

Høringsnotat

Innvandringsavdelingen
20.03.2020
Høringsfrist: 12.06.2020
Saksnr: 20/1246

ENDRINGER I UTLENDINGSFORSKRIFTEN – UNNTAK FRA KRAVET OM SELVFORSØRGELSE FOR RETT TIL PERMANENT OPPHOLDSTILLATELSE FOR VOKSNE I GRUNN- SKOLE- ELLER VIDEREgåENDE OPPLÆRING MV.

1. INNLEDNING

Justis- og beredskapsdepartementet sender med dette på høring forslag til endringer i forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften, utlf.).

Departementet foreslår endringer i utlf. § 11-11, som fastsetter vilkår for og unntak fra kravet om at utlendinger må ha forsørget seg selv de siste tolv månedene for å ha rett til permanent oppholdstillatelse i Norge, jf. lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven, utl.) § 62 første ledd bokstav f.

Departementet foreslår endringer i unntaket fra kravet om selvforsørgelse for utlendinger (over 18 år) i grunnskole- eller videregående opplæring, jf. utlf. § 11-11 tredje ledd bokstav b. Det foreslås at unntaket bare skal gjelde dersom utlendingen *de siste tolv månedene* har deltatt i grunnskole- eller videregående opplæring:

- etter retten til videregående opplæring for ungdom (ungdomsretten)
- gjennom introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere, *eller*
- som arbeidsmarkedstiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten (NAV).

Departementet foreslår også enkelte endringer knyttet til inntektskravet, jf. utlf. § 11-11 første ledd. For det første skal kun inntektsopplysninger som utlendingsforvaltningen kan innhente elektronisk telle med som selvforsørgelse. For det andre skal inntektens størrelse fastsettes etter folketrygdens grunnbeløp (G). Grunnbeløpet skal også benyttes for å fastsette underholds-kravet i saker om familieinnvandring (utlf. §§ 10-8 og 10-9).

Videre foreslås det en mindre språklig endring i utlf. § 11-11 annet ledd, og en presisering i utlf. § 11-4 om når permanent oppholdstillatelse kan gis selv om vilkårene i utl. § 62 første ledd ikke er oppfylt.

Til slutt foreslår departementet å dele opp dagens forskriftsbestemmelse om vilkår for og unntak fra kravet om selvforsørgelse i to bestemmelser.

2. BAKGRUNN

Hovedhensynet bak kravet om selvforsørgelse for rett til permanent oppholdstillatelse er å oppmuntre utlendinger til å bidra og ta del i det norske samfunnet gjennom utdanning og arbeid, og å sikre at utlendinger har tilstrekkelige egne midler og ikke trenger støtte fra det offentlige.¹

Deler av forslaget har sitt opphav i regjeringens politiske plattform av 17. januar 2019 (Granavolden-plattformen).² Her fremgår det at regjeringen vil:

«[s]tramme inn selvforsørgelseskravet for personer under grunnopplæring og videregående utdanning, slik at dette bare gjelder dem som er i godkjent opplegg gjennom introduksjonsordningen, i NAV-tiltak eller som omfattes av ungdomsretten til videregående opplæring.»

Unntaket fra selvforsørgelseskravet for utlendinger (over 18 år) i grunnskole- eller videregående opplæring kan misbrukes slik bestemmelsen er utformet i dag. Det stilles ikke krav til varighet av opplæringen, og det er en risiko for at enkelte melder seg opp til opplæring med det formål å *omgå* inntektskravet. Departementet har også merket seg at en stor andel søkere har fått unntak som følge av deltakelse i grunnskole- eller videregående opplæring etter at bestemmelsen trådte i kraft 1. september 2017.

Videre fremgår det av Granavolden-plattformen at regjeringen vil:

¹ Jf. Prop. 90 L (2015–2016) Endringer i utlendingsloven mv. (innstramninger II) punkt 8.6.4.

² Se: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id2626036/> side 26.

«at Norge skal være ledende i å anvende nye digitale muligheter i alle sektorer», og «fjerne eller endre regelverk som er til hinder for teknologisk utvikling og nye forretningsmetoder i næringslivet og offentlig sektor». ³

Etter departementets syn er det viktig å tilpasse regelverket til nye elektroniske løsninger, som kan bidra til å effektivisere behandlingen av søknader om permanent oppholdstillatelse.

3. GJELDENDE RETT

3.1 Vilkår for og unntak fra kravet om selvforsørgelse

Kravet om at utlendingen må ha forsørget seg selv de siste tolv månedene for å få rett til permanent oppholdstillatelse ble vedtatt av Stortinget i juni 2016, jf. utl. § 62 første ledd bokstav f. Bestemmelsen trådte i kraft 1. september 2017, samtidig med ny bestemmelse i utlf. § 11-11.⁴

Utlendingsforskriften § 11-11 første ledd bokstav a til f gir en uttømmende oppramsing av hvilke typer inntekt som kan medregnes for å fylle inntektskravet. Inntekten må som hovedregel tilsvare minst 82 % av lønnstrinn 19 (p.t. kr 246 246 pr. 1. mai 2019). Inntekt fra heltidsarbeid eller deltidsstillinger som til sammen utgjør heltidsarbeid anses som hovedregel som tilstrekkelig.

Det er et vilkår at utlendingen de siste tolv månedene ikke har mottatt økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven, med mindre stønaden er utbetalt som supplerende sosialhjelp eller i påvente av utbetaling av trygdeytelser som nevnt i utlf. § 11-11 første ledd bokstav c eller bostøtte etter bustøtte-lova, jf. utlf. § 11-11 annet ledd.

Etter utlf. § 11-11 tredje stilles det ikke krav om selvforsørgelse for følgende grupper:

- a) barn
- b) elever i grunnskolen eller videregående skole
- c) utlendinger som dokumenterer at de har vært fulltidsstudenter ved høyere utdanning de siste tolv månedene
- d) utlendinger over 67 år
- e) utlendinger som har rett til uføretrygd fra folketrygden
- f) utlendinger som ved dokumentasjon fra Arbeids- og velferdsetaten eller i legeerklæring sannsynliggjør at de på grunn av sykdom, skade eller lyte ikke har vært i stand til å utføre inntektsgivende arbeid utover 50 prosent de siste tolv månedene, og

³ Se: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id2626036/> side 34.

⁴ Kravet gjelder for utlendinger som søker om permanent oppholdstillatelse fra og med 1. september 2017.

- g) utlendinger med oppholdstillatelse etter utl. § 53 første ledd bokstav b (oppholdstillatelse pga. mishandling).

Etter utlf. § 11-11 tredje ledd bokstav b er elever i grunnskolen eller videregående skole unntatt fra kravet om selvforsørgelse. Unntaket er aktuelt for utlendinger over 18 år (jf. at barn er unntatt fra kravet om selvforsørgelse) som deltar i grunnskole- eller videregående opplæring spesielt organisert for voksne etter opplæringsloven kapittel 4A. Unntaket er praktisert slik at det ikke stilles krav om selvforsørgelse dersom utlendingen deltar i grunnskole- eller videregående opplæring når de søker om permanent oppholdstillatelse (søknadstidspunktet), eller senest når søknaden blir avgjort (vedtakstidspunktet). Det stilles ikke krav om at utlendingen må ha fulgt slik opplæring over en lengre periode. Utlendingen må selv dokumentere at han eller hun har deltatt i grunnskole- eller videregående opplæring, f.eks. gjennom bekreftelse fra skolen eller voksenopplæringen.⁵

Etter utlf. § 11-11 fjerde ledd kan det videre gjøres unntak fra kravet om selvforsørgelse dersom særlige grunner taler for det.

Statistikk:

Fra januar til september 2019 fattet UDI 4 474 vedtak etter utl. § 62 første ledd, der kravet om selvforsørgelse ble vurdert, jf. utl. § 62 første ledd bokstav f og utlf. § 11-11 (omfatter søknader fremmet 1. september 2017 eller senere). Av disse 4 474 vedtakene var 2 639 innvilgelser. Av disse igjen var selvforsørgelseskravet registrert som uaktuelt i 768 saker, det vil si at søkeren ikke var omfattet av kravet.

I 1 871 vedtak var vilkåret om selvforsørgelse registrert som oppfylt, enten fordi søkeren hadde tilstrekkelig inntekt eller at søkeren var omfattet av ett av unntakene fra kravet, jf. utlf. § 11-11 tredje ledd. Det ble gjort unntak etter utlf. § 11-11 tredje ledd bokstav a til g i 967 saker. Av disse fikk søkeren unntak som følge av at han eller hun var elev i grunnskolen eller videregående skole (bokstav b) i 778 saker. I tillegg ble det gjort unntak fra selvforsørgelseskravet i 14 saker fordi vilkåret om «særlige grunner» i utlf. § 11-11 fjerde ledd var oppfylt.

UDI avsto 1 835 søknader, hvorav 942 fordi kravet om selvforsørgelse ikke var oppfylt. I 373 av sakene ble søknaden avslått fordi søkeren ikke oppfylte kravet om at han eller hun de siste tolv månedene ikke kan ha mottatt økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven, jf. utlf. § 11-11 annet ledd.

⁵ Se UDIs rundskriv RS 2017-006 punkt 2.5.2.3.

3.2 Introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere⁶

Målgruppen for introduksjonsprogrammet er «nyankommet utlending mellom 18 og 55 år som har behov for grunnleggende kvalifisering», jf. introduksjonsloven § 2. I tillegg må utlendingen ha fått oppholdstillatelse i Norge på ett av grunnlagene som nevnt i introduksjonsloven § 2 første ledd bokstav a til e og være bosatt i en kommune, jf. § 2 annet ledd. Programmet kan vare i inntil to år, med tillegg av godkjent permisjon, jf. introduksjonsloven § 5. Når særlige grunner taler for det, kan programmet vare i inntil tre år.

Introduksjonsprogrammet skal være helårlig og på fulltid, jf. introduksjonsloven § 4. Med «fulltid» menes 37 ½ time per uke for program med tiltak som ikke krever forberedelser eller etterarbeid, eller 30 timer per uke for program med tiltak som stiller betydelige krav til egenaktivitet.⁷

Grunnskoleopplæring og videregående opplæring anses som grunnleggende kvalifisering innenfor rammene av introduksjonsprogrammet dersom det kan styrke den enkeltes muligheter for deltakelse i arbeid eller videre utdanning. Hvorvidt grunnskole- eller videregående opplæring skal inngå i introduksjonsprogrammet eller ikke, og eventuelt omfang av opplæringen, må vurderes i henhold til lovens formål og den enkeltes målsetting i individuell plan.⁸

Kunnskapsdepartementet har hatt forslag til ny integreringslov til erstatning for introduksjonsloven på høring. Det settes fokus på formell kompetanse og fullført videregående opplæring i lovforslaget. Det foreslås bl.a. å innføre sluttmaal for deltakelse i introduksjonsprogrammet og å sette sluttmalet ut fra den enkeltes utdanningsbakgrunn. Det er videre foreslått at sluttmalet skal være avgjørende for varigheten av introduksjonsprogrammet, slik at deltakere med sluttmaal om fullført videregående opplæring kan ha lengst programtid. Høringsfristen var 15. november 2019 og Kunnskapsdepartementet går nå gjennom høringsuttalelsene.

3.3 Grunnskoleopplæring- og videregående opplæring etter opplæringsloven

3.3.1 Grunnskoleopplæring for elever i opplæringspliktig alder

Barn og unge som bor i Norge har rett og plikt til grunnskoleopplæring, jf. opplæringsloven (oppl.) § 2-1. Retten til grunnskoleopplæring gjelder når det er sannsynlig at barnet skal være i Norge over tre måneder. For øvrig vises det til oppl. kapittel 2.

⁶ Se også Kunnskapsdepartementets forslag til ny lov om integrering mv.: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-lov-om-integrering-integreringsloven-og-forslag-til-endringer-i-lov-om-norsk-statsborgerskap-statsborgerloven/id2663114/>

⁷ Jf. GI-01/2016 av 20. september 2016 (rundskriv til introduksjonsloven) side 28–29.

⁸ Jf. GI-01/2016 side 19, 27 og 28.

3.3.2 Videregående opplæring for ungdom

Ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring har etter søknad rett til tre års videregående opplæring, jf. oppl. § 3-1 første ledd. Dette gjelder også for ungdom som har fullført videregående opplæring i et annet land, men som ikke får godkjent denne opplæringen i Norge. Retten til videregående opplæring for ungdom gjelder ut skoleåret vedkommende fyller 24 år, jf. oppl. § 3-1 tredje ledd.

Kommuner og fylkeskommuner kan også tilby grunnskoleopplæring til personer som omfattes av ungdomsretten til videregående opplæring etter oppl. § 3-1, men som har behov for mer grunnskoleopplæring for å kunne fullføre videregående opplæring, jf. oppl. § 4A-1 annet ledd.

3.3.3 Grunnskoleopplæring for voksne

Personer som er over opplæringspliktig alder, og som trenger grunnskoleopplæring, har rett til slik opplæring, jf. oppl. § 4A-1 første ledd. Hvorvidt personer «trenger» grunnskoleopplæring er en konkret og skjønsmessig vurdering. Det skal bl.a. ses hen til søkerens egen vurdering av behovet for grunnskoleopplæring. Det er et vilkår at personen ikke har rett til videregående opplæring etter oppl. § 3-1, og søkeren må ha lovlig opphold i Norge. Opplæringen skal tilpasses behovet til den enkelte.

3.3.4 Videregående opplæring for voksne

Personer som har fullført grunnskolen eller tilsvarende, men som ikke har fullført videregående opplæring, har etter søknad rett til videregående opplæring for voksne fra og med det året de fyller 25 år, jf. oppl. § 4A-3. De som har fullført videregående opplæring i et annet land, men som ikke får godkjent opplæringen som studiekompetanse eller yrkeskompetanse i Norge, har også rett til videregående opplæring for voksne. Opplæringen for voksne skal tilpasses behovet til den enkelte.

3.4 Tilbud om opplæring fra NAV

Personer med behov for kvalifisering kan få tilbud om opplæringstiltak etter forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften) kapittel 7.⁹ Opplæringen skal bidra til at arbeidssøkere kvalifiseres til ledige jobber, jf. tiltaksforskriften § 7-1. Ifølge forskriftens § 7-2 kan opplæringen gis som kortvarige kurs basert på behov i arbeidsmarkedet (bokstav a), som fag- og yrkesopplæring på videregående skoles nivå eller høyere yrkesfaglig utdanning (bokstav b) eller som høyere utdanning (bokstav c).

⁹ Endret av Arbeids- og sosialdepartementet med virkning fra 1. juli 2019. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-endringer-i-forskrift-om-arbeidsmarkedstiltak/id2628412/?expand=horingsnotater>

Opplæring kan gis til personer med behov for kvalifisering, jf. tiltaksforskriften § 7-3. Opplæring etter forskriftens § 7-2 første ledd bokstav a og b kan gis til personer over 19 år som på grunn av mangelfulle formelle kvalifikasjoner eller svake grunnleggende ferdigheter har vanskeligheter med å komme inn i arbeidsmarkedet, jf. forskriftens § 7-3 annet ledd. Opplæring etter forskriftens § 7-2 første ledd bokstav c kan gis til personer over 22 år som på grunn av nedsatt arbeidsevne hindres i å skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid, jf. forskriftens § 7-3 tredje ledd.

Etter tiltaksforskriften § 7-4 kan opplæringen gis i inntil tre år. Varigheten skal tilpasses tiltaksdeltakerens individuelle behov. Varigheten kan forlenges med inntil ett år dersom tiltaksdeltakeren av særlige grunner ikke kan gjennomføre utdanningen i løpet av tre år.

4. DEPARTEMENTETS VURDERING

4.1 Generelt

Formålet med å snevre inn unntaket fra kravet om selvforsørgelse for rett til varig opphold i Norge for utlendinger (over 18 år) i grunnskole- eller videregående opplæring er å forhindre misbruk av regelverket.

Det vises til at det gjelder en svært lav terskel for rett til grunnskoleopplæring for voksne, jf. oppl. § 4 A-1. Utgangspunktet er at den som *trenger* slik opplæring, er over opplæringspliktig alder og ikke har rett til videregående opplæring, har rett til grunnskoleopplæring for voksne. Det er bl.a. den enkeltes egen vurdering av behovet som skal legges til grunn.

Tall fra UDI viser at en stor andel av søkerne som fikk unntak fra kravet om selvforsørgelse, fikk dette på grunnlag av mottatt grunnskoleopplæring eller videregående opplæring, jf. punkt 3.1 over. Det er ikke kjent hvor mange av disse som har søkt om opplæring med formål å oppnå permanent oppholdstillatelse, men departementet mener at det som følge av den lave terskelen for tilbud om grunnskoleopplæring for voksne er en risiko for at regelverket utnyttes for å omgå kravet om selvforsørgelse. Dette innebærer i så fall både en unødvendig belastning av voksenopplæringen og en uthuling av utlendingsregelverket.

Etter departementets vurdering strider forslaget her ikke mot Grunnloven eller våre internasjonale forpliktelser, herunder forbudet mot usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling, jf. Grunnloven § 98 annet ledd, eller forbudet mot diskriminering etter EMK artikkel 14. Formålet er å sikre at utlendinger deltar aktivt i opplæring for å kunne få unntak fra selvforsørgelseskravet. Det vises også til hovedhensynet bak kravet; å oppmuntre utlendinger til å bidra og ta del i det norske samfunnet gjennom utdanning og ar-

beid. For øvrig vises det til at det i særlige tilfeller kan gjøres unntak fra selvforsørgelseskravet «dersom særlige grunner taler for det», jf. gjeldende § 11-11 fjerde ledd.

4.2 Endringer i unntaket fra kravet om selvforsørgelse for voksne i grunnskole- eller videregående opplæring

For det første foreslås det at unntaket fra kravet om selvforsørgelse *bare* skal gjelde dersom søkeren har deltatt i grunnskole- eller videregående opplæring:

- etter retten til videregående opplæring for ungdom (ungdomsretten), jf. oppl. § 3-1,
- gjennom introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere, jf. introduksjonsloven § 2, *eller*
- som arbeidsmarkedstiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten (NAV), jf. tiltaksforskriften § 7-2 bokstav b.

Forslaget innebærer at utlendinger som deltar i opplæring utenom tilfellene som nevnt over, ikke lenger vil være omfattet av unntaket og dermed må oppfylle vilkåret om selvforsørgelse.

For det andre foreslås det at utlendingen må ha deltatt i opplæringen *de siste tolv månedene*. Bakgrunnen for forslaget er å sikre at utlendingen har gjennomført opplæring over en viss tid før det gis varig opphold i Norge. Det vises også til at studenter ved høyere utdanningsinstitusjoner må dokumentere at de har vært fulltidsstudenter de siste tolv månedene, jf. utlf. § 11-11 tredje ledd bokstav c. Departementet mener tilsvarende krav til varighet også bør gjelde for utlendinger som deltar i grunnskole- eller videregående opplæring.

Videre foreslås det at fulltidsstudenter ved høyere utdanning gjennom tiltak fra NAV, jf. tiltaksforskriften § 7-2 bokstav c, også skal være unntatt fra selvforsørgelseskravet. Personer som tar høyere utdanning på fulltid gjennom tiltak fra NAV kan kvalifisere til utdanningsstøtte fra Lånekassen, noe som gir unntak (se utlf. § 11-12 annet ledd bokstav d). Siden utdanningsstøtten er behovsprøvd og tidsbegrenset, vil imidlertid ikke alle i denne gruppen fylle vilkårene for slik støtte. Departementet mener det er naturlig at denne gruppen også unntas.

Det vises til forslaget til ny § 11-12 annet ledd.

4.3 Forslag knyttet til inntektskravet

4.3.1 Inntektsopplysninger som kan innhentes elektronisk

Politiet og UDI kan i dag motta elektroniske opplysninger om inntekt fra Skatteetaten (A-meldingen og skatteoppgjør), Lånekassen (studielån og stipend) og NAV (sykepenges, svangerskapspenges, foreldrepenges, alderspensjon, dagpenges, arbeidsavklaringspenges, barnetrygd, uførepensjon, uføretrygd og etterlattepensjon). Utlendingen må selv dokumentere inntekt som *ikke* fremgår av A-meldingen, som inntekt fra privat pensjon eller andre faste periodiske ytelser (f.eks. renteinntekter, faste inntekter fra forsikringsoppgjør, livsforsikringsordninger, avtalefestet pensjon og private pensjonsordninger).

Departementet foreslår at det kun skal være inntektsopplysninger som utlendingsforvaltningen kan innhente *elektronisk* som kan telle med som inntekt etter utlf. § 11-11 første ledd. Som beskrevet over, er det utlendingen selv som i dag dokumenterer inntekt fra privat pensjon eller andre faste, periodiske ytelser. For å kunne legge til rette for en automatisert saksbehandling, foreslås det at denne inntekten må fremgå av skattemeldingen for å kunne telle med som selvforsørgelse. Det vises til forslag til endringer i utlf. § 11-11 første ledd bokstav b.

Forslaget innebærer at søkere med inntekt som ikke fremgår av skattemeldingen for den aktuelle perioden som hovedregel *ikke* vil få godkjent denne. Departementet vil imidlertid se nærmere på om UDI i *visse* tilfeller kan legge til grunn fjorårets skatteoppgjør (som kan innhentes elektronisk), dersom inntekten i forutgående inntektsår var stor nok til å oppfylle kravet om selvforsørgelse. Det kan også være tilfeller der det likevel bør innhentes dokumentasjon på inntekt fordi søkeren i praksis er selvforsørget (men som først kan dokumentere dette når skatteoppgjøret foreligger), f.eks. dersom han eller hun har hatt næringsinntekt.

Forslaget innebærer også at søkere med skattefrie leieinntekter ikke vil kunne regne med disse i selvforsørgelseskravet. Det er imidlertid ikke tale om en stor gruppe søkere. Skattefrie leieinntekter er dessuten en form for inntekt som er vanskelig å kontrollere for utlendingsforvaltningen. Kontrollhensyn tilsier derfor at slike inntekter ikke bør telle med når utlendingsforvaltningen tar stilling til kravet om selvforsørgelse.

Departementet mener uansett at hensynet til en effektiv saksbehandling veier tyngre enn ulempene forslaget vil medføre for den enkelte. Søkeren vil uansett kunne få fornyet sin oppholdstillatelse etter utl. § 61 dersom han eller hun ikke fyller vilkåret om selvforsørgelse (dersom vilkårene for fornyelse er til stede), slik at konsekvensene for den enkelte er begrenset.

4.3.2 Beregning av inntekt

I dag reguleres både selvforsørgelseskravet for permanent oppholdstillatelse, jf. utlf. § 11-11 første ledd, og underholdskravet for familieinnvandring,

jf. utlf. §§ 10-8 og 10-9, i lønnstrinn. Departementet mener det er mer hensiktsmessig å knytte beløpene til grunnbeløpet i folketrygden (G), enn til et fremforhandlet lønnstrinn. Grunnbeløpet er en kjent størrelse, benyttet i offentlig sammenheng. Grunnbeløpet reguleres dessuten årlig i samsvar med lønnsveksten. Det vil innebære en klargjøring av regelverket å knytte selvforsørgelseskravet og underholdskravet til grunnbeløpet.

Når det gjelder utlf. § 10-7 om underholdskravet ved førstegangs søknad i andre saker enn familieinnvandring, inneholder denne bestemmelsen ikke et konkret beløp. Det følger imidlertid av fast og langvarig forvaltningspraksis bl.a. at personer som søker om oppholdstillatelse til selvstendig næringsdrivende (utlf. § 6-18) eller om oppholdstillatelse til arbeidssøkere (utlf. §§ 6-29 og 6-29 a) må være sikret midler tilsvarende minst 82 % av lønnstrinn 19. Departementet mener det er naturlig at inntekt etter utlf. § 10-7 også beregnes etter folketrygdens grunnbeløp og vil i det videre arbeidet vurdere å gi en egen instruks om dette.

Selvforsørgelseskravet

Departementet foreslår at kravet til inntekt knyttes til grunnbeløpet. I dag stilles det krav om at utlendingen de siste tolv månedene har hatt inntekt tilsvarende 82 % av lønnstrinn 19 (kr 246 246 per 1. mai 2019). For at inntektskravet skal være enkelt å regne ut for den enkelte, og for å unngå mange desimaltall, foreslås det at kravet settes til 2,5 G (kr 249 645 per 1. mai 2019). Dette innebærer en økning på kr 3 399.

Det vises til forslag til endringer i utlf. § 11-11 første ledd.

Underholdskravet i saker om familieinnvandring

Departementet foreslår også at inntektskravet (underholdskravet) i saker om familieinnvandring knyttes til grunnbeløpet. I dag stilles det krav om at inntekten utgjør minst 88 % av lønnstrinn 19 (kr 264 264 per 1. mai 2019). Det foreslås at inntektskravet settes til 2,7 G (kr 269 616 per 1. mai 2019). Dette utgjør en økning på kr 5 352. Det legges vekt på at inntektskravet skal være enkelt å regne ut, og at kravet ikke bør inneholde mange desimaltall.

Det vises til forslag til endringer i utlf. §§ 10-8 og 10-9.

4.4 Når permanent oppholdstillatelse kan gis selv om vilkårene i lovens § 62 første ledd ikke er oppfylt

Etter utlf. § 11-4 er det i visse tilfeller adgang til å gjøre unntak fra vilkåret om tre års oppholdstid for å kunne få permanent oppholdstillatelse:

«§ 11-4. Når permanent oppholdstillatelse kan gis selv om vilkårene i lovens § 62 første ledd ikke er oppfylt

Permanent oppholdstillatelse kan gis til en utlending som ikke fyller kravet til tre års oppholdstid etter lovens § 62 første ledd, når utlendingen i minst det siste året har hatt tillatelse som kan danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse, og

- a) utlendingen tidligere har hatt langvarig opphold i riket med tillatelse,
- b) utlendingen tidligere har hatt langvarig opphold på Svalbard, eller
- c) det foreligger særlig sterke rimelighetsgrunner.»

Etter UDIs praksis¹⁰ åpner bestemmelsen *kun* for unntak fra vilkåret om tre års oppholdstid, og *ikke* fra øvrige vilkår etter utl. § 62 første ledd. Dette er i tråd med ordlyden i bestemmelsen. Departementet er imidlertid kjent med at UNE tolker bestemmelsen annerledes, herunder at det har vært tilfeller der UNE har gjort unntak fra øvrige vilkår i lovens § 62 første ledd.

For å sikre at anvendelsesområdet til utlf. § 11-4 ikke skal være uklart samt lik praksis i UDI og UNE, foreslår departementet en presisering i overskriften til utlf. § 11-4. Dette gjøres for at det skal fremgå tydelig at det *bare* er vilkåret om oppholdstid etter utl. § 62 første ledd det kan gjøres unntak fra.

4.5 Annet

Det foreslås flere regeltekniske endringer i utlf. § 11-11 for å gjøre bestemmelsen mer brukervennlig. Departementet foreslår også å dele opp dagens forskriftsbestemmelse om vilkår for og unntak fra kravet om selvforsørgelse i to bestemmelser (§ 11-11 og ny § 11-12).

Når det gjelder inntekt i form av studielån eller stipend fra Lånekassen, jf. utlf. § 11-11 første ledd bokstav e, presiseres det at denne bestemmelsen er aktuell for *deltids*studenter, da *fulltids*studenter er unntatt fra selvforsørgelseskravet, jf. forslag til ny § 11-12 annet ledd bokstav d¹¹.

Etter utlf. § 11-11 tredje ledd bokstav f kan det gjøres unntak fra selvforsørgelseskravet dersom utlendingen ved dokumentasjon fra NAV eller i legeerklæring sannsynliggjør at han eller hun «på grunn av sykdom, skade eller lyte ikke har vært i stand til å utføre inntektsgivende arbeid utover 50 prosent de siste tolv månedene». Departementet foreslår at det presiseres at ved fremleggelse av legeerklæring, må denne oppfylle kravene i helsepersonelloven § 15. Dette vil sikre at det fremgår tydelig av erklæringen hvorfor utlendingen ikke har vært i stand til å arbeide utover 50 prosent de siste tolv månedene, og tilrettelegge for at saksbehandlingen i UDI og UNE blir mest mulig effektiv.

¹⁰ Jf. UDIs rundskriv RS 2017-006 punkt 3.7.1.

¹¹ Se departementets rundskriv G-05/2017 punkt 2.

I forslaget til ny § 11-12 er det gjort flere regeltekniske endringer for å gjøre bestemmelsen mer leservennlig og anvendelig. Bestemmelsens *første* ledd er en videreføring av utlf. § 11-11 tredje ledd bokstav e, f og g. I *annet* ledd foreslås det endringer i utlf. § 11-11 tredje ledd bokstav b og c. For fulltidsstudenter ved høyere utdanning presiseres det i ordlyden at utdanningsinstitusjonen må være godkjent av Lånekassen og kvalifisere til studielån og stipend¹².

Ny § 11-12 *tredje* ledd tilsvarer dagens utlf. § 11-11 fjerde ledd.

Departementet foreslår en mindre språklig endring i utlf. § 11-11 annet ledd; at det skal stå «de siste tolv» i stedet for «de tolv siste» månedene. Dette gjøres for at ordlyden skal harmonere med ordlyden i utlf. § 11-11 første ledd.

5. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Endringene som foreslås medfører at gruppen som er unntatt fra selvforsørgelseskravet blir mindre, at inntekt må kunne dokumenteres digitalt og et noe høyere inntektskrav til både selvforsørgelse ved søknad om permanent oppholdstillatelse og underholdskrav i saker om familieinnvandring.

Endringene ventes ikke å ha store økonomiske og administrative konsekvenser. Eventuelle merutgifter dekkes innenfor Justis- og beredskapsdepartementets eksisterende budsjetttrammer. For det offentlige kan man forvente noe gevinst ved effektivisert saksbehandling når inntektsinformasjon må være tilgjengelig digitalt. I den grad regelverket rundt unntaksbestemmelsen utnyttes i dag, kan endringene også bidra til reduksjon i unødig belastning av voksenopplæringen og uthuling av utlendingsregelverket. Endringene vil innebære at flere søkere enn i dag ikke oppfyller kravene for permanent opphold etter tre års oppholdstid.

For de berørte representerer endringene en ulempe. For å oppfylle kravene kan flere måtte vente lengre på å få permanent oppholdstillatelse og familieinnvandring, eller i verste fall ikke klare å kvalifisere seg til å søke, noe som kan virke negativt for integreringen. Krav til at inntektsinformasjon er tilgjengelig digitalt stiller også større krav til rapportering for de berørte. Samtidig vil endringene kunne øke den enkeltes insentiver til å fullføre opplæring og rapportere inntekt.

6. FORSLAG TIL ENDRINGER I UTLENDINGSFORSKRIFTEN

I forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) gjøres følgende endringer:

¹² Se departementets rundskriv G-05/2017 punkt 2.

§ 10-8 første ledd skal lyde:

Det er et vilkår for oppholdstillatelse i medhold av lovens kapittel 6 (familieinnvandring) at referansepersonen kan sannsynliggjøre å være sikret midler tilsvarende *minst 2,7 ganger grunnbeløpet i folketrygden* for den tid søknaden gjelder, gjennom

- a) arbeidsinntekt,
- b) sykepenger, svangerskapspenger, foreldrepenger, uføretrygd eller alderspensjon etter folketrygdloven,
- c) pensjon eller andre faste periodiske ytelser med unntak av ytelser etter sosialtjenesteloven,
- d) stønad etter introduksjonsloven,
- e) utdanningslån eller utdanningsstipend, eller
- f) en kombinasjon av slike midler som nevnt i bokstav a til e.

§ 10-9 første ledd første punktum skal lyde:

En referanseperson som må oppfylle krav til framtidig inntekt etter § 10-8 første ledd, må dokumentere at vedkommende i henhold til siste skatteoppgjør eller i henhold til bekreftelse fra skattemyndighetene på innrapportert inntekt foregående år, hadde en registrert inntekt tilsvarende *minst 2,7 ganger grunnbeløpet i folketrygden*.

§ 10-9 annet ledd skal lyde:

Det gjøres unntak fra kravet om dokumentasjon i henhold til første ledd første punktum dersom referansepersonen er norsk borger, nordisk borger eller utlending med permanent oppholdstillatelse, som har vært i arbeid i utlandet og kan dokumentere at vedkommende har hatt en inntekt tilsvarende *minst 2,7 ganger grunnbeløpet i folketrygden*.

Overskriften i § 11-4 skal lyde:

§ 11-4. Når permanent oppholdstillatelse kan gis selv om *vilkåret om oppholdstid* i lovens § 62 første ledd ikke er oppfylt

§ 11-11 første og annet ledd skal lyde:

Kravet om selvforsørgelse *gjelder for utlendinger mellom 18 og 67 år og anses som oppfylt dersom utlendingen de siste tolv månedene har vært sikret midler tilsvarende minst 2,5 ganger grunnbeløpet i folketrygden, gjennom*

- a) arbeids- eller næringsinntekt. Arbeidsinntekt fra heltidsarbeid eller deltidsstillinger som til sammen utgjør heltidsarbeid anses som hovedregel som tilstrekkelig

- b) *inntekt fra pensjon eller andre faste, periodiske ytelser, og som fremgår av skattemeldingen*
- c) *sykepenger, svangerskapspenger, foreldrepenger, alderspensjon, dagpenger, arbeidsavklaringspenger eller stønad til enslig mor eller far etter folketrygdloven*
- d) *studielån eller stipend fra Lånekassen*
- e) *introduksjonsstønad etter introduksjonsloven*
- f) *kombinasjon av midler som nevnt i bokstav a til e.*

Det er et vilkår at utlendingen de siste tolv månedene ikke har mottatt økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven, med mindre stønaden er utbetalt som supplerende sosialhjelp, eller i påvente av trygdeytelser som nevnt i første ledd bokstav c eller bostøtte etter bustøttelova.

Ny § 11-12 skal lyde:

§ 11-12. Unntak fra kravet om selvforsørgelse

Kravet om selvforsørgelse etter lovens § 62 første ledd bokstav f gjelder ikke dersom utlendingen

- a) *har rett til uføretrygd fra folketrygden*
- b) *har oppholdstillatelse etter lovens § 53 første ledd bokstav b*
- c) *sannsynliggjør gjennom dokumentasjon fra Arbeids- og velferdsetaten eller i legeerklæring at han eller hun på grunn av sykdom, skade eller lyte ikke har vært i stand til å utføre inntektsgivende arbeid utover 50 prosent de siste tolv månedene. Det er et vilkår at legeerklæringen oppfyller kravene i helsepersonelloven § 15.*

Det gjøres også unntak fra kravet om selvforsørgelse dersom utlendingen dokumenterer at han eller hun de siste tolv månedene

- a) *har deltatt i videregående opplæring for ungdom, jf. opplæringslova § 3-1, eller har deltatt i grunnskoleopplæring for voksne, jf. opplæringslova § 4 A-1 annet ledd*
- b) *har deltatt i grunnskoleopplæring eller videregående opplæring som del av introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere, jf. introduksjonsloven § 2*
- c) *har deltatt i videregående opplæring gjennom tiltak fra Arbeids- og velferdsetaten, jf. tiltaksforskriften § 7-2 bokstav a og b*
- d) *har vært fulltidsstudent ved høyere utdanning. Det er et vilkår at utdanningsinstitusjonen er godkjent av Lånekassen og kvalifiserer til studielån eller stipend*
- e) *har vært fulltidsstudent ved høyere utdanning gjennom tiltak fra Arbeids- og velferdsetaten, jf. tiltaksforskriften § 7-2 bokstav c.*

Det kan gjøres unntak fra kravet om selvforsørgelse dersom særlige grunner taler for det.

Med hilsen

Nina E. D. Mørk e.f.
avdelingsdirektør

Tonje A. Falch-Nevand
seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent og sendes uten signatur