

Hvilket grunnbeløp utgjør beregningsgrunnlaget for kravet til tidligere inntekt i familieinnvandringsaker og kravet om tilstrekkelig inntekt for redusert botidskrav i statsborgerskapssaker

11.5.2023 (2023/225)

Sivilombudet har av eget tiltak iverksatt en undersøkelse av Utlendingsdirektoratets (UDIs) praksis for beregning av inntektsgrensene for å få familieinnvandring (utlendingsforskriftens § 10-9 første ledd) og for redusert krav til botid ved søknad om statsborgerskap (statsborgerforskriftens § 6-1).

UDIs praksis for beregning av begge inntektsgrensene er å bruke det grunnbeløpet som gjaldt fra og med 1. mai det aktuelle tidligere inntektsåret. Ombudet tok på generelt grunnlag opp spørsmålet om det ved beregningen av inntektskravene i utlendingsforskriften § 10-9 og statsborgerforskriften § 6-1 ville vært mer riktig å legge til grunn gjennomsnittlig G for det aktuelle inntektsåret.

I svaret til ombudet har UDI gitt uttrykk for at de enig med ombudet i at det er flere argumenter som taler for at det kan være mer riktig å anvende det gjennomsnittlige grunnbeløpet for det aktuelle inntektsåret som beregningsgrunnlag ved beregningen av inntektsgrensene etter både utlf. § 10-9 og statsborgerforskriften § 6-1. UDI har videre opplyst at de nå skal vurdere å justere sin praksis for beregning av kravet til tidligere inntekt i utlf. § 10-9 og kravet til tilstrekkelig inntekt i statsborgerforskriften § 6-1, eventuelt i samråd med de ansvarlige departementene.

Ombudet har kommet til at spørsmålene som er reist i denne saken inntil videre kan settes i bero hos ombudet, i påvente av UDIs vurdering av om direktoratet skal justere sin praksis for beregning av inntektskravene. Ombudet ber imidlertid om å bli holdt orientert om det videre arbeidet med dette.

Bakgrunnen for Sivilombudets undersøkelse

- 1) Sivilombudet har av eget tiltak, jf. sivilombudsloven § 15, iverksatt en undersøkelse av Utlendingsdirektoratets (UDIs) praksis for beregning av to ulike inntektsgrenser på utlendingsområdet, som begge tar utgangspunkt i folketrygdens grunnbeløp (G).
- 2) Den ene inntektsgrensen vi har undersøkt er en del av kravene til sikret underhold i saker om familieinnvandring. Kravet om sikret underhold for å få ulike typer oppholdstillatelser følger i utgangspunktet av utlendingsloven § 58 første ledd. I familieinnvandringssaker er kravet utdypet i utlendingsforskriften (utlf.) §§ 10-8 til 10-11, som blant annet stiller krav til både den fremtidige og tidligere inntekten for det familiemedlemmet i Norge søkeren ønsker å flytte til (referansepersonen). Undersøkelsen gjelder kravet til tidligere inntekt etter forskriftens § 10-9 første ledd, som oppstiller et krav om at

referansepersonen i «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».

- 3) Den andre inntektsgrensen gjelder statsborgerlovens bestemmelse om unntak fra kravet om åtte års botid i statsborgerloven § 7 første ledd bokstav e. Etter statsborgerloven § 10 gjelder det et lempeligere botidskrav på seks år for søkere som på søknadstidspunktet «har hatt tilstrekkelig inntekt det siste året med fastsatt skatteoppgjør». Etter statsborgerforskriften § 6-1 er kravet om «tilstrekkelig inntekt» oppfylt dersom søkeren «det siste året med fastsatt skatteoppgjør har vært sikret midler tilsvarende minst tre ganger grunnbeløpet i folketrygden ...»
- 4) Da G endres hvert år med virkning fra 1. mai i samsvar med lønnsveksten, jf. folketrygdloven (ftrl.) § 1-4 andre ledd, oppstår det et spørsmål om hvilket beløp som skal legges til grunn for beregningen av inntektsgrensene i utlf. § 10-9 første ledd (2,7 ganger G) og statsborgerforskriften § 6-1 (3 ganger G).
- 5) Ut fra informasjon fra klagesaker hos ombudet, samt UDIs rundskriv og nettsider, så det ut til at UDI praksis for beregning av begge inntektsgrensene var å anvende det grunnbeløpet som gjaldt fra og med 1. mai det aktuelle tidligere inntektsåret. En slik beregningsmåte innebærer at fastsettingen av inntektsgrensen ikke tar hensyn til at det gjaldt et lavere grunnbeløp i perioden januar til april det aktuelle inntektsåret.
- 5) Ombudets undersøkelse gjelder spørsmålet om det ved beregningen av inntektskravene i utlendingsforskriften § 10-9 og statsborgerforskriften § 6-1 ville vært mer riktig å legge til grunn *gjennomsnittlig* G for det aktuelle inntektsåret, som også tar hensyn til den lavere satsen som gjaldt de fire første månedene av inntektsåret.

Våre undersøkelser

Undersøkelsesbrevet herfra

7) I brev 10. mars 2023, sendte vi UDI følgende redegjørelse og spørsmål, om kravet til tidligere inntekt i utlendingsforskriften § 10-9:

«Underholdskravet i familieinnvandringssaker fremgår av utlendingsloven § 58, og er nærmere regulert i utlf. § 10-8 til 10-11. Forskriftens § 10-9 regulerer kravet til tidligere inntekt. Bestemmelsens første ledd først punktum lyder slik:

‘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’.

Spørsmålet i saken er hvilket grunnbeløp det her vises til som beregningsgrunnlag for inntektskravet, da G som nevnt endres hvert år med virkning fra 1. mai, jf. folketrygdloven § 1-4 andre ledd. Spørsmålet er ikke uttrykkelig regulert i forskriftens ordlyd.

I UDIs interne retningslinje UDI-2010-118 vedlegg 1 (satser for underholdskravet i sak om familieinnvandring) står det at «[s]atsen for tidligere inntekt etter utlendingsforskriften § 10-9 tilsvarer pr. 1. mai 2021 NOK 287 278». Da den oppgitte satsen tilsvarer 2,7 ganger grunnbeløpet fra og med 1. mai 2021, tyder retningslinjene på at UDI generelt tar utgangspunkt i fastsatt G per 1. mai det aktuelle året ved beregningen av kravet til tidligere inntekt etter utlf. § 10-9 for dette året. UDIs praksis fremgår enda klarere av informasjon publisert på UDIs nettsider, hvor det per 8. mars 2023 er opplyst at kravet til referansepersonens tidligere inntekt i 2021 var på 287 278 kroner før skatt (satsen beregnet med G gjeldende fra og med 1. mai dette året) [...].

I forarbeidene til utlendingsloven, se Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) punkt 4.5.4.1, er det lagt til grunn at kravet til tidligere inntekt skal være et krav om at referansepersonen også i året forut for at tillatelse gis, «skal ha hatt tilstrekkelig inntekt [...] til å oppfylle underholdskravet». Formuleringen synes å innebære at det er inntektskravet som gjaldt det aktuelle året som er avgjørende.

Spørsmålet er om forarbeidernes forutsetning om at det er inntektskravet for det aktuelle året som er avgjørende, også innebærer at det må eller bør tas hensyn til at G endres hver 1. mai. UDIs praksis med å kun legge til grunn satsen fra og med 1. mai innebærer at inntektskravet for foregående år i utlf. § 10-9 ikke nødvendigvis vil være oppfylt selv om inntekten per måned for dette året oppfylte det til enhver tid gjeldende kravet til fremtidig inntekt. Inntektskravet beregnet ut fra UDIs praksis vil jo ikke være oppfylt dersom inntekten de fire første månedene akkurat oppfylte inntektskravet som gjaldt fra januar til april, og inntekten de resterende 8 månedene akkurat oppfylte det oppjusterte inntektskravet fra mai til desember.

Til sammenligning kan det vises til andre regler hvor grunnbeløpet brukes som beregningsgrunnlag opp mot inntekten for et kalenderår. I folketrygdloven er det uttrykkelig fastsatt at det ved beregningen av opptjente pensjonspoeng for ett år etter lovens kapittel 3II er det gjennomsnittlige grunnbeløpet som skal legges til grunn dersom grunnbeløpet er endret i løpet av året, jf. ftrl. § 3-13 tredje ledd.

Det vises også til bestemmelsen i utlendingsforskriften § 11-11 om krav til selvforsørgelse i saker om permanent oppholdstillatelse, hvor det oppstilles et krav om at «utlendingen de siste 12 månedene har vært sikret midler tilsvarende minst 2,5 ganger grunnbeløpet i folketrygden». I RUDI-2017-6 punkt 2.5.2.1 skriver UDI følgende om denne beregningen:

«Satsene for grunnbeløpet endres vanligvis en gang i året. Ved beregning av hvilket krav som gjelder, skal man ta utgangspunkt i de satsene som gjelder/gjaldt for hver av de siste tolv månedene».

Slik ombudet forstår rundskrivet skal det etter denne bestemmelsen tas hensyn til en eventuell endring av grunnbeløpet i 12-månedersperioden, slik at inntekten for hver måned måles opp mot kravet etter dagjeldende G.

På bakgrunn av det ovennevnte ber ombudet om UDIs begrunnede svar på følgende spørsmål:

1. Er UDIs praksis for beregning av kravet til tidligere inntekt i tråd med beskrivelsen av praksis over?

2. UDI bes om å redegjøre nærmere for sin forståelse av utlendingsforskriften § 10-9 og hvordan kravet til tidligere inntekt skal beregnes. Herunder bes UDI svare på:

a. Hvilken betydning har det at en tolkning hvor G fra og med 1. mai alene blir avgjørende for satsen vil innebære at en person som har oppfylt det til enhver tid gjeldende inntektskravet i forskriftens § 10-8 ikke nødvendigvis oppfyller kravet til tidligere inntekt, jf. eksempelet over?

b. Hadde det vært mer riktig å anvende det gjennomsnittlige grunnbeløpet som beregningsgrunnlag for inntektsgrensen etter utlendingsforskriften § 10-9, tilsvarende det prinsippet for beregning av krav til tidligere inntekt som er lagt til grunn i forskriftens § 11-11?».

3) I undersøkelsesbrevet sendte vi videre UDI følgende redegjørelse og spørsmål, om inntektskravet i statsborgerforskriften § 6-1:

«Hverken forarbeidene til ny § 10 i statsborgerloven (Prop. 130 L 2020-2021) eller forarbeidene til statsborgerforskriften § 6-1 (PRE-2021-09-03-2655) ser ut til å berøre spørsmålet om hvorvidt det ved beregningen av inntektskravet i forskriftens § 6-1 skal tas hensyn til at G reguleres årlig med virkning fra 1. mai.

Av UDIs retningslinje RUDI-2012-21 (behandling av statsborgerskapssaker) fremgår det at direktoratet legger til grunn G som var gjeldende fra og med 1. mai 2021 ved beregningen av inntektskravet i statsborgerforskriften § 6-1 for inntektsåret 2021, jf. retningslinjenes punkt 9.1:

«[g]runnbeløpet i folketrygden (1G) endres hvert år. For eksempel var 1 G kr 101 351 da skatteoppgjøret for 2020 ble klart. Summen av inntektene i skatteoppgjøret for 2020 må derfor være minst 3 ganger dette beløpet, altså kr 304 053. Per 1.mai 2021 utgjør 3G kr 319 197. Skatteoppgjøret for 2021 må derfor vise at vedkommende har inntekt som utgjør minst 319 197 NOK».

Ombudet ber om UDIs begrunnede svar på følgende:

3. UDI bes begrunne sin praksis nærmere.

4. Ville det vært mer riktig å anvende det gjennomsnittlige grunnbeløpet som beregningsgrunnlag for inntektsgrensen etter statsborgerforskriften § 6-1? Er det grunner til at vurderingen av dette spørsmålet kan være annerledes enn for tilsvarende spørsmål knyttet opp mot utlendingsforskriften § 10-9?».

UDIs svar på ombudets undersøkelse

3) I brev 30. mars 2023 svarte UDI på ombudets undersøkelse.

10) Om sin praksis knyttet til beregningen av kravet til tidligere inntekt i utlf. § 10-9 svarte UDI at «[s]iden det ikke er noe nærmere presisering av at det skal gjøres en beregning ut fra det 'gjennomsnittlige grunnbeløpet' i forarbeidene, har ikke UDI etablert en fast praksis for en slik beregning».UDI viste videre til at forskjellen mellom en beregning hvor det tas utgangspunkt i det oppjusterte grunnbeløpet fra 1. mai og en beregning hvor det tas utgangspunkt i det gjennomsnittlige grunnbeløp, for ligningsåret 2022 utgjør 4 571 kroner. Direktoratet påpekte i denne sammenheng at:

«[d]e som ikke fyller kravet til tidligere inntekt har normalt hatt lavere inntekt enn det kravet vil utgjøre med en beregning med utgangspunkt i det gjennomsnittlige grunnbeløpet, slik at problemstillingen sjeldent kommer på spissen og det sjeldent blir avgjørende for utfallet av saken hvilken beregning som er benyttet.».

11) Videre uttalte UDI blant annet:

«Før endringen av utf §§ 10-8 og 10-9 av 1.1.2021, der satsen for minstekravet ble endret fra et utgangspunkt i satsene for lønnstrinn i statens lønnsregulativ til grunnbeløpet i folketrygden, var UDIs praksis den samme. Det vil si at vi gjorde en beregning av hva 88% av lønnstrinn 19 utgjør med utgangspunkt i satsen etter justeringen i juni det aktuelle året, og det var ingen nedfelt praksis for å gjøre en beregning ut fra satsen før og etter justeringen.

[...]

Som det fremgår av vedlegget til retningslinjen UDI 2010-118V1 (udiregelverk.no), har vi tolket det slik at kravet til tidligere inntekt tar utgangspunkt i grunnbeløpet slik satsen var det aktuelle inntektsåret, og at kravet til fremtidig inntekt tar utgangspunkt i satsen slik den er når vi fatter vedtak i saken. Det er dermed et lavere krav til tidligere inntekt etter utf § 10-9 enn til fremtidig inntekt etter utf § 10-8, for tilfellene der vi fatter vedtak etter justeringen av grunnbeløpet i mai. Vår praksis tar med andre ord høyde for at satsene øker hvert år. Dette følger heller ikke tydelig av regelverket, men er en tolkning vi har falt ned på for å unngå uheldige virkninger av at satsene øker hvert år, og av hensyn til forutberegnelighet for brukeren. Det kan argumenteres for at meningen har vært å kreve 2,7 ganger grunnbeløpet beregnet ut fra satsen på vedtakstidspunktet også for tidligere inntekt, da dette er det tidspunkt vilkårene skal være oppfylt, og det ikke er gjort noe presisering i ordlyden om at det ikke skal benyttes samme sats i vurderingen av tidligere inntekt. Rimelighet og hensyn til forutberegnelighet for brukeren er grunnen til at vi likevel har falt ned på en annen tolkning.

Vi har imidlertid ikke gått så langt som å nedfelle en praksis for å justere beregningen for kravet til tidligere inntekt med et utgangspunkt i det gjennomsnittlige grunnbeløpet, slik Sivilombudet foreslår.»

12) Etter å ha redegjort for sin praksis, ga UDI uttrykk for at de er enige i at det kan være grunner til å justere den:

«Vi er enig med Sivilombudet i at det kan være rimelig og mer presist å anvende «det gjennomsnittlige grunnbeløpet» for det aktuelle inntektsåret som beregningsgrunnlag for minimumskravet etter utf. § 10-9 første ledd. Særlig sett hen til at underholdskravet opprinnelig var et krav med utgangspunkt i statens lønnsregulativ (det vil si minimum lønnstrinn 8 slik bestemmelsen lød per 1.1.2010), vil det være naturlig at en person som gjennom hele perioden har vært lønnet etter statens lønnsregulativ i lønnstrinn 8, skal oppfylle kravet.

På bakgrunn av Sivilombudets brev og forslag til tolkning av utf. § 10-9 vil vi vurdere å justere praksis og se nærmere på om det er behov for å orientere eller forelegge spørsmålet om justering av praksis til Justis- og beredskapsdepartementet».

- 13) Til spørsmålet om direktoratets begrunnelse for sin praksis for beregning av kravet i statsborgerforskriften § 6-1 skal beregnes svarte UDI blant annet:

«Vi har lagt vekt på at regelen er ment å være enkel å praktisere og at inntektskravet skal være forutberegnelig for søkeren. Grunnbeløpet i folketrygden antas til en viss grad å være kjent for søkere, slik at de selv kan finne frem til riktig verdi på Skatteetaten sine nettsider. Gjennomsnittsberegningen av grunnbeløpet forutsetter et mer komplisert regnestykke, der man legger sammen den verdi som gjelder per måned i det aktuelle kalenderåret og ganger den totale summen med 3. Forskriftsbestemmelsen uttrykker ikke, som ved beregningen av opptjente pensjonspoeng i folketrygdloven, at det er det gjennomsnittlige grunnbeløpet som skal legges til grunn, selv om det må antas at grunnbeløpet alltid vil endre seg i løpet av det aktuelle kalenderåret. Selv om også gjennomsnittlig G er en verdi som oppgis på Skatteetaten sine nettsider, antar vi at denne gjennomsnittsverdien er mindre kjent for søkerne og at det ikke er intuitivt ut ifra ordlyden i bestemmelsen at det er denne verdien man skal ta utgangspunkt i.

Siden det er adgang til å vurdere inntekt fra skatteoppgjør som foreligger både før og etter søknaden er fremmet, har vi antatt at verdien av G må knyttes til det aktuelle kalenderåret inntekten beregnes for. Vi har antatt at det skal tas utgangspunkt i verdien som gjelder fra og med 1. mai det aktuelle kalenderåret, fordi verdien av grunnbeløpet før justeringen i hovedsak gjelder for året før.»

- 14) Avslutningsvis uttalte UDI om forståelsen av kravet i statsborgerforskriften § 6-1 at de er «enig med Sivilombudet i at bruk av det gjennomsnittlige grunnbeløpet gir en mer presis beregning av verdien av grunnbeløpet for et kalenderår, siden grunnbeløpet ikke er det samme gjennom hele kalenderåret». Direktoratet uttalte i denne sammenheng:

«Kravet til inntekt i statsborgerloven § 10 er altså ikke et krav som må være oppfylt for at søkeren skal få innvilget statsborgerskap. Formålet skiller seg derfor både fra kravet til tidligere inntekt i familieinnvandringssaker og kravet om selvforsørgelse ved søknad om permanent oppholdstillatelse. Unntaket i statsborgerloven § 10 har heller aldri vært knyttet til satser i statens lønnsregulativ, som de nevnte bestemmelsene i utlendingslov og -forskrift, har vært. Siden

inntektsåret man tar utgangspunkt i ligger tilbake i tid, vil verdien av grunnbeløpet etter justeringen 1. mai, være kjent før søknaden fremsettes og justeringen vil ikke påvirke søkerens forutsigbarhet.

Hensynet til sammenheng i regelverket kan likevel tilsi at vurderingen bør være lik.

Gjennomsnittlig G per kalenderår er også en verdi som oppgis på Skatteetaten sine nettsider og som kan benyttes i automatisert saksbehandling. En tolkning der man legger gjennomsnittlig G til grunn for beregningen vil derfor være like digitaliseringsvennlig.

På bakgrunn av Sivilombudets brev og forslag til alternativ tolkning av statsborgerforskriften § 6-1 vil vi se nærmere på om det er behov for å justere praksis, eventuelt om det er behov for å forelegge spørsmålet om justering av praksis for Arbeids- og inkluderingsdepartementet».

Sivilombudets syn på saken

- 15) Ombudet oppfatter UDIs svar slik at direktoratet er enig med ombudet i at det er flere argumenter som taler for at det kan være mer riktig å anvende det gjennomsnittlige grunnbeløpet for det aktuelle inntektsåret som beregningsgrunnlag ved beregningen av inntektsgrensene etter både utlf. § 10-9 og statsborgerforskriften § 6-1.
- 16) UDI skriver at de er «enig med Sivilombudet i at det kan være rimelig og mer presist å anvende det gjennomsnittlige grunnbeløpet for det aktuelle inntektsåret som beregningsgrunnlag for minimumskravet etter utlf. § 10-9 første ledd». Ved vurderingen av hvilket grunnbeløp som skal anvendes i statsborgerforskriften § 6-1 peker UDI på at ikke alle de samme hensynene gjør seg gjeldende, men at hensynet til sammenheng i regelverket kan tilsi at det samme grunnbeløpet må legges til grunn i de to bestemmelsene.
- 17) UDI opplyser avslutningsvis i svaret til ombudet at de «[p]å bakgrunn av Sivilombudets brev og forslag til tolkning av utf. § 10-9 vil [...] vurdere å justere praksis og se nærmere på om det er behov for å orientere eller forelegge spørsmålet om

justering av praksis til Justis- og beredskapsdepartementet.» Tilsvarende, opplyser UDI om beregningen av inntektskravet i statsborgerforskriften § 6-1 at de «[p]å bakgrunn av Sivilombudets brev og forslag til alternativ tolkning av statsborgerforskriften § 6-1 vil [...] se nærmere på om det er behov for å justere praksis, eventuelt om det er behov for å forelegge spørsmålet om justering av praksis for Arbeids- og inkluderingsdepartementet.»

- 18) Ombudet ser positivt på at UDI nå skal vurdere en justering av sin praksis for beregning av kravet til tidligere inntekt i utlf. § 10-9 og for beregning av kravet om tilstrekkelig inntekt i statsborgerforskriften § 6-1, eventuelt i samråd med de ansvarlige departementene. På bakgrunn av dette har ombudet kommet til at spørsmålene som er reist i denne saken inntil videre kan settes i bero her. Dette gjøres i påvente av UDIs vurdering av om direktoratet skal justere sin praksis for beregning av inntektskravene.
- 19) Vi ber om å bli holdt orientert om sakens fremdrift og om å få oversendt kopi av UDIs eventuelle brev om problemstillingen til departementene. Saken avsluttes med dette fra ombudets side.

11.5.2023 (2023/225)