



UTLENDINGSNEMNDA
UNE

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Deres referanse
20/6036

Vår referanse
20/00595-4

Dato
14.01.2021

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

Utlendingsnemnda (UNE) viser til departementets brev 27.11.2020 med vedlagt høringsnotat.

Vi viser til kommentarene nedenfor. Disse må ses i lys av at UNE normalt ikke kommenterer rent rettspolitiske hensyn og avveininger.

Ad 3. Departementets vurderinger og forslag

3.2 Heving av kravet til oppholdstid etter hovedregelen

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

Vi avventer den videre prosessen i tilknytning til det varslede forslaget.

3.3 Unntak fra hovedregelen for søkere som har tilstrekkelig inntekt

Begrepsbruk

Departementet foreslår å bruke begrepet «tilstrekkelig inntekt», for å unngå sammenblanding med vilkårene om «selvforsørgelse» for å få permanent oppholdstillatelse.

Vi har merket oss departementets begrunnelse for ulike begrepsbruk. Selv om utlendingsforvaltningen behandler saker etter både utlendingsloven og statsborgerloven, og saksbehandlere og beslutningstakere bør klare å skille mellom vilkår etter henholdsvis statsborgerlovgivningen og utlendingslovgivningen, kan det være et pedagogisk godt grep å bruke forskjellige begreper av hensyn til søkere (og fullmektiger) og befolkningen generelt.

UTLENDINGSNEMNDA

Besøksadresse: Stenersgata 1 B/C
Postboks 2108 Vika 0125 Oslo

Tlf: 21 08 50 00
<http://www.une.no>

Org.nr: 9820 19095
Bank: 7694.05.02302

Beregningstidperiode – fastsatt skatteoppgjør eller kalenderår?

Departementet foreslår 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. Departementet skriver at ved å knytte kravet til år det er fastsatt skatteoppgjør for, vil kravet til manuelle prosesser minke.

Ut fra et saksbehandlingsperspektiv er vi i utgangspunktet positive til at inntektskravet knyttes til kalenderår, og ikke til måneder som for kravet om selvforsørgelse for permanent oppholdstillatelse. Dette vil isolert sett bidra til å gjøre regelen lettere å praktisere.

Departementet kan med fordel klargjøre om det er avgjørende at skatteoppgjøret var fastsatt på de aktuelle vurderingstidspunktene, eller om det er tilstrekkelig at det på annen måte kan sannsynliggjøres at søkeren har hatt nok inntekt, selv om det på vedtakstidspunktet fortsatt ikke er fastsatt skatteoppgjør for det siste året. Vi antar at dette kan bli en aktuell problemstilling i klagesaker fordi skatteoppgjøret fastsettes over en forholdsvis stor periode. I 2020 kom skatteoppgjørene perioden fra 2. april til 22. juni, og i perioden fra 12. august til 26. november. Vi antar at det for søkere vil kunne oppleves som urimelig å få avslag begrunnet med at kravet til inntekt ikke har vært oppfylt i minst to av de tre siste årene hvor det er fastsatt skatteoppgjør, dersom det på vedtakstidspunktet var klart søkeren i året det på vedtakstidspunktet fortsatt ikke var fastsatt skatteoppgjør for kom til å oppfylle inntektskravet, og særlig hvis vedkommendes skatteoppgjør ble fastsatt kort tid etter vedtakstidspunktet.

Høringsnotatet ser ut til å ta utgangspunkt i at forvaltningen skal legge til grunn automatiserte opplysninger fra skatteoppgjøret, blant annet for å sikre automatisert saksbehandling i statsborgersaker. I den sammenheng gjør vi oppmerksom på følgende:

- Skatteoppgjøret kommer til ulike tider gjennom året for arbeidstakere mv. og næringsdrivende. Det er ikke sagt noe om hvordan departementet ser for seg å automatisere beregningen av fastsatt inntektskrav for to av de siste tre årene med fastsatt skatteoppgjør for søkere som ikke søker om norsk statsborgerskap tett opp til tidspunktet for skatteoppgjøret, eller f.eks. der det er grunn til å tro at et snarlig kommende nytt skatteoppgjør kan endre resultatet og føre til at unntaksbestemmelsen kommer til anvendelse.
- Det er et spørsmål hvilken betydning automatisering og gjennom det forenkling av saksbehandlingen får, tatt i betraktning at forslaget legger opp til to alternative skjæringstidspunkter ut fra hva som er mest gunstig for søkeren. Det virker uklart om dette lar seg gjøre i en automatisert saksbehandling.
- Uten nærmere klargjøring er det et potensial for ytterligere klager og (for UNEs del) omgjøringsanmodninger, nærmere bestemt i saker der parten mener at hun/han «nå» oppfyller inntektskravet og likevel har rett til å få unntak fra botidskravet.
- Betrakningene knyttet til integreringsperspektivet av selvforsørgelse kan svekkes av at botidskravet er foreslått redusert til seks år ved inntekt på minst 3 G to av de siste tre årene med fastsatt skatteoppgjør, samtidig som botidskravet for permanent oppholdstillatelse en større gruppe søkere etter nye regler nå vil være fem år (der vedkommende har vært selvforsørget de siste 12 månedene).

Skjæringstidspunkt for inntektskravet

Departementet foreslår at utgangspunktet for beregningen skal være søknadstidspunktet, men at dersom det er til gunst for søker, skal vedtakstidspunktet legges til grunn for beregningen.

I statsborgerlovgivningen ellers er det vedtakstidspunktet som er skjæringstidspunktet for å erverve statsborgerskap etter søknad, se statsborgerloven § 7 første ledd. Etter vårt syn skaper ikke disse

forskjellene en problematisk mangel på konsistens i regelverket, da departementet har foreslått at også vedtakstidspunktet kan legges til grunn.

Vi antar at det foreslåtte utgangspunktet for beregningen vil kunne skape større forutberegnelighet for søkerne. Søkere som oppfyller vilkåret på søknadstidspunktet, vil da være sikret at de ikke får avslag fordi de ikke lenger oppfyller kravet om tilstrekkelig inntekt på vedtakstidspunktet.

På den andre siden vil en regel som innebærer at inntektskravet kan være oppfylt på søknadstidspunktet eller på vedtakstidspunktet kunne gjøre regelverket mer komplisert å anvende. Vi antar at departementet mener at såvel UNEs som UDIs vedtakstidspunkt skal kunne være avgjørende. Dersom UNE kommer til at inntektskravet hverken var oppfylt på søknadstidspunktet eller UNEs vedtakstidspunkt, blir konsekvensen i tilfelle at UNE også må vurdere om inntektskravet var oppfylt på UDIs vedtakstidspunkt.

Videre har departementet i høringsnotatet gitt uttrykk for at 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.

Departementet kan med fordel klargjøre om inntektskravet også kan anses oppfylt dersom det mot formodning hverken er oppfylt på søknadstidspunktet eller på UDIs/UNEs vedtakstidspunkt, men i en mellomliggende periode. Til sammenligning har dette vært en aktuell problemstilling ved vurdering av kravet til selvforsørgelse for permanent oppholdstillatelse.

Vi antar at det vil kunne være mer aktuelt å påklage avslag fra UDI begrunnet med at kravet til tilstrekkelig inntekt ikke er oppfylt, dersom søkeren antar at han eller hun vil kunne oppfylle inntektskravet på UNEs vedtakstidspunkt. At også UNEs vedtakstidspunkt er et skjæringstidspunkt vil derfor kunne bidra til å skape flere klagesaker enn dersom det bare var søknadstidspunktet som skulle vurderes.

I et mer overordnet perspektiv viser vi til at det er en tendens at ulike departementer (innen de saksområder utlendingsforvaltningen har ansvar for) i økende grad vedtar særregler om skjæringstidspunkt for hvilke faktiske forhold som skal legges til grunn for avgjørelser. Dette vil kunne bidra til uklarhet om hvilke regler som gjelder, gjøre regelverket mer uoversiktlig og føre til økt ressursbruk i forvaltningen ved at saksbehandlere og beslutningstakere må forholde seg til en rekke ulike særbestemmelser for fristberegning mv.

Inntektskravet

Departementet foreslår at kravet om tilstrekkelig inntekt i 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» og dette skal stå i ny § 6-1 i forskriften. Departementet foreslår at det ikke skal differensieres mellom ulike typer inntekter ved å skille ut noen ytelser som ikke skal regnes med.

Den foreslåtte avgrensningen av beregningsgrunnlaget vil slik vi ser det forenkle praktiseringen av regelen. Vi antar at regelen innebærer at statsborgermyndighetene ved beregningen av inntektsgrunnlaget kan legge til grunn beløpet i skatteoppgjøret som står oppført som «Personinntekt og alminnelig inntekt».

Videre foreslår departementet at inntektskravet 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.».

Etter vårt syn virker det ryddig å knytte kravet til grunnbeløpet. Samtidig ber vi departementet vurdere å presisere om det med «midler tilsvarende 3 ganger grunnbeløpet i folketrygden» sikter til hva grunnbeløpet var fastsatt til for det året det aktuelle skatteoppgjøret var fastsatt, eller et annet tidspunkt (eksempelvis grunnbeløpet på søknads- eller vedtakstidspunktet). Vi antar at det første alternativet skal legges til grunn da det vil gi større forutberegnelighet, men det kan departementet med fordel klargjøre.

Vi har merket oss departementets uttalelse om at «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.» Krav til selvforsørgelse for permanent oppholdstillatelse er foreslått til 2,5 G.

Den nevnte begrunnelsen tar utgangspunkt i en rettsstilstand og forskjeller i botid som ikke lenger gjelder for alle som søker om henholdsvis norsk statsborgerskap og permanent oppholdstillatelse:

Etter at departementet sendte ut høringsforslaget, har Stortinget vedtatt å heve botidskravet for rett til permanent oppholdstillatelse fra tre til fem år for en utlending som har fått innvilget opphold etter utlendingsloven § 28 eller utlendingsloven § 38, og for en utlending som har fått oppholdstillatelse i familieinnvandring med slik utlending (se Lovvedtak 25 (2020–2021)). Oppholdstidskravet for statsborgerskap for de som er omfattet av det foreslåtte inntektskravet vil dermed bare være ett år lengre enn oppholdstidskravet for permanent oppholdstillatelse. Dette tilsier at begrunnelsen for å sette kravet til selvforsørgelse til 3 G i statsborgerskapsaker ikke lenger treffer på samme måte.

Vi har også merket oss at departementet i lovforslaget til § 10 refererer til «tilstrekkelig inntekt», mens det i forslaget til § 6-1 i statsborgerforskriften står «sikret midler» tilsvarende minst tre ganger grunnbeløpet i folketrygden, «gjennom inntekt og ytelser som inngår i alminnelig inntekt i skatteoppgjøret». Formålet med unntaksregelen og bestemmelsene tolket i sammenheng gjør at formuleringen «sikret midler» i utgangspunktet ikke synes å by på tvil. Vi viser likevel til at formuleringen i forskriftsforslaget isolert sett kan skape tvil om inntektskravet også kan være oppfylt med midler som ikke kommer frem av søkerens skatteoppgjør, eksempelvis ved at søkeren fremlegger avtale om at vedkommende er sikret minst tre ganger grunnbeløpet av inntekten til ektefellen.

Oppholdstid og vandelskravet

Departementet har foreslått at søkeren må ha hatt «til sammen seks års opphold i riket i løpet av de siste ti årene med oppholdstillatelser av minst ett års varighet». Opphold i riket i en eller flere søknadsperioder medregnes i seksårsperioden. Kravet til oppholdstid for å få permanent oppholdstillatelse skal være tre år med et krav om selvforsørgelse de siste tolv månedene, og at oppholdstidskravet for de som oppfyller inntektskravet i statsborgersaker etter forslaget i høringsnotatet vil være det dobbelte, nemlig seks år. Departementet skriver også at det vil være et balansert vilkår å kreve at søkeren fyller inntektskravet i to år.

Som nevnt ovenfor har Stortinget nylig vedtatt å øke botidskravet for å få permanent oppholdstillatelse for noen grupper fra tre til fem år, se Lovvedtak 25 (2020–2021). I lys av den nylig vedtatte økningen kan det være grunn til å se på om begrunnelsen for vilkåret om inntektskrav i to år er balansert sett i lys av reglene om permanent oppholdstillatelse.

I forslaget til § 10 annet ledd annet punktum står det at «Opphold i en eller flere søknadsperioder medregnes i seksårsperioden». Slik vi ser det er det behov for å klargjøre om dette betyr at forskriften § 3-2 ikke kommer til anvendelse i saker etter § 10. Videre er det behov for en klargjøring av om det er en forutsetning at søknaden ble innvilget for at opphold i søknadsperioden skal medregnes, og om oppholdstid

mellom avslag på søknad og senere innvilgelse bare medregnes hvis det ble gitt utsatt iverksetting (eller søkeren har opphold på samme vilkår i kraft av loven).

Videre ser vi behov for at departementet i lovteksten klargjør om skjæringstidspunktet for vandelskravet og kravet om oppholdstid skal være på både søknadstidspunktet og vedtakstidspunktet, eller kun en av delene. Som nevnt ovenfor er vedtakstidspunktet skjæringstidspunkt etter hovedregelen i statsborgerloven § 7. Vi mener det virker uklart hva som skal være skjæringstidspunktet for kravene til oppholdstid ogandel i saker som behandles etter § 10. Dersom også vedtakstidspunktet skal legges til grunn vil det være tilfeller hvor søkeren oppfylte alle vilkår på søknadstidspunktet, men likevel ikke får innvilget statsborgerskap etter § 10 fordi kravet til andel eller oppholdstid ikke lenger er oppfylt på vedtakstidspunktet.

Departementet foreslår også at det bare er søkere som ikke er «ilagt straff eller strafferettslig særreaksjon, jf. statsborgerloven § 9» som omfattes av den foreslåtte unntaksregelen, også selv om karenstiden er utholdt.

Vi peker på at det er stor variasjon i forholdene som gir karenstid, samtidig som den foreslåtte lovteksten ikke åpner for unntak, eksempelvis for forelegg på under et visst beløp. Vi antar at søkere vil kunne oppfatte det som urimelig dersom vedkommende får avslag på søknad etter § 10 begrunnet med et mindre forelegg med utholdt subsidiært karenstid. Dette vil igjen kunne bety flere klagesaker til UNE.

Diskrimineringsvernet

Departementet skriver blant annet at forslaget er vurdert opp mot diskrimineringsforbudet som følger av nasjonale regler og internasjonale konvensjoner. Departementet er kjent med at enkelte grupper innvandrere deltar i arbeidslivet i større grad enn andre, for eksempel deltar innvandrermenn i større grad i sysselsettingen enn kvinner.inntektskravet vil slå ut forskjellig for ulike grupper søkere. Det avgjørende for at det skal være adgang til forskjellsbehandling er 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.

Vi viser for ordens skyld til at bestemmelsens krav også vil være vanskeligere å oppfylle for yngre og eldre, inkludert studenter. Kravet om selvforsørgelse for permanent oppholdstillatelse gjelder eksempelvis bare for søkere som er mellom 18 og 67 år, og gjør unntak eksempelvis for personer som har vært fulltidsstudent ved høyere utdanning, jf. utlendingsforskriften §§ 11-11 første ledd og 11-12 annet ledd.

3.4 Unntaksbestemmelse for forskere med en ledende faglig rolle

Departementet foreslår en unntaksbestemmelse (ny § 8-5 i statsborgerforskriften) fra oppholdstidskravet for internasjonale toppforskere med et krav om seks års oppholdstid i løpet av en periode på tolv år. Gruppen omfattet av bestemmelsen skal være forskere tilknyttet norsk forskningsinstitusjon som har en ledende faglig rolle i en forskergruppe med utstrakt internasjonalt samarbeid. Statsborgermyndighetene skal på bakgrunn av fremlagt dokumentasjon vurdere om forskeren er omfattet av unntaksbestemmelsen. Departementet foreslår at unntaksregelen også skal gjelde for søkerens partner, forutsatt at partneren oppfyller kravet til tilstrekkelig inntekt i § 10.

Fra et saksbehandlings- og ressursbruksperspektiv er det positivt at departementet uttaler at søkeren selv må fremlegge relevant dokumentasjon fra forskningsinstitusjonen. Samtidig har departementet ikke foreslått noen særregler med hensyn til forvaltningens utredningsplikt i disse sakene.

Vi ber departementet vurdere å definere «forskingsinstitusjon» i ikrafttredelsesrundskrivet.

Vi antar at forskere kun får godskrevet perioden vedkommende arbeidet 100 prosent som «forsker tilknyttet norsk forskningsinstitusjon og som har en ledende faglig rolle i en forskergruppe med utstrakt internasjonalt samarbeid» og at unntaksbestemmelsen kun kommer til anvendelse dersom søkeren oppfyller dette vilkåret i en seksårsperiode i løpet av de siste tolv årene før vedtakstidspunktet.

Videre antar vi at søkerens ektefelle, registrerte partner eller samboer må ha hatt nevnte status under hele den perioden forskeren har opparbeidet seg botid, hvilket i tilfelle vil bety at det ikke er tilstrekkelig at vedkommende har denne relasjonen til forskeren på søknads- og vedtakstidspunktet. Vi ber departementet klargjøre bestemmelsens saklige virkeområde dersom denne antakelsen ikke er korrekt.

Ad 4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet har skrevet at lov- og forskriftsendringene som foreslås i dette høringsnotatet i hovedsak er utformet på en slik måte at de ikke hindrer automatisert saksbehandling. Unntaket for de med tilstrekkelig inntekt vil imidlertid komplisere regelverket og gjøre saksporteføljen 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.

De foreslåtte endringene vil i utgangspunktet ikke medføre utgifter for UNE til tekniske oppgraderinger.

Vi er enige med departementet i at den foreslåtte unntaksbestemmelsen for forskere trolig vil gjelde få søkere og i praksis ikke medføre særlig ekstraarbeid for UNE. Økte kostnader grunnet automatisering er pr i dag ikke aktuelt for UNE, men vi antar at det vil være tilfellet for UDI.

Videre er vi enige i at den foreslåtte regelendringen om unntak for de med tilstrekkelig inntekt vil gjøre statsborgerporteføljen mer komplisert og ressurskrevende for statsborgerforvaltningen. Vi antar også at denne regelendringen vil kunne gjelde en stor gruppe søkere. Som nevnt ovenfor vil det at inntektskravet skal vurderes både på søknads- og vedtakstidspunktet kunne føre til en økning av klagesaker til UNE. Videre vil regelen trolig skape en del klagesaker i en overgangsfase fordi søkerne ikke er kjent med det nye regelverket. Dersom det er uklarheter i lovteksten eller ikrafttredelsesrundskrivet vil innføringen av inntektskravet også kunne medføre en økning av nemndmøtesaker i UNE. Det er pt flere usikkerhetsfaktorer med hensyn til hvor store økte kostnader forslagene vil kunne medføre hvis de blir vedtatt, inkludert hva UDI vil spille inn når det gjelder økt ressursbruk på grunn av forslagene, og vi har ikke konkrete kostnadsoverslag pr. nå.

Med hilsen

Sonja Engen Siewert
avdelingsdirektør

Saksbehandler: Trond Øystein Vetleseter

Dette brevet er godkjent elektronisk i Utlendingsnemnda og har derfor ingen signatur