslaget til endring i reglene for familieinnvandring med EØS-borgere**

Vi støtter departementets utkast til nye forskriftsbestemmelser og vurderingene knyttet til disse. Utkastet til endret utf. § 19-7 viser til feil bokstav. Riktig henvisning skal være bokstav a, i stedet for bokstav e.

### **4. Kommentarer til de enkelte bestemmelsene**

#### Utf. § 6-8

Vi har ingen merknader til endringene i forslaget. Vi forutsetter at tredje ledd videreføres. Vi gjør oppmerksom på at ordlyden i tredje ledd indikerer at arbeidsgiveren kan være ansvarlig også når arbeidstakeren selv fremmer søknad om oppholdstillatelse.

#### Utf. § 6-29

I bestemmelsen bør det tydeliggjøres at det er personer som på søknadstidspunktet innehar en av de opplistede tillatelser som kan få oppholdstillatelse som arbeidssøker. Dette kan for eksempel utformes slik:

«En utlending som er faglært etter utf. § 6-1 første ledd og som på søknadstidspunktet har tillatelse....».

I første ledd andre punktum foreslår vi følgende formulering: «Det samme gjelder personer som på søknadstidspunktet har tillatelse etter § 6-1 første ledd som forsker eller for arbeid i lignende stilling for å drive med forskning ved høyskole, universitet eller forskningsinstitusjon.»

#### Utf. § 10-3

Vi er enig i endringen i § 10-3 annet ledd.

#### Utf. § 10-4

Hensikten med annet ledd må være at arbeidsgivere og oppdragsgivere for de gruppene som er nevnt i første ledd, også skal kunne fremme søknaden og få bekreftelse på lik linje med arbeidstakeren selv. Vi mener derfor at annet ledd kan forenkles, ved ikke å nevne de ulike gruppene av arbeidstakere en gang til. Dette kan for eksempel formuleres slik: «Når en arbeidsgiver eller oppdragsgiver for en utlending som nevnt i første ledd fremmer søknad i samsvar med § 10-3 på vegne av utlendingen, kan politiet utstede samme type bekreftelse som i første ledd [ på at det er adgang til å begynne å arbeide før søknaden er behandlet] til arbeidsgiveren eller oppdragsgiveren.»

I tredje ledd brukes formuleringen «fullstendig utfylt søknad» i motsetning til «fullstendig søknad» som er brukt i første ledd. «Fullstendig utfylt søknad» forstås vanligvis som fullstendig utfylt søknadsskjema. Det er også viktig at skjemaet er fullstendig utfylt, men poenget i tredje ledd er så vidt vi skjønner at nødvendige vedlegg er med. I tillegg trekkes enkelte dokumentasjonskrav frem; arbeidstilbudsskjemaet og dokumentasjon på godkjenning eller autorisasjon fra andre myndigheter, som uansett vil utgjøre en del av «de nødvendige vedleggene». UDI har utarbeidet sjekklister for de aktuelle søknadsgrunnlagene, og vi mener derfor at det vil være tilstrekkelig at UDI i retningslinjer presiserer hva som er nødvendige vedlegg.

Identitetskontrollen ved søknadsfremsettelse vil ikke være aktuell når arbeidsgiver eller oppdragsgiver fremmer søknaden. I disse tilfellene vil person- og dokumentkontrollen av utlendingen først kunne foretas ved oppmøte for utstedelse av oppholdskort, eller eventuelt også ved utstedelse av innreisevisum. Da ID-kontrollen (person- og dokumentkontrollen) blant annet følger av § 10-2 annet ledd (og femte ledd, samt er utdypet i UDIs rundskriv RS 2011-040), er det ikke direkte nødvendig å vise til dette her. Vi foreslår derfor en forenkling av tredje ledd til følgende:

«Det anses å foreligge en fullstendig søknad når den har de nødvendige vedleggene. [Når utlendingen fremmer søknaden selv, jf. første ledd, skal identiteten være kontrollert i samsvar med § 10-2 annet ledd.]  
Utlendingsdirektoratet kan gi nærmere retningslinjer om når søknaden anses å være fullstendig.»

I fjerde ledd første punktum er det på nytt vist til at «søknaden er fullstendig utfylt». Vi foreslår å stryke ordet «utfylt», jf. det som er sagt ovenfor.

Utf. § 10-4 regulerer både ordningen med tidlig arbeidsstart og den tilsvarende ordningen for ansatte i internasjonale selskaper og sjøfolk. Når det gjelder politiets kontroll av «at utlendingen minst har en treårig avsluttet utdanning fra et universitet eller høyskole», har vi forstått det slik at dette bare gjelder ordningen med tidlig arbeidsstart, jf. det som er sagt tidligere om utdanningskrav for å

benytte seg av ordningen. § 10-4 fjerde ledd første punktum andre delsetning bør justeres slik at dette fremkommer.

Politiets kontroll i § 10-4 fjerde ledd andre punktum må gjelde at arbeidsgiveren ikke er utelukket fra ordningen med tidlig arbeidsstart og at det ikke er fattet forvaltningsvedtak mot arbeidsgiveren etter utlendingsloven § 27 femte ledd. Utover dette viser § 6-8 bare til kravet om høyere utdanning. Slik vi forstår utlendingsloven § 27 femte ledd, vil et karantenevedtak være til hinder for alle typer oppholdstillatelse med arbeidsformål, herunder etter utf. §§ 6-6 og 6-13. Kontroll av om arbeidsgiver er satt i karantene bør derfor være en sjekk som foretas også ved ordningene for ansatte i internasjonale selskaper og for sjøfolk. Dette bør tas inn i utf. § 10-4. Når det gjelder utelukkelse fra ordningen med tidlig arbeidsstart, gjelder utelukkelsen kun for tidlig arbeidsstart, og ikke for ordningen for ansatte i internasjonale selskaper og sjøfolk. Utdringene med utelukkelsesbestemmelsen i § 6-34 er beskrevet nedenfor.

Vi legger til grunn at politiet ikke skal sjekke at arbeidsgiveren tar det ansvaret som nevnes i utf. § 6-8 tredje ledd. Brudd på dette ansvaret vil først og fremst bli oppdaget gjennom UDIs saksbehandling.

Utf. § 10-4 fjerde ledd tredje punktum ser ut til å vise til vilkårene for å benytte ordningen som er omtalt, og ikke til alle vilkårene for oppholdstillatelse. Utover dette mener vi at det vil være hensiktsmessig at politiet ikke utsteder bekreftelse der de oppdager at vilkår for oppholdstillatelse ikke er oppfylt, selv om de i utgangspunktet ikke skal sjekke disse vilkårene. Dersom departementet ikke har motforestillinger kan vi instruere politiet om dette gjennom vårt rundskriv om tidlig arbeidsstart.

Når det gjelder § 10-4 sjettede ledd, er den kun aktuell når arbeidsgiveren eller oppdragsgiveren fremmer søknaden.

Det fremstår som unødvendig å regulere hva som skal registreres i DUF, jf. forslaget § 10-4 sjuende ledd.

## **5. Sammenhengen med utelukkelsesbestemmelsen i utf. § 6-34**

Bestemmelsen om utelukkelse fra ordningen med tidlig arbeidsstart er formulert slik at den rammer svært lite. Dette gjelder også når det ses sammen med endringene i § 6-8, som § 6-34 viser til.

Det første alternativet for utelukkelse er «arbeidsgiver som ikke fyller vilkårene i § 6-8 første ledd og som lar arbeidstakeren starte arbeidet før tillatelse foreligger». De vilkårene som nevnes i § 6-8 første ledd, er at arbeidsgiveren ikke er utelukket etter § 6-34 og at det ikke er fattet karantenevedtak mot vedkommende arbeidsgiver etter utlendingsloven § 27 femte ledd. En kan dermed bli utelukket fra tidlig arbeidsstart for å la en utlending begynne å arbeide i strid med et slikt utelukkelsesvedtak eller i strid med et karantenevedtak.

Annet alternativ «som etter å ha gitt uriktige opplysninger har fått adgang til å la arbeidstakere starte i arbeidet før tillatelse foreligger, jf. § 6-8 tredje ledd» rammer bare arbeidsgivere som har gitt uriktige opplysninger. De som bryter ansvaret de har etter § 6-8 tredje ledd for at arbeidstakeren fyller vilkårene for tillatelse, men i søknaden ikke gir uriktige opplysninger, kan ikke utelukkes fra tidlig arbeidsstart.

## **6. Økonomiske og administrative konsekvenser**

Endring i regler for oppholdstillatelse for faglærte arbeidssøkere vil trolig kreve endringer i søknadsskjema, som er tilgjengelig via søknadsportalen (SPN). Det kan ikke utelukkes at systemleverandør må involveres i denne forbindelse. Erfaringsmessig vil slike endringer ha en kostnad på ca 200 000. Vi tar forbehold om at dette er usikre tall. Endringer som krever bistand fra systemleverandør vil også ha en behandlingstid på tre måneder.

Videre er det mulig at det vil være nødvendig med noen endringer i DUF for å gjennomføre forslaget. Det er usikkerhet knyttet til hvor omfattende arbeid dette er, og om det dreier seg om rene kodeverksendringer eller om det også vil være prosessendringer. Dette skyldes blant annet at dette påvirker politiets prosesser. Det er derfor vanskelig for UDI å anslå hvor store kostnader endringene vil ha på dette punktet. Det er ikke systemstøtte for å sjekke om arbeidsgivere er i karantene. Dette håndteres i dag med manuelle løsninger og dette er uheldig i en situasjon hvor antallet i karantene kan øke. Vi ser på mulighetene for å utvikle systemstøtte, men dette krever midler.

Endringen i reglene for familieinnvandring med EØS-borgere, antar vi ikke vil medføre store økninger i søknadsmengden, men dette er vanskelig å forutse. Vi har ikke mange søknader som blir avslått i dag og som kan falle inn under ny ordlyd. Det er likevel svært mange tilfeller der EØS-borgere som gifter seg med 3. landsborgere, bidrar til å forsørge 3. landsborgerens familiemedlemmer i dennes hjemland. Det er derfor et potensiale for et stort antall nye søknader etter denne bestemmelsen.

Potensiale for økt antall søknader kan begrenses ved at UDI gir utfyllende retningslinjer.

Med hilsen

Stephan Mo  
avdelingsdirektør

Marius Mølmen Moen  
seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk i Utlendingsdirektoratet og har derfor ingen signatur. Brevet sendes kun elektronisk.

**Kopi:**

Justis- og beredskapsdepartementet