

# Mer midlertidighet.

## Innvandringspolitikken etter asylforliket

### Akseptert versjon

Dette er den versjonen av artikkelen som ble akseptert av redaksjonen 11. mars 2020. Sluttnote 3, som ble lagt til etter annenkorrektur på bakgrunn av politikkendringer i mellomtiden, er føyd til. Den endelige versjonen er tilgjengelig her: [https://www.idunn.no/nnt/2020/02/mer\\_midlertidighet](https://www.idunn.no/nnt/2020/02/mer_midlertidighet)

### Sitering

Eggebø, Helga og Anne Balke Staver (2020) "Mer midlertidighet", *Nytt Norsk Tidsskrift* 37(2): 125-136. 10.18261/issn.1504-3053-2020-02-04

### Forfattere:

Helga Eggebø, seniorforsker ved Nordlandsforskning. [heg@nforsk.no](mailto:heg@nforsk.no)

Anne Staver, seniorforsker, NIBR/OsloMet. [annebal@oslomet.no](mailto:annebal@oslomet.no)

### Abstract

Norwegian migration policy underwent changes following the 2015 crisis. We analyse two changes which separately and together lead to increased temporariness: 1) an income requirement for permanent residence, and 2) cessation of refugee status. Calculations show that many refugees lack the required income after 10 years. We show consequences of the changes, and argue that a possibly unintended temporary migration policy can undermine an integration policy which is shifting toward long-term investment in skills.

### Keywords

Refugee crisis, immigration regulation, income requirement, temporary residence.

### Ingress/sammendrag

Hvilke konsekvenser får det når innvandringspolitikken preges av stadig mer midlertidighet? Dette spørsmålet ble ikke utredet og knapt diskutert i forbindelse med omfattende politiske endringer etter asylforliket. Denne artikkelen setter søkelys på midlertidighetens konsekvenser for individet og for samfunnsmessige målsetninger om integrering. Vi analyserer to endringer som enkeltvis og samlet medfører mer midlertidighet: 1) inntektskrav for permanent opphold, og 2) instruks om opphør av

flyktningstatus. Beregninger viser at mange flyktninger og familieinnvandrere ikke har den påkrevde inntekten etter 10 år. Vi viser endringenes konsekvenser, og at mer midlertidighet i innvandringspolitikken – som det ikke er klart om er intendert – kan undergrave integreringspolitikken langsiktige målsetninger.

Europeisk asyl- og innvandringspolitikk har de siste tiårene vært preget av innstramminger og utvidelse av grensekontroll (Bø 2019). Dette henger sammen med framveksten av høyrepopulistiske partier og en offentlig debatt hvor innvandrere i økende grad har blitt omtalt som et økonomisk og sosialt problem. De rekordhøye ankomsttallene i 2015 utløste en opplevelse av krise i Europa. Flere land besluttet å innføre ekstraordinære innstramningstiltak for å begrense antallet ankomster. Innstramningene omfatter grensekontroll, asylpolitikk, saksbehandlingsprosedyrer, familieinnvandringspolitikken og integreringspolitikken. Økt bruk av ulike former for midlertidige tillatelser er en sentral endringstendens, både i Norge og i andre land i Europa.

I denne artikkelen undersøker vi politikkendringer i etterkant av 2015-krisen med fokus på to endringer som medfører mer midlertidighet: Et nytt inntektskrav for permanent oppholdstillatelse som gjelder for alle kategorier av innvandrere, og en ny instruks om opphør av flyktningstatus. Vi viser hvordan disse separate endringene samvirker og skaper en ny form for midlertidighet og usikkerhet for innvandrere generelt og flyktninger spesielt. Vi diskuterer interaksjonseffektene mellom disse to endringene, og målkonflikter mellom kontrollpolitikken og den langsiktige integreringspolitikken.

## Bakgrunn

Formelt sett er alle norske innvandringstillatelser midlertidige. Disse gir, som det står i utlendingsloven, *grunnlag for permanent opphold* (utlendingsloven § 60d). Den midlertidige fasen har vært avgrenset til en treårig overgangsperiode, hvor man har et svakere vern mot å miste tillatelsen. Med permanent opphold styrkes det juridiske vernet mot utsendelse. Etter til sammen sju år i Norge, kan man søke statsborgerskap og dermed oppnå fulle juridiske, politiske og sosiale rettigheter. Siden 90-tallet har mange land i Europa innført en rekke nye vilkår for å oppnå statsborgerskap (Borevi, Jensen og Mouritsen 2017). Kravene har handlet om at innvandrere skal vise vilje til integrering, for eksempel i form av språkkrav og statsborgerskapsprøver. Norge har fulgt denne trenden, med innføringen av et språkkrav og en statsborgerskapstest. Inntil nå har imidlertid kravene om norsk og samfunnskunnskap i hovedsak handlet om *deltakelse*, slik at det store flertallet har kunnet påregne å få permanent opphold.<sup>1</sup>

Inntektskrav er heller ikke et nytt fenomen i utlendingsloven. Et inntektskrav for familieinnvandring har eksistert helt siden 1988, men gjaldt da kun bestemte grupper arbeidsmigranter. Fra og med 2003 har inntektskravet gradvis blitt utvidet til å gjelde i de fleste tilfeller - og det ble betydelig hevet i 2008. I 2008 ble det også innført krav om dokumentert inntekt både i inneværende og foregående år. Et videre vilkår er at man ikke har mottatt sosialstønad. Imidlertid har flyktninger alltid vært skjermet fra

inntektskravet i saker som gjelder gjenforening med eksisterende familiemedlemmer.<sup>2</sup> Kravet har også kun vært gjeldende ved søknad om førstegangstillatelse, og ikke ved søknad om permanent opphold.

På tross av de formelt sett midlertidige tillatelsene, har ikke flyktninger som får opphold i Norge vært forventet å reise tilbake. Kun enkelte grupper har fått spesielle tillatelser som skulle være *reelt*, i motsetning til *formelt* midlertidige. Et eksempel er ordningen med midlertidig beskyttelse som ble benyttet under krigen i Jugoslavia, da 13 000 bosniske flyktninger fikk kollektiv beskyttelse under forutsetning av at de skulle returnere, dersom det var mulig, innen en fireårig frist. I mellomtiden skulle de likevel integreres i Norge. Dette var en form for beskyttelse som *ikke* ga grunnlag for permanent oppholdstillatelse, og de fikk heller ikke vanlig individuell asylsaksbehandling ved ankomst. I 1996 endte det likevel med at disse bosniske flyktningene fikk bli, fordi forholdene fortsatt ikke lå til rette for storstilt tilbakevending, og på grunn av økende politisk motstand mot midlertidighetspolitikken (Brekke 2001).

En annen gruppe som har fått utstedt det som skulle være «reelt» midlertidige tillatelser var en gruppe irakiske asylsøkere i Norge som rundt 1999 fikk «midlertidig tillatelse uten rett til familiejenforening» (MUF). Norske myndigheter forventet at retur til Irak ville bli mulig etter tillatelsens utløp. En del av disse fikk opphold på andre grunnlag da retur viste seg å være utfordrende. Mange i denne gruppa ble gående i en uavklart situasjon i lang tid (Brekke mfl. 2010), og saken fikk et omfattende politisk etterspill (NOU 2006: 14).

En tredje gruppe som har fått særskilte midlertidige tillatelser er enslige mindreårige asylsøkere uten beskyttelsesbehov. Fordi man ikke hadde lokalisert omsorgspersoner, kunne denne gruppen ikke returneres før myndighetsalder. I 2008-2009 ble det besluttet at denne gruppen skulle få tillatelser som løp ut når de fylte 18 år. Også rundt denne gruppen oppsto det omfattende offentlige diskusjoner, blant annet som følge av Margreth Olins dokumentarfilm *De Andre*. Likheten med de andre gruppene er at oppholdstillatelsene var reelt midlertidige. Forskjellen er at denne gruppa hadde fått individuelle vurderinger som tilsa at det kun var deres alder, og ikke situasjonen i hjemlandet, som sto i veien for retur.

Endringene vi diskuterer i denne artikkelen – inntektskrav for permanent oppholdstillatelse for alle kategorier av innvandrere og instruks om opphør av flyktningstatus – skiller seg fra de som er beskrevet over på to viktige punkt: For det første gjelder de generelt, og ikke kun for bestemte grupper der man hadde en antakelse om at retur ville være mulig innen ett til tre år. For det andre har det knapt vært offentlig diskusjon om endringene, og de har i liten grad blitt diskutert eller utredet i sammenheng. I og med at tiltakene har blitt innført hver for seg, er det ikke klart at en eventuell ny midlertidighet er en villet politikk.

## Fra asylforlik til en ny innvandringspolitikk

I 2015 startet norske myndigheter et arbeid med å endre innvandringspolitikken gjennom en rekke parallelle prosesser på flere nivåer, gjennom lov, forskrift og instruks. Et av de første konkrete hintene om endringene som var på gang, kan vi finne i tillegg til statsbudsjettet i 2015:

Regjeringen vil heve botidskravet for permanent oppholdstillatelse fra tre til fem år. Arbeidet med en instruks om en fornyet vurdering av beskyttelsesbehovet før det gis permanent oppholdstillatelse, vil prioriteres. Regjeringen vil også vurdere behovet for nye, midlertidige beskyttelsesformer, der oppholdstid ikke danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse (Prop. 1 S Tillegg 1 (2015–2016)).

Her presenteres to endringer som på ulike måter innebærer mer midlertidighet: 1) strengere vilkår for permanent oppholdstillatelse for alle grupper innvandrere, og 2) økt bruk av midlertidig beskyttelse for flyktninger. Det første tiltaket – heving av botidskravet – var allerede sendt på høring i mars samme år (Justis- og beredskapsdepartementet 2015a). Forslaget innebar en forlengelse av botiden, men det beholdt logikken om at midlertidige tillatelser var en overgangsfase på vei mot permanent opphold og at oppholdstiden i seg selv dannet grunnlag for å få bli. Forslaget var likevel kontroversielt.

I slutten av november 2015, vedtok Stortinget det såkalte «asylforliket». Alle partiene med unntak av Sosialistisk Venstreparti (SV) og Miljøpartiet de grønne (MDG) stod bak forliket, som et uttrykk for tverrpolitisk enighet om at ekstraordinære innstrammingsiltak var nødvendig for å begrense nye ankomster. I asylforliket finner vi en ny tilnærming til spørsmålet om midlertidighet: Punkt fem lød at

utlendingsmyndighetene uten ugrunnet opphold kan starte med tilbakekalling av oppholdstillatelsen dersom grunnlaget for midlertidig beskyttelse kan ha falt bort som følge av politiske, sosiale eller humanitære forbedringer i hjemlandet (Asylforliket 2015).

Dette ble fulgt opp i en instruks i mars 2016.

I romjula 2015, bare noen uker etter forliket, sendte regjeringen på høring et omfattende dokument med konkrete forslag til politikkendring. Høringsbrevet – som hadde tittelen «Innstramminger II» – omfattet alt fra grensekontroll, asylpolitikk, familieinnvandringspolitikk, saksbehandlingsprosedyrer til permanent opphold og statsborgerskap (Justis- og beredskapsdepartementet 2015b). På tross av at endringsforslagene var mange, kompliserte og av stor betydning ble høringsfristen satt til bare seks uker, mot normen på tre måneder. Lovforslaget ble vedtatt i Stortinget i juni 2016 (Innst. 391 L (2015–2016)). Parallelt med lovarbeidet pågikk også andre innstrammingsprosesser på forskrifts- og instruksnivå.

Spørsmålet om opphør av flyktningstatus – som ble beskrevet i asylforliket og i vedlegget til Statsbudsjettet – ble *ikke* tatt opp i lovarbeidet (Prop. 90 L (2015–2016)). Det forelå imidlertid flere andre forslag om midlertidighet, og det viktigste av disse var en utvidelse av midlertidig opphold for

enslige mindreårige asylsøkere (EMA). Mens innføringen av midlertidig tillatelse for *alle* EMA ble avvist i Stortinget, førte andre endringer (om såkalt internflukt) likevel til at en større andel afghanske EMA fikk midlertidige tillatelser som utløp ved 18 års alder. Som i 2009, ble dette svært omstridt, og etter en snuoperasjon fra Arbeiderpartiet fikk en del av disse – de såkalte «Oktoberbarna» – en ny vurdering i 2017-2018.<sup>3</sup>

## Inntektskrav for permanent opphold

Alle førstegangstillatelser om opphold i Norge er midlertidige i en overgangsperiode på tre år. I tillegg til tre års botid, er det innført flere vilkår for at man skal kunne søke om permanent opphold. Siden 2005 har det vært et krav om gjennomført opplæring i norsk og samfunnskunnskap. I 2015 ble det foreslått flere nye vilkår: For det første foreslo departementet å øke botidskravet til 5 år. For det andre foreslo man å innføre krav om bestått norskprøve, i tillegg til gjennomført opplæring. For det tredje foreslo man et krav om selvforsørgelse (inntektskrav) for permanent opphold (Justis- og beredskapsdepartementet 2015b). Heving av botidskravet er foreslått tidligere (NOU 2004: 20), og språktesting for statsborgerskap ble vedtatt i 2015 (Prop. 144 L (2014–2015)). Men inntektskravet for permanent opphold var et helt nytt forslag som ikke hadde vært utredet eller diskutert tidligere.

Hovedargumentene for de skjerpede kravene – i form av norskprøve og inntekt – var å gi insentiver til integrering. Ifølge departementet burde det «stilles ytterligere krav» før man kan få en varig rett til opphold i Norge «både av hensyn til utlendingen selv og samfunnet som helhet» (Justis- og beredskapsdepartementet 2015b: 80). Høringsbrevet inneholdt lite informasjon om hvordan kravet om selvforsørgelse skulle utformes, og noe konkret inntektsnivå ble ikke nevnt. Det ble bare vist til at kravet måtte utformes nærmere i forskrift, noe som først skjedde i 2017, året etter at Stortinget hadde behandlet og vedtatt lovendringen. Inntektskravet for permanent opphold er i 2020 på 246 246 kroner per år. Det er utformet som følger:

<b>Målgruppe</b>	Alle innvandrere, inkludert flyktninger
<b>Sum</b>	246 246 kroner per år
<b>Hvilke inntektskilder?</b>	Lønnsinntekt, inntekt som selvstendig næringsdrivende eller bestemte stønader (sykepengen, svangerskapspenge, foreldrepenger, alderspensjon, dagpenger for arbeidsledige, arbeidsavklaringspenger eller stønad til enslig mor, studielån og stipend, eller introduksjonsstønad) eller en kombinasjon av disse.
<b>Tidsperiode</b>	De 12 månedene før søknad.
<b>Andre krav</b>	Personen kan ikke ha mottatt sosialhjelp de siste 12 månedene, med mindre det kun var for en kort periode eller dersom det er bostøtte fra Husbanken.
<b>Unntak</b>	Unntak for personer under 18 år og over 67 år, samt: elever i grunnskole eller videregående skole med rett etter opplæringslova, fulltidsstudenter, uføretrygdete, personer med sykdommer som har hindret dem i jobbe mer enn 50 prosent, personer med selvstendig oppholdstillatelse på grunn av vold i nære relasjoner.

**Skjønn**

Dersom man har inntekt under 246 246 kroner per år kan man fylle kravet om man har hatt fulltidsjobb med lovlig minstelønn i yrket eller om man har fått studielån/stipend, og man ikke har mottatt økonomisk sosialhjelp.

---

*Tabell 1: Inntektskravet for permanent opphold, 2020.*

Mange av høringsinstansene stilte seg kritiske til inntektskravet, og hevdet at det i realiteten ikke var egnet til å fremme integrering. Det ble blant annet framholdt at diskriminering på arbeidsmarkedet er et hinder for deltakelse og selvforsørgelse, og at et inntektskrav ikke løser dette. Snarere vil inntektskravet være egnet til å hindre folk i å få permanent opphold, og usikkerhet og midlertidighet er negativt for integreringsprosessen. I Stortinget møtte forslaget om inntektskrav lite motstand. Komiteens flertall understreket at de støttet intensjonen bak forslaget, nemlig integrering, arbeidsmarkedsdeltakelse og selvforsørgelse. Kristelig folkeparti, Venstre og Sosialistisk Venstreparti uttrykte en bekymring for at inntektskravet kunne komme til å medføre en permanent tilstand av usikkerhet og midlertidighet, og at dette kunne føre til segregering og at folk ikke fikk noen tilknytning til Norge (Innst. 391 L (2015–2016)).

Motstanden mot inntektskravet var ikke i nærheten av hva man så når det gjaldt forslaget om å heve botidskravet fra 3 år til 5 år. Botidskravet – gjerne omtalt som 3-årsregelen – har i flere tiår vært kritisert av kvinnebevegelsen og kritesenterbevegelsen, fordi det innebærer at kvinner som har kommet til Norge som familieinnvandrere i utgangspunktet mister oppholdstillatelsen dersom samlivet tar slutt i løpet av perioden. Forslaget om heving av botidskravet ble til slutt nedstemt i Stortinget etter massiv mobilisering fra høringsinstansene. Hovedargumentet i saken var at forslaget ville gjøre at kvinner som utsettes for vold i parforholdet føler seg presset til å bli værende i en voldelig relasjon i frykt for å miste oppholdstillatelsen. Det samme argumentet ble imidlertid ikke løftet fram i diskusjonene om inntektskravet, selv om inntektskravet sannsynligvis vil medføre en betydelig forlenget avhengighet for ekteskapsmigranter.

Spørsmålet om konsekvensene av mer midlertidighet ble altså i noen grad berørt av høringsinstanser og politikere på Stortinget. Men verken departementet eller Stortinget gjorde beregninger av hva det tidsmessige omfanget av den økte midlertidigheten ville kunne bli for ulike grupper innvandrere, eller hvilke konsekvenser det kunne få *i sammenheng med* andre regelendringer. Dette framstår som påfallende all den tid inntektskravet i praksis vil innebære en potensielt mye lenger utvidelse av botidskravet for store grupper innvandrere: Flyktninger når ikke en medianinntekt på 250 000 kroner selv etter over 10 år i Norge. For familieinnvandrere viser beregninger at det tar 6-10 år før medianinntekten er på 250 000 kroner (Omholdt og Strøm 2014) Det er grunn til å spørre om intensjonen med inntektskravet faktisk var å forlenge perioden med midlertidig opphold så betydelig, eller om det er en uintendert effekt av et mangelfullt utredet forslag.

## Opphør<sup>4</sup> av flyktningstatus

Flyktningstatus – det vil si internasjonal beskyttelse mot forfølgelse – er i prinsippet midlertidig, og rett til beskyttelse tar slutt når man 1) har fått et nytt statsborgerskap i et annet land, 2) når man frivillig har søkt beskyttelse av sitt eget land igjen, eller 3) når de forhold som førte til at man ble anerkjent som flyktning ikke lenger er til stede. Dette siste kriteriet finnes i Flyktningkonvensjonen § 1 C (5), og er tatt inn i norsk lov (Utlendingsloven § 37 første ledd bokstav e og f). Dette har imidlertid alltid vært *sovende bestemmelser* som ikke har vært praktisert. Asylforliket – og de instruksene som fulgte det opp – innebar et brudd med denne praksisen. Som departementet påpeker innebærer dette «en omlegging av langvarig forvaltningspraksis på utlendingsfeltet» (Justis- og beredskapsdepartementet 2016: 2). Men ettersom lovhjemmelen allerede fantes, kunne omleggingen gjennomføres i form av endrede instruksjoner til utlendingsforvaltningen, uten den åpne høringsprosessen som lovendringer krever.

I høringsnotatet «Innstramninger II» (Justis- og beredskapsdepartementet 2015b) ble ikke de planlagte instruksendringene omtalt i det hele tatt. Dette kunne lede offentligheten til å tro at det aktuelle punktet i asylforliket ikke ble fulgt opp i form av konkrete tiltak, og høringsinstansene fikk heller ingen mulighet til å uttale seg. I Stortingets behandling av «Innstramninger II» nevner flertallet (Ap, H, Frp, Krf, Sp og V) at «asylinstituttet er ment for å gi midlertidig beskyttelse fra krise, krig og forfølgelse», og de «merker seg at regjeringen gjennom instruks har bestemt at det i visse saker skal opprettes sak om tilbakekall (Innst. 391 L (2015–2016), side 90).» Stortingsflertallet slutter seg altså til en praksisendring i retning av mer midlertidighet, uten nærmere diskusjon. Et mindretall bestående av SVs representant påpekte at opphør av flyktningstatus kan ha uheldige samvirkninger med nytt krav om avlagt norskprøve for permanent oppholdstillatelse (Innst. 391 L (2015–2016)).

Instruksen om opphør gir føringer for når UDI «skal og kan opprette sak om tilbakekall av flyktningstatus og oppholdstillatelse». Den slår fast at UDI på eget ansvar skal kalle tilbake tillatelser dersom situasjonen endrer seg, og at det *ikke* skal «foretas en vurdering av om tilbakekall av oppholdstillatelsen er et forholdsmessig tiltak overfor utlendingen» (Justis- og beredskapsdepartementet 2016: 5). Dette innebærer at UDI må vurdere tilbakekall også for personer som har bodd svært lenge i Norge med midlertidige tillatelser.

Kvoteflyktninger unntas bestemmelsen, selv om det ikke finnes et prinsipielt grunnlag for å forskjellsbehandle flyktninger basert på om de selv har søkt asyl eller om de har kommet via FN-systemet.<sup>5</sup> Det spesifiseres også at instruksene *ikke* gjelder for personer med permanent oppholdstillatelse, og at «i dag kan en utlending påregne varig opphold i Norge etter tre års opphold med midlertidig tillatelse» (Justis- og beredskapsdepartementet 2016). Sett i sammenheng med det nye inntektskravet for permanent opphold, som mange flyktninger ikke vil oppfylle, synes imidlertid ikke denne formulering å holde vann. I den siste reviderte versjonen av instruksene, som er publisert etter innføringen av det nye inntektskravet, er det gjort følgende språklige justeringer: «Etter lovens § 62

kreves det **bl.a.** tre års botid. I dag kan en utlending **i utgangspunktet** påregne varig opphold i Norge etter tre års opphold med midlertidig tillatelse [...]» (Justis- og beredskapsdepartementet 2019, vår utheving). Dette må sies å underkommunisere de konsekvensene inntektskravet etter alt å dømme vil ha for tidsperspektivet på midlertidigheten.

### Interaksjonseffekter

Konsekvensene av inntektskravet for permanent opphold – isolert sett og i samvirkning med andre endringer – ble ikke utredet eller diskutert verken i høringsbrevet eller i lovforslaget. Det konkrete inntektsnivået ble ikke diskutert i lovprosessen, og man gjorde dermed ingen beregninger av hvor stor andel av flyktningene og innvandrere som ville oppfylle kravet etter tre år i Norge. Opphør av flyktningstatus ble også innført nærmest uten debatt i offentligheten eller i Stortinget, og endringen ble i svært liten grad omtalt i lovprosessen. Slik regelverket nå er utformet skal forvaltningen vurdere opphør av flyktningstatus helt fram til utlendingen får permanent opphold. Inntektskravet for permanent opphold vil derfor ha betydning også for hvor lenge flyktninger må leve med risikoen om at flyktningstatusen opphører. Dette innebærer en utvidelse av grensekontrollen i tid: vilkårene for opphold må prøves igjen og igjen over flere år. Mens inntektskravet for permanent opphold påvirker alle innvandrere i Norge, gjør opphør av flyktningstatus at virkningene blir spesielt sterke for flyktninger.

Det som skiller de to regelendringene vi har beskrevet her fra tidligere regelendringer som innebærer økt midlertidighet – for eksempel for bosnierne, MUF, enslige mindreårige asylsøkere og Oktoberbarna – er at de ikke bare omfatter noen utvalgte grupper flyktninger, men alle flyktninger som har kommet til Norge som asylsøkere (opphør av flyktningstatus) og som innvandrere (inntektskrav for permanent opphold). En annen forskjell er at konsekvensene endringene mest sannsynlig vil ha i form av mer midlertidighet, ikke fullt ut virker intendert. Sammenhenger og interaksjonseffekter ble i liten grad belyst og diskutert i lovprosessene eller forskrift- og instruksendringene. De to endringene ble gjort på ulike nivåer og gjennom separate prosesser: Inntektskravet ble innført i henholdsvis lov (generell lovhjemmel) og forskrift (faktisk inntektsnivå), og opphør av flyktningstatus gjennom instruks.

I prinsippet kan et vilkår om selvforsørgelse virke tilforlatelig: Hvem kan egentlig være uenig i at lovverket skal gi insentiver til integrering gjennom arbeid? Men kombinert med den nye praksisen om opphør av flyktningstatus, vil det innebære at mange flere personer kommer i en situasjon der de fortsatt har midlertidig tillatelse etter mange år i Norge. Verken departementet eller Stortinget har gitt uttrykk for at dette er en intendert konsekvens.

### Konsekvenser på individnivå

SSBs tall fra 2012 viser at arbeidsinnvandrere er den eneste gruppa som har en medianinntekt på over 250 000 etter 3-5 års botid. Familieinnvandrere oppnår en medianinntekt på nesten 250 000 etter 6-9 og 10 + år i Norge (inntektsutviklingen stopper opp). Flyktninger når ikke en medianinntekt på 250 000



kroner selv etter over 10 år i Norge. Innvandrere som først kom til Norge på studenttillatelse har en medianinntekt på over 300 000 i snitt etter 6 år eller mer (Omholdt og Strøm 2014). Inntektene har mest sannsynlig steget i absolutte kroner siden 2012 på grunn av generell lønnsøkning og inflasjon, men tallene viser likevel tydelig at store grupper innvandrere, og da særlig flyktninger og familieinnvandrere, ikke kan forvente å kvalifisere til permanent opphold etter tre år. Forskningen viser dessuten at inntektsnivået ikke bare varierer mellom innvandringskategorier, men også med kjønn, alder, utdanningsnivå og landbakgrunn (Eggebø og Brekke 2020). Kunnskapsgrunnlaget tyder dermed på at svært mange innvandrerne, og da særlig kvinner, lavt utdannede og personer fra lavinntektsland, ikke vil oppfylle inntektskravet selv etter mer enn 10 år i Norge. Slike beregninger ble imidlertid ikke trukket fram i høringsbrevet eller i Stortingets behandling av «Instramninger II».

Midlertidighet har negative konsekvenser for den enkeltes psykiske helse og livskvalitet (Brekke, Birkvad og Erdal 2019; Lidén 2013). Vedvarende midlertidighet – og utsikter til at man kanskje aldri vil få tilgang til rettighetene som permanent opphold innebærer – synes å være en kilde til utrygghet og manglende framtidstro. Usikkerhet og frykt for tilbakekall har vist seg å kunne være til hinder for integrering: Folk opplever psykiske plager, trekker seg tilbake fra det sosiale livet og er mindre motiverte for utdanning og arbeid i Norge (Brekke, Birkvad og Erdal 2019). Permanent oppholdstillatelse handler om å få dekket fundamentale behov for trygghet og forutsigbarhet, og dette er overordnet de fleste andre behov (Lillevik og Tyldum 2018). I en studie av levekår blant skeive med innvandrerbakgrunn fremgår det at flyktninger, på grunn av høye boligpriser og en relativt beskjeden introduksjonsstønad, gjerne ser seg nødt til å søke om sosialhjelp i tillegg til i introduksjonsstønad. Som deltakerne påpekte, innebar dette at de diskvalifiserte til å søke om permanent opphold, uavhengig av eventuell inntekt. Deltakelse i Ny Sjanse<sup>6</sup> – hvor stønaden også er definert som sosialhjelp – har samme effekt. (Eggebø, Stubberud og Karlstrøm 2018: 134-5). Inntektskravet synes å være det vilkåret for permanent opphold som per i dag er vanskeligst å oppfylle for flyktninger (Lillevik og Tyldum 2018).

## Målkonflikt mellom innvandrings- og integreringspolitikken

Med bakgrunn i at man ønsker at alle grupper innvandrere, også flyktninger, skal oppnå varig tilknytning til det norske arbeidsmarkedet, har integreringspolitikken blitt reorientert fra en rask overgang til arbeid og til et sterkere fokus på kvalifisering (Kunnskapsdepartementet 2018). Dette innebærer at flyktninger og innvandrere i økende grad forventes å investere i egen kompetanse. I det norske kompetanseintensive arbeidsmarkedet er det sammenheng mellom å ha formell kvalifisering og det å komme over i arbeid og å stå i arbeid over tid (Bratsberg, Raaum og Røed 2017).

En omfattende studie av flyktningers overgang til arbeid i Skandinavia, peker i retning av sammenhenger mellom svak arbeidsmarkedstilknytning og lav investering i utdanning (Hernes mfl. 2019). Studien viser at flyktninger i Danmark hadde svakere tilknytning til arbeidsmarkedet over tid enn i de andre skandinaviske landene. I motsetning til for eksempel Norge, gir den danske

integreringspolitikken nettopp insentiver til at flyktninger går raskt over til arbeid og selvforsørgelse heller enn å satse på utdanning og kvalifisering. Flyktnings oppholdstillatelser er dessuten midlertidige, ikke bare formelt i en overgangsperiode, men i form av en uttalt forventning om retur.

Midlertidig opphold kan altså tenkes å svekke viljen til å investere i utdanning. Mens vi foreløpig ikke har effektstudier av det nye inntektskravet, peker en studie av det norske introduksjonsprogrammet mot at inntektskravet for permanent opphold kan undergrave, istedenfor å understøtte, kvalifisering (Lillevik og Tyldum 2018). Dette fordi deltakerne prioriterer lønnsarbeid – gjerne i form av ufaglærte jobber – til fordel for et langsiktig mål om å lære seg norsk og kvalifisere seg til faglærte jobber. Deltakerne fortalte dessuten om manglende motivasjon for å satse på en fremtid i Norge på grunn av opplevd usikkerhet rundt muligheten for å få bli. Tilsvarende finner Leirvik og Staver (2019) eksempler på at flyktninger slutter på fag- og yrkesopplæring før de oppnår fagbrev i frykt for å ikke oppfylle inntektskravet. Som også Eggebø og Brekke (2020: 434-5) har pekt på, kan et kortsiktig behov for inntekt undergrave viktige investeringer i humankapital som kan gi langsiktig tilknytning til arbeidsmarkedet. Dette kan skape målkonflikter mellom en integreringspolitikk som krever sterke individuelle og samfunnsmessige investeringer i kvalifisering, og en innvandringspolitikk som reduserer mulighetene for permanent opphold. Når innvandringskontrollen strekkes ut i tid, vil den potensielt ha større konsekvenser for integreringen på sikt.

Mer midlertidighet er et innvandringspolitisk virkemiddel som *kan* medføre færre ankomster og flere returer. Erfaringene har imidlertid vist at svært få flyktninger returnerer, og at få av de internasjonale flyktningproduserende konfliktene løses. Når midlertidig opphold går fra å være en formalitet til å bli en realitet for store grupper innvandrere, vil dette kunne ha negative effekter for den langsiktige integreringen. Slike målkonflikter – og de politiske dilemmaene det innebærer – mellom innvandrings- og integreringspolitikken bør gjøres til gjenstand for grundig utredning og politisk diskusjon der mulige effekter og interaksjonseffekter belyses og avveier begrunnes. Dette er sentralt i demokratiske beslutningsprosesser og for at politikken i størst mulig grad kan oppnå sine intenderte formål.

## Referanser:

Asylforliket (2015). *Tiltak for å møte flyktningkrisen*. Publisert av: Regjeringen.

Borevi, K., K.K. Jensen og P. Mouritsen (2017). «The civic turn of immigrant integration policies in the Scandinavian welfare states», *Comparative Migration Studies* 5(1): 9. doi: 10.1186/s40878-017-0052-4

Bratsberg, B., O. Raaum og K. Roed (2017). «Immigrant Labor Market Integration Across Admission Classes. », *IZA Institute of Labor Economics Discussion paper IZA DP No. 10513*.

Brekke, J.-P. (2001). *Velkommen og farvel? : midlertidig beskyttelse for flyktninger i Norge*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

- (2002) *Kosovo - Norge, tur og retur : Midlertidig opphold for kosovoflyktninger*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Brekke, J.-P., S.R. Birkvad og M.B. Erdal (2019). *Losing the Right to Stay: Revocation of immigrant residence permits and citizenship in Norway — Experiences and effects*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Bø, B.P. (2019). «Den grenseløse innvandringskontrollen», *Nytt Norsk Tidsskrift* 36(3): 241-254. doi: 10.18261/issn.1504-3053-2019-03-07
- Eggebø, H. og J.-P. Brekke (2020). «Family migration and integration – The need for a new research agenda», *Nordic Journal of Migration Research* 4(4). doi: 10.2478/njmr-2019-00030
- Eggebø, H., E. Stubberud og H. Karlstrøm (2018) *Levekår blant skeive med innvandrerbakgrunn i Norge*. Bodø: Nordlandsforskning.
- Hernes, V., J. N. Arendt, P. A. Joonas og K.R. Tronstad (2019). *Nordic integration and settlement policies for refugees: A comparative analysis of labour market integration outcomes*. Copenhagen: Nordisk Ministerråd.
- Innst. 391 L (2015–2016). *Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen Prop. 90 L (2015–2016) Endringer i utlendingsloven mv. (innstramninger II)*. Oslo: Stortinget.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2015a). *Høring – endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften – hevet botidskrav for permanent oppholdstillatelse mv. – endringer i statsborgerloven*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- (2015b). *Høringsnotat - endringer i utlendingslovgivningen (innstramninger II)*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- (2016). *GI-04/2016 31. mars 2016 – Instruks om tilbakekall av flyktningstatus og oppholdstillatelse når beskyttelsesbehovet er bortfalt, jf. utlendingsloven § 37 første ledd bokstav e og f*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- (2019). *GI-03/2019 – revidert instruks om opphør og tilbakekall av flyktningstatus og oppholdstillatelse når beskyttelsesbehovet er bortfalt, jf. utlendingsloven § 37 første ledd bokstav e og f*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet (2018). *Integrering gjennom kunnskap: Regjeringens integreringsstrategi 2019-2022*.
- Leirvik, M.S. og A.B. Staver (2019). *Fag- og yrkesopplæring for voksne minoritetspråklige – Hvordan inkludere flere flyktninger fra introduksjonsprogrammet?* Oslo: NIBR, OsloMet.
- Lidén, H. (2013). *Levekår i mottak for enslige mindreårige asylsøkere*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Lillevik, R. og G. Tyldum (2018). *En mulighet for kvalifisering : brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogrammet*. Oslo: Fafo.
- NOU 2006: 14 *Gransking av Utlendingsdirektoratet*
- NOU 2004: 20 *Ny utlendingslov*.

Omholdt, E.L. og F. Strøm (2014). «Lavere inntekt blant innvandrere». Statistisk Sentralbyrå.

Prop. 1 S Tillegg 1 (2015–2016) *FOR BUDSJETTÅRET 2016: Endring av Prop. 1 S (2015–2016) Statsbudsjettet 2016 og Prop. 1 LS (2015–2016) Skatter, avgifter og toll 2016 (økt antall asylkomster)*. Oslo: Finansdepartementet.

Prop. 90 L (2015–2016) *Endringer i utlendingsloven mv. (innstramninger II)*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

Prop. 144 L (2014–2015) *Endringer i statsborgerloven (krav om norskkunnskaper og bestått prøve i samfunnskunnskap)*. Oslo: Barne- og familiedepartementet.

Utlendingsloven (2008) *Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her*, lov av 15. mai 2008, nr 35.

---

<sup>1</sup> I «Forslag til lov om integrering (integreringsloven) og forslag til endringer i lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven)» som ble sendt på høring i 2019, er kravet til kunnskaper i norsk muntlig for rett til statsborgerskap foreslått hevet fra nivå A2 – et nivå som de fleste deltakere har oppnådd - til nivå B1. Forslaget er under behandling. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-lov-om-integrering-integreringsloven-og-forslag-til-endringer-i-lov-om-norsk-statsborgerskap-statsborgerloven/id2663114/?expand=horings svar&lastvisited=f4f77bf7-bcf9-4c62-8b24-e17e0aa9acae>

<sup>2</sup> I «Innstramninger II» ble inntektskravet for familieinnvandring foreslått gjort gjeldende også for flyktningers gjenforening med eksisterende familie. Dette forslaget ble imidlertid nedstemt av et flertall i Stortinget.

<sup>3</sup> 23. mars 2020, da denne artikkelen var ferdigstilt, sendte Justisdepartementet en ny instruks til UDI (GI-06/2020) som tilsier at en gruppe somaliere som har vært omfattet av instruksene om tilbakekall likevel ikke vil miste sine tillatelser. Mens den generelle instruks fortsatt gjelder, kan dette tyde på at den – som tidligere former for midlertidig opphold – er vanskelig å implementere i praksis.

<sup>4</sup> Opphør handler om at beskyttelsesbehovet er bortfalt på grunn av en endret situasjon, mens tilbakekall innebærer å trekke tilbake tillatelser som er gitt på feilaktig grunnlag. Mens «opphør» og «tilbakekall» har ulikt juridisk innhold, brukes det ofte om hverandre – også i juridiske dokumenter fra departementet – og vi følger deres begrepsbruk i det følgende.

<sup>5</sup> Den oppgitte begrunnelsen er FN's forventninger til Norge som gjenbosettingsland.

<sup>6</sup> Ny Sjanse er et arbeidsrettet kvalifiseringstiltak for innvandrere hvor målet er arbeid. Målgruppen er innvandrere uten fast tilknytning til arbeidslivet.