

Høringsnotat

Innvandringsavdelingen

Dato: 16.04.2020

Saksnr: 20/1865

Høringsfrist: 17.04.2020 kl. 12.00

Forslag til endringer i bortvisningsforskriften – behandling av saker om oppholdstillatelse i forbindelse med utbruddet av Covid-19

1 Innledning

Departementet foreslår endringer i forskrift 15. mars 2020 om bortvisning mv. av utlendinger uten oppholdstillatelse i riket av hensyn til folkehelsen (bortvisningsforskriften). Forslaget innebærer at søknader om oppholdstillatelse behandles i tråd med gjeldende regelverk og praksis, men at det ved innvilgelse av oppholdstillatelse inntil videre settes restriksjoner for innreise. Forslaget her gjelder ikke utlendinger som er omfattet av EØS-regelverket. Forslaget gjelder heller ikke behandlingen av søknader om beskyttelse.

2 Bakgrunn

Bortvisningsforskriften ble fastsatt av Kongen i statsråden 15 mars 2020, i medhold av smittevernloven § 7-12, og innebærer at utlendinger uten oppholdstillatelse i Norge kan bli bortvist fra norsk grense.

Regjeringen signaliserte med dette at utlendinger som allerede har en fast tilknytning til Norge (typisk at de bor eller arbeider her) fortsatt skal kunne reise inn i landet. Det ble imidlertid ikke fastsatt bestemmelser om håndtering av nye søknader om oppholdstillatelse. I påvente av nærmere avklaring har utlendingsforvaltningen ikke prioritert behandling av søknader om oppholdstillatelse fremmet fra utlandet. Det har heller ikke blitt utstedt innreisevisum til visumpliktige utlendinger som er gitt oppholdstillatelse i Norge.

Utlendingsdirektoratet (UDI) har nå et større antall søknader om førstegangstillatelse liggende til behandling, og det kommer stadig inn nye søknader. Det ble i 2019 gitt om lag 12 000 familieinnvandringstillatelser, 10 000 tillatelser til arbeidsinnvandrere og i underkant av 4 000 oppholdstillatelser som student. Prognosene for 2020 var før koronasituasjonen på om lag samme nivå. Tillatelsene gis til utlendinger fra svært mange land, med pr. nå ulik og dels usikker smittesituasjon.

3 Forslaget

Departementet foreslår at søknader om oppholdstillatelse innvilges i tråd med gjeldende regelverk og praksis, men at det settes restriksjoner for innreise. Dette sikrer kontinuerlig drift i utlendingsforvaltningen og ivaretar samtidig hensynet til folkehelsen.

Av hensyn til saksavviklingen er det ønskelig at utlendingsforvaltningen behandler alle søknader om oppholdstillatelse fortløpende. Det er generelt svært uheldig å vente med å behandle søknader om oppholdstillatelse over lengre tid, da dette bl.a. vil gi store restanser, medføre mer ressurskrevende arbeidsprosesser og føre til utnyttet saksbehandlingskapasitet.

Utlendinger som gis oppholdstillatelse i Norge vil i all hovedsak komme fra land hvor det er sykdomsutbrudd, som oftest uten at norske myndigheter kjenner omfanget av utbruddet eller den nærmere smittevernreguleringen der utlendingen har oppholdt seg. Både Norge, EU-kommisjonen og en rekke av de enkelte EU-statene har lagt opp til begrensninger i adgangen til utlendingers innreise og opphold for å beskytte folkehelsen.

Departementet mener at innreiserestriksjoner er et nødvendig og tjenlig tiltak for å beskytte folkehelsen, og at dette har en medisinskfaglig begrunnelse slik smittevernloven § 1-5 krever.

Utsatt innreise

Departementet foreslår at utlendinger som nå innvilges første gangs oppholdstillatelse, *inntil videre som den klare hovedregel ikke skal kunne nyttiggjøre seg tillatelsen*. Folkehelse anses å være et legitimt hensyn som kan begrunne midlertidig inngrep i retten til familieliv etter EMK art. 8, i dette tilfelle i form av utsatt innreise til Norge.

Utlendinger som er omfattet av unntakene i bortvisningsforskriften §§ 2 eller 2a kan likevel gis adgang til innreise nå. Det må bl.a. ses hen til våre internasjonale forpliktelser i vurderingen av om særlige grunner tilsier at innreise likevel skal tillates, jf. bortvisningsforskriften § 2 bokstav d. Det kan være aktuelt å gjøre unntak f.eks. der søkeren er mindreårig og vil være uten nødvendig omsorg dersom innreise nektes. Videre kan det være aktuelt å gjøre unntak for samlivspartner til norsk borger, og ev. felles barn, som har levd sammen i et etablert familieliv i utlandet og nå ønsker å returnere til Norge. Samliv/familieliv som ikke allerede er etablert bør som hovedregel ikke gi rett til innreise nå.

Unntaksadgangen innebærer at noen utlendinger som gis første gangs oppholdstillatelse i Norge likevel vil få anledning til å komme hit uten utsettelse. Departementet mener at hensynet til smittevern for disse ivaretas gjennom karanteneplikten, jf. forskrift om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet (Covid-19-forskriften) § 5. Det bemerkes at utlendinger som gis oppholdstillatelse skal være sikret underhold og bolig ved ankomst til Norge, og forholdene ligger derfor til rette for gjennomføring av karantene.

Forslaget innebærer at utlendingsmyndighetene i vedtak om oppholdstillatelse som fattes etter at forskriftsendringen her trer i kraft må ta uttrykkelig stilling til om adgangen til innreise skal utsettes inntil videre.

Selv om innreise kan nektes på vedtakstidspunktet, kan etterfølgende hendelser likevel medføre at innreise bør tillates. Utlendingsmyndighetene kan i så fall, etter anmodning fra utlendingen, foreta en ny vurdering før utlendingen reiser til Norge.

Utsatt innreisevisum

Visumpliktige utlendinger som gis oppholdstillatelse i Norge skal gis innreisevisum. I henhold til UDIs rundskriv 2020-011 av 24. mars 2020 innvilges eller utstedes inntil videre ikke innreisevisum til utlendinger som er gitt oppholdstillatelse. Departementet foreslår at innreisevisum inntil videre fortsatt ikke skal gis.

Innreisevisum kan likevel gis uten utsettelse dersom utlendingsmyndighetene finner at utlendingen er omfattet av unntak som nevnt i bortvisningsforskriften §§ 2 eller 2a, jf. ovenfor.

Bortvisning

Utlendinger som kommer til norsk grense i strid med innreiserestriksjoner fastsatt i medhold av forskriftens § 2b første ledd skal som hovedregel bortvises. Tilsvarende gjelder utlendinger som inntil videre ikke gis innreisevisum i medhold av forskriftens § 2b annet ledd. Dersom det av vedtaket uttrykkelig fremgår at utlendingen er omfattet av unntak som nevnt i bortvisningsforskriften §§ 2 eller 2a, skal dette legges til grunn også ved innreisekontroll og utlendingen skal ikke bortvises.

Varighet av innreiserestriksjonene

Det er vanskelig å forutse hvilke innreiserestriksjoner som på ethvert tidspunkt av Covid-19-utbruddet vil være nødvendige og hensiktsmessige. Departementet understreker at varigheten av innreiserestriksjonene også må ses i lys av våre internasjonale forpliktelser, herunder EMK art. 8 om rett til familieliv og hensynet til barnets beste, jf. FNs barnekonvensjon art. 3. Departementet vil løpende vurdere behov for å oppdatere bortvisningsforskriften. Det kan også bli aktuelt å åpne for innreise for ulike grupper innvandrere på ulike tidspunkt.

Det følger av utlendingsforskriften § 10-17 første ledd at det i oppholdstillatelsen skal fastsettes dato for siste innreisedag. Dato for siste innreisedag skal ikke fastsettes senere enn seks måneder fra vedtak fattes, med mindre særlige grunner tilsier unntak. Så lenge utbruddet av Covid-19 og bortvisningsforskriften hindrer innreise for utlendinger som gis oppholdstillatelse, må også innreisefristen utsettes.

På det tidspunkt bortvisningsforskriften oppheves eller endres kan forutsetningene for enkelte tillatelser ha bortfalt, herunder at arbeidstilbud eller tilbud om studieplass ikke lenger er aktuelt. Departementet mener at det, basert på en risiko- og hensiktsmessighetsvurdering, må etableres rutiner for kontroll av om forutsetningene for tillatelsen fortsatt er til stede. Dersom utlendingsmyndighetene mener at forutsetningene for oppholdstillatelse ikke lenger er tilstede når innreisevisum kan gis, skal det vurderes tilbakekall. Innreisevisum kan utsettes dersom det foreligger tilbakekallsgrunn.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget medfører noen utgifter til utforming av vedtak, opplæring og informasjon mv. Forslaget antas imidlertid ikke å ha økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

5 Forslag til forskriftsendringer

I forskrift 15. mars 2020 nr. 293 om bortvisning mv. av utlendinger uten oppholdstillatelse i riket av hensyn til folkehelsen gjøres følgende endringer:

Forskriftens tittel skal lyde:

Forskrift om bortvisning mv. av *utlendinger av hensyn til folkehelsen*

Ny § 2b skal lyde:

§ 2b. Utsatt innreise og bortvisning av utlendinger med oppholdstillatelse

For utlending som 20. april 2020 eller senere gis oppholdstillatelse i medhold av utlendingsloven skal adgangen til innreise utsettes inntil videre, med mindre utlendingen er omfattet av unntakene i §§ 2 eller 2a.

Utstedelse av innreisevisum, jf. utlendingsforskriften § 3-13, til visumpiktig utlending som er gitt oppholdstillatelse, skal utsettes inntil videre, med mindre utlendingen er omfattet av unntakene i §§ 2 eller 2a. Utstedelse av innreisevisum kan også utsettes dersom tillatelsen vurderes tilbakekalt.

Dersom utlending som nevnt i første og annet ledd kommer til riket før vedkommende har rett til innreise, kan det treffes vedtak om bortvisning. Bestemmelsene i § 1 første ledd annet og tredje punktum og annet ledd gjelder tilsvarende.