

Vilkår for familieinnvandring

En etisk-normativ analyse av underholdskravet og fireårskravet



Masteravhandling i retts sosiologi

Av Katrine Mayora Synnes

Institutt for kriminologi og retts sosiologi

Juridisk fakultet

Universitetet i Oslo

Våren 2010

“Justice is the virtue of social institutions, as truth is of systems of thought. A theory however elegant and economical must be rejected or revised if it is untrue; likewise laws and institutions no matter how efficient and well-arranged must be reformed or abolished if they are unjust.”

(Sitat av John Rawls¹)

¹ Sitatet er hentet fra *A Theory of Justice, Revised Edition* av John Rawls (1999: 3).

Sammendrag

Tittel: Vilkår for familieinnvandring. En etisk-normativ analyse av underholdskravet og fireårskravet.

Av: Katrine Mayora Synnes

Veileder: Vidar Halvorsen

Våren 2010, Institutt for kriminologi og rettssosiologi

Temaet for avhandlingen er vilkår for familieinnvandring, mer konkret underholdskravet (inntektskravet) og fireårskravet (krav om fire års arbeid og/eller studie). Utgangspunktet for avhandlingen er hypotesen: Vilkårene for familieinnvandring er ikke etisk legitime.

De fleste som søker får innvilget familieinnvandring, men en del får også avslag. I 2008 fikk for eksempel 20 766 innvilget sin søknad, mens 4 423 fikk avslag. Med den nye utlendingsloven og utlendingsforskriften, som trådte i kraft 1.1.2010, ble det innført flere innstramminger når det gjelder vilkårene for familieinnvandring. Blant annet må referanseperson nå vise til tilfredsstillende inntekt også bakover i tid, gjennom ligning for fjoråret. Det nye fireårskravet går ut på at referansepersoner med opphold på humanitært grunnlag, med flyktningsstatus eller som selv har familieinnvandret må ha arbeidet og/eller studert fulltid i fire år før en søknad om familieetablering kan innvilges.

Hypotesen om at vilkårene ikke er etisk legitime er basert på en kosmopolitisk forforståelse, der landegrenser ikke tillegges moralsk betydning. Ut fra en drøftelse av etiske teorier, basert på debatter mellom liberale og kommunitarister, har jeg sett at også andre etiske tradisjoner har holdbare argumenter som bør tas i betraktning. Blant annet anerkjenner jeg, i tråd med John Rawls, at nasjonale grenser må tas hensyn til i etisk teori. Likevel opprettholder jeg ideen om mennesker som moralsk likeverdige, uavhengig av nasjonalitet og statsborgerskap. Jeg ser også viktige poeng i den kommunitaristiske tradisjonen, der det legges vekt på fellesskapet som utgangspunktet for at mennesker skal kunne fungere moralsk og sosialt, og som et viktig gode i seg selv. I likhet med liberale kommunitarister mener jeg at forskjellene mellom de ulike teoretiske retningene er mindre enn de i utgangspunktet kan virke. Teoretikerne på tvers av de teoretiske tradisjonene har til felles at grunnleggende rettigheter skal ha forrang der de kolliderer med mer sekundære goder. Alle tradisjonene gir derfor grunnlag for å forsvare retten til familieinnvandring, fordi dette anses som en menneskerett. For å vurdere de aktuelle vilkårene, og hvorvidt disse kan forsvares, har jeg tatt utgangspunkt i empiri om de aktuelle temaene, for så å vurdere dette ut fra de etiske prinsippene jeg regnes som holdbare fra de ulike etiske tradisjonene.

I forarbeidene til den nye utlendingsloven og utlendingsforskriften fant jeg fire

begrunnelser for vilkårene for familieinnvandring: De er ment å (1) motvirke tvangsekteskap, (2) styrke integreringen av nyankomne, (3) begrense offentlige utgifter og (4) motvirke tilstrømningen av asylsøkere uten behov for beskyttelse.

I utgangspunktet regner jeg formålene for vilkårene som legitime. Tvangsekteskap bør bekjempes, integrering gagnar som regel både nyankomne og mottakersamfunnet, store offentlige utgifter kan truse velferdsstaten, som jeg anser som et gode som bør bevares, og myndighetene har en legitim rett til å begrense asylsøkere uten behov for beskyttelse. For å vurdere den moralske gyldigheten av vilkårene måtte jeg likevel vurdere hvordan vilkårene fungerer og vil fungere i praksis.

Ut fra en analyse av etiske prinsipp og empiri konkluderte jeg med at ingen av begrunnelsene er moralsk legitime. Når det gjelder tvangsgifte kan det argumenteres for at friheten til å leve med ens familie innskrenkes for å sikre en annen frihet, nemlig det å ikke giftes bort mot egen vilje. Jeg ser imidlertid ingen grunn til at én grunnleggende rettighet skal begrenses for å beskytte en annen, dersom disse rettighetene ikke står i åpenbar konflikt til hverandre.

Begrunnelsen om at vilkårene skal stimulere til integrering kan i enkelte tilfeller føre til at innvandrere kommer raskere ut i arbeid for å få familiemedlemmer til Norge. Kravet om inntekt kan imidlertid også virke mot sin hensikt, fordi mange slutter på norskkurs eller sliter med dårlig psykisk helse på grunn av savn og bekymring for familien i hjemlandet. Integrering er et gode, men retten til å leve med sin familie er å regne som en menneskerett, og må derfor ha forrang foran mindre grunnleggende goder.

Når det gjelder begrunnelsen om at vilkårene skal begrense offentlige utgifter, argumenterer jeg for at begrunnelser som gjelder økonomisk vinning ikke kan legitimere at familiers rett til å leve sammen begrenses. Selv om det for mange kun handler om en overgangsfase før de innfrir kravene, kan ventetiden ta flere år og være psykisk belastende.

Det siste argumentet, det at vilkårene skal begrense antallet asylsøkere uten krav på beskyttelse, gjelder i særlig grad for fireårskravet. Her er det også foreslått nye innstramninger som enda ikke er vedtatt, spesielt rettet mot referansepersoner med opphold på humanitært grunnlag. Dette rammer en gruppe som ofte står svakt i samfunnet, og gjerne har liten mulighet for retur. Enten tanken bak det å begrense antall asylsøkere handler om økonomisk sparing eller bevaring av nasjonalt fellesskap, er ikke argumentet holdbart, siden grunnleggende menneskeretter alltid skal prioriteres.

Forord

Da har tiden kommet for å rette en takk til de som har hjulpet meg i arbeidet med denne avhandlingen.

Først vil jeg takke min veileder, Vidar Halvorsen, for gode og konstruktive tilbakemeldinger fra avhandlingens begynnelse og til den nå leveres.

Jeg vil også takke ”Berit”, som delte sin historie og sine tanker med meg!

Og så, min gode venninne Marte Lauvhjell, tusen takk for at du leste gjennom oppgaven og ga meg tilbakemelding!

Sist, men ikke minst, vil jeg takke Ronald og Maria Isabella. Ronald, takk for støtte og oppmuntring, og for at du alltid har tro på meg! Maria Isabella, takk for at du sprer glede og gir meg gode grunner til å legge bort bøker og PC hver ettermiddag!

Innholdsfortegnelse

Kapittel 1. Innledning: Historien om Berit og John.....	1
Kapittel 2. Tema og problemstilling.....	5
2.1 Rett til familieinnvandring vs. Politiske mål.....	5
2.2 Folkerettslige prinsipper om familien som grunnleggende enhet.....	6
EMK artikkel 8.....	6
Barnekonvensjonen.....	7
2.3 Valg av problemstilling og forhåndspfatning.....	7
2.4 Et felt med behov for ny forskning.....	9
2.2 Ny utlendingslov og utlendingsforskrift.....	9
2.2 Historisk perspektiv- fra etterkrigstiden til i dag.....	12
2.3 Utfordringer for velferdsstaten.....	14
2.4 Statistikk om familieinnvandring.....	16
2.5 Oppsummering og gangen videre.....	19
Kapittel 3. Metode.....	20
3.1 Refleksiv likevekt.....	20
3.2 Dokumentanalyse.....	23
3.3 Rettstolkning.....	26
3.4 Avslutning.....	27
Kapittel 4. Presentasjon av etiske teorier.....	29
4.1 John Rawls' kontraktsteori.....	30
4.1.1 A Theory of Justice.....	30
4.1.2 The Law of Peoples.....	32
4.2 Kosmopolitisme.....	33
4.2.1 Joseph Carens.....	33
4.2.2 Charles Jones.....	35
4.2.3 Samuel Scheffler.....	36
4.3 Kommunitarisme.....	37
4.3.1 Michael Walzer.....	38

4.3.2 Alisdair MacIntyre.....	39
4.3.3 David Miller.....	40
4.4 Liberal kommunitarisme.....	42
4.4.1 Charles Taylor.....	42
4.4.2 Chaim Gans.....	43
4.4.3 Christopher Heath Wellman.....	44
4.5 Drøftelse av de etiske teoriene.....	45
4.5.1 En kosmopolitisk forforståelse.....	45
4.5.2 Rawls om grenser.....	45
4.5.3 Kommunitaristiske innvendinger.....	47
4.5.4 Staters suverenitet.....	50
4.6 Liberalisme vs. kommunitarisme: en konkluderende oppsummering.....	51
Kapittel 5. Behandling av ny utlendingslov og utlendingsforskrift.....	53
5.1 Ny utlendingslov.....	53
5.2 Ot.prp. nr. 75 (2006-2007).....	54
5.3 Innstilling til Odelstinget.....	57
Fremskrittspartiets forslag.....	57
Andre komitémedlemmers forslag.....	59
5.4 Debatten i Odelstinget.....	60
5.5 Høringsrunde om krav til underhold.....	62
5.6 Høringsuttalelser.....	64
5.7 Ot.prp. 26 (2008-2009).....	68
5.8 Høringsbrev om referanser med opphold på humanitært grunnlag.....	68
5.9 Høringsuttalelser.....	69
5.10 Regjeringsplattformen 2009 til 2013.....	71
5.11 Oppsummering.....	72
Kapittel 6. Relevant forskning.....	73
6.1 Rapport: Grenseløs kjærlighet.....	73
6.2 Familieinnvandring og ekteskapsmønstre 1990-2008.....	76
6.3 Levekårsundersøkelse blant innvandrere i Norge.....	78
6.4 En evaluering av en tidligere innstramning.....	79

6.5 Kunnskapsstatus om tvangsekteskap.....	81
6.6 Familieinnvandring med barn og deres omsorgspersoner.....	83
6.7 Flyktninger og asylsøkere i omsorgstjenesten.....	84
6.8 Oppsummering.....	84
Kapittel 7. Analyse.....	86
7.1 Begrunnelse 1: Tiltak mot tvangsekteskap.....	86
Hvem er målgruppen?.....	86
Når langt flere rammes enn målgruppen.....	88
Fireårskravet.....	91
To grunnleggende rettigheter.....	92
7.2 Begrunnelse 2: Legge til rette for integrering.....	93
Målgruppen.....	93
Er tiltaket effektivt?.....	94
En grunnleggende rettighet vs. et mindre viktig gode.....	96
7.3 Begrunnelse 3: Redusere offentlige utgifter.....	98
Hvem er målgruppen?.....	98
Velferdsstatens bærekraftighet.....	99
Rettigheter vs. kortsiktig økonomisk vinning.....	100
7.4 Begrunnelse 4: Tiltak mot en økt asyltilstrømning.....	101
Hvem er målgruppen?.....	101
Det nasjonale fellesskapet.....	102
En diskurs med rasistiske undertoner.....	103
Referansepersoner med opphold på humanitært grunnlag.....	105
Innvandring som selvopprettholdende prosesser.....	106
Innvandringspolitiske mål vs. rettigheter.....	107
Kapittel 8. Hovedfunn.....	108
Litteraturliste.....	115
Vedlegg.....	124
Statistikk fra UDI 2008.....	124
Statistikk fra UDI 2009.....	126

Kapittel 1. Innledning: Historien om Berit og John

Jeg skal innlede denne oppgaven med en sann historie om to personer jeg har valgt å kalle Berit og John. Gjennom å fortelle deres historie ønsker jeg å illustrere hvordan regelverket om familieinnvandring virker i et konkret tilfelle, for slik å skape en bedre forståelse av vilkårene jeg skal vurdere i denne avhandlingen.

Berit og John møttes på nyåret i 2007. Som de fleste andre referansepersoner² i familieinnvandringssaker kommer Berit fra Norge, og har ikke innvandrerbakgrunn selv (Daugstad 2006: 13). John kommer fra et land i Afrika, og studerer på det tidspunktet i Belgia. De blir kjærester, og besøker hverandre ofte. Begge er i 30-årene, og de bestemmer seg raskt for at de ønsker å leve sammen som en familie i Norge. John søker derfor om familieinnvandring (forlovelsestillatelse³) via den norske ambassaden i Belgia i juli 2007. Ikke lenge etter blir Berit gravid, med termin i mai 2008. Berit beskriver dette som en fantastisk tid. De legger planer for et liv sammen, og får, blant annet etter samtaler med opplysningstjenesten hos Utlendingsdirektoratet (UDI), inntrykk av at det ikke skal være noe problem for John å få oppholdstillatelse i Norge. I oktober 2007 går Johns oppholdstillatelse i Belgia ut, og han reiser derfor til hjemlandet i Afrika, for å vente på svaret på søknaden om familieinnvandring fra hjemlandet, slik som reglene tilsier.

Berit er på den tiden på slutten av en lang universitetsutdanning. Hun arbeider deltid ved siden av studiene, og har i 2006 en inntekt på omtrent 150 000 kroner. Hun sender inn ligningen for 2006 som vedlegg til Johns søknad om familieinnvandring, og forklarer situasjonen. På det tidspunktet er inntektskravet for familieinnvandring på 182 400 kroner i året, og hun mangler derfor ca. 30 000 kroner for å tilfredsstille kravet. Som enda et vedlegg til søknaden sender hun derfor en bekreftelse fra sin mor, der det står at hun er villig til å stille opp for dem økonomisk. I januar ringer Berit til UDI for å purre på saken,

² Referanseperson vil si "herboende" i en familieinnvandringssak. Det er personen som bor i Norge, som søkeren ønsker å gjenforenes eller å etablere seg med.

³ Oppholdstillatelse som gis på grunnlag av at søker og referanseperson skal gifte seg i Norge (Utlendingsloven 2008: § 48).

og de gir beskjed om at de ikke har mottatt dokumentasjon på at hun er gravid. De sier imidlertid at dette ikke er noe problem, fordi det fortsatt vil ta lang tid før søknaden blir ferdig behandlet. Berit skaffer da en ny legeerklæring, og går til politistasjonen for å få den oversendt til UDI, tre dager etter telefonsamtalen. Der får hun imidlertid beskjed om at det allerede er fattet vedtak i saken, og at John har fått avslag med den begrunnelsen at Berit ikke kan vise til tilfredsstillende inntekt. I vedtaket fra UDI står det at de har mulighet til å se bort fra kravet siden begge er over 23 år, og fordi Berit er norsk statsborger. Likevel finner ikke UDI at det er sterke menneskelige hensyn som tilsier at John og Berit skal unntas kravet, siden de mener at deres situasjon er å regne som en normalsituasjon. Det er nå fire måneder til termin, og vedtaket blir raskt påklaget via advokat. Det blir nå levert ligning for 2007, der inntekten til Berit var på omtrent 160 000 kroner, altså fortsatt like under inntektskravet.

Berit og John er overbevist om at det har skjedd en misforståelse i saksbehandlingen, og at saken kommer til å bli omgjort nå som UDI har mottatt dokumentasjon på at de venter barn. Ventetiden blir likevel svært tung for Berit. Hun prøver å jobbe mye, for å tilfredsstille underholdskravet. Hun sliter imidlertid med bekkenløsning, noe som gjør at hun blir sykemeldt hele siste trimesteret av graviditeten. I tillegg blir hun psykisk syk, og legen anser dette for å være relatert til stresset og engstelsen knyttet til søknadsprosessen. Berit, som aldri før har hatt psykiske problemer, er nå så nedfor at hun i perioder har store vanskeligheter med å oppholde seg blant folk. Det blir sendt legeerklæring til UDI og Utlendingsnemnda (UNE), som bekreftet at Berit sliter fysisk og psykisk, og er utmattet på grunn av situasjonen. I mai blir Berit og Johns sønn født, mens John fortsatt må oppholde seg i hjemlandet i Afrika i påvente av svar på søknaden.

Først i januar 2009, da deres sønn er åtte måneder, får de svar fra UNE, et år etter at klagen ble levert. Ventetiden opplevde både Berit og John som en stor påkjenning, og de følte seg frarøvet en tid som skulle vært fylt med glede og kjærlighet. Svaret fra UNE kommer som et sjokk. Det er nok et avslag, også denne gangen er begrunnelsen at Berit ikke har tilfredsstillende inntekt. Berit er nå alene med omsorgen for deres felles barn, og uten realistisk mulighet til å innfri kravet før sønnen blir eldre. Fordi hun nå er syk og

alene med sønnen, klarer hun heller ikke å fullføre studiet til planlagt tid. I vedtaket fra UNE står det at også de anser det som vanskelig for Berit å oppfylle kravet, på grunn av hennes dårlige helse og fordi hun nå var alene med barnet. De mener likevel at dette ikke gir grunnlag for unntak fra kravet om underhold, og begrunner det med at inntektskravet ikke er umulig for Berit å innfri over lengre tid, og at det derfor ikke er sterke menneskelige hensyn som tilsier at kravet skal bortfalle. Berit opplever vedtaket som urettferdig, og sier hun nå har mistet all tiltro til systemet.

Like etter Berit og John har mottatt vedtaket, sender de en begjæring om omgjøring via advokat. Sammen med begjæringen sender de bankutskifter, som viser at Berit har over 200 000 kroner på konto, og John omtrent 40 000 kroner. UNE ønsker ikke å omgjøre vedtaket, siden formue bare unntaksvis skal tas med i beregningen, og de ikke anser dette som en unntakssituasjon.

Sommeren 2009 reiser Berit og sønnen for å besøke John i hans hjemland i Afrika. John får da møte sønnen sin, som nå er et år gammel, for første gang. Da Berit kommer hjem fra besøket i Afrika, skaffer hun seg arbeid, og hun tjener nå godt over inntektskravet. Mens de skaffer all nødvendig dokumentasjon som må sendes med ny søknad om familieinnvandring, og forbereder seg på å søke på nytt i november, kommer et nytt sjokk. Den nye utlendingsforskriften blir kunngjort 15. oktober 2009, én måned etter at Berit begynte å arbeide, og før de har rukket å søke på nytt. Ifølge den nye utlendingsforskriften må hun vise til tilfredsstillende inntekt også bakover i tid, gjennom ligning for fjoråret. Selv om de nye reglene ikke skal tre i kraft før 1. Januar 2010, skal de også omfatte søknader som er levert etter kunngjøringen av den nye utlendingsforskriften (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2009: overgangsregler), og Berit og Johns sak blir dermed nå behandlet under de nye kravene. Berit og John søker likevel på nytt, men har mistet alt håp om at de kommer til å få medhold, og tror ikke det blir tatt hensyn til hva som er det beste for deres sønn. Berit sier de kommer til å fortsette å søke helt til de får medhold, men regner det som urealistisk at John kan komme før sønnen er over tre år. Hvis alt går etter planen, kan hun da vise til tilfredsstillende inntekt også på ligningen for fjoråret, og en flere år lang kamp vil forhåpentligvis være over.

I 2008 ble 3 354 søknader om familieinnvandring avslått i UDI (UDI 2009d), de fleste på grunn av at de ikke kunne vise til tilfredsstillende inntekt (Nørholm og Storhaug 2005: 21). Én av disse sakene var den til Berit og John, som jeg har redegjort for. Historien er basert på en samtale jeg hadde med ”Berit”, samt saksdokumentene deres fra UDI, UNE og advokaten, som jeg fikk innsyn i. Både kvinnen i fortellingen og kjæresten er anonymisert, og jeg fikk informert samtykke på forhånd.

Kapittel 2. Tema og problemstilling

Denne oppgaven tar for seg familieinnvandring og vilkårene som stilles i den nye utlendingsloven og utledningsforskriften. Jeg spør: *Er vilkårene som stilles i forbindelse med familieinnvandring etisk forsvarlige?* I dette kapittelet skal jeg presentere oppgavens tema og problemstilling. Etter å ha vist til temaets aktualitet og folkerettslige prinsipper om familien, skal jeg si noe om min motivasjon for valg av problemstilling og om behov for forskning på feltet. Deretter redegjør jeg kort for reguleringen av familieinnvandring i utlendingslovgivningen. Jeg skal også gi en kort historisk oversikt over nyere innvandring til Norge, og peke på noen av utfordringene for velferdsstaten. Jeg avslutter kapittelet med statistikk over familieinnvandring, før jeg oppsummerer de viktigste punktene i kapittelet. Formålet med dette kapittelet er å gi en bred forståelse av familieinnvandring som felt, og gi bakgrunn for å forstå politiske utfordringer og bekymringer knyttet til regulering av familieinnvandring i Norge.

2.1 Rett til familieinnvandring vs. politiske mål

Hvert år kommer et betydelig antall personer til Norge gjennom familieinnvandring. Det skilles ofte mellom familiegjennforening og familieetablering, som begge går under samlebetegnelsen familieinnvandring. Familiegjennforening er tilfellene der søkeren ønsker å gjenforenes med et nært familiemedlem bosatt i Norge (referanseperson). Familieetablering er tilfeller der søkeren nylig har giftet seg med en person bosatt i Norge, og ønsker å etablere et nytt samliv her (Ot.prp.75 (2005-2006): 184). Retten til familieinnvandring er inspirert av internasjonale menneskerettigheter, som viser til familien som grunnleggende enhet i samfunnet, med rett på beskyttelse. Det ble tidlig satt vilkår for familieinnvandring som omhandlet krav til bosted og forsørgerevne. De siste årene har det skjedd flere endringer, der kravene har blitt mer konkrete og mulighetene for unntak færre (Brochmann og Kjeldstadli 2008: 202 og 206).

Den siste tiden har familieinnvandring stadig dukket opp i politiske debatter og i media, ofte i sammenheng med saker som for eksempel det økende antallet asylsøkere i Norge, integrering og tvangsekteskap. Familieinnvandring omtales ofte som et område som kan

reguleres for å oppnå politiske mål på andre områder. To eksempler er regjeringens tiltakspakke for å begrense tilstrømmingen av asylsøkere, som ble lansert i september 2008 (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2008b), og 40 tiltak for å begrense tvangsgifte, som ble lansert i juni 2007 (Barne- og likestillingsdepartementet 2007), som begge inkluderte innstramning når det gjelder regulering av familieinnvandring.

I denne oppgaven skal jeg vurdere de vilkårene for familieinnvandring som gjelder inntektskrav (underholds kravet) og krav til fire års utdanning og/eller arbeidserfaring (fireårskravet). Det stilles også andre vilkår, for eksempel at ekteskapet skal være inngått når begge parter var over 18 år, at samboerskap har vart i over to år, og at ekteskapet ikke er proforma. Disse vilkårene anser jeg som mindre problematiske, og her har det heller ikke skjedd betydelige endringer i den nye utlendingsloven og -forskriften i forhold til tidligere.

2.2 Folkerettslige prinsipper om familien som grunnleggende enhet

Sentrale menneskerettskonvensjoner ble inkorporert i norsk rett med forrang foran annen lovgivning gjennom lov i 1999. I forhold til familieinnvandring er det Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 8 (om respekt for privatliv og familieliv) og FNs konvensjon om barns rettigheter (barnekonvensjonen) artikkel 3 og 10, som er mest relevante.

EMK artikkel 8:

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

Når man tolker punkt 1 i lys av punkt 2, er det klart at mange inngrep i familielivet ikke vil være brudd på denne artikkelen. Det å regulere innvandring for å beskytte landets interesser kan betraktes som et legitimt formål ut fra EMK (Ot.prp.75: 181). På bakgrunn av flere saker som har vært oppe i Menneskerettsdomstolen, har det imidlertid utviklet seg en lære om at det bør gis rett til familieinnvandring dersom det ikke er mulig for familiemedlemmene å utøve familielivet i et annet land (Ot.prp.75: 182). Lovutvalget hevder med bakgrunn i dette at norsk lov ligger innenfor rammene som følger av EMK artikkel 8 (Ot.prp.75: 183).

Barnekonvensjonen

I fortalen til barnekonvensjonen står det at ”familien, som den grunnleggende enhet i samfunnet og den naturlige ramme for alle sine medlemmers og særlige barns vekst og trivsel, bør gis den nødvendige beskyttelse og hjelp slik at den fullt ut kan påta seg sine forpliktelser i samfunnet”.

I artikkel 3 står det også at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. I artikkel 10 står det at søknader fra et barn eller dets foreldre ”om å reise inn i eller ut av en parts territorium med henblikk på familiegjenforening, behandler av partene på en positiv, human og rask måte”.

Både FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) og sivile og kulturelle rettigheter (SP) inneholder også bestemmelser som omhandler prinsippet om familien som grunnleggende enhet. I SP står det for eksempel i artikkel 23 (1) at ”Familien er den naturlige og grunnleggende samfunnsenhet og har krav på beskyttelse av samfunnet og staten”.

2.3 Valg av problemstilling og forhåndsoppfatning

Alle som studerer et fenomen bringer med seg en forforståelse, som gjerne er utgangspunktet for både valg av tema og formulering av problemstilling. Min egen forforståelse er preget av at jeg selv er gift med en som kom til Norge gjennom familieinnvandring. Etter at vi hadde bodd sammen et år i Latin-Amerika, valgte vi å

flytte til Norge i 2004. Jeg var da gravid, og vi tok det som en selvfølge at mannen min, faren til mitt barn, skulle få oppholdstillatelse i Norge. Det kom derfor som et sjokk for oss da vi fikk høre om inntektskravet. Det ville ta lang tid før jeg klarte å oppfylle dette kravet, siden jeg var student og nå skulle få barn, og i tillegg stod i fare for å bli alenemor. Etter en ventetid på omtrent ti måneder besluttet likevel UDI å gi mannen min oppholdstillatelse ut fra ”menneskelige hensyn”, fordi vi hadde et felles barn. En stadig strengere innvandringspolitikk har imidlertid ført til at det nå er færre som blir unntatt kravet om forsørgelse, selv om barn er involvert. At det de senere årene har skjedd ytterligere innstramninger har jeg siden merket, da jeg har arbeidet på opplysningstjenesten i UDI de siste somrene. Fortvilelsen til ektefeller, samboere, partnere, og ikke minst foreldre, som på grunn av utilstrekkelig inntekt ikke fikk sine aller kjæreste til Norge, gjorde sterkt inntrykk. Jeg snakket særlig med mange alenemødre/fedre, gravide og uføretrygdede som ikke klarte å oppfylle inntektskravet. Samtidig gikk diskusjonene blant politikere og debattanter i media, en diskusjon som jeg opplevde som virkelighetsfjern og hjerteløs.

Erfaringene jeg har gjort rede for er en sentral del av min forhåndsoppfatning om at begrunnelsene som er gitt for underholdskravet ikke er legitime. Det er også bakgrunnen for at jeg har valgt et etisk perspektiv i oppgaven, og stiller spørsmålet: *Er vilkårene for familieinnvandring etisk forsvarlige?* For at ikke min egen bakgrunn og forforståelse skal styre oppgaven på et ubevisst nivå, har jeg valgt å formulere en hypotese. Slik trenger aldri jeg selv eller leseren å være i tvil om min opprinnelige oppfatning, og man kan ha et bevisst forhold til det. På bakgrunn av min forforståelse av temaet har jeg formulert følgende hypotese: *Vilkårene som stilles i forbindelse med familieinnvandring er ikke etisk forsvarlige.* Formålet med oppgaven er kritisk å vurdere om hypotesen skal forkastes eller ikke, der utgangspunktet er begrunnelsene som gis for vilkårene i den nye utlendingsloven med tilhørende forskrifter. For å vurdere begrunnelsene skal jeg ta i bruk etiske teorier og empiri relatert til temaet.

2.4 Et felt med behov for ny forskning

Denne oppgaven faller inn under en rettspolitisk tradisjon innenfor fag som juss, retts sosiologi og kriminologi. Rettspolitikk vil si at man arbeider ut fra rettslige idealer, og på den måten utfordrer den gjeldende retten (Boe 2005: 61-62). Bruken av et etisk-normativt rammeverk i denne oppgaven har derfor en naturlig plass i denne tradisjonen, selv om den norske rettspolitiske tradisjonen har hatt et lite eksplisitt forhold til etikk og normativ politisk teori som faglige disipliner.

Denne oppgaven berører et forskningsfelt med store behov og utfordringer. Rapporten *Innvandring og flukt til Norge. En kunnskapsgjennomgang 1990-2009* peker på behovet for forskning på innvandringsfeltet, særlig mener forfatterne at det er lite satsning på innvandringsforskning i juridiske og retts sosiologiske miljøer. I Norge har det lenge vært en tett kobling mellom politiske myndigheter og forskningsprosjekt om innvandring. Dette kan føre til en snever forskning, med kortsiktige mål. Samarbeide mellom forskere og myndighetene kan også føre til at forskerne hele tiden må forholde seg til myndighetenes forventninger, og ønske om å opprettholde gode samarbeid kan påvirke forskningen. Rapporten nevner regulering av familieinnvandring, og særlig familiejenforening, som et felt der det er behov for nye undersøkelser i lys av ny utlendingslov og utlendingsforskrift (Brekke m.fl. 2010: 108 og 110).

2.5 Ny utlendingslov og utlendingsforskrift

I henhold til den nye utlendingsloven kapittel 6 kan det søkes om familieinnvandring med person bosatt i Norge. Personen som befinner seg i Norge, heretter kalt referanseperson, må da være norsk/nordisk statsborger, ha permanent oppholdstillatelse eller en midlertidig oppholdstillatelse som danner grunnlag for familieinnvandring. Personer som tilhører ”den nærmeste familie” til referansepersonen kan få innvilget familieinnvandring. Dette omfatter først og fremst barn under 18 år, ektefelle og samboer som har bodd sammen i minst to år.

Utlendingsloven fastsetter et krav om at referansepersonen viser til tilfredsstillende inntekt for å kunne forsørge søkeren. Ifølge utlendingsforskriften § 10-7 til 10-11 må

referanseperson både kunne vise til inntekt bakover og fremover i tid, noe som skal dokumenteres gjennom ligningsattest og arbeidskontrakt. Det er også et vilkår at referanseperson ikke har mottatt sosialhjelp de siste 12 månedene før en eventuell tillatelse innvilges. Nivået på underholdskravet reguleres gjennom rundskriv, og er i dag på statens lønnstrinn 8, som i dag tilsvarer 217.600 kroner (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2008c).

I noen tilfeller gis det unntak fra kravet om underhold. Det gjelder for eksempel der referanseperson har fått flyktningstatus eller referanseperson er et barn under 18 år som man har samværsrett med i Norge. Det gis derimot ikke unntak fra underholdskravet om man har barn i Norge, men er gift eller samboer med moren eller faren til barnet. Da må moren eller faren være referanseperson ved søknad om familieinnvandring, og underholdskravet er gjeldende. Det er også underholdskrav dersom det er barnet som befinner seg i utlandet og søker om familieinnvandring, og foreldrene som er referansepersoner i Norge. Det kan imidlertid dispenseres fra kravet om underhold ut fra ”særlig sterke menneskelige hensyn”. Dette praktiseres imidlertid strengt, og er forbeholdt unntakene (Utlendingsforskriften 2009: §10-7 – 10-11).

Den største gruppen som unntas kravet om underhold er de som søker om familieinnvandring gjennom EØS-regelverket. EØS-regelverket har egne bestemmelser som gjelder for borgere av land som omfattes av EØS-avtalen og EFTA-konvensjonen, og deres familiemedlemmer. Disse kan søke oppholdstillatelse gjennom EØS-regelverket eller velge å søke opphold gjennom det generelle regelverket. Den viktigste forskjellen når det gjelder regulering av familieinnvandring er at det i EØS-regelverket stilles langt færre vilkår for å få innvilget oppholdstillatelse, men tillatelsen gir ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse eller statsborgerskap, slik som tillatelsen gjennom det generelle regelverket gjør (Utlendingsloven 2008: kapittel 6 og 13). Regelverket gjelder kun referansepersoner som selv har innvandret til Norge gjennom EØS-regelverket, og personer som er gift med norske statsborgere kan derfor ikke benytte seg av dette. EØS-regelverket gjelder for eksempel familiene til polske arbeidere i Norge (Utlendingsloven 2008: § 113), som de siste årene representerer en betydelig del av familieinnvandring til

Norge. I 2008 ble det innvilget 4 423 søknader om familieinnvandring fra polske statsborgere, og de var dermed den største gruppen som fikk innvilget familieinnvandring dette året. Av disse 4 423 søkte 4 058 gjennom EØS-regelverket. Til sammen fikk 8 175 personer innvilget sin søknad om familieinnvandring gjennom EØS-regelverket i 2008. Til sammenligning ble det samme år innvilget 5 245 søknader om familieinnvandring der referanseperson var norsk statsborger (UDI 2009e).

Kravet om underhold gjelder i teorien søkere fra EØS-området der referanseperson er norsk statsborger. I praksis er kravet imidlertid lett å unngå for denne gruppen. For EØS-borgere er det nemlig langt enklere å komme til Norge på et annet grunnlag, for senere å søke om familieinnvandring når kravet er oppfylt. EØS-borgere kan blant annet være i Norge seks måneder som arbeidssøkende uten en formell oppholdstillatelse, eller de kan være her i tre måneder om gangen uten å søke om besøksvisum. Det er også færre krav for å få innvilget arbeids- og studietillatelse for EØS-borgere (Utlendingsloven 2008: kapittel 13).

Et nytt krav i den nye utlendingsforskriften er kravet om fire års utdannings- eller arbeidserfaring for referanseperson med flyktningstatus, opphold på humanitært grunnlag⁴ eller som selv har kommet til Norge gjennom familieinnvandring. Kravet gjelder ikke gjenforening av allerede etablerte familier, men kun der familien etableres etter at referanseperson har fått opphold i Norge (Utlendingsforskriften 2009: 9-1).

⁴ Etter den nye utlendingsloven kapittel 5 kan en utlending få oppholdstillatelse på humanitært grunnlag når sterke menneskelige hensyn taler for det, eller når utlendingen har særlig tilknytning til riket. Asylsøkere som etter den gamle utlendingsloven ikke fikk innvilget asyl, men som hadde rett til vern mot utsendelse i medhold av internasjonale forpliktelser, fikk oppholdstillatelse etter denne bestemmelsen. Etter ny utlendingslov får sistnevnte asyl. Regjeringen mener dermed at asylsøkere med et folkerettslig krav på beskyttelse etter den nye loven dermed vil få innvilget asyl, og ikke få opphold på humanitært grunnlag. I vedtak om opphold på humanitært grunnlag skal det blant annet legges vekt på om utlendingen er enslig mindreårig uten forsvarlig omsorg ved retur, om det foreligger tvingende helsemessige forhold som gjør at utlendingen har behov for opphold i riket, om det foreligger sosiale eller humanitære forhold ved retursituasjonen som gir grunn for å innvilge oppholdstillatelse eller om utlendingen har vært offer for menneskehandel. Bestemmelsen har størst praktisk betydning i saker der det er søkt om asyl.

2.6 Historisk perspektiv - Fra etterkrigstiden til i dag

For å forstå hva som er spesielt med dagens innvandring er det nyttig å se det i et historisk perspektiv. Dagens innvandring til Norge skiller seg fra tidligere innvandring både når det gjelder omfang og hvilke utfordringer den bringer med seg. Jeg skal nå redegjøre for tendensene i norsk innvandring fra etterkrigstiden, som innledet en ny epoke i norsk og europeisk historie, og frem til i dag. Her skal jeg trekke veksler på verket *Norsk innvandringshistorie* (2003), en serie på tre bøker redigert av historiker Knut Kjeldstadli, og som representerer det mest sentrale bidraget om norsk innvandringshistorie. Jeg skal her benytte meg av del III i serien, som omhandler tiden fra etter andre verdenskrig fram til i dag, og som er skrevet av migrasjonsforsker Grete Brochmann og historiker Hallvard Tjelmeland.

Den andre verdenskrig førte med seg store lidelser og endrede landegrenser i Europa. Mange mennesker var på flukt eller utkikk etter et nytt sted å etablere seg. Denne situasjonen så de fleste på som et midlertidig problem som snart skulle løse seg selv. Både myndighetene og befolkningen i Norge var preget av optimisme, og ønsket få barrierer for varer og arbeidskraft på tvers av landegrenser. På tross av den liberale holdningen til innvandring var det lite av dette i Norge fra etter krigen til 1960-tallet.

Myndighetene så etter hvert behov for å endre den restriktive utlendingsloven fra 1927, blant annet fordi den brøt med etterkrigstidens syn på menneskerettigheter og minoritetsvern. I 1956 ble det derfor innført en mer liberal lov. Nå kunne alle reise fritt inn i Norge, for deretter å søke jobb og oppholdstillatelse herfra. Loven åpnet likevel for at myndighetene kunne stramme inn på tilstrømmningen av innvandrere, dersom situasjonen skulle endre seg. På tross av den liberale innvandringspolitikken var det fortsatt få som valgte å komme til Norge. Blant innvandrerne som kom var de aller fleste fra de andre nordiske landene.

Fra 1968 begynte andelen innvandrere i Norge å øke. De nye innvandrerne kom først og fremst fra det tidligere Tsjekkoslovakia og andre land i Øst-Europa, og kom på bakgrunn av den kalde krigen. Andelen innvandrere var fortsatt liten, og de gikk som regel rett inn i

arbeidsmarkedet i Norge. Likevel begynte norske myndigheter å vise bekymring for situasjonen. En stadig økende boligmangel ble sett på som det største problemet. I media ble det rapportert om uverdige boforhold blant de nyankomne, og mange fryktet at det skulle utvikle seg en underklasse av innvandrere i Norge.

Samtidig strammet flere land i Europa inn på egen innvandringspolitikk. Danmark, som hadde mottatt langt flere innvandrere enn Norge frem til da, innførte en innvandringsstopp i 1970. Rundt denne tiden innvandret også de første gruppene fra Marokko og Pakistan til Norge. I 1970 var det registrert 110 pakistanere i Norge, mens det noen måneder senere, våren 1971, var økt til 990. I forhold til dagens innvandrerbefolkning er dette tallet lavt, men det endret sammensetningen til datidens innvandrerbefolkning drastisk. Fra 1971 ble pakistanere den største innvandrergruppen, og det bredte seg en frykt om at utviklingen skulle komme ut av kontroll hvis ikke noe ble gjort raskt.

I juli 1974 innførte myndighetene en midlertidig innvandringsstopp, som var ment å vare frem til 30. juni 1975. Myndighetene uttrykte at de trengte mer tid for å få i stand tilfredsstillende løsninger for de som allerede var kommet, før de var klare for å ta imot flere. Den midlertidige innvandringsstoppen ble utvidet flere ganger, før den i 1981 ble vedtatt som en permanent ordning. Innvandringsstoppen markerte starten på den moderne reguleringen av innvandring til Norge. Innvandringsstopp kan være et misvisende ord, siden døren ikke var helt lukket for alle grupper. Det var blant annet unntak for medlemmer fra OECD-land og for familiemedlemmer av de som allerede var innvandret. Senere ble det også tatt imot flyktninger og faglærte. De som først og fremst ble stoppet var ufaglærte arbeidere fra det man ofte kaller ”den tredje verden”.

Innstramningene som ble foretatt førte til at mange ”gjestearbeidere” ikke tok sjansen på å reise tilbake til hjemlandet. Det ble derfor naturlig å bringe familien til Norge og etablere seg her, siden de ikke visste om de kom til å få den muligheten igjen dersom de ventet. Retten til å gjenforenes med sine familiemedlemmer i Norge var inspirert av internasjonale menneskerettigheter som var på fremmarsj. Det var likevel knyttet noen

viktige vilkår til retten til familieinnvandring. Først og fremst måtte familiemedlemmet med arbeidstillatelse i Norge vise tilfredsstillende forsørgerevne og bolig. Kravene opplevdes vanskelig å tilfredsstille for mange innvandrere, og var vagt formulert og åpnet for skjønnsvurderinger. Norske borgere var, i likhet med flyktninger, på denne tiden unntatt kravet om underhold når de giftet seg med utenlandske statsborgere.

Også etter at de fleste innvandrere hadde blitt gjenforent med sine familier i Norge, fortsatte familieinnvandringen, nå ved at ugifte innvandrere og nye generasjoner giftet seg med folk fra opprinnelseslandet (Brochmann 2003: 143). Slik ble en stor gruppe familieinnvandrere en utilsiktet konsekvens av innvandringsstoppen. I realiteten økte innvandringen etter innvandringsstoppen ble innført, og det har stort sett fortsatt å øke helt fram til i dag.

I 1975 var mange i Norge blitt betydelig mer skeptiske til innvandring. Det ble nå stadig oftere omtalt som et problem, selv om folk hadde ulike begrunnelser for dette. Noen mente innvandrere tok jobbene fra nordmenn, noen mislikte en økende kulturell pluralisme og andre pekte på bolig mangelen i Norge. Nå hadde også folk begynt å bekymre seg for overforbruk av sosiale ytelser blant innvandrerbefolkningen. Dette var bekymringer som kom til å prege innvandringsdebatten frem til i dag.

På 1990-tallet ble Norges innvandringspolitikk i stadig større grad harmonisert med EU-lands regelverk på feltet. Fri flyt av arbeidskraft internt og felles grenser utad, gjorde at mange EU-land i denne perioden strammet inn på innvandringsfeltet, etter press fra andre medlemsland. Den mest restriktive staten satte til enhver tid tonen for hele unionen, samtidig som de interne grensene stadig ble mindre betydningsfulle. Da Norge sluttet seg til Schengen-samarbeidet på slutten av 1990-tallet, var det liten forskjell på Norge og resten av EU med tanke på grensekontroll og innvandringsrestriksjoner.

2.7 utfordringer for velferdsstaten

Norge har, som de fleste andre land, opplevd ulike former for innvandring gjennom så å si hele historien. Likevel har det tidligere vært snakk om et lite antall mennesker som ble

gradvis assimilert i samfunnet. Den nye innvandringen har en annen karakter, og påvirker i større grad befolkningssammensetningen. Dermed utfordrer innvandringen konseptet om nasjonalstaten, som bygger på en forestilling om felles etnisitet, kultur og språk (Brochmann og Kjeldstadli 2008: 211).

At et samfunn har en viss grad av homogenitet og et kulturelt fellesskap har vært en viktig forklaring på hvordan velferdsstaten kan eksistere. Det hevdes at for å opprettholde de dyre institusjonene må befolkningen ha tillit til og solidaritet med noe som er hevet over individene. Samfunnet må være relativt forutsigbart og stabilt for at medlemmene vil ønske å bidra til fellesskapet, og uten et nasjonalt fellesskap hevder noen at prinsipper som likeverd og toleranse ikke vil gi mening (Brochmann 2006: 39).

Med den nye innvandringen kom to grunnleggende prinsipper for velferdsstaten i konflikt. For det første ble prinsippet om solidaritet brutt når innvandrere ble stoppet ved grensen eller nektet tilgang til sosiale, økonomiske eller politiske goder. På den andre siden var deres innvandring til Norge en utfordring for folks rettferdighetsfølelse når det gjaldt fordeling av byrder og rettigheter i samfunnet. Sosiolog og innvandrerforsker Grete Brochmann mener at velferdsstatens legitimitet kan trues hvis de økonomiske overføringene til nyankomne blir for store (Brochmann og Kjeldstadli 2008: 224).

Velferdsstaten er et dyrt og sårbart gode, som er grunnlagt på prinsippet om å ikke leve over evne. Hvis byrden blir for stor for velferdsbudsjettet, kan mange lide under dette. Innvandring til et land med et prinsipp om lik behandling og med en omfattende velferdsstat utfordrer befolkningens sjenerøsitet, og det kan i det lange løp utfordre overlevelsessevnen til selve systemet, hvis nykommerne ikke kan forsørge seg selv. Det er derfor avgjørende hvor mange som går inn i arbeidsmarkedet. Dette er bakgrunnen for at arbeid har vært en så sentral del av norsk integreringspolitikk. Det er en underliggende påstand i norsk integreringsdiskurs at man ikke har tid til å vente og la ting "gå seg til" av seg selv, slik det ble gjort tidligere (Brochmann og Kjeldstadli 2008: 227).

Nordisk forskning viser at botid i mottakelandet er den faktoren som påvirker innvandreres sysselsetting i størst grad. Selv om antall sysselsatte øker kraftig med hvert år de har bodd i landet, viser dansk forskning at det fortsatt etter 12 år er en langt svakere tilknytning til arbeidsmarkedet for innvandrere enn de som er født i Danmark (Brochmann og Hagelund 2005: 27-28).

Deltakelsen på arbeidsmarkedet er avgjørende for folks velferd og levekår. Den norske velferdsmodellen kombinerer lik rett til sosiale stønader med inntektsregulerte trygder og pensjon. Dermed fører innvandreres lave tilknytning til arbeidsmarkedet til at gruppen også har langt færre opparbeidede rettigheter, for eksempel arbeidsledighetstrygd. Dette fører igjen til at løsningen for mange nyankomne blir midlertidig sosialstønader (Brochmann og Hagelund 2005: 26).

Velferdssystemet gjør derfor integrering av nykommere nødvendig, både for at systemet skal være bærekraftig og for folks egen velferd. Integrering er, ifølge Brochmann, en prosess der målet er å oppnå sosialt samhold og samfunnsmessig stabilitet. Det er en lærings- og tilpasningsprosess til samfunnets verdier. Integreringen skal binde individet til samfunnet økonomisk og sosialt, og skape tilhørighet og lojalitet (Brochmann og Kjeldstadli 2008: 230).

2.8 Statistikk om familieinnvandring

Statistikken over familieinnvandring som jeg benytter er hentet fra 2009 og tidligere. I forbindelse med ny utlendingslov og utlendingsforskrift er det gjennomført flere innstramminger som kan påvirke antallet innkomne søknader og andelen avslag i årene fremover. Blant annet er noen unntak fra underholdskravet fjernet, det stilles høyere krav til inntekt også bakover i tid og referanseperson må i noen tilfeller dokumentere fire års arbeids- eller studieerfaring. Andelen norske statsborgere som rammes av kravet kan forventes å øke noe, da unntaket som gjelder norske statsborgere nå har falt bort, og fireårskravet kan forventes å føre til en økning i avslag blant referansepersoner med flyktningstatus, opphold på humanitært grunnlag eller som selv har kommet gjennom familieinnvandring. Vilkåret om å vise inntekt bakover i tid gjennom ligning vil trolig

ramme innvandrere i særlig stor grad, siden mange av disse selv kan ha kort botid i Norge. Kravet om underhold er likevel i hovedsak det samme som tidligere, og unntakene i den gamle loven og forskriften ble praktisert strengt. Jeg anser derfor statistikken for 2009 og årene før som fortsatt relevant, men med visse forbehold.

De siste årene har det vært en kraftig vekst i antall personer som får innvilget søknad om familieinnvandring. Mens det i 2003 var 10 469 innvilgede søknader om familieinnvandring, hadde tallet fem år etter steget til 20 766 innvilgede søknader. En del av forklaringen er et økt antall familieinnvandrere fra EØS-området, spesielt fra nye medlemsland, som gjenforenes med et familiemedlem som har arbeidstillatelse gjennom EØS-regelverket. I 2003 ble det innvilget 247 søknader om familieinnvandring fra polske statsborgere, mens tallet i 2008 var på 4 423. Det har også vært en rask vekst i familieinnvandrere fra andre europeiske land, for eksempel Tyskland og Litauen, som har mer enn tredoblet antallet familieinnvandrere til Norge i løpet av fem år. Antallet familieinnvandrere fra Somalia hadde en mer beskjeden økning, fra 652 til 1 179, mens innvilgelser fra Irak gikk ned fra 940 til 654 mellom 2003 og 2008, og innvilgelser fra Pakistan gikk ned fra 518 til 438 (UDI 2009c).

I 2009 opplevde Norge for første gang siden 2003 en svak nedgang i innvilgede søknader om familieinnvandring, fra rundt 20 000 til rundt 18 000. Denne nedgangen må forstås på bakgrunn av finanskrisen som inntraff i 2008, og som førte til at færre nye østeuropeere kom til Norge for å arbeide enn tidligere år. Nedgangen i antallet som gjenforentes med referansepersoner med tillatelser på grunnlag av EØS-regelverket gikk ned fra 8 175 i 2008 til 5 329 i 2009. Hvis man ser bort fra saker der referanseperson er EØS-borger, var det en liten vekst i antallet innvilgede søknader om familieinnvandring i 2009 sammenliknet med tidligere år (UDI 2009; UDI 2010a).

Statistikken når det gjelder innvilgelser og avslag i familieinnvandringssaker viser at de aller fleste søknadene ble innvilget. I 2008 behandlet UDI 24 120 søknader om familieinnvandring, og av disse ble 20 766 innvilget, mens 3 354 ble avslått. I 2009 var andelen avslag øket noe, med 22 144 innkomne søknader der 4 032 av disse ble avslått.

Statistikken viser også at andelen avslag og innvilgelser varierer mye ut fra hvilket land søkeren og referansepersonen kommer fra (UDI 2009d; UDI 2010b).

Den største ikke-europeiske gruppen som fikk innvilget familieinnvandring i 2009, er personer fra Thailand. Det ble behandlet 1 311 søknader fra personer fra Thailand, der kun 63 ble avslått. Av de 1 248 som fikk innvilget sine søknader var 896 gift med norske statsborgere (UDI 2010a; UDI 2010b).

For søkere fra Somalia er det langt flere som får avslag. Av 1 855 søknader som ble behandlet i 2009 fikk 828 avslag på sine søknader. Av de 1 027 som fikk innvilgelse er bare 212 gift med norske statsborgere. Lignende tall finner man for søkere fra Afghanistan, der 333 av 724 søknader ble avslått. Av de 391 som fikk innvilget søknadene var 57 gift med norske statsborgere (UDI 2010a; UDI 2010b).

Saksbehandlere i UDI registrerer bare referansepersoners status i Norge ved innvilgelser av søknader om familieinnvandring, og jeg kan derfor ikke si noe sikkert om hvordan fordelingen av referansers statsborgerskap er ved avslag. Statistikken over hvordan avslagene fordeler seg ut fra søkers nasjonalitet tyder imidlertid på at det er langt flere avslag på søknader om familieinnvandring for folk fra land der mange er gift med utenlandske statsborgere bosatt i Norge. Dette kan tyde på at det er en større andel avslag i saker der referanseperson selv er innvandrer (UDI 2010a; UDI 2010b).

UDIs statistikk viser også at land som ofte regnes som vestlige har langt høyere innvilgelsesprosent enn andre land. Søkere fra USA fikk for eksempel innvilget 459 av 485 søknader i 2009. Av disse var omtrent halvparten gift med norske statsborgere, og majoriteten av referansepersonene med utenlandske statsborgere var i Norge som faglærte arbeidstakere (UDI 2010a; UDI 2010b).

UDI har ikke statistikk over hvordan begrunnelsene for avslagene er fordelt, og det er derfor vanskelig å trekke klare konklusjoner om hvor ofte underholdskravet er årsak til avslag. I forbindelse med en evaluering av underholdskravet i 2005 uttalte

saksbehandlere i UDI imidlertid at kravet om underhold er årsaken til de fleste avslagene som gis (Nørholm og Storhaug 2005: 21). Det kan dermed se ut til at referansepersoner med utenlandsk statsborgerskap, særlig fra Afrika og Asia, har størst problemer med å tilfredsstille underholdskravet.

2.9 Oppsummering og gangen videre

Familieinnvandring har i moderne norsk historie vært en mer eller mindre uforutsett konsekvens av ønsket arbeidsinnvandring og flyktningpolitikk. Mens det ble strammet kraftig inn på annen type innvandring på 1970-tallet, ble familieinnvandring ansett som en menneskerett, og har derfor vært vanskelig å regulere. Det ble tidlig satt krav om at referansepersonen skulle kunne forsørge familien som kom, og kravene har stadig blitt mer konkrete, inntektskravet høyere og unntakene færre.

Statistikken fra UDI viser at flere tusen får avslag på søknad om familieinnvandring hvert år, og underholdskravet er årsaken til de fleste av disse. Kravet rammer referansepersoner med norsk statsborgerskap, men i aller størst grad rammer det personer som selv har innvandret til Norge. Tallet på avslag vil trolig øke noe med de nye innstramningene fra 2010, både når det gjelder innvandrere som ikke kan vise til inntekt bakover i tid, norske borgere over 23 år som tidligere kunne bli unntatt kravet og personer som ikke har fire års utdannings- eller arbeidserfaring fra Norge. Min arbeidshypotese er at vilkårene som stilles i forbindelse med familieinnvandring ikke er etisk forsvarlig. For å vurdere denne hypotesen skal jeg foreta en etisk analyse. Dette bringer meg over til neste kapittel, som omhandler metodene jeg skal benytte meg av for å besvare problemstillingen. Kapittel 4 inneholder en oversikt over etiske tradisjoner, og en drøftelse av disse. I kapittel 5 skal jeg redegjøre for forarbeidene til den nye utlendingsloven og – forskriften, for å undersøke hvordan vilkårene for familieinnvandring begrunnes og hvilke innvendinger opposisjonspartier og høringsinstanser har. I kapittel 6 skal jeg redegjøre for relevant forskning, om blant annet ekteskapsmønstre, sysselsetting og tvangsekteskap, som skal fungere som bakgrunn for analysen i kapittel 7. Jeg avslutter oppgaven med en oversikt over hovedfunn og konklusjon i kapittel 8.

Kapittel 3. Metode

Formålet med dette kapittelet er å gi en oversikt over metodene som er brukt for datainnsamling og analyse i denne oppgaven. Først skal jeg redegjøre for refleksiv likevekt, som er metoden jeg benytter meg av for etiske vurderinger, der formålet er å finne en balanse mellom moralsk intuisjon og etiske prinsipper. Siden empirien består av ulike typer dokumenter, skal jeg deretter redegjøre for dokumentanalyse, som er et sentralt verktøy i oppgaven. Til sist skal jeg si noe om hvordan jeg bruker juridisk rettstolkning i oppgaven, noe som er nødvendig for å tolke de aktuelle rettsreglene som er utgangspunkt for de etiske vurderingene i oppgaven.

3.1 Refleksiv likevekt

Denne oppgaven tar utgangspunkt i hypotesen ”vilkårene for familieinnvandring er ikke etisk forsvarlige”. Testing av hypoteser er en velkjent metode innenfor de fleste fagretninger. Noen vil også hevde at all vitenskap innebærer testing av hypoteser, enten disse hypotesene er formulert eller er tenkt som mer underliggende forståelser av sammenhenger (Føllesdal og Walløe 2000: 46-47). En hypotese er en påstand om virkeligheten, som er grunnlagt i en forståelse om hvordan noen bakenforliggende faktorer henger sammen. Min forforståelse, som jeg skal redegjøre nærmere for i kapittelet som omhandler etiske teorier, er at alle mennesker har samme moralske verdi, og at nasjonale grenser er irrelevante for moralske prinsipper. All erfaring som kan bidra til enten å støtte hypotesen eller til å forkaste den, er å betrakte som relevant for oppgaven (Føllesdal og Walløe 2000: 71). Jeg skal først og fremst benytte meg av etiske teorier og forskningsrapporter relatert til innvandring og integrering, og undersøke om jeg finner en balanse mellom hypotesen, etiske prinsippene og empiriske fakta.

Det finnes ulike måter å søke balanse mellom moralske dommer og etiske prinsipper på. En av disse er den deduktive metoden, der allerede eksisterende etisk teori blir anvendt på konkrete etiske dilemmaer. Denne metoden er imidlertid vanskelig å anvende i komplekse tilfeller, siden den gir lite rom for å gjøre unntak. Eksisterende teorier kan oppleves som mangelfulle, og det kan være behov for å modifisere teoriene ut fra

empiriske funn eller teoretiske drøftelser. En alternativ metode er den induktive metoden, som legger mer vekt på intuitive moralske dommer. Her blir det tatt høyde for det unike i hvert tilfelle, og ut fra disse konkrete moralske dommene utvikles det et system av etiske prinsipper. Denne metoden kritiseres for å være konservativ og gi lite rom for å utfordre etablerte verdier. Intuitive moralske dommer vil ofte være preget av personlige opplevelser, kulturen man er en del av og sosialisering. En teori som kun bygger på dette vil fremstå som tynn, og vil kunne endre seg raskt (Freeman, Sonenshein og Werhane 1999: 1-2).

I denne oppgaven benytter jeg meg av metoden refleksiv likevekt. Det regnes som en mellomposisjon som benytter seg både av en deduktiv og induktiv metode. Målet med metoden er at både intuitive moralske dommer, empiri og etisk teori tas med i betraktning. En ønsker å unngå farene ved deduktiv og induktiv metode, ved å være åpen for å revurdere og modifisere både eksisterende teori og de moralske dommene, i lys av teoretiske og empiriske drøftelser. Metoden er mest systematisk utviklet av John Rawls, som aktivt brukte den i sitt arbeid med å utvikle rettferdighetsprinsipper (Daniels 2003: 4).

Dersom man ikke finner tilstrekkelig sterke indikasjoner på at en hypotese bør forkastes, kan det styrke teorien om de bakenforliggende sammenhengene. I refleksiv likevekt skal imidlertid også forståelser og antakelser om bakenforliggende sammenhenger revurderes kontinuerlig, i lys av nye funn. Metoden refleksiv likevekt handler derfor ikke bare om å forkaste eller beholde en hypotese og forforståelsen som ligger bak, men å revurdere og modifisere alle sider ved analysen etter behov. Det er derfor nødvendig at alle sider ved den etiske analysen skal utfordres, og revurderes om nødvendig (Daniels 2003).

Refleksiv likevekt vil si å arbeide fram og tilbake mellom våre intuitive moralske dommer om konkrete saker og prinsipper som vi tror styrer disse. Rawls skiller mellom smal og vid refleksiv likevekt. Smal refleksiv likevekt er når man bare fokuserer på enkelte saker og grupper av prinsipper som benyttes for disse temaene. Dette blir ikke utsatt for omfattende kritikk fra alternative moralske perspektiver (Daniels 2003: 6).

I vidrefleksiv likevekt søker man å finne en balanse mellom konkrete moralske dommer, etiske prinsipper og det teoretiske rammeverket vi antar kan begrunne disse dommene og prinsippene. Både dommene, prinsippene og teoriene revurderes når det er nødvendig for å oppnå en akseptabel likevekt mellom dem. Man må finne en balanse, der den etiske dommen i det konkrete tilfelle ikke strider med mer generelle etiske prinsipper. I en vidrefleksiv likevekt skal ulike deler av vårt trossystem testes mot andre overbevisninger vi har, og målet er å finne ut om de støtter hverandre (Daniels 2003: 2).

Rawls mener at den refleksive likevekten må være vid for å være av interesse for moralfilosofi. For at analysen skal være troverdig, må man utfordre eksisterende overbevisninger med argumenter som kommer fra andre posisjoner i moral- og politisk filosofi (Daniels 2003: 7). I tråd med Rawls benytter jeg meg av en vidrefleksiv analyse i denne oppgaven, og utfordrer hypotesen og forforståelsen av bakenforliggende sammenhenger med ulike etiske tradisjoner.

Det vil alltid være en fare for at forskerens forforståelse spiller inn i alle delene av forskningsopplegget. Min forforståelse om at vilkårene som ved familieinnvandring ikke er legitime er utgangspunktet for valg av tema, og hypotesen som ble stilt. Forforståelsen er blant annet preget av at jeg selv er gift med en som har kommet til Norge gjennom familieinnvandring med meg for flere år siden, og at han ville fått avslag dersom han hadde søkt ut fra det nye regelverket. Det er derfor en fare for at mine følelser og engasjement rundt dette temaet kan påvirke resultatene jeg kommer frem til.

Det at jeg har en tydelig forforståelse kan imidlertid også være en styrke ved oppgaven. En hypotese som utgangspunkt for oppgaven krever innsamling av data og analyse av funn som utfordrer hypotesen, i tråd med kravene til vidrefleksiv likevekt. Jeg forsøker derfor å få en bredest mulig oversikt over både teori og empiri. Jeg velger så ut det som jeg anser som mest relevant og pålitelig. I analysen fremstiller jeg det jeg anser som de sterkeste motargumentene til hypotesen, for å kunne vurdere hypotesen på en grundig måte.

3.2 Dokumentanalyse

Empirien jeg benytter i oppgaven er først og fremst ulike typer offentlige dokumenter. Tekstanalyse, det vil si analyse av tekstens komponenter, har derfor stått sentralt i analysen. Enhver tekstanalyse og innholdsbeskrivelse innebærer en viss reduksjon av innholdet i teksten, så lenge det ikke er en direkte gjengivelse av den. Det vil si at enkelte deler løftes frem, mens andre tas bort. På hvilken måte dette gjøres er motivert ut fra problemstillingen (Ryghaug 2001: 3). I denne oppgaven er jeg kun ute etter det som omhandler familieinnvandring, og det som kan benyttes for å belyse ulike aspekter relatert til vilkårene for familieinnvandring. En sentral del av arbeidet med de ulike dokumentene er derfor å trekke ut det som er relevant for problemstillingen, og utelukke resten, uten å utelate viktige deler som kan belyse konteksten.

Jeg har delt empirien inn i to kapitler, etter hvilken type dokument det er snakk om og hvordan de skal brukes i analysen. Kapittel 5 består av den nye utlendingsloven og utlendingsforskriften, forarbeider tilknyttet disse, både fra regjering og Storting, samt stortingsdebatt, høringsuttalelser, og to nye forslag fra den sittende Regjeringen som ennå ikke er vedtatt. Dette er kilder som er åpent tilgjengelig for alle, blant annet på internett. Lovforarbeidene er av stor betydning fordi de sier noe om hva lovgiver har ment, og jeg er i denne delen først og fremst opptatt av å finne begrunnelsene som gis for vilkårene ved familieinnvandring. Kapittel 6 består av annen litteratur, først og fremst av forskningsrapporter. Dette kan belyse faktorer som er relevante i forhold til begrunnelsene som gis for vilkårene for familieinnvandring. Derfor har jeg først arbeidet med del én av empirien, som omhandler begrunnelsene for vilkårene, mens del to bygger på funnene i del én.

Lovforarbeidene jeg bruker i den første delen av empirien er odelstingsproposisjoner (Ot.prp. 75 (2006-2007) og Ot.prp. 26 (2008-2009)), innstillingen til Odelstinget (Innst. O. nr. 42 (2007-2008)), i tillegg til debatten i odelstinget (08.04.08), høringsrunde om økt krav til underhold i forskriften, en høringsrunde om et ikke vedtatt forslag som gjelder referansepersoner med opphold på humanitært grunnlag, samt et forslag fra

regjeringsplattformen for 2009-2013, med en avisartikkel som utdyper innholdet i forslaget.

Odelstingsproposisjonene, høringsbrevene og forslaget fra regjeringsplattformen inneholder Regjeringens egen argumentasjon for vilkårene som stilles i den nye loven og forskriften, og vil derfor være utgangspunktet for analysen av vilkårene for familieinnvandring. I innstillingen til og debatten i Odelstinget legger representanter for opposisjonen på Stortinget frem sine synspunkter, og det gir informasjon om hva som er bakgrunn for politisk støtte til forslagene, og hva kritikken går ut på. Høringsrundene består både av det aktuelle departementets høringsbrev, der forslaget legges frem sammen med begrunnelsene, og høringsinstansenes svar på forslaget. Formålet med høringsrunder er at departementet skal høre hva berørte parter har å si om deres forslag. I de aktuelle høringsrundene jeg har arbeidet med i denne oppgaven, er høringsinstansene først og fremst organisasjoner og instanser som arbeider med innvandring og/eller integrering. Arbeids- og inkluderingsdepartementet gikk videre med forslagene som ble sendt på høring, selv om de fleste høringsinstansene var svært kritiske til innstramningene som departementet foreslo. Svarene fra høringsinstansene gir meg derfor ikke informasjon om begrunnelser som gis for støtte for vilkårene, men de peker på det som de sentrale aktørene på feltet anser som konsekvenser av lovgivningen i dag, og mulige konsekvenser av innstramningene.

Lovforarbeidene sier ikke bare noe om forslaget fra Regjeringen og innvendinger fra opposisjonen på Stortinget, men i forarbeidene fant jeg også påstander om virkeligheten og antydninger om hvorvidt de mener forslagene kommer til å fungere som ønsket. Forarbeidene sier derfor ikke bare noe om hva som foreslås og vedtas, men også bakgrunnen for endringene. En sentral del av analysen av forarbeidene har vært å finne dette, for å kunne undersøke om forskningslitteratur støtter disse bakgrunnsforståelsene av virkeligheten eller ikke. Det kan imidlertid ikke utelukkes at det også er andre motiv bak lovforslag, som de av ulike grunner ikke vil si noe om, og derfor benytter seg av vikarierende motiver. Dette faller imidlertid utenfor problemstillingen, da legitimiteten til vilkårene må vurderes etter begrunnelsene som gis.

En utfordring knyttet til forarbeidene var at studieobjektet var under stadig endring i løpet av perioden oppgaven ble skrevet. Noen politiske saker ble ferdigbehandlet i Stortinget mens jeg skrev, noen høringsrunder ble avsluttet underveis, og Regjeringen lanserte et nytt tiltak relatert til familieinnvandring i regjeringsplattformen for 2009 til 2013, som ennå ikke er vedtatt i skrivende stund. Jeg har derfor vært nødt til å holde meg oppdatert på disse sakene under hele perioden jeg har arbeidet med temaet, noe som har ført til at innsamling av empiri har vært en del av arbeidet helt frem til oppgaven leveres.

Den andre delen av empirien består av ulike typer dokumenter, der de mest sentrale er hentet fra Statistisk sentralbyrå (SSB), UDI og Integrasjons- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Formålet med denne delen av empirien er å gi grunnlag for å vurdere begrunnelsene som kom fram i forarbeidene i den første delen av empirien. Denne delen bød på noe større utfordringer når det gjelder utvelgelse av informasjon. Jeg startet med relevante publikasjoner fra SSB, og fant andre dokumenter og artikler om familieinnvandring, innvandreres arbeidssituasjon og lignende ved å søke på internett. Ved hele tiden å forholde meg aktivt til litteraturlistene til dokumenter om aktuelle temaer, samtidig som jeg holdt meg orientert om nye utgivelser, opplevde jeg etter hvert at jeg hadde oversikt over de mest sentrale bidragene relatert til temaet. Jeg kom til et punkt der de samme funnene og de samme referansene gikk igjen i dokumentene jeg leste. Det å finne en koherens i empirien vil være en viktig forutsetning for refleksiv likevekt, siden det gir bedre forutsetninger for å finne en balanse mellom ulike deler av analysen.

Tekstanalyse bringer med seg utfordringer når det gjelder validitet (relevans) og reliabilitet (pålidelighet) (Hellevik 2002: 102-103). Når det gjelder forarbeidene til loven, er både relevansen for denne oppgave åpenbar og pålideligheten til dokumentet for mitt formål udiskutabel. Når det gjelder dokumentene i den andre delen av empirien, måtte validitet og reliabilitet i større grad vurderes. For å finne ut av hva som kan være relevant, har jeg først gått gjennom forarbeidene for å se hvilke begrunnelsene som gis for vilkårene for familieinnvandring. Deretter gikk jeg bredt ut og leste forskningsrapporter

om innvandring, familiemønstre, sysselsetting og lignende, og fant etter hvert det jeg oppfatter som litteraturen som best kan beskrive konteksten relatert til argumentene for og mot vilkårene.

Kunne jeg benyttet meg av andre dokumenter som hadde ført til andre funn? Det finnes helt klart mye litteratur relatert til innvandring og integrering med varierende grad av pålitelighet. Jeg kan ikke utelukke at bruk av andre kilder hadde ført til en annen konklusjon på oppgaven. Dokumentene jeg har valgt er imidlertid først og fremst fra kilder med stor autoritet og pålitelighet på feltet. Jeg oppnådde også reliabilitet ved at jeg etter hvert opplevde at de mest sentrale tendensene jeg fant ble bekreftet i ny litteratur jeg leste.

3.3 Rettstolkning

Bakgrunnen for denne oppgaven er konkrete rettsregler, og disse må tolkes. Det knytter seg særlige utfordringer til tolkning av lovtekster. Jurister er yrkesgruppen som har spesialisert seg på å studere rettsregler og hvordan de skal anvendes på konkrete situasjoner (Boe 1996: 33). Når jeg skal forstå ordlyden i de aktuelle delene av utlendingsloven og utlendingsforskriften, er jeg nødt til å benytte meg av juridisk metode for tolking. Dette dreier seg først og fremst om å bruke ulike rettskildefaktorer, i tillegg til selve loven eller forskriften, når en rettsregel skal forstås. De viktigste rettskildefaktorene er loven og forskriftens formål og forarbeider, i tillegg til at den konkrete loven eller forskriften må sees i sammenheng med andre nærliggende lover eller forskrifter (Boe 1996: 257-258). Jeg har derfor aktivt benyttet meg av forarbeidene for å tolke loven, og gjennom forarbeidene fått innsikt i loven og forskriftenes formål. Jeg har også satt meg inn i utlendingsloven som helhet, for å se bestemmelsene knyttet til familieinnvandring i en større sammenheng, og for å få en bredere oversikt over utlendingsrett.

En viktig årsak til at lovens forarbeider er en sentral del av rettstolkning, er at rettsregelens faktiske innhold kan avvike fra loven eller forskriftens ordlyd. Mange begreper som benyttes i lov og forskrift kan være vage, og forståelsen av betydningen

kan variere fra person til person. Ved å se nærmere på rettskildene, kan man imidlertid få innsikt i resonnementer rundt lovtekst og formål med loven, og i noen tilfeller vil forarbeidene gi eksempler på hvordan regjering og Storting forventer at rettsregelen skal fungere i praksis (Boe 1996: 257). Et eksempel er dispenseringshjemmelen for vilkårene for familieinnvandring i saker ”der særlig sterke menneskelige hensyn tilsier det” (Utlendingsforskriften 2009: § 10-11). Hva som legges i uttrykket ”særlig menneskelige hensyn” kan ikke forstås kun ut fra teksten i forskriften. I forarbeidene til forskriften kom det frem hvordan dette tolkes av UDI, som ofte er første saksbehandlerinstans for utlendingssaker. UDI skrev i høringsuttalelsen at unntaksbestemmelsen anses som en ”sikkerhetsventil”, og at en omfattende bruk av unntaksbestemmelsen vil undergrave innstramningene. Derfor vil for eksempel ikke ønske om gjenføring med sine barn være grunnlag for unntak, uavhengig av om det anses som barnets beste (UDI 2008). Berit og Johns situasjon illustrerer akkurat det UDI peker på, og viser tydelig at det som i juridisk forstand menes med ”særlig sterke menneskelige hensyn” ofte avviker fra det folk flest og de involverte forstår med uttrykket.

Eksempelet kan illustrere noen av utfordringene en står overfor når det gjelder å tolke rettsregler. Jeg er selv ikke jurist, noe som gjør utfordringene og farene større ved at loven og forskriften kan tolkes på feilaktig måte. For eksempel kan en jurist enklere oppdage nyanser i lovteksten, og jeg står i fare for å overse avgjørende elementer. Desto viktigere er det for meg å se lovene og forskriftene i sammenheng med forarbeidene for å forsøke å unngå misforståelser og en mangelfull tolkning (Boe 2005: 134).

3.4 Avslutning

I denne delen har jeg redegjort for metodene jeg bruker i denne oppgaven, der formålet er å vurdere om hypotesen ”vilkårene for familieinnvandring er ikke etisk forsvarlige” bør forkastes eller ikke. Jeg benytter meg både av metode for etisk vurdering, metode for analyse av tekst og juridisk metode for rettstolking.

I neste kapittel skal jeg presentere ulike etiske tradisjoner, som blir bakgrunnen for en drøftelse av hvilke etiske prinsipp som jeg anser som relevante, og som består tross

kritikk fra andre etiske tradisjoner. Utgangspunktet for den teoretiske redegjørelsen og drøftelsen er et sett av debatter mellom liberale og kommunitarister, der bidragene er utviklet av angloamerikanske teoretikere.

Kapittel 4. Presentasjon av etiske teorier

Innvandring berører utfordrende spørsmål innenfor etikk og normativ politisk teori, som for eksempel hvordan forholde seg til nasjonale grenser, hvilken verdi man skal tillegge utenforståendes interesser, og hvordan og hvorvidt dette skal balanseres med nasjonens interesser. Spørsmålet blir ytterligere komplisert når det er snakk om familieinnvandring, siden dette handler om nære familieband mellom en person som allerede er bosatt i landet og utenforstående. Spørsmålet dreier seg dermed ikke bare om eventuelle rettigheter som utenforstående har i forhold til å oppholde seg i land der de har familiemedlemmer, men også om eventuelle rettigheter de som er bosatt der har til å være sammen med sin nærmeste familie.

Dette kapittelet skal gi en oversikt over ulike tradisjoner innenfor feltet normativ etikk, noe som skal gi et teoretisk grunnlag for å vurdere om hypotesen ”vilkårene for familieinnvandring er ikke etisk forsvarlige” skal forkastes eller ikke. Bidragene jeg benytter er hentet fra et sett av debatter innenfor politisk og etisk normativ teori som er utviklet av angloamerikanske teoretikere. Disse debattene omhandler først og fremst en kommunitaristisk kritikk av liberal teori, noe som tydeliggjør ulike tilnærminger til individ og samfunn. Debattene ble fremtredende i løpet av 1980-årene, og har i ulike former vært en del av politisk og etisk teori frem til i dag. Redegjørelsen i dette kapittelet starter med John Rawls’ kontraktsetikk, som var det naturlige utgangspunktet for mange i kritikken av liberale teorier (Mulhall og Swift 1996: xii). Etter å ha redegjort for flere ulike posisjoner i debatten, skal jeg drøfte de ulike retningene opp mot hverandre, for å komme frem til holdbare etiske prinsipper.

4.1 John Rawls' kontraktsteori

4.1.1 A Theory of Justice

Rettferdighetsteorien til den amerikanske filosofen John Rawls har endret den faglige diskursen om sosial rettferdighet, og har vært utgangspunkt for en rekke etiske og filosofiske diskusjoner. Rawls tok et oppgjør med konsekvensetikken, som han opplevde dominerte i engelsk moralfilosofi. Det primære emnet for Rawls' teori om rettferdighet i boken *A Theory of Justice* er samfunnets grunnleggende struktur. Rawls mener at rettferdighet må være de sosiale institusjonenes fremste dyd, og at lover og institusjoner må avskaffes eller revideres om de ikke er i overensstemmelse med prinsipper om rettferdighet. Rettferdighet må ifølge Rawls alltid prioriteres foran andre mål og goder vi ønsker å oppnå (Rawls 1999a: 3).

Rawls' rettferdighetsteori baserer seg på en hypotetisk kontrakt. For å finne hva som er rettferdig, mener Rawls at vi må tenke at vi befinner oss i det han kaller en opprinnelig posisjon. Det vil si at når ressurser og byrder skal fordeles, vet vi ikke hvilken sosial klasse vi tilhører, hvilke egenskaper vi har, hvor og når vi lever og så videre. Dette "uvitenhetens slør" skal sikre at vi ikke gir oss selv mer privilegier enn vi gir andre. Rawls mener at dette utgangspunktet hadde ført til det han kaller rettferdighet som rimelighet (justice as fairness). Den opprinnelige posisjon skal sikre en rettferdig prosedyre, som fører til et rettferdig resultat (Rawls 1999a: 15-16).

Selv om kontrakten og uvitenhetens slør bare er hypotetiske, mener Rawls (1999a: 52) at vi kan gå inn i en slik opprinnelig posisjon ved å argumentere for rettferdighetsprinsippene som er i overensstemmelse med begrensningene som følger denne uvitenheten. Rettferdighetsprinsippene er de som rasjonelle mennesker ville valgt i den opprinnelige posisjon. Rawls mener at det ville blitt valgt to grunnleggende rettferdighetsprinsipp:

1. Hvert enkelt individ skal ha samme rett til like grunnleggende friheter, der disse er forenelig med et tilsvarende system av like friheter for alle andre.

2. Sosiale og økonomiske forskjeller skal organiseres slik at de kan forventes å være til fordel også for de verst stilte, og de skal være knyttet til posisjoner og stillinger som er åpne for alle (Rawls 1999a: 52).

Disse prinsippene mener Rawls (1999a: 46) bør styre tildelingen av rettigheter og plikter i rettferdige sosiale institusjoner. De to rettferdighetsprinsippene sikrer ifølge Rawls (1999a: 122) at andre mennesker blir sett på som mål, ikke kun som middel for å oppnå andre mål. Dette mener han er nødvendig fordi alle mennesker skal betraktes som likverdige moralske individer i den opprinnelige situasjon.

Første rettferdighetsprinsipp har prioritet over den andre. Det vil si at frihet kun kan innskrenkes for frihetens egen skyld. Det er to muligheter for dette; (1) en mindre omfattende frihet må styrke det samlede system av frihet, og (2) en mindre enn lik frihet må være akseptabel for borgere med den minste friheten (Rawls 1999a: 220).

Selv om Rawls gir frihetsprinsippet høyest prioritet, kan altså friheten innskrenkes i noen tenkte tilfeller. Rawls (1999a: 219) mener partene i den opprinnelige situasjon kunne valgt en innskrenket frihet for noen hvis det var for deres eget beste. Dette mener han kan skje når det er nødvendig for å beskytte seg selv mot sin egen svake vilje og fornuft, og han kaller det paternalistprinsippet. Paternalistiske beslutninger skal styres av de berørte individenes egne preferanser og interesser. Rettferdighetsprinsippene skal derfor likevel være gyldige i paternalistiske inngrep, og det skal bare foretas der det er en tydelig mangel på fornuft og vilje, og der de involverte ville valgt det selv.

Etter å ha valgt de to rettferdighetsprinsippene, går man ifølge Rawls (1999a: 271-276) gjennom tre stadier der valg må foretas; først på det konstitusjonelle stadiet, så det lovgivende og til sist stadiet der lovene blir anvendt. I hvert av disse stadiene får man vite stadig mer om egen situasjon. Uvitenhetens slør blir hevet noe for hvert steg, etter at de aktuelle prinsipper er valgt. På det konstitusjonelle stadiet, der grunnloven skal dannes, får deltakerne innsikt i historiske opplysninger om samfunnet og befolkningen, men ikke hvilken tid de selv er en del av eller hvilken gruppe de tilhører. Like friheter som må beskyttes i loven er samvittighetsfrihet og tankefrihet, personlig frihet og like politiske

rettigheter. Alle borgere skal ha samme rett til å delta i og fastsette resultatet av den konstitusjonelle prosess som etablerer lover. I det lovgivende stadiet får deltakerne vite hvilken historisk periode man tilhører, men ikke hvilken gruppe man tilhører. I det siste stadiet, der dommere og embetsmenn anvender reglene på enkelttilfeller, og borgerne etterlever reglene, har man tilgang til all informasjon.

4.1.2 The Law of Peoples

I boken *The Law of Peoples* (1999b) foretar Rawls en kompleks analyse av den etiske dimensjonen i internasjonal politikk. I boken *A Theory of Justice* tar Rawls (1999b: 33) for seg rettferdighetsprinsipper for samfunn han beskriver som lukkede, der mennesker fødes inn i, og kun forlater ved fødsel. *The Law of Peoples* handler imidlertid om hvilke rettferdighetsprinsipper som burde styre internasjonale relasjoner, og ikke forhold internt i land. I motsetning til *A Theory of Justice* baserer denne teorien seg ikke på tanken om individer som frie og likverdige moralske aktører. Rawls (1999b: kap. 1) mener at disse premisene er kontroversielle internasjonalt, og at dette derfor ikke kan ligge til grunn for avtaler mellom politiske samfunn.

I *The Law of Peoples* blir det likevel brukt en lignende metode for å komme frem til etiske prinsipper som i *A Theory of Justice*. En viktig forskjell er at partene i den globale originale posisjon i *The Law of Peoples* er folkegrupper, ikke enkeltindivider. Folkegruppene blir i den originale posisjon nektet informasjon om for eksempel størrelse på befolkningen og hvilke naturressurser de rår over (Rawls 1999b: kap. 2). På den måten mener Rawls (1999b: 37-40) folkegruppene ville kommet fram til en løsning som er akseptabel for alle parter, bygget på gjensidig respekt.

The Law of Peoples er en analyse i tre steg. Først utvikler Rawls (1999b: 5) et passende innhold i et "uvitenhetens slør", og diskuterer hvilke prinsipper det ville vært enighet om. Deretter analyserer han ikke-liberale folkegrupper, og hvorfor rettferdighetsprinsippene som er utviklet bak uvitenhetens slør også ville blitt godtatt av disse. Til slutt utvider han disse prinsippene til ikke-ideelle kontekster, for eksempel der enkelte regimer nekter å oppfylle prinsippene eller det er ugunstige vilkår som gjør det vanskelig å oppfylle prinsippene for enkelte folkegrupper.

Rawls (1999b: 35-39) mener at en avtale mellom stater må bygge på respekt og aksept for omstendighetene slik de er i verden i dag. I verden i dag finnes både liberale og ikke-liberale regjeringer. Toleranse og respekt for folkegruppers selvbestemmelse er ifølge Rawls sentrale liberale verdier, og i tråd med disse verdiene må også ikke-liberale regjeringer anerkjennes som aktører i det internasjonale samfunn. Verden er inndelt i stater, og vil etter all sannsynlighet fortsette å være det også i fremtiden.

Rawls (1999b: 37-40) hevder at en global original posisjon ville ført til en modifisert versjon av dagens internasjonale rett, der blant annet staters rett til selvstendighet og beskyttelse mot intervensjon er anerkjente rettigheter. Rawls mener også at folkegruppene må anerkjenne internasjonale menneskerettigheter.

Ifølge Rawls (1999b: 38-39) har regjeringene i hvert enkelt land som oppgave å representere folkegruppene som bor der og ta ansvar for sitt territorium og befolkningsstørrelsen. Styresmaktene må derfor hele tiden tenke på fremtiden, ta ansvarlige valg og sikre stabilitet.

4.2 Kosmopolitisme

Ved første øyekast er det åpenbare motsetninger i rettferdighetsprinsippene som Rawls utviklet i *A Theory of Justice* og en mer begrenset rettferdighetsteori med internasjonal gyldighet, slik som han foreslår i *The Law of People*. En forutsetning for hans rettferdighetsprinsipper i *A Theory of Justice* er at alle mennesker har samme moralske verdi. Det som er tilfeldig fordelt skal derfor ikke være avgjørende for fordelingen av goder. Det er liten tvil om at fødested og statsborgerskap er et resultat av tilfeldigheter, og ikke noe som individer har gjort seg fortjent til. På grunn av store sosiale forskjeller i verden har dette likevel stor betydning for individers tilgang til goder og fordelingen av byrder (Blake 2005). Rawls' egen rettferdighetsteori fra *A Theory of Justice* har derfor blitt brukt som kritikk mot hans egen teori om internasjonal rettferdighet.

4.2.1 Joseph Carens

Den canadiske filosofen Joseph Carens (1997: 334-335) mener at Rawls' prinsipper om rettferdighet er nyttige i global sammenheng, og at det ikke er noen grunn til å skille

mellom rettferdighetsprinsipp innenfor et samfunn og globalt. Der det blir brukt makt må makthaveren ifølge Carens forsvare dette, uavhengig av personens nasjonalitet og statsborgerskap. Som en konsekvens av dette mener han at den originale posisjonen også må innebære at kjennskap til statsborgerskap og gruppetilhørighet for øvrig blir utelukket.

Bevegelsesfrihet innenfor et lands grenser vil for alle liberale bli regnet som en grunnleggende frihet, og Carens (1997: 336) mener det samme også bør gjelde bevegelsesfrihet på tvers av landegrenser. Det at noen velger seg en ektefelle fra et annet land mener han er et eksempel på hvorfor bevegelsesfrihet på tvers av landegrenser er viktig. En slik bevegelsesfrihet kan være helt nødvendig for å gjennomføre en ønsket livsplan, og derfor ville dette blitt valgt i en original posisjon, mener Carens.

Noen restriksjoner på innvandring kan ifølge Carens (1997: 336) likevel forsvares. Dette gjelder i tilfeller der innvandringen er en trussel for den offentlige orden. For at slike restriksjoner kan forsvares, må det imidlertid også være den beste løsningen for de minst privilegerte, som i dette tilfellet som regel er innvandrerne selv. Det fører til at restriksjoner på innvandring svært sjeldent kan forsvares, ifølge Carens. Økonomiske tap for de som allerede er medlemmer i samfunnet er et eksempel på begrunnelser som ikke er moralsk akseptable for restriksjoner, mener Carens (1997: 339). Det kommer av at frihet alltid skal ha prioritet over andre goder, i tråd med Rawls' rettferdighetsprinsipp.

Det å være nær ens egen nære familie er av stor betydning for individers velvære. De fleste har også interesse av å fortsette livet i samfunnet de lever i, og derfor mener Carens (2003) at det er viktig at land godtar familieinnvandring, for ikke å tvinge medlemmene til å velge mellom å bo med sin familie og å fortsette livet på stedet de bor. Carens mener derfor at retten til å leve sammen med sin familie setter klare grenser for staters rett til å innføre restriksjonene på familieinnvandring, som de av ulike grunner selv måtte ønske dette. Restriksjoner må rettferdiggjøres, og argumenter om statens interesser er ikke gyldige i denne sammenheng. Staten har ifølge Carens en moralsk plikt ikke bare til å respektere retten til familieinnvandring, men også sørge for at retten er reell for alle og at søknadsprosessen ikke tar for lang tid.

4.2.2 Charles Jones

Den canadiske filosofen og statsviteren Charles Jones kan betegnes som en moderat kosmopolitist. Rettigheter handler ifølge Jones (2004: kap. 3) om individers grunnleggende interesser. Jones mener at siden alle mennesker har samme grunnleggende behov, så er det ingen grunn til at de moralske grensene skal gå ved nasjonalstatens grenser. Verden er i dag så globalisert at mennesker på ulike måter er knyttet til hverandre i mye større grad enn tidligere. De grunnleggende felles interessene alle mennesker har er ifølge Jones først og fremst sikkerhet, frihet og dekking av fysiske behov, som ernæring og bosted.

Jones (2004: kap. 3) mener det er fire elementer i konseptet om rettigheter:

1. Rettferdighet betyr at det må finnes en rettighetshaver
2. Det må finnes en adressat for rettigheten, det vil si noen som har plikter overfor rettighetshaveren
3. Det må være et rettighetsinnhold
4. Det må sies noe om rettighetens normative styrke. Den normative styrken til et rettighetskrav er alltid sterk, men den trenger ikke være absolutt.

For å finne hvilke interesser som kan føre til rettighetskrav vurderer Jones (2004: kap. 3) hvilke interesser som alle mennesker deler. Disse interessene er de ressursene som er nødvendige for folk å ha før de mer spesifikke planene kan gjennomføres. De grunnleggende behovene må alltid tilfredsstilles først, og disse behovene har alle mennesker. Om interessene er grunnleggende nok, som behovet for næring, bolig, klær og så videre, så er det ifølge Jones å regne som et rettighetskrav. Ingen kolliderende interesser skal da ha prioritet over disse grunnleggende kravene hvis det oppstår en konflikt mellom dem.

Rettighetskrav må begrunnes både ved å; (1) rettferdiggjøre viktigheten av en interesse, (2) forsvare eksistensen av plikter som er nødvendige for å beskytte interessen, og (3) rettferdiggjøre at noen, for eksempel enkeltpersoner, en gruppe eller en stat, blir pålagt

plikten å beskytte interessen til andre aktører. Uten adressat vil ikke rettigheten kunne realiseres (Jones 2004: kap. 3).

Jones (2004: kap. 3) mener at rettighetene som aksepterer de allerede eksisterende nasjonalstatene har bedre sjanse for å lykkes, uansett hva man måtte mene om den moralske gyldigheten til disse territorialgrensene.

4.2.3 Samuel Scheffler

Den amerikanske filosofen Samuel Scheffler, som kalles moderat kosmopolitist (Kleingeld og Brown 2002), mener at diskursen om kultur og nasjonal identitet har ført til at innvandringsdebatten har blitt forvrengt og forenklet (Scheffler 2007: 94-95). Disse begrepene mener han ikke gir en tilfredsstillende forståelse av utfordringene knyttet til innvandring, og de gjør det enda vanskeligere å komme frem til gode løsninger på utfordringene innvandring fører med seg.

Scheffler (2007: 101-102) mener det er feil å hevde, slik som enkelte gjør, at individer, både innvandrere og andre, tilhører én kultur og én gruppe. Mennesker i moderne samfunn har tilhørighet til flere grupper, og har fellestrekk med ulike mennesker på tvers av nasjonale grenser. Identitet defineres i noen situasjoner ut fra religion, andre ganger ut fra yrke, og andre ganger ut fra for eksempel musikksmak. Geografisk tilknytning er i enkelte tilfeller avgjørende, men det kan like gjerne gjelde om man kommer fra sør eller nord i samme land, eller fra "vesten" eller en annen del av verden. Det å identifisere individer som medlemmer av én enhetlig og ferdig etablert kultur, som er tilknyttet et spesifikt land, mener Scheffler er villedende, og kan ofte ha en selvoppfyllende virkning.

Selv om Scheffler (2007: 103-105) mener at vi tar del i mange ulike kulturer samtidig, og at disse kulturene er i stadig utvikling, mener han også at innvandring vil føre til større og mer omfattende endringer i kulturene verden over. Innvandring vil føre med seg enda flere nye impulser, og endringene vil skje raskere og være annerledes enn om det ikke hadde kommet innvandrere. Likevel mener han at argumentet om å bevare kulturen og nasjonal identitet ikke er holdbart som begrunnelse for restriksjoner for innvandring. Raske endringer i nasjonal kultur ser han ikke på som negativt eller som en trussel for

nasjonal identitet. Sett at et land hadde stengt for all innvandring. Etter en stund, si 150 år, vil likevel alle medlemmene av samfunnet være byttet ut. Scheffler mener at det derfor verken er mulig eller ønskelig at landets nasjonale kultur skal være den samme da som nå. Kulturer trenger forandringer for å overleve, de trenger nye erfaringer og nye ideer. Noe annet mener Scheffler vil være å begrense menneskers frihet.

4.3 Kommunitarisme

Den mest omfattende kritikken av liberalismen, både av Rawls' kontraktsetikk og av kosmopolitismen, har kommet fra tilhengere av en kommunitaristisk tradisjon. Kommunitaristene er en sammensatt gruppe, og Philip Selznick (2002: 4) mener begrepet kommunitarisme kan benyttes om alle doktriner som verdsetter kollektive goder eller idealer og begrenser kravet om individuell selvstendighet og selvrealisering.

Kommunitaristene har til felles at de er kritiske til den liberale forståelsen av forholdet mellom det menneskelige selvet og kulturen, samfunnet og historien som det er en del av (Jacobsen og Sørensen 1990: 558). Kommunitarister hevder at etikk ikke kan forstås på en abstrakt og universell måte, slik de mener Rawls' rettferdighetsprinsipp er et eksempel på. I stedet mener de man må vurdere handlinger etisk ut fra tradisjonene, normene og samfunnet der handlingen fant sted (Baggini 2007: 128). Denne tradisjonen hevder at vi bare kan fungere som moralske aktører som medlemmer av et samfunn. De mener det verken er mulig eller ønskelig å tenke seg en situasjon der man befinner seg utenfor samfunnet og oppnår nøytralitet, slik de hevder liberale forsøker. Samfunnet og sosiale fellesskap ser de på som en nødvendig betingelse for moralen (Blake 2005).

Kommunitarister mener at samfunnet og fellesskap er så viktige verdier at disse ikke kan overses når det er snakk om prinsipper for rettigheter og rettferdighet. En blomstrende kulturell sfære anser de som et grunnleggende gode i seg selv. De mener at når liberale teorier ikke tar individers tilknytning til sosiale fellesskap i betraktning, så overser de dermed verdien disse har. Kultur og tilknytning til fellesskap mener de er helt sentralt for menneskers selvforståelse, og kommunitarister har kritisert liberale teoretikere for ikke å ta dette på alvor (Blake 2005).

I motsetning til i liberale tradisjoner, er det ikke individet som står sentralt i kommunitarismen. De setter i stedet samfunnet i sentrum, og for tilhengere av denne retningen er derfor gjerne interessene til mottakerlandet det mest sentrale i spørsmålet om innvandring. Denne moralfilosofiske tradisjonen hevder at samfunn har en moralsk rett til å beskytte sin kultur mot påvirkning fra fremmede. Potensielle innvandrere bør derfor velges etter nærhet til mottakerlandet, der de med tettest kulturelle og emosjonelle bånd til nasjonen skal prioriteres (Bø 2004: 159-160).

4.3.1 Michael Walzer

Den jødiske amerikanske filosofen Michael Walzer (1983: 6) er opptatt av forståelsen av godene som en teori om rettferdighet søker fordelingsprinsipper for. Han kritiserer mange filosofer, for eksempel Rawls, for å ha et for enkelt syn på goder og hvordan disse bør fordeles.

Walzer (1983: 8) mener at man må ta utgangspunkt i faktiske samfunn, med sine ulikheter og unike historie og kultur, når man utvikler politiske og moralfilosofiske teorier. Når filosofer prøver å heve seg over samfunnene, vil det ifølge Walzer føre til at felles meningene og fortolkningene i samfunnet blir oversett. En teori som ønsker å ta utgangspunkt i goder som er felles i ulike kulturer og gjennom historien, vil ifølge Walzer måtte formuleres så abstrakt at den ikke kan brukes i konkrete situasjoner der goder og byrder skal fordeles.

Alle goder er ifølge Walzer (1983: 7-8) sosiale goder. Med det mener han at de ikke har en naturlig egenskap som et "gode", men at det er knyttet til fortolkninger som har skjedd i en sosial og kulturell sammenheng. Dette fører til at samme gode kan ha ulike betydninger i ulike kulturer og sammenhenger. Betydningen av et gode og fordelingen av dette mener Walzer er to sider av samme sak. For å vurdere om en fordeling av et gode er rettferdig eller ikke, må man ta utgangspunkt i betydningen av dette godet. Derfor mener Walzer det er meningsløst når en rettferdighetsteori, slik som Rawls', tar utgangspunkt i grunnleggende goder på tvers av historiske og kulturelle skiller.

Different social goods ought to be distributed for different reasons, in accordance with different procedures, by different agents; and that all these differences derive from

different understandings of the social goods themselves – the inevitable product of historical and cultural particularism (1983: 6).

Det viktigste godet som skal fordeles er ifølge Walzer (1983: 31) medlemskap i et samfunn. Hvis grensene til samfunnet hadde vært åpne, så mener Walzer at det ikke lenger er å betrakte som et gode. Hvem vi gir medlemskap til og hvor mange som får det, vil påvirke fordelingen av andre goder innenfor et samfunn. Walzer (1983: 39) mener også at det særegne ved hver kultur er verdt å ta vare på, og at dette avhenger av relativt lukkede grenser. For at et samfunn skal ha en viss stabilitet, og dermed kunne ta vare på sitt særpreg, så er det nødvendig med en stat som kontrollerer og begrenser innvandring.

Walzer (1983: 38) understreker at selv om mange mennesker flytter på seg, så ville de fleste under ideelle omstendigheter blitt der de kom fra. De flytter fordi situasjonen er vanskelig for dem der de er, og de opplever en spenning mellom den vanskelige situasjonen på hjemstedet og kjærligheten til stedet. Derfor mener Walzer at de fleste som innvandrer eller ønsker å innvandre har sterke grunner for å ønske dette, men at dette ikke nødvendigvis betyr at land er forpliktet til å ta i mot disse som nye medlemmer.

Walzer (1983: 39-41) sammenligner stater med klubber og familier. På samme måte som klubber, mener han også stater kan velge sine medlemmer stort sett etter egne preferanser. De kan derimot ikke nekte noen å forlate klubben eller staten. På den andre siden ligner en stat også på en familie, fordi stater på samme måte som familier har moralske forpliktelser ovenfor andre som er nasjonale eller etniske ”slektninger”, selv om de ikke bor ”under samme tak”. Dette slektskapsprinsippet fører blant annet til at stater prioriterer å tillate innvandring av slektninger til medlemmer (familieinnvandring). Arbeidsinnvandring kommer med en pris, og det er ifølge Walzer at disse arbeiderne er individer med familie, og som i mange tilfeller ønsker å bringe familien dit.

4.3.2 Alisdair MacIntyre

Den skotske filosofen Alisdair MacIntyre (1995: 209-211) ser på patriotisme som en dyd. Han forstår patriotisme som lojalitet ovenfor sin nasjon, og et spesielt ansvar for å opprettholde og å forsvare den. MacIntyre mener at bare et medlem av en nasjon kan ha denne formen for lojalitet som han kaller patriotisme. For MacIntyre er patriotisme en av

flere tungtveiende lojaliteter, som han kaller dyder. Individuer kan også føle lojalitet til andre grupper, som for eksempel familie, venner og fotballklubb.

MacIntyre (1995: 212) er kritisk til hvordan mange moralfilosofier i dag setter upartiskhet og nøytralitet som betingelse og utgangspunkt for moralsk tenkning, og sikter blant annet til Rawls' teori om sosial rettferdighet. Han mener at patriotismen er en nødvendig betingelse for dannelsen og opprettholdelsen av en moral. Generelle moralske regler læres gjennom spesifikke regler, unike for et konkret sosialt fellesskap. Hvert samfunn har utviklet sin egen moral med et bestemt innhold og betydning. MacIntyre kritiserer derfor ønsket om å finne abstrakte prinsipper med universell gyldighet. Upartiskhet mener han er uforenelig med patriotisme som dyd.

MacIntyre (1995: 215) mener også, i likhet med Walzer, at godene som rettferdiggjør moral er konstruert som goder bare gjennom en felles forståelse i et lokalt fellesskap. Uten dette fellesskapet hadde ikke moral gitt noen mening, og det hadde vært meningsløst å snakke om fordeling av goder.

Det er også et poeng for MacIntyre (1995: 217) at etikk er et krevende prosjekt. I et fellesskap er det vanskelig å leve etter moralske regler, men alene er det nærmest umulig. Fellesskapet er ikke bare en betingelse for eksistensen av en moral, men også nødvendig for at individer skal kunne leve etter disse prinsippene. Fellesskapet lærer medlemmene om moral, og korrigerer individer når det er nødvendig.

4.3.3 David Miller

Den britiske filosofen David Miller (1995: 27) tar utgangspunkt i nasjonalitet i sin kritikk av liberalismen. Miller bruker begrepet nasjon om et fellesskap som er; (1) dannet ved en felles tro og en gjensidig forpliktelse, (2) som strekker seg over lengre tid, (3) har en aktiv karakter, (4) er forbundet til et spesielt territorium, og (5) skiller seg fra andre fellesskap, på grunn av dens unike kultur. Miller mener at utgangspunktet for politisk filosofi må være at medlemskap og tilknytning til nasjonen har etisk betydning.

Miller (2007: 33) mener det knytter seg spesielle forpliktelser til nasjonalitet. Spesielle forpliktelser kan man ha til flere ulike grupper, og det mest nærliggende eksempelet er

familie. Dette benekter ikke nødvendigvis kosmopolitister. Det er derimot vanlig for kosmopolitister å hevde at nasjonalitet ikke er grunnlag for spesielle forpliktelser. Miller (2007: 35-39) mener imidlertid at nasjonen er en type gruppe som det følger slike forpliktelser ved, fordi det for de aller fleste er en verdifull form for fellesskap og tilhørighet som ville gått tapt dersom disse forpliktelsene ikke ble overholdt. Argumentet om at man ikke kjenner alle i nasjonen mener Miller ikke hindrer nasjonen i å være et fellesskap. Det samme kunne vært sagt om et religiøst fellesskap eller et fotballag. Det som fører menneskene sammen er ifølge Miller en felles forståelse av hva de er medlem av og hva som skiller dem fra andre. Disse fellesskapene mener Miller kan være verdifulle for medlemmene, selv om de for de fleste ikke er det aller høyeste gode. De er derimot en av mange verdifulle fellesskap, ved siden av for eksempel familien og kollegaer.

Den historiske dimensjonen er viktig for å forstå forpliktelsene som individene har til nasjonen. Ifølge Miller (2007: 265) følger nasjonalt ansvar med nasjonal identitet. Når man identifiserer seg med landsmenn, deler deres verdier og nyter fordeler som nasjonalt fellesskap gir, så tar man også del i et kollektivt ansvar. Siden nasjonen strekker seg både tilbake og fremover i tid, har medlemmene et ansvar for å bevare og videreføre de nasjonale tradisjonene. Miller mener at nasjonen har en dimensjon som derfor er større enn individene, og at ansvaret som følger med å være medlem i en nasjon ikke kan velges bort etter eget ønske.

På tross av at Miller (2007: 43-44) tillegger nasjonal identitet moralsk betydning, mener han ikke at nasjonale grenser er absolutte grenser for etikkens gyldighet. Han mener man må foreta en avveining mellom interessen til medlemmer i nasjonen og andre, der interessene til de som allerede er medlemmer som regel veier tyngst. Man må imidlertid ta hensyn til hvor sterk interessen til utenforstående er, og vårt ansvar for å respektere og beskytte grunnleggende menneskerettigheter har prioritet uansett, selv om dette gjelder mennesker som ikke er medlem av nasjonen. For å løse dette går han inn for et sett grunnleggende menneskerettigheter, ut fra hva som er nødvendig for å leve et verdig liv. Med et sett generelle forpliktelser, i tillegg til de spesielle forpliktelsene individene har til

grupper de er medlem av, for eksempel nasjonen, mener Miller hans teori ikke kan beskyldes for å være urettferdig.

Miller (2007: 207) mener grunnleggende rettigheter ikke kan forsvare en rett til innvandring på ethvert grunnlag. Det en person har et legitimt krav på, er tilstrekkelig med valgmuligheter å velge mellom, og Miller nevner blant annet valg av ektefelle som et eksempel.

4.4 Liberal kommunitarisme

Siden 1990-årene har det vokst fram en ny form for kommunitarisme som er sterkt influert av sosiologien. Den anerkjenner samfunnets sentrale betydning, og hvordan individene må forstås med bakgrunn i samfunnet og dets strukturer. Likevel ønsker ikke denne formen for kommunitarisme å svekke betydningen av tradisjonelle liberale verdier, som frihet, likhet og rasjonalitet. De hevder at det ikke er noen motsetning mellom å holde fast på disse verdiene, og samtidig anerkjenne betydningen og verdien av sosiale fellesskap. Representanten for denne retningen mener derfor at det er skapt et unødvendig skille mellom liberalisme og kommunitarisme, og at dette i stor grad bygger på uriktige tolkninger av hverandres tekster (Van Seters 2006: 7).

Teoretikerne jeg skal redegjøre for i denne delen omtaler seg ikke nødvendigvis selv som liberale kommunitarister, men har til felles at de utfordrer de etablerte skillene mellom liberalisme og kommunitarisme.

4.4.1 Charles Taylor

Den canadiske filosofen Charles Taylor (1995: 181-182) har kritisert mye av moderne etisk teori for å forenkle virkeligheten, og for å være villedende. Han mener at flere av deltakerne i debatten mellom liberale og kommunitarister ikke har klart å skille mellom det han kaller ontologiske og politiske mål. Taylor kaller seg selv både liberal og kommunitarist, og mener dette er fullt mulig, og det eneste riktige. Som liberal verdsetter han individuell frihet høyt. Han mener likevel at det er feil å ha et ensrettet fokus på individers rettigheter. Friheten til å velge og å tenke fritt avhenger ifølge Taylor av en politisk kultur og stabile institusjoner, som gjør dette mulig. Derfor mener han at

samfunnet, som er en forutsetning for individers rettigheter, også må beskyttes. Dette er ifølge Taylor et ontologisk faktum. Feilen han mener mange kommunitarister har gjort, er å forutsette at ontologisk fakta dermed avgjør hvilke prioritet samfunnet har over individers rettigheter. Taylor anerkjenner selv at de sosiale omgivelsene er betingelser for individuelle aktører, men samtidig setter han individuell frihet høyt. Slik forklarer han at det ikke nødvendigvis er slik at samfunnet alltid skal prioriteres på bekostning av individers frihet og rettigheter.

På bakgrunn av dette mener Taylor (1995: 247) at det å begrense individers rettigheter ikke nødvendigvis må sees på som et overgrep mot den liberale ideologien. For å vurdere når det å begrense et individs rettigheter er moralsk forkastelig og når det ikke er det, foreslår Taylor at man vurderer hvilke behov og ønsker som er primære og som gir livet mening for de det gjelder. Andre ønsker er mer sekundære, og disse kan ikke ha samme prioritet. Man må hele tiden vurdere betydningen av det å begrense friheten der individers primære behov og ønsker alltid prioriteres.

4.4.2 Chaim Gans

Chaim Gans er professor i politisk filosofi ved universitetet i Tel Aviv, og tar utgangspunkt i en liberalisme som vektlegger verdien av kultur. Gans (1998: 159) avviser imidlertid at nasjonalistiske hensyn i politikktutforming må baseres på tradisjonelle kommunitaristiske verdier. Han mener at individers grunnleggende interesse i deres nasjonale kultur handler om frihet, identitet og å sikre det meningsfulle livet. Det viktigste middelet for å beskytte denne interessen er staters rett til selvbestemmelse. Kulturen er ifølge Gans rammen for individers liv, og det er innenfor den rammen friheten er reell og meningsfull.

Gans (1998: 165) tar utgangspunkt i den nasjonale kulturen. Kulturen gir mennesker de midlene de trenger for å realisere seg, og gir dem mulighet til frihet og autonomi. Fordi kulturen er en stor del av menneskers identitet, mener Gans at det er en verdi i seg selv å tilhøre denne kulturen. Han mener også de som tilhører kulturen har interesse av at den bevares over tid, slik at senere generasjoner også får muligheten til å tilhøre samme kultur.

Selv om Gans (1998: 171) støtter staters rett til selvbestemmelse over eget territorium, mener han at stater har et ansvar til å bidra til å støtte opp om verdier som bevegelsesfrihet, fordelingsrettferdighet og pluralisme. Dette ansvaret er et globalt ansvar, og nasjonale grenser er derfor ikke nødvendigvis moralske grenser. Ifølge Gans er stater først og fremst enheter som har det formålet å kontrollere produksjon og fordeling av ressurser og velferd globalt. Nasjonalistiske hensyn spiller en stor rolle, men dette må balanseres mot andre hensyn i utformingen av innvandringspolitikken.

4.4.3 Christopher Heath Wellman

Den amerikanske filosofen Christopher Heath Wellman (2008: 1-3) forsvaret i artikkelen *Immigration and Freedom of Association* den suverene stats rett til å begrense innvandring slik de selv ønsker, eller velge å ikke ta imot noen innvandrere i hele tatt. Dette forklarer han med friheten til å omgås dem man selv ønsker (freedom of association). På samme måte som enkeltmennesker har rett til selv å velge hvem de omgås med, har ulike grupper den samme rettigheten til selvbestemmelse. For eksempel er retten til selv å velge hvem man vil gifte seg med allment akseptert de fleste steder, og han mener den samme retten også bør gjelde grupper. En golfklubb kan selv velge hvem de vil godta som nye medlemmer, eller om de ikke ønsker flere medlemmer. Denne retten til å velge hvem som skal bli nye medlemmer bør, ifølge Wellman, også gjelde nasjoner.

Wellman (2008: 7-8) mener at det å velge selv om man skal akseptere flere innvandrere, og eventuelt hvem, er et spørsmål om autonomi. Hvis nasjoner ikke har mulighet til dette, har de mistet det Wellman mener er en rett til selvbestemmelse. Han har en deontologisk tilnærming til spørsmålet, der hvert enkelt samfunn har retten til selvbestemmelse, uavhengig av de eventuelle konsekvensene. Wellman tar også avstand fra andre sentrale kommunitarister, som Miller og Walzer, som begrunner retten til å avvise innvandrere med nasjonens rett til å bevare kultur og identitet. For Wellmann er retten til å omgås hvem man vil universell, og avhenger ikke av hvorvidt det eksisterer en spesiell kultur eller et fellesskap som man ønsker å ta vare på. Slik benytter han liberale verdier for å begrunne retten til å bevare et fellesskap.

Wellman (2008: 21) avviser også liberale påstander om at enkeltmennesker skal kunne invitere hvem de ønsker til landet. Nye medlemmer vil påvirke hele samfunnet, og derfor hevder han at det ikke kan være en avgjørelse som enkeltmennesker kan ta eller kreve.

Selv om Wellman (2008: 28) mener at friheten til å omgås de man selv ønsker er en grunnleggende rettighet, er den ikke absolutt. Rettigheten må, i likhet med andre rettigheter, balanseres mot andre tungtveiende hensyn, uten at det kommer klart frem hva disse kan være.

4.5 Drøftelse av de etiske teoriene

4.5.1 En kosmopolitansk forforståelse

Bak hypotesen ”vilkårene for familieinnvandring er ikke etisk forsvarlige” ligger forforståelsen om at nasjonalstatens grenser ikke har selvstendig moralsk betydning. Når hypotesen ble formulert, var det på grunnlag av ideen om at alle mennesker har samme moralske verdi, og det som er tilfeldig fordelt derfor ikke bør ha betydning for fordelingen av goder og byrder. Utgangspunktet for min hypotese lignet derfor Rawls’ (1999a) rettferdighetsprinsipper, der alle har lik rett til grunnleggende friheter, og økonomiske og sosiale goder skal fordeles på en slik måte at det kommer alle til gode. Denne teorien sikrer de minst privilegertes interesser på en god måte. Som en naturlig konsekvens av at alle mennesker, uansett hvor de er født i verden, har samme moralske verdi, tenkte jeg intuitivt at Rawls’ rettferdighetsprinsipper måtte globaliseres, slik for eksempel kosmopolitisten Joseph Carens (1997: 334-335) foreslår. Hvilket statsborgerskap man er født med er like tilfeldig og like lite fortjent som for eksempel hvilket kjønn man har eller hvilken sosial klasse man fødes inn i. Ifølge kosmopolitisk teori er det ingen vilkår for innvandring som er etisk forsvarlige dersom de ikke også er den beste løsningen for de minst privilegerte, som ofte er den potensielle innvandrerens selv (Carens 1997: 336). Min forforståelse var altså preget av en rawlsiansk kosmopolitanisme. En bred refleksiv likevekt krever imidlertid at denne teorien utsettes for kritikk fra alternative perspektiver og teoretiske tradisjoner.

4.5.2 Rawls om territoriale grenser

Rawls (1999b: kap. 1) mener selv at rettferdighetsprinsippene som han utviklet i *A Theory of Justice* bare kan benyttes innad i et samfunn, og ikke på tvers av landegrenser. Utgangspunktet for hans teori om rettferdighet er de sosiale institusjonene (Rawls 1999a: 3). Rawls ønsker å presentere en realiserbar teori, og siden verden slik den er i dag ikke har mektige og godt nok utviklede globale institusjoner som kan gjennomføre sosiale reformer og håndheve lover, må rettferdighetsprinsippene realiseres innad i det enkelte samfunn. Verden er i dag delt opp i mer og mindre suverene stater, der noen er liberale og andre ikke. Rawls mener derfor at siden prinsippet om individer som likeverdige moralske aktører er kontroversielt internasjonalt, kan dette bare være gjeldende innenfor liberale stater, og ikke på den internasjonale arenaen. Rawls tar imidlertid ikke opp hvordan liberale land, slik som Norge representerer, skal forholde seg til ikke-medlemmer som ønsker å innvandre.

Det at mer eller mindre suverene stater er utgangspunktet for Rawls' teori, betyr imidlertid ikke at hans teori utelukker at statene kan ha forpliktelser når det gjelder å tillate enkelte former for innvandring. Selv om han mener myndighetene først og fremst må representere egne innbyggere og ta ansvarlige valg på vegne av dem, så har stater også ansvar for at menneskerettighetene blir overholdt (Rawls 1999b: 37-40). Ut fra hans teori bør dermed stater legge til rette for at mennesker fritt kan velge sin ektefelle og leve sammen med sin familie. Siden familieinnvandring også handler om rettighetene til familiemedlemmet som allerede bor i Norge, kan også Rawls' rettferdighetsprinsipp fra *A Theory of Justice* benyttes for å forsvare retten til familieinnvandring. Frihet er det viktigste gode som skal sikres alle medlemmene av et samfunn, og friheten til å velge sin ektefelle og å bo med sin nære familie er grunnleggende.

Rawls' teori kan åpenbart benyttes for å forsvare retten til familieinnvandring. Det er imidlertid en større utfordring å si noe om hvilke vilkår for familieinnvandring som er etisk forsvarlige ut fra hans teori. Myndighetene må ifølge Rawls (1999b: 38-39) ta ansvar for sitt territorium og sin befolkning, også med tanke på senere generasjoner. Likevel skal det riktige alltid ha prioritet over det gode (Rawls 1999a: 220). Hvis vilkårene som stilles faktisk fører til at familier ikke kan leve sammen, vil det være

vanskelig å forsvare ut fra Rawls' teori, fordi det trolig ikke er i tråd med det som ville blitt valgt i en tenkt opprinnelig situasjon.

Rawls' etiske teori kan imidlertid brukes for å forsvare vilkår for familieinnvandring dersom disse er til det beste for de svakeste i samfunnet. Å forhindre tvangsgifte kan muligens være et eksempel på dette. En slik innskrenket frihet er imidlertid bare legitim dersom de involverte selv ville valgt dette i en opprinnelig situasjon. Friheten kan i slike tilfeller innskrenkes for disse medlemmene hvis de trenger beskyttelse.

Rawls tar utgangspunkt i en verden delt opp i mer eller mindre suverene stater. Kosmopolitister har utfordret dette synet, og hevder at globaliseringen har kommet så langt at man kan og bør ta utgangspunkt i individer, uavhengig av medlemskap i stat, når etiske prinsipper utvikles. I dag består ikke verden av absolutte suverene stater. Menneskerettigheter er anerkjente i de fleste land, og for eksempel er flere sentrale menneskerettighetskonvensjoner inkorporert i norsk lov med forrang. Dette setter grenser for staters suverenitet, som blant annet må ta hensyn til at det finnes internasjonale appellinstanser (Brochmann 2006: 83). Dette er imidlertid ikke en motsigelse til Rawls' teori. I *The Law of Peoples* hevder han at stater må anerkjenne menneskerettighetene, noe som legger begrensninger på staters suverenitet, og i praksis betyr et ansvar som i mange tilfeller omhandler ikke-medlemmer (Rawls 1999b: 37-40).

Joseph Carens (1997: 334-335) forslag om å globalisere Rawls' rettferdighetsprinsipp virker nærmest umulig å gjennomføre i praksis, siden det ikke finnes tilstrekkelig sterke internasjonal institusjoner som kan ha ansvaret for at dette gjennomføres. Charles Jones (2004: kap. 3), som også betegner seg selv som kosmopolitist, erkjenner at en må ta utgangspunkt i nasjonalstater for at en teori om sosial rettferdighet skal kunne få gjennomslag. Jones peker på at det må finnes en adressat for å kalle noe et rettighetskrav. Dette setter klare begrensninger i rettighetsdiskursen på den internasjonale arenaen.

4.5.3 Kommunitaristiske innvendinger

Kommunitarister kritiserer liberale, både Rawls og liberale kosmopolitister, for å legge for stor vekt på enkeltindivider, og mener at de dermed overser samfunnets og fellesskapets sentrale funksjon og betydning. Felles for kommunitarister er at de mener at samfunnet er helt sentralt for individene, og at medlemskap i et samfunn ikke kan

sammenlignes med andre goder. For å bevare fellesskapet må derfor mottakerlandets interesser stå sentralt når det gjelder innvandring (Bø 2004: 159; Selznick 2002: 4)

Kommunitarisme innebærer at innvandring generelt er helt nødvendig og legitimt å regulere. Myndighetene i hvert land har først og fremst ansvar for personer som er bosatt innenfor nasjonalstaten. Ulike kommunitaristiske tradisjoner gir forskjellige begrunnelser for at samfunnet, og ikke individene, bør settes i sentrum: (1) Mennesker er sosiale vesener og samfunn er et viktig utgangspunkt for alle mennesker, (2) nasjonalstaten og kulturen må beskyttes fordi fellesskapet er et viktig gode, og nasjonal kultur gjør livet meningsfullt og skaper identitet, og (3) liberale argumenter om statens rett til selvbestemmelse og frihet.

Walzer (1983), som representerer den første kommunitaristiske tradisjonen, mener at man ikke kan snakke om individers behov og interesser uavhengig av samfunnet de lever i. Fordeling av goder må skje innenfor konkrete samfunn, og man kan ikke snakke om universelle goder. Selve samfunnet mener Walzer er utgangspunktet for alle goder, og medlemskap i samfunnet er det viktigste godet som fordeles. Grensene kan derfor ikke være åpne, for da ville det ikke vært noe gode. For å opprettholde et er det derfor helt nødvendig at innvandring reguleres.

Men er alle goder bare sosiale goder knyttet til en spesiell kultur og et samfunn? Kosmopolitisten Jones (2004: kap. 3) er ikke enig i dette. Han mener menneskets grunnleggende behov er de samme overalt i verden. Dette er ifølge Jones først og fremst behovet for sikkerhet, fysiske behov og behovet for frihet. Disse interessene er ifølge Jones så sterke og grunnleggende at de kan formuleres som rettighetskrav, og skal ha prioritet ved eventuelle kolliderende interesser.

Det å kunne leve sammen med sin nærmeste familie er uten tvil et grunnleggende behov, og familiens sentrale betydning og verdi har blitt fastslått i menneskerettighetskonvensjonen. Den nærmeste familie er grunnleggende i menneskers sosialisering og har stor betydning overalt, selv om familier kan ha ulike funksjoner fra sted til sted og fra familie til familie.

En svakhet ved teorien til Walzer og flere andre kommunitarister er at de ikke skiller tydelig mellom ulike typer interesser. Det at mennesker verden over deler mange grunnleggende interesser og behov har fått anerkjennelse internasjonalt gjennom menneskerettighetskonvensjoner. Slike grunnleggende behov kan ikke sidestilles med mer sekundære, kulturelle og situasjonsavhengige goder.

En av kommunitaristene som aksepterer at grunnleggende menneskerettigheter må forsvares, også når rettighetshaveren ikke er medlem av samfunnet, er Miller (2007: 43-44). Likevel mener han at det knytter det seg spesielle forpliktelser til medlemskap i et nasjonalt fellesskap. Verdien av nasjonalstaten kan ifølge Miller ikke bare forstås som en effektiv måte å organisere produksjon og fordeling av goder, men også som et utgangspunkt for felles historie og kultur, og dermed som et verdifullt grunnlag for medlemmenes identitet og selvforståelse. Selv om Miller ikke nødvendigvis mener at nasjonalt fellesskap er det mest verdifulle fellesskapet som mennesker tar del i, så kan ikke det nasjonale fellesskapet nødvendigvis nedprioriteres til fordel for andre typer fellesskap. Det at den nasjonale dimensjonen er så mye større enn individene, og at det ikke er personlige bånd mellom de fleste medlemmene i samfunnet, mener Miller (2007: 265) gjør denne formen for fellesskap sårbart. Hver nye generasjon er avhengig av at generasjonene før har bevart det særegne ved fellesskapet og kulturen. Forpliktelsene strekker seg derfor både bakover og fremover i tid. Det å ta vare på den nasjonale identiteten og fellesskapet er en interesse og verdi som må veie tungt, men som ikke er absolutt. Hvilke konkrete forpliktelser medlemmene har for å videreføre fellesskapet, sier ikke Miller noe om, men det å kunne forsørge sin familie er kanskje en av disse. Denne kommunitaristiske forståelsen gir tydelig grunnlag for å veie interesser mot hverandre, der nasjonalt fellesskap forplikter og er en sentral verdi, men som ikke er absolutt.

Millers utgangspunkt for at nasjonale fellesskap kommer med forpliktelser, er at denne formen for fellesskap er et sårbart gode. Hvor sårbart er det nasjonale fellesskapet, og representerer innvandring en trussel mot dette? Det er ikke mulig å gi noe svar på dette spørsmålet før man vet mer om hva som er karakteristisk for "det nasjonale". De fleste i Norge vil si seg enige i at det finnes en norsk kultur og en norsk nasjon. Hva dette norske består i, er imidlertid mer diffust, og det finnes nok mange ulike meninger om hva dette er. Flere hevder at det siden nasjonsbyggingen på 1800-tallet har blitt konstruert en myte om nasjonalt fellesskap og likhet mellom mennesker innenfor rammene av

nasjonalstaten. Innvandring truer denne myten (Castles og Miller 2003: 15). Selv om Norge ofte regnes som et relativt homogent land, er ikke mangfold et nytt fenomen. Ikke bare har det vært et mangfold av etnisiteter, om enn i liten målestokk, men det har vært et mangfold av identiteter, sosiale klasser og kulturer innad i landet. Likhetsstanken står likevel sterkt i Norge, både som ideologi og som forståelse av det norske. Det har ofte vært fokus på det vi har felles, og forskjellene har blitt neddempet. Annerledeshet er gjerne sett på med skepsis og som en utfordring og potensiell fare for den nasjonale identiteten (Brochmann 2006: 40).

Det finnes imidlertid andre måter å forstå nasjonalt fellesskapet på, der felles etnisk tilhørighet ikke er grunnlaget for fellesskapet og solidariteten. Et eksempel på dette er USA. Her er ikke annerledeshet sett på som en nasjonal trussel på samme måte som i Norge, men det kreves imidlertid en udelt lojalitet til den amerikanske konstitusjonen og dens grunnverdier. Denne lojaliteten blir det sosiale limet som binder nasjonen sammen, og som skaper forutsigbarhet og solidaritet. Noen hevder til og med at det flernasjonale i USA har vært med å bidra til å skape en så sterk nasjonalfølelse. Innvandring representerer noe som er typisk for den amerikanske nasjonen, og er av de fleste amerikanere ikke sett på som en trussel for fellesskapet (Brochmann 2006: 40).

USA og Norge har imidlertid ulike politiske system, der Norge har en langt mer utstrakt velferdsstat. Hvorvidt en tilslutning til basisverdier hadde vært tilstrekkelig sosialt lim for å opprettholde en kostbar velferdsstat, der enkelte grupper bidrar mer og andre mottar mer, er uvisst. USA er likevel et eksempel på at felles etnisk opprinnelse ikke nødvendigvis er det eneste mulige grunnlaget for nasjonalt fellesskap.

4.5.4 Staters suverenitet

De liberale kommunitaristene Gans (1998: 159; 171) og Wellmann (2008: 1-3; 28) har hevdet at de liberale verdiene valgfrihet og selvbestemmelse også må gjelde for staten. De hevder staters suverenitet ikke nødvendigvis er avhengig av nasjonalt fellesskap, men staten har rett til å selv kontrollere hvem som skal komme og ikke komme. Selv om stater i utgangspunktet er suverene, mener også disse liberale kommunitaristene at dette må balanseres mot andre tungtveiende hensyn

Liberale setter frihet høyt, og en helt sentral frihet er å kunne velge sin ektefelle og leve sammen med sin nære familie. Friheten stater har til ikke å tillate flere medlemmer er en langt svakere begrunnet interesse enn friheten til å leve med sin familie. Også dette perspektivet støtter dermed at stater har forpliktelser ovenfor individer, da særlig medlemmers, sterke interesser. Dermed vil også liberale kommunitarister hevde at det må svært gode grunner for at familieinnvandring kan begrenses.

I det senmoderne samfunnet har nasjonalstaten fått en ny rolle og endret betydning. Fremveksten av universelle rettigheter i etterkrigstiden har likevel ikke nødvendigvis innskrenket staters suverenitet. Statene er fortsatt de viktigste politiske enhetene i verden, og menneskerettighetene organiseres og realiseres gjennom statene. Fremveksten av menneskerettigheter og globale ankeinstanser har ført til at legitimitet i stadig større grad må begrunnes ut fra universelle rettigheter som følger individer, uavhengig av nasjonalitet og statsborgerskap (Soysal 1998: 206). En liberal kommunitarisme står derfor verken i konflikt med globale menneskerettigheter eller staters suverenitet.

4.6 Liberalisme vs. Kommunitarisme: en konkluderende oppsummering

Liberale kommunitarister ønsker å bygge bro mellom liberalismen og kommunitarismen. Når de ulike teoriene drøftes i forhold til et konkret tema, som nasjonale grenser her, virker det som de liberale kommunitaristene har rett i at forskjellene er mindre enn de virker i utgangspunktet.

Selv om nasjonalt fellesskap har vært utgangspunkt for mye kommunitaristisk litteratur, hevder kommunitaristene imidlertid ikke at nasjonalstaten er det eneste verdifulle fellesskapet som må beskyttes. Flere nevner også familien som et selvsagt fellesskap som gir mening og identitet i enda større grad enn er tilfelle for nasjonale fellesskap. Et kommunitaristisk perspektiv åpner imidlertid for å regulere og sette vilkår også for denne typen innvandring, med tanke på å beskytte og bevare fellesskapet og kulturen. Individens rettigheter og interesser blir ikke satt i sentrum, men samfunnets.

Familiens sentrale betydning har også vært et viktig hensyn i norsk innvandringspolitikk. Dette var den viktigste årsaken til at innvandringen faktisk økte etter innvandringsstoppen ble innført i 1970-årene. Heller ikke i dag finnes det et politisk parti

som tar til orde for å nekte familieinnvandring. Spørsmålet handler imidlertid om hvilke vilkår som man kan sette.

Teoretikere fra alle retningene (kanskje med unntak av MacIntyre) åpner også for at interesser bør veies mot hverandre, der grunnleggende behov skal tillegges størst vekt. Kommunitarismen setter fokus på noe viktig; mennesket er alltid en del av et større fellesskap, og mennesket må forstås ut fra dette fellesskapet. Dette betyr imidlertid ikke at det nasjonale fellesskapet har absolutt prioritet. Nasjonalstaten er i dag en viktig enhet når det gjelder fordeling av byrder og goder, og om man ikke tar hensyn til staters grenser i utformingen av en moralsk teori, vil den ha liten sannsynlighet for å få gjennomslag. Dette fratår imidlertid ikke stater ansvar for å legge til rette for at menneskerettigheter overholdes, også når rettighetshaveren ikke selv er medlem.

Kapittel 5. Behandling av ny utlendingslov og utlendingsforskrift

I dette kapitlet skal jeg gjøre rede for dokumenter tilknyttet behandlingen av den nye utlendingsloven og tilhørende forskrifter. Ved å gjøre dette skal jeg komme frem til begrunnelsene som gis for underholdskravet og fireårskravet, i tillegg til noe av kritikken som er stilt i forarbeidene og i høringsrunder.

De utvalgte dokumentene er Ot.prp. nr. 75 (2006-2007), som er et fullstendig forslag til ny utlendingslov, den etterfølgende komitébehandlingen og debatten i Odelstinget. Jeg skal også redegjøre for høringsrunden om innstramningene i utlendingsforskriften, for å se på kritikken som er stilt av sentrale aktører på feltet. I tillegg skal jeg redegjøre for fireårskravet som ble foreslått i Ot.prp. nr. 26 (2008-2009), og senere vedtatt, og som innebærer et krav om fire års fulltid studie eller arbeidserfaring for referansepersoner med flyktningstatus, opphold på humanitært grunnlag eller som selv har familieinnvandret, der det søkes om familieetablering.

Jeg skal også redegjøre for to forslag om utvidede fireårskrav, som enda ikke er vedtatt. Det første forslaget har allerede vært på høring, og er et forslag som kun gjelder referansepersoner med opphold på humanitært grunnlag. Dette forslaget innebærer et krav om fire års arbeid eller utdanning også ved gjenforening av allerede etablerte familier, mens det i dag bare gjelder ved familieetablering. Det andre forslaget er hentet fra regjeringserklæringen for 2009 til 2013, og omhandler et generelt krav om fire års utdanning og/eller arbeid for alle referansepersoner ved søknad om familieetablering, uansett oppholdsgrunnlag til referanseperson. Dette forslaget er imidlertid kun ment der søker kommer fra land utenfor EØS-området.

5.1 Ny utlendingslov

Den nye utlendingsloven ble vedtatt den 15. mai 2008, og ble satt i kraft i 1. januar 2010. Sammenlignet med gammel lov, er det gjort flere endringer når det gjelder vilkårene for familieinnvandring i den nye loven og forskriften, noe som først og fremst representerer

en innstramning i forhold til tidligere. Familieinnvandring blir regulert gjennom § 9 i den nye loven og § 22-25 i den tilhørende utlendingsforskriften.

Lovutvalget som skulle utarbeide forslag til ny utlendingslov ble oppnevnt i desember 2001. Utvalget la frem sin utredning (NOU 2004: 20) i oktober 2004, og Kommunal og regionaldepartementet sendte forslaget på høring i desember samme år. På bakgrunn av lovutvalgets forslag og høringsrunden som var gjennomført, fremmet departementet forslag til ny utlendingslov i Ot.prp. nr. 75 (2006-2007). Lovforslaget ble oversendt kommunal- og forvaltningskomiteen i september 2007, og de avga sin innstilling i april 2008 (Innst. O. nr. 42 (2007-2008)). Den nye utlendingsloven ble vedtatt av Odelstinget i april 2008 og av Lagtinget i mai 2008.

5.2 Ot.prp. nr. 75 (2006-2007)

Odelstingsproposisjonen nr. 75 (2006-2007) er et komplett forslag til ny utlendingslov. Det vil si at familieinnvandring bare er et av flere sentrale områder som loven regulerer, ved siden av asylpolitikk, arbeidsinnvandring, visumpolitikk og så videre. Formålsbestemmelsen fra den forrige utlendingsloven videreføres med noen små endringer:

Loven skal gi grunnlag for regulering av og kontroll med inn- og utreise, og utlendingers opphold i riket, i samsvar med norsk innvandringspolitikk og internasjonale forpliktelser. Loven skal legge til rette for lovlig bevegelse over landegrensene, og ivareta rettssikkerheten til utlendinger som reiser inn eller ut av riket, som oppholder seg her, eller som søker en tillatelse etter loven.

Loven skal gi grunnlag for vern av utlendinger som har krav på beskyttelse etter alminnelig folkerett eller internasjonale avtaler som Norge er bundet av.

Departementet og lovutvalget ønsker at hovedbestemmelsene rundt familieinnvandring skal nedfelles i loven. De har derfor gått inn for en langt mer lovregulert tillatelsesgrunnlag for familieinnvandring enn tidligere, der det i stor grad ble styrt av forskrift. Betingelsene og detaljreguleringen av underholdskravet er likevel foreslått regulert gjennom forskrift, slik som tidligere. Det konkrete nivået på underholdskravet

skal fortsatt reguleres gjennom rundskriv, og kan derfor endres raskt (Ot.prp.75 (2005-2006): 467).

I den nye loven fastslås det hvilke grupper som kan søke om familieinnvandring. Gruppene som har rett til familieinnvandring, tidligere gjennom forskrift og nå gjennom lov, er ektefeller, samboere gjennom to år, mindreårige barn med omsorgspersoner i Norge og foreldre til mindreårige barn som har oppholdstillatelse i Norge (Ot.prp.75 (2005-2006): 180).

På samme måte som tidligere fastsettes det en generell hovedregel om krav til underhold i den nye loven. I forhold til detaljreguleringen i forskrift foreslår departementet følgende innstramninger når det gjelder kravet om underhold i ot.prp. 75 (2005-2006):

1. Det er bare inntekten til referanseperson som skal medregnes når underholdsevnen avgjøres.
2. Kravet til underhold økes fra lønnstrinn 1 til lønnstrinn 8 (dette ble iverksatt allerede i juli 2008, da nivået reguleres gjennom rundskriv).
3. Referanseperson må vise at han/hun også i året forut hadde tilstrekkelig inntekt, noe som skal fremgå av ligningsattesten.
4. Referansepersonen skal ikke ha mottatt sosialhjelp i året forut for at tillatelsen gis.
5. Ordningen med at det kan gjøres unntak fra underholdskravet for ektefelle eller samboer til norsk borger over 23 år fjernes (Ot.prp. 75 (2005-2006): 65).

På samme måte som i dag har departementet foreslått unntak fra underholdskravet for familiemedlemmer til personer med flyktningstatus, når det søkes om familiegjenforening, altså når familielivet var stiftet før flyktningen kom til Norge. Departementet foreslår også unntak der referanseperson er mottaker av varige trygdeytelser, og derfor ikke vil være i stand til å oppfylle kravet (Ot.prp. 75 (2005-2006): 65).

Det er tidligere foreslått aldersgrense og tilknytningskrav for å motvirke tvangsekteskap. Verken lovutvalget eller departementet, etter å ha gjennomført en høringsrunde, ønsket å innføre dette i ny lov. Selv om departementet i Ot.prp. 75 (2005-2006) hevder dette kan være et effektivt tiltak for tvangsgifte, mener de tiltakene vil ramme mange flere enn de som befinner seg i faresonen. Departementet sier de i stedet velger å sette strengere krav til underhold som et tiltak mot tvangsekteskap. Dette vil, ifølge departementet, stimulere unge til å skaffe seg jobb og/eller høyere utdanning, noe som igjen vil føre til at de blir mindre avhengige av sin familie, og står sterkere mot et eventuelt press om ekteskap (Ot.prp. 75 (2005-2006): 18).

Lovutvalget foreslo at det ikke videreføres et absolutt krav om underhold for norske statsborgere under 23 år som tiltak mot tvangsgifte, fordi dette kan føre til at mange unge velger å avstå fra høyere utdanning, for å innfri kravet gjennom arbeid. I stedet for å fjerne det absolutte kravet om underhold for personer under 23 år med norsk statsborgerskap, går i stedet departementet inn for en innstramning, der det er et absolutt krav om inntekt også for de over 23 år, som tidligere kunne unntas kravet (Ot.prp.75 (2005-2006): 203). Departementet ønsker heller ikke at det gjøres unntak fra inntektskravet for par som har barn sammen. De mener dette kan føre til at kvinner presses inn i ufrivillige svangerskap for å unngå regelverket (Ot.prp.75 (2005-2006): 197).

Det nye lovforslaget innebærer et utvidet flyktningbegrep, der også personer som er beskyttet mot retur får flyktningstatus. Det vil føre til at det i flere situasjoner, som ut fra den gamle utlendingsloven tilsa at det ble gitt oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, nå skal gis status som flyktning. For de dette gjelder vil det blant annet bety at de unntas kravet om inntekt for å gjenforenes med nære familiemedlemmer som befinner seg i utlandet. Dette gjelder imidlertid ikke alle de som i dag allerede har fått opphold på humanitært grunnlag, eller der det søkes om familieetablering (Ot.prp. 75 (2005-2006): 54).

5.3 Innstilling til Odelstinget

I innstillingen til Odelstinget la Fremskrittspartiet (FrP), som eneste parti, frem et fullstendig forslag til ny utlendingslov. For å forstå og analysere norsk innvandringspolitikk er det nødvendig å ikke bare se på Regjeringens forslag og begrunnelser, men opposisjonens synspunkter, og i særlig grad FrP. FrP er partiet som tydeligst har satt innvandring på dagsorden, og er en viktig premissleverandør for den politiske diskursen om innvandring. De andre opposisjonspartiene hadde langt færre forslag og kommentarer, og FrPs synspunkter og forslag har derfor desidert størst plass i innstillingen.

Fremskrittspartiets forslag

Komiteens medlemmer fra FrP viser til at innvandringen til Norge har økt kraftig siden 1960-årene, og mener at dette verken er en bærekraftig utvikling eller tjener norske interesser. De hevder at integreringsprosessen blant flere av de største innvandringsgruppene er å regne som mislykket, og det de betrakter som en liberal politikk når det gjelder familieinnvandring må ta mye av skylden for dette. Denne politikken mener de legger til rette for tvangsekteskap, og fører til en stor tilstrømning av mennesker fra kulturer som er vanskelig å integrere i Norge. Så lenge etterkommere av innvandrere henter ektefelle fra foreldrenes hjemland, hevder FrPs representanter i komiteen at integrering er umulig å få til (Innst. O. nr. 42 (2007-2008): 6-7).

FrP mener det er viktig å se innvandrings- og integreringspolitikk i sammenheng. Det er ifølge disse medlemmene en klar sammenheng mellom opprinnelsesland og hvor lett disse personene lar seg integrere i det norske samfunnet. De mener dette underbygges av en rekke undersøkelser om arbeidsdeltakelse, mottak av offentlige ytelser og kriminalitet. Representantene fra FrP mener det er bemerkelsesverdig at de gruppene som skårer dårligst på disse undersøkelsene har opprinnelse fra en muslimsk kultur, og de mener at dette må få konsekvenser for norsk innvandringspolitikk. Deres forslag er derfor en mer differensiert innvandringspolitikk, blant annet på bakgrunn av data om integreringsmulighetene for mennesker fra ulike land. Medlemmene fra FrP foreslår å

bruke begrepet ”integreringspolitiske hensyn” aktivt i utlendingslovgivningen (Innst. O nr. 42 (2007-2008): 10).

Medlemmene fra FrP mener det er helt nødvendig å begrense tilstrømningen av innvandrere for å muliggjøre en sunn integrering av de som allerede har kommet, og mener dette bør være et uttalt hovedformål i utlendingsloven. FrP foreslår derfor en innvandringspolitikk som legger til rette for at Norge maksimalt mottar 1000 ikke-vestlige innvandrere hvert år. Dette mener de ikke skal skje som en kvoteordning, men at det foretas tilstrekkelige innstramninger slik at målet er realistisk (Innst. O. nr 42 (2007-2008): 22).

Medlemmene fra FrP ønsker å gi innvandringspolitiske hensyn en viktigere rolle i den nye loven, og mener at slike hensyn i noen tilfeller må ha prioritet over lovlig bevegelse over landegrensene. Der særlig sterke nasjonale interesser er truet, er det ifølge FrPs medlemmer naturlig at dette prioriteres foran internasjonale forpliktelser. De mener det bør ligge til grunn en restriktiv fortolkning av folkerett og internasjonale konvensjoner i utlendingslovgivningen, slik at nasjonale interesser ivaretas på en bedre måte (Innst. O. nr. 42 (2007-2008): 9 og 57).

På bakgrunn av dette kommer medlemmene fra FrP i komiteen med flere konkrete forslag til kraftige innstramninger når det gjelder vilkår for familieinnvandring. De ønsker blant annet at både søker og referanseperson må være over 24 år før det søkes om familieinnvandring på bakgrunn av ekteskap, og at referanseperson må være norsk statsborger, ha flyktningstatus eller permanent opphold i Norge og ti års botid her. De ønsker også et forbud mot ekteskap mellom søskenbarn, og ønsker å innføre et tilknytningskrav. Tilknytningskravet går ut på at familieinnvandring nektes dersom ekteparet har større samlet tilknytning til et annet land enn Norge. Dette skal ikke gjelde for norske borgere over 28 år eller de som har hatt lovlig opphold i Norge i over 28 år. FrPs representanter foreslår også at både referanseperson og søker må bestå språk- og kunnskapstester før en søknad om familieinnvandring kan leveres. Et annet forslag går ut på å nekte familieinnvandring dersom referanseperson er straffedømt i løpet av de siste ti

årene, med en strafferamme på minst tre måneder (Innst. O. nr. 42 (2007-2008): 6-7 og 69).

FrPs medlemmer sier at deres utgangspunkt er at de som henter ektefelle fra utlandet har et stort ansvar når det gjelder å tilby en god levestandard og en god integrering for familiemedlemmene som kommer. De mener derfor at kravet om underhold må økes ytterligere, og at referanseperson i tillegg må ha en bankgaranti på 100 000 kroner (Innst. O. nr. 42 (2007-2008): 37-38).

Medlemmene fra FrP mener imidlertid at grupper som integreres lett i det norske samfunnet skal unntas disse skjerpede kravene. Dette gjelder, ifølge disse medlemmene, for eksempel mennesker fra EØS-området, USA, Canada, Japan, Singapore, Australia og New Zeeland (Innst. O. nr. 42 (2007-2008): 6-7).

Framskrittspartiet mener deres forslag til integrerings- og innvandringspolitikk ville ført til betydelige besparelser for norske skattebetalere, fordi det vil komme mange færre personer med integreringsproblemer til Norge (Innst. O. nr. 42 (2007-2008): 59).

Andre komitémedlemmers forslag

Et flertall i komiteen, medlemmer fra Arbeiderpartiet (Ap), Høyre, Sosialistisk Venstreparti (SV), Kristelig Folkeparti (KrF), Senterpartiet og Venstre, mener at alle sider ved barnets situasjon som har betydning for saken må vurderes grundig, og at dette må komme frem i vedtakene. KrF og Venstre ønsker en mer forpliktende lovtekst, der det står hva som skal til for at barnets beste skal vike for innvandringspolitiske hensyn (Innst. O. nr. 42 (2007-2008): 106).

FrP og Høyre støtter de innstamningene som er foreslått i Ot.prp. 75 (2006-2007) når det gjelder underholdskravet, og mener dette vil føre til en bedre integreringsprosess for referanseperson, og senere for hele familien. De understreker også at det ikke er ønskelig at familieinnvandrere skal forsørges av det norske samfunnet. De mener også innstamningene vil føre til færre tvangsekteskap og proformaekteskap. De ønsker

imidlertid at det skal stilles et enda høyere inntektskrav i forskrift enn det regjeringen foreslår (Innst. O. nr. 42 (2007-2008): 14).

Komiteens medlemmer fra Ap, Høyre, SV, KrF, Senterpartiet og Venstre uttaler at retten til å leve sammen med sine barn og sin ektefelle er helt grunnleggende i et liberalt demokrati. Det er naturlig å ønske å være sammen med sin familie, og dette mener de ikke må mistenkeliggjøres. Utgangspunktet må derfor være at familieinnvandring tillates (Innst. O. nr. 42 (2007-2008): 36).

KrF og Venstre støtter en hovedregel om underhold, men mener det ikke er nødvendig med ytterligere innskjerper. De understreker at alle har et sterkt behov for å være sammen med sin familie, uansett hvilken inntekt de har. Disse medlemmene frykter også at mange unge vil bli frarøvet muligheten til en lengre utdanning, fordi de må ut i jobb for å få ektefellen til landet. De er også skeptiske til at innstramningene vil føre til økt motivasjon hos referanseperson for å skaffe seg jobb, og at det ikke er målrettet i forhold til tvangs- og proformaekteskap. Disse medlemmene mener det ikke er riktig med innstillinger som vil ramme så mange, når målgruppen er relativt liten. De mener også at det er viktig at det ikke legges økonomiske hindringer i veien for at foreldre kan gjenforenes med sine barn (Innst. O. nr. 42 (2007-2008): 15). KrF og Venstre ønsker derfor at det gjøres unntak for underholdskravet når søker er barn under 18 år som søker familiegjening med en forelder eller begge foreldrene i Norge (Innst. O. nr. 42 (2007-2008): 106).

5.4 Debatten i Odelstinget

Innstillingen fra kommunal- og forvaltningskomiteen ble diskutert og vedtatt i Odelstingen den 8. april 2008. Debatten var preget av FrPs eget alternativ til ny utlendingslov, på samme måte som komitébehandlingen. FrP stod for den mest dyptgående kritikken av regjeringens familieinnvandringspolitikk, selv om de andre opposisjonspartiene også kom med innvendinger. FrP møtte også selv kraftig kritikk for sine holdninger og forslag, både fra representanter fra regjeringen og fra andre partier i opposisjonen.

Debatten ble innledet av Arbeiderpartiets representant, Arild Stokkan-Grande. Han hevder at retten til familieliv må være helt grunnleggende i et demokrati, og at det ikke skal mistenkeliggjøres. Likevel peker han på at retten til familieinnvandring misbrukes i form av proforma- og tvangsekteskap. På grunnlag av dette sier han at regjeringen ønsker strengere og mer målrettede tiltak som sørger for at referanseperson er selvforsørgende og mer selvstendig (O.tid. 2008: 292).

Som representant for FrP peker Per-Willy Amundsen på flere utfordringer han mener regjeringen ikke tar på alvor. For det første mener han det eksisterer et overforbruk av offentlige ytelser blant innvandrere, og at dette er en stor belastning for velferdsstaten. For det andre mener han at innvandringen må begrenses kraftig for å kunne gjennomføre en vellykket integrering av de innvandrerne som allerede bor i Norge. Han hevder at dagens situasjon tillater at innvandrere ikke tilpasser seg det norske samfunn, og resultatet blir at samfunnet i stedet tilpasser seg innvandrerne. Amundsen mener det er viktig å være konsekvent på de grunnleggende verdiene som nasjonen Norge er grunnlagt på (O.tid. 2008: 293).

Amundsen (FrP) mener unntakene de har foreslått for mennesker fra EØS, USA, Canada, Japan, Singapore, Australia og New Zeeland gjør at vilkårene for familieinnvandring ikke gjør det ”unødig vanskelig for de som på et fritt og fair grunnlag ønsker å stifte familie over landegrensene” (O.tid. 2008: 295).

En annen representant fra FrP, Christian Tybring-Gjedde, peker også på utfordringer han mener kulturforskjeller fører med seg. Han hevder islam representerer verdier som Norge må beskytte seg mot, og nevner som eksempler deres kvinnesyn, tvangsgifte og terrorisme (O.tid. 2008: 313).

Trine Skei Grande fra Venstre svarer FrP med å si at hun ikke deler FrPs verdisyn, men at dette ikke er et hinder for at de kan bo i samme land. Hun mener det må være rom for

ulike meninger og verdier, og at dette bør sees på som en styrke i samfunnet (O.tid. 2008: 318).

Høyres representant, Bent Høie, støtter FrP i at det foreslåtte underholdskravet er for lavt. Han mener det er viktig å signalisere at man ikke kan sende regningen til staten. Likevel ønsker han å videreføre en liberal innvandringstradisjon, som han mener Norge representerer (O.tid. 2008: 298).

KrFs representant, Bjørg Tørresdal, mener tiltakene mot tvangsekteskap rammer blindt. Hun hevder også det vil føre til en forskjellsbehandling av personer med lav inntekt. Hun peker også på at en betydelig andel av befolkningen tjener mindre enn kravet, og at kravet spesielt vil ramme kvinner og minoritetsbefolkningen (O.tid. 2008: 302).

5.5 Høringsrunde om krav til underhold

I oktober 2008 sendte Arbeids- og inkluderingsdepartementet ut høringsforslag til bestemmelser om et skjerpet underholdskrav i ny utlendingsforskrift. Forslaget om et skjerpet underholdskrav er i tråd med innstramningene som ble varslet i forbindelse med utarbeidelsen av ny utlendingslov.

Innstramningene av underholdskravet, som ble vedtatt i 2009, innebærer at det kun er inntektene til referansepersonen som skal medregnes når man vurderer om underholdskravet er oppfylt. Videre foreslås det at referansepersonen i tillegg til å vise til inntekt fremover i tid, også skal ha hatt tilstrekkelig inntekt bakover i tid, og at dette skal dokumenteres gjennom utskrift av ligningen for fjoråret. Regjeringen foreslår at det gjøres færre unntak fra underholdskravet enn tidligere. Det innføres samtidig et nytt vilkår om at referansepersonen ikke skal ha mottatt sosialhjelp de siste 12 månedene før en familieinnvandring kan innvilges. Dagens ordning med at det kan gjøres unntak fra underholdskravet for ektefelle eller samboer til norsk borger over 23 år, jf. gjeldende utlendingsforskrift § 25 tredje ledd, fjernes. Unntaket som gjelder der referanseperson er barn av norsk borger, nordisk borger som har bodd i landet i minst tre år eller utlending med oppholdstillatelse, fjernes også (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2008a).

I høringsbrevet nevner departementet flere formål med innstramningene. For det første ønsker de å øke sannsynligheten for at de vilkårene som oppstilles gir en reell sikkerhet for at den som får oppholdstillatelse vil ha tilstrekkelig midler til forsørgelse, og dermed ikke blir avhengige av økonomisk støtte fra det offentlige. Dette begrunner både at inntektskravet høynes og at det stilles krav til at referansepersonen skal dokumentere inntektsevne over tid (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2008a).

De mener også at underholdskravet vil sørge for at forholdene ligger bedre til rette for integrering. De begrunner dette med at det ut fra et integreringsperspektiv er av stor betydning at den som får opphold i Norge ikke er avhengig av sosialhjelp for å få midler til livsopphold, men at vedkommende er del av en familie som er selvforsørget (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2008a).

I tillegg til dette mener Regjeringen at tiltakene vil motvirke tvangsekteskap. Her brukes de samme argumenter som i forarbeidet til utlendingsloven, nemlig at underholdskravet kan stimulere unge mennesker til å skaffe seg et fundament i livet gjennom utdanning og arbeid, slik at de er mer økonomisk uavhengige av familien og dermed har bedre forutsetninger for å motsette seg eventuelt økonomisk press fra familien i ekteskapsammenheng (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2008a).

Til sist står det i høringsbrevet at et økt underholdskrav er et tiltak for å møte utviklingen med økt asyltilstrømning. Hvordan norsk innvandrings- og asylpolitikk oppfattes utad, spesielt sammenlignet med nærliggende land, hevder de har stor betydning for å forklare fordelingen av asylsøkere mellom ulike europeiske land (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2008a).

I høringsforslaget poengteres det at barnekonvensjonen ikke fastsetter ”eksplisitte rettigheter relatert til spørsmålet om familiegjenforening. Det er overlatt til statene å foreta en nærmere avveining i de situasjoner hvor hensynet til barnets beste må veies mot andre samfunnsinteresser.” (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2008a).

5.6 Høringsuttalelser

Høringsuttalelsene var preget av at de ulike instansene hadde ulike ansvarsområder. Noen temaer gikk likevel igjen i flere høringsuttalelser, og jeg skal redegjøre for noen av disse.

Både UNE (2008: 2) og UDI (2008: 2) mener at endringene som er foreslått i høringsbrevet representerer en stor innstramning når det gjelder vilkår for familieinnvandring. Forslagene vil ifølge UDI og UNE føre til at flere grupper enn tidligere omfattes av underholdskravet, noe som igjen fører til flere avslag og flere klagesaker. Klagesakene vil ifølge UDI (2008: 1) og UNE (2008: 3) i større grad enn tidligere preges av sterke menneskelige hensyn. UDI (2008: 8) mener også at innstramningene vil føre til flere urimelige utfall, og at flere allerede etablerte familier ikke får muligheten til å leve sammen i Norge.

Både UDI (2008: 9) og UNE (2008: 2) bemerker at kravet om at referanseperson skal dokumentere tidligere arbeidsinntekt gjennom ligningsattest vil føre til at det vil ta lengre tid før mange klarer å oppfylle underholdskravet. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) (2008: 4-5) er også kritiske til at de nye forslagene vil føre til at innvandrere må vente enda lengre enn tidligere før de kan gjenforenes med nære familiemedlemmer. Det vil i de fleste tilfeller ta mange år, noe de frykter kan føre til psykiske forstyrrelser og tilpasningsproblemer for referansepersonen i Norge, i tillegg til belastningen ventetiden kan medføre for familiemedlemmene i utlandet.

UDI mener det bør gis unntak fra underholdskravet der det søkes om familiegjenforening, og der referanseperson har oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, på samme måte som det gjøres for referansepersoner som har flyktningstatus. De mener det ikke er noe som taler mot at også denne gruppen skal unntas kravet, på grunn av de spesielle omstendighetene som ofte er grunnlag for tillatelsen (UDI 2008: 4).

I likhet med UDI pekte Ligestillings- og diskrimineringsombudet (2008: 4) på at de som har oppholdstillatelse på humanitært grunnlag også burde unntas kravet om underhold. Deres oppholdstillatelser i Norge er i stor grad avhengige av forhold i hjemlandet, forhold

som også rammer den gjenværende familien der. Likestillings- og diskrimineringsombudet (2008: 4) viser også til utlendingsmyndighetenes egen statistikk, som slår fast at kvinnelige asylsøkere i større grad enn menn får opphold på humanitært grunnlag, i stedet for flyktningstatus. Dermed mener ombudet det er grunn til å tro at vilkårene for familieinnvandring fører til at kvinner bosatt i Norge i mindre grad enn menn får rett til familieliv.

Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF) (2008: 1-2) mener innstramningene særlig vil ramme barn og deres rett til familieliv, og i tillegg til etablerte forhold mellom ektefeller. De viser til egen erfaring, der mange med opphold på humanitært grunnlag må vente mange år, og ofte aldri får sin nærmeste familie til Norge. Mange av disse kommer fra urolige deler av verden, og har sin ektefelle og sine barn der. De foreslåtte tiltakene vil ifølge SEIF (2008: 2) føre til at mange etablerte familieforhold ødelegges for alltid, og vil først og fremst ramme kvinner og barn.

UDI (2008: 6) bemerker at norske barn som er referanseperson for egen mor eller far som er bosatt i utlandet, der foreldrene ikke bor sammen eller har planer om å gjøre det, er unntatt underholdskravet. Det samme gjelder derimot ikke for barn som har foreldre som ønsker å bo sammen. I slike situasjoner regnes ektefellen/samboeren som referanseperson, og ikke barnet. UDI mener barn også i slike tilfeller burde kunne fungere som referanse for forelderen, og på den måten unngå underholdskravet. UDI ser på dispenseringshjemmelen ut fra menneskelige hensyn som en sikkerhetsventil, og en utstrakt bruk av denne mener de kan undergrave innstramningen som er foreslått. De må derfor legge til grunn at relasjonen mellom barn og foreldre ikke er tilstrekkelig for dispensering, uten å ta hensyn til barnets beste. Dette mener UDI vil få liten aksept blant folk.

SEIF mener at samvær med begge foreldrene er av stor betydning for barnet, og hevder regjeringen ikke tar dette på alvor i innvandringssaker. De viser til justiskomiteens uttalelse i forbindelse med endringen av barneloven i 1989: ”Komiteen mener at den som motsetter seg at samvær kan gjennomføres som forutsatt, gjør seg skyldig i en betydelig

omsorgssvikt ovenfor barnet. I NOU 1985: 18 er hindring av kontakt med den andre forelder karakterisert som psykisk mishandling.” (SEIF 2008: 4. Original kursiv).

Departementet skriver i høringsbrevet at barn som er søkere, og som ønsker å gjenforenes med foreldre i Norge, i praksis som regel får unntak fra underholdskravet. Juss-Buss og Rettspolitisk forening (2008: 3-4) mener imidlertid at dette ikke er riktig, og viser til Kine S. Lhørsbøl og Tine Larsens undersøkelse, der bare 15 av 85 saker der barn søkte gjenforening med foreldre/omsorgspersoner i Norge ble unntatt kravet om underhold ut fra menneskelige hensyn. Norske myndigheter er ifølge Juss-Buss og Rettspolitisk forening forpliktet gjennom Barnekonvensjonen til å prioritere barnets beste. De er derfor ikke enig i departementets uttalelse om at hensyn til barnet skal avveies på lik linje med andre hensyn.

Norsk Innvandrforum (2008: 1) sier i sin uttalelse at de ”anser mulighet til å kunne bo med sin nærmeste familie som en rettighet”. Kontakten med nær familie mener de er ekstra viktig for personer med minoritetsbakgrunn, som ofte ikke har annen familie i Norge, og mangler et nettverk her. SEIF (2008: 2) foreslår derfor at det gjøres unntak for underholdskravet i tilfeller som omhandler etablerte familieforhold. SEIF (2008: 3) mener også at lovforslaget står i kontrast til intensjonene i Barnekonvensjonen, blant annet artikkel 10.1: ”Søknader fra et barn eller dets foreldre om å reise inn i eller ut av en parts territorium med henblikk på familiegjenforening, skal behandles av partene på en positiv, human og rask måte”.

SEIF (2008: 3) viser til Elisabeth Gording Stang, ekspert på barnerett og menneskerettigheter, som uttalte i Aftenposten 18.07.08 at hensynet til innvandringskontroll i en del tilfeller overskygger hensynet til barna, og at dette er i strid med barnekonvensjonen. SEIF (2008: 4) mener at ”å bruke barns rett til familieliv i et politisk spill er kynisk og noe norske myndigheter bør holde seg for gode til”.

Likestillings- og diskrimineringsombudet (2008: 2) er bekymret for at de innvanderne som ikke får mulighet til å gjenforenes med familie har dårligere forutsetninger for

integrering i det norske samfunnet. De legger vekt på at innskjerpingen i større grad rammer personer med en annen etnisk opprinnelse enn den norske.

Juss-Buss og Rettspolitisk forening (2008: 1) er også kritiske til de foreslåtte innstramningene, og mener det ikke vil være et effektivt virkemiddel mot tvangsekteskap, og vil ramme en mye større gruppe enn de som står i fare for å bli tvunget inn i ekteskap. Juss-Buss og Rettspolitisk forening (2008: 2) mener også at forslaget om at det må vises til inntekt bakover i tid, og søkerens inntekt og oppsparte midler ikke kan regnes med, bryter med prinsippet om at det er den faktiske underholdsevnen som skal legges til grunn.

IMDi (2008: 1) er kritiske til at underholdskravet er av en slik størrelse at innvandrere må skaffe seg arbeidsinntekt før de har fullført norskkurs, fordi introduksjonsstønden ikke er tilstrekkelig for å oppfylle kravet. Dette mener de vil ha negative konsekvenser for integreringen til både referanseperson og søker i ettertid. Et høyt underholdskrav mener de også presser unge til å slutte å studere, for heller å skaffe seg arbeid på fulltid.

IMDi (2008: 3) hevder at en stor del av de som har oppholdstillatelse på humanitært grunnlag er avhengige av sosiale ytelser ved siden av introduksjonsstønad, på grunn av høye boutgifter i forhold til inntekt. Disse økonomiske ytelsene fra staten er imidlertid i de aller fleste tilfellene midlertidige, og IMDi mener derfor det er feil å straffe mottakerne for dette ved å sette en karantenetid på 12 måneder før en familieinnvandring kan innvilges.

Norsk Innvandrersforum (2008: 1) uttaler også at kravet om at referanseperson ikke skal ha mottatt sosialhjelp de siste 12 månedene før tillatelsen gis er urimelig, ut fra lov om sosiale tjenester. Personer med minoritetsbakgrunn er ifølge Norsk innvandrersforum mer utsatt for arbeidsløshet, og underholdskravet kan oppleves som en straff. Behovet for å være sammen med ens nære familie er det samme, uansett arbeidssituasjon og inntekt.

5.7 Ot.prp. 26 (2008-2009)

I september 2008 la regjeringen frem 13 tiltak de ønsket å gjennomføre for å begrense asyltilstrømningen til Norge. Ett av tiltakene som ble foreslått var et krav om fire års studie- eller arbeidserfaring fra Norge før en kunne være referanseperson ved familieinnvandring. Dette var bakgrunnen for Ot.prp. 26 (2008-2009). Her foreslår regjeringen at kravet om fire års fulltids studie eller arbeid skal gjelde søknader om familieetablering der referanseperson er utenlandsk statsborger som har flyktningstatus, er her på humanitært grunnlag eller selv har familieinnvandret. Kravet gjelder kun familieetablering, og rammer dermed ikke saker der familien er etablert før referansepersonens ankomst til Norge. SV valgte å ta dissens, fordi de mener kravet vil være et hinder for utøvelse av familielivet (Ot.prp. 26 (2008-2009)).

Regjeringen fastslår i Ot.prp. 26 (2008-2009) at kravet ikke er ment som et tiltak mot tvangsgifte, men kun for å begrense ubegrunnede asylsøknader. Derfor er det ikke unntak fra kravet i tilfeller der barn er søker, dersom det ikke var unnfanget før referansepersonens innreise i Norge. Det vil imidlertid gis unntak i tilfeller der barnet blir født i Norge, og en av foreldrene har oppholdstillatelse her (Ot.prp.26 (2008-2009)).

I proposisjonen blir det skissert et eksempel der referanseperson er i Norge på humanitært grunnlag. Personen starter da med et toårig introduksjonsprogram, der stønaden i dag er på 140 500 kroner i året, altså under underholdskravet. Om personen går ut i full jobb etter introduksjonsprogrammet, så kan familien han har etablert mens han var i Norge søke om familieinnvandring etter at han har jobbet fulltid i to år. Introduksjonsprogrammet vil altså kunne telles inn i de fire årene med utdanning eller arbeid (Ot.prp.26 (2008-2009)). Lovforslaget ble vedtatt i Odelstinget den 24. mars 2009 og i Lagtinget den 2. april 2009.

5.8 Høringsbrev om referanser med opphold på humanitært grunnlag

Regjeringen foreslo i et høringsbrev den 14. juli 2009 at det innføres et tilleggskrav for personer med opphold på humanitært grunnlag, som enda et tiltak for å redusere tilstrømningen av asylsøkere uten behov for beskyttelse. I høringsbrevet fra Arbeids- og

inkluderingsdepartementet står det at hvordan asylpolitikken utformes kan ha betydning for fordelingen av asylsøkere til de ulike land. Forslaget består i at en referanseperson med denne type oppholdsgrunnlag må ha fire år med utdanning eller arbeid på fulltid før den nærmeste familien kan få innvilget familiegjening. Det vil si at kravet om fire års utdanning og/eller arbeid, slik det ble vedtatt i Ot.prp. 26 (2008-2009), for denne gruppen ikke bare gjelder familieetablering, men også gjenforening med en allerede etablert familie. Det er foreslått at det kun gjøres unntak for barn som er søker dersom barnet er født i Norge og en av foreldrene har lovlig opphold her (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2009b). Saken er ikke ferdig behandlet ennå.

5.9 Høringsuttalelser

Forslaget om et eget vilkår for familiegjening som kun gjelder referansepersoner med opphold på humanitært grunnlag, der de må ha fire år med arbeid eller utdanning på fulltid før familien kan gjenforenes, fikk kraftig kritikk av alle høringsinstansene som uttalte seg. Høringsrunden var preget av at de fleste instansene var svært enige i sin kritikk. Jeg skal nå redegjøre for de mest sentrale innvendingene i høringsuttalelsene.

Flere av høringsinstansene, som Juss-Buss (2009: 2), IMDi (2009: 1) og NOAS (2009: 3), mener at fireårskravet kommer til å ta svært lang tid å tilfredsstillere. Med reisen til Norge, behandlingen av egen asylsøknad, og deretter å skaffe seg fire år med fulltids arbeid eller utdanning, i tillegg til å tilfredsstillere inntektskravet, så mener de at det minst kommer til å ta sju-åtte år før de som tilhører denne gruppen skal kunne gjenforenes med familien sin. Juss-Buss mener at dette er et tiltak som ikke står i forhold til det som kan forventes oppnådd med kravet. I løpet av disse årene vil mange barn fylle 18 år, og dermed miste muligheten til å gjenforenes med familien i Norge. I tillegg vil mange oppleve ekteskapsbrudd, og de som gjenforenes etter så mange år, kan oppleve tilpasningsproblemer.

SEIF (2009: 2) og Norsk Folkehjelp (2009: 3-4) understreker at de fleste som får opphold på humanitært grunnlag kommer fra de mest urolige områdene i verden, som Somalia, Afghanistan eller Irak. Det å etterlate seg familier i disse områdene kan være en stor

psykisk påkjenning. SEIF (2009: 4) mener derfor at forlaget i beste fall kan kalles kynisk og korttenkt, og mener det er en uverdigg måte å behandle mennesker på.

Norsk Folkehjelp (2009: 3) er ikke enig i departementets underliggende påstand i forslaget om at mennesker som har opphold på humanitært grunnlag ikke har behov for beskyttelse. De understreker det som står i den nye utlendingsloven (§ 38) om opphold på humanitært grunnlag, nemlig at det skal legges vekt på om enslige asylsøkere har forsvarlig omsorg ved retur, at det skal tas hensyn til tvingende helsemessige forhold og at sosiale og humanitære forhold ved returen skal vurderes. Norsk Folkehjelp (2009: 4) tolker utlendingsloven slik at mange i denne gruppen fortsatt kan regnes for å ha behov for beskyttelse, og at de ofte ikke har mulighet til å gjenforenes med familien noe annet sted enn i Norge. De mener dermed at forslaget vil være et brudd på folkerettslige prinsipper, der det skal vektlegges hvorvidt familien kan gjenforenes et annet sted, og om referansen har kommet av beskyttelsesgrunner. Også UDI (2009: 1) støtter denne påstanden, når de sier at opphold på humanitært grunnlag ofte gis der det er en kombinasjon av beskyttelsesgrunner og humanitære hensyn.

Flere av høringsinstansene, blant annet Kontaktutvalg mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM) (2009: 2), IMDi (2009: 1), NOAS (2009: 1) og Juridisk rådgivning for kvinner (JURK) (2009: 1), er tvilende til om tiltaket kommer til å ha ønsket effekt, og etterlyser utredning om konsekvensene av kravet. De mener at Regjeringen ikke kan vise til noe dokumentasjon som skal tilsi at denne type innstramning skal føre til at antallet asylsøkere uten behov for beskyttelse reduseres. Strømmen av asylsøkere må ifølge disse høringsinstansene også forstås ut fra den internasjonale situasjonen på det aktuelle tidspunktet, og de mener at strømmen av mennesker som flykter eller velger å reise fra sitt opprinnelsesland ikke vil begrenses bemerkelsesverdigg på grunn av tiltak som dette. JURK (2009: 2) mener at en slik innstramning vil kunne føre til at flere asylsøkere heller reiser til for eksempel Sverige og Finland, som ikke har så strenge vilkår for familiegjengforening. De ønsker at regjeringen uttaler seg om dette er en tilsiktet konsekvens.

Juss-Buss (2009: 2) hevder i sin høringsuttalelse at tiltaket kun bygger på løse spekulasjoner, og at det ikke er sannsynliggjort at det vil ha ønsket effekt. Forslaget innebærer ifølge dem å spekulere i livskvaliteten til mennesker i en utsatt posisjon, og det å bruke dette som virkemiddel i asylpolitikken mener de er uverdigg og krenkende.

Flere av instansene, blant annet Barneombudet (2009: 1-2) og Røde Kors (2009: 3), legger særlig vekt på at tiltaket ikke tar nok hensyn til barnas beste. Barneombudet (2009: 1-2) uttaler at forslaget legger opp til at innvandringsregulerende hensyn får for stor prioritet, på bekostning av barnas behov. De mener også at høringsbrevet viser manglende barnefaglig forståelse, og ikke tar hensyn til barnas behov for å være sammen med sine foreldre. Røde Kors (2009: 2), Barneombudet (2009: 2) og Juss-Buss (2009: 3) foreslår derfor at et minstekrav for å innføre et slikt tiltak må være at det gjøres unntak der barn er søker.

Helse- og omsorgsdepartementet (2009: 1), Røde Kors (2009: 2), Juss-Buss (2009: 2) og UDI (2009: 4) uttaler alle at kravet kan være svært vanskelig å innfri for enkelte grupper. Mange av de som får opphold på humanitært grunnlag har dårlig helse, og har derfor svært dårlige forutsetninger for å klare seg på arbeidsmarkedet. Mange i denne gruppen kan også ha problemer med tilpasningen til kulturen i Norge, noen er analfabeter, mange er alene om omsorgen for barn, og alle har til felles at de må lære seg det norske språket. Dette er faktorer som gjør det vanskelig å få og beholde et fulltidsarbeid. Juss-Buss (2009: 2) understreker også at svært mange nordmenn heller ikke arbeider eller studerer på fulltid, og at kravet derfor blir urimelig å stille denne gruppen. Røde Kors (2009: 2) mener at kravet kun kan innføres dersom det skal gjøres en individuell vurdering av den enkeltes mulighet til å tilfredsstillere kravet. UDI (2009: 4) foreslår også at det åpnes for klare unntak fra regelen, og vektlegger at dette er en gruppe som både opplever vanskeligheter på arbeidsmarkedet og som ofte ikke har en reell mulighet til retur.

5.10 Regjeringsplattformen 2009 til 2013

I forbindelse med ny regjeringsplattform for 2009 til 2013 foreslo regjeringen å innføre et generelt krav om at referanseperson skal ha minimum fire års utdannings- eller

arbeidserfaring før en søknad om familieetablering kan innvilges. Forslaget skal først og fremst være en del av regjeringens flyktning- og asylpolitikk, og er ment å begrense tilstrømningen av asylsøkere til Norge, i tillegg til at det er ment å begrense omfanget av tvangsekteskap (Regjeringen 2009).

Statssekretær Libe Rieber-Mohn forteller til Dagbladet høsten 2009 at kravet vil gjelde uansett alder på referanseperson, men at kravet om sammenhengende utdanning eller arbeidserfaring er større jo yngre referansepersonen er. Utdannings- eller yrkeserfaringen vil regnes fra personen er ca. 15-16 år, altså da man vanligvis er ferdig med obligatorisk skolegang. Rieber-Mohn forteller også at kravet kun vil gjelde i ekteskap inngått med person som kommer fra et land utenfor EØS-området (Thorensfeldt 2009).

5.11 Oppsummering

Forarbeidene til ny utlendingslov og tilhørende forskrifter viser at underholdskravet er ment som et tiltak for å møte flere ulike utfordringer. Den viktigste begrunnelsen som gis for kravet om underhold er at det skal motvirke tvangsekteskap. Det argumenteres også for at det skal virke integreringsfremmende, at det skal begrense offentlige utgifter, og at det er et tiltak mot en økende tilstrømning av asylsøkere uten behov for beskyttelse. Som et annet tiltak, som primært er ment å hindre en ytterligere økning i antall asylsøkere, samt motvirke tvangsekteskap, er kravet som rettes mot referansepersoner med flyktningstatus, opphold på humanitært grunnlag eller personer som selv har familieinnvandret, der disse må ha fire års studie- eller arbeidserfaring før en søknad om familieetablering kan innvilges. Det er foreslått å gjøre dette fireårskravet ved familieetablering gjeldende for alle, også norske statsborgere, men det er ikke vedtatt enda. I tillegg er det foreslått samme krav i saker som gjelder gjenforening av allerede etablerte familier, der referanseperson har opphold på humanitært grunnlag.

Kritikken mot innstramningene i opposisjonen og blant høringsinstanser har først og fremst handlet om retten til å uttøve familieliv. Andre sentrale argumenter er barnets beste, integreringshensyn, mange års ventetid og diskriminering av mennesker med lav inntekt.

Kapittel 6. Relevant forskning

Jeg har nå redegjort for de ulike begrunnelsene som gis for underholdskravet og fireårskravet, og noen av innvendingene som representanter fra opposisjonen og ulike høringsinstanser har. Det er likevel ikke mulig å begynne å analysere begrunnelsene før jeg ser nærmere på de komplekse spørsmålene som tas opp i forarbeidene. I dette kapitlet skal jeg derfor redegjøre for rapporter fra SSB om ekteskapsmønstre og levekår, en evaluering av tidligere innstramning av underholdskravet utarbeidet av UDI, en kunnskapsstatus fra IMDi om tvangsekteskap, en masteravhandling som omhandler barn som søker familiejenforening og et arbeid om flyktninger og asylsøkere i helsetjenesten. Dette skal gi meg tilstrekkelig grunnlag for den etterfølgende etisk-normative analysen av vilkårene for familieinnvandring.

6.1 Rapport: Grenseløs kjærighet

SSB utgav i 2006 rapporten *Grenseløs kjærighet? Familieinnvandring og ekteskapsmønstre i det flerkulturelle Norge*, skrevet av sosiolog Gunnlaug Daugstad. Tallmaterialet i rapporten er hentet fra 1991 til 2005, og tar for seg ekteskapsmønstre til både innvandrerbefolkningen og de uten innvandrerbakgrunn i Norge.

Rapporten slår fast at en overvekt (58 prosent) av de som kom til Norge gjennom regelverket om familieinnvandring i denne perioden, kom gjennom ekteskap. Mellom 1991 og 2004 kom det 47 000 personer til Norge på grunnlag av ekteskap. Av denne gruppen hadde 57 prosent en referanseperson uten innvandrerbakgrunn. De største landgruppene som kom som ektefeller i denne perioden var kvinner fra Thailand, Russland og Filippinene (Daugstad 2006: 13 og 40).

Blant alle registrerte ekteskap i Norge er 13 prosent tilfeller der en eller begge personene i ekteskapet har innvandrerbakgrunn. I 8 prosent av alle ekteskapene er det én person med innvandrerbakgrunn og én uten. Tallet er stadig økende, og i 2005 bestod et av fem inngåtte ekteskap av én person med og én uten innvandrerbakgrunn (Daugstad 2006: 95).

Det er et klart skille mellom innvandrere som kom fra vestlige land, og de som kom fra ikke-vestlige land, når det gjelder ekteskapsmønstre. Rapporten slår fast at det er en tendens til at ikke-vestlige innvandrere gifter seg med noen som ikke bor i Norge, mens de fra vestlige land ofte gifter seg med nordmenn. Blant innvandrere fra Pakistan, Tyrkia og Marokko, var det i perioden 1996 til 2004 mellom 65 og 76 prosent som giftet seg med noen som var bosatt utenfor Norge (Daugstad 2006: 14 og 81).

Daugstad er forsiktige med å trekke noen konklusjoner når det gjelder etterkommere av innvandrere (barn av to utenlandsfødte foreldre). De fleste av etterkommerne i Norge er fortsatt veldig unge, og få har nådd en alder der ekteskap er aktuelt. De gruppene med flest etterkommere i denne aldersgruppen har bakgrunn fra Pakistan, Tyrkia og Vietnam. Disse unge voksne ser ut til å utsette ekteskapet i større grad enn førstegenerasjonsinnvandrerne gjorde. Av etterkommerne som har valgt å gifte seg tidlig har mange valgt å gifte seg med noen som har samme landbakgrunn. Det må imidlertid tas i betraktning at de fleste utsetter giftemålet og fortsatt ikke er gift (Daugstad 2006: 14)⁵.

Rapporten slår fast at det er stadig flere foreldre som er referanseperson for sine barn. I 1991 var det ca. 800 barn som innvandret til sine foreldre, og i 2004 hadde tallet steget til 2600. Daugstad regner imidlertid med at i omtrent halvparten av sakene kom barnet til Norge samtidig med en eller begge foreldrene (Daugstad 2006: 40).

Rapporten viser at samboerskap stadig blir mer vanlig, og at samlivet dermed ofte starter før ekteskapsinngåelsen. Samboerskap tilhører likevel fortsatt unntakene blant innvandrerbefolkningen. Andelen unge gifte blant de med innvandrerbakgrunn blir ofte tolket som at mennesker med ikke-vestlige innvandrere etablerer seg tidligere i parforhold enn de uten innvandrerbakgrunn. Daugstad mener imidlertid at om vi tar med

⁵ Statistisk sentralbyrå ga ut en ny publikasjon i 2009 som gjelder ekteskapsmønstre og pardannelse for unge innvandrere og etterkommere fra Tyrkia, Pakistan og Vietnam, *Søker krake make? Ekteskap og pardannelse for unge med bakgrunn fra Tyrkia, Pakistan og Vietnam*. Tendensene i den nye rapporten er i tråd med opplysningene jeg benytter meg av fra rapporten fra 2006 (Daugstad 2009: 3).

andelen etnisk norske som lever i samboerskap, så jevner forskjellene seg ut mellom de to gruppene (Daugstad 2006: 21 og 66).

Gjennomsnittlig alder på kvinner som føder barn er ganske lik blant de med og de uten innvandrerbakgrunn. I 2003 var gjennomsnittet for både alle kvinnene i Norge og kvinner som er første generasjonsinnvandrere 30 år (Daugstad 2006: 66).

Ekteskapet er en betydningsfull institusjon, og representerer et system for forpliktelser, oppdragelse av barn, religiøs utfoldelse og så videre. Daugstad skriver at tanken om det følelsesbaserte og romantiske ekteskapet, ifølge mange antropologer, er et relativt nytt fenomen, som fortsatt er lite utbredt mange steder i verden. Det er velkjent at fornuftsekteskap er vanlig i mange kulturer, men enkelte mener det også er normalen i det moderne Europa (Daugstad 2006: 20-21).

Den franske sosiologen Pierre Bourdieu arbeidet med studier om pardannelse i Frankrike, og mente at valg av ektefelle i stor grad styres av personenes samfunnsmessige posisjon. Ut fra den posisjonen finner kandidatene livspartnere som er tilstrekkelig like dem selv, både når det gjelder utdanning, verdier og forventninger. Daugstad mener at både de uten og de med innvandrerbakgrunn mer eller mindre bevisst leter etter en partner som er lik seg selv på mange områder. Hun sier at dette forholdet derfor er viktig å ta hensyn til når man omtaler ekteskap mellom innvandrere og personer med samme kulturbakgrunn. Forestillingen om at innvandrere som gifter seg med person med samme landbakgrunn gir grunnlag for skepsis, mens nordmenns ekteskap med andre nordmenn regnes som frie og preget av ekte kjærlighet, mener hun må nyanseres. En undersøkelse utført i Danmark (Schmidt og Jacobsen 2004) viser at mange unge la stor vekt på felles religion og verdisyn i søken etter partner. Mange med innvandrerbakgrunn svarte at de ikke ønsket å gifte seg med danske, fordi ekteskap med dansker oftere førte til skilsmisse (Daugstad 2006: 20 og 21).

Mens noen velger å fokusere på innvandrernes ekteskapsmønstre som et avvik fra majoritetens, så vektlegger Daugstad likhetene. Ekteskapsmønstrene til begge gruppene

tyder på at de fleste ønsker ektefelle med samme landbakgrunn som dem selv, både blant de med og de uten innvandrerbakgrunn (Daugstad 2006: 21).

Rapporten tar avslutningsvis opp spørsmålet om hvorvidt ekteskap mellom personer med samme land- og kulturbakgrunn er et tegn på dårlig integrering blant innvandrerbefolkningen. Daugstad definerer integrering som deltakelse på viktige samfunnsarenaer, kombinert med at kulturelt særpreg blir opprettholdt. Hun stiller seg dermed spørsmålet om ekteskapet er en slik arena, uten å konkludere med et tydelig svar. Hun sier imidlertid at ekteskap representerer én form for samhandling, og gjør ikke nødvendigvis personene mer integrert på andre samfunnsområder. Hun trekker frem kvinnene fra Thailand, Russland og Filippinene som er gift med norske menn uten innvandrerbakgrunn. Hun mener lite tyder på at denne gruppen er mer integrert på ulike samfunnsarenaer enn andre innvandrergrupper (Daugstad 2006: 147).

6.2 Familieinnvandring og ekteskapsmønstre 1990-2008

Rapporten *Familieinnvandring og ekteskapsmønstre 1990-2008* kom ut i 2010, og er utarbeidet av Kristin Henriksen. Mellom 1990 og 2008 innvandret det 377 000 personer fra land utenfor Norden til Norge. Over 150 000 av disse var familieinnvandrere. Dette representerer 40 prosent av den ikke-nordiske innvandringen til Norge i denne perioden (Henriksen 2010: 5). 23 prosent av den totale innvandringen gjaldt gjenforening av allerede etablerte familier, mens 17 prosent kom for å etablere familie med en person bosatt i Norge (Henriksen 2010: 9). Det er disse 17 prosentene, altså familieetableringer der søker kommer fra land utenfor Norden, som det settes fokus på i rapporten. Spesielt omhandles situasjoner der unge innvandrere og etterkommere av innvandrere som er referansepersoner. Bakgrunnen for rapporten er politiske forslag og debatter i media om 21 eller 24 års aldersgrense for familieetablering, der antakelser om unge innvandrere og etterkommere av innvandreres ekteskapsmønstre står sentralt.

Rapporten viser at det i perioden 1998 til 2009 kom 24 000 personer gjennom familieetablering med en person bosatt i Norge som selv hadde innvandrerbakgrunn. I samme tidsperiode kom det 37 000 personer gjennom familieetablering til Norge som

giftet seg med personer uten innvandrerbakgrunn. Det var imidlertid kun 2 100 personer i denne perioden som kom på bakgrunn av ekteskap med en norskfødt med innvandrerforeldre (Henriksen 2010: 12).

Studien viser at antallet som kommer for å etablere seg med norskfødte med innvandrerforeldre har vært omtrent 200 personer årlig etter årtusenskifte, og holder seg stabilt. Dette er til tross for at det stadig blir flere over 18 år i denne kategorien (Henriksen 2010: 5). Omtrent halvparten i denne gruppen kom til norskfødte med foreldre fra Pakistan. I 1998 kom det 68 personer som etablerte familie med etterkommere av pakistanske innvandrere, og i 2008 hadde tallet steget noe, til 109 personer. Antallet unge ugifte norskfødte over 18 år med pakistanske foreldre mer enn tredoblet seg i samme tidsperiode, fra 1 100 til 3 400. De samme tendensene gjelder også for andre grupper etterkommere av innvandrere. Det er derfor mindre sannsynlig i dag at unge etterkommere av innvandrere gifter seg med noen som bor utenfor Norge enn tidligere. Dette kommer av at færre gifter seg tidlig, og flere tar lang utdanning (Henriksen 2010: 15).

Henriksen bekrefter i denne rapporten Daugstads funn om at det i dag er mer vanlig enn tidligere å utsette ekteskap blant norskfødte med innvandrerforeldre. For eksempel var 40 prosent av norskfødte kvinner med pakistanske foreldre i aldersgruppen 21-23 år gift i 1998. I 2009 hadde tallet sunket til 19 prosent. Blant norskfødte med tyrkiske eller indiske foreldre ser det de samme tendensene. Av de som gifter seg finner de fleste ektefeller fra foreldrenes hjemland. For eksempel var det 71 prosent de norskfødte med pakistanske foreldre som giftet seg i perioden 2002 til 2007 som giftet seg med en som ikke bodde i Norge. Dette er likevel færre enn tidligere, og det forventes derfor at antallet blir mindre fremover (Henriksen 2010: 5).

Til sammen har det kommet nesten 7 700 personer for å etablere par med noen som var 23 år eller yngre i perioden 1990 til 2008. Av disse kom over halvparten til en referanseperson som selv var innvandrer. Tendensen har imidlertid flatet seg ut etter årtusenskifte (Henriksen 2010: 20-21).

Antallet som etablerer seg med norskfødte med innvandrerforeldre som er 23 år eller yngre økte frem til 1998, i takt med det økende antallet i denne gruppen. Etter 1998 har antallet ligget på omtrent 100 personer årlig. Dette til tross for at det er fire ganger så mange ugifte norskfødte med innvandrerforeldre i alderen 18-23 år i 2009 som i 1998 (Henriksen 2010: 21).

I dag er det svært få referansepersoner som er under 21 år der det søkes om familieetablering. Fra at det kom over 200 personer for å etablere familie med noen under 21 år til sammen i 2002 og 2003, har det vært færre enn 100 personer til sammen i 2007 og 2008 (Henriksen 2010: 22).

Familieetableringer blant unge som selv er innvandrere har også sunket. Antallet pakistanere som kom for å etablere seg med unge innvandrere, var rundt 60 personer årlig frem til rundt 2003, og færre senere. I 2008 kom det bare 16 pakistanske innvandrere for å etablere seg med innvandrere bosatt i Norge under 24 år. Dette til tross for at gruppen unge ugifte innvandrere fra Pakistan bosatt i Norge har økt i samme tidsperiode. De samme tendensene gjelder også for unge innvandrere fra Tyrkia (Henriksen 2010: 24-25).

6.3 Levekårsundersøkelse blant innvandrere i Norge

SSB utgav i 2008 to levekårsundersøkelser om innvandrere i Norge. I den første *Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006* er opplysningene i undersøkelsen hentet fra 2005 og 2006. I undersøkelsen er 10 land representert, og disse er Bosnia-Hercegovina, Serbia-Montenegro, Tyrkia, Irak, Iran, Pakistan, Vietnam, Sri Lanka, Somalia og Chile. Alle personene i undersøkelsen hadde bodd i Norge i mer enn to år, og rundt én av ti var etterkommere av innvandrere. Undersøkelsen gir blant annet et bilde av sysselsettingen til noen av de største innvandrergruppene i Norge (Blom og Henriksen 2008). I den andre levekårsundersøkelsen, *Innvandrerungdom og etterkommere i arbeid og utdanning*, måles aktivitetsnivået når det gjelder studier og arbeid blant innvandrerbefolkningen og befolkningen som helhet. Studien skiller mellom førstegenerasjons innvandrere og etterkommere (Olsen 2008).

Levekårsundersøkelsen fra 2005/2006 viste at én av 20 innvandrerne hadde ektefelle eller samboer som var bosatt i et annet land. Blant somaliere var antallet hele 23 prosent (Blom og Henriksen 2008: 49).

Undersøkelsen viste også at kun 57 prosent av innvandrerne var i inntektsgivende arbeid. Igjen skilte somaliere seg ut, med bare 36 prosent i arbeid (Blom og Henriksen 2008: 77). 12 prosent av innvandrerne og deres etterkommere oppgav at noen i husholdningen hadde mottatt attføringspenger de siste 12 månedene. I befolkningen som helhet er det tallet bare 3 prosent (Blom og Henriksen 2008: 91).

Undersøkelsen *Innvandrerungdom og etterkommere i arbeid og utdanning* viser at situasjonen som er beskrevet ovenfor ikke er den samme for unge etterkommere med foreldre fra ikke-vestlige land. Blant etterkommere under 25 år er aktiviteten når det gjelder arbeid og studier omtrent den samme som de under 25 år uten innvandrerbakgrunn. Det er fortsatt få etterkommere som er eldre enn 25 år, noe som gjør det vanskelig å si noe om eldre etterkommere. Tallene som er tilgjengelig nå tyder på at det blant etterkommere over 25 år er noe lavere aktivitet blant kvinnene enn de uten innvandrerbakgrunn. Denne forskjellen kan sannsynligvis knyttes til familiesituasjon (Olsen 2008: 10).

6.4 En evaluering av en tidligere innstramning

Fra 1997 til 2003 var personer med opphold på humanitært grunnlag unntatt underholdskravet i familieinnvandringssaker dersom ekteskapet var inngått før personen innvandret. Dermed hadde disse den samme rettigheten i forhold til familieinnvandring som de med flyktningstatus. I 2003 ble imidlertid underholdskravet gjeninnført for denne gruppen. Gjeninnføringen hadde to hovedformål. Det ene var at Norge skulle få et regelverk som var mer likt andre land i Europa. En stadig økende andel asylsøkere ble blant annet sett i sammenheng med at personer med opphold på humanitært grunnlag var unntatt kravet om underhold i familieinnvandringssaker. Den andre årsaken til at kravet

ble gjeninnført var et ønske om en rask integrering i arbeidslivet, og at denne gruppen slik skulle bli selvforsørgende (Nørholm og Storhaug 2005: 4).

To år etter endringene ble innført, ble det foretatt en intern evaluering av endringen i utlendingsforskriften. Rapporten var bestilt av Kommunal- og regionaldepartementet, og ble skrevet av erfarne saksbehandlere i UDI. Rapporten tok blant annet opp spørsmålet om hvordan forskriftsendringen hadde påvirket integreringen og sysselsettingen til den aktuelle gruppen (Nørholm og Storhaug 2005: 1).

I rapporten ble ti land analysert: Serbia og Montenegro, Somalia, Russland, Irak, Afghanistan, Kroatia, Ukraina, Bosnia, Romania og Slovakia. Rapporten slår fast at antallet avslag for familiemedlemmer fra disse landene har gått opp etter gjeninnførselen av underholdskravet. Saksbehandlerne som ble intervjuet i forbindelse med rapporten uttalte at underholdskravet generelt er den vanligste årsaken til avslag i familieinnvandringsaker. De mente også at endringen har gjort at denne tendensen har økt (Nørholm og Storhaug 2005: 21).

Rapporten konkluderte med at ikke noe tyder på at målet om raskere sysselsetting av innvandrere er oppnådd. Den prosentvise arbeidsledigheten for de ti utvalgte landene har gått litt opp siden endringen (Nørholm og Storhaug 2005: 25). Hovedtendensen er som før; jo lengre botid i Norge, desto høyere sysselsetting (Nørholm og Storhaug 2005: 26).

Flyktningkonsulenter og kommunerepresentanter som ble intervjuet i forbindelse med evalueringen, uttalte at mange nyankomne innvandrere er veldig ivrige etter å finne arbeid. Dette går ofte ut over deltakelsen i introduksjonsprogrammet. Mange innvandrere er så ivrige etter å oppfylle underholdskravet at de tar det arbeidet de får, og ikke får brukt sin kompetanse eller lært norsk tilfredsstillende. I mange tilfeller fører dette til at arbeidsforholdet opphører etter at familien har kommet til Norge (Nørholm og Storhaug 2005: 26).

Rapporten tar også opp bruken og tolkningen av begrepet ”sterke menneskelige hensyn”. Dette mener UDI må tolkes restriktivt og annerledes enn den alminnelige forståelsen av begrepet. Muligheten til å gi unntak fra kravet på grunnlag av sterke menneskelige hensyn er dermed begrenset til helt spesielle tilfeller (Nørholm og Storhaug 2005: 7).

6.5 Kunnskapsstatus om tvangsekteskap

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) ga i 2008 ut rapporten *Integreringskart 2008. Tvangsekteskap – en kunnskapsstatus*, som et ledd i regjeringens handlingsplan mot tvangsekteskap. Rapporten inneholder blant annet bidrag fra forskere, representanter fra frivillige organisasjoner og minoritetspersoner.

Flere av bidragene tar opp det de mener er et viktig skille mellom tvangsekteskap og arrangert ekteskap. Det er vanlig mange steder i verden at foreldrene finner det de mener er passende partnere for sine barn. Dersom barna blir utsatt for tvang eller utilbørlig press går dette fra å regnes som legitime arrangerte ekteskap til illegitime tvangsekteskap (Fjeldvær 2008: 150-151). Likevel er grensene er langt fra tydelige. Thomas Hylland Eriksen (2008: 20 og 22), professor i sosialantropologi, mener det er viktig med en dypere forståelse av problematikken, blant annet fordi myndighetene kan komme til å sette grensene for hva som regnes som tvang andre steder enn de involverte. Dette kan både føre til at de som trenger hjelp blir oversett, og at de som ”hjelpes” slett ikke ønsker eller trenger hjelp. Det personen selv har valgt, er valgt i en sosial kontekst, og det kan være vanskelig å si når noe går over til å være tvang, mener Hylland Eriksen.

Hylland Eriksen (2008: 21) mener vi må skille mellom to ulike personforståelser som ligger til grunn for ulike idealer bak ekteskapsinngåelser. De som har en mer pliktbasert og kollektivistisk personforståelse vil i større grad mene at viktige valg, slik som ekteskap, er et felles anliggende. I Norge er det i dag mer vanlig med en individualistisk personforståelse, der ekteskap regnes som et personlig valg. Skillelinjene går likevel ikke ved de etniske grensene, men det er i større grad en pliktbasert personforståelse blant flere minoritetsgrupper i Norge enn man finner blant majoritetsbefolkningen. Dette gjør denne gruppen mer utsatt for tvangsekteskap.

Ifølge Hylland Eriksen (2008: 24) er det viktig å forstå hva familie og ekteskap representerer for de involverte før tiltak iverksettes. For noen kan retten til å velge selv føles som et tap av trygghet. Hylland Eriksen mener at det ikke finnes en fasit for hva som er den riktige balansen mellom individ og fellesskap, rettigheter og plikter.

Unni Wikan er professor i sosialantropologi, og har arbeidet med tvangsekteskap i en årrekke. Wikan (2008: 30) understreker at tvangsgifte ikke er et spesielt muslimsk fenomen. Det skjer også steder der befolkningen har en annen religion, og er et ukjent fenomen for store deler av verdens muslimske befolkning. Wikan mener det er bemerkelsesverdig at fenomenet eksisterer i Norge i dag, og at dette skyldes en feilslått integreringspolitikk.

Wikan (2008: 30-31) skiller ikke klart mellom tvangsekteskap og arrangerte ekteskap, men omtaler det som ”arrangerte ekteskap med varierende grad av tvang”. Hun mener disse ekteskapene tjener flere formål, blant annet er det en innvandringsstrategi. Wikan hevder også at mange muslimske jenter ikke ønsker å gifte seg med gutter i Norge med innvandrerbakgrunn fordi disse oppfører seg dårlig. Hun mener derfor at den dårlige integreringen er en årsak til at jentene ønsker seg gutter fra foreldrenes hjemland. Guttene med innvandrerbakgrunn ønsker seg ofte mindre frigjorte jenter, og søker derfor ekteskaps partnere utenfor Norge. Dette er ifølge Wikan ikke ulikt det mange etniske nordmenn gjør, når de henter koner fra utlandet.

Majoran Vivekananthan, redaktør i den flerkulturelle avisen Utrop, er kritisk til hvordan tvangsekteskap blir behandlet i media. Vivekananthan (2008: 69) mener det er viktig å se årsakene til problemer, og ikke behandle det som et isolert fenomen. Ifølge ham er tvangsekteskap en konsekvens av mangelen på likestilling mellom menn og kvinner. Han mener tiltak som å heve underholdskravet ikke påvirker selve årsaken til problemet.

Politioverbetjent Gunnar Valentin Svensson (2008: 88) mener tvangsekteskap må forstås som æresrelatert vold. Med æresrelatert vold menes det ”overgrep som er sanksjonert av familien/storfamilien mot et individ som har vanæret eller som de frykter skal vanære

familien”. De fleste tilfellene er tvangsekteskap ifølge Svensson (2008: 89) et utslag av at familien føler at jentas ærbarhet er krenket eller står i fare. Det vil ofte si at hun har fått kjæreste, blitt sett sammen med en gutt, eller at det går rykter om et forhold. Ekteskap blir i slike miljøer sett på som den eneste akseptable rammen for samvær mellom menn og kvinner.

Monica Berge (2008: 100) er leder for Røde Kors-telefonen om tvangsekteskap, og kan fortelle om mange henvendelser. Telefonen startet i 2000, og har siden hatt en jevn økning i antall som ringer for hjelp og veiledning. I 2006 mottok de 314 nye henvendelser, og i 2007 var tallet opp i 460 nye henvendelser. De fleste som henvender seg har selv vært utsatt for grov vold og mottatt drapstrusler. Berge tror likevel det reelle tallet på ofre for tvangsekteskap er langt høyere, siden få ønsker å anmelde sin egen familie. Dette gjenspeiles i rettspraksis, der det bare finnes én fallende dom fra Norge.

Ifølge Berge (2008: 102) er mange av de som utsetter for tvangsgifte barn. Av de som ringte anonymt til Røde Kors-telefonen i 2007, var 35 prosent under 18 år. Flere grunnskoler har også rapportert om manglende barn ved skolestart, der tvangsekteskap mistenkes.

6.6 Familieinnvandring med barn og deres omsorgspersoner

Kine S. Horsbøl og Tine Larsen leverte i 2008 en avhandling om familiegjenforening mellom barn og deres omsorgspersoner i Norge, *Økonomiske vilkår ved familiegjenforening mellom barn og deres omsorgspersoner*. De fikk innsyn i 85 saker fra 2005 og 2006 fra UDI og UNE, der barn var søker og befant seg alene i utlandet, og foreldrene eller omsorgspersonen befant seg i Norge. Alle sakene gjaldt tilfeller der foreldrene/omsorgspersonene ikke oppfylte underholdskravet (Horsbøl og Larsen 2008: 58).

Horsbøl og Larsen (2008: 164) fant at det bare ble gitt dispensasjon ut fra sterke menneskelige hensyn i 15 av disse sakene. Det viktigste momentet med selvstendig betydning var ifølge vedtakene innvandringspolitiske hensyn. Det at barn var igjen i

hjemlandet uten foreldre var ikke sterk nok grunn i seg selv for dispensasjon fra underholdskravet.

6.7 Flyktninger og asylsøkere i helsetjenesten

Reidun Brunvatne har vært lege for flyktninger i over 13 år, og ga i 2006 ut boken *Flyktninger og asylsøkere i helsetjenesten*. I boken skriver Brunvatne (2006: 40) at innvandrere som har forlatt hjemlandet, og fortsatt har ektefelle og barn der, opplever situasjonen som ekstremt belastende. Å være skilt fra sin nærmeste familie, samtidig som man står uten annet naturlig støtteapparat i landet, gjør gruppen av enslige gifte innvandrere til en utsatt gruppe. Brunvatne hevder ut fra egen erfaring at dette er en gruppe med stor risiko for å utvikle psykiske problemer.

Brunvatne (2006: 40, 125 og 246) skriver at en langvarig ventetid i familieinnvandringsaker er uheldig for alle parter. Personen bosatt i Norge sliter ofte med angst og dårlig samvittighet, og er bekymret for familien i hjemlandet. Når familien etter en lang periode kommer, kan de oppleve store problemer med å få familielivet til å fungere. For barn kan atskillelsen fra omsorgspersoner de har bodd med i hjemlandet være særlig vanskelig, og de kan få tilpasningsproblemer når de kommer til Norge.

6.8 Oppsummering

I dette kapittelet har jeg belyst utfordringene knyttet til tvangsgifte, integrering, økonomi og asyltilstrømning, gjennom empirisk materiale. Empirien viser at det handler om komplekse spørsmål, og lite er gjort for å vurdere om tiltaket vil ha den ønskede effekten.

SSBs rapporter om ekteskapsmønstre (Daugstad 2006; Henriksen 2010) viser at de fleste som kommer gjennom familieinnvandring er gift med nordmenn uten innvandrerbakgrunn. De med ikke-vestlig bakgrunn er likevel overrepresentert i forhold til resten av befolkningen når det gjelder å inngå ekteskap med noen bosatt i utlandet. Denne tendensen er mindre tydelig blant etterkommere av innvandrere, som utsetter giftemål og tar høyere utdanning. Også SSBs rapporter om levekår (Olsen 2008; Blom og Henriksen 2008) viser ulike tendenser for innvandrerne og deres barn. Mens innvandrere

med ikke-vestlig bakgrunn har lavere inntekt og er mer avhengige av sosiale stønader enn resten av befolkningen, har etterkommerne deres omtrent like høy sysselsetting som befolkningen som helhet, og tar i like stor grad høyere utdanning.

Rapporten som ble laget for å evaluere en tidligere innstramning av underholdskravet (Nørholm og Storhaug 2005) viser at arbeidsledigheten ikke var gått ned, slik som forventet. I rapporten uttrykker også ansatte i kommunen bekymring for at enkelte innvandrere velger å slutte i introduksjonsprogrammet, for å tilfredsstille underholdskravet gjennom arbeid. De gir også uttrykk for at disse arbeidsforholdene, der innvandreren som regel ikke får brukt sin kompetanse, ofte er kortvarige.

IMDis kunnskapsstatus om tvangsekteskap (2008) omtaler temaet som kompleks og utfordrende. Det pekes også på det vanskelige skillet mellom arrangert ekteskap og tvangsekteskap, og hvordan ulike kulturer har ulike oppfatninger av hva et ekteskap innebærer (Hylland Eriksen 2008). På tross av at en regner med at tvangsgifte kun berører en liten andel av innvandrerne og deres barn, forteller Røde Kors om mange henvendelser fra unge som er utsatt eller frykter å bli utsatt for tvangsekteskap (Berge 2008).

I dette kapitlet har jeg også pekt på hvordan mange barn som søker familiegjening med deres foreldre eller omsorgspersoner i Norge får avslag på grunn av at familiemedlemmene i Norge ikke tilfredsstiller underholdskravet (Horsbøl og Larsen 2008). Det at mange familier må vente i flere år før de kan gjenforenes er en psykisk påkjenning for både herboende og personene bosatt i utlandet (Brunvatne 2006).

I neste kapittel skal jeg vurdere hvorvidt de økonomiske vilkårene for familieinnvandring er etisk holdbare. For å gjøre det skal jeg ta utgangspunkt i begrunnelsene for underholdskravet og fireårskravet som jeg har redegjort for i forrige kapittel, og vurdere dem på bakgrunn av empirien fra dette kapitlet, samt de etiske prinsippene jeg fant holdbare i kapittel 4.

Kapittel 7. Analyse

Ut fra forarbeidene til den nye utlendingsloven og -forskriften utkrystalliserer det seg fire begrunnelser for underholdskravet og fireårskravet; kravene er ment å være et tiltak mot tvangsgifte, det skal stimulere innvandrere til å integreres i det norske samfunnet, det skal redusere offentlige utgifter, og det skal begrense tilstrømmingen av nye asylsøkere uten behov for beskyttelse. Jeg skal nå analysere hver enkelt av disse begrunnelsene i forhold til empirien jeg tidligere har redegjort for, og vurdere dem i forhold til de etiske perspektivene jeg har valgt. I henhold til analysemetoden jeg bruker i oppgaven, refleksiv likevekt, skal jeg forsøke å finne en balanse mellom de overveide etiske dommene i de konkrete tilfellene og de etiske prinsippene. Ut fra dette skal jeg konkludere om hypotesen ” vilkårene for familieinnvandring er ikke etisk forsvarlige” må forkastes eller beholdes.

7.1 Begrunnelse 1: Tiltak mot tvangsekteskap

Hvem er målgruppen?

Regjeringen har presentert underholdskravet i forbindelse med familieinnvandring først og fremst som et tiltak for å bekjempe tvangsgifte. Det er ment å gi unge innvandrere og etterkommere av innvandrere et eget fundament i livet, noe som skal gjøre det lettere for dem å motstå press og tvang fra familien (Arbeids- og inkluderingsdepartementet: 2008a).

Arbeidet mot tvangsgifte er vanskelig, blant annet fordi de unge jentene og guttene som står i fare for å tvangsgiftes som regel ikke ønsker å anmelde sin egen familie. Det er heller ikke enkelt å trekke grensene for når noe kan kalles tvangsekteskap, og når det er et frivillig arrangert ekteskap. Mange innvandrere har vokst opp i kulturer der verdier som plikt og lojalitet til familien blir satt langt høyere enn blant majoritetsbefolkningen i Norge, og mange forventer at deres barn også lever etter de verdiene. Dette gjør det vanskelig å vurdere når ungdommene som er involvert ønsker hjelp, og når de faktisk ønsker å gifte seg (Eriksen 2008: 21). Det er umulig å si hvor mange som blir berørt av

tvangsgifte i Norge, men Røde Kors mener de bare ser toppen av et isfjell (Berge 2008: 100).

Målgruppen for begrunnelsen om tvangsgifte er unge med en annen etnisk bakgrunn enn norsk og som er referansepersoner der det søkes om familieetablering. SSBs rapporter om ekteskapsmønstre (Daugstad 2006; Henriksen 2010) viser imidlertid at de fleste referansepersoner som søker om familieinnvandring ikke har innvandrerbakgrunn selv. Dermed er det tydelig at underholdskravet gjelder for langt flere enn de som er i målgruppen når det gjelder begrunnelsen om tvangsgifte. Inntektskravet gjelder dessuten ikke bare familieetableringer, men også familiegjenforeninger, utenom tilfeller der referanseperson har fått innvilget flyktningstatus.

Regjeringen vil ikke ha unntak fra underholdskravet i situasjoner der paret som søker om å gjenforenes har felles barn. Dette begrunner de med at de vil beskytte jentene fra å bli presset inn i en graviditet for å få innvilget søknaden om familieinnvandring (Ot.prp.75 (2005-2006): 197). Begrunnelsen om tvangsgifte kan imidlertid ikke brukes om tilfeller der barn befinner seg alene i utlandet og søker om å komme til sine omsorgspersoner i Norge. Stadig flere barn søker om familieinnvandring med foreldrene i Norge, og i 2004 var det 2600 barn som søkte (Daugstad 2006: 40). Masteroppgaven *Økonomiske vilkår mellom barn og deres omsorgspersoner* viser at mange barn som befinner seg alene i utlandet uten omsorgspersoner får avslag, kun på grunn av at referansepersonen i Norge ikke kan vise til tilfredsstillende inntekt (Horsbøl og Larsen 2008: 58).

Selv om målgruppen først og fremst er unge referansepersoner med minoritetsbakgrunn, berører tvangsgifte langt fra alle unge innvandrere og etterkommere som gifter seg med utenlandske statsborgere. De aller fleste gifter seg av fri vilje. Ifølge Daugstad er det naturlig at folk gifter seg med noen man identifiserer seg med, og som man deler sentrale verdier og religion med. Det er derfor liten grunn til i utgangspunktet å skille ekteskap mellom unge i Norge med innvandrerbakgrunn og personer fra deres eller foreldrenes hjemland (Daugstad 2006: 20 og 21). SSBs rapport *Familieinnvandring og ekteskapsmønstre 1990-2008* viser også at unge innvandrere og etterkommere av

innvandrere i stadig større grad utsetter ekteskap, og velger høyere utdanning (Henriksen 2010: 9).

Når langt flere rammes enn målgruppen

Jeg har argumentert for at de fleste som rammes av underholdskravet ikke er i målgruppen når det gjelder begrunnelsen om tvangsgifte. Dette gjelder blant annet allerede etablerte familier, referansepersoner uten minoritetsbakgrunn, barn som søker opphold, i tillegg til de aller fleste referansepersoner med minoritetsbakgrunn. Er det rasjonelt å ha regler som gjelder for langt flere enn målgruppen? Eller ville noe annet være illegitim diskriminerende lovgivning? Regler som bare gjelder en bestemt gruppe kan stå i fare for å virke stigmatiserende, mens universelle regler når målgruppen er liten, kan være lite treffsikre (Brochmann og Hagelund 2005: 49). Hvis denne type tiltak skal brukes mot tvangsgifte, vil det alltid ramme flere enn målgruppen fordi man sjeldent kan være sikker på hvem som står i fare for å tvangsgiftes. Jenter med innvandrerbakgrunn er for eksempel mer utsatt for tvangsgifte enn jenter med etnisk norsk bakgrunn. Men gruppen av jenter med innvandrerbakgrunn er stor, og det er de færreste som er i faresonen når det gjelder tvangsgifte. Det å kategorisere etter statsborgerskap vil være lite hensiktsmessig. Norge har hatt innvandrerbefolkning i relativt lang tid, og mange av jentene som tvangsgiftes kan ha norsk statsborgerskap. Det kan derfor være en utfordring å finne nyttige kategorier for en differensiert innvandringspolitikk som kan motvirke tvangsgifte, samtidig som den ikke virker stigmatiserende eller rammer en for stor gruppe.

FrP har foreslått en innvandringspolitikk som i større grad er differensiert ut fra hvilket land søkeren kommer fra. I deres forslag til ny utlendingslov går de inn for langt strengere krav for søkere som kommer fra det som ofte regnes som "ikke-vestlige land" enn for de som kommer fra land som regnes som "vestlige". FrP mener at ved å stramme kraftig inn på familieinnvandring fra "ikke-vestlige" land vil man treffe målgruppen for tvangsgifte, og unngå å gjøre det vanskelig for de som ikke kommer fra kulturer der tvangsgifte foregår (Innst. O nr. 42: 10). Forslaget til FrP er uten tvil et eksempel på diskriminerende lovgivning. All diskriminering er imidlertid ikke nødvendigvis illegitim.

Man forskjellsbehandler hele tiden på bakgrunn av egenskaper eller trekk ved personer. Det finnes for eksempel egne toaletter for gutter og andre for jenter, og på enkelte studier får bare de med gode karakterer studieplass. Hvis diskriminering forstås som forskjellsbehandling, så må man skille mellom akseptabel og ikke-akseptabel diskriminering (Hellman 2008: 7). Når er forskjellsbehandling moralsk uakseptabelt?

Ifølge Deborah Hellman (2008: 7) er forskjellsbehandling illegitimt når mennesker ikke blir behandlet som moralsk likeverdige individer, altså når forskjellsbehandlingen fornedrer noen av de involverte. For å vurdere når dette skjer må man ta i betraktning den sosiale betydningen av de aktuelle karaktertrekkene som er bakgrunnen for forskjellsbehandlingen. Det å dele en skoleklasse opp etter den første bokstaven i etternavnet til elevene kan derfor ikke sammenlignes med det å dele en skoleklasse etter hudfarge. "Rase" har vært bakgrunn for fornedrende og umyndiggjørende behandling gjennom store deler av historien, og mange med mørk hud, annen religion eller annen etnisk opprinnelse enn majoriteten opplever dette fortsatt. Det å forskjellsbehandle på bakgrunn av kjennetegn som definerer en gruppe som har, eller historisk har hatt, lav sosial status, kan derfor virke fornedrende. Det å skille på bakgrunn av for eksempel forbokstaven i etternavnet, har imidlertid ikke noen sosial betydning.

Det er ingen tvil om at mennesker fra "ikke-vestlige" land ofte har hatt og har lav sosial status, både i Norge og internasjonalt. Måten det skilles mellom det "vestlige" og det "ikke-vestlige" må forstås i lys av en historie preget av kolonialisme og overgrep. "Vestlige" land har vært koloniherrer og forstått seg selv som moralsk overlegne, og "ikke-vestlige" land, og mennesker som kommer fra disse områdene, har stadig blitt fornedret og utnyttet. Det å stille strengere krav kun ut fra etnisk bakgrunn, der deres status som "ikke-vestlige" fører til de blir satt i en mindre gunstig situasjon, virker fornedrende. De involverte blir dermed ikke behandlet som moralsk likeverdige, og den formen for differensiert innvandringspolitikk som FrP har foreslått er derfor ikke moralsk legitim.

Dagens innvandringspolitikk er også differensiert. For eksempel finnes det et eget regelverk for EØS-borgere, med langt færre krav for å få innvilget opphold. Regjeringen har foreslått å gjøre disse forskjellene enda større, ved å innføre et krav om fire års utdanning eller arbeid ved familieetablering, dersom søkeren kommer fra land utenfor EØS. Kan også dette kravet forstås som diskriminerende forskjellsbehandling, på samme måte som et skille mellom ”vestlige” og ”ikke-vestlige”? Det at forskjellsbehandling baseres på en status som ”ikke-vestlig” har en annen sosial betydning enn status som EØS-borger. Det at Norge stiller færre krav til EØS-borgere, må forstås ut fra et nært samarbeid med andre land innenfor EØS-området. Det er utviklet feller retningslinjer på mange områder, og ett av målene er å gjøre intern innvandring enklere. Personer utenfor dette området kan vanskelig regnes som én gruppe, og forskjellsbehandlingen er ikke gjort ut fra kjennetegn som etnisitet, religion eller hudfarge. Et annet eksempel på denne formen for differensiert innvandringspolitikk er at nordiske borgere ikke trenger å søke oppholdstillatelse for å bosette seg i Norge. Verken særavtalen som gjelder EØS-borgere og den som gjelder nordiske borgere innebærer å behandle mennesker som moralsk underlegne, og kan derfor ikke forstås som illegitimt diskriminerende. Det at ulike vilkår for mennesker fra ulike områder ikke nødvendigvis representerer illegitim diskriminering, betyr imidlertid ikke at vilkårene som settes er moralsk legitime ut fra andre etiske vurderinger.

Hvordan man skal treffe målgruppen for tvangsgifte, uten at det samtidig rammer mange flere, virker som en nærmest umulig oppgave. Hvis denne type lovgivning skal brukes som tiltak mot tvangsgifte, virker det derfor som den eneste løsningen er å gjøre den universell. Regjeringen har også foreslått å gjøre stadig flere krav gjeldende for alle referansepersoner. Problemet med dagens lovgivning er at målgruppen blir veldig liten i forhold til de som rammes. De som får avslag på søknader om familieinnvandring rammes i tillegg hardt, ved at de blir fratatt retten til å leve sammen som en familie i Norge.

UDI (2008: 8) sa i høringsuttalelsen i forbindelse med ny utlendingsforskrift at innskjerpelsene ville føre til at flere etablerte familier ikke vil kunne leve sammen, og at

mange saker preget av menneskelige hensyn ville blitt få avslag. Kravet er av en slik karakter at det nok er mulig å tilfredsstille for de aller fleste. De fleste får jo også innvilget sin søknad om familieinnvandring. UDIs egen statistikk viser imidlertid at et stort antall får avslag hvert år. I 2009 fikk for eksempel 4 032 søkere avslag på sin søknad om familieinnvandring (UDI 2010b), og UDI (2008: 8) uttalte selv i høring at de regnet med at antallet vil øke med den nye utlendingsloven og forskriften. De fleste av avslagene begrunnes med at referansepersonen ikke tilfredsstiller kravet til inntekt (Nørholm og Storhaug 2005: 21). Isolert sett virker derfor begrunnelsen om at underholdskravet skal forhindre tvangsgifte ikke holdbar. Kravet rammer en for stor gruppe, og kravet rammer på en måte som fratrar de involverte den grunnleggende retten til å leve sammen med sin nærmeste familie. Dette er i tråd med uttalelsene til Juss-Buss og Rettspolitisk Forening (2008: 1) i høring om de nye innstramningene, der de hevdet at underholdskravet ikke bare rammet en altfor stor gruppe, men at det heller ikke er et effektivt tiltak for de som berøres av tvangsgifte.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet avviste lovutvalgets forslag om aldersgrense på 21 år som et tiltak mot tvangsgifte, da de mente dette ville ramme mange flere enn dem som var i målgruppen (Ot.prp. 75 (2006-2007): 18). I stedet foreslo departementet økt krav til inntekt som et tiltak. Det er vanskelig å se hvorfor alderskrav er problematisk fordi det rammer flere enn målgruppen, mens det samme ikke gjelder for underholdskravet. Begrunnelsen om at underholdskravet skal være et tiltak mot tvangsgifte må derfor forstås i lys av de andre begrunnelsene som Arbeids- og inkluderingsdepartementet har gitt for underholdskravet.

Fireårskravet

Forslaget om fire års utdannings- eller arbeidserfaring for referansepersoner der søker kommer fra et land utenfor EØS-området, som er en del av regjeringserklæringen for perioden 2009 til 2013, er også ment å motvirke tvangsgifte. Begrunnelsen er den samme som for underholdskravet, nemlig at dette skal føre til økt selvstendighet og gi de unge jentene større mulighet til å stå i mot foreldrenes krav (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2009b). Den samme problematikken som er knyttet til

underholdskravet gjelder også for dette forslaget. Det at kravet i forslaget kun gjelder ved familieetablering gjør kravet noe mer treffsikkert, men likevel vil langt flere enn de som står i fare for å tvangsgiftes rammes.

Siden de fire årene med fulltids studie- eller arbeidserfaring skal begynne å telles når man er i en alder der man kunne begynt på videregående skole, vil de aller fleste tilfredsstillende kravet når de er rundt 20 år (Thorenfeldt 2009). Noen grupper vil likevel falle utenfor, og det kan gjelde de som av ulike grunner går ledige eller arbeider og studerer deltid. Dette kan være mennesker med helseproblemer, aleneomsorg eller er nyankommen innvandrere. Disse gruppene står ofte svakt på mange områder i samfunnet. Tiltaket kan virke som en motivasjon til heltids arbeid eller utdanning for noen, men kan for andre oppleves som en straff for at de ikke klarer nettopp dette.

Det er uklart hvorfor dette fireårskravet er nødvendig, siden underholdskravet er ment å fungere på samme måte. Underholdskravet er av en slik størrelse at de fleste må arbeide fulltid for at det skal tilfredsstillende, i tillegg til at inntekten må dokumenteres både bakover og fremover i tid. Kravet om fire års utdannings- eller arbeidserfaring virker derfor overflødig, og vil først og fremst føre til at enkelte som venter på å få innvilget familieetablering må vente enda lenger.

To grunnleggende rettigheter

Som tidligere nevnt må friheten til å leve sammen med ens nære familie anses som en grunnleggende rettighet. Det å tilbringe tid med familien er for mange en forutsetning for et meningsfylt liv. Som den liberale kommunitaristen Charles Taylor (1995: 181-182) foreslår i sin teori, bør frihet ikke begrenses der det er å regne som primære interesser. Friheten til ikke å giftes bort med tvang er også åpenbart en slik grunnleggende rettighet. Denne rettigheten står imidlertid ikke i konflikt med andres rett til å leve sammen med sin familie. Jeg ser ingen grunn for at én primær rettighet skal begrenses med den hensikt å beskytte en annen primær rettighet, dersom disse ikke står i en åpenbar konflikt med hverandre. Tvangsgifte er en alvorlig utfordring, men underholdskravet og fireårskravet

verken løser problemet eller legitimerer at familier ikke kan leve sammen på grunn av at de ikke tilfredsstillt kravet til inntekt eller arbeids- og studieerfaring.

Rawls (2005: 249) mener at frihet kan begrenses ut fra paternalismeprinsippet, dersom dette ville blitt valgt i den opprinnelige situasjon. Det er lite sannsynlig at de økonomiske vilkårene for familieinnvandring er i tråd med det som ville blitt valgt bak "uvitenhetens slør", fordi det å leve sammen med sin familie for de aller fleste ville hatt en svært høy prioritet. Særlig rammes barn hardt når familier ikke kan leve sammen, og det å frata barn retten til å leve med sine foreldre ville vært utenkelig i en opprinnelig situasjon.

7.2 Begrunnelse 2: Legge til rette for integrering

Hvem er målgruppen?

Regjeringen argumenterer for at underholdskravet vil legge forholdene til rette for en sunn integrering av innvandrere i det norske samfunnet. Dette gjelder både referansepersonen som motiveres til arbeid, og familiemedlemmet som kommer og får muligheten til å være en del av en selvforsørgende familie (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2008a).

Med integrering menes gjerne det å kunne beholde særtrekk ved egen kultur, men likevel delta i arbeidslivet, på boligmarkedet og på sosiale arenaer i mottakerlandet på lik linje med resten av befolkningen (Djuve og Friberg 2004: 16). Myndighetene i Norge har lagt mest vekt på integreringstiltak som er ment å få innvandrere inn i betalt arbeid. Arbeid sees på som både en sentral arena for kontakt mellom innvandrere og majoritetsbefolkningen, utgangspunktet for økonomisk selvstendighet og en nødvendighet for at en omfattende og dyr velferdsstat kan opprettholdes (Brochmann og Kjeldstadli 2008: 227). Målet om økt integrering er derfor en legitim og viktig målsetting for Regjeringen. Gjennom integrering skal majoritetsbefolkningen beskytte velferdsstaten og grunnleggende verdier, i tillegg til at det vil være det beste for innvandrere som skal bosette seg i Norge å integreres så fort som mulig og på en god måte. Slik skal

integrering ideelt sett være til det beste både for innvandrere og samfunnet de bosetter seg i.

Målgruppen for begrunnelsen om integrering er først og fremst referansepersoner med utenlandsk opprinnelse. Trenger denne gruppen å motiveres til arbeid og til å bli selvforsørgende? Tall fra SSB viser at innvandrere har lavere yrkesaktivitet enn befolkningen for øvrig, og at de i større grad enn andre er avhengige av sosiale stønader (Blom og Henriksen 2008: 77 og 91). Dette gjenspeiler seg også i at de fleste som får avslag på søknad om familieinnvandring selv har innvandrerbakgrunn (UDI 2009d). Det kan være flere grunner til at denne gruppen i særlig stor grad har blitt rammet av underholdskravet. Først og fremst har denne gruppen lavere inntekt enn befolkningen for øvrig. En annen årsak kan være at det frem til 2010 kunne gjøres unntak fra underholdskravet dersom referanseperson var norsk statsborger og begge partene var over 23 år (Utlendingsforskriften 1990: §25). I den nye utlendingsforskriften er imidlertid unntaket fjernet, noe som sannsynligvis vil føre til at flere saker der referanseperson har norsk statsborgerskap får avslag sammenlignet med tidligere. Referansepersoner som selv er innvandrere vil likevel trolig fortsette å være overrepresentert ved avslag på søknad om familieinnvandring, siden denne gruppen ofte har kortere botid i Norge, lavere inntekt, svakere tilknytning til arbeidslivet og i større grad er avhengige av sosiale ytelser. Statistikken fra levekårsundersøkelsen til SSB (2008) antyder at mange innvandrere ikke er integrert i arbeidslivet på en tilstrekkelig god måte. Det er derfor fortsatt behov for tiltak som sikrer innvandrere bedre levevilkår og som sikrer en bedre økonomisk bærekraftighet for velferdssystemet i Norge.

Er tiltaket effektivt?

Spørsmålet er både om motivasjon er nøkkelen til økt arbeidsdeltakelse, og om økt arbeidsdeltakelse nødvendigvis fører til en sunn integrering. Flere kommuner har uttalt at de opplever at underholdskravet fører til at noen nyankomne er svært ivrige etter å komme i arbeid. På den måten kan det se ut som underholdskravet har den ønskede effekten at det stimulerer til arbeidsdeltakelse. Likevel mener representanter fra kommunene og IMDi at de opplever underholdskravet først og fremst som et hinder for

den generelle integreringen. Mange som er ivrige etter å tilfredsstille kravet tidlig, får arbeid som ikke er relatert til deres kompetanse, og arbeidsforholdet blir gjerne kortvarig (Nørholm og Storhaug 2005: 26). Man kan også stille seg spørsmålet om den formen for integrering underholds kravet stimulerer til er en sunn integrering for de nyankomne. Et inntektsgivende arbeid kan riktig nok føre til økonomisk integrering, men ikke alle typer arbeid gir grunnlag for en sosial integrering.

Det at yrkesdeltakelsen øker med botid i Norge tyder på at det ikke bare er motivasjonen som hindrer de nyankomne i å delta på arbeidsmarkedet på lik linje med majoritetsbefolkningen. På grunn av at de nyankomne er i en oppstartssituasjon, og ofte har lite nettverk, dårlige norskkunnskaper og en avbrutt karriere i hjemlandet, kan kravet oppleves vanskeligere å tilfredsstille for denne gruppen. Andre faktorer enn motivasjon kan dermed spille inn i innvandreres sysselsetting. Kravet vil for de fleste ikke være uopnåelig på sikt, men før det er oppnådd må mange vente lenge før de kan få sine familiemedlemmer til Norge. Ventetiden blir ytterligere forlenget for enkelte på grunn av det nye kravet om at inntekt må dokumenteres bakover i tid ved ligning, og kravet om fire års fulltids studie- eller arbeidserfaring.

IMDi (2008: 1) er bekymret fordi mange nyankomne innvandrere velger å slutte tidlig i løpet av introduksjonsprogrammet fordi stønaden de får for å følge programmet ikke er tilstrekkelig i forhold til kravet om underhold, dersom de ønsker å søke om familieinnvandring. For at de kan gjenforenes med sin familie som befinner seg i utlandet, må de derfor arbeide. For mange er det ikke mulig å kombinere deltakelse på programmet, som er ment å gi innvandrere et godt grunnlag for integrering, og det å tilfredsstille underholds kravet, som blant annet begrunnes med at det skal motivere til integrering.

Flere har også pekt på at underholds kravet kan hindre integrering fordi det går ut over referansepersonens psykisk helse (IMDi 2008: 4-5; Brunvatne 2006: 40, 125 og 246). Situasjonen til Berit og John, som det er redegjort for innledningsvis i denne avhandlingen, illustrerer dette problemet. På tross av at Berit hadde et nettverk i Norge og

aldri hadde hatt psykiske lidelser tidligere, har den usikre situasjonen hun lever i mens hun venter på at kjæresten og faren til hennes sønn kan komme, ført til angst og depresjon. For referansepersoner som selv har innvandret, og derfor ofte ikke har nettverk eller tilstrekkelig kjennskap til det norske samfunnet, kan den psykiske belastningen tenkes å være enda tyngre. Når den nærmeste familien befinner seg i utlandet, og ofte selv er i en vanskelig situasjon, kan referansepersonen ha vanskelig for å tilpasse seg og å fokusere på integrering i det nye samfunnet. Likestillings- og diskrimineringsombudet er redd for at innvandrerne som ikke får sin familie til Norge vil ha dårligere forutsetninger enn andre i samfunnet. UDI (2008: 9) og UNE (2008: 2) svarte i høringen om den nye forskriften at endringene kom til å føre til at ventetiden i familieinnvandringsaker blir lengre enn tidligere. Innstramningene i den nye utlendingsloven og -forskriften vil derfor trolig øke den psykiske belastningen for de involverte, og kan fungere som et hinder for en sunn integrering i samfunnet.

FrP gir uttrykk for at utlendingslovgivningen må ha til hensikt å begrense henteekteskap generelt. Dette begrunner de med at henteekteskap gjør integrering umulig hvis etterkommere av innvandrere stadig skal gifte seg med personer fra foreldrenes hjemland (Innst. O. nr. 42: 6-7). Som Daugstad (2006: 20-21) skriver i sin rapport om ekteskapsmønstre, er det naturlig at de fleste ønsker ektefeller som er lik dem kulturelt, religiøst og i forhold til familieverdier. Det at mange etterkommere av innvandrerne ønsker å gifte seg med noen fra foreldrenes hjemland, kan en dermed se på som at de har sterk tilknytning til denne kulturen, eventuelt at de mangler en sterk kulturell tilknytning til Norge. Integrering reiser flere vanskelige spørsmål, og begrepet inneholder en spenning mellom likhet og pluralisme. Spørsmålet er hvorvidt staten kan kontrollere hvem man skal gifte seg med, og om man kan nekte gjenforening av noen som allerede har giftet seg fordi man ser på det aktuelle ekteskapet som lite hensiktsmessig for integrering.

En grunnleggende rettighet vs. et mindre viktig gode

Fritt valg av ektefelle er en grunnleggende rettighet, noe som også er beskyttet i FNs menneskerettighetserklæring. Dersom myndighetene mener at innvandrere burde velge

annerledes når det gjelder valg av ektefelle, må dette skje på andre måter enn ved tvang. En liberal stat kan ikke legitimt legge føringer på innvandreres partnervalg, slik FrP foreslår som et integreringstiltak. Tiltak for å fremme likhet i det norske samfunnet ved å regulere partnervalg for etniske nordmenn hadde vært utenkelig også for FrP, og den samme retten til fritt å velge sin partner er en grunnleggende rett for alle, uansett etnisk bakgrunn.

Også når det gjelder begrunnelsen om at underholdskravet skal virke integrerende kan Rawls' paternalismeprinsipp være relevant. Flere hevder, som vi har sett, at underholdskravet har negative følger for integreringen. Hvis det likevel skulle vise seg å være et tiltak med positive konsekvenser for integreringen, er det heller ikke her sannsynlig å tro at en begrenset frihet til å velge ektefelle eller å leve sammen med sin familie ville blitt valgt i en opprinnelig situasjon. Friheten skal bare begrenses for å beskytte en like viktig eller viktigere frihet, noe som ikke er tilfelle når retten til å leve sammen med ens nære familie begrenses for å styrke innvandreres integrering i samfunnet.

Når det gjelder barn som befinner seg i utlandet og får avslag på familieinnvandring på grunn av utilstrekkelig inntekt, er det særlig tydelig at begrunnelsen om at forholdene skal ligge bedre til rette for integrering ikke er holdbare. Interessen barn har av å være sammen med sine foreldre er så grunnleggende at integrering må anses som et langt mindre viktig gode, både for staten og for de involverte partene.

Integrering kan ikke bare forstås som et gode for individene som kommer til Norge, men skal også være et gode for hele samfunnet. Kommunitaristen Alisdair MacIntyre (1995: 209-211) er en av de som setter lojalitet til nasjonen og patriotisme høyt, og mener det nasjonale fellesskapet er en viktig ramme rundt menneskers liv. Som jeg har argumentert for i dette kapittelet, legger underholdskravet i beste fall til rette for en økonomisk integrering. Riktignok kan mange bli kjent med norsk kultur og det norske språket gjennom arbeid, men mange nyankomne innvandrere har arbeid der de ikke får møtt nordmenn eller benyttet språket i stor grad. Fravær av nære familiemedlemmer, med det

savnet og den psykiske belastningen det medfører, gir langt fra ideelle forutsetninger for en sosial integrering. Dersom noen opplever at de blir nektet sine primære rettigheter, kan det være fare for at konsekvensen blir bitterhet og mistro til det norske samfunnet, i stedet for integrering. Gjennom et familieliv, der barn blir tilbudt barnehage og går på skole, og foreldrene får mulighet til å leve sammen med sine nærmeste, vil mulighetene for lojalitet og en følelse av fellesskap også til nasjonen være bedre.

Det kan virke som myndighetene er så utålmodige med den økonomiske integreringen at det går ut over en generell tilpasning og språkopplæring. Dette bringer meg over på neste begrunnelse for underholds kravet, nemlig målet om å redusere offentlige utgifter.

7.3 Begrunnelse 3: Redusere offentlige utgifter

Hvem er målgruppen?

En annen begrunnelse for underholds kravet er at det vil øke sannsynligheten for at familien ikke vil trenge økonomisk støtte fra det offentlige. Derfor er det i den nye utlendingsforskriften et økt krav om å dokumentere inntekt bakover i tid, for å sikre at underholdsevnen er reell og stabil, i tillegg til at det er et krav om at referansepersonen ikke skal ha mottatt sosialstønad de siste 12 månedene (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2008a).

Levekårsundersøkelsen fra SSB (2008) bekrefter at en større andel innvandrere enn resten av befolkningen benytter seg av offentlige stønader. Bruken av stønader minker derimot med økt botid i Norge (IMDi 2008: 3). Etterkommere av innvandrere ser ut til å være like aktive når det gjelder arbeid og utdanning som resten av befolkningen, noe som forsterker bilde av at det først og fremst er snakk om et tilpasningsspørsmål (Olsen 2008: 10). Spørsmålet er om den omfattende velferdsstaten er bærekraftig dersom mange nyankomne må gå gjennom en lang overgangsperiode som krever store offentlige ytelser.

Kravet om at referanseperson ikke skal ha mottatt sosialhjelp i de siste 12 månedene før en søknad om familieinnvandring innvilges, kan oppleves som en straff for å ha mottatt

en støtte som man har en lovfestet rett på. Kravet er derfor i konflikt med velferdsstatens grunnprinsipper. Det kan være mange ulike grunner til at noen i perioder mottar slike sosiale ytelser, og en karantenetid på 12 måneder kan sette mange i en vanskelig økonomisk situasjon. Mangel på inntekt kan i særlig grad gå ut over barn i familien, og være et hinder for en god integrering i samfunnet. Innvandrere har i mindre grad enn resten av befolkningen opparbeidet seg rett til arbeidsledighetstrygd (Brochmann og Hagelund 2005: 61). Løs eller ingen tilknytning til arbeidslivet øker behovet for velferdsytelser, samtidig som det gir svakere rettigheter til slike ytelser. Siden innvandrere i mindre grad enn resten av befolkningen har opparbeidede trygderettigheter, blir resultatet i mange tilfeller midlertidig sosialhjelp (Brochmann og Hagelund 2005: 26). Dette kravet setter derfor mange innvandrere, og også andre grupper i samfunnet med særlige behov, i en sårbar situasjon.

Velferdsstatens bærekraftighet

Innvandrerforsker Grete Brochmann mener velferdsstaten er avhengig av at ikke for mange lever av økonomiske tilskudd fra staten. Dette utfordrer den økonomiske overlevelsessevnen til velferdssystemet, i tillegg til at det kan påvirke motivasjonen til å bidra for resten av befolkningen (Brochmann og Kjeldstadli 2008: 224).

Partiet som mest aktivt har frontet argumentet om at innvandringen til Norge ikke er bærekraftig for det norske velferdssystemet, er FrP. De mener at norske interesser i større grad må prege innvandringspolitikken, og at det må stilles strengere krav til grupper som statistisk er overrepresentert når det gjelder forbruk av offentlige utgifter og har lav arbeidsdeltakelse (Innst. O. nr. 42 (2007-2008): 6).

Er selvforsørgelse et rimelig og naturlig krav ved familieinnvandring? Kravet slik det er i dag er nok mulig å innfri for de aller fleste. Problemet for mange er at det vil ta tid, siden man må kunne vise til stabil og tilfredsstillende inntekt både fremover og bakover i tid. Ikke bare kan det ta tid å skaffe seg arbeid, men man må ha jobbet en god stund før dette bekreftes på ligningen. Heller ikke alle kan vise til inntekt fremover i tid. Særlig mange unge er ansatt i vikariater. Innvandrere er også en gruppe som kjennetegnes av å ha en løs

tilknytning til arbeidsmarkedet (Brochmann og Hagelund 2005: 26). Andre som kan trenge tid for å tilfredsstille kravet er de som lever som aleneforeldre (der det kan være far eller mor til barnet som søker om å komme) og studenter.

Et eksempel på dette er situasjonen til Berit, som jeg har redegjort for i oppgavens første kapittel. Hun er en ressurssterk dame, og da kjæresten søkte om familieinnvandring slik at de kunne gifte seg, var hun på slutten av en lang universitetsutdanning. I tillegg arbeidet hun deltid, og tjente omtrent 30 000 kroner under underholdskravet. Fordi hun ikke tilfredsstilte kravet, og kjæresten fikk avslag på søknaden om oppholdstillatelse, lever hun nå som alenemor, og har blitt syk på grunn av stress og utmattelse. For å tilfredsstille kravet må hun nå vente med å fullføre utdannelsen. I det første leveåret til barnet har hun heller ikke kunnet arbeide, siden faren til barnet befinner seg i et annet land, og ikke får komme og hjelpe henne. Dermed har underholdskravet satt henne og barnet i en vanskelig situasjon. Berit er selv overbevist om at dersom faren til barnet kunne kommet til Norge, hadde hun fått både tid og krefter til å fullføre utdannelsen og skaffe seg høyere inntekt.

Rettigheter vs. kortsiktig økonomisk vinning

Igen må det sies at retten til å leve sammen med sin nærmeste familie representerer en veldig sterk interesse for de som er involvert. Situasjonen til Berit og John illustrerer også hvordan kravet til inntekt kan hindre økonomisk selvforsørgelse, i stedet for å stimulere til det. Så lenge det som regel bare er i en overgangsperiode at en del innvandrere og andre grupper har lav eller ingen inntekt, og i enkelte tilfeller trenger økonomiske ytelser fra staten, er tiltaket for drastisk, sett i sammenheng med konsekvensene det kan ha for familien som ikke kan leve sammen. Selv kommunitarister som legger stor vekt på forpliktelser til nasjonen, som David Miller (2007: 43-44), hevder at grunnleggende rettigheter ikke kan nedprioriteres til fordel for økonomisk vinning for samfunnet.

Det er også lite som tyder på at underholdskravet har en sterk positiv effekt på den økonomiske bærekraftigheten på lang sikt. Som tidligere vist kan vilkårene, og ventetiden de fører med seg, virke som et hinder for integreringen, noe som kan ha negative

økonomiske konsekvenser for staten på lengre sikt. Jeg tenker da spesielt på at mange velger å avstå fra språkopplæring og utdanning for å oppfylle kravet.

7.4 Begrunnelse 4: Tiltak mot en økt asyltilstrømning

Hvem er målgruppen?

Den siste begrunnelsen som regjeringen gir for underholdskravet og fireårskravet er at det skal begrense tilstrømningen av asylsøkere uten rett på beskyttelse (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2008a). Tanken er at vilkårene for familieinnvandring skal gjøre det mindre attraktivt å søke asyl i Norge. Igjen er målgruppen referansepersoner med innvandrerbakgrunn, selv om kravet gjelder for alle, og de færreste referansepersonene er eller har vært asylsøkere. Målet om å begrense asyltilstrømningen er presentert som et eget mål, i tillegg til ønske om integrering og om å begrense offentlige utgifter. Når jeg nå skal vurdere begrunnelsen for vilkårene for familieinnvandring som handler om å begrense asyltilstrømningen, vil jeg derfor ta for meg den mer symbolske siden, altså det som ikke omhandler utfordringer knyttet til økonomi og integrering av nykommerne.

Fireårskravet slik det er i dag, der det gjelder ved søknad om familieetablering der referansepersoner har flyktningsstatus, opphold på humanitært grunnlag eller selv har familieinnvandret, er presentert som et tiltak rettet mot en økende asyltilstrømning. Utvidelsene som er foreslått har samme formål. Fireårskravet som har vært på høring (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2009b), der det foreslås et krav om fire års utdanning eller arbeid også ved gjenforening av etablert familie, gjelder kun for de med opphold på humanitært grunnlag. Fireårskravet som er foreslått i regjeringsplattformen for 2009 til 2013, er imidlertid rettet mot alle referansepersoner ved familieetablering der søker kommer fra land utenfor EØS-området. Når det gjelder søkere som er barn, gjøres det kun unntak dersom barnet er født i Norge, der en av foreldrene allerede har lovlig opphold (Regjeringen 2009). Forslaget antas å ramme unge og nyankomne innvandrere i størst grad. Det kan også ramme andre grupper i samfunnet, for eksempel de som ikke studerer eller arbeider fulltid av helsemessige årsaker. Kvinner med aleneomsorg for barn

kan også ventes i større grad å streve med å oppfylle kravet, særlig unge mødre og mødre med innvandrerbakgrunn.

Det nasjonale fellesskapet

Tanken og ideologien om den norske kulturen oppleves for mange som et gode, men hvilken prioritet skal dette ha i forhold til retten til å leve med sin familie? Her berøres kjernen i mange diskusjoner mellom liberale og kommunitarister. Hvilken prioritet skal man gi det nasjonale fellesskapet, og hva innebærer dette? Før disse spørsmålene kan besvares må det sies noe om hvordan ”det nasjonale” kan forstås, og hvorfor innvandring oppleves som en trussel mot dette.

Som tidligere nevnt er det ulike måter å tenke om nasjon på, der felles etnisk opprinnelse ikke nødvendigvis er grunnlaget for solidaritet (Brochmann 2006: 78). I stor grad er likhetstanken og tanken om det norske en myte som har fungert som et sosialt lim (Castles og Miller 2003: 15). Den største trusselen mot følelsen av samhörighet kan derfor være en ny myte om at et eksisterende fellesskap er under angrep. Eller kanskje er den største trusselen at myten er avslørt som en myte. Uansett hvordan en ser på det nasjonale fellesskapet står tanken om fellesskap, likhet og nasjon overfor store utfordringer.

Hva som karakteriserer ”det norske” er fortsatt diffust og vanskelig å uttrykke. Det kan komme av at innvandring fra land utenfor vest-Europa fortsatt er relativt nytt i Norge. Dermed er det også nytt at nordmenn i så stor grad blir utfordret på hva det er som definerer oss selv som nasjon. Kanskje vil tanken om den norske nasjonen endres med tiden, slik at det flerkulturelle blir en del av den norske identiteten, i likhet med land som for eksempel USA og Canada. Det norske kan ikke lenger defineres ut fra kjennetegn som for eksempel lys hud, den lutherske kirke og skigåing. Til det er Norge allerede for mangfoldig, og har sannsynligvis alltid vært det. Enten Norge i større grad blir definert som et multikulturelt land, eller om fokuset blir effektivt å assimilere innvandrerne til å bli så like majoritetsbefolkningen som mulig, eller, mer sannsynlig, om man forsøker å kombinere begge løsningene, vil ikke det å begrense ny innvandring løse denne

utfordringen. Dette er en utfordring som må tas alvorlig uansett om ny innvandring begrenses eller ikke, fordi Norge allerede har en stor andel innvandrere bosatt her. Dessuten er innvandring bare en av utfordringene myten om ”det norske” står ovenfor i en stadig mer globalisert verden.

Hvis fellesskap blir satt høyt, slik det blir gjort av kommunitarister, kan ikke familiens uvurderlig betydning for ethvert individ overses. Hvis det å beskytte et nasjonalt fellesskap betyr å måtte nekte familier å leve sammen, så betyr det nasjonale fellesskapet lite for dem som ikke kan leve med sin familie. På tross av at nasjonalt fellesskap kan være verdifullt for mange, kan derfor ikke dette legitimere at familier blir nektet å leve sammen.

En diskurs med rasistiske undertoner?

FrP er partiet som tydeligst har ytret ønske om å innføre kraftige restriksjoner på alle typer innvandring for at færre ikke-vestlige innvandrere skal komme. Kommunitaristiske argumenter om nasjonalt fellesskap og kulturarv står sentralt i deres begrunnelse. Innvandring fra land i den tredje verden truer, ifølge FrPs stortingsrepresentanter, norsk kultur og norske verdier, og er noe vi må beskytte oss mot (O.tid. 2008: 313). Flere ganger i debatten i odelstinget trekker FrPs representanter frem muslimer som en gruppe Norge spesielt må beskytte seg mot. Disse representantene hevder at muslimer representerer et negativt verdisyn, og er personer som er vanskelig å integrere i samfunnet. Har FrPs diskurs om muslimer et rasistisk preg?

Rasisme er et omstridt begrep som svært få ønsker å identifisere seg med. Selve begrepet «rasisme» har sin opprinnelse fra Tyskland i 1930-årene, og ble brukt om ideologier der rasene inngikk i et hierarki, der den «hvite rase» var overlegen alle andre. Rasebegrepet er i dag lite brukt, og ofte sett på som en moralsk illegitim kategorisering av individer. I tillegg er begrepets vitenskapelige relevans avvist. Som individer er vi alle fysisk ulike; Noen er lave og andre høye, noen tykke og andre smale, noen er lyse i huden og andre er mørke. Likevel er det tydelig at grupper av mennesker har en del fysiske trekk felles, selv om grensene mellom de ulike gruppene er langt fra tydelige. Fra 1800-tallet ble dette

fenomenet omtalt som raser. Utgangspunktet for skillet mellom ulike raser var fysiske kjennetegn, som hudfarge og ansiktstrekk. Det var imidlertid også en utbredt overbevisning om at de fysiske forskjellene mellom de ulike ”menneskerasene” hang sammen med egenskaper som intelligens, oppførsel og moral (Gullestad 2002: 147 og 148).

Mange tenker fortsatt på disse ideologiene når begrepet rasisme omtales. Flere forskere, som for eksempel Marianne Gullestad og Unni Wikan, har imidlertid tatt til orde for at begrepet «rase» i dagens debatt er erstattet med begrep som «kultur». Likheter er stor i måten begrepet «rase» tidligere ble brukt på, og hvordan uttrykk som «kultur», «innvandrere», og kanskje særlig ”muslim”, nå brukes. Utgangspunktet for kategoriseringen er ofte synlige kjennetegn, som følge av religiøs tilknytning eller opphavssted, men det er en vanlig oppfatning at det er grunnleggende forskjeller mellom gruppene, som går ut over den konkrete religionen eller de synlige kjennetegnene, som omhandler tenkesett, etiske grenser, arbeidsmoral og så videre (Gullestad 2002: 148 og 149).

Det er derfor en utbredt enighet blant etnisitetsforskere om at den nye formen for rasisme handler om kulturer og etniske grupper, som er begreper som har tatt over mye av betydningen som var knyttet til rasebegrepet. I den offentlige debatten vil de fleste ikke eksplisitt si at disse kulturene inngår i et hierarki, men heller legge vekt på at de er uforenelige. Enkelte forskere hevder at dette er den nye strategien til høyresiden, når de argumenterer for en mer restriktiv innvandringspolitikk (Gullestad 2002: 149).

Med utgangspunkt i denne forståelsen av begrepet rasisme, er det tydelig at FrPs representanter gir uttrykk for det som kan betraktes som nyrasistiske holdninger når muslimer fremstilles som en gruppe som har et verdisynt som ikke er forenelig med ”det norske”, og som representerer en fare. Et eksempel er når FrPs representant, Christian Tybring-Gjedde, omtaler islam slik i debatten i Odelstinget 8. april 2008, formulert som et tankeeksperiment:

Tenk om Norges raskest voksende religion hadde hatt et verdisyn som står i sterk kontrast til våre egne etablerte verdier. Tenk om landene hvor denne religionen er ledende, hadde praktisert et styresett basert på gudgitte dogmer, absolutter og hellige lover... Tenk om millioner av tilhengere av denne religionen (islam) hadde ment at det er riktig å utøve hellig krig mot alle andre som ikke tror på akkurat deres gud. Tenk om millioner av utøvere av en slik religion hadde ment at Vestens liberale og humanistiske verdisyn fører til forfall og uanstendig livsførsel... Og tenk om stortingsflertallet i dag vedtar en lov som legger grunnlaget for at en større andel av Norges befolkning tilhører en slik religion (O.tid. 2008: 313).

Her kategoriseres Tybring-Gjedde muslimers verdisyn som uforenelig med ”norske” verdier, og fremstiller dermed islam som en trussel for den norske nasjonen. Slike uttalelser, der individer fremstilles som uønskede og tillegges egenskaper på bakgrunn av deres religiøse tilhørighet, er derfor ikke legitime begrunnelser for innvandringspolitiske tiltak, fordi det innebærer at individer ikke betraktes og behandles som moralsk likeverdige.

Referansepersoner med opphold på humanitært grunnlag

Forslaget om et krav om fire års arbeids- og/eller utdanningserfaring også for gjenforening av etablerte familier, gjelder som sagt kun de som har fått opphold på humanitært grunnlag. Dette er en gruppe som ofte står svakt i samfunnet. Disse representerer en spesiell form for innvandring, fordi det knytter seg særlige menneskelig hensyn til deres sak, og de ofte har liten reell mulighet til å returnere til sitt opprinnelsesland. Eksempler på situasjoner der det gis oppholdstillatelse på humanitært grunnlag er der enslige mindreårige ikke har forsvarlig omsorg ved retur, situasjoner der det foreligger tvingende helsemessige forhold som gjør at utlendingen har behov for opphold i riket, der det foreligger sosiale eller humanitære forhold ved retursituasjonen som gir grunn for å innvilge oppholdstillatelse eller situasjoner der utlendingen har vært offer for menneskehandel (Norsk Folkehjelp 2009: 3). Siden denne gruppen ofte har liten reell mulighet til retur er de i en sårbar situasjon. Denne gruppen har mye til felles med de som får innvilget asyl, og derfor har blant annet UDI (2008: 4) foreslått at disse unntas fra det ordinære underholdskravet ved familieinnvandring. Likevel har Regjeringen foretatt ytterligere innstramminger som kun gjelder denne gruppen. Siden mange med

opphold på humanitært grunnlag ikke kan returnere til sitt opprinnelsesland, har de ingen annen mulighet enn å akseptere kravene mottakerlandet setter.

Dette tiltaket vil uten tvil føre til at denne gruppen må vente enda lenger før deres nærmeste familie kan komme til Norge. Som nevnt har flere påpekt at lang ventetid kan være en stor psykisk påkjenning, særlig for innvandrere som ofte har et lite sosialt nettverk i Norge. Kravet må også forstås som at situasjonen er ment å være vanskelig, slik at det skal virke avskrekkende for andre som ønsker å komme til Norge og søke asyl. Dermed blir mennesker som har rett til opphold i Norge satt i en svært vanskelig situasjon for at mennesker uten behov for beskyttelse skal avstå fra å komme. Det å måtte vente så lenge for å kunne gjenforenes med familien er et alvorlig inngrep i familielivet, og det legitimeres ikke ut fra antakelser om at det kan føre til færre ankomster av asylsøkere uten behov for beskyttelse.

Innvandring som selvoppretholdende prosesser

Den klassiske økonomiske forståelsen av migrasjon, som en prosess der individer veier fordelene og ulempene ved å migrere mot hverandre og velger det mest lønnsomme, har blitt kraftig kritisert i nyere litteratur og forskning om innvandring. Det blir vektlagt at migrasjon handler om sterke selvoppretholdende prosesser. Gang på gang har politiske tiltak knyttet til innvandring feilet, og ofte virket mot sin hensikt. En forklaring på feilslått innvandringspolitikk er politikeres mangel på innsikt i prosesser som er til stede ved innvandring (Castles og Miller 2003: 31). Regjeringens nye tiltak for å begrense tilstrømmningen av asylsøkere kan sees på som enda et eksempel på at politikere tror at strømmen av innvandrere kan skrus av og på etter mottakerlandets ønsker, ved å endre på kostnadene og gevinstene ved å innvandre. Hvorvidt tiltaket vil begrense tilstrømmningen av asylsøkere er dermed svært usikkert, og enda mer usikkert er hvorvidt tiltaket hindrer de som ikke har behov for beskyttelse, uten å hindre de som faktisk har behov for beskyttelse. Det å forlate sin nærmeste familie med visshet om at gjenforening vil ta flere år, om det i hele tatt blir mulig, kan også gjøre det vanskelig for mennesker som faktisk har behov for beskyttelse å flykte.

Flere migrasjonsforskere har påpekt at innstramninger i et lands innvandringspolitikk kan føre til en økt irregulær innvandring (Castles og Miller 2003: 31). Når det gjelder innstramninger på familieinnvandring, kan man se for seg en form for irregulær innvandring der barn er involvert, og i sterk grad blir skadelidende. Dette kan også få svært negative følger for integreringen for hele familien.

Innvandringspolitiske mål vs. rettigheter

Det er et sentralt innvandringspolitisk mål for regjeringen å begrense antallet asylsøkere uten behov for beskyttelse. Regjeringen laget en egen handlingsplan for dette høsten 2008 (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2008b) og våren 2009 (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2009c), i tillegg til at det var et uttalt mål i regjeringserklæringen for perioden 2009 til 2013 (regjeringen 2009).

Asyltilstrømning kan ikke forstås kun ut fra norsk innvandringspolitikk. Som blant annet SEIF og Norsk Folkehjelp har vektlagt i høring om den nye utlendingsforskriften, har økt innvandring sammenheng med flere faktorer utenfor Norges grenser. Konfliktsituasjoner og fattigdom er blant årsakene til at mennesker innvandrer, noe som gjenspeiles i det store antallet asylsøkere fra områder som Somalia, Afghanistan og Irak (SEIF 2009: 2; Norsk Folkehjelp 2009: 3-4) Det økende antallet asylsøkere kan også forklares ut fra en generell globalisering og stadig bedre og billigere transportmuligheter.

Slik verden er organisert i dag kan ikke alle som ønsker det uten videre få tillatelse til å bo i Norge. Åpne grenser vil undergrave nasjonalstatens suverenitet og det omfattende velferdssystemet vi har i Norge. Det å begrense innvandring, i dette tilfelle asylsøkere uten behov for beskyttelse, er derfor et legitimt mål. Et legitimt mål rettferdiggjør imidlertid ikke nødvendigvis middelet som brukes. Ønsket om å begrense asyltilstrømningen rettferdiggjør ikke at folk som har fått innvilget opphold blir avskåret fra sine grunnleggende rettigheter. Problematikken er tydeligst når barn er involvert, og barns behov blir satt til side på grunn av innvandringspolitiske hensyn.

Kapittel 8. Konklusjon

Utgangspunktet for problemstillingen i denne oppgaven var hypotesen ”vilkårene for familieinnvandring er ikke etisk forsvarlige”. Jeg skal nå redegjøre for hovedfunnene i oppgaven, både knyttet til teori og empiri, og avslutningsvis konkludere om hypotesen skal forkastes eller ikke.

Familieinnvandring har representert en betydelig andel av innvandringen til Norge siden innvandringsstoppen ble innført i 1975. Retten til familieinnvandring er inspirert av internasjonale menneskerettigheter, og har vist seg å være vanskelig å kontrollere. Det ble tidlig stilt vilkår for å få innvilget familieinnvandring, blant annet krav om at referanseperson skulle vise til forsørgerevne (Brochmann og Kjeldstadli 2008: 202 og 206).

Statistikk over familieinnvandring til Norge viser at omtrent 20 000 personer per år har fått innvilget familieinnvandring til Norge de siste årene. Selv om de fleste som søker om familieinnvandring får innvilget, får flere tusen hvert år avslag på sin søknad. I 2009 ble 4 032 søknader om familieinnvandring avslått, og avslagsprosenten varierer mye ut fra hvilket land søkerne kommer fra. Avslagsprosenten er høyest for søkere fra land i Afrika og Asia, med unntak av Thailand og Russland. Landene der det er høy avslagsprosent karakteriseres også av at søkerne i stor grad er gift med personer som selv har innvandret til Norge (UDI 2009c; UDI 2009e).

Mitt utgangspunkt for hypotesen var en kosmopolitisk forforståelse, der jeg anså at nasjonale grenser var moralsk betydningsløse, og antok derfor at rettferdighetsprinsipper burde være de samme på globalt nivå som innad i et land, for å behandle alle mennesker som moralsk likeverdige. Med utgangspunkt i en bred refleksiv analyse har jeg utfordret min forforståelse mot andre etiske teorier. Ut fra en drøftelse av de etiske teoriene har jeg sett at også andre etiske tradisjoner har holdbare argumenter som er relevante å ta i betraktning. Rawls (1999b: kap. 1) hevder i sin teori at nasjonale grenser er av stor praktisk betydning, noe som må reflekteres i etiske prinsipper for at de skal kunne ha

gjennomslag. Utgangspunktet for rettferdighetsprinsipper må være at det finnes institusjoner som kan være adressater for rettighetskrav. I dag finnes det ikke institusjoner på det internasjonale plan som kan fungere som adressater for rettighetskrav, med tilstrekkelig makt og legitimitet. De globale institusjonene som finnes er i stor grad avhengige av oppslutning fra suverene stater. På bakgrunn av dette avviser jeg tanken om at nasjonale grenser er irrelevante for etisk teori, selv om jeg opprettholder ideen om alle mennesker som moralsk likeverdige individer, uavhengig av nasjonalitet og statsborgerskap.

Kommunitarister har et viktig poeng når de hevder at fellesskap er av stor betydning for mennesker. Fellesskap er utgangspunktet for at mennesker skal kunne fungere moralsk og sosialt, og er derfor et viktig gode. Det nasjonale fellesskapet har stått sentralt i kommunitaristisk litteratur, på tross av at familien som regel er det viktigste fellesskapet som mennesker er en del av. Det at familien er en mer grunnleggende form for fellesskap, og et viktigere gode enn det nasjonale fellesskapet, er imidlertid ikke den eneste forskjellen mellom disse formene for fellesskap. Mens familien kan regnes som et mer solid fellesskap, så kan det nasjonale fellesskapet forstås delvis som en myte, et innbilt fellesskap, basert på felles kultur, språk og historie. Selv om majoriteten av innbyggere i land som Norge kan ha mye til felles, består ethvert land av et mangfold av grupperinger, sosiale klasser og individuelle forskjeller. Hva som forstås som ”det nasjonale” er stadig i forandring, noe som forsterkes av økt innvandring. Det nasjonale fellesskapet er avhengig av at hver generasjon tar vare på det, og viderefører det til neste generasjon. Innvandring truer myten om fellesskapet, og på den måten kan ”det nasjonale” stå i fare for å gå tapt også for senere generasjoner. Kommunitaristiske argumenter kan også benyttes for å forsvare at innvandring bør begrenses for å bevare systemets økonomiske overlevelsessevne. Michael Walzer (1983: 39) hevder at ethvert samfunn har rett til å sikre egen stabilitet. I den norske konteksten er det gjerne snakk om å bevare den norske kulturen, i tillegg til velferdsstaten, som de fleste anser som et viktig gode.

I likhet med liberale kommunitarister, som Charles Taylor (1995: 181-182) og Chaim Gans (1998: 159), mener jeg at forskjellene mellom de ulike retningene er mindre enn de

i utgangspunktet kan virke. Teoretikerne på tvers av de teoretiske tradisjonene har til felles at grunnleggende rettigheter skal ha forrang der de kolliderer med mer sekundære goder. Alle tradisjonene gir derfor grunnlag for å forsvare retten til å leve sammen med sin nærmeste familie, noe som anses som en menneskerett. For å vurdere de aktuelle vilkårene som skal stilles, og hvorvidt disse kan forsvares, har jeg tatt utgangspunkt i empiri om de aktuelle temaene, for så å vurdere dette ut fra de etiske prinsippene jeg regnes som holdbare fra de ulike etiske tradisjonene.

I forbindelse med ny utlendingslov og utlendingsforskrift har det blitt gjennomført en rekke innstramninger når det gjelder vilkår for familieinnvandring. Inntektskravet er nå på statens lønnstrinn 8 (217.600 pr. i dag), og flere unntak fra kravet er fjernet, blant annet muligheten for å gjøre unntak for referansepersoner med norsk statsborgerskap over 23 år. Inntektskravet, som tidligere innebar at man måtte sannsynliggjøre inntekt fremover i tid, er i dag utvidet til også å gjelde inntekt bakover i tid, som må dokumenteres gjennom fjorårets ligning. Et nytt tilleggskrav er at man ikke kan ha mottatt sosialstønad de siste 12 månedene før det søkes om familieinnvandring.

Det har også blitt vedtatt et eget vilkår som kun gjelder familieetablering der referansepersoner selv er innvandrere, og har oppholdstillatelse på grunnlag av beskyttelse, opphold på humanitært grunnlag, eller selv har kommet gjennom familieinnvandring. Disse må vise til fire års studie- eller arbeidserfaring på fulltid, før deres familiemedlemmer kan få innvilget søknad om familieetablering. Kravet gjelder ikke gjenforening av allerede etablerte familier på tidspunktet referanseperson kom til Norge (Utlendingsloven 2008: § 40a). I regjeringsplattformen for 2009 til 2013 er det foreslått å gjøre dette kravet gjeldende for alle, også referansepersoner med norsk statsborgerskap, dersom søker kommer fra land utenfor EØS-området (Regjeringen 2009). Regjeringen har også foreslått et utvidet fireårskrav som kun skal gjelde referansepersoner med opphold på humanitært grunnlag, men dette er heller ikke vedtatt enda. Forslaget innebærer at denne gruppen må ha fire års studie- eller arbeidserfaring, også ved gjenforening av en allerede etablert familie. Fireårskravene er ment som tillegg

til inntektskravet, og man må derfor tilfredsstillende begge vilkårene før en søknad kan innvilges (arbeids- og inkluderingsdepartementet 2009b).

I forarbeidene til den nye utlendingsloven og – forskriften fant jeg fire begrunnelser for vilkårene. Først og fremst blir kravene til familieinnvandring begrunnet med at de skal motvirke tvangsekteskap, fordi de er ment å stimulere unge til økt selvstendighet. Vilkaene skal ogsa styrke integreringen av nyankomne. Dette gjelder både innvandrere som oppmuntres til å arbeide for å innfri inntektskravet, slik at deres nære familie kan få innvilget familieinnvandring til Norge, og de som kommer gjennom familieinnvandring, ved at de ikke er avhengig av overføringer fra staten. En tredje begrunnelse for vilkårene er at de skal begrense økonomiske utgifter for staten, og dermed hindre en økonomisk overbelastning av velferdsstaten. Den siste begrunnelsen som gis er at vilkårene er ment å være et tiltak for å motvirke tilstrømmingen av asylsøkere uten behov for beskyttelse, ved at vilkårene gjør Norge mindre attraktivt som innvandringsland (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2008a).

I utgangspunktet regner jeg målene for vilkårene som moralsk legitime. Tvangsekteskap er et alvorlig overgrep som bør bekjempes, integrering gagnar som regel både nyankomne og mottakersamfunnet, velferdsstaten anser jeg som et gode som bør bevares, og myndighetene har en legitim rett til å begrense asylsøkere uten behov for beskyttelse. For å vurdere den moralske gyldigheten av vilkårene måtte jeg likevel vurdere hvordan vilkårene fungerer og vil fungere i praksis, og hvilke konsekvenser det har og vil ha for de involverte.

Når det gjelder begrunnelsen for at kravet om underhold skal motvirke tvangsekteskap, er målgruppen svært liten. Likevel er det vanskelig å lage et mer treffsikkert krav, fordi dette kan virke diskriminerende på en krenkende måte. Kravet om fire års fulltids studie – eller arbeidserfaring vil gjøre ventetiden enda lenger for de det gjelder, og blir et overflødig vilkår når det skal fungere i tillegg til inntektskravet. Både retten til ikke å giftes bort mot ens vilje, og retten til å leve sammen med ens nærmeste familie, er opplagt grunnleggende menneskerettigheter. Rawls (1999a: 220) mener at frihet bare kan

begrenses dersom det er nødvendig for å sikre en mer grunnleggende form for frihet for alle. Siden vilkårene som regel er mulig å innfri over tid, kan det hevdes at kravene er rimelige ut fra et etisk perspektiv. Det gjelder imidlertid kun dersom disse vilkårene er i samsvar med de prinsippene som ville blitt akseptert av de involverte i en tenkt opprinnelig situasjon, slik som Rawls (1999a: 15-16) beskriver den. Dette er lite trolig at hadde vært tilfelle, siden familien for de aller fleste representerer en grunnleggende og selvfølgelig del av livet. Jeg ser heller ingen grunn til at én grunnleggende rettighet, nemlig retten til å leve med sin nære familie, skal begrenses for å beskytte en annen, retten til ikke å giftes bort med tvang, siden disse rettighetene ikke står i åpenbar konflikt til hverandre. Selv om tvangsekteskap er svært alvorlig for de som opplever dette, legitimerer ikke det at kravet fører til at mange familier fratras muligheten til å leve sammen. Kravet blir særlig uholdbart sett i lys av at det ikke er dokumentert hvordan kravet virker i forhold til tvangsekteskap.

Arbeid har vært det viktigste aspektet ved norsk innvandringspolitikk i hele etterkrigstiden. Innvandrere har lavere yrkesdeltakelse enn resten av befolkningen, noe som imidlertid jevner seg ut med økt botid i Norge. Både IMDi (2008: 1) og representanter for kommuner har uttalt at underholds kravet kan ha negative konsekvenser for integreringen. Selv om kravet motiverer enkelte til å ta arbeid, fører det til at mange slutter på norsk kurs, tar arbeid de er overkvalifisert til og at mange sliter med dårlig psykisk helse på grunn av savn og bekymring for familien i hjemlandet (Nørholm og Storhaug 2005: 26). Integrering er et gode, både for samfunnet og for de nye medlemmene i samfunnet, men inntektskravet hindrer i mange tilfeller en god tilpasning til samfunnet. Selv om inntektskravet også kan fungere som ønsket, og at inntektskravet kan føre til at noen innvandrere integreres raskere, legitimerer imidlertid heller ikke det at mange familier ikke får mulighet til å leve sammen, særlig i tilfeller som involverer barn. Retten til å leve med sin nære familie er en menneskerett, og har derfor forrang foran mindre grunnleggende goder.

Siden nyankomne har lavere sysselsetting enn befolkningen for øvrig, og i mindre grad har opparbeidet seg økonomiske rettigheter, som for eksempel arbeidsledighetstrygd,

lever en større andel av disse på midlertidige trygdeytelser, sammenlignet med befolkningen for øvrig. Når en stor del av befolkningen står utenfor arbeidslivet, kan det true systemets overlevelsessevne. Tall fra SSB viser imidlertid at dette for de aller fleste er en overgangsfase (Blom og Henriksen 2008). Kravet rammer ikke bare nyankomne, men også andre som befinner seg i en overgangsfase som gjør at kravet er vanskelig å innfri, som aleneforsørgere og studenter. Vilåret om at man ikke skal ha mottatt sosialhjelp de siste 12 månedene før en søknad om familieinnvandring innvilges, kan derfor oppleves som en straff for å motta noe som man har lovfestet rett på. Det kan også føre til at familien havner i en svært vanskelig økonomisk situasjon, fordi de avstår fra å søke hjelp. Etisk er det urimelig at økonomisk vinning prioriteres over familiers rett til å leve sammen.

For å hindre at antallet asylsøkere fortsetter å øke har regjeringen foreslått ytterligere innskjerpelser som kun gjelder referansepersoner med opphold på humanitært grunnlag, i tillegg til et skjerpet underholdskrav (Arbeids- og inkluderingsdepartementet 2009b). Dette kravet rammer en gruppe som generelt står svakt i samfunnet, fordi tillatelse blant annet gis enlig mindreårige asylsøkere uten forsvarlig omsorg ved retur, situasjoner der det foreligger alvorlige helsemessige, sosiale eller humanitære forhold som gjør retursituasjonen vanskelig og der utlendingen har vært offer for menneskehandel (Norsk Folkehjelp 2009: 3). Et argument for å hindre at antallet asylsøkere fortsetter å øke er at dette kan true det nasjonale fellesskapet. Hva som menes med det nasjonale kan imidlertid variere, og trenger ikke å være basert på en felles etnisk opprinnelse. På den måten representerer ikke innvandring nødvendigvis en trussel for "det nasjonale". Selv om det nasjonale fellesskapet skulle svekkes av innvandring, betyr heller ikke det at de økonomiske vilkårene for familieinnvandring er etisk forsvarlige. Fellesskap er et viktig gode, men fellesskapet i familien er mer grunnleggende enn det nasjonale fellesskapet, noe heller ikke kommunarister benekter. Derfor vil ikke et argument om å bevare et nasjonalt fellesskap legitimere det å hindre familieinnvandring for de som ikke har tilstrekkelig inntekt eller ikke tilfredsstillt fireårskravet.

I stortingsdebatten om den nye utlendingsloven forekom det flere ganger kommentarer og beskrivelser rettet mot ikke-vestlige, og særlig muslimer, som kan tolkes som uttrykk for rasisme. Muslimer ble omtalt som en mer eller mindre homogen gruppe, som er en trussel mot Norge fordi de har et verdisyn som beskrives som ekstremistisk og farlig, og uforenelige med "det norske". Uttalelsene kom fra representanter fra FrP, som gjerne regnes som det mest innvandringsfiendtlige partiet på Stortinget, og som har hatt en viktig rolle når det gjelder å sette innvandring på dagsorden. Selv om uttalelsene kom fra representanter for et opposisjonsparti, er det bekymringsverdig at slike holdninger, som åpenbart ikke er etisk akseptable, er en del av den politiske diskursen om innvandring, og hvilke vilkår som skal settes.

Målet for analysen av vilkårene for familieinnvandring var å konkludere om hypotesen som var utgangspunktet for problemstillingen skulle forkastes eller ikke. Ut fra relevant empiri og etisk teori har jeg ikke funnet tilstrekkelig grunnlag for å forkaste hypotesen, og den blir dermed stående. Vilrårene for familieinnvandring er ikke etisk forsvarlige!

Antall ord: 38 042

Litteraturliste

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2008a): Høringsbrev om regler i ny utlendingsforskrift og endringer i gjeldende utlendingsforskrift – Krav til sikret underhold og innføring av ny intervjuordning for å motvirke tvangsekteskap. Datert 17.10.2008. URL:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/hoeringer/hoeringsdok/2008/horingsbrev--krav-til-sikret-underhold-/horingsbrev.html?id=532843> (Lesedato: 01.10.2010)

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2008b): Innstramming i asylpolitikken.

Pressemelding 03.09.2008, Nr.: 88. URL:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/presSESenter/pressemeldinger/2008/innstramming-av-asylpolitikken.html?id=525564> (Lesedato: 01.02.2010)

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2008c): Instruks om økning av kravet til sikret underhold. Rundskriv 07.07.2008, nr.: AI-08/48. URL:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/rundskriv/2008/rundskriv-ai-0848-instruks-om-okning-av-.html?id=520759> (Lesedato 01.02.2010)

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2009a): Faktaark om den nye utlendingsforskriften. URL:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/presSESenter/pressemeldinger/2009/ny-utlendingsforskrift-fra-1-januar-2010/faktaark-om-ny-utlendingsforskrift.html?id=581883> (lesedato: 10.01.2010)

Arbeid- og inkluderingsdepartementet (2009b): Høring - Krav om fire års utdanning eller arbeidserfaring i Norge for referanseperson med opphold på humanitært grunnlag i saker om familiegjenforening. Datert 14.07.2009. URL

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/hoeringer/hoeringsdok/2009/horing--krav-om-fire-ars-utdanning-eller/horingsbrev.html?id=571255> (lesedato: 01.10.2009).

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2009c): Nye tiltak i asylpolitikken.

Pressemelding 01.07.2009, nr.: 102. URL:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/presSESenter/pressemeldinger/2009/nye-tiltak-i-asylpolitikken.html?id=570541> (Lesedato: 02.02.2010)

- Baggini, Julian og Peter S. Fosl (2007). *The Ethics Toolkit: A Compendium of Ethical Concepts and Methods*. Blackwell Publishing, UK.
- Barne- og likestillingsdepartementet (2007): Handlingsplan mot tvangsgifte. Plan, 29.06.2007. URL:
http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/rapporter_planer/planer/2007/handlingsplan-mot-tvangsekteskap.html?id=474779 (Lesedato: 01.02.2010)
- Barneombudet (2009): Høringssvar – Krav om fire års utdanning eller arbeidserfaring i Norge for referanseperson med opphold på humanitært grunnlag i saker om familiegjenforening. Datert 23.09.2009
- Berge, Monica (2008): Et stykke humanitært arbeid i praksis!. I Integreringskart 2008. Tvangsekteskap – en kunnskapsstatus. IMDi, Oslo
- Blake, Michael (2005). International Justice. Stanford Encyclopedia of Justice. URL:
<http://plato.stanford.edu/entries/international-justice/> (Lesedato: 01.05.2009)
- Blom, Svein og Kristin Henriksen (red.) (2008): Levekår blant innvandrere i Norge 2005/2006. Statistisk sentralbyrå. URL:
http://www.ssb.no/emner/00/02/rapp_200805/rapp_200805.pdf (Lesedato: 01.04.09)
- Boe, Erik (1996): *Veien mot rettstudiet*. Tano Aschehoug, Oslo.
- Boe, Erik (2005): *Grunnleggende juridisk metode – en introduksjon til rett og rettstenkning*. Universitetsforlaget, Oslo
- Brekke, Jan-Paul, Monica Five Aarset, Hilde Lidén og Kristian Andenæs (2010): *Innvandring og flukt til Norge. En kunnskapsgjennomgang 1990-2010*. Institutt for samfunnsforskning, Oslo. URL:
<http://www.samfunnsforskning.no/nor/Publikasjoner/Rapporter/2010/2010-002> (Lesedato: 15.03.2010)
- Brochmann, Grete og Anniken Hagelund (2005): *Innvandringens velferdspolitiske konsekvenser, nordisk kunnskapsstatus*. Nordisk ministerråd, København.
- Brochmann, Grete og Knut Kjeldstadli (2008): *A History of Immigration*. Universitetsforlaget, Oslo
- Brochmann, Grete og Hallvard Tjelmeland (2003): *Del III. I globaliseringens tid. 1940-2000*. I *Norsk Innvandringshistorie* (red. Kjeldstadli, Knut). Pax forlag, Oslo.

- Brochmann, Grete (2006): Velferdsstat, integrasjon og majoritetens legitimitet. I *Sand i maskineriet*, red. Grete Brochmann, Tordis Borchgrevink og John Rogstad. Gyldendal norske forlag, Oslo.
- Brunvatne, Reidun (2006): *Flyktninger og asylsøkere i helsetjenesten*. Gyldendal norsk forlag, Oslo.
- Bø, Bente Puntervold (2004): *Søkelys på den norske innvandringspolitikken: etiske og rettslige dilemmaer*. Høyskoleforlaget AS, Kristiansand.
- Carens, Joseph H. (2003): Who Should Get in? The Ethics of Immigration Admissions. I *Ethics & International Affairs*, vol 17, no. 1, side 95-110. URL: <http://www3.interscience.wiley.com/journal/119924731/abstract?CRETRY=1&SRTRY=0> , *Ethics & International Affairs* (Lesedato: 15.02.2009)
- Carens, Joseph H. (1997): Aliens and Citizens: The Case for Open Borders. I “*The Rights of Minority Cultures*”, red. Will Kymlicka. Oxford University Press, Oxford.
- Castles, Stephen og Mark J. Miller (2003): *The Age of Migration*. Guildfort Press, New York.
- Daniels, Norman (2003): Reflective Equilibrium. *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. URL: <http://plato.stanford.edu/entries/reflective-equilibrium/> (Lesedato: 30. 08. 09)
- Daugstad, Gunlaug (2006): Grenseløs kjærlighet? Familieinnvandring og ekteskapsmønstre i det flerkulturelle Norge. Statistisk sentralbyrå. Rapport 2006/39.
- Daugstad, Gunlaug (2009). Søker krake make? Ekteskap og pardannelse blant unge med bakgrunn fra Tyrkia, Pakistan og Vietnam. Statistisk sentralbyrå. Rapport 2009/33.
- Djuve, Anne Britt og Jon Horgen Friberg (2004): Innvandring og det flerkulturelle samfunn. Fafo-notat 2004:32. FAFO.
- Eriksen, Thomas Hylland (2008): Ekteskap og personforståelser. I *Integreringskart 2008*. Tvangsekteskap – en kunnskapsstatus. IMDi Oslo.
- Fjeldvær, Skjoldvor (2008): IMDis arbeid mot tvangsekteskap. I *Integreringskart 2008*. Tvangsekteskap – en kunnskapsstatus. IMDi Oslo.
- Freeman, R. Edward, Scott B. Sonenshein og Patricia H. Werhane (1999): *Moral Justification and Reflective Equilibrium*. Darden Business Publishing, University of Virginia.

- Føllesdal, Dagfinn og Lars Walløe (2000): *Argumentasjonsteori, språk og vitenskapsfilosofi*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Gans, Chaim (1998): Nationalism and Immigration. I *Ethical Theory and Moral Practice* 1 (2). Philpapers, URL:
<http://www.springerlink.com/content/j6183h215308uu08/fulltext.pdf>
- Gullestad, Marianne (2002). “*Det norske sett med nye øyne – kritisk analyse av norsk innvandringsdebatt*”. 2. utgave. Universitetsforlaget, Oslo.
- Hellevik, Ottar (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. 7. utgave. Universitetsforlaget, Oslo.
- Hellman, Deborah (2008): *When Is Discrimination Wrong?* Harvard University Press, Cambridge.
- Helse- og omsorgsdepartementet (2009): Krav om fire års utdanning eller arbeidserfaring i Norge for referanseperson med opphold på humanitært grunnlag i saker om familiegjenforening - høring. Datert 24.09.2009.
- Henriksen, Kristin (2010): Familieinnvandring og ekteskapsmønster 1990-2008. Statistisk sentralbyrå, rapporten 10/2010. URL:
http://www.ssb.no/emner/02/02/20/rapp_201010/index.html
- Horsbøl, Kine S. Og Tine Larsen (2008): Økonomiske vilkår ved familiegjenforening mellom barn og deres omsorgspersoner. UiO. URL:
<http://www.duo.uio.no/publ/jus/2008/71912/77192.pdf>
- Innstilling til Odelstinget nr. 42 (innst. o. nr. 42) (2007-2008): Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven)
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2008): Svar på høring om forslag til regler i ny utlendingsforskrift. Datert 01.12.2008.
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2009): IMDis kommentarer til høringsbrev om krav til fire års utdanning eller arbeidserfaring i Norge for referanseperson med opphold på humanitært grunnlag i saker om familiegjenforening. Datert 22.09.2009.
- Jacobsen, Mogen Chrom og Asger Sørensen (2005): Forord og etterord. I *A Theory of Justice* av John Rawls, oversatt til dansk. Det lille forlag, Frederiksberg.

- Jones, Charles (2004): *Global Justice. Defending Cosmopolitanism*. Oxford University Press, Oxford.
- Juridisk rådgivning for kvinner (Jurk) (2008): Høringsuttalelse vedrørende endringer i utlendingsforskriften – krav til sikret underhold og innføring av ny intervjuordning. Datert 01.12.2008.
- Juridisk rådgivning for kvinner (Jurk) (2009): Hørings svar – Krav om fire års utdanning eller arbeidserfaring i Norge for referanseperson med opphold på humanitært grunnlag i saker om familiegjennforening. Datert 22.09.2009.
- Juss-Buss (2009a): Høringsuttalelse fra Juss-Buss og Rettspolitisk Forening – Krav til sikret underhold og innføring av ny intervjuordning for å motvirke tvangsekteskap. Datert 17.02.2009.
- Juss-Buss (2009b): Høringsuttalelse fra Juss-Buss om regler i ny utlendingslov - Krav om fire års utdanning eller arbeidserfaring i Norge for referanseperson med opphold på humanitært grunnlag i saker om familiegjennforening. Datert 25.09.2009.
- Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM) (2009): Hørings svar – Krav om fire års utdanning eller arbeidserfaring i Norge for referanseperson med opphold på humanitært grunnlag i saker om familiegjennforening. Datert 25.09.2009.
- Kleingeld, Pauline og Eric Brown (2002): *Cosmopolitanism*. Stanford Encyclopedia of Philosophy. URL: <http://plato.stanford.edu/entries/cosmopolitanism> (Lesedato: 01.05.2009)
- Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) (2008): Høring – Ny utlendingsforskrift og endringer i gjeldende utlendingsforskrift – Krav til sikret underhold og innføring av ny intervjuordning for å motvirke tvangsekteskap. Datert 28.11.2008.
- MacIntyre, Alasdair (1995): *Is Patriotism A virtue?*. I *Theorizing Citizenship*. Red. Beiner, Ronald. State University of New York Press, Albany.
- Miller, David (1995): *On Nationality*. Clarendon Press, Oxford.
- Miller, David (2007): *National Responsibility and Global Justice*. Oxford University Press, Oxford.
- Mulhall, Stephen og Adam Swift (red.) (1998): *Forord. Liberals & communitarians*. 2. Utgave. Blackwell Publishing, UK.

- Norsk Folkehjelp (2009): Høring – Krav om fire års utdanning eller arbeidserfaring i Norge for referanseperson med opphold på humanitært grunnlag i saker om familiegjenforening. Datert 30.09.2009.
- Norsk Innvanderforum (2008): Vedr. regler i ny utlendingsforskrift og endringer i gjeldende utlendingsforskrift – krav til sikret underhold og innføring av ny intervjuordning. Datert 30.11.2008.
- Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS) (2009): Høringssvar – Krav om fire års utdanning eller arbeidserfaring i Norge for referanseperson med opphold på humanitært grunnlag i saker om familiegjenforening. Datert 25.09.2009.
- NOU 2004: 20 (2004): Ny utlendingslov. Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 14. desember 2001. Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo.
- Nørholm, Ann-Margot og Anne Karin Storhaug (2005). Underholdskravet i utlendingsforskriften § 25 fjerde ledd – en evaluering av endringen innført i mai 2003. Avdeling for Faglig Strategi og Koordinering, UDI. Mai 2005
- Odelstingstidende (o.tid.)(2008): Møte tirsdag den 8. April 2008 kl. 14.58. Side 291-372.
- Ot.prp. nr. 75 (2006-2007): Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven). Kommunal- og regionaldepartementet, Oslo
- Ot.prp. nr. 26 (2008-2009): Om lov om endringer i utlendingsloven (krav om at referansepersoner må ha fire års arbeid eller utdanning i Norge for at søkeren skal ha rett til familieetablering). Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Oslo
- Olsen, Bjørn (2008): Innvanderungdom og etterkommere i arbeid og utdanning. Statistisk sentralbyrå. Rapport 2008/33. URL:
http://www.ssb.no/emner/06/01/rapp_200833/rapp_200833.pdf (Lesedato: 06.05.2009)
- Rawls, John (1999a): *A Theory of Justice. Revised Edition*. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts.
- Rawls, John (1999b): *The Law of Peoples*. Harvard University Press, Massachusetts.
- Regjeringen (2009): Politisk plattform 2009-2013, Flyktning- og asylpolitikk.
<http://arbeiderpartiet.no/Politikken/Politisk-plattform-2009-13> (Lesedato: 01.02.2010).

- Ryghaug, Marianne (2001): Å bringe tekster i tale – ulike metodiske innfallsvikler for samfunnsvitenskapelig tekstanalyse. STS-arbeidsnotat 1/01. NTNU, Trondheim.
URL:
http://www.ntnu.no/eksternweb/multimedia/archive/00024/1_01_Ryghaug_24522a.pdf (Lesedato: 01.02.2010)
- Røde Kors (2009): Høringsuttalelse til Arbeid- og inkluderingsdepartementets forslag om krav til fire års utdanning eller arbeidserfaring for referanseperson med opphold på humanitært grunnlag i saker om familiegjening. Datert 25.09.2009.
- Scheffler, Samuel (2007): Immigration and the Significance of Culture. I *Philosophy & Public Affairs* 35, no. 2. URL:
<http://www3.interscience.wiley.com/journal/118493944/abstract?CRETRY=1&SETRY=0> (Lesedato: 01.05.2009)
- Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF) (2009): Høringsuttalelse; krav om fire års utdanning eller arbeidserfaring i Norge for referanseperson med opphold på humanitært grunnlag i saker om familiegjening. Datert 25.09.2009.
- Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF) (2008): Høringsuttalelse; om regler i ny utlendingsforskrift og endringer i gjeldende utlendingsforskrift – Krav til sikret underhold og innføring av ny intervjuordning for å motvirke tvangsekteskap. Datert 01.12.2008.
- Selznick, Philip (2002): *The Communitarian Persuasion*. The John Hopkins University Press, Baltimore.
- Soysal, Yasemin Nuhoglu (1998): Towards a Postnational Model of Membership, i *The Citizenship Debates. A Reader* (red. Shafir, Gershon). University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Svensson, Gunnar Valentin (2008): Politiets ansvar, arbeid og erfaringer i forbindelse med tvangsekteskap og annen æresrelatert vold. I Integreringskart 2008.
Tvangsekteskap – en kunnskapsstatus. IMDi, Oslo.
- Taylor, Charles (1995): *Philosophical Arguments*. Harvard University Press, Cambridge
- Utlendingsdirektoratet (UDI) (2008): Høring om regler i ny utlendingsforskrift og endringer i gjeldende utlendingsforskrift – krav til sikret underhold og intervjuordning. Datert 01.12.2008.

- Utlendingsdirektoratet (UDI) (2009a): Innvilgede familieinnvandringstillatelser 2001-2008. URL: <http://www.udi.no/templates/Statistikk.aspx?id=9995> (Lesedato: 01.02.2010)
- Utlendingsdirektoratet (UDI) (2009b): Høringssvar – Krav om fire års utdanning eller arbeidserfaring i Norge for referanseperson med opphold på humanitært grunnlag i saker om familiegjening. Datert 25.09.2009.
- Utlendingsdirektoratet (UDI)(2009c): Innvilgede familieinnvandringstillatelser 2001-2008 . URL: <http://www.udi.no/Oversiktsider/Statistikk-og-analyse/Statistikk-/Familieinnvandring/Innvilgede-familieinnvandringstillatelser/Innvilgede-familieinnvandringstillatelser-2001-2008/> (Lesedato: 01.08.2009)
- Utlendingsdirektoratet (UDI)(2009d): familieinnvandringstillatelser behandlet etter statsborgerskap og utfall i 2008.
- Utlendingsdirektoratet (UDI)(2009e): Innvilgede familieinnvandringstillatelser fordelt på referansepersonens oppholdsgrunnlag, 2008. URL: http://www.udi.no/upload/StatistikkNY/Familieinnvandring/Innvilgede_familieinnvandringstillateler_oppholdsgrunnlag_2008.htm (Lesedato: 01.08.2009)
- Utlendingsdirektoratet (UDI)(2010a): Innvilgede familieinnvandringstillatelser fordelt på referansepersonens oppholdsgrunnlag, 2009. URL: <http://www.udi.no/Global/upload/StatistikkNY/Familieinnvandring/Innvilgede%20familieinnvandringstillatelser%20oppholdsgrunn%202009.htm> (Lesedato: 15.03.2010)
- Utlendingsdirektoratet (UDI)(2010b): familieinnvandringstillatelser behandlet etter statsborgerskap og utfall i 2009.
- Utlendingsforskriften (1990): Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her. Av 21.12.1990 nr. 1028.
- Utlendingsforskriften (2009): Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her. Av 15.10.2009 nr. 1286.
- Utlendingsloven (2008): Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her. Av 15.5.2008 nr. 35.
- Utlendingsloven (1988): Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her. Av 24.6.1988 nr. 64.

- Utlendingsnemnda (UNE) (2009): Ny utlendingsforskrift og endringer i gjeldende utlendingsforskrift – Krav til sikret underhold og innføring av ny intervjuordning for å motvirke tvangsekteskap. Høringsuttalelse. Datert 27.11.2008.
- Van Seters, Paul (2006): *Communitarianism in Law and Society*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc. USA.
- Vivekananthan, Majoran (2008): Kamp mot tvangsgifte er kamp for likestilling. I Integreringskart 2008. Tvangsekteskap – en kunnskapsstatus. IMDi, Oslo.
- Walzer, Michael (1983): *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and equality*. Basic Books, New York.
- Wellman, Christopher Heath (2008): Immigration and Freedom of Association. Chicago Journals, Ethics 117, s. 109-141. URL: <http://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/592311> (Lesedato 01.03.2009)
- Wikan, Unni (2008): Tvangsgifte blant muslimer: noen antropologiske perspektiver. I Integreringskart 2008. Tvangsekteskap – en kunnskapsstatus. IMDi, Oslo.

Vedlegg

Antall familieinnvandringstillatelser behandlet etter statsborgerskap og utfall i 2008

Antall under fem er erstattet med *

Statsborgerskap	Avslag	Innvilgelse	Totalt
Polen	65	4423	4488
Somalia	604	1179	1783
Tyskland	14	1630	1644
Thailand	39	1214	1253
Irak	288	654	942
Litauen	16	749	765
Afghanistan	298	445	743
Russland	88	607	695
Filippinene	53	580	633
Statsløs	78	534	612
Pakistan	140	438	578
USA	34	528	562
India	39	478	517
Nederland	6	501	507
Tyrkia	143	261	404
Storbritannia	*	383	387
Romania	22	361	383
Brasil	34	311	345
Serbia	76	264	340
Kina	34	284	318
Ukraina	31	245	276
Vietnam	75	196	271
Etiopia	80	188	268
Iran	96	172	268
Sri Lanka	83	129	212
Frankrike	6	182	188
Eritrea	41	142	183
Marokko	51	119	170
Latvia	*	154	157
Canada	17	130	147
Bosnia-Hercegovina	21	120	141
Myanmar	36	103	139
Chile	19	112	131
Dem. Rep. Kongo (DRC)	71	51	122
Bulgaria	10	98	108
Nigeria	35	73	108
Australia	6	101	107
Ghana	21	83	104
Liberia	67	33	100
Slovakia	*	97	100
Estland	5	88	93

Burundi	45	45	90
Kenya	17	73	90
Ungarn	*	88	90
Venezuela	*	89	89
Indonesia	*	85	87
Makedonia	31	54	85
Italia	*	75	76
Cuba	12	61	73
Colombia	12	56	68
Mexico	*	63	65
Japan	*	61	62
Kroatia	12	49	61
Nepal	*	59	60
Portugal	*	54	56
Gambia	18	37	55
Hviterusland	9	46	55
Syria	12	43	55
Peru	9	45	54
Spania	*	52	52
Algerie	13	38	51
Tanzania	8	43	51
Andre land	293	1110	1403
Totalt	3354	20766	24120

Vedtak i familieinnvandringsaker i 2009.

Statsborgerskap	Avslått	Innvilget	Totalt
Afghanistan	333	391	724
Australia	4	105	109
Bosnia-Hercegovina	20	104	124
Brasil	34	366	400
Bulgaria	2	130	132
Burundi	42	67	109
Canada	6	135	141
Chile	18	87	105
Cuba	13	66	79
Dem. Rep. Kongo (DRC)	79	83	162
Eritrea	173	237	410
Estland	5	98	103
Etiopia	171	238	409
Filippinene	106	703	809
Frankrike	4	136	140
Ghana	40	77	117
Hviterussland	14	59	73
India	41	431	472
Indonesia	5	79	84
Irak	216	762	978
Iran	103	176	279
Italia	2	69	71
Kenya	25	57	82
Kina	44	292	336
Kosovo	45	128	173
Latvia	4	182	186
Litauen	16	655	671
Makedonia	24	67	91
Marokko	60	122	182
Mexico	10	73	83
Myanmar	29	126	155
Nederland	4	246	250
Nigeria	34	90	124
Pakistan	173	500	673
Polen	50	2773	2823
Romania	10	333	343
Russland	93	620	713
Serbia	59	181	240
Slovakia	1	59	60

Somalia	828	1027	1855
Spania	1	85	86
Sri Lanka	71	93	164
Storbritannia	8	286	294
Thailand	63	1248	1311
Tyrkia	150	362	512
Tyskland	11	835	846
Ukraina	16	247	263
USA	26	459	485
Vietnam	94	114	208
Statsløs	98	539	637
Andre land	554	1714	2268
Totalt	4032	18112	22144