

Høringsnotat

Forslag til endring av utlendingsforskriften for å gi
utlendingsforvaltningen myndighet etter EØS-
arbeidstakerforordningen

1. desember 2025

Høringsfrist: 2. mars 2026

Innhold

1	Innledning.....	3
2	Bakgrunn.....	3
3	Gjeldende rett.....	4
4	Departementets vurderinger og forslag	6
4.1	Utlendingsmyndighetenes behov for en hjemmel	6
4.2	Plassering av hjemmel til utlendingsmyndighetene	7
4.2.1	EØS-arbeidstakarlover	7
4.2.2	Utlendingsloven.....	7
4.2.3	Utlendingsforskriften	8
4.3	Innholdet i ny § 19-5b i utlendingsforskriften	9
4.3.1	Registreringsbevis.....	9
4.3.2	Oppholdskort.....	9
4.3.3	Tilbakekall, bortvisning og utvisning	11
4.3.4	Øvrige bestemmelser	12
5	Økonomiske og administrative konsekvenser	13
6	Forslag til endringer i utlendingsforskriften	13

1 Innledning

Arbeids- og inkluderingsdepartementet sender med dette på høring forslag om å endre forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften).

Departementet foreslår å gi utlendingsmyndighetene hjemmel i utlendingsforskriften til å fatte avgjørelser om opphold etter forordning (EU) nr. 492/2011 av 15. april om fri bevegelse av arbeidskraft innenfor Unionen (EØS-arbeidstakerforordningen). Det foreslås å gi en ny bestemmelse i utlendingsforskriften som for det første stadfester retten til opphold etter EØS-arbeidstakerforordningen, samt regulerer en plikt for personer fra tredjeland med oppholdsrett etter forordningen til å skaffe seg oppholdskort.

2 Bakgrunn

Gjennom EØS-avtalen kan EØS-borgere komme til Norge for å bo og arbeide. Fri bevegelse for personer er en sentral rettighet innenfor EØS-avtalens virkeområde og regelverket legger til rette for at EØS-borgere og deres familiemedlemmer enkelt skal kunne ta opphold i en EØS-stat.

Rett til innreise og opphold for EØS-borgere og deres familiemedlemmer reguleres i hovedsak av europaparlaments- og rådsdirektiv 2004/38/EF av 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers rett til å bevege seg og oppholde seg fritt på medlemsstatenes territorium (fri bevegelsesdirektivet eller direktivet). Fri bevegelsesdirektivet er gjennomført i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) kapittel 13 og utlendingsforskriften kapittel 19.

Utgangspunktet er dermed at utlendingsloven og direktivet regulerer EØS-borgeres og deres familiemedlemmers opphold i Norge. EFTA-domstolen har imidlertid i sak E-16/20 Q *and others*, slått fast at også EØS-arbeidstakerforordningen artikkel 10, gir rett til opphold etter nærmere bestemte vilkår. Saken gjaldt opphold i Norge etter EØS-retten til en mindreårig EØS-borger og dennes mor fra tredjeland. Spørsmålet som var stilt til EFTA-domstolen gjaldt direktivet, men EFTA-domstolen løste saken etter EØS-arbeidstakerforordningen.

I etterkant av EFTA-domstolens uttalelse i Q *and others* er det dermed klart at en EØS-borger og dennes familiemedlemmer også kan få opphold etter EØS-arbeidstakerforordningen, som er gjennomført i lov 14. desember 2012 nr. 81 om fri rørsle av arbeidstakarar innanfor EØS mv. (EØS-arbeidstakarlova).

Utlendingsforvaltningen, herunder politiet, Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemnda (UNE), kan konstatere at utlendinger har oppholdsrett etter artikkel 10 i EØS-arbeidstakerforordningen. Imidlertid er ikke utlendingsforvaltningen delegert myndighet etter EØS-arbeidstakarlova, og de kan derfor ikke fatte avgjørelser om oppholdsrett etter EØS-arbeidstakerforordningen.

Departementet mener det er nødvendig at utlendingsforvaltningen gis myndighet til å fatte avgjørelser etter EØS-arbeidstakerforordningen. For at retten til opphold etter EØS-

arbeidstakerforordningen artikkel 10 skal synliggjøres og effektiviseres på best mulig måte, foreslår departementet å endre utlendingsforskriften. I ny § 19-5b inntas en bestemmelse som presiserer at EØS-borgere og deres familiemedlemmer kan ha oppholdsrett etter EØS-arbeidstakerforordningen. I tillegg foreslås det å regulere i samme bestemmelse at personer med oppholdsrett etter EØS-arbeidstakerforordningen, som ikke er EØS-borgere, plikter å anskaffe oppholdskort.

Utlendingsmyndighetene gis på denne måten adgang til å fatte avgjørelser etter EØS-arbeidstakerforordningen.

3 Gjeldende rett

3.1 Utlendingslovens regler om opphold for EØS-borgere

EØS-borgere har rett til å oppholde seg i Norge etter de særlige reglene for utlendinger som omfattes av EØS-avtalen, jf. utlendingsloven § 109. Det er EØS-borgeren som har den primære retten til opphold, og familiemedlemmer har avledet rett til opphold sammen med EØS-borgeren. Personer som har rett til opphold etter EØS-reglene, trenger ikke å søke om oppholdstillatelse i Norge.

Etter direktivet og utlendingsloven er EØS-borgere og deres familiemedlemmer pålagt administrative plikter. EØS-borgere som skal oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder skal registrere seg hos politiet etter utlendingsforskriften § 19-22, jf. utlendingsloven § 117. EØS-borgere kan også søke om varig oppholdsbevis når de har hatt oppholdsrett i Norge i fem sammenhengende år, jf. utlendingsloven § 119 første ledd.

Familiemedlemmer til EØS-borgere som er tredjelandsborgere, plikter å søke om oppholdskort, jf. utlendingsloven § 118. Oppholdskortet dokumenterer at familiemedlemmet har lovlig opphold i Norge, og kan gis for maksimum fem år fra utstedelsesdatoen. Innen utløpet av oppholdskortet må det søkes om nytt oppholdskort eller om varig oppholdskort, jf. utlendingsforskriften §§ 19-23 fjerde ledd og 19-26 første ledd. Familiemedlemmer som har et oppholdskort er fritatt fra visumplikten i Schengenområdet.

Det er politiet i oppholdsdistriktet eller ved et Servicesenter for utenlandske arbeidstakere (SUA-kontor) som verifiserer den framlagte dokumentasjonen og avgjør om registreringsbevis og oppholdskort skal utstedes. Det er bare avslag på oppholdskort som regnes som enkeltvedtak og kan påklages, se utlendingsforskriften § 19-23 tredje ledd.

3.2 EØS-arbeidstakerforordningen

EØS-arbeidstakerforordningen gjelder for arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende, og deres familiemedlemmer, og regulerer deres rettigheter under oppholdet i en EØS-stat.

Hovedformålet med forordningen er å sikre at arbeidstakere og deres familiemedlemmer har tilsvarende rettigheter som nasjonale borgere. For eksempel har arbeidstakere etter artikkel 7(2) rett på de samme sosiale og skattemessige fordelene som nasjonale arbeidstakere.

Forordningen er sektorovergripende og gir ulike rettigheter som forvaltes av forskjellige forvaltningsorganer i Norge, slik som Skatteetaten eller Arbeids- og velferdsdirektoratet.

EØS-arbeidstakerforordningen artikkel 10 sier at: *«Når ein statsborgar i ein EØS-stat arbeider eller har arbeidd på territoriet til ein annan EØS-stat, skal borna hans/hennar ha tilgang til allmennutdanning og læring- og yrkesfagleg opplæring på dei same vilkåra som statsborgarar i denne staten, dersom borna er busette på territoriet til denne staten. [...]»*

Bestemmelsen skal sikre at EØS-arbeidstakeres barn har rett til å gå på skole på samme vilkår som nasjonale borgere under oppholdet i EØS-statene. Det følger ikke direkte av ordlyden i artikkel 10 noen rett til opphold, da bestemmelsen forutsetter at EØS-borgerne som har rettigheter etter bestemmelsen, allerede er bosatt. Det har imidlertid gjennom rettspraksis blitt etablert en rett til opphold etter artikkel 10. Retten til opphold har blitt begrunnet i formålet om at arbeidstakeren og dennes familie skal sikres integrasjon og likebehandling i oppholdsstaten, jf. C-413/99 *Baumbast*, avsnitt 51 og C-480/08 *Teixeira*, avsnitt 66. Sakene for EU-domstolen har handlet om retten til å bli boende i en EØS-stat for barn til EØS-arbeidstakere og barnets primære omsorgspersoner, uansett nasjonalitet.

Sak C-181/19 *Jobcenter Krefeld* gjaldt en polsk statsborger og hans barn som var bosatt i Tyskland. Den polske borgeren ble boende i Tyskland etter at han hadde vært arbeidstaker. EU-domstolen kom til at familien kunne fortsette sitt opphold i Tyskland basert på EØS-arbeidstakerforordningen. EU-domstolen uttalte at det er etablert rettspraksis at barnet til en EØS-borger har en selvstendig rett til opphold i EØS-vertsstaten, hvis en av foreldrene er eller har vært arbeidstaker og har utøvd retten til fri bevegelighet for å arbeide i en annen EØS-stat.

EFTA-domstolen fulgte opp rettspraksisen fra EU-domstolen i *Q and others*. EFTA-domstolen uttalte at barnet til en EØS-borger som er eller har vært arbeidstaker i en EØS-stat, har en selvstendig rett til opphold, dersom barnet tar utdanning i staten. Dette gjelder uavhengig av om barnet er felles for EØS-borgeren og ektefellen eller er ektefellens særkullsbarn. EFTA-domstolen konkluderte videre med at siden barnet har en selvstendig rett til opphold, har også barnets forelder som er tredjelandsborger og som forsørger barnet, en tilsvarende oppholdsrett. Det vil for eksempel si at barnet til en EØS-borger som går på skole i Norge, kan ha rett på opphold i Norge etter artikkel 10 i EØS-arbeidstakerforordningen, og det samme har barnets forelder, uansett nasjonalitet, som forsørger barnet.

EFTA-domstolen uttalte også i *Q and others* at artikkel 10 i EØS-arbeidstakerforordningen skal anvendes uavhengig av andre bestemmelser i EØS-retten, slik som de som følger av fri bevegelighetsdirektivet. Opphold etter forordningen kommer derfor i tillegg til opphold etter direktivet, og kan innvilges selv om vilkårene i direktivet ikke er oppfylt.

Opphold etter EØS-arbeidstakerforordningen vil være etterfølgende et opphold basert på fri bevegelighetsdirektivet da oppholdet etter forordningen er en rett til å bli værende i vertsstaten. Det vil derfor ikke være mulig å ha opphold etter EØS-arbeidstakerforordningen ved ankomst til Norge. Oppholdsretten etter forordningen gjelder inntil barnets skolegang er avsluttet, og så lenge barnet har behov for tilstedeværelse av foreldre som forsørger barnet, jf. C-529/11 *Alarape*, avsnitt 31.

Opphold etter EØS-arbeidstakerforordningen artikkel 10, gir ikke tilsvarende rettigheter som etter fri bevegelighetsdirektivet og utlendingslovens bestemmelser, som rett til varig opphold. EØS-arbeidstakerforordningen inneholder heller ingen bestemmelser om administrative plikter, slik som plikt til å skaffe seg registreringsbevis eller oppholdskort.

3.3 Regulering av myndigheten til utlendingsforvaltningen

Det følger av utlendingsloven § 75 andre ledd at «loven gjennomføres av Kongen, departementet, Utlendingsnemnda, Utlendingsdirektoratet, politiet og andre offentlige myndigheter.» Utlendingsmyndighetene har dermed myndighet til å fatte vedtak og avgjørelser etter utlendingsloven. I tillegg til utlendingsloven, er UDI og UNE gitt myndighet etter § 2 i lov 10. juni 2005 nr. 51 om norsk statsborgerskap (statsborgerloven).

I EØS-arbeidstakarlova § 2 er det gitt forskriftshjemmel til å gi nærmere regler om gjennomføringen av forutsetningene i loven. Bestemmelsen er foreløpig ikke blitt brukt til å delegere myndighet etter loven.

4 Departementets vurderinger og forslag

4.1 Utlendingsmyndighetenes behov for en hjemmel

EØS-arbeidstakerforordningen er en del av norsk rett. EØS-borgere og deres familie-medlemmer har rettighetene som følger av forordningen i Norge, slik som retten til opphold etter artikkel 10. Utlendingsforvaltningen kan stadfeste at en utlending har rett til å oppholde seg i Norge etter EØS-arbeidstakerforordningen når vilkårene er oppfylt. Imidlertid, trenger forvaltningen hjemmel i lov eller forskrift, for at utlendingsmyndighetene kan fatte avgjørelser om å nekte eller gi rett til opphold.

Departementet anser at det vil være en liten gruppe som vil ha oppholdsrett etter EØS-arbeidstakerforordningen. De fleste EØS-borgere og deres familiemedlemmer har rett til opphold etter fri bevegelighetsdirektivet. Personkretsen vil hovedsakelig være barn av en EØS-borger som tidligere har arbeidet i Norge, og som går på skole. I tillegg vil barnets primære omsorgspersoner kunne få opphold etter forordningen. Hvem som er primær omsorgsperson beror på en konkret vurdering, men det er ikke nødvendigvis begrenset til én person. Barnet og de primære omsorgspersonene kan være EØS-borgere selv eller tredjelandsborgere. Oppholdsrett etter EØS-arbeidstakerforordningen bør vurderes i de tilfellene personene ikke lenger oppfyller vilkårene i direktivet.

Departementet mener at det er nødvendig at utlendingsmyndighetene får tilstrekkelig hjemmel til å kunne avgjøre om ovenfornevnte gruppe har rett til opphold i Norge, og eventuelt utstede dokumentasjon som bekrefter oppholdet.

Nedenfor gjøres det først en vurdering av hvor en slik hjemmel bør innføres, og deretter hva slags avgjørelser utlendingsforvaltningen kan fatte. Til slutt redegjøres det for hvilke øvrige bestemmelser i utlendingsloven som skal gjelde for disse.

4.2 Plassering av hjemmel til utlendingsmyndighetene

4.2.1 EØS-arbeidstakarlova

EØS-arbeidstakerforordningen er gjennomført i EØS-arbeidstakarlova. Det følger av EØS-avtalen artikkel 7 bokstav a at forordninger skal «som sådan gjøres til en del av avtalepartenes interne rettsorden.» Det innebærer som hovedregel at det ikke er tillatt å gjengi, omskrive eller dele opp forordningene, selv om dette skulle være ønskelig av hensyn til norsk lovgivningstradisjon, samt gjøre forordningens regler lettere tilgjengelige for brukerne. Det er imidlertid anledning til å supplere en forordning med nasjonale regler dersom dette er nødvendig for å sikre at forordningen får virkning etter sitt formål.¹

En hjemmel til utlendingsforvaltningen om å stadfeste en oppholdsrett, samt utstede oppholdskort, for personer som oppfyller vilkårene i EØS-arbeidstakerforordningen, innebærer at rettighetene effektiviseres. Dette vil sikre at forordningen får virkning. En hjemmel vil derfor ikke presisere eller endre bestemmelser i EØS-arbeidstakerforordningen, men gi utlendingsforvaltningen myndighet etter forordningen. Departementet anser derfor at det er anledning til å vedta en slik hjemmel for utlendingsforvaltningen.

Utlendingsforvaltningens myndighet følger i dag av utlendingsloven, samt statsborgerloven. Det følger av EØS-arbeidstakarlova § 2 at det i forskrift kan gis nærmere regler om gjennomføringen av forutsetningene i loven. Departementet legger derfor til grunn at det er anledning til å regulere med hjemmel i § 2 i EØS-arbeidstakarlova at offentlige myndigheter kan fatte avgjørelser etter EØS-arbeidstakerforordningen.

Reglene i EØS-arbeidstakerforordningen er relevante for flere offentlige etater, ikke bare utlendingsforvaltningen. Det fremstår derfor ikke like naturlig at utlendingsmyndighetene får en eksplisitt hjemmel til å fatte vedtak i EØS-arbeidstakarlova eller i forskrift om fri rørsle av arbeidstakere innanfor EØS-området mv, som er vedtatt med hjemmel i § 2 i loven. I utlendingsloven er det derimot et eksisterende system for regler om avgjørelser, vedtak og klageadgang for opphold i Norge for utlendinger. Departementet anser det derfor som mer hensiktsmessig at utlendingsforvaltningen gis myndighet til å fatte avgjørelser etter EØS-arbeidstakerforordningen i utlendingsregelverket, og ikke i EØS-arbeidstakarlova eller forskriften til loven.

4.2.2 Utlendingsloven

Kapittel 13 i utlendingsloven regulerer i utgangspunktet når en EØS-borger og dennes familiemedlemmer har rett på opphold i Norge. Kapitlet regulerte opprinnelig uttømmende når en EØS-borger har oppholdsrett. I etterkant av EFTA-domstolens uttalelse i *Q and others* er det imidlertid nå klart at en EØS-borger og familiemedlemmer også kan få opphold etter artikkel 10 i EØS-arbeidstakerforordningen, som er gjennomført i EØS-arbeidstakarlova.

En mulighet kunne vært å ta inn vilkårene for retten til opphold etter forordningens artikkel 10 i utlendingsloven kapittel 13. Imidlertid skal ikke forordninger splittes opp. En gjennomføring av artikkel 10 i utlendingsloven vil derfor trolig stride imot kravene til gjennomføring av forordninger. Departementet anser derfor ikke det som en mulighet.

¹ NOU 2021: 8 Trygd over landegrensene, kapittel 14.3.1, s. 254

Et annet alternativ kunne vært å ta inn en ny bestemmelse i kapittel 13 i utlendingsloven som gir utlendingsforvaltningen vedtaksmyndighet etter EØS-arbeidstakerforordningen, men som ikke regulerer vilkårene nærmere. Noe tilsvarende er gjort for tjenesteytere som er tredjelandsborgere, men som har opphold i Norge etter EØS-retten. Dette oppholdsgrunnlaget følger ikke av direktivet, men av artikkel 36 i EØS-avtalen, og er særregulert i utlendingsloven §§ 110 tredje ledd bokstav a, 114 andre ledd og 118 tredje ledd.

Oppholdsgrunnlaget etter EØS-arbeidstakerforordningen er imidlertid selvstendig, og gjelder uavhengig av vilkårene i direktivet. Vilårene i kapittel 13, som gjennomfører direktivet, trenger derfor ikke å være oppfylt. Flere av bestemmelsene i kapittel 13 gjelder derfor ikke for EØS-borgere og deres familiemedlemmer som oppholder seg i Norge etter EØS-arbeidstakerforordningen, slik som retten til varig opphold etter utlendingsloven §§ 115 og 116. En bestemmelse om vedtaksmyndighet etter EØS-arbeidstakerforordningen i utlendingsloven kapittel 13 kan derfor bli misvisende, og det kan bli uklart hvilke øvrige bestemmelser i kapitlet som gjelder for dem. Departementet foreslår derfor ikke å regulere retten til opphold etter EØS-arbeidstakerforordningen i kapittel 13 i utlendingsloven.

4.2.3 Utlendingsforskriften

I utlendingsforskriften kapittel 19 reguleres oppholdsretten til EØS-borgere og deres familiemedlemmer nærmere, og bestemmelsene fra kapittel 13 i utlendingsloven utdypes. Det er flere administrative bestemmelser i utlendingsforskriften, blant annet § 19-22 om registreringsbevis og §§ 19-23 og 19-24 om oppholdskort. I tillegg er det flere bestemmelser i forskriftens kapittel 19 som ikke følger av fri bevegelighetsdirektivet. Departementet foreslår derfor at hjemmel for utlendingsmyndighetene etter EØS-arbeidstakerforordningen tas inn i utlendingsforskriften, med hjemmel i EØS-arbeidstakarlova § 2 og utlendingsloven § 109.

Utlendingsforskriftens §§ 19-2 til 19-5a regulerer det saklige virkeområde for lovens kapittel 13. Bestemmelsene regulerer blant annet hvilke øvrige bestemmelser fra utlendingsloven som kommer til anvendelse for EØS-borgere utover kapittel 13, og § 19-5a gir oppholdsrett for familiemedlemmer til nordiske borgere, som også gjelder personkretsen til utlendingsloven kapittel 13.

Utlendinger med opphold basert på EØS-arbeidstakerforordningen vil være en ny persongruppe sammenliknet med dem som i dag er omfattet av lovens kapittel 13 og forskriftens kapittel 19. Departementet foreslår derfor å innta en ny bestemmelse § 19-5b i utlendingsforskriften.

På denne måten regulerer forskriften uttømmende når det kan gis opphold basert på EØS-retten, og alle oppholdsgrunnlag blir dermed samlet i utlendingsregelverket. Med dette synliggjøres også oppholdsretten etter EØS-arbeidstakerforordningen i utlendingsregelverket, og utlendingsforvaltningen gis myndighet til å vurdere oppholdsgrunnlaget etter EØS-arbeidstakerforordningen.

4.3 Innholdet i ny § 19-5b i utlendingsforskriften

Persongruppen med opphold basert på EØS-arbeidstakerforordningen, er omfattet av EØS-avtalen og vil ha hatt et tidligere opphold etter fri bevegelighetsdirektivet.

Bestemmelsene i direktivet og utlendingsloven gjelder ikke direkte for et opphold etter EØS-arbeidstakerforordningen. I punktene under har imidlertid departementet vurdert at enkelte bestemmelser likevel gjøres gjeldende for denne gruppen. Departementet foreslår at det framgår i ny § 19-5b, hvilke bestemmelser i utlendingsloven kapittel 13 og utlendingsforskriften kapittel 19 som skal gjelde tilsvarende.

Departementet foreslår videre at det presiseres i § 19-5b at oppholdsretten etter EØS-arbeidstakerforordningen er sekundær til en oppholdsrett etter direktivet. Opphold etter fri bevegelighetsdirektivet bør fortsatt være det primære oppholdsgrunnlaget i Norge da dette grunnlaget gir flere rettigheter.

På grunn av krav til gjennomføring av forordninger bør ikke bestemmelsen regulere nærmere hvilke vilkår som må være oppfylt for oppholdsretten. Departementet vil for å lette den praktiske gjennomføringen gi et ikrafttredelsesrundskriv om hvilke vilkår som må være oppfylt for å få opphold etter EØS-arbeidstakerforordningen artikkel 10.

4.3.1 Registreringsbevis

Et registreringsbevis stadfester at EØS-borgere har registrert sitt opphold hos politiet. Etter direktivet skal EØS-borgere kun registrere seg en gang uavhengig av hvor lenge personen skal bo i Norge og uavhengig av om grunnlaget for oppholdsretten endrer seg. Det er hensiktsmessig at de samme kravene skal gjelde for et opphold etter EØS-arbeidstakerforordningen. Siden et opphold etter EØS-arbeidstakerforordningen vil være etterfølgende i tid etter et opphold etter fri bevegelighetsdirektivet, innebærer det at EØS-borgeren i de aller fleste tilfeller allerede har et registreringsbevis. Departementet legger derfor til grunn at det ikke er nødvendig å pålegge EØS-borgere med oppholdsrett etter EØS-arbeidstakerforordningen artikkel 10, å registrere seg på nytt.

Det kan være tilfeller hvor en EØS-borger ikke har overholdt registreringsplikten etter direktivet, og derfor ikke har et registreringsbevis. En EØS-borger kan også ha mistet registreringsbeviset sitt. Imidlertid er det ikke registreringsbeviset i seg selv som til enhver tid bekrefter hvorvidt oppholdet etter EØS-regelverket er lovlig eller ikke, da det avgjørende er om de materielle vilkårene for oppholdet er oppfylt. Departementet foreslår derfor heller ikke en plikt for EØS-borgerne som ikke har et registreringsbevis, til å skaffe seg et dersom de blir omfattet av EØS-arbeidstakerforordningen.

4.3.2 Oppholdskort

Familiemedlemmer til EØS-borgere som er tredjelandsborgere og som skal oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder, plikter å søke om oppholdskort etter utlendingsloven § 118 første ledd. Det følger av utlendingsloven § 118 fjerde ledd at oppholdskortet er gyldig i inntil fem år. For en tredjelandsborger er det viktig å ha et gyldig oppholdskort, fordi dette kan dokumentere hvorvidt personen har lovlig opphold eller ikke, og det skaper forutsigbarhet.

Departementet mener derfor at det for denne gruppen er et behov for å gi utlendingsforvaltningen hjemmel til å utstede oppholdskort basert på EØS-arbeidstakerforordningen.

En hjemmel til utlendingsforvaltningen om å utstede oppholdskort for opphold som oppfyller vilkårene i EØS-arbeidstakerforordningen innebærer at rettighetene effektiviseres, som vil sikre at forordningen får virkning. En hjemmel vil derfor ikke presisere eller endre bestemmelser i EØS-arbeidstakerforordningen, men vil være en administrativ bestemmelse som gir utlendingsforvaltningen myndighet til å utstede oppholdskort.

Imidlertid følger det ikke av forordningen at det er anledning til å pålegge en plikt til å skaffe seg et oppholdskort, slik man har hjemmel til i fri bevegelighetsdirektivet. Det er heller ikke avklart i rettspraksis om en slik plikt kan pålegges. Det er derfor et spørsmål om det er anledning til å regulere en slik administrativ plikt, da dette vil være en restriksjon.

Sak C-540/22 *SN and Others* gjaldt et krav om å søke om oppholdstillatelse for tredjelandsborgere som var utstasjonert i Nederland som arbeidstakere etter EØS-retten. Kravet om oppholdstillatelse var blant annet begrunnet i den utstasjonertes rettssikkerhet, da kravet gjorde det lettere for dem å godtgjøre at de hadde lovlig opphold i Nederland, og dette ble ansett som et legitimt formål. Tredjelandsborgerne ble tildelt et dokument som bekreftet at de hadde lovlig opphold, og kravet ble derfor også ansett som egnet til å oppnå formålet, og det gikk heller ikke lenger enn nødvendig.

SN and Others gjaldt oppholdstillatelse, og ikke oppholdskort. Imidlertid er formålet også for oppholdskortene å sikre tredjelandsborgeres rettssikkerhet ved at de kan godtgjøre at de har lovlig opphold. Departementet anser dermed at saken har overføringsverdi, både fordi den gjaldt en sak som skal ivareta samme forhold og fordi den gjaldt hvilke administrative plikter som kan pålegges for å oppnå formålet.

Departementet legger derfor til grunn at det er anledning til å pålegge tredjelandsborgere som har opphold etter EØS-arbeidstakerforordningen en plikt til å skaffe seg oppholdskort som bekrefter at de har lovlig opphold. Dette vil bidra til rettssikkerhet for tredjelandsborgere, og gir disse en mulighet til å dokumentere at de har lovlig opphold. Departementet legger videre til grunn at det er anledning til å oppstille de samme vilkårene etter EØS-arbeidstakerforordningen som etter fri bevegelighetsdirektivet for oppholdskort.

Utlendingsforskriften § 19-23 regulerer nærmere når og på hvilken måte et oppholdskort skal utstedes. Bestemmelsen utfyller utlendingslovens § 118, og inneholder regler om søknadsprosedyrer for oppholdskort for EØS-borgerens familiemedlemmer som er tredjelandsborgere. Tilsvarende regler følger også av direktivets artikler 9 til 11. Departementet foreslår derfor at det i ny § 19-5b andre ledd presiseres at tredjelandsborgere med oppholdsrett etter EØS-arbeidstakerforordningen plikter å anskaffe seg oppholdskort og at utlendingsforskriften § 19-23 skal gjelde tilsvarende.

Personer som har opphold etter forordningen, vil først ha hatt opphold etter direktivet, og disse vil derfor allerede ha et oppholdskort. Etter dagens praksis må det innen utløpet av oppholdskortet søkes om nytt oppholdskort. Departementet foreslår derfor at plikten til å

skaffe et oppholdskort etter forordningen inntreffer når et gyldig oppholdskort etter utlendingsloven § 118 utløper, og at søknaden må leveres før utløpsdatoen. Tilsvarende som etter utlendingsloven § 118 fjerde ledd skal søknaden avgjøres innen seks måneder etter at søknaden er levert. Det skal ikke kreves gebyr for utstedelse av oppholdskort etter EØS-arbeidstakerforordningen.

Videre vil dokumentasjonskravene i utlendingsloven § 118 andre ledd bokstav a og b, om gyldig pass og dokumentasjon som attesterer familieforholdet, gjelde tilsvarende. Øvrige deler av utlendingsloven § 118 gjelder ikke for opphold etter forordningen, det vil si første ledd, andre ledd bokstav c og d og tredje ledd.

Dersom det ikke fremmes noen søknad om oppholdskort etter EØS-arbeidstakerforordningen, eller at fristen for søknaden oversittes, innebærer ikke det at vedkommende har ulovlig opphold. Rettighetene etter forordningen er derfor i et slikt tilfelle fortsatt i behold. Opphold etter EØS-regelverket er lovlig dersom de materielle vilkårene er oppfylt, og lovligheten er ikke avhengig av at det kan dokumenteres av et gyldig oppholdskort.

De som er omfattet av EØS-arbeidstakerforordningen kan oppholde seg i Norge i påvente av at det fremmes søknad og under behandling av søknaden om oppholdskort. I denne perioden kan barnet fortsette på skole og eventuelle primære omsorgspersoner kan arbeide. Søkerne vil da selv være ansvarlig for å fylle vilkårene for opphold. Hvis det viser seg at vilkårene for opphold ikke er oppfylt, men en søker har arbeidet, kan dette føre til bortvisning.

Bestemmelsen vil gi utlendingsforvaltningen myndighet til å utstede oppholdskort til tredjelandsborgere som har opphold etter EØS-arbeidstakerforordningen, men bestemmelsen vil ikke regulere på hvilke vilkår en utlending kan få opphold basert på forordningen. Departementet vil i stedet, som nevnt ovenfor, vedta et ikrafttredelsesrundskriv om hvilke vilkår som må være oppfylt for å få opphold etter EØS-arbeidstakerforordningen artikkel 10.

4.3.3 Tilbakekall, bortvisning og utvisning

Departementet har særlig vurdert hvilket regelverk om tilbakekall, bortvisning og utvisning som skal gjelde for utlendinger som er omfattet av den foreslåtte nye bestemmelsen. Vi legger til grunn at oppholdsrett etter EØS-arbeidstakerforordningen kun er aktuelt for personer som ikke lenger faller inn under direktivet. Rettigheter etter direktivet kan derfor i utgangspunktet ikke påberopes.

Det vises til at utlendingsloven § 120 om tilbakekall gjelder utlendinger som ellers fyller vilkårene for oppholdsrett *etter kapittel 13*, mens det i § 121 første ledd bokstav b om bortvisning vises til lovens konkrete bestemmelser om opphold etter fri bevegelighetsdirektivet, samt til lovens «alminnelige bestemmelser». Utvisning etter § 122 gjelder «EØS-borgere og deres familiemedlemmer» og vil dermed i utgangspunktet omfatte personer som gis oppholdsrett etter den nye bestemmelsen. Samtidig vil den nye bestemmelsen også kunne omfatte barn av EØS-borger som selv er tredjelandsborger, og som har opphold sammen med en forelder som er tredjelandsborger. Denne forelderen kan ikke nødvendigvis sies å være familiemedlem til en EØS-borger.

Etter en nærmere vurdering har departementet kommet til at det er hensiktsmessig at regelverket om tilbakekall, bortvisning og utvisning i lovens kapittel 13 gis tilsvarende virkning for de personer som *har* oppholdsrett etter EØS-arbeidstakerforordningen. Det vises til at den foreslåtte bestemmelsen § 19-5b også omfatter EØS-borgere og deres familie-medlemmer som uansett har rettigheter etter EØS-avtalen, at det vil være komplisert å regulere at regelverket om oppholdstillatelse for tredjelandsborgere skal gjelde for denne gruppen, samt at ordningen i tillegg antas å gjelde en liten gruppe. Hensynet til likebehandling mellom de personer som har rettigheter etter EØS-avtalen i henhold til fri bevegelighetsdirektivet og de som har rettigheter etter EØS-arbeidstakerforordningen, samt hensynet til utlendingsmyndighetene som skal håndheve bestemmelsene, taler også for en slik løsning. Det foreslås derfor at det tydeliggjøres i bestemmelsen at utlendingsloven §§ 120 til 124 også skal gjelde for personer som får oppholdsrett etter forordningen, samt utlendingsforskriften §§ 19-27, 19-28, 19-29 og 19-30.

4.3.4 Øvrige bestemmelser

Departementet har også vurdert hvilke øvrige bestemmelser i utlendingsloven kapittel 13 og utlendingsforskriften kapittel 19, som skal gjelde for utlendinger med oppholdsrett etter EØS-arbeidstakerforordningen. Dette er rettigheter som ikke følger av forordningen.

Utlendingsloven § 109 gjelder for de som har opphold etter forordningen. Imidlertid gjelder ikke utlendingsloven § 110. Det innebærer blant annet at det ikke er anledning til at flere familiemedlemmer enn de som har opphold etter forordningen kan få opphold i Norge. Det vil heller ikke være anledning til å få innvilget familieinnvandring etter tredjelandsregelverket.

I tillegg til § 110, gjelder heller ikke utlendingsloven §§ 111 til 117 og 119, for de som har opphold etter EØS-arbeidstakerforordningen. Utlendingsforskriftens bestemmelser som er knyttet til disse bestemmelsene gjelder dermed heller ikke. Det vil si at utlendingsforskriften §§ 19-1, 19-5a til 19-22 samt §§ 19-24 til 19-26 ikke gjelder.

Det innebærer blant annet at oppholdet ikke vil kunne danne grunnlag for varig opphold, og heller ikke grunnlag for norsk statsborgerskap. Dette betyr at en person kan få svært lang botid med lovlig opphold i Norge, uten å ha utsikter til å kunne bli varig boende. En familie kan dermed først ha hatt opphold etter direktivet, og så etablere et opphold etter EØS-arbeidstakerforordningen, som kan vare til den mindreårige har avsluttet skolegangen sin. I det skolegangen er avsluttet, må familien forlate Norge, med mindre de har fått innvilget et annet oppholdsgrunnlag etter utlendingsloven. I et slikt tilfelle med lang botid, kan det gis opphold basert på utlendingsloven §§ 38 eller 49, dersom personene ikke oppfyller vilkårene i noen andre oppholdsgrunnlag, men terskelen er imidlertid høy.

Departementet legger til grunn at utlendingsforskriften § 19-2, som regulerer forholdet mellom kapittel 13 og øvrige regler i utlendingsloven, skal gjelde tilsvarende for EØS-borgere og deres familiemedlemmer med oppholdsrett som er hjemlet i EØS-arbeidstakarlova. Det er hensiktsmessig at det gjelder like regler for EØS-borgere og deres familiemedlemmer i forhold til øvrige regler i utlendingsloven, uansett hvilket oppholdsgrunnlag som gjelder til

enhver tid for personer som er omfattet av EØS-avtalen. I tillegg gjelder utlendingsforskriften §§ 19-3 til 19-5 for disse.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Innføring av en ny vedtakshjemmel i utlendingsforskriften § 19-5b vil innebære endringer i fagsystemene, kodeverket og UDIs nettsider, og det må opprettes en ny søknadsløsning for den aktuelle gruppen. Den mest aktuelle søknadsløsningen vil bestå av veiledning på UDIs nettsider for å avklare om en person kan søke om oppholdskort etter direktivet eller om personen kan søke etter EØS-arbeidstakerforordningen. De som faller innunder forordningen blir veiledet videre til å søke på et papirskjema som må leveres inn hos politiet, og registreres manuelt av politiets førstelinje. Denne løsningen medfører behov for å utvikle en tilpasset løsning for utstedelse av oppholdskort. I tillegg er det nødvendig for UDI å bruke ressurser på å lage en ny retningslinje og/eller revidere eksisterende retningslinjer knyttet til EØS-regelverket.

Videre er det grunn til å anta at det vil komme relativt få søknader etter bestemmelsen da gruppen antas å være liten, til tross for at grunnlaget er nytt i utlendingsregelverket og grunnlaget synliggjøres.

På denne bakgrunn vil innføringen av en ny vedtakshjemmel i utlendingsforskriften § 19-5b ikke medføre økonomiske og administrative konsekvenser av betydning, og eventuelle merutgifter dekkes innenfor gjeldende budsjettammer.

6 Forslag til endringer i utlendingsforskriften

Departementet foreslår følgende endringer i kapittel 19 i forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften):

Ny § 19-5 b skal lyde:

§ 19-5 b Oppholdsrett etter EØS-arbeidstakerforordningen

EØS-borgere og deres familiemedlemmer har rett til fortsatt opphold etter at deres oppholdsrett etter lovens kapittel 13 har bortfalt dersom det følger av forordning (EU) nr. 492/2011 artikkel 10, jf. EØS-arbeidstakarlova § 1.

Tredjelandsborgere med oppholdsrett etter første ledd plikter å søke om nytt oppholdskort innen utløpet av gjeldende oppholdskort, jf. § 19-23. Lovens § 118 andre ledd bokstav a og b, fjerde og femte ledd og forskriftens § 19-23 gjelder tilsvarende for søknader om oppholdskort etter dette leddet.

Lovens § 120 til 124 og forskriftens §§ 19-2 til 19-5 og 19-27 til 19-30 gjelder tilsvarende for personer med oppholdsrett etter første ledd.