



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 113 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i utlendingsloven mv.
(familieinnvandring m.m.)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold..	5	3.5	Opplæring i norsk og samfunns- kunnskap for rett til permanent oppholdstillatelse	30
2	Familiegjenforening med barn som har fått beskyttelse	7	3.5.1	Forslaget i høringsnotatet	30
2.1	Bakgrunnen for forslaget	7	3.5.2	Høringsinstansenes syn	30
2.2	Høringen	7	3.5.3	Departementets vurdering	31
2.3	Gjeldende rett	9	3.6	Ferdigheter i norsk muntlig og bestått prøve i samfunnskunnskap for rett til permanent oppholds- tillatelse mv.	31
2.4	Statistikk	9		Forslaget i høringsnotatet	31
2.5	Konstitusjonelle rammer og internasjonale forpliktelser	10	3.6.1	Høringsinstansenes syn	31
2.5.1	Retten til respekt for familieliv og privatliv	10	3.6.2	Departementets vurdering	32
2.5.2	Særlig om hensynet til barnets beste	12	3.7	Tidspunktet retten til permanent oppholdstillatelse inntreffer	32
2.5.3	FNs flyktningkonvensjon	13	3.7.1	Forslaget i høringsnotatet	32
2.5.4	Diskrimineringsforbudet	13	3.7.2	Høringsinstansenes syn	33
2.6	Andre lands regelverk og praksis..	13	3.7.3	Departementets vurdering	34
2.6.1	Danmark	13			
2.6.2	Sverige	14			
2.6.3	EU	14	4	Tildeling av stønad til tilbake- vending og regler om behandling av person- opplysninger i utlendings- loven	38
2.7	Søkere som er gift med barnets herboende forelder	14	4.1	Bakgrunnen for forslaget	38
2.7.1	Forslaget i høringsnotatet	14	4.2	Høringen	39
2.7.2	Høringsinstansenes syn	15	4.3	Gjeldende rett	41
2.7.3	Departementets vurdering	15	4.3.1	Om tilbakevendingsordningen	41
2.8	Vilkår for å motvirke utøvelse av bigami	17	4.3.2	Særlig om automatiserte avgjørelser	41
2.8.1	Forslaget i høringsnotatet	17	4.4	Forslaget i høringsnotatet	42
2.8.2	Høringsinstansenes syn	18	4.5	Høringsinstansenes syn	43
2.8.3	Departementets vurdering	18	4.6	Departementets vurdering	44
3	Endringer i vilkårene for permanent oppholdstillatelse ..	23	5	Avvikling av au pair- ordningen	45
3.1	Bakgrunnen for forslaget	23	5.1	Bakgrunnen for forslaget	45
3.2	Høringer	23	5.2	Høringen	45
3.2.1	Generelt om høringene	23	5.3	Gjeldende rett	46
3.2.2	Høring 5. oktober 2021	23	5.4	Internasjonale forpliktelser	47
3.2.3	Høring 26. oktober 2021	25	5.5	Forslaget i høringsnotatet	47
3.2.4	Høring 20. desember 2024	26	5.6	Høringsinstansenes syn	47
3.3	Gjeldende rett	27	5.7	Departementets vurderinger	48
3.3.1	Vilkår for rett til permanent oppholdstillatelse	27	6	Departementets oppfølging av anmodningsvedtak fra Stortinget	49
3.3.2	Fortsatt oppholdstillatelse på grunn av mishandling i samlivs- forhold	29	6.1	Anmodningsvedtak nr. 70 (2023–2024) – Fritt rettsråd ved utvisning på grunn av ilagt straff når utlendingen har barn i Norge	49
3.3.3	Retten i integreringsloven til å fullføre opplæring i norsk og samfunnskunnskap ved endring av oppholdstillatelsen	29			
3.4	Konstitusjonelle rammer og internasjonale forpliktelser	30			

6.1.1	Bakgrunn	49	7	Økonomiske og administrative	
6.1.2	Departementets oppfølging	49		konsekvenser	51
6.2	Anmodningsvedtak		8	Merknader til lovforslaget	53
	nr. 71 (2023–2024) – Oppfølging av				
	Baumann-rapportens forslag	49			
6.2.1	Bakgrunn	49		Forslag til lov om endringer	
6.2.2	Departementets oppfølging	49		i utlendingsloven mv.	
				(familieinnvandring m.m.)	56



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 113 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i utlendingsloven mv. (familieinnvandring m.m.)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 10. april 2025,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet legger med dette frem forslag til endringer i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) og endring i lov 6. november 2020 nr. 127 om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven).

I punkt 2 foreslår departementet å gjøre endringer i utlendingsloven § 43, som gjelder foreldre og søskens rett til familiegjening med barn under 18 år som har fått beskyttelse (asyl eller kollektiv beskyttelse) i Norge. For det første foreslås det å stille krav om at søkeren ikke er gift med eller skal bo sammen med barnets andre forelder dersom denne allerede har en oppholdstillatelse i Norge. I slike tilfeller henvises søkeren til å søke familiegjening som ektefelle eller samboer etter reglene i utlendingsloven §§ 40 og 41. For det andre foreslås det unntak fra retten til familiegjening dersom utstedelse av oppholdstillatelse vil føre til utøvelse av bigami i Norge.

Departementet foreslår videre endringer i vilkårene for rett til permanent oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 62, se punkt 3. Det fore-

slås at utlendingen ikke lenger må dokumentere å ha gjennomført opplæring i norsk og samfunnskunnskap, men fortsatt dokumentere ferdigheter i norsk muntlig og bestått prøve i samfunnskunnskap på et språk han eller hun forstår. Det foreslås også at vilkårene om ferdigheter i norsk muntlig og bestått prøve i samfunnskunnskap skal fremgå direkte av utlendingsloven, og ikke lenger være knyttet til bestemmelser i integreringsloven. Videre foreslås det å fastsette at vilkårene for rett til permanent oppholdstillatelse skal være oppfylt på vedtakstidspunktet, med unntak av vilkåret om at utlendingen må ha vært selvforsørget de siste tolv månedene.

Departementet foreslår også å fastsette i integreringsloven § 26 sjette ledd at samtlige personer som har rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, skal ha rett til å fullføre påbegynt opplæring, uavhengig av om oppholdstillatelsen endres.

I punkt 4 foreslår departementet å innføre hjemmel for behandling av søknader om stønad til tilbakevending til hjemlandet i utlendingsloven § 90 a. Hensikten er å klargjøre at tilbakeven-

dingsordningen er forankret i utlendingsloven, og samtidig gi hjemmel for å fastsette egne regler i forskrift om tilbakevendingsordningen og at Utlendingsnemnda skal være klageinstans for slike vedtak avgjort av Utlendingsdirektoratet. Videre foreslår departementet å endre § 83 a annet ledd om behandling av personopplysninger for å synliggjøre at også tildeling av stønad til tilbakevending er omfattet av bestemmelsen. Departementet foreslår også å omformulere § 76 annet ledd, slik at teksten samsvarer med ny ordlyd i § 90 a.

Videre foreslår departementet i punkt 5 å oppheve utlendingsloven § 27 b om utestengelse av vertsfamilier fra au pair-ordningen og § 85 a om vandelsopplysninger mv. i sak om utestengelse fra au pair-ordningen. Au pair-ordningen ble avvirket gjennom endringer i utlendingsforskriften våren

2024, og lovbestemmelsene har derfor ikke lenger noen betydning. De bør derfor fjernes fra utlendingsloven.

Punkt 6.1 i proposisjonen inneholder regjeringens tilbakemelding på Stortingets anmodningsvedtak nr. 70 fra stortingsperioden 2023–2024 om fritt rettsråd ved utvisning pga. ilagt straff når utlendingen har barn i Norge.

Punkt 6.2 i proposisjonen inneholder regjeringens tilbakemelding på Stortingets anmodningsvedtak nr. 71 fra Stortingsperioden 2023–2024. Anmodningsvedtaket gjelder oppfølging av Baumann-rapportens forslag om at det for enkelte typer utvisningssaker som omfatter utlendinger med barn i Norge, som hovedregel skal ilegges krav til tilleggstid for permanent oppholdstillatelse, i stedet for utvisning.

2 Familiegjennforening med barn som har fått beskyttelse

2.1 Bakgrunnen for forslaget

I dag har foreldre og søsken på nærmere fastsatte vilkår rett til oppholdstillatelse i familiegjennforening med et herboende barn under 18 år som har fått beskyttelse (asyl eller kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon) i Norge, jf. utlendingsloven § 43.

Etter gjeldende regelverk om foreldres rett til oppholdstillatelse for å bo fast sammen med *barn som er norsk borger*, stilles det krav om at søkeren (forelderen) ikke er gift med eller skal bo sammen med barnets andre forelder, jf. utlendingsloven § 44 første ledd annet punktum. Lovens system tilsier at søkeren i slike tilfeller må søke familieinnvandring direkte med barnets andre forelder, som ektefelle eller samboer. Det er da de alminnelige vilkårene for familiegjennforening med ektefeller eller samboere som gjelder, herunder kravet til sikret underhold. I saker om familiegjennforening med barn som har fått beskyttelse i Norge (men som ikke er norsk borger), er det ikke tilsvarende krav til foreldrenes sivilstand. Dette innebærer bl.a. at det ikke stilles krav til underhold, selv om barnet allerede har én forelder i Norge.

Mange av søkerne etter § 43 kommer fra land hvor flerkoneri er lovlig, som Syria og Afghanistan. Slik bestemmelsen er utformet, er den ikke til hinder for at én av barnets foreldre blir gjenforent med flere samlivspartnere i Norge.

Departementet foreslår på denne bakgrunn endringer i utlendingsloven § 43, for å understøtte en kontrollert og bærekraftig innvandring, forebygge bigami og få bedre sammenheng i regelverket.

2.2 Høringen

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 17. juni 2024 på høring flere forslag til endringer i utlendingslovens regler om familiegjennforening med mindreårig barn som har fått beskyttelse i Norge. Høringsfristen var 16. september s.å.

Høringsnotatet ble publisert på regjeringens nettsider og sendt til følgende instanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Barneombudet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Datatilsynet
Direktoratet for Arbeidstilsynet
Domstoladministrasjonen
Helsedirektoratet
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Kriminalomsorgsdirektoratet
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Nasjonalt ID-senter
Norad
Politidirektoratet
Politiets sikkerhetstjeneste
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Statens sivilrettsforvaltning
Språkrådet
Statsforvalterne
Utlendingsdirektoratet
Utlendingsnemnda

Norges institusjon for menneskerettigheter
Sivilombudet

Akademikerne
Amnesty International Norge
Antirasistisk Senter
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Bispedømmene (11 stykker)
Caritas Norge
Den Norske Advokatforening
Den norske dommerforening
Den norske kirke – Kirkerådet
DROF – Driftsoperatørforum
Fagforbundet
Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid
Flyktninghjelpen
For Fangers Pårørende
Helsingforskomiteen
Hovedorganisasjonen Virke

Human Rights Service
 Islamsk Råd
 Juridisk Rådgivning for Kvinner
 Juss-Buss
 Jussformidlingen
 Kirkens Bymisjon
 Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon
 Kontoret for fri rettshjelp
 Kristent Interkulturelt Arbeid
 KUN Senter for kunnskap og likestilling
 Landsorganisasjonen i Norge
 Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner
 Mennesker i Limbo
 MiRA Ressurssenter for innvandrere- og flyktningkvinner
 Norges Juristforbund
 Norges politilederslag
 Norsk Folkehjelp
 Norsk Innvandrerforum
 Norsk organisasjon for asylsøkere
 Norsk Tjenestemannslag
 Næringslivets hovedorganisasjon
 Organisasjonen mot offentlig diskriminering
 Politiets Fellesforbund
 Politijuristene
 PRESS – Redd Barna Ungdom
 Redd Barna
 Rettferdighet i asylpolitikken
 Rettspolitisk forening
 Røde Kors
 Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
 Selvhjelp for innvandrere og flyktninger
 Seniorsaken
 Stiftelsen barnas rettigheter
 UNHCR Stockholm
 Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede
 Vergeforeningen Følgesvennen
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Departementet har mottatt høringsuttalelser med realitetsmerknader fra:

Barneombudet
 Politidirektoratet, vedlagt høringssvar fra Oslo og Troms politidistrikt
 Utlendingsdirektoratet
 Utlendingsnemnda

Norges institusjon for menneskerettigheter
 Sivilombudet

Den norske kirke – Kirkerådet
 Helseesykepleierne i NSF
 Juridisk Rådgivning for Kvinner
 Juss-Buss
 MiRA Ressurssenter for innvandrere- og flyktningkvinner

Norsk organisasjon for asylsøkere

SOS-barnebyer
 UNICEF Norge

Vergeforeningen Følgesvennen
 En anonym person

Følgende instanser har svart at de ikke avgir uttalelse i saken eller at de ikke har merknader til forslaget:

Forsvarsdepartementet

Domstoladministrasjonen
 Riksadvokaten

UNHCR Representation for the Nordic and Baltic Countries

Hovedsynspunktene i de sentrale høringsuttalelsene gjengis i proposisjonen her under omtalen av de respektive forslagene. Høringsuttalelsene er i sin helhet tilgjengelige på regjeringens nettsider.

Det gjøres oppmerksom på at høringsnotatet inneholdt flere forslag enn de som behandles i denne proposisjonen. Forslagene som ikke omtales videre her, vil bli fulgt opp på et senere tidspunkt. Dette gjelder:

- Forslag om å presisere i loven at retten til familiegjenforening med enslig, mindreårig flyktning ikke gjelder dersom gjenforening ikke er til barnets beste.
- Forslag om å stille krav om at referansepersonen (dvs. barnet som har fått beskyttelse i Norge) ikke er gift eller samboer på vedtakstidspunktet for familiegjenforening. For å sikre harmoni i regelverket ble det også foreslått at samme vilkår inntas i utlendingsloven §§ 44 og 45 (familiegjenforening med norsk barn).
- Forslag om å stille krav om samtykke fra foreldre som blir igjen i hjemlandet når en mindreårig søker familiegjenforening med et søsken i Norge.

2.3 Gjeldende rett

Reglene om oppholdstillatelse i familieinnvandring finnes i utlendingsloven kapittel 6. I kapittelet benyttes begrepet «referanseperson» om den personen som søkeren ønsker å bli gjenforent med eller å etablere et familieliv med. «Familieinnvandring» er en fellesbetegnelse som inkluderer både familieetablering og familiegjenforening. Familieetablering brukes når det ikke er noen forutgående relasjon mellom søkeren og referansepersonen i Norge; det dreier seg om å stifte ny familie, f.eks. gjennom ekteskap. Familiegjenforening handler om tilfeller hvor det allerede eksisterte en relasjon mellom søkeren og referansepersonen i Norge før sistnevnte kom til Norge, f.eks. barn/foreldre.

Foreldre og mindreårige søsken til barn under 18 år som har fått beskyttelse etter utlendingsloven § 28 (asyl) eller § 34 (kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon) har på nærmere bestemte vilkår rett til oppholdstillatelse i familiegjenforening med barnet, jf. utlendingsloven § 43. Bakgrunnen for bestemmelsen er at et barn som har fått beskyttelse i Norge ikke kan henvises til gjenforening med familien i hjemlandet. Det forutsettes at barnet er under 18 år når søknaden – med alle nødvendige opplysninger og vedlegg – innkommer til utlendingsmyndighetene, jf. utlendingsloven § 50. Bestemmelsen er en rettighetsbestemmelse, og den oppstiller tre hovedvilkår for familiegjenforening: At barnet er under 18 år, at barnet har fått beskyttelse i Norge, og at søkeren og barnet skal bo sammen. Dersom disse vilkårene er oppfylt, skal tillatelse gis.

Lovens § 44 har regler om gjenforening mellom norsk barn og barnets mor eller far som har foreldreansvar og fast omsorg for barnet. Lovens § 45 har regler om oppholdstillatelse for mor eller far som skal ha samvær med norsk barn. Reglene om oppholdstillatelse for ektefeller og foreldre følger av utlendingsloven §§ 40 og 41. Alle disse bestemmelsen gir rett til familiegjenforening dersom vilkårene er oppfylt.

Dersom sterke menneskelige hensyn tilsier det, kan oppholdstillatelse også gis til andre familiemedlemmer enn nevnt i lovens kapittel 6, og det kan gjøres unntak fra vilkår knyttet til referansepersonens status. Dette følger av utlendingsloven § 49. I denne bestemmelsen er det fremhevet at innvandringsregulerende hensyn kan tillegges

vekt ved vurderingen av om oppholdstillatelse bør gis. Det fremgår videre av bestemmelsen at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i saker som berører barn. For øvrig kan det gis oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 dersom det foreligger sterke menneskelige hensyn eller utlendingen har særlig tilknytning til riket.

Etter utlendingsloven og utlendingsforskriften stilles det som hovedregel krav om sikret underhold i saker om familieinnvandring, jf. utlendingsloven § 58 og utlendingsforskriften §§ 10-8 til 10-11. Underholdskravet skal sikre at personer som henter familiemedlemmer til Norge, kan forsørge disse. Reglene tjener flere formål og bidrar også til å legge forholdene til rette for integrering og til å motvirke tvangsekteskap. Underholdskravet gjelder i utgangspunktet generelt, men det er gjort unntak for enkelte grupper. Det følger f.eks. av utlendingsforskriften § 10-8 fjerde ledd bokstav a at det gjøres unntak fra underholdskravet når søkeren er ektefelle, samboer eller barn til referanseperson som har fått beskyttelse i Norge. Dersom søkeren er referansepersonens ektefelle, er det et vilkår at ekteskapet ble inngått før referansepersonen reiste inn i Norge. Det er ikke krav til sikret underhold dersom referansepersonen er barn under 18 år, jf. forskriften § 10-8 fjerde ledd bokstav d. For øvrig har utlendingsforskriften regler om unntak fra underholdskravet dersom særlig sterke menneskelige hensyn tilsier det, jf. § 10-11.

2.4 Statistikk

I perioden 2014 til 2024 fikk 7 354 enslige mindreårige asylsøkere beskyttelse i Norge etter utlendingsloven §§ 28 eller 34. Av disse var 484 søkere over 18 år på vedtakstidspunktet.

I samme periode fikk 3 620 utlendinger oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 43 om familiegjenforening mellom mindreårig med beskyttelse i Norge og dennes foreldre og søsken. Disse tillatelsene var fordelt på 1 013 mindreårige referansepersoner. Antallet foreldre som fikk tillatelse etter § 43 første ledd utgjorde 1 439, fordelt på 984 mindreårige referansepersoner. Antallet søsken som fikk tillatelse etter § 43 annet ledd utgjorde 2 181, fordelt på 732 mindreårige referansepersoner.

Tabell 2.1 Innvilgede tillatelser til enslige mindreårige asylsøkere (utlendingsloven §§ 28 og 34)

EMA-status	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Totalt
EMA ved søknad og vedtak	695	1 071	1 612	396	111	145	59	95	621	938	1 127	6 870
EMA ved søknad – over 18 år ved vedtak	16	20	130	76	13	13	5	3	20	91	97	484
Total	711	1 091	1 742	472	124	158	64	98	641	1 029	1 224	7 354

Kilde: Utlendingsdirektoratet

Tabell 2.2 Innvilgelser etter § 43 første ledd (foreldre)

Statsborgerskap	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Totalt
Syria	3	9	62	248	57	28	31	26	35	76	69	644
Afghanistan	7	8	15	18	15	35	32	49	57	26	30	292
Eritrea	5	2	37	60	25	20	20	11	8	3	5	196
Somalia	18	39	32	26	2	5	6	1	1	2	4	136
Statsløs	2	12	25	33	6		2	3				83
Etiopia		1	5	5	2	2	3	4	2	5	7	36
Andre	1	2	7	8	5	8	2	8	6	4	1	52
Totalsum	36	73	183	398	112	98	96	102	109	116	116	1 439

Kilde: Utlendingsdirektoratet

Tabell 2.3 Innvilgelser etter § 43 annet ledd (søsken)

Statsborgerskap	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Totalt
Syria	2	8	65	273	82	46	23	48	39	127	101	814
Afghanistan	23	25	28	32	33	82	94	102	130	50	73	672
Somalia	27	126	81	67	13	8	23	9			11	365
Eritrea	4	3	16	41	21	21	24	17	11		10	168
Statsløs	1	7	29	40	7		5	1		2		92
Etiopia		2	7	8		4	4	1			5	31
Andre		4		4	3	12		8	6	2		39
Totalt	57	175	226	465	159	173	173	186	186	181	200	2 181

Kilde: Utlendingsdirektoratet

2.5 Konstitusjonelle rammer og internasjonale forpliktelser

2.5.1 Retten til respekt for familieliv og privatliv

Retten til respekt for privatliv og familieliv er vernet gjennom Grunnloven § 102, hvor første ledd første punktum lyder:

«Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon».

Bestemmelsen er utformet etter mønster av Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 8 og skal tolkes i lys av denne. EMK artikkel 8 lyder:

«Art 8. Retten til respekt for privatliv og familieleiv

1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieleiv, sitt hjem og sin korrespondanse.
2. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.»

Retten til respekt for familieleivet forstås vanligvis som en *negativ plikt* for staten til ikke å gjøre inngrep i individets rettigheter. Inngrep er likevel tillatt dersom inngrepet har hjemmel i lov, har et legitimt formål og er nødvendig i et demokratisk samfunn på grunnlag av bestemte hensyn. Kravet om at inngrepet må være nødvendig i et demokratisk samfunn innebærer etter Den europeiske menneskerettsdomstols (EMD) praksis at det må svare til et tvingende samfunnsmessig behov («pressing social need»), og at det må være proporsjonalt i forhold til formålet som søkes oppnådd. Videre må grunnene som de nasjonale myndighetene anfører, være relevante og tilstrekkelige.

Et spørsmål er om EMK artikkel 8 forplikter staten til å sørge for at referansepersonen i Norge og familiemedlemmer i utlandet kan utøve familieleivet i Norge. EMD behandler dette som et spørsmål om hvorvidt staten har en *positiv forpliktelse* til å gi oppholdstillatelse og dermed sikre retten til et familieleiv, jf. EMDs storkammerdom *Jeunesse mot Nederland*, 3. oktober 2014, nr. 12738/10 avsnitt 106:

«While the essential object of Article 8 is to protect the individual against arbitrary action by the public authorities, there may in addition be positive obligations inherent in effective 'respect' for family life. However, the boundaries between the State's positive and negative obligations under this provision do not lend themselves to precise definition. The applicable principles are, nonetheless, similar. In both contexts regard must be had to the fair balance that has to be struck between the competing interests of the individual and of the community as a whole; and in both contexts the State enjoys a certain margin of appreciation.»

EMD har uttalt at EMK artikkel 8 som det klare utgangspunkt ikke gir utlendinger rett til familiegjengenforening, se f.eks. *Nacic m.fl. v. Sverige*, 15. mai 2012, nr. 16567/10 avsnitt 81 og plenumsdom av 28. mai 1985 i saken *Abdulaziz, Cabales og Balkandali mot Storbritannia*. I sistnevnte plenumsdom uttrykte EMD dette slik i avsnittene 67 og 68:

«67. [...] Moreover, the Court cannot ignore that the present case is concerned not only with family life but also with immigration and that, as a matter of well-established international law and subject to its treaty obligations, a State has the right to control the entry of non-nationals into its territory.

68. [...] The duty imposed by Article 8 (art. 8) cannot be considered as extending to a general obligation on the part of a Contracting State to respect the choice by married couples of the country of their matrimonial residence and to accept the non-national spouses for settlement in that country.»

Saken gjaldt familiegjengenforening med ektefelle, men dommens prinsipielle tilnærming er lagt til grunn i senere avgjørelser som tar stilling til betydningen av retten til respekt for familieleivet på utlendingsrettens område.

Selv om det klare utgangspunktet er at EMK artikkel 8 ikke gir utlendinger en generell rett til familieinnvandring, har EMD likevel slått fast at statene unntaksvis i enkelte situasjoner kan ha en positiv plikt til å gi oppholdstillatelse i slike saker. Spørsmålet i disse tilfellene er om staten har funnet en rimelig balanse («fair balance») mellom statens interesse i å ikke gi oppholdstillatelse og den enkeltes interesse i å utøve sitt familieleiv i landet. Statene har en skjønnsmargin i denne avveinngen.

Et moment som EMD legger vekt på i vurderingen av om statene har en positiv forpliktelse til å gi oppholdstillatelse, er hvorvidt familieleivet kan utøves i hjemlandet, jf. *Jeunesse mot Nederland* avsnitt 107. For personer som har flyktningstatus i medlemsstaten vil det som regel alltid være uaktuelt å henvise personen til å utøve sitt familieleiv i hjemlandet.

Et annet moment som tillegges vekt i vurderingen er hensynet til innvandringskontroll, se *M.A. mot Danmark*, 9. juli 2021, avsnitt 142. Saken gjaldt avslag på søknad om familiegjengenforening for ektefellen til en mann fra Syria som hadde fått «midlertidig beskyttelsesstatus» i Danmark. I dommens avsnitt 142–143 uttaler domstolen føl-

gende om betydningen av hensynet til innvandringskontroll og statenes skjønnsmargin:

«142. [...] The Court has on numerous occasions recognised that immigration control is a legitimate aim for the State to interfere with the right to respect for family life within the meaning of Article 8 of the Convention. The same applies with regard to positive obligations (see, for example, *Haydarie*; *Konstatinov*, § 50; and *Hasanbasic*, §§ 57-67, all cited above).

143. Secondly, the Court has acknowledged that immigration control serves the general interests of the economic well-being of a country in respect of which a wide margin is usually allowed to the State (see, for example, *Biao v. Denmark* [GC], no. 38590/10, § 117, 24 May 2016).»

Uttalelsen gir uttrykk for at innvandringskontroll er et legitimt formål som kan begrense rekkevidden av statenes positive forpliktelser. Det er statene som står nærmest til å vurdere hvordan hensynet til innvandringskontroll skal ivaretas, derav den vide skjønnsmarginen. Skjønnsmarginen kommer til uttrykk ved at EMD er tilbakeholdne med å overprøve statenes vurdering av nødvendigheten av å oppstille regler begrunnet i innvandringsregulerende hensyn. Domstolens oppgave i slike tilfeller er begrenset til å vurdere om statene har foretatt en forsvarlig avveining av hensynet til individet på den ene siden og samfunnets interesser på den andre.

Det kan imidlertid spørres om statene har en plikt til å operere med en lempeligere praksis for familieinnvandring i tilfeller som gjelder mindreårige barns rett til familieliv. EMD har i sin praksis uttalt at barns interesser er av «paramount importance» og «must be afforded significant weight», se *M.A. mot Danmark* avsnitt 133 og punkt 2.5.2 nedenfor. Selv om det skal legges vekt på barnets interesser, er ikke dette ensbetydende med at statene har en positiv forpliktelse til å gi oppholdstillatelse i alle tilfeller der mindreårige er involvert. Det må alltid foretas en konkret vurdering av om hensynet til den mindreårige tilsier at det vil være sterkt urimelig å nekte oppholdstillatelse. Et sentralt moment ser etter EMDs praksis ut til å være at statene må ha på plass effektive unntakshjemler i regelverket som er egnet til å fange opp urimelige utslag av vilkårene.

Retten til familieliv er også beskyttet av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 17. Det er ikke holdepunkter for å anta at denne rettigheten inneholder folkerettslige for-

pliktelser som går utover det som følger av EMK artikkel 8.

2.5.2 Særlig om hensynet til barnets beste

Prinsippet om barnets beste er et grunnleggende menneskerettslig prinsipp. Det følger av Grunnloven § 104 annet ledd at «[v]ed handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Tilsvarende plikt følger av barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1. EMK inneholder ingen egen bestemmelse om barnets beste. EMD innfortolker imidlertid hensynet til barnets beste i retten til familieliv etter EMK artikkel 8, og domstolen har påpekt at dette hensynet kan medføre både positive og negative plikter i saker om familiegjensforening mellom foreldre og barn. Domstolen slår fast at det må gjennomføres en balansert avveining av de konkurrerende interessene mellom barnet og samfunnet som helhet. Flere avgjørelser fra EMD viser til at hensynet til barn må være «paramount», jf. bl.a. *Jeunesse mot Nederland* avsnitt 109 og *El Ghatet mot Sveits*, 8. november 2016. Dette innebærer ifølge sistnevnte dom avsnitt 46 at:

«[I]n cases regarding family reunification the Court pays particular attention to the circumstances of the minor children concerned, especially their age, their situation in their country of origin and the extent to which they are dependent on their parents. While the best interests of the child cannot be a «trump card» which requires the admission of all children who would be better off living in a Contracting State, the domestic courts must place the best interests of the child at the heart of their considerations and attach crucial weight to it.»

EMD påpeker her at barnets beste ikke er noe «trump card» i alle saker. Mothensyn kan tilsi at andre løsninger enn den som isolert sett er til barnets beste velges. Statene kan likevel ikke se bort fra barnets beste, som må ivaretas så langt som mulig.

Høyesterett har i plenumsdommen Rt. 2012 s. 1985 uttalt at hensynet til barnet ikke er det eneste, og heller ikke alltid det avgjørende, se avsnitt 134–135. Hensynet til barnets beste skal imidlertid danne utgangspunktet for avveiningen, løftes spesielt frem og stå i forgrunnen, se Rt. 2015 s. 93 avsnitt 65.

Barnekonvensjonen artikkel 9 nr. 1 oppstiller en regel om at barn ikke skal bli skilt fra sine foreldre mot deres vilje, unntatt når atskillelsen er

nødvendig av hensyn til barnets beste. Artikkel 9 nr. 3 fastsetter at statene skal respektere den rett et barn som er atskilt fra én eller begge foreldre har til å opprettholde personlig forbindelse og direkte kontakt med begge foreldrene regelmessig, med mindre dette er i strid med barnets beste. Artikkel 9 må ses i lys av artikkel 10, som oppstiller en regel om at søknader fra et barn eller dets foreldre om å reise inn eller ut av en parts territorium med henblikk på familiegjennforening, skal behandles av statene på en positiv, human og rask måte. Artikkel 10 gir ingen rett til familiegjennforening i seg selv og oppstiller heller ingen vilkår for den materielle vurderingen som statene må foreta når søknader om familieinnvandring behandles.

Selv om bevaring av familiens enhet er noe som må hensyntas i vurderingen av barnets beste, er det klare utgangspunktet at barnekonvensjonen ikke er til hinder for at statene stiller vilkår knyttet til bl.a. oppholdsgrunnlag, forsørgelsesevne og tilknytning for at familiegjennforening skal gis. Statene er imidlertid forpliktet til å gjøre en konkret vurdering av hensynet til barnets beste, samt foreta en avveining av barnets interesser og samfunnets interesser dersom det foreligger motstrid mellom disse. I denne avveiningen skal hensynet til barnets beste være et grunnleggende hensyn, men ikke det eneste hensynet.

2.5.3 FNs flyktningkonvensjon

FNs flyktningkonvensjon inneholder bestemmelser om hvem som skal anses som flyktning og hvilke rettigheter som tilkommer en flyktning. Konvensjonen gir ingen rett til familiegjennforening for flyktningers familiemedlemmer, men i konvensjonens sluttakt punkt IV B er det inntatt anbefalinger til medlemsstatene om å ta nødvendige forholdsregler for å sikre opprettholdelse av familiens enhet («the principle of unity of the family»). Videre har UNHCRs Executive Committee (ExCom) gitt en rekke uttalelser knyttet til familiegjennforening med flyktninger. Disse gir uttrykk for at familiens enhet er av fundamental viktighet for denne gruppen og anmoder statene om å ta hensyn til dette. Verken anbefalingene i Flyktningkonvensjonens sluttakt eller uttalelsene fra ExCom er rettslig bindende.

2.5.4 Diskrimineringsforbudet

Grunnloven § 98 annet ledd inneholder et generelt diskrimineringsforbud, og lyder:

«Intet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling.»

Forbudet mot å diskriminere følger også av flere internasjonale menneskerettighetskonvensjoner som Norge er bundet av. SP artikkel 26 inneholder et generelt og selvstendig diskrimineringsforbud, mens diskrimineringsforbudet i EMK artikkel 14 og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 2 nr. 2 forbyr diskriminering når det gjelder utøvelsen av rettighetene beskyttet i konvensjonene. Barnekonvensjonen artikkel 2 forbyr diskriminering av barn, og kvinnediskrimineringskonvensjonen forbyr diskriminering av kvinner.

Grunnloven § 98 suppleres av formell lov. Innholdet i diskrimineringsforbudet er nærmere utdypet i likestillings- og diskrimineringsloven § 6 om forbud mot å diskriminere. Bestemmelsen oppstiller et forbud mot direkte eller indirekte diskriminering som har grunnlag i et vernet gruppekjennetegn angitt i bestemmelsens første ledd:

«Diskriminering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder eller kombinasjoner av disse grunnlagene er forbudt. Med etnisitet menes blant annet nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og språk.»

Ikke enhver form for forskjellsbehandling omfattes av diskrimineringsforbudet i de ovennevnte bestemmelsene. Det er kun forskjellsbehandling som er usaklig eller uforholdsmessig som er forbudt, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 9.

2.6 Andre lands regelverk og praksis

2.6.1 Danmark

Etter dansk rett kan det gis familiegjennforening til foreldre og mindreårige søsken til enslig barn under 18 år som har fått beskyttelse i Danmark. Dette følger av udlændingeloven § 9 c. Bestemmelsen innebærer at utlendingen kan få familiegjennforening der «ganske særlige grunde» taler for det. Det gjøres en helhetlig vurdering der det bl.a. ses hen til barnets alder, dets familiemessige nettverk i Danmark, forhold under barnets opphold i hjemlandet og om det kan antas at søkerne og den enslige mindreårige har hatt en familietilknytning frem til barnets flukt til Danmark.

Med mindre særlige grunner taler mot det, er det en forutsetning at visse generelle vilkår etter lovens § 9 er oppfylt, herunder krav om sikret underhold.

Udlændingeloven § 9 c inneholder ingen eksplisitt formulering om at det skal vurderes om familiegjenforening vil være til det beste for barnet som bor i Danmark. I samsvar med Danmarks internasjonale forpliktelser er imidlertid barnets beste et grunnleggende hensyn i alle beslutninger som angår barn. Danske myndigheter tar derfor hensyn til om det vil være til det beste for barnet som bor i Danmark å innvilge søknad om oppholdstillatelse i familiegjenforening til barnets foreldre eller søsken.

Danmark er ikke bundet av EUs rådsdirektiv 2003/86/EC om familiegjenforening.

2.6.2 Sverige

Utlänningslagen 5. kapittel § 3 nr. 4 gir rett til oppholdstillatelse for foreldre til et ugift barn med beskyttelse i Sverige, dersom barnet ved ankomsten til Sverige var skilt fra begge sine foreldre eller noen annen voksenperson som anses å ha trådt inn i foreldrenes rolle, eller om barnet er etterlatt alene der. Bestemmelsen er en rettighetsbestemmelse, og hensynet til barnets beste kan ikke få avgjørende betydning. Dette illustreres i en sak fra Migrasjonsoverdomstolen; MIG 2012: 3. Saken gjaldt en kvinne og hennes barn som søkte familiegjenforening med en ektefelle som tidligere var dømt for grov vold mot nær familie. Barnets beste kunne ikke i seg selv påberopes for å nekte kvinnen og barnet oppholdstillatelse.

Bestemmelsen stiller krav om at referansepersonen (barnet) er ugift. I 2022 ble det avsagt en dom i EU-domstolen (*X v. Belgium*, C-230/21, 17. november 2022) som slo fast at EUs familiegjenforeningsdirektiv (som Sverige er bundet av) ikke kan forstås slik at det er et vilkår at herboende barn er ugift. Det er p.t. ikke gjort endringer i den svenske utlendingsloven som følge av denne dommen.

2.6.3 EU

Rådsdirektiv 2003/86/EC av 22. september 2003 om rett til familiegjenforening omhandler familieinnvandring med referansepersoner som har lovlig opphold i en medlemsstat.

Direktivet fastsetter en rett til familiegjenforening for foreldrene til en enslig, mindreårig flyktning, og ev. også «his legal guardian or any other member of the family, where the refugee

has no relatives in the direct ascending line or such relatives cannot be traced», jf. direktivets artikkel 10 (3) (a). EU-domstolen har i en sak (*X v. Belgium*, C-230/21, 17. november 2022) konkludert med at familiegjenforeningsdirektivet skal tolkes slik at det ikke kan oppstilles som vilkår for familiegjenforening mellom foreldre og enslige, mindreårige barn at barnet er ugift. For mindreårige barn som søker familiegjenforening med foreldre i en medlemsstat er det imidlertid et krav at barnet ikke har inngått ekteskap, jf. artikkel 4 annet avsnitt punkt 2.

Spørsmål om familiegjenforening med enslige mindreårige som har fått subsidiær beskyttelse er ikke regulert i familiegjenforeningsdirektivet. Det er heller ikke en egen ordning med opphold av humanitære årsaker i EUs statusdirektiv 2011/95/EU, og familiegjenforeningsdirektivet regulerer ingen plikt for statene til å gi opphold i familiegjenforening selv om en medlemsstat skulle operere med en slik kategori på nasjonalt plan.

Det gis ikke rett til oppholdstillatelse i gjennforening med ektefelle, dersom referansepersonen allerede lever sammen med en annen ektefelle i en medlemsstat (bigami), jf. familiegjenforeningsdirektivet artikkel 4 punkt 4.

Norge er ikke bundet av EUs familiegjenforeningsdirektiv.

2.7 Søkere som er gift med barnets herboende forelder

2.7.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslår departementet en endring i utlendingsloven § 43 første ledd som får betydning for tilfeller hvor én av barnets foreldre allerede har en oppholdstillatelse i Norge. Forslaget innebærer et vilkår om at søkeren (den andre forelderen) ikke er gift med eller skal bo sammen med barnets herboende forelder.

Begrunnelsen for forslaget er knyttet til lovens system og hensynet til sammenheng i regelverket. Det vises til at det etter dagens regelverk om oppholdstillatelse i familiegjenforening med barn som er norsk borger, stilles krav om at søkeren (forelderen) ikke er gift med eller skal bo sammen med barnets andre forelder, jf. utlendingsloven § 44 første ledd annet punktum. Lovens system tilsier at søkeren i slike tilfeller må søke familieinnvandring direkte med barnets andre forelder, som ektefelle eller samboer. Det er da de alminnelige vilkårene for familiegjenforening med ektefeller eller samboere som gjelder, herunder krav til sikret underhold. Et slikt

krav til foreldrenes sivilstand stilles imidlertid ikke ved familieinnvandring med barn med beskyttelse i Norge. Departementet ser ikke at det foreligger saklige eller tungtveiende grunner for at det ikke skal være et slikt vilkår også ved gjenforening etter utlendingsloven § 43.

2.7.2 Høringsinstansenes syn

Utlendingsdirektoratet, SOS-barnebyer, Politidirektoratet, samt Oslo og Troms politidistrikt støtter forslaget. *Kirkerådet* støtter i hovedsak forslaget, men har merknader til bestemmelsens utforming.

Juridisk Rådgivning for Kvinner (JURK), Jussbuss og Norsk organisasjon for flyktninger og asylsøkere (NOAS) støtter ikke forslaget. *Utlendingsnemnda og Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)* gir ikke uttrykk for om forslaget støttes eller ikke, men har merknader.

Oslo politidistrikt, som støtter forslaget, erfarer i sin saksbehandling av familieinnvandringssaker at ektefeller som ikke fyller underholdskravet forsøker å hente ektefellen gjennom at det søkes familieinnvandring med barnet i stedet. Politidistriktet skriver at det forekommer pro forma skilsmisser, mens den reelle intensjonen er å leve sammen som ektefeller i Norge. Det er ingen grunn til å tro at dette ikke også kan gjelde i saker etter utlendingsloven § 43. Politidistriktet mener det vil sikre en bedre sammenheng i regelverket at vilkåret også innføres i § 43.

NOAS, som er kritisk til forslaget, mener forslaget i for liten grad har fokus på gruppen som er bakgrunnen for disse forslagene, dvs. barna. Det vises til at forslaget vil føre til at barn i mange tilfeller ikke vil få mulighet til å gjenforenes med sin andre forelder i Norge, grunnet underholdskravet som stilles til referansepersoner over 18 år. Særlig ser *NOAS* at enslige forsørgere sliter med å oppfylle kravene, og at forslaget kan gjøre det praktisk talt umulig for noen barn å vokse opp med begge sine omsorgspersoner. Forslaget bryter dermed med barnets rett til familieliv og kan motvirke en trygg og stabil oppvekst ved at barnet ikke har tilgang til to primæromsorgspersoner.

Også *Jussbuss* understreker at enslige, mindreårige flyktninger i Norge er i en særlig sårbar situasjon, da de ikke har mulighet til å reise til hjemlandet for å være sammen med foreldrene sine. Vilåårene for familiegjenforening med ektefeller er mange, og et krav som departementet foreslår vil gjøre det vanskeligere for barn med beskyttelse å få begge foreldrene hit. Hensynet til barnets beste tilsier at det ikke skal foreligge et slikt krav [om at søker ikke er gift med barnets herbo-

ende forelder] for søkere som er foreldre til barn som har fått beskyttelse i Norge.

JURK har erfart at mange kvinner blir forsøkt nektet skilsmisse av tidligere partnere, selv om forholdet reelt sett har opphørt. Ofte vil det være tale om en historikk med vold og stor grad av kontroll. *JURK* mener derfor at forslaget kan ha uheldige og utilsiktede konsekvenser for en allerede sårbar gruppe og deres barn. Det vises til at det kan være tilnærmet umulig for kvinner å få skilsmisse i en rekke land, og at dette vil være en langt mer aktuell problemstilling ved gjenforening etter utlendingsloven § 43 (gjenforening med barn med beskyttelse) enn § 44 (gjenforening med norsk barn). *JURK* trekker frem Afghanistan som eksempel og påpeker at departementet selv viser til dette landet i forbindelse med bigami, uten å nevne at afghanske kvinner i stor grad er avskåret fra å ta ut skilsmisse, og at mange tidligere innvilgede skilsmisser har blitt tilbakekalt under det nåværende regimet. At det søkes om familiegjenforening med barnet og ikke med ektefellen er ikke ensbetydende med at foreldrene kun ønsker å omgå underholdskravet ved familieinnvandring etter utlendingsloven § 40 (om oppholdstillatelse for ektefeller).

Også *Kirkerådet* viser til at kvinner i flere land ikke har tilgang til skilsmisse, eller at skilsmisse ikke er mulig selv om ekteskapet reelt sett er over. Det kan dermed være gode grunner til at foreldre søker familiegjenforening med sitt barn og ikke med sin ektefelle. Vilååret om å ha planer om å bo sammen med ektefellen er derfor vesentlig. *Kirkerådet* foreslår derfor en justert ordlyd i departementets forslag, slik at «eller» erstattes med «og»; «Det stilles krav om at søkeren ikke er gift med og skal bo sammen med barnets andre foreldre i Norge.»

NIM fremholder at barnets beste må trekkes inn som et grunnleggende hensyn uansett hvilken bestemmelse familiegjenforeningen gjøres etter. Vilåårene for familiegjenforening er strengere for ektefeller og samboere enn der barn er referanseperson. Departementet bør klargjøre i forarbeidene at vilåårene i §§ 40 og 41 må suppleres av barnets rettigheter og barnets beste i saker der gjenforening behandles etter disse bestemmelsen, men også berører barns rettigheter.

2.7.3 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget om å innføre et krav i utlendingsloven § 43 første ledd om at søkeren (forelderen) ikke er gift med eller skal bo sammen med den av barnets foreldre som alle-

rede bor i Norge (herboende forelder). Forslaget innebærer at søkeren i slike tilfeller må søke familieinnvandring direkte med barnets andre forelder som ektefelle eller samboer, jf. utlendingsloven §§ 40 og 41. Det er da de alminnelige vilkårene for familieinnvandring med ektefeller eller samboere som gjelder, herunder krav til sikret underhold, jf. utlendingsloven § 58 med tilhørende forskriftsbestemmelser. Som ellers i utlendingsloven skal hensynet til barnets beste vurderes dersom saken berører barn.

Formålet med forslaget er både å harmonisere regelverket med tilsvarende krav i utlendingsloven § 44 om familiegjenforening med barn som er norsk borger, og å sikre en bærekraftig innvandring. Forslaget vil også langt på vei forhindre familiegjenforening til bigame forhold. Det vil ikke kunne oppstå et bigamt forhold mellom søkeren, den herboende forelderen og en annen ektefelle eller samboer, all den tid det gjelder et vilkår om at foreldrene ikke kan være gift med eller bo sammen med hverandre. Søkere som er gift med en herboende referanseperson, er henvist til å søke om familiegjenforening med denne etter reglene i lovens § 40 som inneholder egne regler om bigame forhold, jf. bestemmelsens syvende ledd.

Utlendingsnemnda (UNE) har påpekt at det er uklart hvordan bestemmelsen skal anvendes for skilte foreldre. De peker på at lovteksten kan forstås slik at barn som allerede har en forelder i Norge med oppholdstillatelse på selvstendig grunnlag vil kunne få sin andre forelder til Norge med grunnlag i bestemmelsen, når foreldrene er skilt. For barn som er i Norge helt alene, vil kun en av foreldrene ha rettskrav på opphold i medhold av bestemmelsen dersom foreldrene er skilt, jf. fortrinnsretten i første ledd siste punktum.

Departementet har notert seg problemstillingen, men understreker at det er et vilkår for tillatelse etter utlendingsloven § 43 at søkeren og barnet skal bo sammen. Dersom herboende enslige forelder har fått en tillatelse etter bestemmelsen, har det vært en forutsetning at partene også skal bo sammen. Den andre enslige forelderen har dermed ikke rett til en oppholdstillatelse etter samme bestemmelse. Dersom herboende enslige forelder har en selvstendig tillatelse på et annet grunnlag, og barnet ikke bor sammen med denne, vil bestemmelsen gi den andre forelderen en rett til oppholdstillatelse forutsatt at bo sammen kravet er oppfylt.

JURK og Kirkerådet har pekt på at det forhold at søkeren er gift med en herboende forelder, ikke nødvendigvis betyr at partene skal bo sammen. Det blir vist til at kvinner i enkelte land ikke har

rett til skilsmisse, og av den grunn vil fremstå som gift. I slike situasjoner vil det ikke være naturlig å søke familiegjenforening med ektefellen, da kravet om at partene skal bo sammen ikke vil være oppfylt. Dersom utlendingsmyndighetene legger til grunn at dette er tilfelle, mener departementet at søkeren må anses som enslig mor eller far, se avsnittene over.

En konsekvens av forslaget er at barn som har fått beskyttelse i Norge ikke vil kunne utøve et familieliv med begge sine foreldre her, så lenge vilkårene for familiegjenforening mellom foreldrene ikke er oppfylt. Det er særlig kravet til sikret underhold som kan være utfordrende for søkeren og herboende referanse å oppfylle. Å oppfylle underholdskravet kan ta flere år, beroende på hvor raskt referansepersonen kommer i arbeid. NOAS viser til at særlig enslige foreldre sliter med å oppfylle underholdskravet. Flere høringsinstanser som er imot forslaget har i denne sammenhengen pekt på at barn med beskyttelse i Norge i realiteten ikke har noen mulighet til å utøve et familieliv med begge sine foreldre, gitt at de ikke kan reise til hjemlandet for å være sammen med den andre forelderen der.

Hvorvidt forslaget er forenlig med internasjonale forpliktelser om å ivareta retten til respekt for familieliv, herunder hensynet til barnets beste, beror på om det er en rimelig balanse («fair balance») mellom myndighetenes interesse i å begrense retten til familiegjenforening mellom foreldre og barn, og hensynet til barnets selvstendige interesse i å utøve sitt familieliv i landet. Som nevnt i punkt 2.5 har statene en vid skjønnsmargin i denne avveiningen, og et sentralt moment ser ut til å være om statene har effektive unntakshjemler i regelverket som er egnet til å fange opp urimelige utslag av vilkårene.

Departementet legger til grunn at bevaring av familiens enhet er det som isolert sett vil være til barnets beste, men mener likevel at de hensynene som taler for å begrense foreldres rett til familiegjenforening, veier tyngre enn de ulempene det vil ha for barnet i Norge. Når barnet allerede har én forelder i Norge, er det både rimelig og nødvendig at de alminnelige vilkårene for familiegjenforening med ektefelle eller samboer gjelder, herunder kravene til sikret underhold. Underholdskravet vil sikre at de som kommer til Norge kan forsørge seg selv og sine familiemedlemmer uten å belaste det offentlige velferdssystemet. Hensynet til å sikre økonomisk selvstendighet anses også som en viktig faktor for vellykket integrering i det norske samfunnet. Underholdskravet kan videre bidra til at herboende forelder ras-

kere skaffer seg egen inntekt med påfølgende mulighet for familiegjeningforening.

Det vises for øvrig til at det finnes flere unntak fra underholdskravet, bl.a. der referansepersonen har oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 28 (asyl) eller § 34 (kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon). I slike saker er det gjort unntak fra underholdskravet dersom ektefellen eller samboeren søker om familiegjeningforening innen seks måneder etter at referansepersonen har fått sin tillatelse, jf. utlendingsforskriften § 10-8 fjerde ledd bokstav a, jf. § 10-9 første ledd første punktum. Dersom referansepersonen har en tillatelse som følge av familiegjeningforening med barnet etter lovens § 43, vil underholdskravet gjelde fullt ut. Det kan imidlertid gjøres unntak fra underholdskravet dersom særlig sterke menneskelige hensyn tilsier det, jf. utlendingsforskriften § 10-11 første ledd. Bestemmelsen er ment som en snever unntaksbestemmelse som skal fange opp helt spesielle tilfeller hvor det vil være klart urimelig å avslå en søknad om oppholdstillatelse pga. at underholdskravet ikke er oppfylt. Hensynet til barnets beste vil inngå i en slik vurdering.

Det kan tenkes tilfeller hvor det er forhold utenfor søkerens kontroll som gjør at foreldrene søker om oppholdstillatelse etter § 43 på ulikt tidspunkt. Dette kan for eksempel gjelde situasjoner der den ene forelderen har vært fengslet, eller at partene har kommet bort fra hverandre under flukten. I slike tilfeller bør det vurderes om tillatelse likevel bør gis, selv om søkeren er gift eller skal bo sammen med en forelder som allerede har en slik tillatelse, men da ved at utlendingsmyndighetene vurderer unntak fra underholdskravet ved søknad etter utlendingsloven §§ 40 (ektefeller) eller 41 (samboere).

Det kan også tenkes tilfeller hvor barnets herboende forelder ikke har tilstrekkelig omsorgsevne til å ivareta barnet, for eksempel der barnevernstjenesten har overtatt, eller vurderer å overta, omsorgen. I slike situasjoner kan utlendingsmyndighetene vurdere hvorvidt den andre forelderen, som ellers ikke fyller vilkårene for tillatelse for familiegjeningforening, bør gis en tillatelse etter utlendingsloven § 49 (familieinnvandring i andre tilfeller) på grunn av sterke menneskelige hensyn.

Departementet mener etter dette at forslaget er i overensstemmelse med menneskerettslige forpliktelser som Norge er bundet av. Forslaget har et legitimt formål; å sikre en bærekraftig innvandring, og det er etter departementets vurdering forholdsmessig og nødvendig. Hensynet til det konkrete barnet som har fått beskyttelse i

Norge ivaretas i utgangspunktet ved at barnet fortsatt vil ha mulighet til å gjenforenes med én forelder i Norge som kan ivareta barnets omsorgsbehov. Forslaget er for øvrig ikke til hinder for at barnet, der det er mulig, har kontakt med begge foresatte i et trygt tredjeland eller via digitale kanaler. I helt særlige tilfeller, hvor hensynet til barnet tilsier at en tillatelse bør innvilges, kan det gjøres unntak fra underholdskravet eller gis en tillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn.

Ved ikke å innføre et slikt vilkår har herboende forelder mindre insitament til å skaffe seg egen inntekt med påfølgende mulighet til å forsørge søkeren ved en familiegjeningforening, med de følgene dette har for velferdsstaten.

2.8 Vilkår for å motvirke utøvelse av bigami

2.8.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslår departementet et nytt tredje ledd i utlendingsloven § 43 for å forhindre at en oppholdstillatelse leder til utøvelse av bigami i Norge. Forslaget i høringsnotatet tar høyde for tre situasjoner. For det første foreslås det at oppholdstillatelse til en forelder kan nektes dersom dette ville lede til at «søkeren ville bli gjenforent med en herboende ektefelle som allerede er gift eller samboer med en annen person her». For det andre foreslås det at oppholdstillatelse kan nektes dersom «barnets foreldre er gift eller samboere og oppholdstillatelse vil lede til at søkeren også blir gjenforent med en annen ektefelle her». For det tredje foreslås det at oppholdstillatelse kan nektes dersom tillatelsen vil lede til at «søkeren blir gjenforent med en tidligere ektefelle og det er sannsynlig at søkeren har til hensikt å fortsette samlivet». For å unngå omgåelse av vilkåret ved at foreldrene gjennomfører en formell skilsmisse, men i realiteten planlegger å fortsette samlivet, understrekes det at det er det reelle forholdet som må være avgjørende. Søkeren kan derfor ikke hevde en rett til familieinnvandring kun med henvisning til at det er tatt ut separasjon/gjennomført skilsmisse, dersom det er mest sannsynlig at partene har til hensikt å fortsette samlivet i Norge.

Hensynet til barnet ivaretas ved at barnet fortsatt vil ha mulighet til å gjenforenes med én forelder i Norge som kan ivareta barnets omsorgsbehov. I høringsnotatet understrekes det også at nektelsesadgangen ikke er absolutt; utlendingsmyndighetene skal foreta en konkret vurdering og kan etter skjønnsutøvelse likevel gi tillatelse.

Unntak må imidlertid praktiseres strengt og som utgangspunkt kun benyttes der nektelse vil gi et svært urimelig utfall eller stride mot Norges internasjonale forpliktelser.

2.8.2 Høringsinstansenes syn

Utlendingsdirektoratet, Kirkerådet, Helsesykepleierne i NSF, Politidirektoratet, Troms politidistrikt, Oslo politidistrikt og SOS-barnebyer støtter forslaget, mens *Nasjonal institusjon for menneskerettigheter (NIM), Juridisk rådgivning for kvinner (JURK), Jussbuss og MiRA-senteret* gir eksplisitt uttrykk for at de ikke støtter forslaget.

NIM etterlyser en nærmere avklaring av forholdet til straffelovens bigamiforbud, hva departementet ønsker å motvirke og hvordan dette står seg mot hensynet til barnets beste:

«Slik NIM forstår dette legges det opp til en bredere forståelse av bigami enn det som legges til grunn i straffeloven § 262 første ledd som rammer «den som inngår et ekteskap til tross for at han allerede er gift». Det forutsetter et gyldig ekteskap. Det faller utenfor straffeloven å ha flere kjærester eller samboere, selv hvis man samtidig har en ektefelle. Vi nevner at straffeloven imidlertid inneholder en bredere definisjon av ekteskap som «en ekteskapslignende forbindelse» i bestemmelsene om barneekteskap og tvangsekteskap, se §§ 262 annet ledd og 253.

De foreslåtte endringene i utlendingsloven skal, ifølge departementet, ramme blant annet situasjoner der «foreldrene gjennomfører en formell skilsmisse, men i realiteten planlegger å fortsette samlivet» fordi departementet mener det er «det reelle forholdet som må være avgjørende».

NIM etterlyser en nærmere avklaring av forholdet til straffelovens bigamiforbud og hva departementet egentlig ønsker å motvirke. I den sammenheng bør det vurderes nærmere hvordan dette står seg opp mot hensynet til barnets beste.

Departementet fremholder at hensynet til barnets beste ivaretas «ved at barnet fortsatt vil ha mulighet til å gjenforenes med én forelder i Norge som kan ivareta barnets omsorgsbehov». NIM stiller spørsmålstegn ved tyngden av dette momentet. I norsk barne- og familierett regnes kontakt med begge foreldre som sentralt. Dette fremgår også av ordlyden i både barnekonvensjonen og pakten.

NIM anbefaler derfor at forslaget om vilkår for å motvirke utøvelse av bigami ikke videreføres i sin nåværende form, og at departementet vurderer sammenhengen i regelverket og forholdet til barnets beste nærmere.»

JURK og Jussbuss mener det er uheldig at et barns rett til familiegjenforening skal innskrenkes av forhold på foreldrenes side og kulturelle forskjeller i familiestruktur. Bigami bør motvirkes med andre midler enn gjennom en innskrenking av barns rettigheter, og organisasjonene ber om at forslaget ikke forfølges. JURK påpeker at det er uklart hvordan utlendingsforvaltningen skal dokumentere at foreldrene «i realiteten planlegger å fortsette samlivet» selv om de er skilt, og hvordan dette skal kunne gjøres raskt og effektivt nok til ikke å medføre urimelig lange saksbehandlingstider. Jussbuss mener subsidiært at det bør være mulig å få familiegjenforening dersom forelderen har gjennomført en formell skilsmisse. Videre anbefaler organisasjonen at det bør inkluderes en tydelig unntaksbestemmelse om at oppholdstillatelse likevel må gis dersom det vil være til barnets beste.

MiRA-Senteret mener at forbudet vil ramme barn som er en uskyldig part i disse tilfellene svært hardt ved å nekte dem retten til familieliv med én av sine foreldre. Forbudet mot bigami sikres etter MiRA-Senterets mening tilstrekkelig gjennom ekteskapsloven § 4, og Norge bør heller jobbe helhetlig for å forebygge og bekjempe bigami på andre måter.

Helsesykepleierne i NSF mener at barn som vokser opp i Norge og deres familier må forholde seg til norske lover og regler. For å kunne integres best mulig i det norske samfunnet er det avgjørende at barnets familie ikke avviker fra samfunnets lover og normer i for stor grad. Hensynet til barnet ivaretas ved at barnet fortsatt vil ha mulighet til å gjenforenes med én av foreldrene i Norge som kan ivareta barnets omsorgsbehov.

2.8.3 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget om at oppholdstillatelse kan nektes dersom tillatelsen vil lede til utøvelse av bigami i Norge. Hensynet til en kontrollert og bærekraftig innvandring, samt ivaretagelse av det monogame prinsipp som er stadfestet i ekteskapsloven § 4, tilsier at det gjøres en innstramming i regelverket, med den virkning at oppholdstillatelse i slike saker kan nektes.

Forslaget vil også ivareta hensynet til systematikk og harmoni i utlendingsloven. Departementet

viser til at det er flere andre bestemmelser i utlendingsloven som oppstiller unntak fra retten til familieinnvandring dersom det fører til gjenforening med flere samlivspartnere, f.eks. utlendingsloven § 40 siste ledd om oppholdstillatelse for ektefeller og utlendingsloven § 44 annet ledd om familiegjenforening mellom norsk barn og barnets mor eller far. Begge bestemmelser tar sikte på å hindre bigame forhold. Departementet kan ikke se at det foreligger tilstrekkelig tungtveiende grunner for at det ikke skal være adgang til også å nekte oppholdstillatelse for personer som søker om familiegjenforening med barn som har fått beskyttelse i Norge, dersom tillatelsen vil føre til utøvelse av bigami.

I høringsnotatet ble det foreslått en lovtekst som etter sin ordlyd ville ramme tre ulike situasjoner av bigamiutøvelse, se punkt 2.8.1. Departementet har etter en nærmere vurdering besluttet å omformulere lovteksten bl.a. av hensyn til språklig klarhet og leservennlighet, og for å forhindre dobbeltregulering.

Forslaget til et nytt tredje ledd i utlendingsloven § 43 gir utlendingsmyndighetene en skjønnsmessig adgang til å nekte oppholdstillatelse der hvor tillatelsen vil føre til utøvelse av bigami i Norge.

Forslaget må ses i lys av endringen som foreslås i utlendingsloven § 43 første ledd. Som nevnt i punkt 2.7.3, foreslås det å innføre et krav om at søkeren ikke kan være gift med eller bo sammen med herboende forelder. Det vil ikke kunne oppstå et bigamt forhold mellom søkeren, den herboende forelderen og en annen ektefelle eller samboer, all den tid det gjelder et vilkår om at foreldrene ikke kan være gift med eller bo sammen med hverandre. Endringsforslaget i første ledd vil med andre ord fange opp tilfeller hvor en § 43-tillatelse vil kunne føre til utøvelse av bigami mellom søkeren og en herboende forelder. Høringsnotatets forslag om at «oppholdstillatelse til én forelder kan [...] nektes dersom dette ville lede til at søkeren ville bli gjenforent med en herboende ektefelle som allerede er gift eller samboer med en annen person her» videreføres derfor ikke.

Endringen i lovens § 43 første ledd vil imidlertid ikke ramme tilfeller hvor barnets foreldre er gift eller samboere, og søker gjenforening med barnet samtidig, mens den ene forelderen også har en ektefelle i Norge. Det foreslås derfor at utlendingsmyndighetene kan avslå en søknad om oppholdstillatelse dersom tillatelse vil føre til en situasjon der flere enn to personer lever i et samliv i form av å være gift, samboere eller en kombinasjon av dette, og søkeren gjenforenes med en

annen ektefelle her. Begrepet «kan» gir uttrykk for at avgjørelsen er overlatt til utlendingsmyndighetenes skjønn. Utgangspunktet må likevel være at tillatelser som fører til utøvelse av bigami skal avslås med mindre et avslag vil føre til spesielt urimelige konsekvenser for barnet eller stride mot Norges internasjonale forpliktelser.

For å hindre at søkeren gjennomfører en formell skilsmisse med en ektefelle for å omgå vilkåret mot bigami, foreslås det at oppholdstillatelse også kan nektes dersom det er mest sannsynlig at søkeren har til hensikt å gjenoppta samlivet med denne i Norge. Søkeren kan dermed ikke hevde en rett til familieinnvandring med barnet kun med henvisning til at det er gjennomført skilsmisse. Som Oslo politidistrikt skriver i sitt høringssvar, har politidistriktet erfaring med at det gjennomføres proforma skilsmisser for å omgå vilkår i utlendingsloven. Det er av den grunn det reelle forholdet som er avgjørende for vurderingen av om det skal gis en tillatelse etter § 43.

JURK uttaler at det er uklart hvordan utlendingsforvaltningen skal dokumentere at foreldrene i realiteten planlegger å fortsette samlivet. Til dette vil departementet bemerke at det må foretas en fremtidsrettet vurdering av om det er mer sannsynlig enn ikke at søkeren har til hensikt å fortsette samlivet (alminnelig sannsynlighetsovervekt). Momenter i vurderingen vil bl.a. være om skilsmissen skjedde kort tid forut for at søknaden om en § 43-tillatelse ble fremsatt, om søkeren skal bo på samme adresse som tidligere ektefelle, om søkeren har fått barn med tidligere ektefelle kort tid før hen får tillatelse, om partene fortsatt anses som religiøst eller kulturelt gift eller om det er andre forhold som gir grunn til å tvile på realiteten i en skilsmisse.

Departementet har notert seg at dette kan bli et vanskelig bevisstema, men understreker at også etterfølgende forhold kan være av betydning her. Dersom utlendingsmyndighetene blir kjent med at søkeren har gjenopptatt samlivet med den fraskilte ektefellen, kan det være grunnlag for å tilbakekalle tillatelsen.

Forholdet til straffelovens bigamiforbud

NIM etterlyser i sitt høringssvar en nærmere avklaring av forholdet til straffelovens bigamiforbud og hva departementet ønsker å motvirke.

Straffelovens bigamiforbud fremgår av straffeloven § 262 første ledd. Bestemmelsen rammer «den som inngår et ekteskap til tross for at han allerede er gift». Straffelovgivningen forutsetter altså at det foreligger et *gyldig* ekteskap. At en per-

son har flere kjæresten eller samboere, faller utenfor straffeloven, selv om personen også har en ektefelle.

I departementets forslag legges det opp til en bredere forståelse av bigami enn det som legges til grunn i straffeloven, ved at også *samboerskap* omfattes av den foreslåtte endringen i utlendingsloven § 43.

Det er gode grunner for at departementet her har valgt en bredere forståelse av bigami enn det som legges til grunn i strafferetten. Ulike hensyn, interesser og formål gjelder for hhv. strafferetten og utlendingsretten: Kriminalisering og straff er samfunnets sterkeste virkemiddel for å forby og reagere på uønskede handlinger og legger sterke begrensninger på borgernes handlefrihet. Straffebudet mot bigami verner om integriteten og valgfriheten til den som gifter seg med en som allerede er gift, men også om ekteskapet som sosial og rettslig institusjon, jf. Ot.prp. nr. 22 (2008–2009) punkt 5.7. Utlendingsloven skal på sin side gi grunnlag for regulering av og kontroll med utlendingers opphold i riket, jf. utlendingsloven § 1, og regjeringen har som mål å sikre en forutsigbar og ansvarlig innvandring.

NIM påpeker at det ikke er straffbart å ha flere samboere, selv om personen også har en ektefelle. At noe ikke er ulovlig eller straffbart, er imidlertid ikke ensbetydende med at det aktuelle forholdet er ønsket i samfunnet. Departementet mener at det kan virke støtende overfor den allmenne rettsfølelsen dersom utlendingsloven skal legge til rette for at en utlending kan bo sammen med en ektefelle og én eller flere samboere i Norge samtidig, f.eks. at far skal kunne bo sammen med en person han er formelt gift med og en tredjeperson som han lever i et ekteskapsliknende forhold med. Dette er forhold som faller utenfor bigami-begrepet etter strafferetten, men som allikevel kan virke støtende overfor den allmenne rettsfølelsen og i strid med en ansvarlig innvandringspolitikk. Innvandringsregulerende hensyn tilsier derfor en bredere forståelse av bigami enn det som gjelder etter strafferetten, slik at utlendingsloven rammer forhold som nevnt over.

Departementet viser forøvrig til at utlendingsloven allerede i dag opererer med en bred forståelse av bigami, se f.eks. utlendingsloven § 44 annet ledd (familiegjenforening mellom norsk barn og barnets mor eller far), hvor også samboerskap er omfattet av bestemmelsen. Ved å videreføre den brede forståelsen av bigami, vil en sikre bedre sammenheng og harmoni i regelverket.

Departementet viser i denne sammenheng også til uttalelsene i NOU 2004: 20 *Ny utlendingslov* s. 218–219 om bigami og retten til familiegjenforening mellom norsk barn og barnets mor eller far:

«Dersom søkeren har ektefelle eller samboer i Norge, vil en rett til familiegjenforening avledet fra barn som er norsk borger kunne åpne opp for innvandring også i bigamitilfeller.

[...]

Når det gjelder hensynet til å forhindre innvandring på grunnlag av bigame forhold, er dette et hensyn som også må ivaretas i en ny lov. [...] For å hindre innvandring på grunnlag av bigame forhold, vil det være tilstrekkelig at man i loven fastsetter en bestemmelse om at opphold *kan* nektes dersom søkeren har ektefelle eller samboer.»

Uttalelsene over viser at utvalget legger til grunn en bred forståelse av bigami-begrepet, ved at også *samboerskap* omfattes.

Ved oppfølgingen av NOU 2004: 20 uttalte departementet følgende i Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) punkt 9.6.8.4:

«[...] Departementet er også enig i at unntaksbestemmelsen bør lempes, slik at det ikke lenger skal være et generelt og absolutt hinder for familiegjenforening at søkeren har ektefelle eller samboer. Det vil være tilstrekkelig å ha en særskilt unntaksbestemmelse som skal motvirke polygame forhold. Det er også i unntaksbestemmelsen tatt inn en passus som skal forhindre omgåelse av bigamiforbudet; dersom ekteskapet mellom søkeren og den herboende ektefellen oppløses før søknad fremmes, men hvor innvilgelse av oppholdstillatelse ville åpne for å videreføre et de facto bigamiforhold, kan søknaden avslås. Bestemmelsen innebærer at det også gjøres unntak fra første ledd dersom det på et tidligere tidspunkt har bestått et bigamt forhold mellom søkeren, den herboende forelderen og sistnevntes nåværende ektefelle eller samboer.»

Det fremgår av konteksten i uttalelsene ovenfor at departementet var enig med utvalget om at også *samboerskap* burde omfattes av bigami-begrepet i ny utlendingslov, og at det derfor måtte gjelde et unntak fra retten til familiegjenforening med norsk barn dersom tillatelsen ville føre til et bigamt forhold mellom søkeren, den herboende

forelderen og en tredjeperson, uavhengig av om tredjepersonen var ens ektefelle eller samboer.

Departementet kan ikke se at den forståelsen av bigami-begrepet som utvalget og departementet legger til grunn i hhv. NOU 2004: 20 og Ot.prp. nr. 75 (2006–2007), har mistet sin verdi i dag. Det foreligger ingen tilstrekkelig gode og tungtveiende grunner til å snevre inn forståelsen av begrepet i forbindelse med herværende forslag.

Forholdet til menneskerettighetene

Forslaget innebærer at barn med flyktningstatus i Norge ikke kan utøve et familieliv med begge sine foreldre her, dersom gjenforening vil lede til utøvelse av bigami. Siden barnet har beskyttelse i Norge, kan familielivet heller ikke utøves i det landet barnet har flyktet fra. Departementet legger til grunn at bevaring av familiens enhet isolert sett vil være til barnets beste. Hvorvidt forslaget er forenlig med internasjonale forpliktelser om å ivareta retten til respekt for familieliv, herunder hensynet til barnets beste, beror på om det er en rimelig balanse («fair balance») mellom myndighetenes interesse i å begrense retten til familie-gjenforening mellom foreldre og barn, og hensynet til barnets selvstendige interesse i å utøve sitt familieliv i landet. Som nevnt i punkt 2.5 har statene en vid skjønnsmargin i denne avveiningen, og et sentralt moment ser ut til å være om statene har effektive unntakshjemler i regelverket som er egnet til å fange opp urimelige utslag av vilkårene.

Forslagets formål er å forhindre at familie-gjenforeningsregelverket legger til rette for utøvelse av bigami i Norge, noe som er viktig både for å ivareta det monogame prinsipp og for å sikre en ansvarlig, bærekraftig og regulert innvandring. Det er uheldig om utlendingslovens regler medfører at familier kan tilpasse sin migrasjonsstrategi ved å bruke sine barn som ankerfeste i Norge for å sikre at én forelder (som regel far) kan få oppholdstillatelse for å leve sammen med flere samlivspartnere i Norge. Departementet mener at en slik praksis i realiteten omgår det formålet som utlendingsloven § 43 tar sikte på å ivareta. De påkjenninger et barn blir utsatt for under flukten til et fremmed land, typisk i regi av menneskesmuglere, kan være svært alvorlige. Det er et kjent problem at mindreårige asylsøkere risikerer å bli utnyttet til kriminalitet eller utsatt for seksuelle overgrep. I enkelte saker er det følgepersonen eller barnets slektninger med opphold i Norge som utnytter barnet. Etter departementets syn kan forslaget om å innføre et vilkår mot utøvelse

av bigami, gjøre det mindre attraktivt å sende sårbare mindreårige på flukt til Norge.

Hensynet til barnet som har fått beskyttelse i Norge ivaretas i utgangspunktet ved at barnet fortsatt vil ha mulighet til å gjenforenes med én forelder i Norge som kan ivareta barnets omsorgsbehov. Som NIM viser til i sitt hørings-svar, regnes imidlertid kontakt med begge foreldre som sentralt i norsk barne- og familierett. NIM peker på at dette også fremgår av ordlyden i både barnekonvensjonen artikkel 9 nr. 3 og EUs pakt om grunnleggende rettigheter artikkel 24 nr. 3. Departementet er enig i at det som det klare utgangspunkt vil være til barnets beste at den mindreårige kan opprettholde kontakt med begge sine foreldre. Forslaget er imidlertid ikke til hinder for at barnet har kontakt med den andre forelderen i et trygt tredjeland (der det er mulig) eller via digitale kanaler. Nektelsesadgangen etter departementets forslag er heller ikke absolutt. Utlendingsmyndighetene skal foreta en konkret vurdering og kan etter skjønnsutøvelse likevel gi tillatelse. Unntak må imidlertid praktiseres strengt og som utgangspunkt kun benyttes der nektelse vil gi et svært urimelig utfall eller stride mot Norges internasjonale forpliktelser. Momenter i vurderingen vil bl.a. være barnets alder, om barnet har noen særskilte fysiske eller psykiske behov og i hvilken grad det er anledning til å opprettholde en viss kontakt med den andre forelderen, f.eks. i et tredjeland eller gjennom telefon, digitale kanaler mv.

Departementet mener etter dette at de hensynene som taler for å begrense foreldres rett til familie-gjenforening med barn med beskyttelse i Norge dersom dette fører til utøvelse av bigami i Norge, må veie tyngre enn de ulempene det vil ha for det konkrete barnet i Norge.

Tall fra Utlendingsdirektoratet (UDI) viser at mange av søkerne etter utlendingsloven § 43 kommer fra land hvor flerkoneri er lovlig, som Syria og Afghanistan. I perioden 2021 – 2024 fikk 443 foreldre og 753 søsken under 18 år familie-gjenforening med en referanseperson under 18 år, jf. utlendingsloven § 43. Disse tillatelsene er fordelt på til sammen 287 referansepersoner under 18 år. Av disse 287 referansepersonene (barna), er 121 fra Syria og 108 fra Afghanistan. Vilkåret om at en § 43-tillatelse kan nektes der innvilgelse av tillatelsen vil føre til utøvelse av bigami i Norge vil særlig ramme mindreårige barn som har foreldre med ovennevnte landbakgrunn, sammenliknet med andre barn. Det kan på denne bakgrunn spørres om vilkåret vil føre til rettsstridig diskriminering pga. etnisitet.

Etter departementets syn er forslaget ikke i strid med diskrimineringsforbudet i Grunnloven, likestillings- og diskrimineringsloven eller diskrimineringsforbudene som fremgår av internasjonale forpliktelser. Departementet har vurdert og kommet til at forslaget har et saklig formål, ved at det ivaretar det monogame prinsipp og sikrer en bærekraftig og regulert innvandring til Norge. Forslaget er etter departementets syn også nød-

vendig for å oppnå det saklige formålet. Adgangen til å nekte oppholdstillatelse etter vilkåret er heller ikke absolutt. Utlendingsmyndighetene skal foreta en konkret vurdering, og de kan etter en skjønnsmessig vurdering gi tillatelse. Forskjellsbehandlingen er av den grunn heller ikke uforholdsmessig, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 9.

3 Endringer i vilkårene for permanent oppholdstillatelse

3.1 Bakgrunnen for forslaget

Utlendingsregelverket bør være tilpasset nye, elektroniske løsninger som kan bidra til å effektivisere saksbehandlingen, inkludert behandlingen av søknader om permanent oppholdstillatelse. Dagens vilkår om gjennomført opplæring i norsk og samfunnskunnskap for rett til permanent oppholdstillatelse er tidkrevende å ta stilling til, da dokumentasjon om faktisk deltakelse ikke er registrert strukturert og elektronisk. Ved å fjerne disse vilkårene legges det til rette for automatisert saksbehandling i utlendingsforvaltningen.

Departementet viser også til regjeringens politiske plattform 13. oktober 2021 (Hurdalsplattformen), der det fremgår at regjeringen vil:

«Gjennomføre et taktskifte i digitaliseringen av offentlig sektor.»

Departementet understreker at det fortsatt vil gjelde vilkår om at en utlending må dokumentere ferdigheter i norsk muntlig og bestått prøve i samfunnskunnskap på et språk utlendingen forstår. Etter departementets syn vil dette ivareta hensynet bak reglene, som er å sikre at utlendingen har ferdigheter i norsk muntlig og grunnleggende kunnskaper om det norske samfunnet før det gis permanent oppholdstillatelse i Norge. Utlendinger som er i målgruppen for pliktig opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter integreringsloven vil fortsatt måtte gjennomføre denne selv om det ikke lenger skal gjelde et dokumentasjonskrav ved søknad om permanent oppholdstillatelse.

Vilkårene om ferdigheter i norsk muntlig og bestått prøve i samfunnskunnskap på et språk utlendingen forstår er i dag knyttet opp mot bestemmelser i integreringsloven. Hensynet til et godt og tilgjengelig regelverk taler for å regulere vilkårene direkte i utlendingsloven. Etter departementets syn vil forslaget gjøre regelverket mer tilgjengelig for søkeren, utlendingsforvaltningen og kommunene. Videre er det ønskelig å sikre at arbeidsinnvandrere fra land utenfor EU/EØS mellom 18 og 67 år dokumenterer ferdigheter i norsk muntlig og grunnleggende kunnskaper om det

norske samfunnet før det gis permanent oppholdstillatelse i Norge. Ved å regulere vilkårene direkte i utlendingsloven, vil også denne gruppen omfattes.

3.2 Høringer

3.2.1 Generelt om høringene

Forslagene i denne proposisjonen er hørt gjennom:

- Høring 5. oktober 2021 om forslag til endringer i utlendingsforskriften (tidspunktet retten til permanent oppholdstillatelse inntreffer)
- Høring 26. oktober 2021 om forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften (permanent oppholdstillatelse, opplæring i norsk og samfunnskunnskap)
- Høring 20. desember 2024 om forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften (krav om ferdigheter i norsk muntlig og bestått prøve i samfunnskunnskap for rett til permanent oppholdstillatelse mv.).

Hovedsynspunktene i høringsuttalelsene gjengis i proposisjonen her. Alle høringsuttalelsene er i sin helhet tilgjengelige på regjeringens nettsider.

3.2.2 Høring 5. oktober 2021

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 5. oktober 2021 på høring forslag til endringer i utlendingsforskriften (tidspunktet retten til permanent oppholdstillatelse inntreffer). Fristen for uttalelse var 30. november 2021. Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Barneombudet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Datatilsynet
Domstoladministrasjonen
Helsedirektoratet
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Kriminalomsorgsdirektoratet
 Likestillings- og diskrimineringsombudet
 Nasjonalt ID-senter
 Norad
 Personvernkommisjonen
 Politidirektoratet
 Politiets Sikkerhetstjeneste
 Regjeringsadvokaten
 Riksadvokaten
 Språkrådet
 Statsforvalterne
 Utlendingsdirektoratet
 Utlendingsnemnda

Norges institusjon for menneskerettigheter
 Sivilombudet

Akademikerne
 Amnesty International Norge
 Antirasistisk Senter
 Arbeiderpartiet
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Bispedømmene (11 stykker)
 Demokratene
 Den Norske Advokatforening
 Den norske dommerforening
 Den norske kirke – Kirkerådet
 DROF – Driftsoperatørforum
 Fagforbundet
 Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid
 Flyktninghjelpen
 Fremskrittspartiet
 For Fangers Pårørende
 Helsingforskomiteen
 Hovedorganisasjonen Virke
 Human Rights Service
 Høyre
 Innvandrernes Landsorganisasjon
 Islamsk Råd
 Juridisk Rådgivning for Kvinner
 Juss-Buss
 Jussformidlingen
 Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon
 Kontoret for fri rettshjelp
 Kristelig Folkeparti
 Kristent Interkulturelt Arbeid
 KUN Senter for kunnskap og likestilling
 Landsorganisasjonen i Norge
 Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner
 Mennesker i Limbo
 Miljøpartiet De grønne
 MiRA Ressurssenter for innvandrere- og flyktningkvinner

Norges Juristforbund
 Norges Kommunistiske Parti
 Norges politilederslag
 Norsk Folkehjelp
 Norsk Innvandererforum
 Norsk organisasjon for asylsøkere
 Norsk Tjenestemannslag
 Næringslivets hovedorganisasjon
 Organisasjonen mot offentlig diskriminering
 Pensjonistpartiet
 Politiets Fellesforbund
 Politijuristene
 PRESS – Redd Barna Ungdom
 Redd Barna
 Rettferdighet i asylpolitikken
 Rettspolitisk forening
 Røde Kors
 Rødt
 Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
 Selvhjelp for innvandrere og flyktninger
 Seniorsaken
 Senterpartiet
 Sosialistisk Venstreparti
 Stiftelsen barnas rettigheter
 Uføre Landsorganisasjon
 UNHCR Stockholm
 Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede
 Venstre
 Vergeforeningen Følgesvennen
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Departementet har mottatt høringsuttalelser med realitetsmerknader fra:

Politidirektoratet
 Utlendingsdirektoratet
 Utlendingsnemnda

Sivilombudet

Den Norske Advokatforening
 Juridisk rådgivning for kvinner
 Jussbuss
 Jussformidlingen
 Kirkerådet
 MiRA-senteret
 UNIO

Følgende instanser har svart at de ikke avgir uttalelse i saken eller at de ikke har merknader til forslaget:

Forsvarsdepartementet
 Helse- og omsorgsdepartementet

Klima- og miljødepartementet
Samferdselsdepartementet

Arbeids- og velferdsdirektoratet

3.2.3 Høring 26. oktober 2021

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 26. oktober 2021 på høring forslag til endringer i utlendingsloven (permanent oppholdstillatelse, opplæring i norsk og samfunnskunnskap). Fristen for uttalelse var 10. desember 2021. Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Barneombudet
Datatilsynet
Domstolsadministrasjonen
Helsedirektoratet
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Kriminalomsorgsdirektoratet
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Nasjonalt ID-senter
Norad
Politidirektoratet
Politiets Sikkerhetstjeneste
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Språkrådet
Statsforvalterne
Utlendingsdirektoratet
Utlendingsnemnda

Norges institusjon for menneskerettigheter
Sivilombudet

Akademikerne
Amnesty International Norge
Antirasistisk Senter
Arbeiderpartiet
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Bispedømmene (11 stykker)
Demokratene
Den Norske Advokatforening
Den norske dommerforening
Den norske kirke – Kirkerådet
DROF – Driftsoperatørforum
Fagforbundet
Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid
Flyktninghjelpen
Fremskrittspartiet
For Fangers Pårørende

Helsingforskomiteen
Hovedorganisasjonen Virke
Human Rights Service
Høyre
Innvandrernes Landsorganisasjon
Islamsk Råd
Juridisk Rådgivning for Kvinner
Juss-Buss
Jussformidlingen
Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon
Kontoret for fri rettshjelp
Kristelig Folkeparti
Kristent Interkulturelt Arbeid
KUN Senter for kunnskap og likestilling
Kystpartiet
Landsorganisasjonen i Norge
Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner
Mennesker i Limbo
Miljøpartiet De grønne
MiRA Ressurssenter for innvandrere- og flyktningkvinner
Norges Juristforbund
Norges Kommunistiske Parti
Norges politilederslag
Norsk Folkehjelp
Norsk Innvandrersforum
Norsk organisasjon for asylsøkere
Norsk Tjenestemannslag
Næringslivets hovedorganisasjon
Organisasjonen mot offentlig diskriminering
Pensjonistpartiet
Politiets Fellesforbund
Politijuristene
PRESS – Redd Barna Ungdom
Redd Barna
Rettferdighet i asylpolitikken
Rettspolitisk forening
Røde Kors
Rødt
Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
Selvhjelp for innvandrere og flyktninger
Seniorsaken
Senterpartiet
Sosialistisk Venstreparti
Stiftelsen barnas rettigheter
Uføre Landsorganisasjon
UNHCR Stockholm
Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede
Venstre
Vergeforeningen
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Departementet har mottatt høringsuttalelser med realitetsmerknader fra:

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse
Integrering- og mangfoldsdirektoratet
Politidirektoratet
Utlendingsdirektoratet
Utlendingsnemnda

Den Norske Advokatforening
Jussbuss
3 navngitte privatpersoner
2 anonyme privatpersoner

Følgende instanser har svart at de ikke avgir uttalelse i saken eller at de ikke har merknader til forslaget:

Forsvarsdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Landbruks- og matdepartementet

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Domstoladministrasjonen

3.2.4 Høring 20. desember 2024

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 20. desember 2024 på høring forslag til endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften (krav om ferdigheter i norsk muntlig og bestått prøve i samfunnskunnskap for rett til permanent oppholdstillatelse mv.). Fristen for uttalelse var 18. februar 2025. Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Barneombudet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Datatilsynet
Direktoratet for Arbeidstilsynet
Domstoladministrasjonen
Helsedirektoratet
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Kriminalomsorgsdirektoratet
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Nasjonalt ID-senter
Norad
Politidirektoratet
Politiets Sikkerhetstjeneste
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Statens sivilrettsforvaltning

Språkrådet
Statsforvalterne
Utlendingsdirektoratet
Utlendingsnemnda

Norges institusjon for menneskerettigheter
Sivilombudet

Akademikerne
Amnesty International Norge
Antirasistisk Senter
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Bispedømmene (11 stykker)
Caritas Norge
Den Norske Advokatforening
Den norske dommerforening
Den norske kirke – Kirkerådet
DROF – Driftsoperatørforum
Fagforbundet
Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid
Flyktninghjelpen
For Fangers Pårørende
Helsingforskomiteen
Hovedorganisasjonen Virke
Human Rights Service
Høgskulen på Vestlandet. IMPECT-prosjektet ved institutt for språk, litteratur, matematikk og tolkning
Islamsk Råd
Juridisk Rådgivning for Kvinner
Juss-Buss
Jussformidlingen
Kirkens Bymisjon
KS – Kommunesektorens organisasjon
Kontoret for fri rettshjelp
Kristent Interkulturelt Arbeid
KUN Senter for kunnskap og likestilling
Landsorganisasjonen i Norge
Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner
Mennesker i Limbo
MiRA Ressurssenter for innvandrere og flyktningkvinner
Norges Juristforbund
Norges politilederslag
Norsk Folkehjelp
Norsk Innvandrersforum
Norsk organisasjon for asylsøkere
Norsk Tjenestemannslag
Næringslivets hovedorganisasjon
Organisasjonen mot offentlig diskriminering
Politiets Fellesforbund
Politijuristene
PRESS – Redd Barna Ungdom
Redd Barna

Rettferdighet i asylpolitikken
 Rettspolitisk forening
 Røde Kors
 Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
 Selvhjelp for innvandrere og flyktninger
 Seniorsaken
 Stiftelsen barnas rettigheter
 UNHCR Stockholm
 Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede
 Vergeforeningen Følgesvennen
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Departementet har mottatt høringsuttalelser med realitetsmerknader fra:

Arbeids- og velferdsdirektoratet
 Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse
 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
 Språkrådet
 Universitetet i Bergen – institutt for lingvistiske, litterære og estetiske studium
 Universitetet i Innlandet – fakultet for lærerutdanning og pedagogikk
 Utlendingsdirektoratet
 Utlendingsnemnda

Arendal voksenopplæring
 Bømlo voksenopplæring
 Flerkulturelt råd i Akershus fylkeskommune
 Karmøy voksenopplæringssenter
 Karriere Innlandet Sør-Østerdal
 Lillestrøm voksenopplæring
 Læringssenteret for voksne ved Ringerike kommune
 Oslo voksenopplæring servicesenter
 Stord voksenopplæring
 Sykkylven voksenopplæring
 Vennesla voksenopplæringssenter
 Ålesund voksenopplæring

Antirasistisk senter
 Bergen læringssenter for norsk og samfunnskunnskap v/ Lektorlaget, Skolenes landsforbund og Utdanningsforbundet
 Caritas Norge
 Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid
 HTV Utdanningsforbundet Volda kommune, på vegne av medlemmer ved Volda Læringssenter og Utdanningsforbundet Volda
 International Commission of Jurists
 IKVo – interesseorganisasjon for kommunal voksenopplæring
 Kirkerådet
 LIN – Likestilling, Integrering og Nettverk

Miljøpartiet De Grønne Hammerfest
 MiRA-senteret
 Norges Røde Kors
 Norges Politilederslag
 Senter for læring og integrering
 Utdanningsforbundet
 Vergeforeningen Følgesvennen
 12 privatpersoner

Følgende instanser har svart at de ikke avgir uttalelse i saken eller at de ikke har merknader til forslaget:

Forsvarsdepartementet
 Kommunal- og distriktsdepartementet

Domstoladministrasjonen
 Voksenopplæring Nordre land og Søndre land
 3 privatpersoner

3.3 Gjeldende rett

3.3.1 Vilkår for rett til permanent oppholdstillatelse

Hovedregelen for rett til permanent oppholdstillatelse er at utlendingen de tre siste årene har oppholdt seg i Norge med midlertidig oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, jf. utlendingsloven § 62 første ledd. For flyktninger (lovens § 28) og utlendinger med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag (lovens § 38) og deres familiemedlemmer er botidskravet fem år, jf. bestemmelsens annet ledd.

Utlendingen må også oppfylle følgende vilkår for rett til permanent oppholdstillatelse:

- Maksimalt utenlandsopphold kan ikke overstige syv måneder i løpet av de siste tre årene eller ti måneder i løpet av de siste fem årene
- Utlendingen må fortsatt oppfylle vilkårene for en midlertidig oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse
- Det kan ikke foreligge grunnlag for utvisning etter utlendingsloven § 66, være fastsatt krav til tilleggstid etter § 60 sjette ledd første punktum eller § 70 annet ledd første punktum som fortsatt løper
- Utlendingen har gjennomført pliktig norskopplæring iht. integreringsloven og ved avsluttende prøve i norsk behersker et minimum av norsk muntlig
- Utlendingen har gjennomført pliktig opplæring i samfunnskunnskap iht. integreringsloven og har bestått avsluttende prøve i samfunnskunnskap på et språk han eller hun forstår

- Utlendingen har vært selvforsørget de siste tolv månedene.

Vilkår om ferdigheter i norsk muntlig og bestått prøve i samfunnskunnskap

Vilkårene i utlendingsloven § 62 første ledd bokstav d og e, om gjennomført opplæring i norsk og samfunnskunnskap, ferdigheter i norsk muntlig og bestått prøve i samfunnskunnskap på et språk han eller hun forstår, gjelder bare for søkere som iht. integreringsloven har plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap samt plikt til å avlegge avsluttende prøver i fagene. Målgruppen er utlendinger mellom 18 og 67 år som har en oppholdstillatelse som nevnt i integreringsloven § 9, bl.a. flyktninger.

Arbeidsinnvandrere fra land utenfor EU/EØS og deres familiemedlemmer har plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, men de har ikke plikt til å avlegge avsluttende prøver. Denne gruppen behøver derfor ikke å oppfylle vilkårene om ferdigheter i norsk muntlig og bestått prøve i samfunnskunnskap for rett til permanent oppholdstillatelse.

Søkere som kan dokumentere et minimum av kunnskaper i norsk eller samisk, kan etter søknad fritas fra plikten til å delta i opplæring i norsk. Videre kan søkere som kan dokumentere et minimum av kunnskaper om det norske samfunnet, etter søknad fritas fra plikten til å delta i opplæring i samfunnskunnskap. Det kan også gis fritak fra opplæringen dersom det foreligger særlige helsemessige eller andre tungtveiende årsaker som hindrer deltagelse i opplæringen. Dersom søkeren er fritatt fra pliktig opplæring i norsk og/eller samfunnskunnskap, er hen også fritatt fra å gjennomføre avsluttende prøver i fagene.

Det er kommunen som avgjør søknader om fritak. Utlendingsforvaltningen kan på egen hånd gi fritak fra vilkåret om opplæring i norsk dersom søkeren har bestått prøve i norsk muntlig og skriftlig på minimum nivå A2, jf. det felleseuropeiske rammeverket for språk, eller tilsvarende. Videre kan utlendingsforvaltningen gi fritak fra vilkåret om opplæring i samfunnskunnskap dersom søkeren har bestått prøven i samfunnskunnskap på norsk.

Tidspunktet retten til permanent oppholdstillatelse inntreffer

Det kommer ikke klart frem av ordlyden i utlendingsloven § 62 første og annet ledd hvorvidt vilkårene for permanent oppholdstillatelse må være oppfylt på vedtakstidspunktet (tidspunktet utlen-

dingsmyndighetene avgjør saken) eller søknadstidspunktet (tidspunktet søknaden regnes som mottatt av utlendingsmyndighetene). Ordlyden i § 62 første ledd bokstav b, om at utlendingen «fortsett» må oppfylle vilkårene for en midlertidig oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, kan tale for at det er vedtakstidspunktet som skal legges til grunn.

I forarbeidene til utlendingsloven 2008 er det presisert i tilknytning til utlendingsloven § 62 første ledd bokstav b at vilkåret må være oppfylt på vedtakstidspunktet. Det vises til særmerknadene til utlendingsloven § 62 første ledd bokstav b (Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) s. 432):

«Bokstav b krever at vilkårene for midlertidig oppholdstillatelse «fortsett» må være oppfylt. Utlending som ikke kvalifiserer for midlertidig oppholdstillatelse, bør heller ikke ha krav på permanent oppholdstillatelse. Med formuleringen «en oppholdstillatelse» er det meningen å få frem at en hvilken som helst type oppholdstillatelse (som kan danne grunnlag for permanent tillatelse) er relevant. Vilkaene for oppholdstillatelse – både midlertidig og permanent – må være oppfylt på vedtakstidspunktet».

Da vilkåret om at utlendingen må ha vært selvforsørget de siste tolv månedene ble innført i 2017, jf. utlendingsloven § 62 første ledd bokstav f, uttalte departementet at det er tilstrekkelig at vilkåret er oppfylt på søknadstidspunktet, så fremt øvrige vilkår for permanent oppholdstillatelse også er oppfylt (se Justis- og beredskapsdepartementets rundskriv G-05/2017):

«Dersom utlendingen på vedtakstidspunktet ikke lenger oppfylder kravet om selvforsørgelse, men hvor dette var tilfellet på søknadstidspunktet, anses vilkåret likevel oppfylt, så fremt de øvrige vilkårene for permanent oppholdstillatelse er oppfylt.»

Langvarig praksis i Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemnda (UNE) går i hovedsak ut på å legge søknadstidspunktet til grunn ved behandlingen av søknader om permanent oppholdstillatelse. Det innebærer at vilkårene regnes som oppfylt på søknadstidspunktet eller i perioden frem til saken er avgjort. Praksisen ble etablert under den tidligere utlendingsloven fra 1988 og har vært fulgt konsekvent etter dette. Søknaden regnes som mottatt når nødvendige vedlegg til søknaden er levert hos politiet eller utenriksstasjonen. Dersom sen levering av vedlegg skyldes lang ventetid

for oppmøte hos politiet, kan man regne søknaden som mottatt ved registrering i søknadsportalen.

I søknaden må utlendingen oppgi alle reiser utenfor Norge de siste tre eller fem årene, jf. vilkåret om maksimalt utenlandsopphold i utlendingsloven § 62 første ledd bokstav a og annet ledd tredje punktum. Politiet eller utenriksstasjonen skal sjekke at datoene i reiseoversikten stemmer overens med datoene som fremgår av stemplene i reisedokumentet. Dersom det totale utenlandsoppholdet ikke overstiger syv måneder i løpet av den siste treårsperioden (eller ti måneder i løpet av den siste femårsperioden) på søknadstidspunktet, er vilkåret om maksimalt utenlandsopphold oppfylt.

Som hovedregel foretas det heller ikke en fornyet vurdering på vedtakstidspunktet av om utlendingen fortsatt fyller vilkårene for en midlertidig oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, jf. utlendingsloven § 62 første ledd bokstav b. I utgangspunktet er det derfor tilstrekkelig at søkeren fyller vilkårene for sin midlertidige oppholdstillatelse på søknadstidspunktet.

Det skal ikke gis permanent oppholdstillatelse dersom det foreligger grunnlag for å utvise søkeren etter utlendingsloven § 66 eller det er fastsatt krav til tilleggstid etter § 60 sjette ledd første punktum eller § 70 annet ledd første punktum som fortsatt løper, jf. § 62 første ledd bokstav c. I vurderingen er det forholdene på vedtakstidspunktet som legges til grunn. Politiet har plikt til å utlevere straffesaksopplysninger i saker om permanent oppholdstillatelse, og politiet skal også oppdatere vandelsopplysningene dersom UDI eller UNE anmoder om oppdaterte opplysninger i forbindelse med behandlingen av søknaden, se utlendingsloven § 84 og utlendingsforskriften § 17-7 h første ledd bokstav g.

Vilkårene om gjennomført opplæring i norsk og samfunnskunnskap, ferdigheter i norsk muntlig og bestått prøve i samfunnskunnskap på et språk utlendingen forstår, jf. utlendingsloven § 62 første ledd bokstav d og e, anses oppfylt på søknadstidspunktet, dersom det foreligger dokumentasjon om dette, og senest på vedtakstidspunktet.

Vilkåret om at utlendingen må ha vært selvforbundet de siste tolv månedene, jf. utlendingsloven § 62 første ledd bokstav f, anses oppfylt dersom søkeren har fremlagt dokumentasjon på tilstrekkelig inntekt på søknadstidspunktet og senest på vedtakstidspunktet. Det innebærer at søkere som har tilstrekkelig inntekt på søknadstidspunktet oppfyller vilkåret selv om inntekten skulle endre seg i perioden frem til vedtakstidspunktet, så

fremt de øvrige vilkårene for permanent oppholdstillatelse er oppfylt samtidig.

3.3.2 Fortsatt oppholdstillatelse på grunn av mishandling i samlivsforhold

Personer som er gitt oppholdstillatelse som ektefelle eller samboer til en person bosatt i Norge, må som hovedregel returnere til hjemlandet dersom samlivet opphører før utlendingen har fått permanent oppholdstillatelse i Norge. Forslagene til endringer i reglene om permanent oppholdstillatelse vil derfor kunne ramme denne gruppen.

Lovgiver har ønsket å sikre at ofre for vold i nære relasjoner ikke tvinges til å velge mellom å reise ut av Norge og å bli værende i en voldelig familierelasjon. Personer som har opplevd vold i samlivsforholdet, og som har hatt en tillatelse som ektefelle eller samboer etter utlendingsloven §§ 40 eller 41, har derfor etter søknad rett til fortsatt opphold etter et samlivsbrudd, jf. utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b. Det stilles ikke krav om årsakssammenheng mellom mishandlingen og samlivsbruddet. Det er også uten betydning hvem av partene som har tatt initiativ til samlivsbruddet. Det stilles heller ikke krav til dokumentasjon. Hovedregelen er at søkerens fremstilling skal legges til grunn.

I november 2018 ble utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b utvidet til også å omfatte mishandling begått av andre enn samlivspartneren. Bestemmelsen gir nå rett til opphold også dersom mishandlingen er utført av andre personer som bor i samme husstand, eller av svigerfamilie som bor et annet sted. Personer som gis selvstendig oppholdstillatelse som følge av mishandling i samlivet vil kunne søke om permanent oppholdstillatelse etter tre års botid, jf. § 62 første ledd.

3.3.3 Retten i integreringsloven til å fullføre opplæring i norsk og samfunnskunnskap ved endring av oppholdstillatelsen

Oppholdstillatelser som nevnt i integreringsloven § 9, som gir rett og plikt til introduksjonsprogram, gir også rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det samme gjelder andre oppholdstillatelser som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, med unntak av oppholdstillatelser som nevnt i integreringsloven § 28.

Personer som har påbegynt et introduksjonsprogram har rett til å fullføre programmet uavhengig av om oppholdstillatelsen endres eller om de

får innvilget statsborgerskap, jf. integreringsloven § 9 tredje ledd. Personer i denne gruppen har også rett til å fullføre opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, jf. integreringsloven § 26 sjette ledd. For øvrige deltakere er det ikke regulert en rett til å fullføre opplæring i norsk og samfunnskunnskap ved endring av oppholdstillatelse eller innvilgelse av norsk statsborgerskap.

3.4 Konstitusjonelle rammer og internasjonale forpliktelser

Grunnlovens rettighetsvern ble utvidet i 2014 ved innføringen av et nytt kapittel E om menneskerettigheter. Grunnloven gir ingen regulering av asyl eller innvandring til riket og gir heller ikke utlendinger krav på bestemte former for opphold i Norge. Forbudet mot tortur eller annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff i Grunnloven § 93 annet ledd innebærer imidlertid et absolutt forbud mot å returnere personer til et land der de står i reell risiko for å bli utsatt for slik behandling. Bestemmelsen har sine internasjonale forbilder i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 2 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 7.

En rekke av de øvrige bestemmelsene i Grunnloven kapittel E vil også representere skranker på utlendingsrettens område fordi rettighetene i utgangspunktet gjelder alle – også utlendinger – som oppholder seg i Norge. Dette vil i første rekke dreie seg om følgende bestemmelser: Legalitetsprinsippet (§ 113), diskrimineringsforbudet (§ 98), retten til en rettferdig rettergang (§ 95 første ledd), forbudet mot tilbakevirkende lover (§ 97), retten til privat- og familieliv (§ 102), barns særskilte rettigheter (§ 104), bevegelsesfriheten (§ 106) og retten til utdanning (§ 109).

Rettighetsbestemmelsene i Grunnloven skal tolkes i lys av de internasjonale forbildene, jf. Rt. 2015 s. 93 avsnitt 57.

3.5 Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for rett til permanent oppholdstillatelse

3.5.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslår i høringsnotatet 26. oktober 2021 å fjerne vilkårene i utlendingsloven § 62 første ledd bokstav d og e om at en utlending må dokumentere å ha gjennomført pliktig opplæring i norsk og samfunnskunnskap iht. integreringslo-

ven for å kunne få rett til permanent oppholdstillatelse, men beholde vilkårene om at utlendingen må dokumentere ferdigheter i norsk muntlig og bestå prøve i samfunnskunnskap på et språk han eller hun forstår. Forslaget begrunnes i et ønske om å legge til rette for automatisert saksbehandling i utlendingsforvaltningen. Etter departementets syn ivaretar forslaget formålet bak reglene, som er å sikre at utlendingen behersker et minimum av norsk muntlig og har grunnleggende kunnskaper om det norske samfunnet før det gis permanent oppholdstillatelse i Norge.

Departementet foreslår også tilhørende endringer i utlendingsforskriften §§ 11-9 og 11-10. Forskriftsendringene er imidlertid ikke gjenstand for videre behandling i proposisjonen her.

3.5.2 Høringsinstansenes syn

12 høringsinstanser og privatpersoner uttaler seg om forslaget.

Advokatforeningen og *Jussbuss* støtter forslaget. *Jussbuss* fremhever bl.a. at forslaget vil kunne bidra til å korte ned saksbehandlingstiden i saker om permanent oppholdstillatelse, og at det vil skape en mer forutsigbar rettsstilling for søkerne og styrke deres rettssikkerhet.

Politidirektoratet (POD) støtter forslagets formål om å legge til rette for automatisert saksbehandling i utlendingsforvaltningen. Etter POD sitt syn vil forslaget medføre en forenkling av politiets oppgaver som saksforberedende organ ved behandlingen av søknader om permanent oppholdstillatelse og dermed kunne effektivisere saksbehandlingen. *Øst Politidistrikt* fremhever at automatiseringen ikke bør gå på bekostning av utlendingsforvaltningens mulighet til å kontrollere og avdekke om oppholdstillatelse kan være gitt på feil grunnlag eller med uriktig identitet.

Utlendingsdirektoratet er positive til at det gjøres tilpasninger i regelverket slik at større deler av saksbehandlingen kan digitaliseres og automatiseres. *Utlendingsnemnda* mener forslaget samlet sett vil kunne bidra til å effektivisere saksbehandlingen.

Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse peker på at forslaget kan svekke oppslutningen om opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter integreringsloven og at det kan få konsekvenser for kommunenes incentiv til å tilby opplæring. *Integrering- og mangfoldsdirektoratet* peker på at forslaget vil kunne ha konsekvenser for kommunenes vilje til å bruke tid og ressurser på registrering av samfunnskunnskapstimer i Nasjonalt

introduksjonsregister (NIR), noe som vil kunne føre til redusert datakvalitet i NIR.

5 privatpersoner er negative til forslaget. De peker bl.a. på at elektroniske løsninger og hensynet til effektiv saksbehandling ikke er legitime grunner til å fjerne vilkårene om gjennomført opplæring i norsk og samfunnskunnskap for rett til permanent oppholdstillatelse.

3.5.3 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget om å fjerne vilkårene om at en utlending må dokumentere å ha gjennomført pliktig opplæring i norsk og samfunnskunnskap iht. integreringsloven, men beholde vilkårene om at utlendingen må dokumentere ferdigheter i norsk muntlig og bestått prøve i samfunnsvitenskap på et språk han eller hun forstår.

Departementet legger vekt på at endringene vil legge til rette for automatisert saksbehandling i utlendingsforvaltningen og effektivisere behandlingen av søknader om permanent oppholdstillatelse. Dokumentasjon om faktisk gjennomført deltakelse i opplæring i norsk og samfunnskunnskap er ikke registrert strukturert og elektronisk, og vilkårene er derfor tidkrevende for utlendingsforvaltningen å ta stilling til. Videre mener departementet at ved å beholde vilkårene om at utlendingen må dokumentere ferdigheter i norsk muntlig og bestått prøve i samfunnsvitenskap på et språk vedkommende forstår, vil det sikre at utlendingen behersker et minimum av norsk muntlig og har grunnleggende kunnskaper om det norske samfunnet før det gis permanent oppholdstillatelse i Norge.

Departementet viser også til endringer i norskopplæringen etter integreringsloven, der det tidligere kravet om at utlendingen må ha gjennomført et visst antall timer norskopplæring er erstattet med et krav om å oppnå et minimumsnivå i norsk. I den forbindelse ble kravet om gjennomført norskopplæring for rett til norsk statsborgerskap opphevet 1. januar 2021. Forslaget er derfor i tråd med allerede gjennomførte endringer i statsborgerloven.

Departementet understreker at utlendinger som er i målgruppen for plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter integreringsloven fortsatt vil måtte gjennomføre denne.

3.6 Ferdigheter i norsk muntlig og bestått prøve i samfunnskunnskap for rett til permanent oppholdstillatelse mv.

3.6.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslår i høringsnotatet 20. desember 2024 at vilkårene om at en utlending må dokumentere ferdigheter i norsk muntlig og bestått prøve i samfunnskunnskap på et språk han eller hun forstår skal fremgå direkte av utlendingsloven § 62 første ledd bokstav d og e, og ikke lenger være knyttet til hvem som er i målgruppen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap samt avsluttende prøver etter integreringsloven. Forslaget innebærer at arbeidsinnvandrere fra land utenfor EU/EØS også omfattes av vilkårene.

Departementet foreslår også endringer i utlendingsforskriften § 11-9 om å heve kravet til ferdigheter i norsk muntlig fra nivå A1 til nivå A2, jf. det felleseuropeiske rammeverket for språk. Endringer i utlendingsforskriften er imidlertid ikke gjenstand for videre behandling i proposisjonen her.

Det foreslås også å fastsette i integreringsloven at samtlige personer som har en oppholdstillatelse som nevnt i integreringsloven § 27, og som har påbegynt opplæring i norsk og samfunnskunnskap, skal ha rett til å fullføre opplæringen, uavhengig av om oppholdstillatelsen endres eller om de får innvilget statsborgerskap.

3.6.2 Høringsinstansenes syn

37 høringsinstanser og 12 privatpersoner har uttalt seg om forslaget. De høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget om at vilkårene for ferdigheter i norsk muntlig og bestått prøve i samfunnskunnskap skal reguleres direkte i utlendingsloven, støtter i all hovedsak dette. *Utlendingsdirektoratet (UDI)* og *Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse* mener forslaget vil gjøre regelverket mer tilgjengelig for søkerne, utlendingsforvaltningen og kommunene. *Faglig forum for kommunalt flyktningsarbeid* mener at det vil lette arbeidsbyrden til kommunene at UDI på egen hånd kan gjøre unntak fra vilkårene om ferdigheter i norsk muntlig og bestått prøve i samfunnskunnskap, og at det vil sikre likebehandling. *Norges Politilederslag* mener forslaget vil gi en mer effektiv saksbehandling og kortere saksbehandlingstid for mange søkere.

Mange høringsinstanser og privatpersoner har gitt innspill til forslaget om å heve kravet til ferdig-

heter i norsk muntlig fra nivå A1 til nivå A2 (utlendingsforskriften § 11-9). Et stort flertall støtter ikke forslaget og peker bl.a. på at det ikke er grunnlag for å hevde at strengere språkkrav vil føre til bedre integrering.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), Utdanningsforbundet og Oslo voksenopplæring har uttalt seg om forslaget om å fastsette i integreringsloven at samtlige personer som har rett og plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, skal ha rett til å fullføre opplæringen. Samtlige støtter forslaget. IMDi vurderer at endringen vil bidra til å sikre at innvandrere får tilgang til god norskopplæring.

3.6.3 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget om at vilkårene om ferdigheter i norsk muntlig og bestått prøve i samfunnskunnskap for rett til permanent oppholdstillatelse skal fremgå direkte av utlendingsloven § 62 første ledd bokstavene d og e, og ikke lenger være knyttet til hvem som er i målgruppen for opplæring i norsk og samfunnskunnskap samt avsluttende prøver etter integreringsloven. Departementet mener forslaget vil føre til et mer tilgjengelig regelverk for søkere, utlendingsforvaltningen og kommunene. Forslaget vil også skape bedre sammenheng mellom utlendingsloven, integreringsloven og statsborgerloven. Det vises til at vilkår om ferdigheter i norsk muntlig og bestått statsborgerprøve er regulert direkte i statsborgerloven.

Departementet presiserer at det ikke foreslås endringer i integreringsloven mht. til hvem som er i målgruppen for rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap samt plikt til å avlegge avsluttende prøver. Personer i målgruppen for pliktig opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og ev. avsluttende prøver, vil fortsatt måtte fullføre denne.

Departementet foreslår å videreføre gjeldende alderskrav etter integreringsloven, dvs. at det er søkere mellom 18 og 67 år som må oppfylle vilkårene om ferdigheter i norsk muntlig og bestått prøve i samfunnskunnskap på et språk utlendingen forstår. Departementet foreslår at 18-årsgrensen beregnes ut fra søknadstidspunktet, i likhet med hva som gjelder etter statsborgerloven § 8. Videre foreslås det at 67-årsgrensen beregnes fra vedtakstidspunktet, noe som også er i tråd med praksis etter statsborgerloven. Departementet foreslår at alderskravet fremgår av utlendingsforskriften.

Forslaget innebærer at arbeidsinnvandrere fra land utenfor EU/EØS og deres familiemedlemmer også må dokumentere ferdigheter i norsk muntlig og bestått prøve i samfunnskunnskap for rett til permanent oppholdstillatelse. I dag må søkere fra denne gruppen dokumentere at de har gjennomført opplæring i norsk og samfunnskunnskap før permanent oppholdstillatelse innvilges, uten at det stilles krav om avsluttende prøver. Når kravet om gjennomført opplæring fjernes, er det behov for å sikre at også denne gruppen behersker et minimum av norsk muntlig og har grunnleggende kunnskaper om det norske samfunnet før det gis permanent oppholdstillatelse i Norge. Forslaget vil ivareta dette.

I høringen kom det som vist over mange høringsinnspill knyttet til forslaget om å heve kravet til ferdigheter i norsk muntlig fra nivå A1 til A2 (utlendingsforskriften § 11-9). Et klart flertall støtter ikke forslaget. Departementet vil vurdere forslaget på nytt i lys av høringsinnspillene, og i forbindelse med oppfølgingen av endringer i utlendingsforskriften.

Departementet opprettholder forslaget om å fastsette i integreringsloven § 26 sjette ledd at samtlige personer som har en oppholdstillatelse som nevnt i loven § 27, og som har påbegynt opplæring i norsk og samfunnskunnskap, har rett til å fullføre opplæringen uavhengig av om oppholdstillatelsen endres eller om de får innvilget statsborgerskap. I dag er denne retten kun presisert for deltakere som har rett til å fullføre introduksjonsprogram etter loven § 9 tredje ledd. Departementet vurderer at endringen vil kunne bidra til å sikre god norskopplæring for også for øvrige personer som skifter oppholdstillatelse.

3.7 Tidspunktet retten til permanent oppholdstillatelse inntreffer

3.7.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslår i høringsnotatet 5. oktober 2021 å fastsette i utlendingsforskriften at for å ha rett til permanent oppholdstillatelse, skal søkeren oppfylle vilkårene i utlendingsloven § 62 første ledd bokstavene a til e og annet ledd på vedtakstidspunktet. Videre foreslås det at vilkåret i § 62 første ledd bokstav f, om at utlendingen har vært selvforsørget de siste tolv månedene, skal være oppfylt på søknadstidspunktet (tidspunktet søknaden regnes som mottatt av utlendingsmyndighetene) eller oppfylles i perioden frem til vedtakstidspunktet (tidspunktet utlendingsmyndighetene avgjør saken).

Departementet foreslår også at endringen skal gjøres gjeldende for søknader som ligger til behandling på det tidspunktet endringen begynner å gjelde.

3.7.2 Høringsinstansenes syn

16 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget.

Jussformidlingen, Juridisk rådgivning for kvinner (JURK), Jussbuss og MiRA-senteret støtter ikke forslaget. Instansene peker særlig på at forslaget kan innebære økt saksbehandlingstid, og at dette kan medføre at kvinner som har kommet til Norge i familieinnvandring og som lever i et voldelig forhold forblir i en vanskelig situasjon. Jussbuss peker på at forslaget for mange vil medføre mindre forutberegnelighet og en mer usikker rettsstilling, og de viser også til at saksbehandlingstiden ligger utenfor søkerens kontroll. JURK mener at det er viktig å klargjøre hvilket tidspunkt som skal legges til grunn i behandlingen av søknader om permanent oppholdstillatelse. JURK opplever ofte i møte med sine klienter at de er usikre på hvilke vilkår som gjelder for deres situasjon og når de må oppfylle vilkårene.

Kirkerådet støtter at praksisen for når vilkåret om selvforsørgelse for rett til permanent oppholdstillatelse må være oppfylt, videreføres. Kirkerådet mener imidlertid at det ikke foreligger gode nok grunner for å legge om praksis for de øvrige vilkårene for permanent oppholdstillatelse. Kirkerådet peker på at forslaget kan innebære noe økt saksbehandlingstid, og at konsekvensene av dette er enda lengre ventetid og usikkerhet for mange av dem som søker om permanent oppholdstillatelse. *UNIO* mener det er viktig at utlendingsforvaltningen sikrer god nok informasjon i forkant av at søknaden blir innlevert, underveis i prosessen og på vedtakstidspunktet.

Advokatforeningen støtter forslaget. Foreningen mener imidlertid at det bør gis adgang til å søke permanent oppholdstillatelse tidligere i de tilfeller hvor botidsvilkåret vil bli oppfylt innen utløpet av den midlertidige oppholdstillatelsen og øvrige vilkår i utlendingsloven § 62 første eller annet ledd også er oppfylt. Alternativt mener Advokatforeningen at det bør settes inn tiltak for å redusere saksbehandlingstiden.

Politidirektoratet (POD) støtter i all hovedsak forslaget. POD anser at det er ryddigere med et skjæringstidspunkt for vurderingen av søknader om permanent oppholdstillatelse som er i tråd med det generelle utgangspunktet i forvaltnings- og utlendingsretten. POD mener at hensynet til kontroll også tilsier at vilkårene bør vurderes på

vedtakstidspunktet. *Øst politidistrikt* peker på at endringen kan ha negative konsekvenser for søkeren, ved at vedtakstidspunktet vil bli påvirket av saksbehandlingstiden hos politiet og Utlendingsdirektoratet (UDI). Øst politidistrikt peker også på at det i en del saker vil være behov for å kontrollere søkerens reisevirksomhet på nytt før vedtaksdato, noe som vil kreve ressurser og føre til lengre saksbehandlingstid. *Politiets Utlendingsenhet* mener det er fare for misbruk ved manglende kontroll av reisevirksomhet mellom innlevering av søknad og vedtaksdato.

UDI mener departementets forslag i høringsnotatet om at søkeren kan levere en egenerklæring om at han eller hun (fortsatt) ikke overstiger grensen for maksimalt utenlandsopphold på vedtakstidspunktet, kan bli vanskelig å administrere og vil kreve etablering av tekniske løsninger for automatiske varsler til søker. Generelt mener UDI at det er vanskelig å kontrollere søkerens reiseaktivitet og viser bl.a. til at reiser innad i Schengenområdet ikke registreres i passet. UDI foreslår at det alternativt kan innføres en plikt for søkeren til å varsle utlendingsmyndighetene om sin reiseaktivitet etter at søknaden er innlevert. UDI bemerker at en slik løsning også vil kreve en viss administrering og veiledning overfor søkerne. UDI viser også til muligheten for å tilbakekalle en permanent oppholdstillatelse i ettertid dersom det er gitt uriktige opplysninger, jf. utlendingsloven § 63.

UDI bemerker at noen grupper søkere vil kunne bli særlig rammet av praksisendringen. Dette gjelder særlig for stipendiater, som i dag får oppholdstillatelse med tre års varighet. For å kunne oppfylle vilkåret vil det kreve at de fyller vilkårene for oppholdstillatelse på nytt grunnlag, f.eks. som faglært, på vedtakstidspunktet. I dag har denne gruppen ofte søkt om permanent oppholdstillatelse før deres midlertidige oppholdstillatelse har utløpt, og de har dermed oppfylt vilkåret i utlendingsloven § 62 første ledd bokstav b på søknadstidspunktet. Det samme vil gjelde for søkere med faglærttillatelse med treårskontrakter, og som ikke har ny arbeidskontrakt på vedtakstidspunktet.

Til forslaget om at endringen også skal gjøres gjeldende for søknader som ligger til behandling på det tidspunktet endringen begynner å gjelde, peker UDI på at dette vil medføre betydelig merarbeid for utlendingsmyndighetene, da søkere som ikke har fått sin sak ferdigbehandlet må kontaktes for nye opplysninger. UDI foreslår at endringen skal gjelde for søknader som fremmes etter ikrafttredelsestidspunktet. *JURK* mener det

er sterkt urimelig at endringen skal gis virkning for søknader som ikke er ferdigbehandlet og viser til at det kan ramme søkere som har innrettet seg etter dagens praksis i utlendingsforvaltningen.

Sivilombudet stiller spørsmål ved om den etablerte forvaltningspraksisen i UDI og Utlendingsnemnda (UNE) har vært så fast og langvarig at den må anses som rettslig bindende. Ombudet peker på at dersom forvaltningspraksis har blitt rettslig bindende, vil den tolkningen som følger av praksis ha lovs rang og vil neppe kunne fravikes i en forskriftsbestemmelse. Sivilombudet peker også på betydningen av den politiske uenigheten på området, og skriver følgende:

«Flere lovforslag om å øke botidskravet har vært behandlet av Stortinget de senere årene, og debattene der har synliggjort politisk uenighet om dette kravet. I 2015/2016 ble departementets forslag om heving av botidskravet til 5 år avvist av Stortinget. I lovendring 11. desember 2020 ble botidskravet for noen grupper søkere hevet til fem år med et knapt flertall, som følge av en enighet om statsbudsjettet for 2021 mellom Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti. Ved behandlingen av disse sakene synes ikke faktumtidspunktet å ha vært noe tema, men ved det nedstemte endringsforslaget om et generelt botidskrav på fem år la departementets lovproposisjon til grunn at søknadstidspunktet var avgjørende, jf. punkt 8.2.1 i Innstramminger II Prop. 90 L (2015–2016).

Den foreslåtte endringen i eksisterende forvaltningspraksis om faktumtidspunktet er til ugunst for søkerne. Det vil i realiteten også kunne ha en tilsvarende effekt som et økt botidskrav, som følge av at mange saker har svært lange behandlingstider (se nærmere nedenfor der det blant annet fremgår at denne effekten i enkelte tilfelle kan tilsvare en økning med mer enn fire år). Sett i sammenheng med den politiske uenigheten om botidskravet kan denne effekten av forslaget tilsi at departementet uansett vurderer om Stortinget bør få mulighet til å ta stilling til en eventuell endring i faktumtidspunktet – selv om departementet etter en nærmere vurdering skulle komme til at eksisterende forvaltningspraksis ikke er blitt rettslig bindende.»

UNE stiller også spørsmål ved om den foreslåtte praksisendringen bør vedtas i lovs form og viser til utlendingsforvaltningens faste og langvarige praksis med å legge til grunn at vilkårene for per-

manent oppholdstillatelse kan oppfylles på søknadstidspunktet eller i perioden frem til vedtakstidspunktet. UNE bemerker at det ville vært lettere å praktisere regelverket dersom selvforsørgelseskravet i utlendingsloven § 62 første ledd bokstav f, i likhet med de øvrige vilkårene for permanent oppholdstillatelse, også må være oppfylt på vedtakstidspunktet. UNE stiller også spørsmål ved om det fortsatt vil være krav om at de øvrige vilkårene for permanent oppholdstillatelse må være oppfylt samtidig med selvforsørgelseskravet (slik praksis er i dag).

3.7.3 Departementets vurdering

Det er ønskelig å endre gjeldende forvaltningspraksis (lovtolkning) i saker om permanent oppholdstillatelse. Det alminnelige forvaltningsrettslige utgangspunktet er at rettsreglene på avgjørelsestidspunktet skal legges til grunn for de vedtakene forvaltningen treffer. At dette er lagt til grunn også på utlendingsrettens område, illustreres av overgangsbestemmelsen i utlendingsforskriften § 20-5 tredje ledd, som lyder:

«Saker som er eller kommer til behandling når denne forskriften trer i kraft, skal behandles og avgjøres etter bestemmelsene i utlendingsloven 2008 og tilhørende forskrifter, med mindre annet er særskilt fastsatt i dette kapittelet.»

Med «vedtakstidspunktet» menes tidspunktet for når utlendingsmyndighetene avgjør saken, avhengig av hvilken instans (Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE), politiet eller en utenriksstasjon) som behandler søknaden eller klagen.

Det vises også til at det i lovforarbeidene til utlendingsloven er lagt til grunn at vilkåret i utlendingsloven § 62 første ledd bokstav b, om at søkeren fortsatt må oppfylle vilkårene for en midlertidig oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, må være oppfylt på vedtakstidspunktet.

Hensynet til forutberegnelighet for søkeren samt å sikre lik praksis i UDI og UNE taler for at den foreslåtte praksisendringen fastsettes i lov eller forskrift.

Departementet foreslo i høringsnotatet å fastsette endringen i utlendingsforskriften. Sivilombudet og UNE viser til utlendingsforvaltningens langvarige praksis med å legge til grunn søknadstidspunktet i vurderingen av søknader om permanent oppholdstillatelse og stiller spørsmål ved om forslaget til praksisendring bør vedtas i lovs form.

Departementet kan ikke se at den langvarige praksisen *i seg selv* er av en slik karakter at den må anses som bindende, og at det derfor er nødvendig at den foreslåtte endringen vedtas i utlendingsloven. Departementet viser til uttalelsene i lovforarbeidene til utlendingsloven 2008, som tilsier at det på dette tidspunktet ikke forelå noen klar praksis. Videre må det tillegges vekt at praksisen skiller seg fra det som ellers er utgangspunktet i forvaltningsretten.

Departementet mener likevel ut fra en helhetsvurdering at den foreslåtte endringen bør tas inn i utlendingsloven. Dagens praksis med å legge til grunn søknadstidspunktet ved søknader om permanent oppholdstillatelse er langvarig og kommunisert utad til søkerne. Det er også tale om å gripe inn i en viktig rettighet for søkerne, og en lovendring vil gi større grad av forutsigbarhet og være lettere tilgjengelig for søkerne. Departementet har merket seg innspillet fra Sivilombudet om at det har blitt fremmet flere lovforslag de siste årene om å øke botidskravet for permanent oppholdstillatelse, og at forslaget som fremmes nå i realiteten vil kunne ha en tilsvarende effekt som et økt botidskrav pga. lang saksbehandlingstid. Det taler også for at forslaget legges frem for Stortinget.

Til høringsinnspillet fra Advokatforeningen om at det bør gis adgang til å søke permanent oppholdstillatelse tidligere i de tilfeller hvor botidsvilkåret vil bli oppfylt innen utløpet av den midlertidige oppholdstillatelsen og øvrige vilkår også er oppfylt, bemerkes det at det i dag ikke er noe i veien for å gjøre dette. Søkere oppfordres på UDIs nettsider til å registrere søknaden i Søknadsportalen og bestille time hos politiet i god tid, og minst tre måneder før vedkommende fyller kravet om botid eller oppholdstillatelsen går ut. Søknaden regnes som levert når søkeren møter opp hos politiet og leverer inn nødvendige dokumenter, og dette må gjøres senest én måned før oppholdstillatelsen går ut for at søkeren kan arbeide og oppholde seg i Norge på samme vilkår inntil søknaden er endelig avgjort, jf. utlendingsforskriften § 11-7.

Vilkåret om maksimalt utenlandsopphold

Forslaget innebærer at utlendingen på *vedtakstidspunktet* ikke kan ha oversteget grensen for maksimalt utenlandsopphold i utlendingsloven § 62 første ledd bokstav a og annet ledd tredje punktum. Søkere som omfattes av det femårige botidskravet i § 62 annet ledd kan oppholde seg maksimalt ti

måneder utenfor Norge i løpet av de siste fem årene, jf. § 62 annet ledd tredje punktum.

I høringsnotatet ble det foreslått at søkeren kan levere en egenerklæring om at han eller hun (fortsatt) ikke overstiger grensen for maksimalt utenlandsopphold på vedtakstidspunktet. UDI peker på at forslaget kan bli vanskelig å administrere og krever etablering av tekniske løsninger for automatiske varsler til søker. UDI peker også på at det er vanskelig å kontrollere søkerens reiseaktivitet og viser bl.a. til at reiser innad i Schengenområdet ikke registreres i passet. Øst politidistrikt peker på at det i en del saker vil være behov for å kontrollere søkerens reisevirksomhet på nytt før vedtaksdato, noe som vil kreve ressurser og føre til lengre saksbehandlingstid. Politiets utlendingsenhet har spilt inn at det vil være fare for misbruk ved manglende kontroll av søkerens reisevirksomhet.

Av ressurshensyn legges det ikke opp til at politiet eller utenriksstasjonen må foreta en ny kontroll av om datoene i reiseoversikten som ble innlevert sammen med søknaden stemmer overens med datoene som fremgår av stemplene i reisedokumentet. På bakgrunn av høringsinnspillene går departementet også bort fra forslaget om at søkeren leverer inn egenerklæring vedrørende reiser foretatt etter at søknaden er innlevert. Det oppstilles heller ikke en plikt for søkeren til å opplyse om reiser i ettertid. Det er ikke ønskelig å tillegge UDI og politiet oppgaver som krever ressurser og fører til økt saksbehandlingstid, selv om dette kan innebære en viss fare for misbruk. Departementet understreker imidlertid at det bør fremgå tydelig av vedtaket at tillatelsen kan tilbakekalles etter utlendingsloven § 63 dersom det i ettertid fremkommer opplysninger om at søkeren på vedtakstidspunktet oversteg grensen for maksimalt utenlandsopphold og dermed ikke oppfylte vilkårene for permanent oppholdstillatelse.

Vilkåret om at utlendingen fortsatt må oppfylle vilkårene for en midlertidig oppholdstillatelse

Forslaget innebærer at utlendingen på vedtakstidspunktet fortsatt må fylle vilkårene for en midlertidig oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, jf. utlendingsloven § 62 første ledd bokstav b. Konkret innebærer forslaget at søkeren ikke lenger anses å ha rett til permanent oppholdstillatelse dersom han eller hun oppfylte vilkårene på søknadstidspunktet, men ikke lenger gjør det på vedtakstidspunktet, f.eks. fordi det er grunnlag for opphør og/eller tilbakekall av oppholdstillatelsen.

Forslaget vil kunne ramme ektefeller og samboere som er kommet til Norge i familieinnvandring og som søker om permanent oppholdstillatelse, men som går fra ektefellen eller samboeren før søknaden er avgjort. Søkeren vil da på vedtakstidspunktet ikke lenger fylle vilkårene for en midlertidig tillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. UDI vil imidlertid i forbindelse med behandlingen av søknaden om permanent oppholdstillatelse vurdere om søkeren fyller vilkårene for en annen tillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, jf. at dette også er praksis i dag.

Departementet har merket seg høringsinnspillene om at praksisendringen kan føre til at kvinner som har kommet til Norge i familieinnvandring og som lever i et voldelig forhold, forblir i en vanskelig situasjon pga. lang saksbehandlingstid.

Departementet understreker at dersom en søker bryter ut av et samlivsforhold pga. mishandling (fysisk eller psykisk), kan søknaden om permanent oppholdstillatelse likevel innvilges, jf. utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b. Det vises til at utlendinger som har fått oppholdstillatelse som ektefelle eller samboer, etter søknad har rett til fortsatt opphold etter et samlivsbrudd dersom de har opplevd mishandling i samlivet. Det er en forutsetning at søkeren til sammen har fylt vilkårene for en tillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse de siste tre eller fem årene, men det er ikke et krav at tillatelse på nytt grunnlag faktisk er innvilget. Bakgrunnen for denne praksisen er at vilkårene for en oppholdstillatelse på nytt grunnlag i disse tilfellene regnes å være oppfylt fra det tidspunktet man bryter ut av forholdet grunnet mishandling, selv om det tar noe tid før man informerer UDI om samlivsbruddet og søker om tillatelse på nytt grunnlag.

Forslaget vil også kunne få betydning for søkere med oppholdstillatelse som student/stipendiat eller faglært, som normalt gis midlertidig oppholdstillatelse i tre år, dersom søkeren ikke fyller vilkårene for ny midlertidig oppholdstillatelse, f.eks. som faglært, etter at den treårige tillatelsen har utløpt. Departementet ser at praksisendringen vil kunne ha negative konsekvenser for dem som ikke fyller vilkårene for ny oppholdstillatelse etter at den midlertidige tillatelsen er utløpt. Det legges imidlertid avgjørende vekt på å bringe praksis i tråd med det alminnelige forvaltningsrettslige utgangspunktet om at det er rettsreglene på avgjørelsestidspunktet som skal legges til grunn for de vedtak forvaltningen treffer.

Til vilkåret om at det ikke kan foreligge grunnlag for utvisning etter utlendingsloven § 66 eller

det er fastsatt krav til tilleggstid etter § 60 sjette ledd første punktum eller § 70 annet ledd første punktum som fortsatt løper, jf. § 62 første ledd bokstav c, legges vedtakstidspunktet til grunn i dag og forslaget innebærer således ingen endringer i praksis.

Vilkårene om ferdigheter i norsk muntlig, bestått prøve i samfunnskunnskap og selvforsørgelse

Forslaget vil ikke få praktisk betydning for oppfyllelsen av vilkårene om at utlendingen må dokumentere ferdigheter i norsk muntlig og bestått prøve i samfunnskunnskap på et språk han eller hun forstår, jf. utlendingsloven § 62 første ledd bokstav d og e. Dersom dokumentasjon om dette foreligger på søknadstidspunktet, vil vilkårene også være oppfylt på vedtakstidspunktet.

I forbindelse med vedtakelsen av selvforsørgelseskravet i 2017, jf. utlendingsloven § 62 første ledd bokstav f, la departementet til grunn at det er tilstrekkelig at vilkåret (eller unntaket) er oppfylt på søknadstidspunktet. En ev. omlegging av praksis vil innebære at utlendingsmyndighetene må innhente oppdaterte inntektsopplysninger når saken avgjøres, noe som vil være tidkrevende for utlendingsforvaltningen. Det vil også innebære at søkeren i realiteten må være selvforsørget i mer enn 12 måneder pga. saksbehandlingstid. Departementet foreslår at praksisen som ble lagt til grunn i 2017 videreføres, og at dette presiseres i lovteksten. Det vil imidlertid ikke lenger gjelde et krav om at de øvrige vilkårene etter § 62 første og annet ledd må være oppfylt på samme tidspunkt som selvforsørgelseskravet. Det vises til forslaget om at vilkårene i § 62 første ledd bokstav a til e og annet ledd må være oppfylt på vedtakstidspunktet.

Søknader som ligger til behandling

Departementet foreslo i høringen at praksisendringen skal gjelde for alle ubehandlede og nye søknader om permanent oppholdstillatelse fra det tidspunktet endringen begynner å gjelde.

UDI peker på at dersom endringen skal gjøres gjeldende for allerede innkomne søknader, vil det medføre betydelig merarbeid for utlendingsmyndighetene ved at søkere som ikke har fått sin sak ferdigbehandlet må kontaktes og bes om nye opplysninger. UDI foreslår derfor at endringen skal gjelde for søknader som fremmes etter ikrafttredelsestidspunktet. Også andre høringsinstanser, bl.a. Jussformidlingen, mener endringen ikke bør gjøres gjeldende for søknader som ligger til

behandling på det tidspunktet endringen trer i kraft, men da som følge av hensynet til søkeren.

Departementet opprettholder ikke forslaget i høringsnotatet. Det er ikke ønskelig at endringen skal føre til betydelig merarbeid i utlendingsforvaltningen og gi lengre saksbehandlingstid for

søknader om permanent oppholdstillatelse. Departementet foreslår at endringen gjøres gjeldende for søknader om permanent oppholdstillatelse som fremmes etter at endringen har begynt å gjelde.

4 Tildeling av stønad til tilbakevending og regler om behandling av personopplysninger i utlendingsloven

4.1 Bakgrunnen for forslaget

Tilbakevending til hjemlandet er én av de tre såkalte varige løsningene for flyktninger iht. FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) (tilbakevending, lokal integrering eller gjenbosetting). Norge vektlegger at tilbakevending skal være en mulighet for personer med fluktbakgrunn som har lovlig opphold i Norge. Dette er et valg den enkelte tar selv, som ikke direkte påvirker oppholdsgrunnlaget i Norge. Det er viktig å legge til rette for denne muligheten, både for den enkelte og fordi det kan ha samfunnsmessig nytte. Noen nordiske land har tilsvarende ordninger. Danmarks ordning er den mest omfattende som inkluderer både utlendinger med lovlig opphold på andre grunnlag enn flukt og danske statsborgere med dobbelt statsborgerskap.

Tilbakevending er når en utlending velger å flytte tilbake til hjemlandet, selv om hen har gyldig oppholdstillatelse i Norge. Tilbakevending skiller seg fra retur til hjemlandet, som gjelder utlendinger som ikke har lovlig opphold i Norge og som har fått et vedtak som innebærer en plikt til å forlate Norge.

Paragraf 90 a i utlendingsloven ble tatt inn i loven i 2021 og handler om adgang til å gi tilskudd «i forbindelse med retur». I forarbeidene ble det vist til at utlendingsloven ikke hadde en bestemmelse om tilskudd i forbindelse med retur. Senere har også en annen tilskuddsordning til enkeltpersoner som Utlendingsdirektoratet (UDI) forvalter blitt forankret i utlendingsloven, nemlig tildeling av økonomiske ytelser til utlending som er innkvartert etter utlendingsloven § 95. Begge disse tilskuddsordningene og tilskuddsordningen om tilbakevending er forankret i Stortingets årlige budsjettvedtak. Tilskuddene til retur og tilbakevending følger av samme tilskuddspost (kap. 490, post 72), og begge er stønadsordninger til privatpersoner, jf. bestemmelser om økonomistyring i Staten.

Departementets argumentasjon for lovfesting av tilskudd i forbindelse med retur og økono-

miske ytelser i mottak var at flere hensyn talte for at hovedforankringen for ordningene burde ligge i utlendingsloven. Samme argument gjelder for tildeling av tilbakevendingsstønad. En tilføyelse i utlendingsloven vil synliggjøre at reglene henger sammen, ved at en varig løsning på en tilværelse som flyktning eller fordrevet med oppholdstillatelse kan være tilbakevending til hjemlandet. En tilføyelse i loven vil også fastsette at Utlendingsnemnda (UNE) er klageinstans for UDIs vedtak om å tildele stønad til tilbakevending. Dette er bakgrunnen for forslaget om å endre utlendingsloven § 90 a til også å omfatte tilbakevending.

Når departementet også foreslår å endre utlendingsloven § 83 a annet ledd, og der presisere at utlendingsmyndighetene kan behandle personopplysninger når det er nødvendig i forbindelse med tilbakevending, er det for å sikre harmonisering i regelverket av alle typer stønader til enkeltpersoner som behandles etter utlendingsloven.

Departementet foreslår også å endre begrepet «tilskudd» som brukes i utlendingsloven § 90 a til «stønad». Dette gjøres for å synliggjøre at denne type tilskuddsordninger omtales som stønadsordninger til privatpersoner i Bestemmelser om økonomistyring i staten kapittel 7.

Stønadsordninger som blir fastsatt ved lov skal ha en omtale av målformuleringene i tilknytning til lovforslaget. Ifølge postomtalen i Prop. 1 S (2024–2025) er formålet med post 72:

«å bidra til at personar med endeleg avslag på søknad om vern og andre personar utan lovleg opphald i Noreg returnerer til heimlandet, og til at flyktningar kan vende tilbake til heimlandet når det er trygt

Desse tilskotsordningane til enkeltpersonar blir finansierte over denne posten:

- reisetilskot ved assistert retur
- reintegreringstilskot ved assistert retur
- reintegreringstilskot til særleg sårbare grupper og einslege mindreårige

- reintegreringstilskot til utlendingar som er særleg kostnadskrevjande for samfunnet
- reintegreringstilskot for personar som blir tvangsreturnerte til land UDI har eit eige retur-program for
- tilbakevendingsstilskot for personar med opphaldsløyve»

Tildeling av stønad til tilbakevending er ikke regulert i utlendingsloven og er heller ikke omfattet av den generelle bestemmelsen om behandling av personopplysninger i utlendingsloven § 83 a. Forslaget om å innføre lov- og forskriftshjemmel i utlendingsloven § 90 a for behandling av stønad til tilbakevending innebærer at utlendingsloven § 83 a gjelder behandling av personopplysninger, og åpner for at Utlendingsdirektoratet (UDI) kan behandle personopplysninger når det er nødvendig i forbindelse med tildeling av økonomiske ytelser til utlendinger også i forbindelse med søknad om tilbakevending, jf. bestemmelsens første ledd. I forbindelse med innføringen av forslaget til § 83 a vurderte departementet om ordlyden i forslagets første ledd burde endres til å omfatte all myndighetsutøvelse og alle oppgaver som utlendingsmyndighetene er «pålagt», selv der disse oppgavene ikke fremgår av loven. Dette ville medføre at det ikke er behov for en uttrykkelig regulering i annet ledd av myndighetsutøvelse som ikke fremkommer av loven. En slik formulering vil gi større fleksibilitet, ved at all myndighetsutøvelse omfattes, også der myndighetene i fremtiden blir pålagt nye oppgaver som ikke fremgår av loven. Departementet falt likevel ned på å beholde foreslått ordlyd og begrunnet det med at en slik endring ville gi et for svakt rettsgrunnlag for behandlingen, og hensynene til forutsigbarhet og klarhet tilsa at rettsgrunnlaget bør basere seg på myndighetsutøvelse som følger av loven.

Utlendingsloven § 83 a bygger på EUs personvernforordning artikkel 6 nr. 1 bokstav e. Bestemmelsens første ledd fastsetter at utlendingsmyndighetene kan behandle personopplysninger, herunder opplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, når dette er nødvendig «for å utøve myndighet eller utføre andre oppgaver etter loven her». Bestemmelsens annet ledd gir adgang til å behandle personopplysninger når dette er nødvendig «i forbindelse med tildeling av økonomiske ytelser til utlending som er innkvartert etter § 95, ved utøvelse av omsorgsansvaret for enslige, mindreårige asylsøkere eller i forbindelse med assistert retur». Dette er oppgaver som ikke var hjemlet i loven da § 83 a ble fastsatt, og

som derfor ikke var omfattet av bestemmelsen i første ledd. Når tilbakevendingsordningen nå hjemles i utlendingsloven, jf. forslaget til endring i utlendingsloven § 90 a, vil behandling av personopplysninger for å tildele stønad være omfattet av utlendingsloven § 83 a første ledd («utøve myndighet eller utføre andre oppgaver etter loven her»).

Lov 15. juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger gjennomfører EUs personvernforordning i norsk rett. Forordningens artikkel 6 nr. 1 bokstav a til e oppstiller mulige grunnlag for behandling av personopplysninger (behandlingsgrunnlag) for offentlig myndighet. Behandling av personopplysninger er kun lovlig der det foreligger et slikt behandlingsgrunnlag.

Nåværende rettslig grunnlag for behandling av personopplysninger i denne sakstypen er artikkel 6 nr. 1 bokstav e med Stortingets budsjettvedtak og departementets tildelingsbrev mv. som supplerende rettsgrunnlag. Dette er et svakt rettslig grunnlag, som Datatilsynet peker på at trolig ikke oppfyller personvernforordningens forutsetninger i artikkel 6.

Et annet aktuelt behandlingsgrunnlag er at «behandlingen er nødvendig for å oppfylle en rettslig forpliktelse som påhviler den behandlingsansvarlige», jf. artikkel 6 nr. 1 bokstav c. Av artikkel 6 nr. 3 fremgår det videre at behandlingsgrunnlaget etter artikkel 6 nr. 1 bokstav c «skal fastsettes i (...) medlemsstatens nasjonale rett som den behandlingsansvarlige er underlagt». Artikkel 6 nr. 1 bokstav c må suppleres av hjemmel i nasjonal rett og kan ikke alene utgjøre behandlingsgrunnlaget for personopplysninger. Det må følgelig foreligge en supplerende hjemmel i norsk rett for Utlendingsdirektoratets behandling av personopplysninger uten hinder av lovbestemt taushetsplikt, og Justis- og beredskapsdepartementet foreslår derfor å endre utlendingsloven for å inkludere tildeling av stønad til tilbakevending i loven.

4.2 Høringen

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 30. november 2024 forslag om endringer i utlendingsloven §§ 83 a og 90 a på høring. Høringen ble også offentliggjort på regjeringen.no. Høringsfristen gikk ut 10. januar 2025. Sammen med lovforslaget ble forslag til endring i utlendingsforskriften § 17-7 c hørt. Departementet sendte høringen til følgende instanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet
 Barneombudet
 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
 Datatilsynet
 Domstoladministrasjonen
 Helsedirektoratet
 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
 Kriminalomsorgsdirektoratet
 Likestillings- og diskrimineringsombudet
 Nasjonalt ID-senter
 Norad
 Politidirektoratet
 Politiets sikkerhetstjeneste
 Regjeringsadvokaten
 Riksadvokaten
 Statens sivilrettsforvaltning
 Språkrådet
 Statsforvalterne
 Utlendingsdirektoratet
 Utlendingsnemnda

Norges institusjon for menneskerettigheter
 Sivilombudet

Akademikerne

Amnesty International Norge
 Antirasistisk Senter
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Bispedømmene (11 stykker)
 Caritas Norge
 Den Norske Advokatforening
 Den norske dommerforening
 Den norske kirke – Kirkerådet
 Direktoratet for Arbeidstilsynet
 Fagforbundet
 Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid
 Flyktninghjelpen
 For Fangers Pårørende
 Helsingforskomiteen
 Hovedorganisasjonen Virke
 Human Rights Service
 Islamsk Råd
 Juridisk Rådgivning for Kvinner
 Juss-Buss
 Jussformidlingen
 Kirkens Bymisjon
 Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon
 Kontoret for fri rettshjelp
 Kristent Interkulturelt Arbeid

KUN Senter for kunnskap og likestilling
 Landsorganisasjonen i Norge
 Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner
 Mennesker i Limbo
 MiRA Ressurssenter for innvandrere- og flyktningkvinner
 Norges Juristforbund
 Norges politilederlag
 Norsk Folkehjelp
 Norsk Innvandrersforum
 Norsk organisasjon for asylsøkere
 Norsk Tjenestemannslag
 Næringslivets hovedorganisasjon
 Organisasjonen mot offentlig diskriminering
 Politiets Fellesforbund
 Politijuristene
 PRESS – Redd Barna Ungdom
 Redd Barna
 Rettferdighet i asylpolitikken
 Rettspolitisk forening
 Røde Kors
 Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
 Selvhjelp for innvandrere og flyktninger
 Seniorsaken
 Stiftelsen barnas rettigheter
 UNHCR Stockholm
 Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede
 Vergeforeningen Følgesvennen
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Det innkom totalt syv høringssvar.

Domstolsadministrasjonen svarte at de ikke avga uttalelse til høringen.

Følgende instanser har realitetsmerknader til lovforslaget om endringer i utlendingsloven:

Datatilsynet
 Utlendingsnemnda
 Utlendingsdirektoratet
 Norsk Flyktninghjelp

Følgende høringsinstanser svarte at de ikke hadde merknader:

Finansdepartementet
 Forsvarsdepartementet
 Samferdselsdepartementet

4.3 Gjeldende rett

4.3.1 Om tilbakevendingsordningen

En tilskuddsordning for individuell støtte til tilbakevending har eksistert i mange år, og ordningen er én av to stønadsordninger til enkeltpersoner på kapittel 490 post 72.

Norske myndigheter ønsker å legge til rette for at personer som har fått oppholdstillatelse i Norge på grunnlag av beskyttelse (asyl), frivillig skal kunne vende tilbake og bosette seg permanent i opprinnelseslandet. Det har derfor siden 1990 vært en støtteordning, kalt tilbakevendingsstønad, ment som et bidrag til reetablering i opprinnelseslandet og til dekning av reiseutgifter og frakt av personlige eiendeler.

Tilskuddsordningen for tilbakevending har siden 2009 vært forankret i Justis- og beredskapsdepartementets kapittel 490 Utlendingsdirektoratet i de årlige statsbudsjettene under programkategori 06.90 Beskyttelse og innvandring. Stønad til tilbakevending blir forvaltet av UDI, som også behandler og avgjør søknadene om tilbakevendingsstøtte fra personer som har en oppholdstillatelse i Norge.

Overordnede kriterier for tilbakevendingsstønad er fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet i retningslinje datert 2. mai 2013, med hjemmel i Stortingets budsjettvedtak 11. desember 2012. Ordningen gjelder for personer som har fått oppholdstillatelse etter søknad om beskyttelse, samt familiemedlemmer som er gjenforent med disse. Tilbakevendingsstønad kan gis til reise i regi av UDI eller til egenorganisert reise. For personer som reiser i regi av UDI kan det gis inntil 15 000 kr i støtte. I tillegg bestilles og betales flybilletter av UDI eller av den UDI har inngått avtale med. Dersom reisen organiseres av UDI, kan søkeren ikke få støtte til selv å kjøpe flybilletter. For egenorganiserte reiser kan det gis inntil 17 500 kr i støtte. For egenorganiserte reiser dekkes ingen reiseutgifter i tillegg til dette beløpet. Det blir stilt krav om å registrere seg som utvandret i Folkeregisteret. Tildelt støtte skal i utgangspunktet betales tilbake dersom mottakeren gjeninnvandrer til Norge innen to år.

Personer som har en søknad om beskyttelse til behandling eller som har fått avslag på søknad om beskyttelse har ikke rett på tilbakevendingsstønad. Personer uten oppholdstillatelse som plikter å forlate Norge kan få støtte til retur etter nærmere vilkår som fremgår i forskrift 17. februar 2020 nr. 183 *Forskrift om tilskudd til assistert retur og tvangsretur*.

I perioden 2018–2022 søkte 372 personer med oppholdstillatelse på grunnlag av beskyttelse om tilbakevendingsstøtte. I samme periode reiste ca. 70 personer tilbake til opprinnelseslandet med tilbakevendingsstøtte. Fra 2022 er ordningen blitt brukt betraktelig mer, da av ukrainere som er innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge. Ca. 4 500 søknader om tilbakevendingsstøtte er mottatt siden september 2022 fra ukrainere med kollektiv beskyttelse, og om lag 2 000 har reist hjem med støtte på 17 500 kr per person.

Søknader om stønad til tilbakevending behandles i henhold til saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak i forvaltningsloven, noe som bl.a. har betydning for forvaltningens plikt til skriftlighet, begrunnelse for vedtaket og adgangen til å klage. Det innebærer også begrensninger i adgang til å omgjøre vedtaket.

Tilbakevendingsordningen har de siste 20 årene vært lite brukt. Dette endret seg fra september 2022, da fordrevne fra Ukraina fikk muligheten til å søke om tilbakevendingsstønad. Siden da er den store majoriteten av søkere fra Ukraina. UDIs saksbehandling skjer manuelt, og saksbehandlingstiden er lang. Som en følge av dette, er det langt flere søkere om støtte enn de som faktisk mottar støtte. Erfaringen er at den lange saksbehandlingstiden fører til at mange søkere reiser hjem før de får svar på om de kvalifiserer til støtte. I slike tilfeller avslår UDI søknaden om tilbakevendingsstøtte. For å effektivisere saksbehandlingen, fikk UDI i tildelingsbrevet for 2024 et oppdrag om å automatisere saksbehandlingen for slike tilskudd. For å ta i bruk automatisert saksbehandling av søknader om tilbakevendingsstøtte har UDI behov for en tydelig lovhjemmel for dette. Det forventes at automatiseringsprosessen vil forkorte saksbehandlingstiden betraktelig.

4.3.2 Særlig om automatiserte avgjørelser

Automatiserte avgjørelser går ut på å få saksbehandlingssystemer til å fungere uten, eller med liten grad av, menneskelig medvirkning. Behandling av søknad om tilbakevendingsstøtte innebærer behandling av personopplysninger.

Den enkelte søker har i utgangspunktet rett til å ikke være gjenstand for avgjørelser som utelukkende baserer seg på automatisert saksbehandling og som har rettsvirkning for eller på tilsvarende måte i betydelig grad påvirker vedkommende, jf. personvernforordningen artikkel 22 nr. 1. Etter artikkel 22 nr. 2 bokstav b gjelder det likevel ikke en slik rett dersom avgjørelsen er tillatt i henhold til nasjonal rett og det er fastsatt egnede

tiltak for å verne den registrertes rettigheter, friheter og berettigede interesser.

Utlendingsloven § 83 a gir ikke i seg selv hjemmel for bruk av automatiserte avgjørelser, men åpner i tredje ledd for at Kongen kan gi nærmere regler i forskrift. En generell bestemmelse om bruk av automatiserte avgjørelser er gitt i utlendingsforskriften § 17-7 c. Særlige kategorier av personopplysninger etter personvernforordningen art. 9 og opplysninger om straffedommer og lovovertridelser etter art. 10 kan inngå i avgjørelsen.

Utlendingsforskriften § 17-7 c inneholder enkelte tiltak for å verne den registrertes rettigheter, friheter og berettigede interesser. Det følger av bestemmelsens første ledd at avgjørelsen ikke kan bygge på skjønnsmessige lov- eller forskriftsvilkår, med mindre avgjørelsen er utvilsom. I Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat av 3. juli 2019 ble det uttalt at kravet om forsvarlighet innebærer at Utlendingsdirektoratet (UDI) må vurdere om de ulike sakstypene er egnet for helautomatisering og at det i denne vurderingen vil være relevant å se hen til både hvor inngrepene vedtaket er for den registrerte, hvor opplysningene hentes fra, hvor kurant avgjørelsen er og hva slags opplysninger som behandles. Det vises også til Justis- og beredskapsdepartementets rundskriv G-03/2020 – *ikrafttredelse av endringer i utlendingsforskriften – behandling av personopplysninger, bruk av automatiserte avgjørelser m.m.*

For å kunne behandle søknader om stønad til tilbakevending, innhenter UDI opplysninger om navn, fødselsnummer, DUF-nummer, statsborgerskap, oppholdsstatus i Norge, bankkonto, ev. gjeld i Norge, og om søker befinner seg i Norge på søknadstidspunktet. Behandlingen omfatter ikke særlige kategorier av personopplysninger.

Dersom søker opplyser i søknaden at vedkommende ønsker å tilbakevende til et annet land enn personen er statsborger av, vil saken gå til manuell vurdering. Eventuelle norske statsborgere som unntaksvis søker om støtte, vil behandles manuelt. Det er særskilte krav til automatisert behandling av søknad fra personer under 18 år. Dersom begge foreldre er i Norge, må begge foreldrene og barnet/barna ha søkt om stønad for at saken skal kunne helautomatiseres. Dersom det kun er én forelder registrert i Norge, vil saken kunne helautomatiseres når denne forelderen og barnet/barna har søkt om stønad. Dersom UDI ikke har fått søknad fra nødvendige familiemedlemmer, vil saken gå til manuell vurdering. Det samme gjelder for søker som er enslig mindreårig. Søkere som er registrert som utflyttet fra Norge i Folke-

registeret blir behandlet manuelt. For søkere registrert som bosatt i Norge, sendes det automatisk brev til kommunen søkeren er bosatt i, med spørsmål om kommunen har innsigelser til at personen mottar tilbakevendingsstønad. Slike innsigelser kan være at personen har gjeld til kommunen, at det er en pågående barnevernssak eller at kommunen har opplysninger om at personen allerede har forlatt kommunen og/eller Norge. Dersom UDI mottar innsigelser fra kommunen, vil en saksbehandler manuelt registrere dette i systemet. Automatiseringsprosessen vil da enten stoppes eller bli satt på vent, dersom det er behov for ytterligere opplysninger.

UDI jobber også med en automatiseringsløsning for utbetaling av stønader. Etter planen vil dette være på plass i løpet av våren 2025.

For at UDI skal utbetale stønaden i innvilgede saker er det et krav om at personen har meldt utflytting fra Norge. Dette gjør personen via Skatteetaten. I dag må søker sende inn dokumentasjon på at dette er gjort til UDI. Etter hvert vil UDI kunne hente denne informasjonen selv via Folkeregisteret.

UDI innvilget 73 prosent av behandlede søknader i perioden 2022–2024. De vanligste avslagsgrunnene er at søkeren har flyttet fra Norge før søknaden ble behandlet, hvor hovedvekten har reist kort tid etter at søknaden ble sendt inn. Andre avslagsgrunner er at søkeren ikke har meldt utflytting fra Norge, eller at søkeren har gjeld til kommunen og det ikke foreligger en nedbetalingsplan. Noen få saker er avslått fordi at det er opprettet barnevernssak og at søkeren har forlatt mindreårig barn i Norge uten en avklart omsorgssituasjon. For saker utenfor Ukraina-porteføljen er de vanligste avslagsgrunnene at søkeren ikke fremlegger gyldige reisedokumenter.

4.4 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at utlendingsloven § 90 a både skal omhandle tilskudd i forbindelse med retur og tilbakevending. Departementet viste til at både tilskudd til retur og tilbakevending følger av samme tilskuddspost (kap.490, post 72), og begge er stønadsordninger til privatpersoner, jf. bestemmelser om økonomistyring i Staten.

Departementets argumentasjon for lovfesting av tilskudd i forbindelse med retur og økonomiske ytelser i mottak var at flere hensyn talte for at hovedforankringen for ordningene burde ligge i utlendingsloven. Departementet viste til at samme

argument gjelder for tildeling av tilbakevendingsstønad, og at en tilføyelse vil synliggjøre at reglene henger sammen, ved at en varig løsning på en tilværelse som flyktning eller fordrevet med oppholdstillatelse kan være tilbakevending til hjemlandet. En tilføyelse i loven vil også fastsette at Utlendingsnemnda (UNE) er klageinstans for UDIs vedtak om å tildele stønad til tilbakevending.

Samtidig foreslo departementet å endre lovens § 83 a annet ledd, og presisere at utlendingsmyndighetene kan behandle personopplysninger når det er nødvendig i forbindelse med tilbakevending, for å sikre harmonisering i regelverket av alle typer stønader til enkeltpersoner som behandles etter utlendingsloven.

4.5 Høringsinstansenes syn

Datatilsynet understreker at behandling av personopplysninger må skje i samsvar med grunnleggende prinsipper og øvrige krav i personvernforordningen. Prinsippet om lovlighet følger av forordningens art 5 nr. 1 bokstav a og er utdypet i art 6, som fastsetter at en behandling bare er lovlig dersom ett av vilkårene i nr. 1 bokstav a til f er oppfylt. De viser i høringssvaret til at tildeling av stønad til tilbakevending ikke er regulert i utlendingsloven og er heller ikke omfattet av den generelle bestemmelsen om behandling av personopplysninger i utlendingsloven § 83 a.

Datatilsynet bemerker at rettslig grunnlag for gjeldende praksis kan være art. 6 nr. 1 bokstav e med Stortingets budsjettvedtak og departementets tildelingsbrev mv. som supplerende rettsgrunnlag. Etter vårt syn vil dette være et svakt rettslig grunnlag, som trolig ikke oppfyller personvernforordningens forutsetninger i artikkel 6. Datatilsynet ser det derfor som positivt at det etableres et rettslig grunnlag i utlendingsloven for behandling av personopplysninger i forbindelse med tilskuddsordningen. Utlendingsloven § 83 a bygger på personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav e. Bestemmelsens første ledd fastsetter at utlendingsmyndighetene kan behandle personopplysninger, herunder opplysninger som nevnt i personvernforordningen art. 9 og 10, når dette er nødvendig «for å utøve myndighet eller utføre andre oppgaver etter loven her». Bestemmelsens andre ledd gir adgang til å behandle personopplysninger når dette er nødvendig «i forbindelse med tildeling av økonomiske ytelser til utlending som er innkvartert etter § 95, ved

utøvelse av omsorgsansvaret for enslige, mindreårige asylsøkere eller i forbindelse med assistert retur». Dette er oppgaver som ikke var hjemlet i loven da § 83 a ble fastsatt, og som derfor ikke var omfattet av bestemmelsen i første ledd. Når tilbakevendingsordningen nå hjemles i utlendingsloven, jf. forslaget til endring i utlendingsloven § 90 a, vil behandling av personopplysninger for å tildele stønad etter vårt syn være omfattet av utlendingsloven § 83 a første ledd («utøve myndighet eller utføre andre oppgaver etter loven her»). Vi har likevel ikke innvendinger mot den foreslåtte endringen i utlendingsloven § 83 a andre ledd, hvor det presiseres at utlendingsmyndighetene kan behandle personopplysninger når det er nødvendig i forbindelse med tilbakevending. Datatilsynet støtter ellers den foreslåtte endringen i utlendingsforskriften § 17-7 a.

Datatilsynet bemerker at de rettslige rammene for automatisering i liten grad er omtalt i høringsnotatet og understreker

at automatisering av søknader om støtte til tilbakevending må skje innenfor rammen av personvernforordningen art. 22 og utlendingsforskriften § 17-7 c, jf. utlendingsloven § 83 a tredje ledd. Personvernforordningen art. 22 inneholder særskilte regler for behandling av personopplysninger ved helautomatiserte avgjørelser. Den enkelte har i utgangspunktet rett til å ikke være gjenstand for avgjørelser som utelukkende baserer seg på automatisert saksbehandling og som har rettsvirkning for eller på tilsvarende måte i betydelig grad påvirker vedkommende, jf. art. 22 nr. 1. Etter art. 22 nr. 2 bokstav b gjelder det likevel ikke en slik rett dersom avgjørelsen er tillatt i henhold til nasjonale rett og det er fastsatt egnede tiltak for å verne den registrertes rettigheter, friheter og berettigede interesser. I henhold til art. 22 nr. 4 skal en avgjørelse som nevnt i nr. 2 ikke bygge på særlige kategorier av personopplysninger «med mindre artikkel 9 nr. 2 bokstav a eller g får anvendelse og det er innført egnede tiltak for å verne den registrertes rettigheter, friheter og berettigede interesser». Slike garantier bør i henhold til forordningens foralepunkt 71 omfatte spesifikk informasjon til den registrerte og rett til menneskelig inngripen, til å uttrykke synspunkter, til å få en forklaring på avgjørelser truffet etter automatisert behandling og til å protestere mot avgjørelsen. Det føl-

ger også av fortalepunkt 71 at utelukkende automatiserte avgjørelser ikke bør gjelde barn.

Utlendingsnemnda (UNE) mener endringsforslagene har en naturlig plassering og utforming, tatt i betraktning dagens regulering av returstøtte. De registrerer at UNE vil bli klageinstans for avslag på søknader om tilbakevending, og at merutgiftene med dette skal dekkes innenfor gjeldende budsjettammer. De registrerer også at et stort antall ukrainere har søkt om stønad siden september 2022, og at mange har fått avslag. Potensielt kan det bli flere klagesaker enn i sakene om returstøtte, men UNE understreker at de vil håndtere dette.

Utlendingsdirektoratet (UDI) støtter endringsforslagene. Etter UDIs vurdering vil de foreslåtte lov- og forskriftsendringene gi UDI en tydeligere adgang til å behandle personopplysninger i denne sakstypen og være tilstrekkelige til å kunne automatisere saksbehandlingen av søknader om stønad til tilbakevending. UDI gjør oppmerksom på at det fortsatt vil være søknader som må vurderes manuelt.

Flyktninghjelpen støtter forslaget. Flyktninghjelpen har de siste par årene tatt til orde for bedre planlegging og tilrettelegging for retur og tilbakevending. Dette har til nå vært mest aktuelt for ukrainere, men siste ukers begivenheter gjør det også klokt å tenke tilsvarende for syrere, selv om utgangspunktene for de to gruppene er ulike. En raskere og mer effektiv ordning for behandling og utbetaling av støtte er klokt og nyttig for både asylsøkerne og flyktningene selv, så vel som for utlendingsforvaltningen og skattebetalerne.

4.6 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget om å klargjøre hjemmel for behandling av søknader om tilbakevendingsstøtte, herunder behandling av personvernopplysninger, i utlendingsloven og viser til at de som har avgitt høringsuttalelse i saken støtter dette.

Når det gjelder adgangen til automatisert saksbehandling, vises det til Datatilsynets omtale i sitt høringssvar.

Departementet viser til høringsnotatet av 3. juli 2019 om at kravet om forsvarlighet innebærer

at Utlendingsdirektoratet (UDI) må vurdere om de ulike sakstypene er egnet for helautomatisering og at det i denne vurderingen vil være relevant å se hen til både hvor inngripende vedtaket er for den registrerte, hvor opplysningene hentes fra, hvor kurant avgjørelsen er og hva slags opplysninger som behandles. Det vises også til Justis- og beredskapsdepartementets rundskriv *G-03/2020 – ikrafttredelse av endringer i utlendingsforskriften – behandling av personopplysninger, bruk av automatiserte avgjørelser m.m.*

Departementets vurdering er at tilbakevendingsordningen er egnet for helautomatisering. Etter dagens regelverk er det lite rom for skjønnsmessige vurderinger, og det er få og hovedsakelig objektive vilkår som skal vurderes. Videre er ordningen en frivillig støtteordning, med et moderat stønadsbeløp (i dag 17 500 kr per søker). UDI opplyser at de i arbeidet med ny saksbehandlingsløsning har vurdert personvern hensynene, og de har utviklet egne digitale søknadsskjemaer for ordningen. UDI har bl.a. besluttet at mellomlagring av søknadsskjemaer ikke tillates pga. lavt sikkerhetsnivå ved bruk av brukernavn og passord, og det er satt inn tiltak om manuell sjekk i saker med lavt sikkerhetsnivå. Et annet tiltak er at kun ansatte med tjenstlig behov har tilgang til saksbehandlersystemet. Kun søkere som logger seg inn med bruk av elektronisk ID vil kunne få søknaden behandlet helautomatisert. I alle andre saker vil en saksbehandler gjøre en manuell sjekk av søknaden. Selve saksbehandlingsløsningen er også tilpasset gjeldende regelverk.

Opplysningene som skal behandles automatisert er begrenset til de opplysningene som er nødvendig å behandle for å avgjøre utfallet i de konkrete søknadene. Løsningen kan enkelt justeres ved endringer i regelverket.

Dersom en søker ikke fyller vilkårene for å motta stønad til tilbakevending, vil saksbehandlingsystemet innstille på avslag. Disse sakene vil da manuelt behandles av en saksbehandler, som vil kontrollere at innstillingen er korrekt. Vedtak som er avgjort etter regelverket om tilbakevending er et enkeltvedtak, og søkeren har klagerett. Klagesaker vil alltid behandles manuelt.

5 Avvikling av au pair-ordningen

5.1 Bakgrunnen for forslaget

Det fremgår av regjeringens politiske plattform, Hurdalsplattformen, at regjeringen vil avvikle au pair-ordningen. En avvikling er i tråd med prinsippet om at behovet for ufaglært arbeidskraft som hovedregel skal dekkles fra EØS-området, og det innebærer at tredjelandsborgere ikke lenger kan få opphold i Norge som au pair.

Adgangen til å få førstegangs oppholdstillatelse som au pair etter utlendingsforskriften § 6-25 ble fjernet med virkning fra 15. mars 2024. Som en overgangsordning ble det besluttet at utlendinger som på dette tidspunktet allerede hadde opphold som au pair, eller som hadde søkt om au pair-tillatelse senest denne datoen, kunne få oppholdstillatelse som au pair i inntil to år fra førstegangstillatelsen ble innvilget. Eksisterende regulatoriske tiltak som skal beskytte au pairer mot misbruk ble besluttet videreført så lenge det er utlendinger med gyldig au pair-tillatelse i Norge.

De aktuelle bestemmelsene i utlendingsforskriften, § 10-25 a om adgang til fortsatt opphold ved bytte av vertsfamilie, samt § 17-10 første ledd bokstav a nr. 2 om gebyr, er også opphevet, men med virkning fra 15. mars 2027. Utlendingsloven inneholder to bestemmelser som skal bidra til beskyttelse mot misbruk av au pairer – § 27 b om utestengelse av vertsfamilier fra au pair-ordningen og § 85 a om utveksling av vandelsopplysninger mv. i sak om utestengelse fra au pair-ordningen. Også disse bestemmelsene kan oppheves når det ikke lenger finnes utlendinger med au pair-tillatelse i Norge, da de ikke lenger vil ha noen praktisk betydning.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at bestemmelsene i utlendingsloven §§ 27 b og 85 a nå oppheves, med virkning fra 15. mars 2027.

5.2 Høringen

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 29. mars 2023 på høring et forslag om å avvikle au pair-ordningen. Fristen for uttalelser var 29. juni

s.å. Høringsnotatet ble publisert på regjeringens nettsider og sendt til følgende instanser:

Alle departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Barneombudet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Datatilsynet
Domstolsadministrasjonen
Fylkesmennene
Helsedirektoratet
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Kriminalomsorgsdirektoratet
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Nasjonalt ID-senter
Norad
Politidirektoratet
Politiets Sikkerhetstjeneste
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Språkrådet
Utlendingsdirektoratet
Utlendingsnemnda

Norges nasjonale institusjon for
menneskerettigheter
Sivilombudet

Akademikerne
Amnesty International Norge
Antirasistisk Senter
Arbeiderpartiet
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Bispedømmene (11 stykker)
Caritas
Demokratene
Den Norske Advokatforening
Den norske dommerforening
Den norske kirke – Kirkerådet
DROF – Driftsoperatørforum
Fagforbundet
Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid
Flyktninghjelpen
Fremskrittspartiet
For Fangers Pårørende

Helsingforskomiteen
 Hovedorganisasjonen Virke
 Human Rights Service
 Høyre
 Innvandrernes Landsorganisasjon
 Islamsk Råd
 Juridisk Rådgivning for Kvinner
 Juss-Buss
 Jussformidlingen
 Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon
 Kontoret for fri rettshjelp
 Kristelig Folkeparti
 Kristent Interkulturelt Arbeid
 KUN Senter for kunnskap og likestilling
 Kystpartiet
 Landsorganisasjonen i Norge
 Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner
 Mennesker i Limbo
 Miljøpartiet De grønne
 MiRA Ressurssenter for innvandrere- og flyktningkvinner
 Norges Juristforbund
 Norges Kommunistiske Parti
 Norges politilederlag
 Norsk Folkehjelp
 Norsk Innvandrerforum
 Norsk organisasjon for asylsøkere
 Norsk Tjenestemannslag
 Næringslivets hovedorganisasjon
 Organisasjonen mot offentlig diskriminering
 Pensjonistpartiet
 Politiets Fellesforbund
 Politijuristene
 PRESS – Redd Barna Ungdom
 Redd Barna
 Rettferdighet i asylpolitikken
 Rettspolitisk forening
 Røde Kors
 Rødt
 Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
 Selvhjelp for innvandrere og flyktninger
 Seniorsaken
 Senterpartiet
 Sosialistisk Venstreparti
 Stiftelsen barnas rettigheter
 Uføre Landsorganisasjon
 UNHCR Stockholm
 Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede
 Venstre
 Vergeforeningen
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Departementet har mottatt høringsuttalelser med realitetsmerknader fra:

Likestillings- og diskrimineringsombudet
 Politidirektoratet, vedlagt hørings svar fra Troms, Oslo, Vest og Øst politidistrikt
 Utlendingsdirektoratet

Aupairagent
 Caritas Norge
 Energy Au Pair
 Hovedorganisasjonen Virke
 IAPA International Au Pair Association
 Juridisk rådgivning for kvinner
 Landsorganisasjonen i Norge
 Rettspolitisk forening

46 privatpersoner

Følgende instanser har svart at de ikke har eller ønsker å avgi merknader til forslaget:

Klima- og miljødepartementet
 Samferdselsdepartementet

Arbeids- og velferdsdirektoratet
 Domstoladministrasjonen
 Utlendingsnemnda

2 privatpersoner

Hovedsynspunktene fra høringen gjengis i proposisjonen her, men så godt som alle uttalelsene knytter seg til de foreslåtte endringene i utlendingsforskriften – som ikke er gjenstand for videre behandling her. Høringsuttalelsene er i sin helhet tilgjengelige på regjeringens nettsider.

5.3 Gjeldende rett

Oppholdstillatelse som au pair har vært regulert i utlendingsforskriften § 6-25, med hjemmel i utlendingsloven § 26. Lovbestemmelsen åpner for oppholdstillatelse for studier og for vitenskapelig, religiøs eller kulturelt formål, uten at opphold som au pair er spesifikt nevnt.

Justis- og beredskapsdepartementet vedtok 14. februar 2024 endringer i utlendingsforskriften som avvirket au pair-ordningen. Fra og med 15. mars 2024 har det ikke lengre vært mulig å søke om førstegangs tillatelse som au pair i Norge i medhold av utlendingsforskriften § 6-25.

Etter 15. mars 2024 gir utlendingsforskriften § 6-25 første ledd kun adgang til å få *forny*et opp-

holdstillatelse som au pair i til sammen to år fra første gyldighetsdag i førstegangstillatelsen som au pair. Det er et vilkår at kontrakten tilfredsstiller vilkår fastsatt av Utlendingsdirektoratet (UDI) om bl.a. oppgavens art og omfang, lommepenger, kost og losji og fridager.

Det følger av utlendingsloven § 27 b at en vertsfamilie kan utestenges fra au pair-ordningen dersom de bryter vilkår gitt i eller i medhold av utlendingsloven om oppholdstillatelse til au pair.

Etter utlendingsloven § 85 a skal politiet gi opplysninger av betydning for om en vertsfamilie skal utestenges fra ordningen etter § 27 b til de myndighetene som skal avgjøre saken, med mindre dette kan skade arbeidet med kriminalitetsbekjempelse.

Retten til innreise og opphold for EØS-borgere (inkl. EFTA-borgere) reguleres i utlendingsloven kapittel 13, som inneholder særlige regler for utlendinger som omfattes av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen. En EØS-borger som kommer til Norge for å arbeide i private hjem, har oppholdsrett som arbeidstaker etter reglene i kapittel 13. Avviklingen av adgangen til å få oppholdstillatelse som au pair har derfor ikke praktisk betydning for EØS-borgere.

5.4 Internasjonale forpliktelser

Norge ratifiserte Europarådets *Europeisk avtale om ansettelse av «au pair»* 29. april 1971. Avtalen innebærer ikke i seg selv noen plikt for medlemsstatene til å ha en au pair-ordning, den regulerer forholdet mellom en vertsfamilie og en au pair.

I forbindelse med avviklingen av au pair-ordningen ble det også besluttet å si opp avtalen, da avtalen ikke lenger vil ha noen praktisk betydning for Norge.

Oppsigelse av avtalen er nå notifisert til Europarådets generalsekretær, og oppsigelsen får virkning seks måneder deretter, dvs. fra 28. mai 2025.

5.5 Forslaget i høringsnotatet

Høringsnotatet tar utgangspunkt i at ordningen skal avvikles, jf. den politiske ambisjonen i Hurdalsplattformen, men det åpnes likevel for innspill om hvorvidt ordningen bør avvikles eller ikke.

Det foreslås for det første å endre hovedbestemmelsen om oppholdstillatelse til au pair i utlendingsforskriften § 6-25, slik at muligheten for å søke førstegangs oppholdstillatelse som au pair i Norge fjernes helt.

Som en overgangsordning foreslås det videre at utlendinger som på tidspunktet for endringens ikrafttredelse allerede har søkt om eller fått au pair-tillatelse, skal kunne være her til oppholdstillatelsen utløper (dvs. maksimalt to år). Det vil i denne perioden fortsatt være mulig å søke om fornyelse av oppholdstillatelsen, samt å bytte vertsfamilie, jf. utlendingsforskriften § 10-25 a. Deretter foreslås forskriftsbestemmelsene om au pair opphevet.

I denne overgangsperioden vil det også kunne fattes vedtak om karantene eller utestengelse av vertsfamilier fra au pair-ordningen etter utlendingsloven § 27 b. Hjemmelen for deling av vandelopplysninger mellom politiet og utlendingsmyndighetene ved behandling av slike saker, jf. utlendingsloven § 85 a, vil også bestå. Også disse lovbestemmelsene foreslås opphevet, men først når au pair-ordningen er fullstendig avviklet, og det ikke lenger finnes utlendinger med au pair-tillatelse i Norge.

Bakgrunnen for forslaget er at selv om formålet med au pair-ordningen skal være kulturutveksling, kan det synes som om både au pairer og vertsfamilier benytter ordningen først og fremst som en arbeidsordning. Dette samsvarer dårlig med hovedprinsippene om arbeidsinnvandring til Norge, som i utgangspunktet ikke åpner for ufaglært arbeidskraft utenfor EØS-området. I tillegg til at ordningen misbrukes ved brudd på reglene, er det også avdekket tilfeller av straffbare forhold der au pairen blir utnyttet. Dette synliggjør au paires utsatte posisjon. Samlet sett mener departementet at flere forhold taler for at ordningen ikke lenger fungerer etter sin hensikt, og bør avvikles. Behovet for hjelp i hjemmet bør dekkes på andre måter, f.eks. ved kjøp av tjenester, og det pekes på at formålet med opphold til kulturutveksling kan dekkes gjennom andre eksisterende ordninger.

5.6 Høringsinstansenes syn

Det kom inn over 60 uttalelser i høringen, hvorav 46 fra privatpersoner. Av privatpersonene var 30 negative til forslaget, mens 14 var positive. De resterende gir ikke uttrykk for om forslaget støttes eller ikke.

Uttalelsene knytter seg i all hovedsak til hvorvidt selve ordningen skal avvikles eller ikke. Ingen har kommentarer vedrørende opphevelsen av disse to konkrete bestemmelsene.

Politidirektoratet, Landsorganisasjonen i Norge, Hovedorganisasjonen Virke, Likestillings- og diskrimineringsombudet og Juridisk rådgivning for kvinner, i tillegg til 14 privatpersoner, er positive til for-

slaget om å avvikle au pair-ordningen. Politidirektoratet er enig i oppfatningen om at ordningen brukes som en arbeidsordning og at det erfaringsmessig er vanskelig å kontrollere om vilkårene for tillatelsen overholdes. Landsorganisasjonen viser til at ordningen innebærer sosial dumping. Likestillings- og diskrimineringsombudet peker på flere forhold, bl.a. at kvinnene som kommer, av flere årsaker, befinner seg i en sårbar situasjon hos vertsfamilien i Norge.

Høringsinstansene som er imot forslaget om å avvikle au pair-ordningen er *Aupairagent*, *Caritas Norge*, *IAPA International Au Pair Association*, *Energy Au Pair* og *Rettspolitisk forening*. I tillegg har 30 privatpersoner sendt inn høringsuttalelser hvor de uttrykker at de er negative til forslaget. De som er imot forslaget om avvikling viser bl.a. til at ordningen stort sett fungerer godt og i tråd med sin hensikt om kulturutveksling. Flere er også uenige i at au pairene har svakere rettigheter enn andre arbeidstakere med tilsvarende arbeid. Hensynet til vertsfamiliene og deres behov for avlastning trekkes også frem.

Utlendingsdirektoratet kom med innspill til utforming av bestemmelsen i forskriften § 6-25 ved en ev. endring. De hadde også kommentar til utforming av den foreslåtte overgangsregelen.

5.7 Departementets vurderinger

Til tross for mange negative høringsinnspill ble det besluttet at au pair-ordningen skal avvikles. Dette ble gjort gjennom forskrift 14. februar 2024 nr. 257 om endringer i utlendingsforskriften (avvikling av au pair-ordningen) § 6-25, som trådte i kraft 15. mars 2024.

Det fremgår av endringsforskrift 13. mars 2024 nr. 433 at endringene i utlendingsforskriften §§ 10-25 a og 17-10 trer i kraft 15. mars 2027.

Forslaget om å oppheve bestemmelsene i utlendingsloven §§ 27 b og 85 a er kun følgeendringer av beslutningen om å avvikle au pair-ordningen. Da det snart ikke lenger vil befinne seg utlendinger i Norge med gyldig opphold etter au pair-ordningen, vil bestemmelsene ikke lenger være av relevans. Av hensyn til et ryddig og brukervennlig lovverk foreslås disse bestemmelsene opphevet.

Lovendringene bør tre i kraft 15. mars 2027, dvs. samme dato som de gjenstående bestemmelsene i utlendingsforskriften vil bli opphevet.

6 Departementets oppfølging av anmodningsvedtak fra Stortinget

6.1 Anmodningsvedtak nr. 70 (2023–2024) – Fritt rettsråd ved utvisning på grunn av ilagt straff når utlendingen har barn i Norge

6.1.1 Bakgrunn

Stortinget rettet i vedtak 4. desember 2023 nr. 70 følgende anmodning til Regjeringen:

«Stortinget ber regjeringen innen 1. juli 2024 fremme et forslag om innføring av fritt rettsråd for flyktninger med barn i Norge, som er foreslått utvist på grunn av brudd på straffeloven.»

I henhold til det som da var gjeldende rett, ble det gitt fritt rettsråd ved utvisning pga. brudd på utlendingsloven, men ikke ved utvisning pga. ilagt straff – heller ikke når utlendingen hadde barn i Norge.

6.1.2 Departementets oppfølging

Gjennom Prop. 112 L (2023–2024) som ble fremmet i statsråd 14. juni 2024, foreslo departementet en ny hjemmel i utlendingsloven § 92 sjuende ledd bokstav b, for å kunne gi forskrifter om bl.a. «at det på nærmere vilkår skal kunne gis rett til fritt rettsråd uten behovsprøving ved utvisning på grunn av ilagt straff eller særreaksjon».

Forslaget ble vedtatt av Stortinget, se lovvedtak 4 (2024–2025) og lov 29. november 2024 nr. 72 om endringer i utlendingsloven mv. (utvidet hjemmel for forskrifter om fritt rettsråd), som trådte i kraft samme dato.

Med grunnlag i den nye forskriftshjemmelen vedtok Justis- og beredskapsdepartementet ny § 17-18 a i utlendingsforskriften, se endringsforskrift 13. desember 2024 nr. 3122. Den nye bestemmelsen trådte i kraft 1. januar 2025 og fastsetter rett til fritt rettsråd uten behovsprøving i

saker om utvisning pga. ilagt straff eller særreaksjon, når utlendingen har mindreårige barn i Norge, som er norske borgere eller har oppholdstillatelse eller oppholdsrett.

6.2 Anmodningsvedtak nr. 71 (2023–2024) – Oppfølging av Baumann-rapportens forslag

6.2.1 Bakgrunn

Stortinget rettet i vedtak 4. desember 2023 nr. 71 følgende anmodning til Regjeringen:

«Stortinget ber regjeringen i løpet av 2024 følge opp Baumann-rapportens forslag, som en samlet arbeidsgruppe stod bak, om at det for enkelte typer utvisningssaker som omfatter utlendinger med barn i Norge som hovedregel skal ilegges krav til tilleggstid for permanent oppholdstillatelse, istedenfor utvisning.»

Anmodningsvedtaket refererte til punkt 9.2.1 i en arbeidsgrupperapport som departementet mottok i endelig versjon i februar 2022 *Terskelen for utvisning i saker som berører barn*.

6.2.2 Departementets oppfølging

For å følge opp anmodningsvedtaket, sendte departementet 28. mai 2024 på høring et forslag til ny § 14-1 a i utlendingsforskriften.

Departementet hadde da også gitt to instruks 8. mai 2024, for å endre praksis fram til forskriftsendringen var på plass. Dette gjaldt henholdsvis GI-03/2024 og GI-04/2024 (senere erstattet av GI 09/2024). De aktuelle instruksene ble opphevet etter at departementet 13. januar i år vedtok den nye § 14-1 a i utlendingsforskriften og satte denne i kraft med virkning fra 20. januar.

Hovedinnholdet i den aktuelle forskriftsbestemmelsen som følger opp anmodningsvedtaket, er at det som hovedregel ikke skal treffes vedtak om utvisning pga. brudd på utlendingsloven, dersom utlendingen lever i familieliv med barn i

Norge, og det ikke er reelle muligheter til å videreføre familielivet i utlendingens hjemland. Dersom det ikke blir truffet vedtak om utvisning, skal det som hovedregel ilegges krav til tilleggstid for å få permanent oppholdstillatelse.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene om endringer i utlendingsloven § 43 innebærer for det første et krav om at søkeren ikke er gift med eller skal bo sammen med barnets andre forelder dersom denne allerede har oppholdstillatelse i Norge. I slike tilfeller henvises søkeren til å søke familiegjennforening som ektefelle eller samboer etter reglene i utlendingsloven §§ 40 og 41. For det andre innebærer endringene at en søknad om familiegjennforening med barn med beskyttelse i Norge kan avslås dersom innvilgelse vil føre til utøvelse av bigami i Norge. Begge forslagene vil dermed innebære at noen færre får innvilget søknad om familieinnvandring til Norge og sannsynligvis at noen færre vil søke om slik tilatelse. Forslagene kan også føre til at flere familier søker asyl samlet, i stedet for at familiemedlemmene søker om familiegjennforening med et barn som er sendt på flukt i forveien.

For utlendinger som søker om familiegjennforening med ektefelle etter utlendingsloven §§ 40 og 41 i stedet for § 43, vil det tilføre noe økte gebyrinntekter. Kravet om sikret underhold etter disse bestemmelsene vil også sikre at flere som kommer til Norge i familiegjennforening kan forsørge seg selv.

Endringene i saksporteføljen antas å dreie seg om relativt få saker og få personer. Statistikk fra Utlendingsdirektoratet (UDI) viser at det i 2023 og 2024 ble gitt 116 familieinnvandringstillatelser pr. år til foreldre hvor referansepersonen var enslig mindreårig.

Forslagene kan føre til økte utgifter og tidsbruk i forbindelse med ev. klagebehandlinger og utgifter til bruk av tolk.

Begge forslagene innebærer at UDI må foreta flere skjønnsmessige vurderinger enn hva som følger av gjeldende regler, bl.a. barnets beste-vurderinger i saker hvor en søknad ligger an til avslag pga. bigamibestemmelsen. Det kan da være behov for å intervjuer herboende forelder og høre barnet, noe som vil føre til merarbeid for politiet, som gjennomfører slike samtaler. Samtaler med barnet gjennomføres av saksbehandler med barnefaglig kompetanse, noe som vil få konsekvenser for politiets ressursbruk.

Forslagene til endringer i utlendingsloven § 43 vil også medføre behov for endringer i utlendings-

myndighetenes retningslinjer, og trolig er det nødvendig med tilpasninger i datasystemer og statistikkprogrammer.

Departementet legger til grunn at forslagene knyttet til utlendingsloven § 43 samlet sett vil være håndterbare for utlendingsmyndighetene, inkludert politiet, innenfor de til enhver tid gjeldende budsjetttrammer.

En opphevelse av vilkårene om gjennomført opplæring i norsk og samfunnskunnskap iht. til integreringsloven for rett til permanent oppholdstillatelse vil innebære en effektivisering av saksbehandlingen i utlendingsforvaltningen.

Å regulere vilkårene om ferdigheter i norsk muntlig og bestått prøve i samfunnskunnskap direkte i utlendingsloven vil gjøre regelverket mer tilgjengelig for søkeren, utlendingsforvaltningen og kommunene. I dag bruker utlendingsforvaltningen mye tid på å veilede og henvise søkere til å ta kontakt med kommunene som forvalter integreringsregelverket. Det vil også være tidsbesparende, både for søkeren og utlendingsforvaltningen, at Utlendingsdirektoratet (UDI) selv kan gjøre fritak fra kravene og ikke måtte henvise vedkommende til å søke om fritak hos kommunen.

Det at flere må dokumentere ferdigheter i norsk muntlig og bestått prøve i samfunnskunnskap for rett til permanent oppholdstillatelse innebærer at flere vil måtte avlegge prøver. Arbeidsinnvandrere fra land utenfor EU/EØS har i dag ikke rett eller plikt til avsluttende prøver i norsk og samfunnskunnskap iht. integreringsregelverket, og de må derfor betale for å kunne melde seg opp til prøver (som privatist). Det er den enkelte kommune som bestemmer hvor mye prøven ev. skal koste.

Forslaget til endringer i integreringsloven § 26 sjette ledd har ikke vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Forslaget om endringer i skjæringstidspunktet for rett til permanent oppholdstillatelse antas ikke å ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for saksbehandlingen i Utlendingsdirektoratet. Forslaget har enkelte konsekvenser for søkerne. Endringen vil medføre at botidskravet i realiteten blir lengre enn tre eller fem år for

de fleste søkere, da saksbehandlingstiden må legges til. For søkere som oppfyller vilkårene for permanent opphold på søknadstidspunktet, men ikke på vedtakstidspunktet, innebærer endringen en ulempe ved at søknaden vil bli avslått.

Forslaget om å innføre hjemmel for behandling av søknader om stønad til tilbakevending til hjemlandet forventes ikke å medføre vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser. Det vil være innsparing for Utlendingsdirektoratet (UDI) ved at saksbehandlingen i stor grad kan automatiseres. Forslagene medfører ikke utgiftsøkning som medfører behov utover gjeldende budsjettammer. Samfunnsøkonomisk er det en stor fordel med kortere saksbehandlingstid for tilbakevendingssøknader, idet det er stadig flere som søker om slik støtte. Forslaget innebærer en endring som antas å medføre besparelser for stat og kommune i form av kortere saksbehandlingstid og reduserte utgifter til integreringstilskudd til flyktninger som har vært i Norge kortere enn fem år, som reiser hjem med tilbakevendingssøtte. Departementet viser her til at den største søknadsgruppen er ukrainere med innvilget midlertidig kollektiv beskyttelse fra 2022 og de påfølgende årene.

Det ovennevnte forslaget om å innføre hjemmel i utlendingsloven for behandling av søknader om stønad til tilbakevending, samt behandling av

personopplysninger til dette formålet, vil kunne legge til rette for automatisering. Det vil være fordeler både for UDI og den enkelte søker at søknader og vedtak kan automatiseres, ved at saksbehandlingstiden vesentlig reduseres. Per nå er saksbehandlingen manuell og tar om lag 16 uker. Den lange saksbehandlingstiden innebærer at om lag halvparten av søkerne ikke venter på innvilget tilskudd, men reiser ut av Norge uten stønad, og får da avslag på søknaden. Dette medfører at disse ikke blir registrert som utvandret i Folkeregistret. Forslaget vil derfor kunne gi myndighetene bedre oversikt over hvilke utlendinger som oppholder seg i landet.

Endringen som foreslås i utlendingsloven § 90 a gir også hjemmel for at Utlendingsnemnda (UNE) er klageinstans for UDIs vedtak om å avslå tilbakevendingssøtte. Dette vil medføre enkelte administrative og økonomiske konsekvenser, men det legges til grunn at disse er av begrenset karakter. Kostnadene for UNE som klageinstans forventes å være lave fordi det forventes relativt få klager. Ev. merutgifter dekkes innenfor gjeldende budsjettammer.

Opphevelse av utlendingsloven §§ 27 b og 85 a innebærer i seg selv ingen endringer eller besparelser, da det er en følgekonssekvens av avvikling av au pair-ordningen i seg selv.

8 Merknader til lovforslaget

Endringene i utlendingsloven

Til § 27 b

Paragrafen oppheves. For nærmere omtale vises det til punkt 5.

Til § 43

I *første ledd* innføres det et krav om at søkeren (forelderen) ikke er gift med eller skal bo sammen med den av barnets foreldre som allerede bor i Norge. I tilfeller hvor ektefellen eller samboeren allerede bor i Norge, og partene skal bo sammen, henvises søkeren til å søke familie-gjenforening med denne etter reglene i lovens § 40 (oppholdstillatelse for ektefeller) eller § 41 (oppholdstillatelse for samboer). Det er da de alminnelige vilkårene for familie-gjenforening med ektefeller eller samboere som gjelder, som kravet til sikret underhold, jf. utlendingsloven § 58 med tilhørende forskriftsbestemmelser og kravene i § 40 syvende ledd som regulerer familie-gjenforening ved bigame forhold.

I *annet ledd* er det tatt inn en presisering om at det er første ledd første og annet punktum som gjelder tilsvarende for søsken under 18 år. Endringen er ikke av materiell betydning.

Nytt *tredje ledd første punktum* regulerer tilfellene hvor begge foreldre søker om oppholdstillatelse samtidig, og tillatelse vil føre til en situasjon der flere enn to personer lever i et samliv i form av å være gift, samboere eller en kombinasjon av dette. I slike tilfeller kan søknaden til forelderen som gjenforenes med en annen ektefelle, avslås.

Begrepet «kan» gir uttrykk for at avgjørelsen om å nekte oppholdstillatelse er overlatt til utlendingsmyndighetenes skjønn. Utgangspunktet vil likevel være at tillatelser som fører til utøvelse av bigami skal avslås med mindre et avslag vil føre til spesielt urimelige konsekvenser for barnet eller stride mot Norges internasjonale forpliktelser.

Regelen må for øvrig ses i lys av endringen i utlendingsloven § 43 første ledd. Det vil ikke kunne oppstå et bigamt forhold mellom søkeren, en herboende forelder og en annen ektefelle eller samboer, all den tid det gjelder et krav for familie-

gjenforening med barnet om at foreldrene ikke kan være gift med eller bo sammen med hverandre.

Nytt tredje ledd *annet punktum* gir utlendingsmyndighetene en adgang til å nekte familie-gjenforening med barnet dersom søkeren gjenforenes med en tidligere ektefelle, og det er sannsynlig at søkeren har til hensikt å gjenoppta samlivet med denne. Formålet er å forhindre at søkeren ev. omgår bigamiforbudet.

Det må foretas en fremtidsrettet sannsynlighetsvurdering av om det er mer sannsynlig enn ikke (alminnelig sannsynlighetsovervekt), at søkeren har til hensikt å gjenoppta samlivet med den tidligere ektefellen. Relevante momenter i vurderingen, er om skilsmissen ble gjennomført kort tid forut for at søknaden om en § 43-tillatelse ble fremsatt, om søkeren skal bo på samme adresse som den tidligere ektefellen, om søkeren har fått barn med den tidligere ektefellen kort tid før vedkommende fikk tillatelse, om partene fortsatt anses som religiøst eller kulturelt gift eller om det er andre forhold som gir grunn til å tvile på realiteten i en skilsmisse.

For nærmere omtale vises det til punkt 2.7.3 og 2.8.3.

Til § 60

Forslaget til endringer i utlendingsloven § 60 *sjette ledd tredje punktum* er en teknisk endring som følge av at bestemmelsen viser til någjeldende § 62 tredje ledd. Rett henvisning skal være § 62 fjerde ledd, jf. forslaget til endringer i § 62 tredje ledd.

For nærmere omtale vises det til punkt 3.

Til § 62

I *første ledd bokstav d og e* oppheves vilkårene om at utlendingen må dokumentere å ha gjennomført pliktig opplæring i norsk og samfunnskunnskap i henhold til integreringsloven. Ordlyden i villkårene om at utlendingen ved avsluttende prøve i norsk behersker et minimum av norsk muntlig og har bestått avsluttende prøve i samfunnskunnskap

på et språk han eller hun forstår endres slik at vilkårene ikke lenger er knyttet til hvem som har plikt til å avlegge avsluttende prøver etter integreringsloven § 37, men fremgår direkte av første ledd bokstav d og e.

I *nytt tredje ledd* presiseres det at vilkårene for permanent oppholdstillatelse etter § 62 første ledd bokstav a til e skal være oppfylt på vedtakstidspunktet. Vilåret om selvforsørgelse i § 62 første ledd bokstav f skal være oppfylt på søknadstidspunktet eller oppfylles i perioden frem til vedtakstidspunktet.

Nåværende tredje til åttende ledd blir fjerde til niende ledd.

I *åttende ledd annet punktum* fjernes henvisningen til åttende ledd, da denne ikke lenger er riktig og anses som overflødig i tillegg til niende ledd.

I *niende ledd* oppdateres hjemmelshenvisningene. Det er av hensyn til brukervennlighet også gjort enkelte redaksjonelle endringer, uten at dette er ment å innebære materielle endringer.

For nærmere omtale vises det til punkt 3.

Til § 70

Forslaget til endringer i utlendingsloven § 70 *annet ledd annet punktum* er en teknisk endring som følge av at bestemmelsen viser til någjeldende § 62 tredje ledd. Rett henvisning skal være § 62 fjerde ledd, jf. forslaget til § 62 tredje ledd.

For nærmere omtale vises det til punkt 3.

Til § 76

Forslaget til endringer i utlendingsloven § 76 *annet ledd annet punktum* er en teknisk endring som innebærer at ordlyden endres til å gjelde stønad til retur eller tilbakevending etter § 90 a.

Til § 83 a

Den foreslåtte endringen i § 83 a *annet ledd* er gjort for å sikre harmonisering med øvrige saks typer som er nevnt i samme ledd.

For nærmere omtale vises det til punkt 4.

Til § 85 a

Paragrafen oppheves. For nærmere omtale vises det til punkt 5.

Til § 90 a

Et nytt tillegg i første til tredje ledd lovfester eksisterende ordning med stønad for tilbakevending til hjemlandet for utlendinger som har oppholdstillatelse i Norge på grunnlag av beskyttelse (asyl), samt familiemedlemmer som er gjenforent med disse. Endringen gir hjemmel til å fastsette regler i forskrift om tilskuddsordninger og vilkår for å motta tilbakevendingsstønad. I tillegg kan det fastsettes at klager skal behandles av Utlendingsnemnda eller annet klageorgan og at det kan gis forskrifter som fraviker bestemmelsen om avgjørelsesformer i utlendingsloven § 78.

For nærmere omtale vises det til punkt 4.

Endringene i integreringsloven

Til § 26

Endringen i *sjette ledd* innebærer at gruppen som har rett til å fullføre opplæring i norsk og samfunnskunnskap, utvides til å omfatte samtlige deltagere som har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og som har påbegynt opplæringen. Retten til å fullføre opplæringen gjelder kun dersom den enkelte fortsatt har lovlig opphold i Norge, altså ikke hvis oppholdstillatelsen blir tilbakekalt eller utløper.

For nærmere omtale vises det til punkt 3.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under
et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om
endringer i utlendingsloven mv. (familieinnvand-
ring m.m.).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i utlendingsloven mv. (familieinnvandring m.m.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i utlendingsloven mv. (familieinnvandring m.m.)

I

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

§ 27 b oppheves.

§ 43 skal lyde:

§ 43. *Familiiegjenforening mellom barn med opphold etter §§ 28 eller 34 og barnets foreldre og søsken*

Søkere som er foreldre til barn under 18 år med opphold i riket etter §§ 28 eller 34, har rett til opphold. Det er et vilkår at søkerne skal bo sammen med barnet. *Dersom en av barnets foreldre har oppholdstillatelse i Norge, er det et vilkår at søkeren ikke er gift med eller skal bo sammen med denne forelderen.* Dersom søkeren er enslig mor eller far, har den av foreldrene som hadde foreldreansvaret og som barnet bodde fast sammen med i hjemlandet, fortrinnsrett til opphold i Norge.

Første ledd første og annet punktum gjelder tilsvarende for søsken under 18 år som ikke har ektefelle eller samboer, og som bor sammen med foreldrene, eller den av dem som får opphold.

Dersom oppholdstillatelse vil føre til en situasjon der flere enn to personer lever i et samliv som gifte, samboere eller en kombinasjon av dette, kan oppholdstillatelse til en søker som gjenforenes med en annen ektefelle, nektes. Oppholdstillatelse kan også nektes dersom tillatelsen vil lede til at søkeren blir gjenforent med en tidligere ektefelle, og det er sannsynlig at søkeren har til hensikt å gjenoppta samlivet med denne.

§ 60 sjette ledd tredje punktum skal lyde:

Dersom forholdet faller inn under § 62 fjerde ledd, kan det fastsettes at tillatelsen ikke skal danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse.

§ 62 første ledd bokstav d og e skal lyde:

d) utlendingen har bestått muntlig prøve i norsk

e) utlendingen har bestått prøve i samfunnskunnskap på et språk han eller hun forstår

§ 62 tredje ledd skal lyde:

For å ha rett til permanent oppholdstillatelse skal vilkårene i første ledd bokstav a til e og annet ledd være oppfylt på vedtakstidspunktet. Vilkåret i første ledd bokstav f skal være oppfylt på søknadstidspunktet eller oppfylles i perioden frem til vedtakstidspunktet.

§ 62 nåværende tredje til åttende ledd blir fjerde til nytt niende ledd.

§ 62 åttende ledd annet punktum skal lyde:

Oppholdet utenfor riket anses å være sammenhengende selv om utlendingen har hatt ett eller flere opphold av en viss varighet i riket.

§ 62 nytt niende ledd skal lyde:

Kongen kan gi forskrift om

- a) *at permanent oppholdstillatelse kan gis i andre tilfeller enn nevnt i første ledd*
- b) *innholdet i vilkårene etter første ledd bokstav d, e og f og fjerde ledd og unntak fra disse vilkårene*
- c) *bortfall av permanent oppholdstillatelse og hvor langvarig et mellomliggende opphold i Norge skal være for at et opphold i utlandet ikke regnes som sammenhengende etter åttende ledd.*

§ 70 annet ledd annet punktum skal lyde:

Dersom forholdet faller inn under § 62 fjerde ledd, kan det fastsettes at en fremtidig søknad om permanent oppholdstillatelse ikke skal innvilges.

§ 76 annet ledd annet punktum skal lyde:

Departementet kan heller ikke instruere Utlendingsnemnda om lovtolkning eller skjønnsutøvelse i andre saker enn saker om *stønad til retur eller tilbakevending* etter § 90 a.

§ 83 a annet ledd skal lyde:

Utlendingsmyndighetene kan behandle personopplysninger som nevnt i første ledd når det er nødvendig i forbindelse med tildeling av økono-

miske ytelser til *en* utlending som er innkvartert etter § 95, ved utøvelse av omsorgsansvaret for enslige, mindreårige asylsøkere eller i forbindelse med assistert retur *eller tilbakevending*.

§ 85 a oppheves.

§ 90 a skal lyde:

§ 90 a *Stønad i forbindelse med retur og tilbakevending*

Det kan gis stønad til en utlending i forbindelse med retur eller tilbakevending.

Kongen kan *gi forskrift* om tilskuddsordninger og vilkår for å motta *stønad*, og om at klager på *avslag på søknader om stønad* skal behandles av Utlendingsnemnda eller et annet klageorgan.

Kongen kan gi forskrift om at bestemmelsene i § 78 kan fravikes ved behandling av klager på avslag om stønad etter første ledd, og om at Utlendingsnemndas direktør gis myndighet til å avgjøre hvordan de aktuelle sakene skal behandles og avgjøres.

II

I lov 6. november 2020 nr. 127 om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid skal § 26 sjette ledd lyde:

Personer nevnt i § 27 som har påbegynt et introduksjonsprogram eller opplæring i norsk og samfunnskunnskap, har rett til å fullføre opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, uavhengig av om oppholdstillatelsen endres, eller om de får innvilget statsborgerskap.

III

1. Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til ulik tid.
2. Opphevingen av utlendingsloven §§ 27 b og 85 a under del I gjelder fra 15. mars 2027.
3. Endringen i utlendingsloven § 62 tredje ledd under del I gjelder for søknader om permanent oppholdstillatelse som fremmes etter at loven her begynner å gjelde.

