



**DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT**

Høringsnotat

Forslag til endringer i statsborgerloven og statsborgerforskriften (endring i kravene til oppholdstid mm.)

27. november 2020

Innhold

1	Innledning	2
1.1	Innledning	2
1.2	Bakgrunn for forslagene	3
2	Gjeldende rett	3
2.1	Statsborgerloven	3
2.2	De rettslige rammene for forslagene	5
2.2.1	Vern mot diskriminering	5
2.2.2	Krav til oppholdstid.....	6
2.3	Forholdet til utlendingsloven	6
2.4	Andre lands rett.....	8
3	Departementets vurderinger og forslag	8
3.1	Innledning	8
3.2	Heving av kravet til oppholdstid etter hovedregelen	9
3.3	Unntak fra hovedregelen for søkere som har tilstrekkelig inntekt.....	10
3.4	Unntaksbestemmelse for forskere med en ledende faglig rolle	14
4	Økonomiske og administrative konsekvenser	16
5	Forslag til endringer i statsborgerloven og statsborgerforskriften.....	16
5.1	Forslag til endringer i statsborgerloven	16
5.2	Forslag til endringer i statsborgerforskriften	16

1 Innledning

1.1 Innledning

Kunnskapsdepartementet sender med dette på høring forslag til endringer i

- Lov 10. juni 2005 nr. 51 om norsk statsborgerskap (statsborgerloven)
- Forskrift 30. juni 2006 nr. 756 om erverv og tap av norsk statsborgerskap (statsborgerforskriften)

Som en oppfølging av høringsnotat av 14. juli 2017, tas det sikte på å fremme lovforslag for Stortinget om å heve kravet til oppholdstid etter hovedregelen om erverv av norsk statsborgerskap i statsborgerloven til åtte år, fra dagens krav om syv år.

I høringsnotatet her foreslår departementet at kravet til oppholdstid settes til seks år for personer med inntekter over et visst nivå. Departementet foreslår at vilkårene for å fylle inntektskravet defineres nærmere i statsborgerforskriften.

Videre foreslår departementet å innføre en unntaksbestemmelse for forskere med en ledende faglig rolle og deres ektefelle, registrerte partner eller samboer, hvor kravet til oppholdstid også settes til seks år. For ektefelle, registrerte partner eller samboer stilles det i forslaget til unntaksbestemmelse også et krav om inntekter over et visst nivå.

1.2 Bakgrunn for forslagene

Forslaget om å innføre unntak for de som har tilstrekkelig inntekt, er en oppfølging av Granavolden-plattformen der det fremgår at regjeringen vil

[...] At statsborgerskap i Norge skal henge høyt. Det er til gunst for alle dersom tildeling av statsborgerskap også er innrettet slik at det er integreringsfremmende. Derfor vil regjeringen foreslå endringer i statsborgerloven for å oppnå dette. Regjeringen vil utrede og endre statsborgerloven slik at det som hovedregel er åtte års botid for å få statsborgerskap. Det innføres et unntak for personer som etter fastsatte kriterier er selvforsørget og botidskravet for disse settes til seks år. De som har unntak fra dagens hovedkrav og anerkjente flyktninger beholder gjeldende botidskrav.

Departementet mener det er viktig for rekrutteringsarbeidet av utenlandske forskere med en ledende faglig rolle at Norge har gode og enkle regler som gjør det attraktivt for slike forskere å arbeide for norske forskningsinstitusjoner. Departementet foreslår derfor en særskilt unntaksbestemmelse for forskere og deres ektefelle, registrert partner eller samboer.

2 Gjeldende rett

2.1 Statsborgerloven

Statsborgerloven regulerer erverv og tap av norsk statsborgerskap. Dette følger av statsborgerloven § 1 første ledd.

Man kan få norsk statsborgerskap på fire forskjellige måter; ved fødsel, ved adopsjon, etter søknad og ved melding.

Hovedregelen om erverv av norsk statsborgerskap etter søknad fremgår av statsborgerloven § 7. Ett av vilkårene er at søkeren har til sammen syv års opphold i Norge i løpet av de siste ti årene, med oppholdstillatelser av minst ett års varighet. Et annet vilkår er at søkeren ikke er ilagt straff eller strafferettslig særreaksjon eller har utholdt karenstid.

I dagens regler er det unntak fra kravet om syv års oppholdstid for:

- Søkere som kom til Norge før de fylte 18 år. Disse må ha til sammen fem års opphold i Norge i løpet av de siste syv årene, med oppholdstillatelser av minst ett års varighet. Dette følger av statsborgerloven § 11.

- Søkere som er gift, registrert partner eller samboer med en norsk statsborger og bor sammen med denne. Disse søkerne har et todelt krav til oppholdstid som følger av statsborgerloven § 12. For det første må søkeren ha til sammen minst tre års opphold i Norge i løpet av de siste ti årene med oppholdstillatelser av minst ett års varighet. Videre er det et krav om at oppholdstiden i Norge og tiden som gift med en norsk statsborger med felles bopel til sammen utgjør minst syv år. Oppholdstiden og tiden som gift med norsk statsborger kan opptjenes samtidig.
- Søkere som er nordiske borgere må ha oppholdt seg i Norge de siste to årene. Dette følger av statsborgerloven § 13.
- Søkere som tidligere har vært norske statsborgere må ha oppholdt seg i Norge de siste to årene med oppholdstillatelser av minst ett års varighet. For barn som tidligere har vært norske borgere, er det ikke et krav om at de har oppholdt seg i Norge i to år hvis de er under to år ved søknad om statsborgerskap. Disse reglene fremgår av statsborgerloven § 15.
- Statsløse søkere over 18 år må ha oppholdt seg i Norge de siste tre årene med oppholdstillatelser av minst ett års varighet. Statsløse søkere under 18 år har ikke krav om oppholdstid, men må fylle vilkårene for permanent oppholdstillatelse. Reglene for statsløse følger av statsborgerloven § 16, med unntak av regler som gjelder statsløse søkere som er født i Norge. Internasjonale forpliktelser regulerer hvilke krav som kan stilles denne gruppen ved søknad om statsborgerskap. Disse kravene kommer ikke direkte til uttrykk i statsborgerloven. Utlendingsdirektoratet er i rundskriv G-08/2016 instruert om tolkning av gjeldende rett. Statsløse søkere som er født i Norge må ha vært fast bosatt i Norge i tre år sammenhengende forut for søknaden om statsborgerskap. For statsløse søkere under 18 år, som er født i Norge, skal det likevel ikke stilles krav til botid i tilfeller hvor barnet har rett til permanent oppholdstillatelse uten forutgående botid etter utlendingsforskriften § 11-1 annet ledd, eller dersom barnets foreldre har hatt opphold de siste tre årene med oppholdsrett i medhold av utlendingsloven §§ 112 til 116, og barnet søker om statsborgerskap innen ett år etter fødselen.
- Søkere som er under 18 år ved søknad om statsborgerskap og har minst én forelder som har ervervet eller erverver statsborgerskap, er unntatt kravet om oppholdstid etter hovedregelen i lovens § 7. Dette følger av statsborgerloven § 17. Barn som er over to år på søknadstidspunktet og er statsborger av et annet land enn de nordiske, må likevel ha oppholdt seg i Norge de siste to årene med oppholdstillatelser av minst ett års varighet.

Utenlandsopphold på til sammen under to måneder per kalenderår får ikke betydning for beregningen av oppholdstid i reglene om erverk av statsborgerskap etter søknad. Dersom søkeren har utenlandsopphold på over to måneder til sammen i et kalenderår, skal alt utenlandsoppholdet det aktuelle året trekkes fra i beregningen av oppholdstid. Dette følger av reglene i statsborgerforskriften § 3-4.

2.2 De rettslige rammene for forslagene

2.2.1 Vern mot diskriminering

Både nasjonal lovgivning og internasjonale konvensjoner har regler om vern mot diskriminering som er av betydning ved utforming av bestemmelser i statsborgerloven. Vilkårene for å få statsborgerskap må ikke utformes slik at de bryter mot reglene om diskriminering.

Internasjonale konvensjoner

Ved forslag til nye bestemmelser i statsborgerloven, er Europeisk konvensjon om statsborgerskap fra 1997 særlig relevant. Konvensjonen inneholder en samling av grunnleggende prinsipper for statsborgerskap, slik de har utviklet seg internasjonalt, og setter minimumsstandarder for statspartenes vilkår for erverv av statsborgerskap. For forslagene i dette høringsnotatet er det særlig artikkel 5 i konvensjonen som er viktig. Her fremgår det at statenes regler og praktiseringen av reglene om statsborgerskap, ikke skal gjøre forskjell på grunnlag av kjønn, religion, rase, hudfarge eller nasjonal eller etnisk opprinnelse.

I den forklarende rapporten til konvensjonen, som blant annet er gjengitt i Ot.prop. nr. 41 (2004-2005), er det enkelte forklaringer til innholdet i artikkel 5. I avsnitt 40 står det:

Selve statsborgerskapet krever imidlertid at statene fastsetter bestemte kriterier for å fastslå hvem som er deres egne statsborgere. Disse kriteriene kan i gitte tilfeller resultere i særbehandling på statsborgerskapsfeltet. Vanlige eksempler på berettigede grunner for differensiering eller særbehandling er krav om kjennskap til nasjonalspråket for å erverve statsborgerskap, og at avstamning eller fødested gir lettere adgang til erverv av statsborgerskap. Selve konvensjonen gir i artikkel 6 nr. 4 bestemmelser om lettere erverv av statsborgerskap i visse tilfeller.

Norge er også bundet av en rekke andre internasjonale konvensjoner som forplikter statene å sikre ikke-diskriminering, hvor en av de mest sentrale er den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). EMK artikkel 14 sier at

Utøvelsen av de rettigheter og friheter som er fastlagt i denne konvensjon skal bli sikret uten diskriminering på noe grunnlag slik som kjønn, rase, farge, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, tilknytning til en nasjonal minoritet, eiendom, fødsel eller annen status.

Også andre konvensjoner Norge er bundet av har regler som skal forhindre diskriminering, blant annet FNs rasediskrimineringskonvensjon, FNs kvinnediskrimineringskonvensjon, FNs konvensjon om rettigheter til personer med nedsatt funksjonsevne, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Et fellestrekk ved konvensjonene er at saklig forskjellsbehandling, der midlene som benyttes for å oppnå et legitimt formål står i forhold til målet, i hovedsak ikke rammes av forbudet mot diskriminering.

Grunnloven

Grunnloven § 98 lyder:

Alle er like for loven.

Intet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling.

Grunnlovens diskrimineringsforbud er utformet som et generelt forbud mot usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling.

Likestillings- og diskrimineringsloven

Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven) § 6 gir et generelt forbud mot diskriminering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder eller kombinasjoner av disse grunnlagene. Med diskriminering menes både direkte og indirekte forskjellsbehandling. Det fremgår av § 9 at forskjellsbehandling likevel ikke er i strid med forbudet i § 6 når den har et saklig formål, er nødvendig for å oppnå formålet og ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles.

2.2.2 Krav til oppholdstid

Europeisk konvensjon om statsborgerskap fra 1997 fastsetter i artikkel 6 at det ikke kan kreves mer enn ti års oppholdstid (botid) for regler om erverv av statsborgerskap.

Gjennom FNs konvensjon om flyktningers stilling av 1951, er Norge forpliktet til å lette flyktningers erverv av statsborgerskap så langt det er mulig. Tilsvarende forpliktelse gjelder overfor statsløse søkere etter FNs konvensjon om statsløses stilling av 1954.

Ovennevnte konvensjoner, samt FNs barnekonvensjon, setter rammer for hvilke krav som kan stilles statsløse søkere som er født i Norge. Ved å ratifisere FN-konvensjonene, har Norge forpliktet seg til å lette adgangen til statsborgerskap for flyktninger og statsløse så langt det er mulig.

2.3 Forholdet til utlendingsloven

Permanent oppholdstillatelse

For å få permanent oppholdstillatelse er det blant annet et vilkår at søkeren har vært selvforsørget de siste 12 månedene. Dette følger av reglene om permanent oppholdstillatelse i utlendingsloven § 62 første ledd bokstav f. Utlendingsforskriften § 11-11 første ledd bokstav a til f gir en uttømmende liste over hvilke typer inntekt som kan medregnes for å fylle inntektskravet. Dette omfatter arbeids- og næringsinntekt, pensjon og andre faste, periodiske ytelser, sykepenger, svangerskapspenger, foreldrepenger, alderspensjon, dagpenger, arbeidsavklaringspenger og stønad til enslig mor eller far etter folketryktdloven. Videre omfattes mottatt studielån og stipend tilsvarende basisstøtten for høyere utdanning i Lånekassen. Også introduksjonsstønad etter introduksjonsloven omfattes. Samlet inntekt fra disse kildene må utgjøre minst 82 prosent av lønnstrinn 19.

Det er også et vilkår at utlendingen de tolv siste månedene ikke har mottatt økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven, med mindre stønaden er utbetalt som supplerende sosialhjelp, eller i påvente av trygdeytelser som nevnt i utlendingsforskriften § 11 første ledd bokstav c (sykepenger, svangerskapsenger, foreldrepenger, alderspensjon, dagpenger, arbeidsavklaringspenger eller stønad til enslig mor eller far etter folketrygdloven) eller bostøtte etter bustøttelova. Dette følger av forskriftens § 11-11 annet ledd.

Det er unntak for enkelte grupper av søkere, blant annet barn, elever, personer over 67 år, personer som har rett til uføretrygd etter folketrygden og utlendinger som på grunn av sykdom, skade eller lyte ikke har vært i stand til å utføre inntektsgivende arbeid utover 50 prosent de siste tolv månedene. Unntakene følger av forskriftens 11-11 tredje ledd.

Justis- og beredskapsdepartementet sendte på høring 20. mars 2020 et forslag til endringer i kravene til selvforsørgelse. Justis- og beredskapsdepartementet foreslo flere endringer i innhold og struktur, blant annet å relatere inntektskravet til grunnbeløpet fremfor lønnstrinn:

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.

Høringsfristen var 12. juni 2020. Justis- og beredskapsdepartementet fastsatte 18. november 2020 forskriftsendringer, med enkelte justeringer fra forslagene i høringsnotatet. Forslaget om å relatere inntektskravet til grunnbeløpet fremfor lønnstrinn ble fulgt opp. Endringene trer i kraft 1. januar 2021.

Underholdskravet i saker om familieinnvandring

I søknader om familieinnvandring etter reglene i utlendingsloven kapittel 6, er det et vilkår at referansepersonen kan sannsynliggjøre å være sikret fremtidige midler tilsvarende 88 prosent av lønnstrinn 19. Dette følger av utlendingsforskriften § 10-8 første ledd. Midlene kan sikres blant annet gjennom arbeidsinntekt, sykepenger, svangerskapsenger, foreldrepenger, uføretrygd eller alderspensjon etter folketrygdloven, pensjon eller andre faste periodiske ytelser (med unntak av ytelser etter sosialtjenesteloven), stønad etter introduksjonsloven, utdanningslån eller utdanningsstipend. Kravet til framtidig inntekt anses også å være sikret når referansepersonen mottar alderspensjon som minst svarer til fullt minste pensjonsnivå etter folketrygdloven kapittel 19, eller uføretrygd som minst svarer til full minste årlig ytelse etter folketrygdloven kapittel 12.

Det er også krav til tidligere inntekt. Dette følger av forskriftens § 10-9 første setning:

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 88 prosent av lønnstrinn 19.

Det er også krav om at referansepersonen ikke må ha mottatt økonomisk stønad etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette følger av forskriftens § 10-10. I forskriftens § 10-11 er det enkelte unntak fra kravene til underhold.

I Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat fra 20. mars 2020 ble det, på samme måte som for reglene om permanent oppholdstillatelse, foreslått å relatere inntektskravet til grunnbeløpet fremfor lønnstrinn. Det ble foreslått et inntektskrav på 2,7 G (kr 269 616 per 1. mai 2019). Også dette ble fulgt opp i forskriftsendringen som ble fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet 18. november 2020.

2.4 Andre lands rett

Danmark

En betingelse for å få dansk statsborgerskap, er at man kan forsørge seg selv. Det innebærer at man ikke kan ha mottatt hjelp etter lov om aktiv sosialpolitikk eller integreringsloven i løpet av de siste to årene. Det innebærer også at man i de siste fem årene ikke kan ha mottatt hjelp etter disse lovene i en periode på sammenlagt mer enn fire måneder. De ytelsene som omfattes er blant annet "kontanthjelp", "uddannelseshjelp", "revalideringsydelse", "ressourceforløbsydelse", "ledighedsydelse" og "integrationsydelse". Det finnes unntaksregler for kravet om selvforsørgelse og det finnes også mulighet for dispensasjon.

Finland

Søkeren må fremlegge en pålitelig redegjørelse for hvordan vedkommende forsørger seg selv, og at forsørgelsen er lovlig og tilstrekkelig. Dersom eneste inntektskilde for eksempel har vært en generell bostøtte, så er det ikke nok til å vise at søkeren er tilstrekkelig forsørget. Søkeren må oppgi inntekt for hele oppholdstiden som kreves for finsk statsborgerskap.

Island

Søkeren skal kunne forsørge seg selv, og må ikke ha mottatt bistand fra kommunen til sin forsørgelse i løpet av de siste tre årene.

Sverige

I Sverige stilles det ikke krav om selvforsørgelse for rett til statsborgerskap.

3 Departementets vurderinger og forslag

3.1 Innledning

I Granavolden-plattformen fremgår følgende:

At statsborgerskap i Norge skal henge høyt. Det er til gunst for alle dersom tildeling av statsborgerskap også er innrettet slik at det er integreringsfremmende. Derfor vil

regjeringen foreslå endringer i statsborgerloven for å oppnå dette. Regjeringen vil utrede og endre statsborgerloven slik at det som hovedregel er åtte års botid for å få statsborgerskap. Det innføres et unntak for personer som etter fastsatte kriterier er selvforsørget og botidskravet for disse settes til seks år. De som har unntak fra dagens hovedkrav og anerkjente flyktninger beholder gjeldende botidskrav.

I kapitlet her redegjøres for hvordan disse punktene følges opp. Spørsmålet om hvilket krav til oppholdstid som skal gjelde etter hovedregelen, har allerede vært på høring, se nærmere om dette i punkt 3.2. Øvrige punkter følges opp i høringsnotatet her, se punktene 3.2 og 3.3. Videre foreslås en unntaksbestemmelse for forskere med en ledende faglig rolle, se punkt 3.4.

3.2 Heving av kravet til oppholdstid etter hovedregelen

Norsk statsborgerskap skal henge høyt. Justis- og beredskapsdepartementet (JD), som da var ansvarlig departement for integreringsfeltet, sendte 14. juli 2017 på høring et forslag til endringer i kravene til oppholdstid i statsborgerloven. JD foreslo å heve oppholdstidskravet for norsk statsborgerskap etter hovedregelen i statsborgerloven § 7 første ledd bokstav e fra syv til ti år. Videre foreslo departementet i samme høring en viss økning i kravene til oppholdstid for de som i dag har lempeligere oppholdstidskrav, blant annet statsløse og norskgitte søkere. Departementet foreslo å heve oppholdstidskravet for flyktninger fra syv til ni år. Det ble påpekt i høringsnotatet at regjeringen ikke hadde tatt endelig stilling til forslagene. Høringsfristen var 16. oktober 2017.

Enkelte instanser støttet forslaget, blant annet under henvisning til at norske myndigheter vil få mer tid å avdekke uriktig identitet til flyktninger som kommer til Norge. Et klart flertall av høringsinstansene var imidlertid kritiske til forslaget. Enkelte begrunnet sin motstand med at innvilgelse av statsborgerskap i seg selv bidrar til integrering og tilknytning til riket, og at en heving av kravet til oppholdstid kan virke integreringshemmende. Det ble også av enkelte anført at Norge, med de foreslåtte endringene, vil få blant Europas strengeste vilkår for erverv av statsborgerskap. Noen instanser mente det manglet en faglig begrunnelse for forslaget om å heve kravet til oppholdstid.

Departementet ber ikke i denne omgang om innspill til dette spørsmålet, i og med at spørsmålet om kravet til oppholdstid allerede har vært på høring i 2017.

I Granavolden-plattformen fra januar 2019, fremgår det at regjeringen vil "utrede og endre statsborgerloven slik at det som hovedregel er åtte års botid for å få statsborgerskap".

På denne bakgrunn er det nærliggende å legge til grunn at høringsnotatet vil bli fulgt opp med et lovforslag for Stortinget om å heve kravet til oppholdstid etter hovedregelen om erverv av norsk statsborgerskap i statsborgerloven til åtte år, fra dagens krav om syv år. Departementet mener at et krav om åtte års oppholdstid vil fremstå som et balansert krav, særlig sett i sammenheng med unntakene som er foreslått i punkt 3.3 og 3.4 under.

Departementet ser for seg at det vil være aktuelt å foreslå at kravet til åtte års oppholdstid må være oppfylt over en periode på elleve år. Dette innebærer at adgangen til utenlandsopphold blir marginalt mindre enn i dag, i og med at perioden oppholdstiden kan opparbeides innenfor blir noe kortere relativt sett.

I lys av at det i Granavolden-plattformen fremgår at "anerkjente flyktninger beholder gjeldende botidskrav" og det også går frem av FNs konvensjon om flyktningers stilling av 1951 at statene så vidt det er mulig skal lette flyktningers erverv av statsborgerskap, er det videre nærliggende å se for seg at det vil bli foreslått å gjøre unntak fra en ny hovedregel for denne gruppen, slik at dagens krav til oppholdstid på syv år videreføres for denne gruppen.

Departementet vil komme nærmere tilbake til et slikt forslag og dets begrunnelse i en lovproposisjon.

3.3 Unntak fra hovedregelen for søkere som har tilstrekkelig inntekt

Unntak fra kravet i hovedregelen om åtte års oppholdstid

Av Granavolden-plattformen fremgår det at regjeringen vil at det skal være unntak fra kravet om åtte års oppholdstid "for personer som etter fastsatte kriterier er selvforsørget og botidskravet for disse settes til seks år".

Departementet foreslår at det fastsettes et slikt unntak. Departementet påpeker at unntaket for denne gruppen søkere er ment å være integreringsfremmende, hvor formålet er å oppmuntre utlendinger til å bidra og ta del i det norske samfunnet gjennom arbeid.

For å unngå sammenblanding av vilkårene for permanent oppholdstillatelse etter utlendingsloven og vilkårene for erverv av norsk statsborgerskap, foreslår departementet at begrepet "selvforsørgelse" ikke brukes i den foreslåtte unntaksbestemmelsen i statsborgerloven. Departementet foreslår heller å omtale dette som et krav om "tilstrekkelig inntekt".

Departementet mener kravet om tilstrekkelig inntekt bør være oppfylt over noe tid. Videre bør vilkåret være oppfylt i tidsmessig nærhet til søknaden om norsk statsborgerskap.

I reglene om permanent oppholdstillatelse kreves det at utlendingen har vært selvforsørget de siste tolv månedene. Kravet til oppholdstid for å få permanent oppholdstillatelse er tre år. Oppholdstidskravet for å få norsk statsborgerskap for de som fyller inntektskravet etter forslaget i dette høringsnotatet er det dobbelte, nemlig seks år. Departementet mener det vil være et balansert vilkår å kreve at søkeren fyller inntektskravet i to år, og at kravet bør være oppfylt direkte eller tilnærmet direkte forut for søknaden om norsk statsborgerskap. Ved å fylle inntektskravet i to år og ikke kun for eksempel det siste året før søknaden, vil søkeren vise en tilknytning til arbeidslivet over tid. Bestemmelsen vil slik motivere til deltakelse i arbeidslivet.

Av hensyn til søkeren bør kravet være noe fleksibelt. Kravet bør blant annet ta høyde for at personer kan være fraværende fra arbeid eller annen inntekt i noe tid, uten at dette er avgjørende for om søkeren fyller inntektskravet. Departementet foreslår derfor at det stilles krav om at søkeren fyller inntektskravet i to av de siste tre årene forut for søknaden om norsk statsborgerskap. Dette gir forutsigbarhet for søkeren. Av hensyn til fleksibilitet,

mener departementet at vedtakstidspunktet skal kunne legges til grunn for beregningen av kravet, dersom det er til gunst for søkeren.

Departementet er opptatt av at statsborgerreglene i størst mulig grad legger til rette for en automatisert saksbehandling. Departementet foreslår derfor at kravet til inntekt må være oppfylt i minst to av de tre siste årene hvor det er fastsatt skatteoppgjør. Kravet vil slik knyttes til inntekt per kalenderår. Hensynet til en effektiv og digitaliseringsvennlig lovgivning tilsier at kravet som stilles til tidsperioden for inntekt avgrenses tydelig. Ved å knytte kravet til år det er fastsatt skatteoppgjør for, vil kravet til manuelle prosesser minke. Bestemmelsen vil også bli lettere å forstå for de som ønsker å søke statsborgerskap.

Departementet foreslår at søkere som er ilagt straff eller strafferettslig særreaksjon som gir karenstid etter statsborgerloven ikke skal omfattes av unntaksbestemmelsen. Dersom det foreligger slike forhold, må vedkommende fremme søknad etter hovedregelen, også dersom karenstiden er utholdt.

Departementet foreslår at unntaksbestemmelsen reguleres i statsborgerloven, mens de nærmere kriteriene for inntektskravet står i forskriften.

Se forslaget i punkt 5.1 til ny § 10 i statsborgerloven.

Forskriftens nærmere regulering av inntektskravet

Når det gjelder forskriftens definisjon av hvem som fyller inntektskravet, er det viktig at denne reflekterer hensikten med unntaksbestemmelsen, nemlig at bestemmelsen skal motivere den enkelte til å delta i arbeidslivet.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det skal stilles krav om inntekt av en viss størrelse for å omfattes av unntaket. Det foreslås at det som skal regnes med er inntekt som inngår i alminnelig inntekt i skatteoppgjøret og øvrige ytelser som inngår i alminnelig inntekt i skatteoppgjøret. Et slikt krav er enkelt og oversiktlig og bidrar til å fremme automatisert saksbehandling i forvaltningen. Søkerens inntekt vil fremgå av opplysninger fra skatteoppgjøret som allerede er elektronisk tilgjengelig for statsborgerforvaltningen gjennom digitale løsninger for samhandling. Utlendingsdirektoratet får i dag overført et inntektsfelt fra Skatteetaten som heter "sum inntekt i alminnelig inntekt før fordelingsfradrag". Dette hentes fra skatteoppgjøret, og er en samlesum med skattepliktige inntekter som inngår i skatteoppgjøret. Denne inntekten er summen av skattepliktige inntekter (alminnelig inntekt) som inngår i grunnlag for inntektsskatt til kommuner og fylkeskommuner, samt fellesskatt og statsskatt. Ingen fradrag er inkludert.

I lys av dette foreslår departementet at man ikke differensierer mellom ulike typer inntekter ved å skille ut noen ytelser som ikke skal regnes med. En slik løsning, med en opplisting av ytelser som skal regnes med i inntektskravet, ville komplisert beregningen og vanskeliggjort automatisert saksbehandling. Det ville også skapt et regelverk som er vanskeligere å sette seg inn i for søkerne.

Bestemmelsen vil omfatte de som har en tilstrekkelig arbeidsinntekt eller næringsinntekt, men også de som har en tilknytning til arbeidslivet, men som for en periode mottar blant

annet sykepenger, svangerskapsenger, foreldrepenger og arbeidsavklaringspenger. Pleiepenger, omsorgspenger og opplæringspenger jf. folketrygdloven kapittel 9 vil også omfattes.

I og med at all inntekt og alle ytelser som inngår i alminnelig inntekt i skatteoppgjøret regnes med, vil også noen ytelser som i hovedsak ikke er tilknyttet det å være i arbeid, som pensjon, uføretrygd og dagpenger, telle med i beregningen. Et krav om at inntekten må være over et visst nivå, se under, kan likevel bidra til at bestemmelsen fremmer formålet om å motivere den enkelte til å delta i arbeidslivet.

Videre vil overskudd fra næring, renteinntekter, skattepliktig gevinst og utbytte fra aksjer, samt utdeling fra selskap med deltakerfastsetting regnes med. Visse kapitalinntekter, som for eksempel gevinst ved salg av fast eiendom vil også regnes med. Siden kravet til inntekt må være oppfylt i to år, vil salg av bolig neppe være utslagsgivende for om inntektskravet er nådd.

Departementet foreslår at kravet til tilstrekkelig inntekt skal være oppfylt dersom søkeren, i to av de siste tre årene det foreligger skatteoppgjør for, har vært sikret midler tilsvarende minst 3 ganger grunnbeløpet (G) i folketrygden. Det vil si at søkeren må ha hatt minst 3 G i inntekt dersom året skal medregnes. Kravet til 3 G tilsvarer per november 2020 kr 304 053. Departementet foreslår at kravet knyttes til grunnbeløpet, og ikke til en konkret sum, lønnstrinn eller lignende. Dette er også i tråd med JDs vurderinger og forskriftsendringer nevnt i punkt 2.3 over, hvor kravet til selvforsørgelse settes til 2,5 G (per november 2020 kr 253 377,50) for de som søker om permanent oppholdstillatelse.

De som søker om norsk statsborgerskap har normalt vært i Norge en god del lengre enn de som søker om permanent oppholdstillatelse, og vil sannsynligvis tjene mer. Departementet foreslår derfor å sette kravet til 3 G.

For å sette kravet inn i en sammenheng viser departementet til følgende eksempler: Minstelønn for en assistent i PBL-barnehager (Private barnehagers landsforbund) som har null års erfaring er kr 312 800, jf. informasjon på Fagforbundets nettsider. Garantilønn i KS for stillinger uten særskilte krav til utdanning er kr 302 900 for personer med null års erfaring. For personer med to års erfaring er garantilønnen 308 400. Fagarbeiderstillinger har en garantilønn i KS på kr 352 200 for personer med null års erfaring. Stillinger med krav om fagbrev og ettårig fagskoleutdanning har en garantilønn i KS på 374 200 for personer med null års erfaring. Lærer og stillinger med krav om treårig universitets-/høgskoleutdanning har en garantilønn i KS på kr 411 400 for personer med null års erfaring.

Vurdering av diskrimineringsvernet

Departementet har vurdert forslaget opp mot diskrimineringsforbudet som følger av nasjonale regler og internasjonale konvensjoner.

Det følger av likestillings- og diskrimineringsloven §§ 7 og 8 at begrepet diskriminering innebærer både direkte og indirekte forskjellsbehandling. Indirekte forskjellsbehandling vil derfor ha samme vern som direkte forskjellsbehandling. Det samme følger i hovedsak

av diskrimineringsvernet i de aktuelle konvensjonene Norge er bundet av, som nevnt i punkt 2.2.1.

Enkelte grupper av utlendinger i Norge vil ha vanskeligheter med å oppfylle kravet til tilstrekkelig inntekt. Departementet er kjent med at enkelte grupper innvandrere deltar i arbeidslivet i større grad enn andre. Den enkeltes bakgrunn vil ha betydning. Vi vet blant annet at det er forskjeller i sysselsettingen mellom innvandrerkvinner og innvandrer menn, hvor menn i større grad enn kvinner deltar. Dette beskrives blant annet i Rapport 2020:2 fra Institutt for samfunnsforskning *Kunnskapsoppsummering om deltakelse i arbeidslivet for kvinner med innvandrerbakgrunn*.

Departementet vil understreke at det er et mål at norske borgere i størst mulig grad kan forsørge seg selv. Dette har blant annet kommet til uttrykk i integreringsloven hvis formål er at nyankomne innvandrere tidlig integreres i det norske samfunnet og blir økonomisk selvstendige. Videre har NAV ordninger som har som formål å oppnå sysselsetting av de som er utenfor arbeidslivet. Departementet viser videre til at de som søker om norsk statsborgerskap har vært i Norge i flere år, og derfor har hatt tid til å skaffe seg en jobb, i større grad enn de som kun har vært her en kort periode. Likevel vet departementet at ikke alle vil være i arbeid slik at de kan fylle kravene til tilstrekkelig inntekt og at kravet vil slå ut forskjellig for ulike grupper søkere. Det avgjørende for at det skal være adgang til forskjellsbehandling er da at kravet til inntekt har et saklig formål, er nødvendig for å oppnå formålet og ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles. Det følger blant annet av likestillings- og diskrimineringsloven § 9. Under følger en gjennomgang av departementets vurderinger av de enkeltelementer som må foreligge for at det skal foreligge lovlig forskjellsbehandling.

Formålet med unntaksbestemmelsen

Formålet med unntaksbestemmelsen er å motivere til deltakelse i arbeidslivet. Å delta i arbeidslivet gjør det mulig for den enkelte å forsørge seg selv, noe som styrker den enkeltes muligheter til å delta fullt ut i det norske samfunnet. Deltakelse i arbeidslivet vil også kunne bidra til integrering gjennom at innvandrere tilegner seg kjennskap til norsk språk og samfunnsnivå. Departementet mener det er et saklig og legitimt formål at den foreslåtte bestemmelsen skal stimulere til deltakelse i arbeidslivet og at deltakelse i arbeidslivet verdsettes.

Spørsmålet om tiltaket er nødvendig for å oppnå formålet

Det er lavere sysselsettingsandel blant innvandrere, både kvinner og menn, enn det er i befolkningen ellers. Dette påpekes blant annet av Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe (NOU 2019:7 Arbeid og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting punkt 3.2.5) og gjelder for nesten alle aldersgrupper. Ekspertgruppen peker videre på at sysselsettingsandelen blant innvandrere fra lavinntektsland generelt, og flyktninger og familiegjenforente spesielt, øker de første årene etter ankomst til Norge, men faller fem til ti år etter ankomst. Det er derfor nødvendig å ta i bruk gode tiltak for å øke sysselsettingsandelen.

Sammenliknet med befolkningen for øvrig, har innvandrere dårligere levekår, lavere inntekt, lavere sysselsettingsandel, lavere jobbsikkerhet, mer midlertidighet, høyere andel arbeidsledige og en lavere andel som eier sin egen bolig. Departementet ønsker å stimulere til at nye norske borgere deltar i arbeidslivet og kan forsørge seg selv. En bestemmelse som motiverer til, og verdsetter, deltakelse i arbeidslivet, vil bidra til å nå disse målene.

Spørsmålet om de nye tiltakene er forholdsmessige

Departementet påpeker for det første at kravet om selvforsørgelse knytter seg til et unntak fra hovedregelen om oppholdstid. Det vil derfor ikke være noe inntektskrav for å erverve norsk statsborgerskap etter hovedregelen i statsborgerloven § 7. Dette skiller seg fra reglene om permanent oppholdstillatelse, hvor kravet til selvforsørgelse (eller unntak fra kravet) må være oppfylt for at en søker skal ha rett til permanent oppholdstillatelse. Virkningen for de som ikke oppfyller kravet til inntekt, er derfor at de må vente noe lenger før de fyller kravet til oppholdstid etter hovedregelen.

Departementet viser videre til at unntaksbestemmelsen er utformet fleksibelt, slik at det er rom for at søkeren ikke fyller inntektskravet i opptil ett av de siste tre årene der det er fastsatt skatteoppgjør.

Departementet mener derfor at unntaksbestemmelsen er forholdsmessig, når formålet med bestemmelsen vektet mot ulempen for de som ikke omfattes av bestemmelsen.

Samlet vurdering av diskrimineringsvernet

På bakgrunn av det som fremgår ovenfor, mener departementet at forslagene til nye vilkår i statsborgerloven ikke medfører ulovlig forskjellsbehandling.

Se forslaget i punkt 5.2 til ny § 6-1 i statsborgerforskriften.

3.4 Unntaksbestemmelse for forskere med en ledende faglig rolle

Norske forskningsinstitusjoner rekrutterer flere av sine vitenskapelige ansatte fra utlandet, i skarp konkurranse med andre attraktive institusjoner i andre land. Mange forskere deltar i internasjonale forskergrupper og/eller har forskningsopphold i utlandet som en del av sin forskerstilling. Å ha slike forskere tilknyttet norske institusjoner hever kvaliteten og anerkjennelsen av de norske institusjonene.

For å kunne rekruttere internasjonale toppforskere, er det viktig å ha et utlendings- og statsborgerregelverk som gjør det attraktivt for de aktuelle kandidatene å søke til norske forskermiljø.

Utgangspunktet i dag er at denne gruppen søkere omfattes av de alminnelige reglene for søknad om norsk statsborgerskap. Etter hovedregelen i § 7 er kravet til oppholdstid syv år. Reglene for beregning av utenlandsopphold innebærer at en søker med over to måneder utenlandsopphold per kalenderår får alt utenlandsoppholdet fratrukket ved beregningen av oppholdstid. Departementet mener dette kan oppfattes som ufordelaktig for denne gruppen søkere.

Departementet har vurdert å innføre regler som tillater mer utenlandsopphold per kalenderår for denne gruppen av søkere, dersom utenlandsoppholdet er knyttet til forskerstillingen. En slik regel kunne imidlertid blitt vanskelig å håndtere i saksbehandlingen. For det første er opplysninger om utenlandsopphold i stor grad basert på tillit til at søkeren gir korrekte opplysninger. Videre kan det være vanskelig å skille utenlandsopphold av privat og jobbmessig karakter.

Av hensyn til enkle og håndterbare regler, både for søkerne og forvaltningen, mener departementet at det i stedet vil være hensiktsmessig å gi en unntaksregel som innebærer kortere krav til oppholdstid enn hovedregelen.

Departementet foreslår at kravet til oppholdstid skal være det samme som for unntaksbestemmelsen som foreslås for søkere med tilstrekkelig inntekt, se punkt 3.3 over. Dette innebærer et krav om seks års oppholdstid. For i enda større grad å oppnå formålet med et unntak for forskere, foreslår departementet at kravet til seks års oppholdstid for forskere skal være oppfylt over en periode på tolv år, i motsetning til ti år som følger av unntaksbestemmelsen for de som fyller inntektskravet. Unntaksbestemmelsen for forskere vil dermed gi et større rom for utenlandsopphold, i og med at perioden oppholdstiden kan opparbeides innenfor, relativt sett blir noe lengre.

Når det gjelder gruppen av forskere som skal være omfattet av denne bestemmelsen, foreslår departementet å definere dette til forskere som er tilknyttet norsk forskningsinstitusjon og som har en ledende faglig rolle i en forskergruppe med utstrakt internasjonalt samarbeid. Ved å definere forskerne på denne måten, vil unntaksbestemmelsen omfatte en avgrenset gruppe forskere som erfaringsmessig har behov for utenlandsopphold i forbindelse med sin stilling.

Forslaget innebærer at søkeren må fremlegge dokumentasjon fra den institusjonen som vedkommende er ansatt ved, som beskriver den aktuelle forskerens ledende faglige rolle i forskergruppen, forskergruppens grad av internasjonalt samarbeid og dokumentasjon på utenlandsopphold som forskeren har hatt i forbindelse med sitt arbeid. På bakgrunn av dokumentasjonen fra forskningsinstitusjonen, og øvrige opplysninger, må Utlendingsdirektoratet/Utlendingsnemnda vurdere om en forsker er omfattet av unntaksbestemmelsen.

Siden formålet med bestemmelsen er at forskningsinstitusjonene skal klare å knytte til seg de beste utenlandske toppforskerne, mener departementet at de lempeligere reglene for oppholdstid også skal gjelde søkerens ektefelle, registrerte partner eller samboer. Departementet foreslår likevel at det til ektefelle, registrert partner eller samboer stilles et krav om tilstrekkelig inntekt. Departementet foreslår at kravet om tilstrekkelig inntekt skal være oppfylt dersom søkeren i to av de siste tre årene med fastsatt skatteoppgjør har vært sikret midler tilsvarende minst 3 ganger grunnbeløpet i folketrygden, gjennom inntekt og ytelser som inngår i alminnelig inntekt i skatteoppgjøret. Dette er det samme kravet som stilles for søkere med tilstrekkelig inntekt i forslag til ny § 10 i statsborgerloven. Forskjellen for ektefeller, registrerte partnere og samboere til forskere vil dermed være at oppholdstiden kan opptjenes i løpet av tolv år.

Departementet ser ikke grunn til å inkludere barn i unntaksbestemmelsen, siden barn allerede er omfattet av unntaksbestemmelsene i statsborgerloven §§ 11 og 17, med lempeligere krav til oppholdstid enn etter hovedregelen.

Se forslaget i punkt 5.2 til ny § 8-5 i statsborgerforskriften.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

De lov- og forskriftsendringene som foreslås i dette høringsnotatet er i hovedsak utformet på en slik måte at de ikke hindrer automatisert saksbehandling. Unntaket for selvforsørgede vil imidlertid komplisere regelverket og gjøre saksporføljen mer ressurskrevende å forvalte for statsborgerforvaltningen. Det vil også være kostnader forbundet med å utvikle regelsett for automatisering. Departementet ber om høringsinstansenes innspill når det gjelder eventuelle økte kostnader knyttet til deres virksomhet. Unntaket for forskere gjelder få personer og vil kunne dekkes innenfor gjeldende budsjettammer.

5 Forslag til endringer i statsborgerloven og statsborgerforskriften

5.1 Forslag til endringer i statsborgerloven

Ny § 10 skal lyde:

§ 10 Søkere med tilstrekkelig inntekt

Vilkåret i § 7 første ledd bokstav e gjelder ikke for søkere som på søknadstidspunktet har hatt tilstrekkelig inntekt i minst to av de tre siste årene med fastsatt skatteoppgjør. Dersom det er til gunst for søkeren, skal vedtakstidspunktet legges til grunn for beregningen.

Søkeren må likevel ha til sammen seks års opphold i riket i løpet av de siste ti årene med oppholdstillatelse av minst ett års varighet. Opphold i en eller flere søknadsperioder medregnes i seksårsperioden.

Søkere som er ilagt straff eller strafferettslig særreaksjon, jf. statsborgerloven § 9, omfattes ikke av paragrafen her. Dette gjelder selv om karenstiden er utholdt.

Kongen kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om hva som oppfyller kravet om tilstrekkelig inntekt etter denne bestemmelsen.

5.2 Forslag til endringer i statsborgerforskriften

Nytt kapittel 6 skal hete *Kravet om tilstrekkelig inntekt, jf. statsborgerloven § 10 og statsborgerforskriften § 8-5 annet ledd.*

Ny § 6-1 skal lyde:

§ 6-1 Kravet om tilstrekkelig inntekt

Kravet om tilstrekkelig inntekt i statsborgerloven § 10 og statsborgerforskriften § 8-5 annet ledd er oppfylt dersom søkeren i to av de siste tre årene med fastsatt skatteoppgjør har vært sikret midler tilsvarende minst 3 ganger grunnbeløpet i folketrygden, gjennom inntekt og ytelser som inngår i alminnelig inntekt i skatteoppgjøret. Dersom det er til gunst for søkeren, skal vedtakstidspunktet legges til grunn for beregningen.

Ny § 8-5 skal lyde:

§ 8-5 Forskere tilknyttet norsk forskningsinstitusjon

For søker som er forsker tilknyttet norsk forskningsinstitusjon og som har en ledende faglig rolle i en forskergruppe med utstrakt internasjonalt samarbeid, gjelder ikke vilkåret i statsborgerloven § 7 første ledd bokstav e. Søkeren må likevel ha til sammen minst seks års opphold i riket i løpet av de siste tolv årene, med oppholdstillatelser av minst ett års varighet. Opphold i en eller flere søknadsperioder medregnes i seksårsperioden.

Reglene om oppholdstid i første ledd gjelder også for søker som er ektefelle, registrert partner eller samboer til en person som erverver eller har ervervet statsborgerskap etter første ledd, og som har hatt tilstrekkelig inntekt, jf. § 6-1, i minst to av de tre siste årene med fastsatt skatteoppgjør.