

HØRINGSNOTAT – ENDRINGER I UTLENDINGSLOVEN OG UTLENDINGS- FORSKRIFTEN – HEVET BOTIDSKRAV FOR PERMANENT OPPHOLDSTIL- LATELSE MV. – ENDRINGER I STATSBOERGERLOVEN

INNHold

1.	Innledning.....	2
2.	Bakgrunn	2
3.	Gjeldende rett.....	3
3.1	Permanent oppholdstillatelse	3
3.2	Statsborgerskap	4
3.3	Internasjonale forpliktelser.....	5
4.	Hevet botidskrav for permanent oppholdstillatelse	6
4.1	Botidskravet	6
4.2	Nærmere om enkelte særskilte grupper.....	7
4.3	Opphold utenfor riket	9
4.4	Utlending som utsettes for mishandling i samlivsforholdet	10
5.	Krav til opplæring i samfunnskunnskap	12
6.	Tilleggstid i saker om permanent oppholdstillatelse	12
7.	Krav om faktisk opphold i Norge som vilkår for midlertidig oppholdstillatelse	12
8.	Statsborgerskap	14
8.1	Innledning.....	14
8.2	Endringer i statsborgerloven § 12. Personer som er gift, registrert partner eller samboer med norsk statsborger.....	14
8.2.1	Gjeldende rett.....	14
8.2.2	Bakgrunn	15
8.2.3	Departementets forslag	15
8.3	Endringer i statsborgerloven § 16. Statsløse	16
8.3.1	Gjeldende rett.....	16
8.3.2	Internasjonale forpliktelser	16
8.3.3	Sverige og Danmark	17
8.3.4	Departementets forslag	17
9.	Overgangsbestemmelser	18
10.	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	18

1. INNLEDNING

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår endringer i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) og forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften). Videre foreslås endringer i lov 10. juni 2005 nr. 51 (statsborgerloven).

2. BAKGRUNN

Innvandring er en kilde til mangfold, nye impulser og kulturell utveksling. Variasjon bidrar til nyteknning, innovasjon og kreativitet. Samtidig som innvandring har bidratt til økonomisk vekst i Norge og gjort oss til en mer mangfoldig nasjon, ser vi utfordringer knyttet til innvandring og integrering. Folkeforflytninger setter det norske samfunnet på prøve, uansett årsak. Ikke minst gjelder det den norske velferdsstatens bærekraft. Det er derfor nødvendig å regulere innvandringen.

Forslagene til endringer knyttet til kravet om botid for innvilgelse av søknad om permanent oppholdstillatelse har sitt opphav i samarbeidsavtalen mellom Venstre, Kristelig Folkeparti, Fremskrittspartiet og Høyre om utlendingsfeltet fra høsten 2013, gjengitt i regjeringens politiske plattform av 7. oktober 2013 (Sundvollen-erklæringen), og i avtale av 28. februar 2014, hvor følgende fremgår:

«11. Heve kravet om botid for permanent oppholdstillatelse fra tre år til fem år. Gjennomgå reglene knyttet til personer som opplever mishandling.

Gjennomføringspunkt:

1. Utlendingsloven § 62, første ledd endres slik (endringer i kursiv):

«En utlending som de siste *fem* årene har oppholdt seg i riket med midlertidig oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, har etter søknad rett til permanent oppholdstillatelse dersom

- a) utlendingen de siste *fem* årene ikke har oppholdt seg utenfor riket mer enn syv måneder til sammen,
- b) utlendingen fortsatt oppfyller vilkårene for en midlertidig oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse,
- c) det ikke foreligger forhold som nevnt i § 66, og
- d) utlendingen har gjennomført pliktig norskopplæring i henhold til introduksjonsloven.»

2. For å motvirke ev. negative virkninger av et hevet botidskrav, særlig for dem som opplever mishandling i familielivet, gjennomgås reglene i utlendingsloven og -forskriften for å finne avbøtende tiltak.»

Som følge av et hevet botidskrav er det også nødvendig å vurdere hvilke konsekvenser endringer i regelverket om permanent oppholdstillatelse vil ha for regelverk knyttet til statsborgerskap i Norge.

3. GJELDENE RETT

3.1 Permanent oppholdstillatelse

Permanent oppholdstillatelse innebærer en i utgangspunktet varig rett til opphold i Norge, uten behov for fornyelse. Ordningen gir rett til opphold i riket uten tidsbegrensning og gir et utvidet vern mot utvisning. Bakgrunnen for ordningen er at en utlending som har bodd i Norge over en viss periode bør få rett til å oppholde seg her på ubestemt tid, også i de tilfellene hvor vilkårene for den midlertidige tillatelsen ikke lenger er oppfylt. Hovedregelen er at utlendingen de siste tre årene må ha oppholdt seg i Norge med midlertidig oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, jf. utlendingsloven § 62 første ledd. Utlendingen må på søknadstidspunktet fremdeles fylle vilkårene for den midlertidige tillatelsen, men det er ikke et vilkår at søkeren har hatt opphold på samme grunnlag hele perioden.

Det er et vilkår for permanent oppholdstillatelse at utlendingen i løpet av treårsperioden, fra utlendingen ble gitt midlertidig oppholdstillatelse, ikke har oppholdt seg mer enn syv måneder til sammen i utlandet, jf. lovens § 62 første ledd bokstav a. En utlending med oppholdstillatelse som faglært (forskriftens § 6-1), kan likevel oppholde seg utenfor riket i inntil 15 måneder til sammen uten å miste retten til permanent oppholdstillatelse, dersom minst 8 måneder av oppholdet skyldes oppdrag for arbeidsgiver, jf. forskriftens § 11-2. Tilsvarende gjelder dersom utlendingen har hatt opphold som spesialist etter den nå opphevede utlendingsforskriften § 6-2.

Videre er det et vilkår at utlendingen ikke har begått handlinger som nevnt i utvisningsbestemmelsene, jf. lovens § 62 første ledd bokstav c, jf. § 66. Dersom søkeren er mistenkt eller siktet for et slikt forhold, stilles søknaden om permanent oppholdstillatelse i bero. Søknaden kan tidligst innvilges når saken er henlagt eller skyldspørsmålet er endelig avgjort. Dersom utlendingen har begått slike forhold, men likevel ikke blir utvist, beregnes en tilleggstid, jf. lovens § 62 tredje ledd, jf. forskriftens § 11-5. Det beregnes ikke botid mens søkeren gjennomfører ubetinget fengselsstraff eller forvaring.

Det stilles også krav om gjennomført pliktig norskopplæring i henhold til introduksjonsloven for å ha rett til permanent oppholdstillatelse.

Det gjøres unntak for botidskravet blant annet for barn født i riket med foreldre som oppfyller vilkårene for permanent oppholdstillatelse dersom søknaden fremsettes innen ett år fra fødselen, jf. utlendingsforskriften § 11-1 annet ledd. Det gjøres også unntak fra botidskravet på nærmere bestemte vilkår for personer som har hatt oppholdsrett som EØS-borger (etter lovens kapittel 13), adoptivbarn, personer med kollektiv beskyttelse, ektefelle eller samboer til norsk borger ansatt ved norsk utenriksstasjon og husstandsmedlem til utsendt personell ved norsk utenriksstasjon som fyller vilkårene for norsk statsborgerskap, jf. forskriftens § 11-1.

Videre kan det gjøres unntak fra botidskravet dersom utlendingen i minst det siste året har hatt tillatelse som kan danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse, og tidligere

har hatt langvarig opphold i riket med tillatelse eller hatt langvarig opphold på Svalbard, eller det foreligger særlig sterke rimelighetsgrunner, jf. forskriftens § 11-4.

Permanent oppholdstillatelse bortfaller gjennom vedtak etter to års sammenhengende opphold utenfor riket, jf. utlendingsloven § 62 femte ledd. Oppholdet anses som sammenhengende selv om utlendingen i perioder har oppholdt seg i Norge. Det fremgår av utlendingsforskriften § 11-8 at oppholdet utenfor riket anses å være sammenhengende dersom utlendingen i løpet av en fireårsperiode har hatt flere opphold i utlandet som til sammen har en varighet på mer enn to år. Opphold i utlandet på til sammen under to måneder per kalenderår regnes likevel ikke som opphold i utlandet. Dersom utlendingen oppholder seg 15 måneder i Norge mellom to utenlandsopphold, begynner ny toårsfrist å løpe. Permanent oppholdstillatelse faller også bort ved vedtak om utvisning etter lovens § 68, jf. § 71.

Etter søknad kan det gis tillatelse til lengre opphold utenfor Norge, uten at den permanente oppholdstillatelsen faller bort, jf. forskriftens § 11-8 tredje ledd. I tillegg til at vedkommende igjen skal bosette seg i riket, er det et vilkår at han eller hun enten skal avtjene verneplikt eller annen tilsvarende tjeneste i sitt hjemland, oppholde seg i utlandet i forbindelse med arbeid eller utdanning ut over vanlig videregående utdanning eller oppholde seg i utlandet sammen med ektefelle, samboer, mor eller far som oppholder seg i utlandet i forbindelse med arbeid eller utdanning.

3.2 Statsborgerskap

Statsborgerskapet gir fulle rettigheter og plikter i Norge og er også et symbol på lojalitet og tilhørighet mellom borger og stat. For mange er den viktigste virkningen av norsk statsborgerskap ubetinget rett til opphold i Norge. En norsk borger kan ikke utvises fra Norge. En annen av de mest sentrale rettighetene som er forbeholdt norske statsborgere, er retten til å stemme ved valg til Stortinget, jf. Grunnloven § 50. En viktig plikt som følger med statsborgerskapet er verneplikten, jf. lov om verneplikt (vernepliktsloven) av 17. juli 1953 nr. 29 § 3.

For å ha rett til norsk statsborgerskap må flere vilkår være oppfylt. Søkeren må som hovedregel ha klarlagt sin identitet, være over 12 år og ha til hensikt å forbli bosatt i Norge. Søkeren må fylle krav til deltakelse i norskopplæring, ikke være ilagt reaksjon for straffbart forhold, samt løse seg fra annet statsborgerskap hvis dette er mulig og rimelig å kreve. Dersom søkeren er ilagt reaksjon for straffbart forhold, vil vedkommende måtte utholde karenstid før søknad om statsborgerskap kan innvilges.¹

Å fylle vilkårene for permanent oppholdstillatelse er et av hovedvilkårene for statsborgerskap etter søknad, jf. statsborgerloven § 7 første ledd bokstav d. Bestemmelsen viser til utlendingsloven § 62. Kravet om å fylle vilkårene for permanent oppholdstillatelse kommer i tillegg til kravet om syv års opphold i riket i løpet av de siste 10 år med oppholdstillatelser av minst ett års varighet, jf. § 7 første ledd bokstav e. For noen grupper

¹ Jf. statsborgerloven § 7 første ledd.

av søkere er det gjort unntak fra denne bestemmelsen, slik at botidskravet etter statsborgerloven er kortere enn syv år. Enkelte av disse gruppene kan få statsborgerskap etter kortere botid enn fem år. Det er i dag to grupper innvandrere som har kortere botidskrav enn fem år, men som ikke er unntatt fra kravet om å fylle vilkårene for permanent oppholdstillatelse. Dette gjelder *personer som er gift, registrert partner eller samboer med norsk statsborger og statsløse*, jf. statsborgerloven §§ 12 og 16.

For søkere som er gift² med en norsk statsborger og har felles bopel med ektefellen gjelder et krav om å ha minst tre års opphold i riket i løpet av de siste 10 årene med oppholdstillatelser av minst ett års varighet, jf. statsborgerloven § 12. Oppholdstiden i riket og tiden som gift med en norsk statsborger med felles bopel, må dessuten tilsammen utgjøre minst syv år. Oppholdstid og tid som gift med norsk statsborger kan opp tjenes samtidig.

For søkere som er statsløse gjelder et krav om å ha oppholdt seg i riket de siste tre årene med oppholdstillatelser av minst ett års varighet. For statsløse barn er det ikke krav til botid etter statsborgerloven. Vilrårene for norsk statsborgerskap vil som regel være oppfylt når vilrårene for permanent oppholdstillatelse er oppfylt.

3.3 Internasjonale forpliktelser

Retten til familieliv er vernet etter FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter. Dette innebærer at Norge i visse tilfeller kan være forpliktet til å gi (fortsatt) opphold til familiemedlemmer. Tilsvarende beskyttelse av familielivet følger av Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 8, som er gjennomført i norsk rett med forrang gjennom menneskerettsloven. Et inngrep i retten til respekt for familielivet innebærer ikke nødvendigvis noen krenkelse av EMK artikkel 8. Et inngrep kan etter omstendighetene godtas hvis formålet med inngrepet er legitimt, har et tilstrekkelig klart rettslig grunnlag og kan anses som «nødvendig i et demokratisk samfunn».

FNs barnekonvensjon, og særlig prinsippet om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, kan også få betydning i saker om oppholdstillatelse i Norge. Statene er forpliktet til å vurdere hensynet til barnets beste som ett av flere relevante hensyn, ikke som det eneste hensynet. Det er overlatt til statene å foreta den nærmere avveiningen i de situasjoner hvor hensynet til barnets beste må veies mot andre samfunnsinteresser.

Norge har sluttet seg til en rekke internasjonale avtaler som forplikter staten til å beskytte egne borgere mot vold, overgrep og annen inhuman behandling. EMK krever at retten til liv blir vernet ved lov, og forbyr tortur og umenneskelig og nedverdiggende behandling eller straff (artikkel 2 og 3). Etter praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen innebærer dette at statene blir pålagt aktivt å hindre at mennesker blir utsatt for behandling i strid med disse forutsetningene.

Internasjonale forpliktelser på statsborgerrettens område er omtalt i punkt 8.3.2.

² Bestemmelsen gjelder tilsvarende for registrerte partnere og samboere.

4. HEVET BOTIDSKRAV FOR PERMANENT OPPHOLDSTILLATELSE

4.1 Botidskravet

Hensynene bak bestemmelsen om permanent oppholdstillatelse i Norge tilsier at det bør gjelde et botidskrav av en viss lengde. I utlendingslovens forarbeider fremgår det at:

«Permanent oppholdstillatelse innebærer at utlendingen ikke lenger trenger å søke om periodevise fornyelser av oppholdstillatelsen. En innvilget permanent oppholdstillatelse er en selvstendig tillatelse som ikke beror på om det opprinnelige grunnlaget for oppholdstillatelsen fortsatt foreligger. Utlendingen får også et utvidet vern mot utvisning. En permanent oppholdstillatelse har dermed praktiske fordeler for utlendingen, og gir trygghet rundt den fremtidige oppholdsstatusen. Det er rimelig at det stilles krav til oppholdets varighet og utlendingens tilknytning før utlendingen oppnår disse fordelene.»

Departementet foreslår å heve botidskravet fra tre til fem år. Det vises til at tre års opphold i Norge gir en begrenset tilknytning til riket, og at det derfor er mindre grunn til å gi fortsatt opphold dersom det opprinnelige grunnlaget for at det blir gitt oppholdstillatelse i Norge har bortfalt. Et skjerpet botidskrav styrker myndighetenes mulighet til kontroll med at utlendingen ikke har fått opphold i Norge på et fiktivt grunnlag, for eksempel et proforma ekteskap.

Forslaget innebærer en begrensning i antallet utlendinger som kan bli boende i riket etter at den opprinnelige årsaken til at utlendingen innvandret til Norge ikke lenger gjør seg gjeldende. Forslaget bidrar dermed til en regulert og kontrollert innvandring i samsvar med hensynene bak de enkelte bestemmelsene om oppholdsgrunnlag i utlendingsloven og -forskriften.

Forslaget innebærer at dersom utlendingens grunnlag for tillatelse i Norge ikke lenger er til stede etter tre–fire år, vil utlendingen som hovedregel ikke få fortsatt opphold i Norge. Dette kan eksempelvis skyldes at vilkårene for familieinnvandring ikke lenger er tilstede som følge av samlivsbrudd, eller at et arbeidsforhold har tatt slutt. For den enkelte vil dette kunne oppleves som inngripende, da utlendingen ofte vil ha opparbeidet tilknytning utover samlivsforholdet, arbeidsforholdet mv. Departementet mener imidlertid at tre års opphold i Norge gir en begrenset tilknytning til riket, og at hensynet til kontroll og til regulert innvandring veier tyngre.

Det er videre et formål med forslaget at det stilles strengere krav til utlendingens vandel over en lengre periode, for at utlendingen skal få varig opphold i Norge. Det vises til at forslaget om hevet botidskrav innebærer at det vil gå lengre tid før utlendingen får det utvidede vernet mot utvisning som kommer personer med permanent oppholdstillatelse til del, jf. utlendingsloven § 68. Personer med botid over tre år vil følgelig kunne utvises for mindre alvorlige forhold enn i dag.

Departementet har særskilt vurdert konsekvenser forslaget vil ha for barn. Forslaget innebærer blant annet at særkullsbarn av personer som har opphold i familiegjengenforning med ektefelle/samboer i Norge ikke vil ha rett til fortsatt opphold dersom grunn-

laget for den midlertidige tillatelsen opphører før det har gått fem år. Departementet viser i denne forbindelse til at forslaget om hevet botidskrav ikke er ment å medføre noen endring i vurderingen knyttet til hva som anses som «sterk tilknytning til riket», jf. lovens § 38, eller i vurderingen av barns tilknytning til riket, jf. forskriftens § 8-5, og at hensynet til barnets beste, jf. barnekonvensjonen artikkel 3, anses ivaretatt gjennom disse bestemmelsene. Videre vises det til at barnet eventuelt vil returnere til hjemlandet sammen med omsorgsperson.

Det antas at det hevede botidskravet vil medføre at et økt antall barn/barnefamilier vil bli omfattet av forskriftens § 8-5. Det vises til at botid med oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent opphold veier tyngre enn botid uten slik tillatelse ved vurderingen av om tillatelse skal gis på grunnlag av barns tilknytning til riket. Innvandringsregulerende hensyn, som ulovlig opphold, id-problematikk mv., vil sjeldnere tale mot tillatelse for personer som har hatt oppholdstillatelse i flere år. I praksis gis det tillatelse etter ned mot tre års opphold til skolebarn som har hatt tillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse.

Departementet vil også særskilt vurdere konsekvenser forslaget vil ha for personer som utsettes for mishandling i samlivsforholdet. Se punkt 4.4 nedenfor.

4.2 Nærmere om enkelte særskilte grupper

Kollektiv beskyttelse

Personer som gis kollektiv beskyttelse i Norge i forbindelse med en massefluktsituasjon får først utstedt midlertidig tillatelse som ikke danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse for ett år av gangen i inntil tre år. Tillatelsen danner ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Etter tre år kan det gis en midlertidig tillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Etter ett år med slik tillatelse skal det gis permanent oppholdstillatelse, jf. utlendingsloven § 34 og utlendingsforskriften § 11-1 første ledd. Personer med kollektiv beskyttelse kan dermed få permanent oppholdstillatelse etter totalt fire år i Norge. Departementet foreslår å øke opptjeningstiden for denne gruppen til totalt seks år, slik at midlertidig tillatelse gis for ett år av gangen i inntil fem år, deretter gis en tillatelse som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Forslaget har per i dag liten praktisk betydning, da det ikke har vært gitt tillatelse etter lovens § 34 de senere år.

Ektefelle eller samboer til norsk borger ansatt ved norsk utenriksstasjon

Ektefelle eller samboer til norsk borger ansatt ved norsk utenriksstasjon kan få permanent oppholdstillatelse ett år senere enn normal opptjeningstid, inkludert opphold i utlandet i tilknytning til norsk utenriksstasjon. Departementet foreslår at ektefelle eller samboer til norsk borger ansatt ved utenriksstasjon skal ha rett til permanent oppholdstillatelse når utlendingens opphold i riket med tillatelse som kan danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse, og opphold i utlandet i tilknytning til norsk utenriksstasjon, til sammen blir seks år. Minst ett år må være opphold i riket som nevnt, jf. utlendingsforskriften § 11-1 fjerde ledd.

Personer med opphold i henhold til EØS-avtalen

Departementet foreslår å endre utlendingsforskriften § 11-1 tredje ledd, slik at retten til permanent oppholdstillatelse etter lovens § 62 første ledd gjelder tilsvarende selv om utlendingen i de fire første årene av femårsperioden hadde oppholdsrett etter bestemmelsene i lovens kapittel 13, dersom utlendingen også i denne fireårsperioden ville ha oppfylt kravet til tillatelse med grunnlag for permanent oppholdstillatelse.

Opptjeningsstid for forskere

Forskere ansatt ved en forskningsinstitusjon kan få «oppholdstillatelse til faglærte» etter utlendingsforskriften § 6-1, jf. utlendingsloven § 23. Denne tillatelsen danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Arbeidssituasjonen kan imidlertid være preget av midlertidige, ofte korte engasjement knyttet til forskningsprosjekter, eller tidsavgrensede stipendiatstillinger. Korte kontrakter, sammenholdt med lange tilsettingsprosesser for nye stillinger, gjør at forskere fra land utenfor EU/EØS i perioder kan stå uten ansettelsesforhold, og dermed ikke lenger fyller vilkårene for en oppholdstillatelse. I denne situasjonen velger noen forskere fra land utenfor EU/EØS å søke om oppholdstillatelse som «forsker med egne midler» etter utlendingsforskriften § 6-20, slik at de kan fortsette forskning i Norge i stedet for å måtte forlate Norge før en eventuell ny tilsetning er klar. Dersom forskeren senere (igjen) fyller kravene til oppholdstillatelse som «faglært», starter opptjeningsstiden for permanent oppholdstillatelse på nytt. Departementet har informasjon fra forskningsinstitusjoner om at enkelte forskere vegrer seg mot å gå over til en tillatelse som «forsker med egne midler», da den ikke danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Norge risikerer følgelig å miste kompetente forskere som allerede er her til andre land, eventuelt å miste verdifull kompetanse siden andre land generelt har et mer gunstig regelverk for forskere. Departementet ønsker å legge til rette for at forskere fra land utenfor EU/EØS-området enklere kan fortsette forskningen sin i Norge etter endt kontraktsforhold.

Denne utfordringen gjelder tilsvarende for Ph.d.-studenter som ikke blir ferdige med sin doktorgrad innen ansettelsesperioden som stipendiat utløper etter tre eller fire år. For å få fullført graden ved utdanningsinstitusjonen i Norge, gis de på visse vilkår en tillatelse som student. Studenttillatelsen danner ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Videre kan personer som har ferdigstilt et Ph.d.-studium eller en ansettelse som post doc. på visse vilkår gis oppholdstillatelse som forsker etter forskriftens § 6-20 i såkalt «ventestilling» før vedkommende eventuelt kan få en ny tillatelse som «faglært» etter forskriftens § 6-1. Som følge av en mellomperiode med tillatelse som *ikke* danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse, vil opptjeningsstiden for permanent opphold da starte på ny. Departementet ønsker å legge bedre til rette også for disse gruppene.

På denne bakgrunn foreslår departementet å føye til et nytt sjettede ledd i utlendingsforskriften § 11-1 (rett til permanent oppholdstillatelse), slik at de aktuelle forskerne nevnt over kan fortsette opptjeningsstiden for permanent opphold i de tilfeller vedkommende allerede har hatt en forutgående tillatelse som faglært. Forutsetningen er at utlendingen har et sammenhengende tillatelsesgrunnlag, og at vedkommende etter midlertidig oppholdstillatelse som «forsker med egne midler» eller student etter forskriftens § 6-19

første ledd som fullfører Ph.d.-studiet sitt, igjen har fått en ny faglærtillatelse etter forskriftens § 6-1.

Departementet ønsker å presisere at dersom forskeres førstegangstillatelse i Norge er oppholdstillatelse som «forsker med egne midler» etter forskriftens § 6-20, eller som selvfinansierende Ph.d.-student etter forskriftens § 6-19 første ledd, er de ikke omfattet av departementets endringsforslag. Bakgrunnen for dette er at disse tillatelsene ikke gir grunnlag for permanent opphold. De aktuelle forskerne har følgelig ikke en berettiget forventning om opptjening av permanent opphold.

4.3 Opphold utenfor riket

Departementet har vurdert hvorvidt perioden en utlending kan ha oppholdt seg utenfor riket i opptjeningsperioden bør forlenges, jf. utlendingsloven § 62 første ledd bokstav a, men foreslår ingen endringer her. Dette betyr at forslaget, i tillegg til en økning i botiden, innebærer en reduksjon i antallet måneder per år en utlending kan oppholde seg i utlandet uten å miste retten til permanent oppholdstillatelse, fra et gjennomsnitt på i underkant av 2,5 måned per år til i underkant av 1,5 måned per år. Departementet viser til at utlendinger som tilbringer mye tid i utlandet i mindre grad opparbeider seg tilknytning til Norge, og de har følgelig mindre behov for den faste forankringen en permanent oppholdstillatelse gir. Tiden en utlending kan være i utlandet per år er likevel tilstrekkelig til å gjennomføre kortere ferieturer, skoleturer mv. Det bemerkes at utlendingen uansett vil kunne få fornyet sin midlertidige tillatelse så lenge vilkårene for denne er tilstede.

En utlending med oppholdstillatelse som faglært, jf. forskriftens § 6-1, har som nevnt utvidet rett til å oppholde seg utenfor riket uten å miste retten til permanent oppholdstillatelse, dersom deler av oppholdet skyldes oppdrag for arbeidsgiver, jf. forskriftens § 11-2 annet ledd. Bakgrunnen er blant annet at norske myndigheter ønsker å legge til rette for at faglært arbeidskraft kan innvandre til Norge. Departementet foreslår å utvide retten til å oppholde seg utenfor riket for denne gruppen, slik at den gjennomsnittlige tiden en faglært kan oppholde seg utenfor riket per år som følge av oppdrag for arbeidsgiver forblir uendret. Det foreslås derfor at faglærte skal kunne oppholde seg i utlandet i inntil 20 måneder til sammen uten å miste retten til permanent oppholdstillatelse, dersom minst 13 måneder av oppholdet skyldes oppdrag for arbeidsgiver.

Videre foreslår departementet at personkretsen som kan oppholde seg utenfor riket etter utlendingsforskriften § 11-2 annet ledd, utvides i tråd med endringene i utlendingsforskriften § 11-1 sjettede ledd, jf. punkt 4.2. over, slik at forskere med egne midler etter forskriftens § 6-20 eller utlendinger med tillatelse etter forskriftens § 6-19 første ledd i et Ph.d.-studium som tidligere har hatt en tillatelse som faglært etter forskriftens § 6-1, blir omfattet av unntaket.

4.4 Utlending som utsettes for mishandling i samlivsforholdet

Departementet vil i forbindelse med høringen særskilt vurdere konsekvensene av et hevet botidskrav for personer som utsettes for mishandling i samlivsforhold, og vurdere behovet for avbøtende tiltak.

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.

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 lovens §§ 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.

Bestemmelsen er en rettighetsbestemmelse. Om dette skrev departementet i Ot.prp. 75 (2006–2007):

«Departementet legger avgjørende vekt på at personer som er utsatt for mishandling ikke må oppfatte bestemmelsen som et usikkert handlingsalternativ, og dermed forbli i et skadelig samliv av frykt for å miste oppholdstillatelsen. Det er derfor viktig at bestemmelsen fremstår som en tydelig rettighetsbestemmelse overfor målgruppen.»

UDI skriver i sitt rundskriv følgende om hva som er å anse som mishandling:³

«Hva som kan betegnes som mishandling, beror på en helhetsvurdering. Mishandlingen kan være av fysisk art, f.eks. ved bruk av vold eller annen legemskrenkelse, eller av psykisk art, f.eks. trusler om bruk av vold. Hendelsene må ha ført til at søkerens livskvalitet har blitt redusert. Skaden kan være av fysisk eller psykisk art eller en kombinasjon av begge.

Ved vurderingen om det foreligger en mishandlingssituasjon, må man se hen til de beskrevne hendelsene, alvorlighetsgraden, under hvilke omstendigheter mishandlingen fant sted, om de er en del av et handlingsmønster eller om det dreier seg om en enkeltstående episode. En handling som alene ikke kan betegnes som mishandling, vil likevel kunne karakteriseres som det dersom handlingen gjentas over tid.

Generell misnøye i ekteskapet/samboerforholdet, uoverensstemmelser eller forskjellige oppfatninger mht. roller grunnet kulturforskjeller er ikke i seg selv nok til å konstatere at det foreligger mishandling.»

Beviskravet for mishandling er lavt. I Ot.prp. 75 (2006–2007) slutter departementet seg til utvalgets uttalelse om at

³ UDI RS 2010-009.

«[...] det ofte vil være vanskelig eller ikke mulig for søkeren å etablere slik sannsynlighetsovervekt. I mange tilfeller vil det hovedsakelige bevismateriale i saken kun være klagerens egen forklaring, uten at mangelen på andre bevis kan legges klager til last.»

Oversikten nedenfor viser vedtak fattet etter utlendingsloven § 53 første ledd bokstav b. Oversikten viser kun førstegangs tillatelser (ikke fornyelser) for perioden 2010 til 2014:

	2010	2011	2012	2013	2014
Avslag	44	51	41	73	34
Innvilgelser	50	39	77	58	44
Totalt	94	90	118	131	78
Innvilgelsesprosent	53 %	43 %	64 %	44 %	44 %

Dette er ikke en stor portefølje. Variasjoner fra år til år i antall vedtak og innvilgelsesprosent gir derfor ikke nødvendigvis mye informasjon om tendenser eller praksis. Det kan være tilfeldigheter som spiller inn når antall saker er så lavt.

Dersom det er grunn til å tro at enkelte ikke gis et tilstrekkelig vern etter lovens § 53 første ledd bokstav b, vil det kunne innebære at enkelte blir værende i et samliv med mishandling frem til vedkommende er gitt permanent oppholdstillatelse i Norge. Et hevet botidskrav vil følgelig kunne medføre at enkelte blir værende ytterligere to år i et slikt samliv.

Årsaken til at lovens § 53 første ledd bokstav b eventuelt ikke fanger opp alle forhold kan være at bestemmelsen ikke er godt nok kjent, at bestemmelsen praktiseres for strengt eller at utlendingen ikke har tilstrekkelig tillit til at han eller hun vil bli gitt fortsatt opphold etter et samlivsbrudd.

UDI har informasjon på sine nettsider om selvstendig opphold etter mishandling. En del søkere får i tillegg informasjon om bestemmelsene fra frivillige organisasjoner. I tillegg orienterer kritesentrene aktuelle søkere om regelverket. Utfordringen kan ligge i å nå de gruppene som ikke kommer i kontakt med noen av disse instansene, og som heller ikke aktivt søker informasjon selv.

Det kan være en utfordring at personer som utsettes for vold i samlivet blir holdt borte fra hjelpeapparat og informasjon om sine rettigheter i Norge. Dette kan i særlig grad gjøre seg gjeldende for utlendinger med relativt kort oppholdstid og begrenset nettverk i Norge. Det kan følgelig vurderes hvordan norske myndigheter bedre skal nå frem med tydelig informasjon om regelverket til familieinnvandrere. Det kan også være utfordringer knyttet til tilgang til tolk og rettshjelp, tilfredsstillende intervjumetoder, innhenting av opplysninger mv.

Departementet ber høringsinstansene om innspill knyttet til problemstillingen, herunder innspill om mulige avbøtende virkemidler for eventuelle negative konsekvenser av et hevet botidskrav for utlendinger som opplever mishandling i samlivsforhold.

5. KRAV TIL OPPLÆRING I SAMFUNNSKUNNSKAP

Kunnskap i norsk er grunnleggende for god integrering i landet. Det stilles derfor krav til språkopplæring før det gis permanent oppholdstillatelse og statsborgerskap. I henhold til utlendingsloven § 62 første ledd bokstav d stilles det krav om gjennomført pliktig norskopplæring i henhold til introduksjonsloven for rett til permanent opphold.

Introduksjonsloven gir imidlertid rett og plikt til opplæring i både norsk og samfunnskunnskap. Også kunnskap om samfunnet er viktig for god integrering. Det vises til at personer med rett og/eller plikt til norskopplæring også vil ha rett og/eller plikt til opplæring i samfunnskunnskap. Departementet foreslår derfor å endre utlendingsloven § 62, slik at det stilles krav om gjennomført pliktig opplæring i både norsk og *samfunnskunnskap* i henhold til introduksjonsloven for rett til permanent oppholdstillatelse.

6. TILLEGGSTID I SAKER OM PERMANENT OPPHOLDSTILLATELSE

Den 1. juli 2014 ble det ikraftsatt tre nye strafferettslige reaksjoner forankret i konfliktrådet; ungdomsstraff, ungdomsoppfølging og oppfølging i konfliktråd. Dette nødvendiggjør endringer i utlendingsforskriften § 11-5 om tilleggstid for permanent oppholdstillatelse som følge av ilagt straff. *Ungdomsstraff* er en ny straffart hjemlet i straffeloven § 28 c. Reaksjonen idømmes av domstolen, mens selve gjennomføringen er lagt til konfliktrådene. Departementet foreslår at ungdomsstraff reguleres særskilt i forskriftens § 11-5 første ledd nytt annet punktum.

Ungdomsoppfølging og oppfølging i konfliktråd som vilkår til betinget dom eller som vilkår til en påtaleunntatelse, omfattes av henholdsvis sjette og åttende ledd i bestemmelsen. Overføring av en sak til ungdomsoppfølging eller oppfølging i konfliktråd etter straffeprosessloven § 71 a bør imidlertid føyes til sammen med megling i forskriftsbestemmelsens syvende ledd.

Videre foreslår departementet en endring når det gjelder utgangspunktet for beregning av tilleggstid, jf. utlendingsforskriften § 11-5 siste ledd. Etter dagens ordning må det fremmes søknad om permanent oppholdstillatelse før tilleggstiden begynner å løpe. Ordningen er ikke lett å lese ut av forskriften, og den fører dermed til uforutsigbarhet for søkerne og vilkårlighet ved beregningen av tilleggstiden. Videre legger ordningen opp til at det må fremmes søknader som skal avslås, noe som fører til uhensiktsmessig bruk av saksbehandlingsressurser. Departementet foreslår på denne bakgrunn at vilkåret fjernes.

7. KRAV OM FAKTISK OPPHOLD I NORGE SOM VILKÅR FOR MIDLERTIDIG OPPHOLDSTILLATELSE

Tillatelse til opphold i Norge gis etter søknad på grunnlag av at en utlending ønsker å oppholde seg her. Hvis vedkommende etter at det er gitt oppholdstillatelse velger å flytte fra Norge for en lengre periode, tilsier hensynene bak bestemmelsene at tillatelsen bør tilbakekalles.

Av bestemmelsene om midlertidig oppholdstillatelse fremgår det ikke noe krav om at utlendingen må oppholde seg i Norge. Dette gjelder også for de tillatelser som danner grunnlag for permanent opphold. Det er imidlertid i praksis innfortolket et vilkår om oppholdshensikt, da retten til opphold bygger på en forutsetning om at utlendingen skal bruke tillatelsen, jf. lovens § 2, systemet for øvrig og reelle hensyn. UDI har i sin praksis i oppholdssaker lagt til grunn at utlendingen må være mer enn halve tiden i Norge, dvs. mer enn seks måneder per år. Denne praksisen er etablert med utgangspunkt i folkeregisterlovens botidskrav, jf. folkeregisterloven § 1 bokstav a og forskrift om folkeregistrering §§ 4-1 og 4-2. Langvarig utenlandsopphold vil etter dagens praksis imidlertid ikke gi grunnlag for tilbakekall av *flyktningstatus*, så fremt personen ikke har oppholdt seg i landet han eller hun flyktet fra, jf. utlendingsloven § 37, eller det er andre grunner for opphør etter utlendingsloven § 63.

Manglende lov- og forskriftsregulering har flere negative konsekvenser. Det er uheldig at et sentralt vilkår for oppholdstillatelse ikke har uttrykkelig hjemmel i lov eller forskrift. Det kan neppe forventes at alle som gis oppholdstillatelse forstår at det er en forutsetning om faktisk opphold i Norge. Videre pekes det på at vedtak om tilbakekall av tillatelse foretas etter «alminnelige forvaltningsrettslige regler». Ved tilbakekall foretas da en interesseavveining, og omgjøring er først og fremst aktuelt hvis det foreligger tungtveiende allmenne hensyn og/eller endringer i de faktiske forhold. Domstolen har uttalt at det bør «kreves mindre for å anse et tilbakekallsvedtak for ugyldig der det ikke er gitt informasjon om forutsetninger eller betingelser knyttet tillatelsen, enn der slik informasjon er gitt.»⁴

Departementet foreslår å endre utlendingsloven § 60, slik at krav om faktisk opphold i riket fremgår eksplisitt av loven. Videre foreslår departementet å skjerpe kravet til opphold i Norge, slik at utlendingen som hovedregel må oppholde seg minst ni måneder i året i Norge. Bakgrunnen for forslaget er å ivareta hensikten med å gi oppholdstillatelse i Norge etter utlendingsloven. Utlendinger som uansett ikke i hovedsak oppholder seg i Norge, anses ikke å ha en tilknytning til Norge som tilsier at vedkommende bør inneha oppholdstillatelse. Videre vil mye opphold i utlandet svekke tilknytningen til Norge på sikt. Departementet foreslår at utlendingsmyndighetene kan gjøre unntak fra kravet til faktisk opphold i Norge dersom formålet med tillatelsen tilsier opphold av lengre varighet utenfor Norge. Dette kan eksempelvis være tilfelle for enkelte arbeidsinnvandrere med betydelig reisevirksomhet i sitt arbeid, herunder faglærte og tjenesteytere, studenter med feltarbeid i utlandet mv. Videre skal forslaget ikke omfatte personer som har fått beskyttelse (asyl) i Norge.

Forslaget innebærer bedre forutsigbarhet for utlendinger som gis oppholdstillatelse, og dermed økt rettsikkerhet, ved at forutsetningene for tillatelsen synliggjøres. Samtidig innebærer forslaget at det vil bli enklere å tilbakekalle tillatelser som ikke benyttes etter

⁴ LB-2012-106104.

hensikten iht. alminnelige forvaltningsrettslige regler, jf. lovens § 63. Det forutsettes at vilkåret om oppholdstid i Norge fremgår tydelig av vedtaket, jf. lovens § 60 siste ledd.

Departementet viser for øvrig til utlendingsforskriften § 8-9, som innebærer at utlending som blir holdt tilbake i utlandet mot sin vilje, kan få oppholdstillatelse dersom han eller hun i Norge ville hatt rett til opphold etter bestemmelsen om oppholdstillatelse som følge av mishandling, jf. lovens § 53 første ledd bokstav b. Endringen knyttet til kravet om faktisk opphold i riket får ikke betydning for denne gruppen.

8. STATSBORGERSKAP

8.1 Innledning

Når kravet til botid for permanent oppholdstillatelse heves fra tre til fem år medfører dette at det reelle hovedkravet til botid for søkere etter statsborgerloven § 12 (norskgifte) og § 16 (statsløse) blir fem år, selv om botiden etter statsborgerloven er kortere. Dette fordi det stilles krav om å fylle vilkårene for permanent oppholdstillatelse for å få norsk statsborgerskap. For å sikre sammenheng mellom utlendingsloven og statsborgerloven er det naturlig å gjøre endringer i statsborgerregelverket for disse to gruppene. Departementet foreslår endringer i statsborgerloven som gjør at botidskravet går direkte frem av statsborgerloven og ikke indirekte ved at søkeren må oppfylle botidskravet for permanent oppholdstillatelse etter utlendingsloven.

8.2 Endringer i statsborgerloven § 12. Personer som er gift, registrert partner eller samboer med norsk statsborger

8.2.1 Gjeldende rett

Statsborgerloven § 12 gjør unntak fra kravet om syv års botid i lovens § 7 første ledd bokstav e for søker som på vedtakstidspunktet er gift⁵ med norsk statsborger, og fastsetter i stedet gunstigere regler for beregning av oppholdstid for denne gruppen. Det gjelder et krav om å ha minst tre års opphold i riket i løpet av de siste ti årene med oppholdstillatelser av minst ett års varighet. Oppholdstiden i riket og tiden som gift med en norsk statsborger med felles bopel, må dessuten tilsammen utgjøre minst syv år. Oppholdstid og tid som gift med norsk statsborger kan opptjenes samtidig. Det er kun oppholdstid i tidsrommet søkerens ektefelle, registrerte partner eller samboer har vært norsk borger som regnes med. I kravet om at man må ha hatt felles bopel ligger det at man må ha hatt felles adresse og husholdning. Det er dermed ikke tilstrekkelig at partene er registrert på samme adresse i folkeregisteret, dersom de ikke bor sammen. Ved midlertidige atskillelser regnes partene likevel for å ha hatt felles bopel, så fremt årsaken til atskillelsen var utdanning, arbeid eller andre særlige grunner. Eksempler på særlige grunner er blant annet atskillelse på grunn av sykehusopphold. For at en atskillelse skal regnes som midlertidig, og dermed medregnes som oppholdstid, er det nødvendig at partene hadde etablert felles bopel før atskillelsen. Ved atskillelser som skyl-

⁵ Registrert partnere eller samboere er likestilt med ektefeller.

des den ene partens opphold i fengsel eller i annen anstalt som følge av idømt reaksjon for straffbart forhold, anses ikke partene for å ha hatt felles bopel.

8.2.2 Bakgrunn

Statsborgerlovens regler for lettere adgang til statsborgerskap for ektefeller av nordmenn var en videreføring av en ordning som gjaldt tidligere, og som er en tradisjon i de nordiske land. Bakgrunnen for en regel om kortere botidskrav for ektefeller til norske statsborgere enn andre som søker norsk statsborgerskap, er at de norskgifte har en tilknytning til Norge som gjør det rimelig med forkortet botidskrav. I forarbeidene til loven var det imidlertid et viktig poeng at samlet ekteskapstid og oppholdstid i landet burde tilsvare det alminnelige kravet til oppholdstid, dvs. syv år, blant annet under henvisning til at regelverket var slik i både Danmark og Sverige.

Tidligere var minimumskravet til oppholdstid for ektefeller av norske borgere to år. I statsborgerloven av 2006 ble det imidlertid et krav om at man måtte fylle vilkårene for permanent oppholdstillatelse (tidligere kalt bosettingstillatelse). Et av vilkårene for permanent oppholdstillatelse var krav om tre års botid, og i forarbeidene til loven ble det understreket at dette i praksis medførte at søkeren måtte ha oppholdt seg i landet i minst tre år for å ha krav på statsborgerskap. Det var blant annet på denne bakgrunn at minimumskravet til oppholdstid for ektefeller av norske borgere økte fra to til tre år ved innføringen av ny statsborgerlov i 2006.

Europarådets konvensjon om statsborgerskap av 6. november 1997 artikkel 6 nr. 4 fastsetter at hver statspart skal lette adgangen for egne statsborgeres ektefeller til å erverve dens statsborgerskap. Ved innføring av ny statsborgerlov ble det imidlertid forutsatt at det for Norges del ikke følger noen forpliktelse av Europarådskonvensjonen til å lovfeste gunstigere regler for ektefeller enn de som følger av de ordinære ervervsvilkårene. Det ble altså lagt til grunn vi ikke er forpliktet til å ha regler om at ektefeller av norske borgere skal ha kortere botid enn syv år.

8.2.3 Departementets forslag

Sammenhengen mellom utlendingsregelverket og statsborgerregelverket tilsier at statsborgerskap som hovedregel ikke skal kunne innvilges før søkeren har permanent oppholdstillatelse. Departementet understreker derfor at det fortsatt skal gjelde krav om å fylle vilkårene for permanent oppholdstillatelse etter utlendingsloven for å oppnå norsk statsborgerskap, selv om det i dette høringsbrevet foreslås å heve kravet til botid før permanent oppholdstillatelse gis fra tre til fem år, jf. punkt 4.1. Hevet botidskrav for permanent oppholdstillatelse fører til at ektefeller av norske borgere i realiteten må oppholde seg i Norge i fem år for å kunne oppnå norsk statsborgerskap. Departementet foreslår derfor at det innføres et minimumskrav om fem års botid for søkere som omfattes av statsborgerloven § 12. Det foreslås imidlertid ikke endringer i at kravet til at botid og tiden som gift med norsk borger til sammen må tilsvare syv år, som er det alminnelige kravet til botid etter statsborgerloven § 7 første ledd bokstav e. Forslaget her innebærer at norsk statsborgerskap for norskgifte tidligst kan innvilges etter fem års botid i Norge. Se forslag til endringer i statsborgerloven § 12.

8.3 Endringer i statsborgerloven § 16. Statsløse

8.3.1 Gjeldende rett

Statsborgerloven § 16 fastsetter at statsløse⁶ unntas fra noen av hovedvilkårene for norsk statsborgerskap. Dette gjelder vilkårene om å ha fylt 12 år, ha syv års oppholdstid og kravet om løsing fra annet statsborgerskap. For voksne statsløse er det i stedet krav om tre års botid. For statsløse barn stilles ikke eget krav om botid. Barna må imidlertid fylle vilkårene for permanent oppholdstillatelse og vil derfor som regel oppfylle kravene for statsborgerskap først etter tre års oppholdstid. Statsløse er ikke unntatt fra kravene knyttet til identitet, vandel, norskopplæring og permanent oppholdstillatelse.

8.3.2 Internasjonale forpliktelser

Ifølge statsborgerloven § 3 går overenskomster med andre stater og folkeretten for øvrig foran lovens bestemmelser, ved motstrid. Dersom tolkning av statsborgerloven og tolkning av en konvensjon Norge er bundet til gir ulikt resultat, skal konvensjonen gå foran.

Gjennom Europarådskonvensjonen om statsborgerskap av 1997 er vi forpliktet til å lette adgangen for statsløse til å erverve norsk statsborgerskap. Når det gjelder statsløse barn født på statspartenes territorium fastsetter Europarådskonvensjonen at statspartene skal innvilge dem statsborgerskap, enten automatisk ved fødselen eller etter søknad. Det kan stilles krav om lovlige og vanlige (fast) bosted på partens territorium inntil fem år umiddelbart før søknad inngis. Dersom disse betingelsene er oppfylt skal statsborgerskap innvilges.⁷ Å stille ytterligere vilkår for norsk statsborgerskap for denne gruppen vil ikke være i tråd med Europarådskonvensjonen.

FN-konvensjonen om begrensning av statsløshet av 1961 gjelder statsløse som er født på konvensjonspartens territorium. Konvensjonsstatene har en forpliktelse til å gi statsborgerskap til barn som ellers ville være statsløse. Konvensjonen inneholder en uttømmende liste over vilkår som kan stilles. Dette gjelder krav om botid (habitual residence) på inntil fem år direkte forut for søknaden eller inntil ti år totalt, krav til vandel og krav til at personen alltid har vært statsløs. Det kan stilles vilkår om at søknaden må innleveres i en viss periode som må starte når søkeren er 18 år eller yngre og som må vare til søkeren er 21 år eller eldre. UNHCR (Høykommissæren for flyktninger) har utarbeidet retningslinjer til konvensjonen om begrensning av statsløshet.⁸ Ifølge retningslinjene til FN-konvensjonen om statsløshet må denne konvensjonen tolkes i lys av bestemmelsene i Barnekonvensjonen.⁹

Barnekonvensjonen art. 7 nr. 1 fastsetter at barn skal ha rett til å erverve et statsborgerskap umiddelbart etter fødselen. Art. 7 nr. 2 slår fast at partene skal sikre gjennomfø-

⁶ Den som ikke er statsborger av noe land og som ikke ved egen handling eller unnløstelse har valgt å være statsløs eller som på enkel måte kan bli statsborger i et annet land.

⁷ Forklarende rapport til Europarådets konvensjon om statsborgerskap

⁸ HCR/GS/12/04 Guidelines on statelessness no. 4, 21 December 2012

⁹ Ibid., avsnitt 9, side 3

ringen av disse rettighetene i samsvar med sin nasjonale lovgivning og sine forpliktelser i henhold til relevante internasjonale instrumenter på dette området, særlig når barnet ellers ville blitt statsløs. Ved utarbeidelse av art. 7 ble det lagt vekt på den klare forbindelsen til FN-konvensjonen om begrensning av statsløshet av 1961¹⁰. Ifølge retningslinjene krever art 3 og 7 i Barnekonvensjonen at statene innvilger statsborgerskap til barn født på deres territorium og som eller ville være statsløse enten automatisk ved fødselen eller etter søknad kort tid etter fødselen¹¹. Det står at statene ikke kan innføre de vilkårene som tillates etter konvensjonen om begrensning av statsløshet dersom de fører til at barn forblir statsløse over en lengre periode¹². Da Sverige ratifiserte Barnekonvensjonen gjorde FNs Barnekomité en vurdering av rettsstillingen for statsløse barn. Barnekomiteen skrev at barn ikke har rett til svensk statsborgerskap fra fødselen av, men at det burde innføres en bestemmelse om at barn kan søke statsborgerskap etter noen års opphold i Sverige.¹³

8.3.3 Sverige og Danmark

I Sverige¹⁴ kan statsløse barn som er født i Sverige og som alltid har vært statsløse få svensk statsborgerskap ved melding¹⁵. Barnet må være bosatt i Sverige og ha permanent oppholdstillatelse. Permanent oppholdstillatelse kan fås etter to års opphold jf. Utlänningslag (2005:716) § 16. Meldingen må sendes før barnet er fem år (skal endres til 18 år i 2015). Danmark har tolket Barnekonvensjonen slik at statsløse barn født i Danmark skal innvilges dansk statsborgerskap så fremt de "aktuelt har bopæl"¹⁶ i Danmark.¹⁷ For øvrig stilles ingen vilkår, altså gjelder det ikke noe botidskrav for statsløse barn født i landet.

8.3.4 Departementets forslag

Departementet foreslår at det stilles krav om permanent oppholdstillatelse og 5 års botid for statsløse søkere, både voksne og barn, etter statsborgerloven § 16.

Når det gjelder statsløse barn født i Norge mener departementet at det på bakgrunn av våre internasjonale forpliktelser bør gjøres flere unntak fra de ordinære vilkårene for statsborgerskap. Statsløse søkere er i dag unntatt fra vilkårene om å ha fylt 12 år, ha syv års oppholdstid og kravet om løsning fra annet statsborgerskap. Identitetskravet og kravet til norskopplæring er barn født i Norge i realiteten allerede unntatt fra (jf. 18-årsgrense for krav om norskopplæring og unntak fra ID-krav i statsborgerforskriften § 1-3 første ledd for denne gruppen).

¹⁰ Ibid, avsnitt 10, side 3

¹¹ Ibid, avsnitt 34, side 8

¹² Ibid, avsnitt 34, side 8

¹³ SOU 1999:34 kap. 8.3.

¹⁴ Lag (2001:82) om svenskt medborgarskap

¹⁵ "erklæring" (melding) – melderens har rettskrav på statsborgerskap, såfremt vilkårene er oppfylt. Statsborgerskap inntreffer når meldingen har kommet frem til rette myndighet.

¹⁶ Lovlig, fast opphold, jf. Redegørelse til statsministeren om Integrationsministeriets behandling af ansøgninger om indfødsret fra statsløse personer født i Danmark, 7. marts 2011, side 26

¹⁷ Justitsministeriets notat om Danmarks internationale forpligtelser på det udlændige- og statsborgerretsområdet, 9. marts 2012, side 38

Departementet foreslår at det også gjøres unntak fra kravet om å fylle vilkårene for permanent oppholdstillatelse, vandelskravet og kravet om å forbli bosatt i Norge. Departementet foreslår i stedet at det innføres krav om at barnet må *være bosatt i riket og ha oppholdt seg i riket de siste fem årene med oppholdstillatelser av minst ett års varighet* forut for søknad om statsborgerskap.

Som alternativ til botidskravet foreslår departementet at statsløse barn født i Norge skal kunne få statsborgerskap dersom en av foreldrene senest på vedtakstidspunktet innvilges permanent oppholdstillatelse eller statsborgerskap. Bakgrunnen for dette forslaget er at statsborgerskap skal kunne fås på et tidligere tidspunkt der det er avklart at familien har etablert seg og skal fortsette sitt liv i Norge.

Forslaget innebærer at statsløse barn født i Norge unntas fra kravene i statsborgerloven § 7 første ledd. I stedet må barnet *være bosatt i riket og ha oppholdt seg i riket de siste fem årene med oppholdstillatelser av minst ett års varighet* forut for søknad om statsborgerskap. Barn oppfyller dessuten kravene for statsborgerskap på det tidspunktet en av foreldrene innvilges permanent oppholdstillatelse eller statsborgerskap. Barn som omfattes av bestemmelsen vil får dermed minimum null års botid og maksimum 5 års botid.

For øvrige statsløse søkere medfører forslaget at botidskravet etter statsborgerloven § 16 øker fra tre til fem år. Se forslag til endringer i statsborgerloven § 16.

9. OVERGANGSBESTEMMELSER

Departementet foreslår at endringene i utlendingsloven § 62 mv. om hevet botidskrav for permanent oppholdstillatelse skal gjelde alle søknader som er *innlevert* etter at endringsloven trer i kraft. I tillegg forslås endringene også å gjelde søknader som er innlevert før endringsloven trår i kraft, men hvor søkeren ikke oppfyller botidskravet i någjeldende bestemmelse om permanent oppholdstillatelse på søknadstidspunktet.

Øvrige forslag til endringer vil gjelde alle søknader som avgjøres etter at regelendringene trer i kraft.

10. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Et økt botidskrav antas å medføre at antall søknader om permanent oppholdstillatelse på kort sikt vil gå ned, men at dette vil stige igjen når flere personer oppfyller vilkåret om fem års botid. Det ble ifølge UDI i 2013 behandlet i overkant av 17 000 søknader om permanent oppholdstillatelse, hvorav 94 % ble innvilget. De fleste søknader om permanent oppholdstillatelse avgjøres av politiet, etter delegasjon fra UDI.¹⁸ Forslaget innebærer at noen færre vil bli gitt permanent oppholdstillatelse i Norge. Noen flere utlendinger vil måtte returnere som følge av at grunnlaget for den midlertidige tillatelsen ikke lenger er til stede. Forslaget vil innebære en økning i antall avslag, og følgelig an-

¹⁸ UDI RS 2010-089 (delegasjonsrundskrivet).

tas det å bli en økning i antall klagesaker. Det er ikke mulig å anslå økningen i antall klagesaker.

Hevet botidskrav og krav om faktisk oppholdstid i Norge som vilkår for midlertidig oppholdstillatelse vil medføre at flere ikke vil kunne fornye sin midlertidige oppholdstillatelse. Departementet antar derfor at disse endringene kan føre til en økning i antall søknader om midlertidig oppholdstillatelse, enten fordi søkere får avslag ved fornyelse av midlertidig tillatelse på grunn av for kort oppholdstid eller at grunnlaget for førstegangs oppholdstillatelse ikke lenger er tilstede ved søknad om permanent opphold. Det er ikke mulig å anslå økningen i antall nye søknader om midlertidige tillatelser som vil følge av endringene.

Førstegangstillatelser gis for opp til tre år. Heving botidskravet fra tre til fem år vil derfor innebære en økning i antall fornyelsessaker ved at flere tillatelser må fornyes og at tillatelsene må fornyes i et lengre tidsrom enn i dag. De fleste saker om fornyet oppholdstillatelse avgjøres av politiet. Det ble ifølge UDI i 2013 behandlet i overkant av 48 000 søknader om fornyelser, hvorav oppunder 38 000 ble behandlet av politiet. Basert på saksbildet i 2013 er det anslått at forslaget vil medføre en økning på om lag 27 300 fornyelsessaker. Utgiftene som følger av økning i antall fornyelsessaker er anslått til om lag 35,5 mill. kroner.

Videre vil reisebevis for flyktninger og utlendingspass måtte fornyes flere ganger på grunn av forslaget. Reisebevis og utlendingspass gis gyldighet maksimalt tilsvarende oppholdstillatelsens lengde, og ved permanent opphold kan slike dokumenter gis gyldighet opp til fem år. Forslaget vil derfor innebære at reisebevis og utlendingspass vil måtte fornyes flere ganger. Basert på saksbildet i 2013 er det anslått at forslaget vil medføre en økning på om lag 3700 fornyelser av reisebevis og utlendingspass. Utgiftene som følger av økningen er anslått til om lag 3 mill. kroner.

I utvisningssakene vil heving av botidskravet innebære at flere saker vil bli vurdert etter vilkårene i utlendingsloven § 67, og ikke § 68, da det tar lengre tid å opparbeide det utvidete utvisningsvernet i § 68. Endringen innebærer at politiet vil opprette og oversende flere saker til UDI for utvisningsvurdering, da strafferammen for å vurdere utvisning etter lovens § 67 er lavere enn etter § 68. Anslag tilsier at forslaget kan generere om lag 3 % flere utvisningssaker. Dette utgjør i underkant av 200 flere saker beregnet ut fra saksbildet i 2013. Politiet antar at merarbeidet ved dette vil være beskjedent. UDI vil måtte fatte vedtak i alle utvisningssakene individuelt. Merutgiftene knyttet til økningen er anslått til om lag 1,6 mill. kroner. I tillegg vil det påløpe kostnader i politiet knyttet til effektivering av saker hvor utvisningsvedtak blir fattet.

Forslag til innføring av opptjeningstid for permanent oppholdstillatelse for forskere med egne midler etter forskriftens § 6-20 første ledd og studenter i et Ph.d.-studium etter forskriftens § 6-19 første ledd vil kunne bidra til en viss økning i søknad om permanent opphold. Endringen vil gjelde en begrenset gruppe, og dette antas derfor å ikke ha økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

Samlet vil økningen i sakstypene skissert over ha økonomiske og administrative konsekvenser både for UNE, UDI og politiet. Summen av utgiftene anslått over tilsvarer om lag 40,1 mill. kroner per år. I tillegg vil det påløpe økte utgifter knyttet til økning i klagesaker og søknader om nye midlertidige tillatelser. Det vil også påløpe økte gebyrinntekter. Det betales gebyr for alle fornyelser av reisebevis og for alle fornyelser av oppholdstillatelse, med unntak av fornyelse av oppholdstillatelse for barn og personer med opphold på grunnlag av beskyttelse.