



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 26

(2008–2009)

Om lov om endringer i utlendingsloven (krav om at referansepersoner må ha fire års arbeid eller utdanning i Norge for at søkeren skal ha rett til familieetablering)

*Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 9. januar 2009,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen og bakgrunn for forslagene

1.1 Krav om fire års arbeid eller utdanning for familieetablering

Arbeids- og inkluderingsdepartementet legger med dette fram forslag om lov om endringer i lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) og lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).

Departementet foreslår at det innføres en hovedregel om at referansepersoner som har opphold på humanitært grunnlag, flyktningstatus eller opphold gjennom regelverket om familieinnvandring, må ha fire års arbeid eller utdanning i Norge for at det skal kunne innvilges familieetablering. Formålet er å redusere ankomsten av asylsøkere til Norge som ikke oppfyller vilkårene for beskyttelse, og å virke som et incentiv til å ta arbeid og utdanning.

Forslaget er en oppfølging av at regjeringen 3. september 2008 fremmet 13 tiltak for å stramme inn asylpolitikken. Bakgrunnen var at Norge, ved siden av Nederland, på det tidspunktet hadde hatt den største økningen av asylankomster i Europa i 2008. Det var per september 2008 kommet mer enn

dobbelt så mange asylsøkere som på samme tid i 2007. 60 prosent av søkerne fikk avslag. En av forklaringene på de høye ankomstallene, er utviklingen i asylsøkernes hjemland. En annen forklaring som synes å ha stor betydning for fordelingen av asylsøkere mellom ulike europeiske land, er hvordan norsk asylpolitikk oppfattes utad. På denne bakgrunn anser regjeringen at det er påkrevet med tiltak for å redusere ankomsten av asylsøkere til Norge som ikke oppfyller vilkårene for beskyttelse.

Tiltaket som omhandles i denne odelstingsproposisjonen (tiltak nr. 5), lyder:

«Det innføres et vilkår om at referansepersoner som har opphold på humanitært grunnlag, må ha fire års utdanning eller arbeidserfaring i Norge for at det skal kunne innvilges familie-gjenforening eller -etablering. Det samme vil gjelde for personer som har flyktningstatus, men bare ved familieetablering. Vilkåret vil ikke gjelde for personer som har fått tillatelse som arbeidsinnvandrere eller etter regelverket for EØS-borgere. Det kan gjøres unntak fra vilkåret dersom særlige grunner taler for det.»

I tillegg til å redusere ankomstene av asylsøkere uten beskyttelsesbehov, er tiltaket også

Om lov om endringer i utlendingsloven (krav om at referansepersoner må ha fire års arbeid eller utdanning i Norge for at søkeren skal ha rett til familieetablering)

begrunnet med at det vil fungere som et incentiv til å ta arbeid eller utdanning for målgruppen.

Tiltaket er av en slik art at det må sendes på alminnelig høring og gjennomføres ved lov. Når det gjelder familieetablering, ble et lignende forslag sendt på høring 12.10.06, se kapittel 1.2 og 5 nedenfor. Departementet anser derfor at det ikke er behov for å sende denne delen av forslaget på høring på nytt. Forslaget om familieetablering fremmes derfor i herværende proposisjon på bakgrunn av høringen fra 2006. Når det gjelder forslaget om familiegjenforening, vil dette sendes på høring og deretter fremmes for Stortinget i et eget lovforslag på et senere tidspunkt.

1.2 Om høringen

I NOU 2004: 20 Ny utlendingslov foreslo Utlendingslovutvalget å innføre et 21-årskrav for familieinnvandring for ektefeller og samboere. Etter daværende og gjeldende rett er aldersgrensen 18 år. Tanken bak et 21-årskrav var at eldre personer, både som følge av modenhet og som følge av en mer selvstendig posisjon i forhold til familien, har større mulighet til å motsette seg press fra familien når det gjelder valg av ektefelle. Et forhøyet alderskrav vil imidlertid føre til økt risiko for at unge personer blir brakt til opprinnelseslandet og giftet bort mot sin vilje, og at de dermed blir utsatt for et ytterligere overgrep ved at de i tillegg blir holdt tilbake i opprinnelseslandet inntil 21-årsgrensen er oppfylt. Med ønske om å finne løsninger på om og eventuelt hvordan en slik uønsket effekt av alderskravet kunne motvirkes, sendte departementet ved høringsbrev av 12.10.06 forslag til tiltak mot tvangsekteskap på høring.

I høringsbrevet ble det presentert tre alternative forslag knyttet til 21-årsgrense for familieinnvandring, som skal hindre at ungdom holdes tilbake i opprinnelseslandet:

1. Vilkår om at referansepersonen har bodd i Norge de siste tre årene før ektefellen kan få oppholdstillatelse,
2. Vilkår om at referansepersonen må ha studert eller arbeidet i Norge de siste tre årene før ektefellen kan få oppholdstillatelse, eller
3. Vilkår om at partene ikke må ha sterkere samlet tilknytning til et annet land enn til Norge.

Det ble presisert i høringsbrevet at regjeringen ikke hadde konkludert på forslagene i høringsbrevet. I Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) om ny utlendingslov, konkluderte regjeringen med at man etter en helhetsvurdering ikke ville innføre forslag om

botid/tilknytning som et tiltak for å bekjempe tvangsekteskap. Det vises til Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) kapittel 9.6.3.7–9.6.3.9.

Liste over inviterte høringsinstanser følger som vedlegg til proposisjonen.

Departementet mottok uttalelse med kommentarer til forslagene fra følgende høringsinstanser:

Arbeidernes Kommunistparti (AKP)
 Amnesty International Norge (Amnesty)
 Antirasistisk senter
 Arbeiderpartiet i Akershus
 Arbeids- og velferdsdirektoratet
 Barne- og likestillingsdepartementet
 Barneombudet
 Datatilsynet
 Den norske advokatforening
 De norske ambassadene i Islamabad og Rabat
 Det arabiske hus
 Elvebakken videregående skole
 Hellerud videregående skole
 Helse- og omsorgsdepartementet
 Human Rights Service
 Innvandrernes Landsorganisasjon
 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
 Islamic Cultural Centre Norway
 Islamsk Råd
 Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
 Juss-Buss
 Justisdepartementet
 Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM)
 Kriesenter for kvinner i Bergen
 Kriesentersekretariatet
 Kunnskapsdepartementet
 Likestillings- og diskrimineringsombudet
 MiRA – Ressurssenter for innvandrere og flyktningkvinner (MiRA-Senteret)
 Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
 Norsk innvanderforum
 Norsk kriesenterforbund
 Norsk Kultur
 Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS)
 Oslo biskop
 OWFI (Kvinnens frigjøring organisasjon i Irak)
 Politidirektoratet (POD) (vedlagt uttalelser fra politidistriktene i Asker og Bærum, Oslo, Rogaland, Søndre Buskerud, Troms og Vestfold og Politiets utlendingsenhet i Oslo)
 Primærmedisinsk verksted
 Ressurssenter for pakistanske barn
 Norges Røde Kors
 Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
 Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)
 Senter for menneskerettigheter

Om lov om endringer i utlendingsloven (krav om at referansepersoner må ha fire års arbeid eller utdanning i Norge for at søkeren skal ha rett til familieetablering)

Sentrum Politistasjon Oslo
Somaliland Women Solidarity
Sosial- og helsedirektoratet
SOS Rasisme
Sosialistisk Venstrepartis stortingsgruppe
Sosialistisk Venstrepartis etniske likestillingsutvalg
Statistisk sentralbyrå (SSB)
Universitetet i Oslo
Utenriksdepartementet
Utlendingsdirektoratet (UDI)
Utlendingsnemnda (UNE)
World Islamic Mission – Central Jam-E-Mosque

2 Gjeldende rett

Retten til familieinnvandring er regulert i gjeldende utlendingslov § 9 og utlendingsforskriften §§ 22–25, og i den nye utlendingsloven §§ 39–53.

Per i dag stilles det ikke noe vilkår om at referansepersonen må ha hatt forutgående arbeid eller utdanning i Norge for å få familieetablering. I prinsippet kan familiemedlemmer få oppholdstillatelse i Norge så snart referansepersonen har fått innvilget en tillatelse som kan danne grunnlag for bosettingstillatelse (permanent oppholdstillatelse). I praksis vil imidlertid underholdskravet medføre at det vil kunne ta noe tid å få familiemedlemmer hit.

Gjeldende underholdskrav innebærer at søkeren eller referansepersonen eller begge i fellesskap, må sannsynliggjøre at de vil ha en inntekt som tilsvarer minst lønnstrinn 8 (pr. 1. mai 2008 kr 215 200 pr. år). Det gjøres en rekke unntak fra underholdskravet, blant annet ved *familiegjenforening* når referansepersonen er flyktning.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet sendte 17. oktober 2008 på høring forslag til skjerping av underholdskravet. Forslaget er i tråd med innstramningene som ble varslet i forbindelse med ny utlendingslov, jf. Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) s. 64–65. Det tas sikte på at bestemmelsene skal tre i kraft våren 2009.

Endringsforslagene innebærer at det kun er inntektene til referansepersonen som skal medregnes når man vurderer om underholdskravet er oppfylt. Videre foreslås det et nytt vilkår om at referansepersonen i tillegg til inntekt fremover i tid, også skal ha hatt tilstrekkelig inntekt bakover i tid (ett år), og at dette skal dokumenteres gjennom utskrift av ligningen.

Det foreslås færre unntak fra underholdskravet enn i dag, men innføres samtidig et nytt unntak for de som er mottakere av varige trygdeytelser.

Det innføres videre et nytt vilkår om at referansepersonen ikke har mottatt sosialhjelp de siste 12 månedene før tillatelsen gis.

3 Internasjonale forpliktelser

Den europeiske menneskerettskonvensjon 4. november 1950 (EMK) inneholder en bestemmelse om retten til respekt for privat- og familielivet i artikkel 8. Artikkel 8 punkt 2 åpner for unntak fra denne retten hvis formålet med inngrepet er legitimt, inngrepet er «nødvendig i et demokratisk samfunn» og det har et tilstrekkelig klart rettslig grunnlag. Ved vurderingen av om inngrepet er nødvendig i et demokratisk samfunn, er det avgjørende at staten benytter akseptable virkemidler for å oppnå formålet (forholdsmessighet). EMK er gjort til norsk lov gjennom lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett 21. mai 1999 nr. 30 (menneskerettsloven) § 2 nr. 1. Konvensjonens bestemmelser går ved motstrid foran annen norsk lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3, gjeldende utlendingslov § 4 og ny utlendingslov § 3.

Den europeiske menneskerettsdomstol har utviklet en lære om at EMK artikkel 8 ikke gir rett til familieinnvandring hvis det med rimelighet kan kreves at familielivet alternativt kan utøves i et annet land, typisk i hjemlandet til en av kjernefamiliens voksne medlemmer. Ved forholdsmessighetsvurderingen under EMK artikkel 8 vil det dessuten være en viktig gradsforskjell mellom tilfeller av familiegjenforening i egentlig forstand og tilfeller som gjelder familieetablering. Nyetablerte eller potensielle familier nyter forutsetningsvis mindre vern enn fast etablerte familier.

En bestemmelse om at det kan gis avslag på en søknad om oppholdstillatelse av innvandringsregulerende hensyn, vil ikke representere noen krenkelse av de folkerettslige forpliktelser som følger av EMK artikkel 8, forutsatt at det foretas en forholdsmessighetsvurdering i hver enkelt sak.

Flyktningkonvensjonen fastsetter ikke noen rettigheter relatert til spørsmålet om familieetablering.

Barnekonvensjonen fastsetter at søknader fra et barn eller dets foreldre om å reise inn i eller ut av en stats territorium med henblikk på familiegjenforening, skal behandles av statene på en positiv, human og rask måte. Det vises videre til den generelle forpliktelsen i henhold til barnekonvensjonen artikkel 3 om at «barnets beste skal være et grunnleggende hensyn» ved alle handlinger som berører barn. Det er i denne sammenheng verdt å

merke seg at statene er forpliktet til å vurdere hensynet til barnets beste som ett av flere relevante hensyn, og ikke som det eneste hensynet. Barnekonvensjonen fastsetter imidlertid ingen eksplisitte rettigheter relatert til spørsmålet om familieinnvandring, og det er for øvrig overlatt til statene å foreta den nærmere avveiningen i de situasjoner hvor hensynet til barnets beste må veies mot andre samfunnsinteresser.

Det finnes heller ikke noen andre internasjonale konvensjoner som begrenser mulighetene til å innføre bestemmelser om å nekte opphold av innvandringsregulerende hensyn i saker om familieetablering.

4 Andre lands rett og EU

4.1 EU-direktivet om retten til familieinnvandring for tredjelandsborgere utenfor rammen av EØS-avtalen

I EUs familieinnvandringsdirektiv (direktiv 2003/86 EC) er det fastsatt minimumsstandarder for hvilke rettighetsbestemmelser EU-landene må operere med i de tilfeller hvor både søkeren og referansepersonen er tredjelandsborgere, og hvor referansepersonen har oppholdstillatelse av minst ett års varighet med «reasonable prospects of obtaining the right of permanent residence». Direktivet gjelder ikke tredjelandsborgere som er omfattet av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen.

Direktivet er ikke forpliktende for Norge.

Direktivet fastsetter at det kan stilles vilkår om at referansepersonen har hatt opphold i medlemsstaten i inntil to år før søknad om familieinnvandring innvilges. Kravet om opphold kan imidlertid ikke stilles dersom referansepersonen er flyktning.

Direktivet gjelder ikke dersom referansepersonen har fått opphold på humanitært grunnlag (dvs. opphold på grunnlag av sterke menneskelige hensyn eller på grunnlag av beskyttelsesbehov utenfor flyktningkonvensjonen). Det gjelder heller ikke dersom referansepersonen har fått opphold under en ordning med midlertidig beskyttelse. I slike tilfeller står direktivet således ikke i veien for at medlemsstatene stiller krav om lengre botid enn to år.

4.2 Sverige og Finland

I Sverige og Finland stilles det ikke krav om at referansepersonen må ha en viss botid eller et visst antall år i arbeid eller utdanning for at det skal kunne innvilges oppholdstillatelse for familiemedlemmer.

4.3 Danmark

I dansk rett stilles det i visse tilfeller krav om at referansepersonen må ha en viss botid og arbeid/utdanning for å få familiemedlemmer til Danmark. Kravet avhenger dels av hvilken oppholdsstatus referansepersonen har, og dels av hvilken familierelasjon det er mellom søkeren og referansepersonen. Kravet om botid og arbeid/utdanning kommer i tillegg til de gjeldende økonomiske vilkårene for familieinnvandring (underholdskrav, bankgaranti, krav til bolig mv.).

Det stilles ikke krav om botid eller arbeid/utdanning dersom søkeren er referansepersonens *barn*. Dersom søkeren er referansepersonens *ektefelle eller samboer*, stilles det imidlertid visse krav om botid og arbeid/utdanning før gjenforening/etablering kan finne sted, jf. nedenfor.

Krav knyttet til referansepersonens oppholdsgrunnlag

Når søkeren er referansepersonens ektefelle eller samboer, stilles det krav om at referansepersonen må ha tidligere botid og tilknytning til arbeidsmarkedet mv. når referansepersonen har opphold på visse nærmere bestemte grunnlag.

Kravet gjelder ikke dersom referansepersonen er dansk eller nordisk statsborger eller borger av et EU/EØS-land. Det stilles heller ikke noe botidskrav mv. dersom referansepersonen er flyktning eller har beskyttelsesstatus og vedkommende risikerer forfølgelse i eget/ektefellens hjemland.

For andre utenlandske referansepersoner enn de ovennevnte, stilles det som hovedregel krav om at vedkommende må ha hatt permanent oppholdstillatelse i tre år. For å få permanent oppholdstillatelse, kreves det blant annet at utlendingen må ha:

- bodd i Danmark i mer enn de sju siste årene på samme oppholdsgrunnlag,
- gjennomført introduksjonsprogram eller lignende,
- gjennomført fastlagte aktiviteter i henhold til «lov om aktiv beskæftigelsesindsats»,
- bestått integreringseksamen. Integreringseksamen innebærer at utlendingen skal ha hatt vanlig fulltidsbeskjeftigelse (arbeid eller utdanning) i to og et halvt år, og ha bestått en språkprøve.

Dette innebærer således krav om ti års opphold i riket, hvorav to og et halvt års arbeid eller utdanning, samt nærmere bestemte integreringstiltak. Kravet gjelder for referansepersoner som har oppholdstillatelse på grunnlag av familieinnvandringsregelverket, og i utgangspunktet også for referan-

Om lov om endringer i utlendingsloven (krav om at referansepersoner må ha fire års arbeid eller utdanning i Norge for at søkeren skal ha rett til familieetablering)

sepersoner som har opphold på humanitært grunnlag uten at de har behov for beskyttelse. For sistnevnte gruppe gjøres det imidlertid som regel unntak.

Krav om tilknytning

Når søkeren er referansepersonens ektefelle eller samboer, stilles det videre krav om at partene må ha større samlet tilknytning til Danmark enn til et annet land (tilknytningskravet). Formålet med tilknytningskravet er å bekjempe tvangsekteskap, begrense nettoinnvandringen og å fremme integrering.

Tilknytningskravet gjelder i utgangspunktet generelt (også når referansepersonen er dansk statsborger), og det gjelder både ved familieetablering og familiegjenforening. Det gjøres imidlertid som regel unntak ved familiegjenforening når referansepersonen er flyktning eller har beskyttelsesstatus, se nedenfor. Tilknytningskravet gjelder ikke hvis referansepersonen har hatt dansk statsborgerskap i over 28 år, eller siden barndommen (3–5-årsalderen) uavbrutt har oppholdt seg lovlig i Danmark i over 28 år.

Tilknytningskravet er utpreget skjønsmessig, og en rekke ulike forhold tas i betraktning, blant annet partenes botid og familietilknytning til Danmark, dansk kunnskaper og tilknytning til arbeidsmarkedet eller utdanning i Danmark. I grove trekk vil imidlertid tilknytningskravet som hovedregel innebære at en referanseperson som ikke har hatt sin oppvekst i Danmark og som ønsker gjenforening/etablering med en utenlandsk ektefelle/samboer som ikke har noen tilknytning til Danmark, må ha opparbeidet følgende tilknytning til Danmark:

- enten lovlig opphold i Danmark i ca. 12 år, forutsatt at vedkommende har gjort en innsats for å bli integrert,
- eller ca. 7–8 års arbeid, dersom arbeidet ikke kan anses som integreringsfremmende,
- eller ca. 4–5 års arbeid, dersom arbeidet kan anses som integreringsfremmende.

Det gjøres unntak fra tilknytningskravet dersom særlige grunner taler for det. Etter denne bestemmelsen gjøres det unntak ved familiegjenforening når referansepersonen er flyktning eller har beskyttelsesstatus og risikerer forfølgelse i eget/ektefellens hjemland. Det vil også kunne gjøres unntak dersom det på grunn av høy alder, alvorlig sykdom eller alvorlig funksjonshemning, vil være humanitært uforsvarlig å henvise referansepersonen til å ta opphold i et land hvor vedkommende

ikke kan tilbys pleie- eller behandlingsmuligheter. Videre gjøres det blant annet unntak dersom referansepersonen tilhører visse yrkesgrupper som det er i Danmarks interesse at blir værende i riket.

5 Høringsbrev av 12.10.06 om vilkår om botid/tilknytning til Norge for familieetablering for ektefeller og samboere

Regjeringen sendte 12.10.06 på høring forslag om å innføre vilkår om at referansepersonen må ha en viss tilknytning (botid, arbeid, utdanning mv.) til Norge for at det skal kunne gis familieetablering med ektefelle eller samboer. Formålet med forslaget var å bekjempe tvangsekteskap. Deler av forslaget var imidlertid også begrunnet med integreringsmessige formål, da det i to av forslagene var bygget inn integreringsmessige incentiver om arbeid og utdanning, se nedenfor.

Bakgrunnen for forslaget var at Utlendingslovutvalget i NOU 2004: 20 foreslo å innføre et 21-årskrav for familieetablering og -gjenforening med ektefelle/samboer. Hensikten var å motvirke tvangsekteskap. Utlendingslovutvalget uttrykte imidlertid at innføring av et 21-årskrav kan få visse uønskede konsekvenser. Utvalget viste til at forslaget kan medføre en risiko for at unge personer likevel vil bli tatt med til opprinnelseslandet og giftet bort mot sin vilje, og at alderskravet i så fall vil kunne innebære at de blir utsatt for et ytterligere overgrep ved at de i tillegg blir holdt tilbake i opprinnelseslandet inntil 21-årskravet er oppfylt. I høringen uttrykte også flere av høringsinstansene bekymring for at 21-årskravet kunne få en slik utilsiktet konsekvens.

For å utrede nærmere om slike uønskede effekter av et 21-årskrav kunne motvirkes, sendte departementet i brev av 12.10.06 på høring forslag til ulike tiltak for å forhindre at unge personer sendes tilbake til opprinnelseslandet og holdes igjen der mot sin vilje, i den hensikt å tvangsgiftes. Det ble presisert at eventuelle tiltak også bør være egnet til å fremme integreringen i Norge. Høringsbrevet presenterte tre ulike, alternative forslag til vilkår for familieetablering for ektefeller og samboere:

1. Vilkår om at referansepersonen må ha bodd i Norge de siste tre årene for at oppholdstillatelse for ektefellen/samboeren kan innvilges,
2. Vilkår om at referansepersonen må ha arbeidet/studert i Norge de siste tre årene for at opp-

Om lov om endringer i utlendingsloven (krav om at referansepersoner må ha fire års arbeid eller utdanning i Norge for at søkeren skal ha rett til familieetablering)

holdstillatelse for ektefellen/samboeren kan innvilges,

3. Vilkår om at ektefellene/samboerne ikke må ha sterkere samlet tilknytning til et annet land enn til Norge. Ved denne vurderingen skulle det blant annet legges vekt på partenes botid i Norge i forhold til i søkerens hjemland, partenes tilknytning til Norge (sosialt og familiært) i forhold til søkerens hjemland, om partene har gjennomført utdanning eller har fast arbeid i Norge (4–5 år) og partenes ferdigheter i norsk.

Forslag 1–3 ovenfor er først og fremst ulike når det gjelder integreringsmessige incentiver. I forslag 1 ligger det ingen integreringsmessige incentiver. I forslag 2 og 3 er det derimot bygget inn slike incentiver, blant annet ut fra den tankegang at integrering i seg selv vil forebygge tvangsekteskap.

Høringsbrevet skisserte en del unntak fra vilkårene. For det første, ble det foreslått en avgrensning av personkretsen. Lovbestemmelsene skal ikke gjelde i de situasjoner hvor ekteskapet er inngått før tidspunktet for referansepersonens innreise til Norge. Bestemmelsen vil heller ikke berøre retten til oppholdstillatelse i medhold av EØS-avtalen og EFTA-konvensjonens bestemmelser om fri bevegelse. Det gjøres videre unntak når partene har levd i et etablert samliv i Norge mens begge har hatt oppholdstillatelse, jf. det tilsvarende unntaket som var foreslått av Utlendingslovutvalget for 21-årskravet.

For det andre, ble det foreslått at vilkåret skulle oppheves når referansepersonen hadde fylt 26–28 år. Høringsinstansene ble bedt om å uttale seg om hvor en slik øvre aldersgrense bør trekkes.

For det tredje, ble det foreslått en unntaksadgang dersom «særlige grunner» taler for det. Hva som utgjør særlige grunner må vurderes konkret, men ett moment ble foreslått uthevet i lovteksten: Hensynet til familiens enhet. I tillegg ble det i høringsbrevet vist til Norges internasjonale forpliktelser og andre saker hvor det foreligger spesielle omstendigheter. Utenlandsopphold som skyldes studier eller visse typer arbeidsforhold ble også trukket fram som unntakstilfeller, på nærmere angitte vilkår. Likeledes vil det kunne gjøres unntak for å beholde/tiltrekke arbeidskraft til Norge. Departementet foreslo ikke å innføre et generelt unntak for parter som har barn sammen. Dersom man innfører et generelt unntak for parter som har felles barn, vil dette kunne føre til at kvinner presses inn i ufrivillige svangerskap for å omgå regelverket. Det ble for øvrig vist til at begrepet «særlige grunner» vil kunne utdypes nærmere i forskrift og retningslinjer.

Høringsbrevet stilte følgende spørsmål til høringsinstansene:

1. Hvis det innføres et alderskrav på 21 år for oppholdstillatelse for ektefeller/samboere, bør dette da kombineres med tiltak for å forhindre at unge personer holdes tilbake i opprinnelseslandet til 21-årskravet er oppfylt, jf. forslag 1–3 ovenfor?
2. Hvilket av de tre alternative forslagene foretrekkes?
3. Departementet foreslår at forslagene som skisseres oppheves når referansepersonen fyller 26–28 år. Bør aldersgrensen settes til 26, 27 eller 28 år?

6 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansenes uttalelser er oppsummert i Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) kapittel 9.6.3.8 på side 198 flg. Uttalelsene til spørsmål nr. 1 i høringsbrevet er ikke relevante for herværende forslag, da de i all hovedsak refererer seg til sider av forslaget fra 2006 som ikke er videreført (først og fremst tiltakets effektivitet i forhold til tvangsekteskap og faren for dumping i hjemlandet). Likeledes er uttalelsene til spørsmål nr. 3 heller ikke relevante for herværende forslag, da det her ikke legges opp til at vilkåret skal oppheves ved en viss aldersgrense. Disse delene av høringen gjengis derfor ikke her.

Det vises til oppsummeringen av høringsinstansenes syn på spørsmål nr. 2 i Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) på side 201–202:

«Spørsmål nr. 2: Hvilket av de tre alternative forslagene foretrekkes?»

Preferansen mellom de ulike alternativene er relativt jevn blant høringsinstansene. Seks instanser foretrekker alternativ 1 mens nesten like mange foretrekker alternativ 2 og 3 (fem instanser på hver). Når man ser totalt på hvordan høringsinstansene rangerer alternativene i forhold til hverandre, fremgår det imidlertid at alternativ 2 er det mest foretrukne, alternativ 1 det nest mest foretrukne og alternativ 3 det minst foretrukne. Departementet gjør oppmerksom på at både høringsinstanser som støtter forslaget om 21-årskrav og tilknytningskrav og høringsinstanser som ikke støtter forslagene har uttalt seg om dette spørsmålet. For sistnevnte gruppe vil støtten til det foretrukne alternativet nedenfor således være subsidiaer.

De høringsinstansene som foretrekker alternativ 2, er *Helse- og omsorgsdepartementet, UNE, UDI, Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)* og *Hellerud videregående skole*. Noe av det som trekkes fram av en eller flere av disse

høringsinstansene er de kontrollmessige og integreringsmessige aspektene: Alternativ 2 fremstår som mest kontrollerbart og det inneholder integreringsmessige incentiver som vil være heldige både for enkeltindividet og samfunnet. Det fremheves også at vilkåret er enkelt og klart, sammenlignet med alternativ 3. Argumenter som anføres mot alternativ 2 av andre høringsinstanser (først og fremst instanser som foretrekker alternativ 1), er at alternativ 2 er mer inngripende enn alternativ 1 og at det vil ramme personer som i utgangspunktet er marginaliserte på arbeidsmarkedet. Det vises til at utlendinger i arbeidsmarkedet er den mest utsatte gruppen i forhold til konjunktursvingninger, og at tiltaket vil ramme personer med vikariater, personer som ikke er skoleflinke mv. Noen høringsinstanser peker også på at det vil være utfordringer knyttet til kontrollen av vilkårene etter alternativ 2, for eksempel falsk dokumentasjon. Noen instanser foreslår en justering av forslaget slik at aktiv arbeidssøking likestilles med arbeid. Det er også fremhevet at omsorg for barn bør vurderes.

Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS), Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF), Primærmedisinsk Verksted, Islamsk Råd Norge, Islamic Cultural Centre Norway og Advokatforeningen mener at alternativ 1 vil være mest hensiktsmessig. Instansene viser til at vilkåret er lett å praktisere, minst inngripende (letttest å oppfylle) og at færrest tilfeller utenfor målgruppen vil rammes. Motargumenter som reises fra høringsinstanser som foretrekker alternativ 2 eller 3, er at alternativ 1 ikke inneholder noen integreringsmessige incentiver. Herboende vil dermed kunne «gå hjemme» og leve isolert, og dermed heller ikke oppnå den modning som et alderskrav skal fremme. Det vises også til at vilkåret vil være vanskelig å kontrollere og at det lett vil kunne omgås.

POD, Den norske ambassaden i Islamabad, Den norske ambassaden i Rabat, Human Rights Service og Det arabiske hus mener at forslag 3 er det mest hensiktsmessige. Instansene viser til at alternativ 3 inneholder flest integreringsmessige incentiver og at det vil være mest effektivt mot tvangsekteskap fordi det vanskeligst kan omgås. Høringsinstanser som ikke foretrekker alternativ 3, argumenterer først og fremst med at vilkåret vil ramme uforholdsmessig hardt i forhold til de andre alternativene og at vilkåret er skjønnsmessig og lite forutsigbart. Det anføres at det dermed vil være vanskelig å foreta like og rettfærdige vurderinger. Det vises også til at alternativ 3 er mest ressurskrevende å kontrollere og å praktisere.»

7 Departementets vurdering

Departementet foreslår at det innføres en hovedregel om at referansepersoner som har opphold på humanitært grunnlag, flyktningstatus eller opphold gjennom regelverket om familieinnvandring, må ha fire års arbeid eller utdanning i Norge for at det skal kunne innvilges familieetablering. Formålet er å redusere ankomsten av asylsøkere til Norge som ikke oppfyller vilkårene for beskyttelse, og å virke som et incentiv til å ta arbeid og utdanning.

Forslaget bygger på forslag nr. 3 i høringsbrevet av 12.10.06 (heretter: 2006-forslaget), men kriteriene er mindre skjønnspreget og mer forutsigbare, samt enklere å praktisere og kontrollere. Det er videre foretatt noen endringer som følge av at formålet med forslaget er endret (herværende forslag er ikke begrunnet med bekjempelse av tvangsekteskap). Endringene innebærer hovedsakelig oppmykninger av 2006-forslaget:

- målgruppen snevres inn fra å gjelde alle referansepersoner til bare å gjelde referansepersoner med opphold på visse grunnlag, jf. kapittel 7.1 nedenfor
- beregningen av fireårsperioden er mer fleksibel (det stilles ikke krav om at arbeidet/utdanningen må ha pågått sammenhengende og umiddelbart før søknaden om familieetablering behandles), jf. kapittel 7.3 nedenfor.

På den annen side, vil herværende forslag også innebære noen innstramninger for de som faller innenfor målgruppen, sammenlignet med 2006-forslaget:

- vilkåret oppheves ikke ved 26–28 års alder, slik 2006-forslaget la opp til, jf. kapittel 7.4.1 nedenfor
- vilkåret vil også omfatte familieetablering med barn, mens 2006-forslaget bare omfattet familieetablering med ektefelle eller samboer, jf. kapittel 7.2 nedenfor.

Endringene utdypes nærmere i det følgende.

7.1 Målgruppen

2006-forslaget gjaldt generelt for alle referansepersoner.¹ Formålet var å bekjempe tvangsekteskap, men siden kravet skulle gjelde generelt, ville det også omfatte personer som hadde giftet seg av fri

¹ 2006-forslaget berørte imidlertid ikke retten til oppholdstillatelse i medhold av EØS-avtalen og EFTA-konvensjonens bestemmelser om fri bevegelse.

Om lov om endringer i utlendingsloven (krav om at referansepersoner må ha fire års arbeid eller utdanning i Norge for at søkeren skal ha rett til familieetablering)

vilje. Flere høringsinstanser uttalte på denne bakgrunn at forslaget ville virke uforholdsmessig inngrepene overfor personer som ble rammet utilsikket.

Som følge av at formålet bak herværende forslag ikke er bekjempelse av tvangsekteskap, men å begrense ankomsten av asylsøkere som ikke oppfyller vilkårene for beskyttelse, og å stimulere til arbeid og utdanning, foreslår departementet at målgruppen for fireårskravet snevres inn.

Departementet foreslår for det første at vilkåret skal omfatte personer som har fått opphold på humanitært grunnlag uten at de har beskyttelsesbehov, jf. formålet om å begrense ankomsten av asylsøkere som ikke oppfyller vilkårene for beskyttelse.

Videre tilsier formålet om å stimulere til arbeid og utdanning at også andre grupper omfattes. Departementet mener at et slikt integreringsmessig incentiv i utgangspunktet bør gjelde for alle utenlandske referansepersoner som ikke har fått oppholdstillatelse i Norge på det grunnlag at de skal arbeide her. Departementet foreslår derfor at kravet om fire års arbeid eller utdanning for familieetablering, også skal gjelde for utenlandske referansepersoner som er flyktninger eller har fått opphold på grunnlag av beskyttelsesbehov. Videre foreslås at utenlandske referansepersoner som har fått opphold på grunnlag av regelverket om familieinnvandring, omfattes. Kravet skal gjelde både når referansepersonen har midlertidig og permanent oppholdstillatelse som er gitt på grunnlag av de nevnte oppholdsgrunnlagene.

Kravet skal ikke gjelde for norske eller nordiske statsborgere. Dette innebærer at så snart en utenlandsk referanseperson får norsk statsborgerskap, opphører fireårskravet å gjelde. Norsk statsborgerskap kan som hovedregel fås etter sju års botid i riket (botidskravet er kortere for utlendinger som er ektefelle eller samboer med norsk statsborger).

Departementet mener også at det vil være overflødig å stille et slikt incentiv overfor arbeidsinnvandrere, da selve grunnlaget for deres opphold i Norge er at de er i arbeid her. Det er heller ikke ønskelig å stille vilkår som vil kunne redusere rekrutteringen av utenlandsk arbeidskraft til Norge.

I hvilken grad fireårskravet skal gjelde for utenlandske referansepersoner som har oppholdstillatelse i Norge på andre grunnlag enn de ovennevnte (for eksempel oppholdstillatelse for studier og for vitenskapelig, religiøs eller kulturelt formål o.a.), vil fastsettes nærmere i forskrift.

Forslaget vil ikke berøre retten til oppholdstillatelse i medhold av EØS-avtalen og EFTA-konvensjonens bestemmelser om fri bevegelse.

Som det fremgår av det ovennevnte, er målgruppen for herværende forslag avgrenset til en personkrets som i sin helhet vil falle innenfor formålene med forslaget, nemlig:

1. asylsøkere som ikke har beskyttelsesbehov, og
2. utlendinger som har fått opphold i Norge på annet grunnlag enn arbeid, og som det derfor er ønskelig å stille et vilkår om en viss tilknytning til arbeidslivet til dersom vedkommende skal få familiemedlemmer til Norge.

Ulempen med at 2006-forslaget ville ramme utenfor målgruppen, er således ikke til stede ved herværende forslag.

7.2 Virkeområde

7.2.1 Familieetablering

I likhet med 2006-forslaget, gjelder herværende forslag bare for familieetablering. Familieetablering innebærer i denne forbindelse at samlivet ble etablert *etter* tidspunktet for referansepersonens innreise i riket. Hvis samlivet var etablert *før* referansepersonens innreise i riket, er det å anse som familiegjenforening. Som familiegjenforening anses det også når partene har levd i et etablert samliv i Norge mens begge har hatt oppholdstillatelse her.

Et samliv anses i denne sammenheng som etablert når partene har inngått ekteskap eller har vært samboere i to år. Et samliv anses også som etablert når det er unnfanget et barn i forholdet. De samme skjæringstidspunktene er avgjørende for om en søknad fra et barn skal vurderes som familiegjenforening eller familieetablering.

7.2.2 Nærmeste familiemedlemmer

7.2.2.1 Ektefeller og samboere

I likhet med 2006-forslaget, vil herværende forslag gjelde når søkeren er referansepersonens ektefelle eller samboer.

Sett i sammenheng med avgrensningen om at forslaget bare gjelder ved familieetablering, jf. kapittel 7.2.1 ovenfor, vil fireårskravet bare gjelde for *ektefeller* når referansepersonen,² *etter* at han/

² Gjelder kun referansepersoner i målgruppen, det vil si en utlending som har fått asyl eller har fått opphold på humanitært grunnlag eller på grunnlag av regelverket om familieinnvandring, jf. kapittel 7.1 ovenfor.

hun har reist inn i Norge, gifter seg med en utlending som ikke har oppholdstillatelse her.

Dersom søkeren er referansepersonens *samboer*, vil søkeren som hovedregel måtte oppfylle vilkåret om to års samboerskap for å få oppholdstillatelse, jf. gjeldende utlendingsforskrift § 23 første ledd bokstav b og ny lovs § 41 første ledd første punktum. Hvis søknad fremmes på bakgrunn av et slikt toårig samboerskap, vil tilfellet være å anse som familiegjening, og dermed falle utenfor herværende forslag, jf. kapittel 7.2.1 ovenfor. Fireårskravet vil altså ikke gjelde for samboere som har bodd sammen i minst to år.

En samboer kan imidlertid også få oppholdstillatelse dersom partene har eller venter barn sammen, selv om vilkåret om to års samboerskap ikke er oppfylt.³ Slike tilfeller (hvor partene ennå ikke har bodd sammen i to år) vil i utgangspunktet være å anse som familieetablering og omfattes av fireårskravet. Dette gjelder likevel ikke dersom barnet ble unnfanget før tidspunktet for referansepersonens innreise i riket. I slike tilfeller anses forholdet mellom søkeren og referansepersonen som etablert idet barnet ble unnfanget, altså før referansepersonens innreise, jf. kapittel 7.2.1, og tilfellet vil dermed ikke omfattes av fireårskravet. Det samme gjelder dersom barnet ble unnfanget mens begge parter har hatt oppholdstillatelse i Norge. Dette fremgår av forslaget til ny utlendingslov, men vil bli fastsatt i forskrift for gjeldende utlendingslov. De samme unntakene vil gjelde for ektefeller som har unnfanget barn før ekteskapet ble inngått.

Unntaket kan illustreres ved følgende eksempler (det bemerkes at utfallet av eksemplene blir likt, uavhengig av om det er referansepersonen eller søkeren som blir gravid):

- X har vært kjæreste eller samboer med Y i ett år i hjemlandet. X reiser til Norge og får opphold på humanitært grunnlag her. På et etterfølgende besøk i hjemlandet, blir Y gravid. Hun ønsker å bosette seg sammen med X i Norge. Y kan i dette tilfellet ikke få oppholds- eller arbeidstillatelse i Norge før X oppfylder fireårskravet. Dette gjelder uavhengig av om hun søker som samboer eller ektefelle (så lenge partene ikke var gift på X's innreisetidspunkt). Dersom

Y imidlertid allerede var gravid eller gift med X da han tok opphold i Norge, ville det bli gjort unntak fra fireårskravet etter herværende forslag.

- X har fått asyl og er bosatt i Norge. Mens han bor her, innleder han et forhold til Y, som er arbeidsinnvandreren med tidsbegrenset arbeidstillatelse. Partene flytter sammen i mars 2009. Y's arbeidstillatelse utløper i mars 2010, og hun har ikke noe annet grunnlag for opphold i Norge etter dette. På dette tidspunktet vil partene ha bodd sammen i ett år, og oppfylder dermed ikke toårskravet for samboere. Dersom Y skal få oppholds- eller arbeidstillatelse som familie-medlem til X uten å omfattes av fireårskravet, må partene enten inngå ekteskap før mars 2010 eller unnfange barn innen den tid.
- X er utlending bosatt i Norge. Hun fikk opprinnelig arbeidstillatelse her som ektefelle til en nordmann, men ekteskapet er oppløst og hun har fått bosettingstillatelse (permanent oppholdstillatelse). Hun innleder et forhold til Y, som er asylsøker her. Y får avslag på sin søknad om asyl. Partene ønsker å leve sammen i Norge som ektefeller eller samboere. Y vil imidlertid ikke kunne få oppholdstillatelse som ektefelle eller samboer med X før X har oppfylt fireårskravet. Dette gjelder uavhengig av om partene gifter seg eller unnfanger barn sammen. Dette fordi partene først innledet et forhold etter X's innreise til Norge, og fordi Y heller aldri har hatt oppholds- eller arbeidstillatelse her.

7.2.2.2 Barn

2006-forslaget var begrunnet i hensynet til å bekjempe tvangsekteskap. Forslaget omfattet således bare familieetablering mellom ektefeller/samboere, og ikke tilfeller hvor søkeren er barn. De hensynene som begrunner herværende forslag, tilsier imidlertid at det ikke avgrenses mot tilfeller hvor søkeren er barn. Både formålet om å redusere ankomstene av asylsøkere uten beskyttelsesbehov og å stimulere referansepersonen til å ta arbeid og utdanning, er like relevante når søkeren er barn som når søkeren er ektefelle/samboer. Departementet foreslår på denne bakgrunn at forslaget også skal gjelde når søkeren er barn. Det vil imidlertid bli gjort unntak i en del slike tilfeller.

Fireårskravet vil for det første ikke gjelde når søkeren er barn og begge foreldrene er bosatt her, da slike tilfeller alltid vil være å anse som familiegjening og dermed falle utenfor forslaget.

Videre vil det gjøres unntak når søkeren er barn som er født i riket mens en av foreldrene har

³ Etter gjeldende utlendingsforskrift § 24 første ledd bokstav b, kan oppholdstillatelse gis dersom samboerne har eller venter barn sammen. Etter den nye utlendingsloven har søkeren rett til oppholdstillatelse når vedkommende har barn med referansepersonen og partene skal bo sammen, jf. § 41 første ledd annet punktum. Dersom partene venter barn sammen, har søkeren ikke rett til oppholdstillatelse etter den nye loven, men tillatelse kan gis etter § 41 annet ledd.

lovlig opphold her. Departementet viser til at det ville være svært inngripende å kreve at en kvinne som har oppholds- eller arbeidstillatelse i Norge og som føder et barn her, ikke skal kunne få ha barnet sitt i Norge før hun har jobbet eller tatt utdanning her i fire år. I praksis ville kvinnen da i mange tilfeller måtte reise ut av landet og bosette seg med barnet i hjemlandet. Siden barnet ikke har samme behov for kontakt med sin far som med sin mor den første levetiden, ville det kunne anses som mindre inngripende å la fireårskravet få anvendelse når barnet er født her og referansepersonen er barnets far (moren føder for eksempel i Norge mens hun har ulovlig opphold her). Departementet vil imidlertid ikke gjøre forskjell i regelverket på om det er kvinnen eller mannen som har oppholds- eller arbeidstillatelse i Norge, dersom barnet først er født her. Det foreslås derfor unntak i begge tilfeller, slik at begge kjønn har lik rett til å ha barnet boende hos seg når det er født her. I praksis vil nok ofte det nyfødte barnet følge moren, slik at foreldrene velger å ikke søke om oppholdstillatelse for barnet når moren må forlate riket. Dette er imidlertid et resultat av foreldrenes valg, og ikke av at regelverket er ulikt for kjønnene.

Hensikten med unntaket for barn født i riket, er å forhindre at barnet (og gjerne den herboende forelderen) blir nødt til å forlate riket etter fødselen, når de egentlig ønsker å være bosatt her. Unntaket er ikke ment å omfatte personer som frivillig bosetter seg i et annet land etter fødselen, og som først når barnet er eldre, ønsker at barnet skal bo i Norge. På denne bakgrunn foreslås det at unntaket bare skal gjelde når søknaden er fremmet innen ett år etter fødselen. Dersom søknad fremmes senere enn dette, kan unntak fra fireårskravet gjøres etter den generelle unntaksbestemmelsen om «særlige grunner». Ved vurderingen vil det legges vekt på om barnet har oppholdt seg i Norge siden fødselen, eller om det har vært lengre perioder i utlandet.

Dersom bare én av foreldrene er bosatt i Norge og barnet er alene igjen i hjemlandet uten den andre forelderen, vil det også være nærliggende å gjøre unntak etter den generelle unntaksbestemmelsen om «særlige grunner». Hvorvidt barnet har andre omsorgspersoner i hjemlandet/oppholdslandet vil være et moment i denne vurderingen. Det gjøres ofte unntak fra underholdskravet i slike tilfeller, og departementet mener praksis bør være lik for fireårskravet her. Unntakene vil reguleres nærmere i forskrift.

På bakgrunn av ovennevnte, vil fireårskravet som regel bare få betydning i forhold til barn, når en herboende utenlandsk mann får barn med en

utenlandsk kvinne som ikke er bosatt i Norge, etter at han ankom Norge. I slike tilfeller må mor og barn bo i hjemlandet inntil faren har oppfylt fireårskravet. Grunnen til at fireårskravet i praksis oftest vil få betydning for menn, er at en herboende kvinne som regel vil føde barnet her, og at barnet dermed omfattes av unntaket for barn som er født i riket. Departementet mener at denne faktiske kjensgjerningen (at kvinnen oftere faller innenfor unntaksbestemmelsen om barn født i riket, av den grunn at det er kvinnen som føder barnet) ikke medfører at regelverket er kjønnsdiskriminerende. Det vises til formålet med fireårskravet (å redusere ankomstene av asylsøkere uten beskyttelsesbehov og å stimulere til arbeid og utdanning) og til begrunnelsen for unntaket for barn født i riket ovenfor. På denne bakgrunn mener departementet at den faktiske virkningen at menn oftere vil måtte oppfylle fireårskravet for å få familieetablering med et barn enn det kvinner vil, har et saklig formål og ikke er uforholdsmessig inngripende. Departementet anser på denne bakgrunn at forslaget ikke er i konflikt med diskrimineringsforbudet, som blant annet er nedfelt i Den europeiske menneskerettskonvensjon.

Når det gjelder forslagets praktiske betydning for søkere som er barn, viser departementet videre til at forslaget bare skal gjelde for barn som er unnfanget etter referansepersonens innreise i riket (familieetablering). Målgruppen tatt i betraktning (flyktninger, personer som har fått opphold på humanitært grunnlag og personer som har fått opphold gjennom regelverket om familieinnvandring), er det lite praktisk at referansepersonen får barn i utlandet i løpet av sine første år i Norge. Normalt vil derfor referansepersonen ha vært i arbeid eller utdanning i Norge en tid når barnet blir født, enten gjennom introduksjonsprogrammet eller gjennom ordinært arbeid/utdanning. Det vil derfor sjelden gjenstå fulle fire år før kravet er oppfylt når det søkes om familieetablering med barn.

Herværende forslag vil ikke gjelde når referansepersonen er barn, da slike tilfeller alltid vil være å anse som familiegjenforening og ikke familieetablering.

7.3 Krav til utdanning/arbeid

2006-forslaget la opp til at det skulle foretas en skjønnsmessig vurdering av referansepersonens tilknytning, hvor 4–5 års fast arbeid eller studium kunne tilfredsstille kravet om tilstrekkelig sterk tilknytning for referansepersonen. Det vises til høringsbrevet av 12.10.06, pkt. 9.4, under forslag 3 (s. 28):

«Hvis herboende er født og oppvokst i et annet land (hjemlandet), og således ikke har hatt sin oppvekst i Norge, kreves det et langvarig opphold her for at herboende kan anses for å ha oppnådd en vesentlig tilknytning til Norge. Som utgangspunkt vil vesentlig tilknytning til Norge måtte innebære at herboende har bodd her i ca. 9 år og har gjort en innsats for å bli integrert (i Danmark er det tilsvarende kravet 12 år). Dersom herboende har hatt fast arbeid eller har studert og kan dokumentere studieprogresjon i Norge i 4–5 år, vil det kunne være tilstrekkelig til at vedkommende har opparbeidet vesentlig tilknytning til Norge, og at søkeren således kan gis opphold, selv om herboende ikke har bodd i Norge så lenge som 9 år (i Danmark kreves 7–8 års arbeid, evt. 4–5 år dersom arbeidet er integreringsfremmende). Det minnes om at det er situasjonen på søknadstidspunktet som vil være avgjørende for tilknytningsvurderingen, og at kravene til botid (ca. 9 år) eller evt. arbeid/studier (4–5 år) derfor må være oppfylt for de siste henholdsvis 9 og 4–5 årene før søknaden behandles. Ferieopphold i utlandet på inntil 2 måneder pr. år får ikke betydning [...].»

Departementet foreslår i herværende forslag at det innføres et krav om at referansepersonen må ha hatt fire års arbeid eller utdanning i Norge for at det skal kunne innvilges familieetablering. Det legges således opp til et klart og forutsigbart krav, og ikke til en skjønnsmessig bestemmelse.

Som det fremgår av sitatet over, la 2006-forslaget opp til at arbeidet/utdanningen måtte være gjennomført i en sammenhengende årrekke den siste perioden før søknad om familieetablering ble behandlet. Bakgrunnen for dette var at hensikten var å forhindre at unge personer ble tvangsgiftet og holdt tilbake i opprinnelseslandet inntil den utenlandske ektefellen fikk oppholdstillatelse i Norge. Dette hensynet gjør seg ikke gjeldende i forhold til herværende forslag. Formålene om å redusere ankomstene av asylsøkere uten beskyttelsesbehov og stimulere til arbeid og utdanning tilsier ikke at det stilles noen nærmere krav til kontinuiteten eller tidspunktet for gjennomføringen av arbeidet eller utdanningen. Departementet stiller derfor ikke krav om at arbeidet/utdanningen må ha vært gjennomført i en sammenhengende fireårsperiode eller at det må ha vært gjennomført umiddelbart før søknaden om familieetablering behandles.⁴ Det

avgjørende er at referansepersonen til sammen har vært i arbeid/utdanning i fire år etter ankomst til Norge. Herværende forslag er således mer fleksibelt på dette punktet enn 2006-forslaget.

Utgangspunktet er at arbeidet må være fulltidsarbeid. Deltakelse i introduksjonsprogram etter introduksjonsloven vil regnes som fulltidsarbeid etter bestemmelsen. Flyktninger, utlendinger med opphold på humanitært grunnlag og familiemedlemmene til disse, har rett og plikt til å delta i introduksjonsprogram, under forutsetning av at øvrige vilkår i bestemmelsen er oppfylt, jf. introduksjonsloven § 2. Familiegjenforente til norske borgere, nordiske borgere og arbeidsinnvandrere har verken rett eller plikt til deltakelse i introduksjonsprogram. De kan likevel få mulighet til å delta dersom kommunen de er bosatt i velger å gi tilbud om dette, noe mange kommuner gjør. De fleste i målgruppen for fireårskravet vil dermed kunne oppfylle to av de fire årene gjennom deltakelse i introduksjonsprogram.

Når det gjelder kravet til utdanning, stilles det også her et krav om at utdanningen i utgangspunktet må være på fulltid. Både fulltidsdeltakelse i grunnskole, videregående skole og høyere utdanning (høyskole eller universitet) tilfredsstiller kravet.

Kravet til arbeid og utdanning kan utdypes nærmere i forskrift. Det vil i denne forbindelse også bli vurdert om andre aktiviteter skal likestilles med arbeid (for eksempel omsorg for barn). Det kan i forskrift også fastsettes at kravet kan oppfylles gjennom deltidsarbeid over en lengre periode enn fire år.

7.4 Unntak

7.4.1 Øvre aldersgrense (26–28 år)

2006-forslaget innebar at vilkåret om tilknytning skulle oppheves når referansepersonen fylte 26–28 år. Begrunnelsen var at formålet med forslaget var å forhindre at unge mennesker ble tvangsgiftet og holdt tilbake i opprinnelseslandet inntil et eventuelt alderskrav på 21 år ble oppfylt, og at vilkåret derfor burde oppheves når referansepersonen hadde oppnådd en viss alder. Siden vilkåret gjaldt generelt for alle referansepersoner, hvorav mange ville ha inngått frivillig ekteskap og dermed rammes som en utilsiktet konsekvens, ble det ansett som inngripende dersom vilkåret ikke skulle oppheves etter en viss tid.

Departementet foreslår i herværende proposisjon at fireårskravet ikke oppheves når referansepersonen har nådd en viss alder. Bakgrunnen er at

⁴ Merk imidlertid at det skjerpede underholdskravet innebærer at referansepersonen må ha hatt en inntekt tilsvarende lønnstrinn 8 eller har tatt høyere utdanning det siste året før søknad om familieinnvandring behandles. Se nærmere om forholdet til underholdskravet i kapittel 7.6 nedenfor.

formålet med dette forslaget ikke er å beskytte unge mennesker mot tvangsekteskap og tilbakeholdelse i hjemlandet, men å begrense ankomstene av asylsøkere uten beskyttelsesbehov og å stimulere til jobb og utdanning. Disse hensynene tilsier ikke at vilkåret bare skal gjelde for unge mennesker. Videre vil herværende forslag heller ikke ramme personer som faller utenfor den tilsiktede målgruppen med forslaget, slik at hensynet til disse skulle tilsi at vilkåret opphører på et visst tidspunkt, jf. kapittel 7.1 ovenfor.

En avgjørende forskjell på 2006-forslaget og herværende forslag, som medfører at det ikke er det samme behovet for en øvre aldersgrense for vilkåret, er måten fireårskravet beregnes på i forhold til vilkåret om tilknytning i 2006-forslaget. Som det fremgår av kapittel 7.3 ovenfor, la 2006-forslaget opp til at arbeidet/utdanningen måtte være gjennomført i en sammenhengende årrekke den siste perioden før søknad om familieetablering ble behandlet. Hvis referansepersonen hadde vært ute av arbeid/utdanning den siste tiden før søknaden ble behandlet (for eksempel på grunn av arbeidsledighet eller et lengre utenlandsopphold), ville vedkommende miste tilknytning og risikere å ikke oppfylle kravet, selv om kravet hadde vært oppfylt på et tidligere tidspunkt. Kravet ville således være en kontinuerlig skranke i forhold til å få familiedømme til Norge gjennom hele referansepersonens opphold her. I herværende forslag, derimot, stilles det ikke noe krav om at arbeidet/utdanningen må ha vært gjennomført umiddelbart før søknaden om familieetablering behandles. Når referansepersonen har arbeidet eller tatt utdanning her i fire år etter innreise, er kravet oppfylt en gang for alle. Målgruppen vil dermed oppfylle vilkåret etter en viss botid i Norge, og etter dette vil fireårskravet ikke lenger være noen potensiell hindring for familieetablering mer. Det er derfor ikke det samme behovet for å oppheve kravet ved en viss alder.

Videre vises det til at herværende forslag, i motsetning til 2006-forslaget, ikke skal gjelde for norske statsborgere. Fireårskravet vil derfor opphøre å gjelde dersom referansepersonen blir norsk statsborger, som regel etter sju års botid i riket, jf. kapittel 7.1 ovenfor.

På bakgrunn av ovennevnte, går departementet ikke inn for at fireårskravet oppheves når referansepersonen har nådd en viss alder (26–28 år).

7.4.2 Særlige grunner

Departementet foreslår, i likhet med 2006-forslaget, at det kan gjøres unntak fra vilkåret dersom

særlige grunner, herunder hensynet til familiens enhet, taler for det. «Særlige grunner» vil omfatte tilfeller hvor Norge er forpliktet til å gjøre unntak fra vilkåret for å unngå at et vedtak kommer i strid med våre internasjonale forpliktelser, men det vil også omfatte visse tilfeller utover dette. I saker hvor det foreligger spesielle omstendigheter, må det alltid foretas en skjønnsmessig vurdering og en vurdering i forhold til EMK artikkel 8.

I høringsbrevet av 12.10.06 skisseres det flere forslag til unntak i kapittel 9.2.3. Noen av unntaksforslagene er ivaretatt ved at herværende forslag er utformet annerledes enn 2006-forslaget, for eksempel 2006-forslaget om at det bør gjøres unntak for å beholde/tiltrekke arbeidskraft til Norge, jf. at arbeidsinnvandrere ikke er omfattet av herværende forslag. Dette gjelder også unntak knyttet til utenlandsopphold den siste perioden før søknad om familieetablering behandles, jf. at det i herværende forslag ikke stilles krav om at arbeidet/utdanningen må være gjennomført sammenhengende og umiddelbart før søknaden behandles.

Departementet vil i forskrift gjøre unntak fra kravet om arbeid/utdanning ved dokumentert arbeidsuførhet. I hvilken grad andre ytelser etter folketrygdloven skal likestilles med arbeid, vil bli fastsatt i forskrift.

Som det fremgår av kapittel 7.2 ovenfor, skal forslaget også gjelde når søkeren er barn. Det foreslås således ikke noe generelt unntak for barnefamilier. Hvorvidt det foreligger særlige grunner som tilsier at det skal gjøres unntak for barn, må vurderes konkret i forhold til hver enkelt sak, jf. også kapittel 7.5 nedenfor.

Begrepet «særlige grunner» vil kunne utdypes nærmere i forskrift, i tråd med hva som er skissert ovenfor.

7.5 Forholdsmessighetsvurdering

I høringen av 2006-forslaget uttalte noen av høringsinstansene at forslaget ville virke diskriminerende og utfordre menneskerettighetene, og at det ville ramme mange personer utenfor målgruppen og dermed være uforholdsmessig. Som det fremgår ovenfor, er forslaget endret på flere punkter, blant annet er målgruppen snevret inn. Vurderingen av forholdsmessigheten vil derfor bli noe annerledes for herværende forslag.

At et tiltak er forholdsmessig, er av betydning både i forhold til retten til respekt for familielivet og i forhold til diskrimineringsforbudet, som begge er nedfelt blant annet i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK).

Innledningsvis vil departementet vise til at her-
værende forslag bare gjelder familieetablering og
ikke familiegjennforening. Familieetablering nyter
generelt et svakere vern etter menneskerettighe-
tene enn familiegjennforening.

Når det gjelder retten til respekt for familie-
livet, vises det til fremstillingen av Den europeiske
menneskerettskonvensjon i kapittel 3 ovenfor. Som
det fremgår der, vil innvandringsregulerende hen-
syn (begrensning av ankomsten av asylsøkere
uten beskyttelsesbehov) og integreringsmessige
hensyn (incentiv til arbeid og utdanning) bli aksep-
tert som legitime formål for å gjøre inngrep i
familielivet. Ved vurderingen av om man har kom-
met fram til en rimelig balanse mellom samfunnets
behov for å kontrollere innvandring og den enkel-
tes behov for å kunne utøve familieliv i riket (for-
holdsmessighetsvurderingen), vil referanseperso-
nens tilknytning være et sentralt moment.

Herværende forslag vil ikke gjelde for norske
statsborgere. Vilkåret vil derfor i praksis gjelde for
personer med relativt kort botid (mindre enn sju
år). Målgruppen kan dermed ikke anses for å ha en
sterk tilknytning til Norge generelt. Det nevnes i
denne sammenheng at de fleste flyktninger og
utlendinger med opphold på humanitært grunn-
lag, velger å få norsk statsborgerskap. For perso-
ner som har ankommet Norge i ung alder (før fylte
15 år) og som har valgt å ikke bli norsk statsborger,
vil vilkåret oppfylles gjennom ordinær skolegang
(grunnskole og videregående skole), og dermed
ikke innebære en hindring for senere familie-
etablering.

Departementet mener det ikke vil være ufor-
holdsmessig å kreve at de angjeldende referanse-
personene har deltatt aktivt i samfunnet over en
viss periode før de kan få en nyetablert familie til
Norge. Departementet mener fire år er et rimelig
krav i denne forbindelse. Dette gjelder både i for-
hold til referansepersonens ektefelle/samboer og
barn. Det vises til unntakene som er skissert i for-
hold til barn; Unntakene vil i praksis innebære at
fireårskravet vil ramme herboende utenlandske
menn som får barn med en utenlandsk kvinne etter
at de (mennene) ankom Norge. I slike tilfeller må
mor og barn bo i hjemlandet inntil faren har oppfylt
fireårskravet, jf. kapittel 7.2.2.2 ovenfor. Som nevnt
der, vil deler av fireårskravet som regel være opp-
fylt når barnet fødes, slik at det ikke gjenstår fulle
fire år før vilkåret er oppfylt.

I saker hvor det foreligger spesielle omstendig-
heter, må det imidlertid alltid foretas en skjønns-

messig vurdering og en vurdering i forhold til
EMK artikkel 8, jf. adgangen til å gjøre unntak i
«særlige tilfeller». Relevante forhold i denne for-
bindelse vil være om det finnes en vesentlig hind-
ring for at familielivet kan utøves i et annet land, for
eksempel fare for forfølgelse av et eller flere fami-
liemedlemmer i det landet hvor det eventuelt kan
være aktuelt å utøve familielivet, eller at utøvelse av
familielivet et annet sted innebærer at barn som er
etablert i Norge må flytte. Relevante forhold er
ellers blant annet livssituasjon til et eventuelt barn
i utlandet som søker om familieetablering i Norge,
om familiesplittelsen var frivillig og, som nevnt
ovenfor, hvor sterk tilknytning referansepersonen
har til riket.

7.6 Forholdet til underholdskravet

Kravet om fire års arbeid/utdanning vil komme i
tillegg til underholdskravet. Når fireårskravet er
oppfylt, må altså også underholdskravet oppfylles
før familieetablering kan innvilges. Når det skjer-
pede underholdskravet trer i kraft, vil dette blant
annet innebære at referansepersonen må ha hatt
en årsinntekt på kr 215 000 det siste året, samt
kunne sannsynliggjøre å ha en slik inntekt også
fremover i tid (som regel i ett år). Referanseperso-
nen kan heller ikke ha mottatt sosialhjelp det siste
året.

For en utlending som får opphold på humani-
tært grunnlag, vil det i normale tilfeller ta drøyt tre
år før underholdskravet er oppfylt. Utlendingen vil
først delta to år i introduksjonsprogrammet. Intro-
duksjonsstøtten (kr 140 500) er ikke tilstrekke-
lig høy til å oppfylle underholdskravet
(kr 215 000), så underholdskravet vil ikke bli opp-
fylt i denne perioden med mindre utlendingen har
ekstrainntekter på ca. kr 75 000 ved siden av full-
tids deltakelse i introduksjonsprogrammet. Der-
som utlendingen ikke har ekstrainntekter, og etter
endtl introduksjonsprogram går rett over i en jobb
med et lønnsnivå som oppfyller underholdskravet,
vil underholdskravet være oppfylt etter vedkom-
mende har vært i arbeid i ett år (dvs. etter det
tredje året). Inntekten må dokumenteres med lig-
ningsattest, som normalt først vil foreligge et
stykke ut i år fire. Når ligningsattesten foreligger,
vil det bare gjenstå noen måneder før fireårskravet
er oppfylt og utlendingen kan få familiemedlem-
mer til Norge. Det minnes om at fireårskravet bare
vil gjelde for familiemedlemmer utlendingen ikke
allerede hadde ved ankomst til Norge.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget vil ikke medføre økt innvandring til Norge, så det vil ikke føre til noe behov for økte ressurser som følge av dette. Forslaget vil sannsynligvis medføre en viss reduksjon i antall innvilgelser av søknader om familieetablering, men det er vanskelig å si noe om omfanget av reduksjonen. Det er imidlertid nærliggende å tro at reduksjonen vil bli så liten at det ikke vil gi grunnlag for å endre noen budsjетtrammer som følge av dette.

Når det gjelder saksbehandlingen i utlendingsforvaltningen, vil denne bli mer ressurskrevende på grunn av at det nye vilkåret må vurderes i saker som omfattes av forslaget. Utlendingsmyndighetene vil måtte innhente og kontrollere mer dokumentasjon. Forslaget er imidlertid ikke av en slik karakter eller omfatter et slikt antall saker at det er egnet til å medføre noen konsekvenser av betydning for politiets eller UDIs arbeid eller ressursbehov.

9 Merknader til de enkelte lovbestemmelser

9.1 Lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)

Til § 9

Det er inntatt et nytt annet punktum i rettighetsbestemmelsen i § 9 første ledd, som fastslår at det er et vilkår at referanseperson som omfattes av fireårskravet, oppfyller dette kravet.

Til § 9 a

Første ledd fastslår at det er et vilkår for oppholds- eller arbeidstillatelse for familiemedlem at referansepersonen har arbeidet eller tatt utdanning i Norge i fire år, når referansepersonen har oppholds- eller arbeidstillatelse på nærmere angitte grunnlag. Grunnlagene for tillatelsene er oppregnet i bokstav a til f, og omfatter referansepersoner som har fått 1) asyl, 2) opphold på humanitært grunnlag eller 3) opphold på grunnlag av regelverket om familieinnvandring. Fireårskravet gjelder også for referansepersoner som har bosettingstillatelse på de nevnte grunnlagene. Når referansepersonen får norsk statsborgerskap, vil fireårskravet opphøre å gjelde. Dette følger av at kravet ikke gjelder for norske statsborgere. Det vises til kapittel 7.1. Det stilles i utgangspunkt krav om at arbeidet eller utdanningen må være på fulltid. Deltakelse i

introduksjonsprogram etter introduksjonsloven vil regnes som fulltidsarbeid etter bestemmelsen. Fireårskravet kan også oppfylles gjennom en kombinasjon av arbeid og utdanning. Kravet til arbeid og utdanning vil bli utdypet nærmere i forskrift. Det vises til kapittel 7.3.

Annet ledd avgrenser fireårskravet til bare å gjelde familieetableringstilfeller og ikke ved familieforening. Fireårskravet skal ikke gjelde for personer som har levd i et etablert samliv før tidspunktet for referansepersonens innreise i riket eller mens begge har hatt oppholds- eller arbeidstillatelse i riket, jf. bokstav a og b. Bokstav c og d fastsetter avgrensningen i forhold til barn. Her fremgår det at barn av to foreldre som har levd i et etablert samliv etter bokstav a og b, også er unntatt fra fireårskravet, jf. bokstav c. Videre unntas barn født i riket (selv om foreldrene ikke oppfyller vilkårene i bokstav a og b), dersom søknad fremmes innen ett år etter fødselen, jf. bokstav d. Den nærmere avgrensningen av hva som skal anses som «etablert samliv» etter bestemmelsen, vil bli fastsatt i forskrift. Det vises til kapittel 7.2.

Tredje ledd inneholder en generell unntaksbestemmelse fra fireårskravet. Bestemmelsen innebærer at det kan gjøres unntak fra fireårskravet dersom særlige grunner, herunder hensynet til familiens enhet, taler for det. «Særlige grunner» vil omfatte tilfeller hvor Norge er forpliktet til å gjøre unntak fra vilkåret for å unngå at et vedtak kommer i strid med våre internasjonale forpliktelser, men det vil også omfatte visse tilfeller utover dette. I saker hvor det foreligger spesielle omstendigheter, må det alltid foretas en skjønnsmessig vurdering og en vurdering i forhold til EMK artikkel 8.

Fjerde ledd gir adgang for Kongen til å fastsette nærmere regler i forskrift.

9.2 Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)

Til § 40

Det er inntatt et nytt annet punktum i rettighetsbestemmelsen i § 40 annet ledd, som fastslår at det er et vilkår at referanseperson som omfattes av fireårskravet, oppfyller dette kravet.

Til § 40 a

Første ledd fastslår at det er et vilkår for oppholdstillatelse for en ektefelle at referansepersonen har arbeidet eller tatt utdanning i Norge i fire år, når referansepersonen har oppholdstillatelse på nærmere angitte grunnlag. Grunnlagene for tillatelse

sene er oppregnet i bokstav a til f, og omfatter referansepersoner som har fått 1) asyl, 2) opphold på humanitært grunnlag eller 3) opphold på grunnlag av regelverket om familieinnvandring. Fireårskravet gjelder også for referansepersoner som har permanent oppholdstillatelse på de nevnte grunnlagene. Når referansepersonen får norsk statsborgerskap, vil fireårskravet opphøre å gjelde. Dette følger av at kravet ikke gjelder for norske statsborgere. Det vises til kapittel 7.1. Det stilles i utgangspunkt krav om at arbeidet eller utdanningen må være på fulltid. Deltakelse i introduksjonsprogram etter introduksjonsloven vil regnes som fulltidsarbeid etter bestemmelsen. Fireårskravet kan også oppfylles gjennom en kombinasjon av arbeid og utdanning. Kravet til arbeid og utdanning vil bli utdypet nærmere i forskrift. Det vises til kapittel 7.3.

Annet ledd avgrenser fireårskravet til bare å gjelde familieetableringstilfeller og ikke ved familiejenforening. I *bokstav a* fastslås det at fireårskravet etter første ledd ikke skal gjelde når partene har inngått ekteskap før tidspunktet for referansepersonens innreise i riket, eller har unnfanget barn før dette tidspunktet. *Bokstav b* fastslår at kravet heller ikke skal gjelde dersom partene har inngått ekteskap mens begge har hatt oppholdstillatelse i Norge, eller har unnfanget barn mens begge har hatt slik tillatelse. Det vises til kapittel 7.2.

Tredje ledd inneholder en generell unntaksbestemmelse fra fireårskravet. Bestemmelsen innebærer at det kan gjøres unntak fra fireårskravet dersom særlige grunner, herunder hensynet til familiens enhet, taler for det. «Særlige grunner» vil omfatte tilfeller hvor Norge er forpliktet til å gjøre unntak fra vilkåret for å unngå at et vedtak kommer i strid med våre internasjonale forpliktelser, men det vil også omfatte visse tilfeller utover dette. I saker hvor det foreligger spesielle omstendigheter, må det alltid foretas en skjønnsmessig vurdering og en vurdering i forhold til EMK artikkel 8.

Fjerde ledd gir adgang for Kongen til å fastsette nærmere regler i forskrift.

Til § 41

Første ledd er endret ved at deler av bestemmelsen er flyttet til andre ledd. Første punktum står uendret, mens annet og tredje punktum i 2008-loven er flyttet til henholdsvis annet og fjerde ledd.

Annet ledd første punktum fastslår at en søker som ikke fyller vilkåret i første ledd (om å ha bodd sammen med referansepersonen i minst to år), har

rett til oppholdstillatelse dersom partene har barn sammen og akter å fortsette samlivet. Bestemmelsen er en videreføring av det som er regulert i første ledd annet punktum i 2008-loven, og det er bare foretatt redaksjonelle endringer i ordlyden. *Annet punktum* er nytt. Bestemmelsen fastslår at fireårskravet i § 40 a skal gjelde med mindre barnet ble unnfanget før tidspunktet for referansepersonens innreise i riket (*bokstav a*), eller barnet ble unnfanget mens begge parter har hatt oppholdstillatelse i Norge (*bokstav b*). Det vises til merknaden til § 40 a ovenfor.

Tredje ledd første punktum tilsvarende annet ledd første punktum i 2008-loven. Bestemmelsen fastslår at det kan gis oppholdstillatelse til en søker som ikke har levd i et fast og etablert samboerforhold med referansepersonen i minst to år, dersom partene venter barn sammen og akter å fortsette samlivet. Det er tilføyd et nytt *annet punktum* i bestemmelsen, som innebærer at fireårskravet i § 40 a også skal gjelde for samboere som venter barn. Det gjøres unntak dersom barnet er unnfanget innen de samme fristene som er angitt i annet ledd bokstav a og b. 2008-lovens annet punktum er flyttet til fjerde ledd.

Fjerde ledd første punktum fastslår at det er et vilkår for å få oppholdstillatelse som samboer at begge parter er over 18 år og at ingen av dem er gift. Dette er regulert i første og annet ledd i 2008-loven, og innebærer ingen endring i gjeldende rett. *Annet punktum* tilsvarende tredje ledd i 2008-loven. Bestemmelsen innebærer at det kan gis oppholdstillatelse selv om en av partene er gift, dersom det har vært varige hindringer for å oppfylle dette vilkåret.

Femte ledd viderefører forskriftshjemmelen som fremgår av 2008-lovens fjerde ledd.

Til § 42

I *annet ledd* er det tilføyd et nytt *siste punktum* som fastslår at fireårskravet i § 40 a også skal gjelde når søkeren er referansepersonens barn og bare én av foreldrene bor i Norge. Det gjøres unntak dersom barnet er unnfanget før tidspunktet for referansepersonens innreise i riket eller mens begge foreldre har hatt oppholdstillatelse i Norge, jf. *bokstav a og b*. Videre gjøres det unntak for barn som er født i riket og søknad om oppholdstillatelse er fremmet innen ett år etter fødselen, jf. *bokstav c*. Det vises til merknaden til § 40 a og til kapittel 7.2.2.2 ovenfor.

Om lov om endringer i utlendingsloven (krav om at referansepersoner må ha fire års arbeid eller utdanning i Norge for at søkeren skal ha rett til familieetablering)

Til § 48

I *første ledd* er det tilføyd en henvisning til § 40 a, som innebærer at fireårskravet for ektefeller gjelder tilsvarende ved såkalt forlovelsesopphold (dvs. oppholdstillatelse med inntil seks måneders varighet til søker som skal inngå ekteskap med referansepersonen etter innreise i Norge). Det vises til merknaden til § 40 a ovenfor.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i utlendingsloven (krav om at referansepersoner må ha fire års arbeid eller utdanning i Norge for at søkeren skal ha rett til familieetablering).

Tilstedeværende statsråder fra Sosialistisk Venstreparti (statsrådene Halvorsen, Aasland, Solheim og Grande Røys) vil uttale:

«Vi kan ikke gi vår tilslutning til forslaget om at referansepersoner må ha fire års arbeid eller utdanning i Norge for at søkeren skal ha rett til familieetablering. Vi legger særlig vekt på at forslaget etter vårt syn kan innebære uheldige innskrenkninger i utøvelsen av familielivet.»

Vi HARALD, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i utlendingsloven (krav om at referansepersoner må ha fire års arbeid eller utdanning i Norge for at søkeren skal ha rett til familieetablering) i svar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i utlendingsloven (krav om at referansepersoner må ha fire års arbeid eller utdanning i Norge for at søkeren skal ha rett til familieetablering)

I

I lov 24. juni 1988 nr. 64 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) gjøres følgende endringer:

§ 9 første ledd skal lyde:

De nærmeste familiemedlemmene til norsk eller nordisk borger som er bosatt i riket eller til utlending som har eller får lovlig opphold i riket med arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse uten begrensninger, har etter søknad rett til arbeidstillatelse eller oppholdstillatelse dersom det ikke foreligger omstendigheter som nevnt i § 8 første ledd nr. 3. *Det er et vilkår at referanseperson som omfattes av § 9 a, fyller de der fastsatte vilkår.* Som hovedregel må underholdet være sikret. Kongen kan gi nærmere regler ved forskrift.

Ny § 9 a skal lyde:

§ 9 a Krav til referansepersonen om fire års arbeid eller utdanning i Norge

Det er et vilkår for oppholds- eller arbeidstillatelse etter § 9 at referansepersonen har arbeidet eller tatt utdanning i Norge i fire år, når referansepersonen har

- a) asyl, jf. §§ 17 og 18,*
- b) oppholds- eller arbeidstillatelse etter innreisetillatelse som overføringsflyktning, jf. § 22 fjerde ledd,*
- c) kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon, jf. § 8 a,*
- d) oppholds- eller arbeidstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket, jf. § 8 annet ledd,*
- e) oppholds- eller arbeidstillatelse som familiemedlem, jf. §§ 9 og 8 annet ledd, eller*
- f) bosettingstillatelse på grunnlag av tillatelsene nevnt i bokstav a–e, jf. § 12.*

Vilkåret i første ledd gjelder ikke når

- a) søkeren og referansepersonen har levd i et etablert samliv før tidspunktet for referansepersonens innreise i riket,*
- b) søkeren og referansepersonen har levd i et etablert samliv i Norge mens begge har hatt oppholds- eller arbeidstillatelse,*
- c) søkeren er barn av parter som nevnt i bokstav a eller b, eller*
- d) søkeren er barn født i riket og søknad er fremmet innen ett år etter fødselen.*

Det kan gjøres unntak fra vilkåret dersom særlige grunner, herunder hensynet til familiens enhet, taler for det.

Kongen kan fastsette nærmere regler i forskrift.

Nåværende § 9 a blir ny § 9 b.

II

I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) gjøres følgende endringer:

§ 40 annet ledd skal lyde:

Det er et vilkår for oppholdstillatelse etter første ledd at begge parter er over 18 år. *Det er videre et vilkår at referanseperson som omfattes av § 40 a, fyller de der fastsatte vilkår.*

Ny § 40 a skal lyde:

§ 40 a Krav til referansepersonen om fire års arbeid eller utdanning i Norge

Det er et vilkår for oppholdstillatelse etter § 40 at referansepersonen har arbeidet eller tatt utdanning i Norge i fire år, når referansepersonen har

- a) asyl, jf. § 28,*
- b) oppholdstillatelse etter innreisetillatelse som overføringsflyktning, jf. § 35 tredje ledd,*
- c) kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon, jf. § 34,*

Om lov om endringer i utlendingsloven (krav om at referansepersoner må ha fire års arbeid eller utdanning i Norge for at søkeren skal ha rett til familieetablering)

- d) oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket, jf. § 38,
- e) oppholdstillatelse som familiemedlem, jf. §§ 40–53, eller
- f) permanent oppholdstillatelse på grunnlag av tilatelsene nevnt i bokstav a–e, jf. § 62.

Vilkåret i første ledd gjelder ikke når

- a) ekteskapet var inngått eller partene har unnfanget barn før tidspunktet for referansepersonens innreise i riket, eller
- b) partene har inngått ekteskap eller unnfanget barn i Norge mens begge har hatt oppholdstillatelse.

Det kan gjøres unntak fra vilkåret dersom særlige grunner, herunder hensynet til familiens enhet, taler for det.

Kongen kan fastsette nærmere regler i forskrift.

§ 41 skal lyde:

§ 41 Oppholdstillatelse for samboere

En søker som har levd i et fast og etablert samboerforhold i minst to år med en referanseperson som nevnt i § 40 første ledd, har rett til oppholdstillatelse når partene akter å fortsette samlivet.

En søker som ikke har levd i et fast og etablert samboerforhold med en referanseperson som nevnt i § 40 første ledd, har rett til oppholdstillatelse dersom partene har barn sammen og akter å fortsette samlivet. Bestemmelsene i § 40 a første, tredje og fjerde ledd gjelder tilsvarende, med mindre

- a) barnet ble unnfanget før tidspunktet for referansepersonens innreise i riket, eller
- b) barnet ble unnfanget mens begge parter har hatt oppholdstillatelse i Norge.

Oppholdstillatelse kan gis til en søker som ikke har levd i et fast og etablert samboerforhold med referansepersonen i minst to år, dersom partene venter barn sammen og akter å fortsette samlivet. *Bestemmelsen i annet ledd annet punktum gjelder tilsvarende.*

Det er et vilkår for oppholdstillatelse etter denne paragrafen at begge parter er over 18 år og at ingen

av dem er gift. Selv om en av partene er gift, kan det gis oppholdstillatelse hvis det har vært varige hindringer for å oppfylle dette vilkåret.

Kongen kan fastsette nærmere regler i forskrift.

§ 42 annet ledd skal lyde:

En søker som er barn under 18 år uten ektefelle eller samboer, har rett til oppholdstillatelse når én av foreldrene har oppholdstillatelse som nevnt i § 40 første ledd, med mindre hensynet til barnets beste taler mot det. Det er et vilkår at referansepersonen har foreldreansvaret, alene eller felles med den andre av foreldrene. Er foreldreansvaret felles, må samtykke foreligge fra den andre av foreldrene, med mindre dette er umulig å innhente, eller særlige grunner tilsier at oppholdstillatelse uansett bør gis. Dersom referansepersonen har flere enn én ektefelle, kan oppholdstillatelse bare gis til flere enn ett barn når de er helsøsken. *Bestemmelsene i § 40 a første, tredje og fjerde ledd gjelder tilsvarende, med mindre*

- a) barnet ble unnfanget før tidspunktet for referansepersonens innreise i riket,
- b) barnet ble unnfanget mens begge foreldrene har hatt oppholdstillatelse i Norge, eller
- c) barnet er født i riket og søknad er fremmet innen ett år etter fødselen.

§ 48 første ledd skal lyde:

Oppholdstillatelse med inntil seks måneders varighet kan gis til en søker som skal inngå ekteskap etter innreisen med en referanseperson som nevnt i § 40 første ledd. Det er et vilkår at begge parter er over 18 år. Bestemmelsene i § 40 tredje, femte og sjette ledd og § 40 a gjelder tilsvarende. Kongen kan fastsette nærmere vilkår i forskrift.

III

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

Vedlegg 1

Høringsinstanser

Høringsbrevet av 12.10.06 ble sendt på høring til

følgende adressater:

Afghansk Ungdomsutvalg

Afrikan Youth in Norway

Agenda X

Akademikerne

Akershus fylkeskommune

Albansk Studentforening

Amnesty International Norge (Amnesty)

Antirasistisk senter

Arabisk studentfelleskap

Arbeiderpartiet

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Arbeidsgiverforeningen NAVO

Barneombudet

Biskopene

Bjerke videregående skole

Blindern tyrkiske studentforening

Bredtvedt videregående skole

Buskerud fylkeskommune

Datatilsynet

Den internasjonale kampanjen for iranske
kvinnens rettigheter

Den norske advokatforening

De norske ambassadene i Ankara, Delhi, Dhaka,
Etioopia, Islamabad, Rabat og Tunis

Den norske dommerforening

Den norske Helsingforskomité

Den norske kirke – Kirkerådet, Mellomkirkelig
råd, Samisk kirkeråd

Departementene

Det Arabiske Hus

Det mosaiske trossamfunn i Oslo

Document.no

Drammen kommune v/skoleetaten

Elvebakken videregående skole

Fagforbundet

Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid

Flyktninghjelpen

Foreningen for somaliske kvinner og barn

Fremskrittspartiet

Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon
(HSH)

Hellerud videregående skole

Himmilo Youth in Norway

Honestthinking.no

Human Rights Service

Høyre

Internasjonal helse- og sosialgruppe (IHSG)

Innvandrerne Landsorganisasjon

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)

Iransk kvinneforening

Iranske Studenters Forening

Islamic Cultural Center Norway

Islamsk råd

Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)

Juss-Buss, Innvandrergruppa

Jussformidlingen

Kirkens nødhjelp

Kristent Interkulturelt Arbeid

Kommunenes Sentralforbund (KS)

Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen
og myndighetene (KIM)

Kontoret for fri rettshjelp

Kripos

Krisesenter for kvinner i Bergen

Krisesentersekretariatet

Kristelig Folkeparti

Kurdisk kvinneforening Norge

Kurdisk studentforening

Landbrukets arbeidsgiverforening

Landsforeningen for homofil og lesbisk frigjøring

Landsorganisasjonen i Norge (LO)

Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorgani-
sasjoner (LNU)

Likestillings- og diskrimineringsombudet

MiRA – Ressurssenter for innvandrere og flyktning-
kvinner (MiRA-Senteret)

Muslimsk studentsamfunn

Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk
stress (NKVTS)

Norges Ingeniørorganisasjon

Norges Juristforbund

Norges kristelige student- og skoleungdomslag

Norges lensmannslag

Norges Røde Kors

Norsk Folkehjelp

Norsk Innvandrersforum

Norsk Krisesenterforbund

Norsk Kvinners Sanitetsforening

Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS)

Norsk Tyrkisk Ungdomsforening

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)

Om lov om endringer i utlendingsloven (krav om at referansepersoner må ha fire års arbeid eller utdanning i Norge for at søkeren skal ha rett til familieetablering)

Organisasjonen Mot Offentlig Diskriminering
(OMOD)
Oslo Katolske Bispedømme
Oslo kommune v/Utdanningssetaten
Oslo Røde Kors Internasjonale Senter (ORKIS)
Oslo VO Rosenhof
Overseas Pakistani Women Network Norway
OWFI (Kvinnens frigjøring organisasjon i Irak)
Pakistansk kvinneforening
Pakistansk studentersamfunn
Pakistansk ungdom
Politidirektoratet (POD)
Politiembetsmennenes landsforening
Politiets Fellesforbund
Politiets sikkerhetstjeneste (PST)
Politiets utlendingsenhet i Oslo
Politidistriktene v/familievoldskoordinator
Politihøgskolen
Primærmedisinsk verksted
Quo Vadis
Redd Barna
Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress
og selvmordsforebygging
Regjeringsadvokaten
Ressurscenter for pakistanske barn
Rettspolitisk forening
Riksadvokaten
Riverside ungdomshus
Rådet for kurdernes rettigheter v/kvinneutvalget
Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)
Senter for menneskerettigheter
Senterpartiet
Sogn videregående skole

Somali kvinne integreringsgruppe
Somaliland Women Solidarity
Somalisk Kvinneforening
Somalisk studentforening
SOS Rasisme
Sosial- og helsedirektoratet
Sosialistisk Venstreparti
Statistisk sentralbyrå (SSB)
Stortingets ombudsmann for forvaltningen
(Sivilombudsmannen)
Stovner videregående skole
Støttesenteret mot incest
Tamil Youth Organization
Tamilsk Kvinneorganisasjon
Trygdekantorene i Oslo, Bergen, Drammen,
Kristiansand, Stavanger, Tromsø og
Trondheim
Tyrkisk kvinneforening
Tyrkisk Samlar Kvinneforening
UNHCR, Stockholm (FNs høykommissær for
flyktninger v/regionkontoret for Baltikum og
Norden i Stockholm)
Universitetet i Oslo
Utdanningsgruppens Hovedorganisasjon
Utenlandsforum
Utlendingsdirektoratet (UDI)
Utlendingsnemnda (UNE)
Venstre
Vietnamesisk barne- og ungdomsforening
World Islamic Mission
X-Ray ungdomskulturhus
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund