

Høringsnotat

Innvandringsavdelingen

Dato: 17.08.2026

Saksnr: 26/4109

Høringsfrist: 12.10.2026

Forslag til endringer i utlendingsforskriften § 3-13 om innreisevisum

1 Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet sender med dette på høring forslag til endringer i utlendingsforskriften § 3-13 om innreisevisum.

Forslaget innebærer at varigheten av innreisevisum i medhold av utlendingsloven § 12 utvides fra «inntil 90 dager» til «inntil ett år». Forslaget er en del av oppfølgingen av Europakommisjonens (Kommisjonen) evaluering av Norges etterlevelse av Schengen-regelverket på visumfeltet. Utvidelsen av innreisevisumets varighet vil sikre bedre kontroll med utlendinger som oppholder seg i Norge og i Schengen-området.

Departementet foreslår også enkelte justeringer for å forenkle forskriftsbestemmelsen.

Høringsfristen settes til 12. oktober 2026.

2 Bakgrunn

Norge deltar i Schengen-samarbeidet gjennom en tilknytningsavtale til Schengen-regelverket.¹ Som en del av Schengen-samarbeidets styringsstruktur er medlemsstatens etterlevelse av Schengen-regelverket underlagt evaluering og overvåkning iht. rådsforordning (EU) 2022/922.²

Schengen-evalueringer innebærer en gjennomgang av hvordan Schengen-stater etterlever og oppfyller sine forpliktelser på nasjonalt nivå. Evalueringene gjennomføres av grupper som består av representanter fra Kommisjonen og eksperter utpekt av medlemsstatene og med støtte fra Unionens organer, kontorer

¹ Avtale om Norges og Islands tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket av 18. mai 1999.

² Rådsforordning (EU) 2022/922 av 9. juni 2022 om opprettelse og drift av en evaluerings- og overvåkingsmekanisme for å verifisere anvendelsen av Schengen-regelverket, og om oppheving av forordning (EU) nr. 1053/2013.

og byråer. Formålet med evalueringene er å sikre at medlemsstatene anvender Schengen-regelverket på en effektiv og korrekt måte, for på denne måten å bidra til å opprettholde gjensidig tillit mellom medlemsstatene og et godt fungerende område uten kontroll på de indre grensene.

Den siste evalueringen av Norges etterlevelse av Schengen-regelverket på visumfeltet ble gjennomført i februar 2024 ved Den norske ambassaden i Bangkok.

Kommisjonens gjennomføringsbeslutning, som inneholder rapporten fra visumevalueringen av Norge, ble vedtatt 20. juni 2024. Rapporten inneholder 10 anbefalinger til utbedringstiltak som tar sikte på å håndtere mangler og forbedringsområder identifisert under evalueringen. Tre av anbefalingene knytter seg til innreisevisum, hvorav én er en anbefaling om å forlenge varigheten av innreisevisum etter utlendingsforskriften § 3-13.

For utlendinger som har fått førstegangs oppholdstillatelse i Norge utstedes det i dag et innreisevisum, og selve oppholdstillatelsen effektueres ved at det utstedes oppholdskort når vedkommende kommer til Norge. Enkelte utlendinger er også gitt mulighet til å fremme førstegangs søknad om oppholdstillatelse fra Norge eller å oppholde seg i Norge mens søknaden er til behandling. Også i slike tilfeller utstedes det innreisevisum. Innreisevisum gis med hjemmel i utlendingsloven § 12, jf. utlendingsforskriften § 3-13, og skal gis i samsvar med Schengen-regelverket som Norge er forpliktet til å følge. Innreisevisum gis med varighet i «inntil 90 dager». Dersom søknaden om oppholdstillatelse ikke er ferdigbehandlet innen utløpet av innreisevisumets varighet, regnes utlendingen for å ha «tålt opphold» i Norge.

I Kommisjonens rapport 20. juni 2024 om visumevalueringen av Norge, ber Kommisjonen norske myndigheter vurdere om det fortsatt skal være mulig for enkelte søkere å reise til Norge med et visum før de har fått innvilget søknad om oppholdstillatelse. Dersom det anses ønskelig å opprettholde denne praksisen, mener Kommisjonen at norske myndigheter må sørge for at visumets gyldighet har tilstrekkelig varighet til å dekke hele perioden før oppholdstillatelse utstedes. Fra rapporten siteres:

The team also learned that in many cases, this 7-day entry visa expires before the residence permit is issued. In these cases, its holder is considered to have legal stay in Norway. Reference was made to the Norwegian national law which permits issuing entry visas with a validity up to 90 days. However, the respective Guidelines of the Norwegian Directorate of Immigration set a 7-day validity for entry visas issued to applicants who are waiting for the result of their residence permit application. In this regard, the team recalls that Article 18 of the Convention of the Implementation of the Schengen Agreement allows issuing long-stay visas for up to one year.

Against this backdrop, the team considered that improvement is necessary as regards dealing with these entry visa cases.

Norway should:

1. reconsider the use of a long-stay (“entry”) visa to travel to Norway for certain categories of applicants even before their residence permit is granted; and if it is deemed desirable to maintain this practice, ensure that the validity of the visa is sufficiently long to cover the entire period before the residence permit is issued;

3 Gjeldende rett

3.1 Schengen-regelverket

Schengen-samarbeidet går kort oppsummert ut på å ha streng kontroll ved Schengen-områdets yttergrenser, for å tilrettelegge for et område uten personkontroll ved indre grenser innenfor området. Schengen-området består i dag av 25 EU-medlemsstater (alle EU-medlemsstater unntatt Irland og Kypros), samt Island, Norge, Sveits og Liechtenstein. Et velfungerende Schengen-samarbeid er avhengig av harmonisert regelverk og praksis knyttet til grenseforvaltning i statene som deltar i samarbeidet, herunder visumregelverk.

I Schengen-samarbeidet reguleres visumfeltet hovedsakelig av visumforordningen (forordning (EF) 810/2009, på engelsk «Visa Code»), som fastsetter fremgangsmåter og vilkår for utstedelse av visum for planlagte opphold på medlemsstatenes territorium av en varighet på høyst 90 dager i løpet av enhver 180-dagersperiode (såkalte *korttidvisum*).³ Visumforordningen er endret flere ganger ved forordning (EU) 154/2012, forordning (EU) 610/2013 og forordning (EU) 2019/1155. Forordningen er inkorporert i utlendingsforskriften § 3-4 som norsk forskrift, og er i sin helhet inntatt som vedlegg til utlendingsforskriften. Hvilke tredjeland som er henholdsvis visumpliktige og visumfrie ved innreise til Schengen-området, fremgår av forordning (EU) 2018/1806, se blant annet vedlegg 5 til utlendingsforskriften.

Regler om såkalte *langtidvisum*, dvs. visum for opphold utover 90 dager, reguleres av Schengenkonvensjonen artikkel 18. Bestemmelsen er endret flere ganger ved forordning (EF) 1091/2001,⁴ forordning (EU) 265/2010⁵ og forordning

³ Europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 810/2009 om innføring av fellesskapsregler for visum (visumforordningen).

⁴ Rådsforordning (EF) nr. 1091/2001 av 28. mai 2001 om fri bevegelighet med visum for langtidsopphold.

⁵ Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 265/2010 av 25. mars 2010 om endring av konvensjonen om gjennomføring av Schengen-avtalen og forordning (EF) nr. 562/2006 med hensyn til ferdsel for personer med langtidsvisum.

(EU) 610/2013,⁶ og den vil også bli tilpasset digital visumutstedelse ved forordning (EU) 2023/2667 artikkel 4.⁷

Gjeldende artikkel 18 i Schengenkonvensjonen lyder:

Article 18

1. Visas for stays exceeding 90 days (long-stay visas) shall be national visas issued by one of the Member States in accordance with its national law or Union law. Such visas shall be issued in the uniform format for visas as set out in Council Regulation (EC) No 1683/95 (18) with the heading specifying the type of visa with the letter “D”. They shall be filled out in accordance with the relevant provisions of Annex VII to Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code).

2. Long-stay visas shall have a period of validity of no more than one year. If a Member State allows an alien to stay for more than one year, the long stay visa shall be replaced before the expiry of its period of validity by a residence permit.

I henhold til artikkel 18 nr. 1 er visum for opphold utover 90 dager (D-visum) et nasjonalt visum som medlemsstatene utsteder i samsvar med egen lovgivning. Det må ses i sammenheng med at vilkårene for å gi tillatelse til langvarig opphold er nasjonalt bestemt, og ikke hjemlet i Schengen-samarbeidets felles regelverk. Det innebærer at hver enkelt Schengen-stat bestemmer hvilke vilkår som skal stilles for å gi visum for opphold utover 90 dager.

Schengenkonvensjonen artikkel 18 nr. 2 ble vedtatt ved forordning (EU) 265/2010 og fastsetter at D-visum skal være gyldig i høyst ett år. Videre fastsettes det at dersom en medlemsstat lar en utlending ha opphold i mer enn ett år, skal langtidsvisumet erstattes med en oppholdstillatelse før gyldighetstiden utløper.⁸ Formålet bak bestemmelsen beskrives i fortalens avsnitt 1–4 og innebærer i korte trekk at D-visum bør gi innehaveren samme rett til å ferdes fritt i Schengen-området som en oppholdstillatelse ville gitt. Samtidig skal et slikt visum ikke brukes i stedet for oppholdstillatelser.

Et D-visum som utstedes av medlemsstatene for opphold av mer enn 90 dagers varighet, er gyldig for innreise og opphold på de øvrige medlemsstatenes territorium i 90 dager i løpet av enhver periode på 180 dager. Dette følger av

⁶ Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 610/2013 av 26. juni 2013 om endring av europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 562/2006 om innføring av fellesskapsregler som regulerer bevegelsen av personer over grenser (Schengen-grenseregler), konvensjonen om gjennomføring av Schengen-avtalen, rådsforordning (EF) nr. 1683/95 og (EF) nr. 539/2001 samt europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 767/2008 og (EF) nr. 810/2009.

⁷ Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2023/2667 av 22. november 2023 om endring av europaparlaments- og rådsforordning (EF) nr. 767/2008, (EF) nr. 810/2009 og (EU) 2017/2226, forordning (EF) nr. 693/2003 og (EF) nr. 694/2003 og Konvensjonen om gjennomføring Schengen-avtalen, med hensyn til digitalisering av visumprosedyren.

⁸ Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 265/2010 om endring av konvensjonen om gjennomføring av Schengen-avtalen og forordning (EF) nr. 562/2006 med hensyn til ferdsel for personer med langtidsvisum.

Schengenkonvensjonen artikkel 21 nr. 2a og forordning (EU) nr. 2016/399 (grenseforordningen).

Utlendingsforskriften § 3-2 gjenspeiler de rettigheter som forordning (EU) 610/2013 gir en innehaver av et D-visum.

3.2 Utlendingsloven og utlendingsforskriften

Utlendingsloven § 55 stiller krav om oppholdstillatelse for opphold i Norge som er lenger enn tre måneder. Som hovedregel skal førstegangs oppholdstillatelse være gitt før innreise i riket, jf. utlendingsloven § 56. Det er imidlertid gjort unntak for enkelte grupper utlendinger som er nærmere angitt i utlendingsforskriften § 10-1 første ledd. Dette omfatter blant annet visse arbeidstakere som skal arbeide for en arbeidsgiver i Norge og deres familiemedlemmer, samt foreldre til norske barn, barn av norske borgere, og foreldre som søker om korttidsopphold for å besøke barn (9-måneders tillatelse). I henhold til forskriftens § 10-1 andre ledd er UDI også gitt en generell fullmakt til å gi nærmere retningslinjer og gjøre unntak for søkere som er nevnt i forskriftens §§ 6-19 til 6-31 (oppholdstillatelse for studier og for vitenskapelig, religiøst eller kulturelt formål o.a.), og deres familiemedlemmer. *Visumfrie* utlendinger som er omfattet av unntakene i § 10-1, kan reise inn i riket og vil ha lovlig opphold i søknadsprosessen. De kan også reise fritt i Schengen-området i inntil 90 dager i løpet av en 180-dagersperiode. *Visumpliktige* utlendinger som gis adgang til å søke om oppholdstillatelse fra riket, må ha innreisevisum etter utlendingsloven § 12.

Vilkårene for innreisevisum reguleres nærmere av utlendingsforskriften § 3-13 og innebærer blant annet at innreisevisum i dag gis med rett til opphold i inntil 90 dager. Utlendingsforskriften § 3-13 gjennomfører reglene i Schengen-regelverket og lyder:

§ 3-13 Innreisevisum

Når en visumpliktig utlending gis oppholdstillatelse, skal utenriksstasjon med utstedelsesadgang, eller Sysselimesteren på Svalbard, gi innreisevisum med rett til opphold i inntil 90 dager, jf. lovens § 12.

Når det er gitt en foreløpig bekreftelse, jf. § 10-4, om at en utlending som er faglært, jf. § 6-1 første ledd, eller som er ansatt i et internasjonalt selskap, jf. § 1-3 bokstav c, skal kunne begynne å arbeide i Norge før søknad om oppholdstillatelse er behandlet, skal utenriksstasjonen utstede visum som nevnt i første ledd. Det samme gjelder for sjøfolk som søker tillatelse etter § 6-6. Når det er gitt gruppetillatelse etter § 6-7 eller § 6-15, skal de utlendingene som omfattes av tillatelsen gis innreisevisum som nevnt i første ledd.

Etter nærmere retningslinjer som gis av Utlendingsdirektoratet, kan innreisevisum gis til en utlending som har kompetanse som faglært, jf. § 6-1 første ledd, og som har fått et konkret tilbud om arbeid fra en arbeidsgiver i Norge.

Etter nærmere retningslinjer som gis av Utlendingsdirektoratet, kan innreisevisum gis til en søker som nevnt i § 10-1 første og annet ledd, selv om oppholdstillatelse kreves.

En utlending som har oppholdstillatelse i Norge som gir rett til ny innreise, kan i særlige tilfeller hvor det foreligger et dokumentert behov, få innreisevisum som nevnt i første ledd.

En utlending som søker fornyelse av fornybar oppholdstillatelse innen fristen i lovens § 61 sjette ledd annet punktum, eller som søker permanent oppholdstillatelse innen fristen i forskriftens § 11-7, kan få innreisevisum mens søknaden er til behandling.

Reglene i § 3-9 annet ledd om innreisefrist gjelder tilsvarende.

Utlendingsdirektoratet kan gi nærmere retningslinjer.

I praksis har innreisevisum etter utlendingsforskriften § 3-13 første ledd (ved innvilget oppholdstillatelse) vært gitt med 30 dagers oppholdstid, mens innreisevisum etter § 3-13 andre til sjette ledd (for å fremme søknad om opphold fra Norge, eller for å oppholde seg i Norge mens søknaden behandles) har vært gitt med 7 dagers oppholdstid. *Visumpliktige* kan oppholde seg i, og reise gjennom Norge og andre Schengen-stater i perioden innreisevisumet er gitt for. Det samme gjelder *visumfrie*, innenfor en periode på 90 dager i en 180-dagersperiode. Etter utløpet av visumperioden eller visumfrihetsperioden har ikke utlendingen lenger anledning til å reise til andre Schengen-stater før oppholdstillatelse er gitt og søkeren har mottatt oppholdskort, men oppholdet i Norge anses likevel som lovlig fram til søknaden er avgjort.

3.3 Begrepsavklaring

I visumforordningens vedlegg spesifiseres *tre typer visum* angitt med bokstavene A, C og D. Formålet med disse tre betegnelsene er å legge til rette for kontroll av visum ved innreise og under oppholdet på territoriet. Type A, C og D er en teknisk inndeling for kontrollformål, mens de tre hovedkategoriene i utlendingsloven §§ 10 til 12 er en inndeling knyttet til det rettslige grunnlaget for at visum gis. Innreisevisum etter utlendingsloven § 12, jf. utlendingsforskriften § 3-13, skal utstedes som D-visum iht. visumforordningen, jf. også Schengenkonvensjonen artikkel 18.

I dette høringsnotatet benytter departementet begrepet «D-visum» når Schengen-forpliktelser omtales, og begrepet «innreisevisum» når regelverket etter utlendingsloven og utlendingsforskriften omtales.

4 Andre lands rett

Danmark

Utlendinger som ønsker å ta opphold i Danmark må som hovedregel søke om, og ha blitt innvilget, oppholdstillatelse før innreise til Danmark. I medhold av Schengenkonvensjonen artikkel 18 kan det utstedes visum for langvarig opphold (D-visum) med gyldighet som er begrenset til Danmark, jf. udlændingeloven § 4 a (2). I henhold til bestemmelsen kan D-visum gis til utlendinger som har fått oppholdstillatelse etter nærmere bestemte bestemmelser etter udlændingeloven (§§ 8, 9, 9 a (2), 9 c (1), 9 d, 9 f eller §§ 9 i–9 n), med en gyldighetsperiode på høyst ett år. Formålet er at utlendingen kan reise inn i landet og få utstedt et oppholdskort med biometriske kjennetegn.

Det er ingen bestemmelser som eksplisitt gir adgang til å søke om D-visum for deretter å fremme søknad om oppholdstillatelse fra Danmark.

Sverige

Utlendinger som ønsker å ta opphold i Sverige må som hovedregel søke om, og ha blitt innvilget, oppholdstillatelse før innreise, jf. utlänningslagen kapittel 5 § 18. Det finnes enkelte unntak som gir utlendingen mulighet til å fremme en søknad fra Sverige, men det er ingen bestemmelser som gir eksplisitt adgang til å søke om visum for deretter å fremme søknad om oppholdstillatelse fra Sverige.

Visum for langvarig opphold (D-visum) kan gis for opphold i Sverige for inntil ett år dersom det foreligger særlige grunner, jf. utlänningslagen kapittel 3 § 4.

Utlendingen må dokumentere behovet for visum til Sverige.

Dersom utlendingen har søkt om fornyelse av arbeidstillatelse og forlater Sverige i påvente av svar på søknaden på grunn av en tjenestereise, kan vedkommende søke om D-visum for å returnere til Sverige etter tjenestereisen. En slik søknad kan kun leveres fra Sverige, og Migrationsverket skal utstede visumet før utlendingen forlater Sverige, jf. utlänningsförordningen kapittel 3 §§ 3 og 4.

Finland

Også i Finland er hovedregelen at utlendinger må søke om oppholdstillatelse før innreise. Det er imidlertid mulig å søke om enkelte førstegangstillatelser fra Finland, jf. ulkomaalaislaki § 60 første ledd.

I Finland skal visum for opphold over tre måneder (D-visum) utstedes etter søknad for å gi en utlending raskere innreise til landet som følge av at vedkommende har fått oppholdstillatelse som nevnt i ulkomaalaislaki § 17 c første ledd. D-visumet vil være gyldig i 100 dager, jf. ulkomaalaislaki § 17 d.

Videre må innvilget oppholdstillatelse og D-visum ha en overlapp på minst én dag. Det er også en forutsetning for å søke om D-visum at utlendingen har mulighet til å reise til Finland innen to uker fra datoen for når oppholdstillatelsen ble innvilget.

I likhet med Sverige og Danmark, har Finland ingen eksplisitte bestemmelser som gir adgang til å søke om D-visum for deretter å søke om oppholdstillatelse fra landet.

Tyskland

Utlendinger som ønsker å ta opphold i Tyskland må fremsette søknad om D-visum. Hovedregelen er at D-visum gis med en varighet på 90 dager, men det kan i enkelte tilfeller gis for inntil ett år, jf. Aufenthaltsgesetz § 6 tredje ledd.

Etter innreise til Tyskland må utlendingen fremsette søknad om oppholdstillatelse til relevant utlendingsmyndighet innenfor visumets gyldighetsperiode. Det er imidlertid tillatt å jobbe eller studere under visumoppholdet. Dersom visumet dekker hele perioden utlendingen planlegger å oppholde seg i Tyskland, er det ikke nødvendig å fremsette søknad om oppholdstillatelse.⁹

5 Menneskerettslige forpliktelser

Hovedregelen om at en utlending må ha visum for å reise inn i riket, bygger på et folkerettslig prinsipp om at enhver stat har rett til å bestemme hvem som skal kunne reise inn på dens territorium. Grunnloven § 98 andre ledd inneholder imidlertid et generelt diskrimineringsforbud om at «[i]ntet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling».

Forbudet mot å diskriminere følger også av flere internasjonale menneskerettighetskonvensjoner som Norge er bundet av. FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 2 nr. 1 gjelder statens plikt til å respektere og sikre rettighetene uten forskjellsbehandling, og artikkel 26 inneholder et generelt og selvstendig diskrimineringsforbud, mens diskrimineringsforbudet i Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 14 og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 2 nr. 2 forbyr diskriminering når det gjelder utøvelsen av rettighetene beskyttet i konvensjonene. Barnekonvensjonen artikkel 2 forbyr diskriminering av barn, og kvinnediskrimineringskonvensjonen artikkel 2 forbyr diskriminering av kvinner.

Grunnloven § 98 suppleres av formell lov. Innholdet i diskrimineringsforbudet er nærmere utdypet i likestillings- og diskrimineringsloven § 6 om forbud mot å diskriminere. Bestemmelsen oppstiller et forbud mot direkte eller indirekte diskriminering på de grunnlagene som er angitt i bestemmelsens første ledd:

Diskriminering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder eller kombinasjoner av

⁹ BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge - Entry regulations

disse grunnlagene er forbudt. Med etnisitet menes blant annet nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og språk.

Med direkte forskjellsbehandling menes at en person behandles dårligere enn andre blir, har blitt eller ville blitt behandlet i en tilsvarende situasjon, på grunn av forhold som nevnt i § 6 første ledd, jf. lovens § 7. Med indirekte forskjellsbehandling menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som vil stille personer dårligere enn andre, på grunn av forhold som nevnt i § 6 første ledd, jf. lovens § 8.

Forskjellsbehandling er ikke i strid med likestillings- og diskrimineringsloven § 6 dersom det har et saklig formål, er nødvendig for å oppnå formålet og ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles, jf. lovens § 9.

6 Statistikk

Statistikk fra UDI over innvilgede og avslåtte søknader om innreisevisum i perioden 2014–mai 2025

Innvilgelse av innreisevisum	Hjem mel	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 t.o.m. mai	Sum
Ved innvilget oppholdstillatelse	§ 3-13 1	15 052	17 054	19 727	19 888	17 221	17 200	10 427	13 527	16 812	16 081	13 341	6 856	183 186
Tidlig arbeidsstart	§ 3-13 2	22	11	2	9	9				9	8	7	7	84
Faglært med konkret tilbud om arbeid	§ 3-13 3	126	60	35	8	11	2	1	3	6	4	4	1	261
Familieinnvandring	§ 3-13 4	732	713	477	259	120	114	49	59	77	104	167	71	2 942
Enkelte studenter, forskere og praktikanter	§ 3-13 4	27	24	16	11	11	13	2		1	1			106
Har oppholdstillatelse, mistet, stjålet eller tapt oppholdskort, permanent opphold og utlept oppholdskort	§ 3-13 5	321	231	121	90	64	155	95	75	163	143	103	40	1 601
Har søkt fornyelse eller permanent opphold senest én måned før utløp av tidligere tillatelse	§ 3-13 6	23	29	17	12	24	18	7	13	28	16	15	5	207
Diplomater mv.	§ 1-8 1	185	265	234	172	215	214	180	187	200	186	169	69	2 276
Sum		16 488	18 387	20 629	20 449	17 675	17 716	10 761	13 864	17 296	16 543	13 806	7 049	190 663

D-visum utstedt på vegne av andre schengenland		1526	969	605	649	578	455	193	318	453	655	1114	511	8026
--	--	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	------	-----	------

Avslag	Hjem mel	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 t.o.m. mai	Sum
Ved innvilget oppholdstillatelse	§ 3-13 1													
Tidlig arbeidsstart	§ 3-13 2			1				1						2
Faglært med konkret tilbud om arbeid	§ 3-13 3	5	1			2		1				2		11
Familieinnvandring	§ 3-13 4	266	301	255	148	129	83	87	108	93	113	139	75	1797
Enkelte studenter, forskere og praktikanter	§ 3-13 4			1										1
Har oppholdstillatelse, mistet, stjålet eller tapt oppholdskort, permanent opphold og utlept oppholdskort	§ 3-13 5		1		1		3	2	2	13	16	17	3	58
Har søkt fornyelse eller permanent opphold senest én måned før utløp av tidligere tillatelse	§ 3-13 6	2	5	1		1	1		2	4	1	2	1	20
Diplomater mv.	§ 1-8 1	1	2	1			1		1					6
Sum		274	310	259	149	132	88	91	113	110	130	160	79	1 895

Statistikk fra UDI over antall innvilgelser og avslag på søknader om oppholdstillatelse etter innvilgelse av innreisevisum i perioden 2014 - 2025

Innreisevisum etter utlendingsforskriften § 3-13 andre ledd (tidlig arbeidsstart):

År	Innvilget	Ikke vedtak	Avslag	Totalsum	Innvilgelsesprosent
2014	13	2	7	22	59 %
2015	7	3		10	70 %
2016	2			2	100 %
2017	6	2	1	9	67 %
2018	8	1		9	89 %
2022	9			9	100 %
2023	7		1	8	88 %
2024	6	1		7	86 %
2025	9	1		10	90 %
Totalsum	67	10	9	86	78 %

Innreisevisum etter utlendingsforskriften § 3-13 tredje ledd (faglært med konkret tilbud om arbeid):

År	Innvilget	Ikke vedtak	Avslag	Totalsum	Innvilgelsesprosent
2014	85	35	3	123	69 %
2015	50	8	5	63	79 %
2016	24	9		33	73 %
2017	3	5		8	38 %
2018	5	5	1	11	45 %
2019	2			2	100 %
2020	1			1	100 %
2021	1	2		3	33 %
2022	4	1	1	6	67 %
2023	3	1		4	75 %
2024		3		3	0 %
2025	2	1		3	67 %
Totalsum	180	70	10	260	69 %

Innreisevisum etter utlendingsforskriften § 3-13 fjerde ledd (familieinnvandring til arbeidsinnvandrere mv. og enkelte studenter, forskere og praktikanter):

År	Innvilget	Ikke vedtak	Avslag	Totalsum	Innvilgelsesprosent
2014	678	103	18	799	85 %
2015	660	76	23	759	87 %
2016	441	52	13	506	87 %
2017	226	42	7	275	82 %
2018	100	24	4	128	78 %
2019	100	26	1	127	79 %
2020	44	9		53	83 %
2021	43	13	5	61	70 %
2022	67	5		72	93 %
2023	86	12	3	101	85 %
2024	162	8	2	172	94 %
2025	66	96		162	41 %
Totalsum	2673	466	76	3215	83 %

Statistikken viser ikke begrunnelsen for hvorfor vedtak ikke er fattet. I tallene inngår blant annet saker hvor søker har trukket søknaden og saker der søknaden ikke lenger er aktuell på grunn av lang saksbehandlingstid.

7 Departementets vurdering og forslag

7.1 Innledning

Som deltaker i et felles reisefrihetsområde hvor kontroll med passering av indre grenser er opphevet, har alle Schengen-stater ansvar for å ha kontroll over hvem som reiser inn og ut av territoriet. Innreisevisum som gis i henhold til utlendingsloven § 12, jf. utlendingsforskriften § 3-13, skal gis i samsvar med Schengen-regelverket som Norge er forpliktet til å følge.

Schengen-evalueringen og anbefalingene fra Kommisjonen gir en tydelig føring mht. Kommisjonens forståelse av Schengen-regelverket og et behov for at Norge tilpasser sitt regelverk. Som nevnt under punkt 3.1, er et velfungerende Schengen-samarbeid avhengig av harmonisert regelverk og praksis knyttet til grenseforvaltning i statene som deltar i samarbeidet. Etter departementets syn er det uheldig at utlendinger er i Norge uten et formelt oppholdsgrunnlag dersom de ikke har fått ferdigbehandlet søknaden om oppholdstillatelse innen utløpet av innreisevisumets varighet. Utviklingen i Europa har de siste årene gått tydelig i retning av økt oppmerksomhet på at Schengen-statene skal kunne ha bedre kontroll over hvem som kommer inn på Schengen-området og hvem som oppholder seg der. EU har også videreutviklet sine informasjonssystemer samt en løsning for teknisk samhandling mellom disse (interoperabilitet), som gjør det mulig for Schengen-statene å utveksle opplysninger for å verifisere identitet og lovlig innreise og opphold i Schengen. Blant annet skal en søkers biometriske kjennetegn, personopplysninger og vedtaksinformasjon om korttidsvisum, langtidsvisum og oppholdstillatelser registres i visuminformasjonssystemet VIS, som er en felles database innenfor Schengen-samarbeidet som tillater Schengen-statene å utveksle opplysninger om visum. En utvidelse av innreisevisumets varighet vil dermed gi bedre kontroll med utlendinger som oppholder seg i Norge og Schengen-området og bidra til å ivareta sikkerheten i Schengen-området.

Videre mener departementet at dette vil gi utlendingsforvaltningen et insitament til å sikre saksbehandlingstider som ligger innenfor tidsrommet innreisevisumet er utstedt for.

7.2 Ordningen med innreise før oppholdstillatelse er innvilget

Departementet foreslår ikke i denne omgangen å gjøre endringer i ordningen som gjør unntak fra kravet om at førstegangstillatelse må være gitt før innreise til Norge. Ordningen er begrunnet i flere hensyn, blant annet i ønsket om å gjøre det lettere å rekruttere etterspurt arbeidskraft fra land utenfor EØS-området. For at

Norge skal kunne tiltrekke seg kompetent arbeidskraft, er det viktig å tilrettelegge for rask oppstart og familiegjenforening. Muligheten for familiegjenforening med ektefelle og barn er en viktig faktor ved rekruttering av etterspurt arbeidskraft, og det kan øke sannsynligheten for at arbeidstakere blir værende i Norge over en lengre periode.

Også andre grupper er omfattet av ordningen, blant annet foreldre til norske barn, barn av norske foreldre og foreldre som søker om korttidsopphold for å besøke barn (9-måneders tillatelse). Departementet har i dette høringsnotatet ikke vurdert hvorvidt ordningen for disse gruppene bør videreføres, siden hensikten med forslaget her i denne omgang er å sikre at det norske regelverket er i tråd med Schengen-regelverket. Den nevnte ordningen er ikke i strid med Schengen-regelverket.

7.3 Departementets forslag

7.3.1 Utvidelse av innreisevisumets varighet

Departementet foreslår å utvide varigheten av innreisevisum i tråd med anbefalingen fra Kommisjonen, se forslag til endringer i utlendingsforskriften § 3-13. Endringen er begrunnet i kontrollhensyn og hensynet til å bidra til lik praktisering av regelverket med øvrige Schengen-stater, samt nærmere overensstemmelse med registrering i EUs informasjonssystemer. Endringen innebærer at utlendinger som gis tillatelse til å reise inn i Norge i påvente av at en søknad om oppholdstillatelse behandles, eller for å søke om oppholdstillatelse fra Norge, får dokumentasjon på lovligheten av oppholdet, noe som fremmer muligheten for å føre kontroll med at utlendinger som befinner seg i Norge og i Schengen-området har lovlig opphold. Innreisevisum med lang varighet vil gi utlendingen adgang til å reise inn og ut av Schengen-området, samt innad i Schengen-området mens søknaden om oppholdstillatelse blir vurdert. Innehaveren av visumet gis dermed samme rett til å ferdes fritt i Schengen-området som en oppholdstillatelse ville gitt.

I henhold til gjeldende regelverk vil forslaget treffe følgende kategorier søkere som kan oppholde seg i Norge mens søknaden om oppholdstillatelse er til behandling:

- Utlending som har fått bekreftelse på at vedkommende har adgang til å arbeide før oppholdstillatelse er gitt, jf. utlendingsforskriften § 3-13 andre ledd første og andre punktum.
- Utlending som har kompetanse som faglært, og som har fått et konkret tilbud om arbeid fra en arbeidsgiver i Norge, jf. utlendingsforskriften § 3-13 tredje ledd.

- Utlending som har adgang til å søke om oppholdstillatelse fra Norge etter utlendingsforskriften § 10-1 første og andre ledd når UDI har gitt retningslinjer om dette, jf. utlendingsforskriften § 3-13 fjerde ledd.

Departementet kan ikke se at en utvidelse av varigheten av innreisevisum i disse tilfellene vil øke risikoen for misbruk eller at det er andre innvandringsregulerende grunner som skulle tale mot ordningen. Det vises til at det gis få avslag på søknader om oppholdstillatelse når utlendingen først har fått innreisevisum, jf. punkt 6. UDI har pekt på at det er lav terskel for utenriksstasjonene å avslå søknader om innreisevisum dersom det er tvil om vilkårene er oppfylt. Det innebærer at det kun er en avgrenset gruppe søkere som vil kunne oppfylle kravene til å få innreisevisum i utgangspunktet. Det er dessuten lite gunstig for søkere som mest sannsynlig vil få innvilget søknaden i Norge å avvente fremsettelse av søknad om oppholdstillatelse etter ankomst. Foruten muligheten til å reise inn og ut av Schengen-området mens søknaden om oppholdstillatelse blir behandlet, er det få andre rettigheter utlendingen har i denne venteperioden.

En konsekvens av å gi langvarige innreisevisum er at visumet ikke automatisk vil falle bort, men må tilbakekalles dersom søknaden om oppholdstillatelse blir avslått. Selv om søknader om oppholdstillatelse i liten grad avslås når det er gitt tillatelse til innreise, kan det oppstå ekstra administrative oppgaver for forvaltningen i en slik prosess. Dette kan imidlertid avhjelpes ved at det samtidig med utstedelse av innreisevisum, gis informasjon om at visumet vil bli tilbakekalt dersom søknaden om oppholdstillatelse blir avslått (såkalt «betinget forhåndsvarsel»). På denne måten vil et nytt forhåndsvarsel anses unødvendig etter forvaltningsloven § 16 tredje ledd bokstav c, og utlendingsmyndighetene kan avslå søknaden om oppholdstillatelse og tilbakekalle visumet samtidig.

Selv om forslaget har enkelte mindre, uønskede konsekvenser, er det så langt departementet kan se, ingen grunn til ikke å følge Kommisjonens anbefaling i denne sammenheng.

Departementet har i denne omgang ikke foreslått tilsvarende endringer i regelverket hva gjelder visumfrie utlendinger. Departementet vil vurdere nærmere hvorvidt det er behov for en lignende ordning for denne gruppen.

7.4 Den nærmere reguleringen og andre forslag av teknisk karakter

Reglene om innreisevisumets varighet står i dag i utlendingsforskriften § 3-13 første ledd. I andre og femte ledd er det gjort henvisninger til første ledd.

Departementet foreslår å samle den generelle reguleringen av visumets varighet i syvende ledd, slik at det blir tydeligere at varigheten gjelder for innreisevisum for alle kategorier søkere som bestemmelsen omhandler. Den øvre grensen for innreisevisum utvides til inntil ett år og samsvarer med reguleringen i Schengenkonvensjonen artikkel 18.

Departementet ønsker å synliggjøre at også innreisetillatelse for overføringsflyktninger etter utlendingsloven § 35 første ledd gir grunnlag for å utstede innreisevisum etter første ledd. Dette er lagt til grunn i praksis i dag.¹⁰ Adgangen til å utstede innreisevisum kan i dag utledes av at en utlending som får innreisetillatelse får oppholdstillatelse etter ankomst til Norge, jf. utlendingsloven § 35 tredje ledd.

I bestemmelsens andre ledd foreslår departementet at «foreløpig» tas ut av bestemmelsen, slik at bestemmelsen samsvarer med ordlyden i gjeldende utlendingsforskrift § 10-4.¹¹

Etter departementets syn er det ikke nødvendig at bestemmelsen lister opp de ulike grunnlagene som kan gi grunnlag for bekreftelse på at det er adgang til å begynne å arbeide før søknad om oppholdstillatelse er ferdig behandlet. Personkretsen som kan få en slik bekreftelse, er allerede regulert i utlendingsforskriften § 10-4. Dette vil forenkle bestemmelsen og justere innholdet i bekreftelsen slik at den samsvarer bedre med ordlyden i § 10-4.

Videre henvises det to ganger til «(innreisevisum) som nevnt i første ledd», se bestemmelsens andre og femte ledd. Departementet foreslår at henvisningene til første ledd tas ut, da de fremstår som unødvendig, særlig i lys av at det foreslås at varigheten skal reguleres i syvende ledd.

I bestemmelsens syvende ledd foreslår departementet å ta ut henvisningen til utlendingsforskriften § 3-9 andre ledd, da bestemmelsen ikke regulerer innreisefrister. Forskriftens § 3-9 andre ledd regulerer fastsettelse av gyldighetsperioden for Schengenviisum. Det foreslås i stedet å regulere direkte i § 3-13 syvende ledd at gyldighetsperioden fastsettes i henhold til formålet. Videre foreslår departementet at sammenhengen med innreisefrister (som gjelder ved innvilgelse av søknad om oppholdstillatelse) i § 10-17 synliggjøres i dette leddet.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Endringene i utlendingsforskriften § 3-13 antas å ikke innebære økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning for UDI eller andre.

Endringene vil kreve en mindre systemteknisk tilpasning i utlendingsforvaltningens IT-systemer, herunder Datasystemet for utlendings- og flyktningsaker (DUF) og Utlendingsforvaltningens visumsystem (Norvis). Tilpasningen kan imidlertid utføres innenfor eksisterende oppsett i DUF og Norvis, og den anses som forholdsvis enkel. I tillegg har UDI pekt på at det vil

¹⁰ Se punkt 4 i UDI 2020-011 Søknad om og utstedelse av innreisevisum (D-visum), samt innreisefrister og punkt 6 i UDI 2014-003 Utenriksstasjonenes arbeid med overføringsflyktninger

¹¹ «Foreløpig bekreftelse» ble tatt ut av utlendingsforskriften § 10-4 ved forskrift om endring i utlendingsforskriften (tidlig arbeidsstart og familieegjenforening med EØS-borgere) med virkning fra 1. mai 2016.

være behov for å justere eksisterende retningslinjer, vedtaksmaler, samt oppdatere informasjon på UDIs nettsider.

Forslaget vil ikke innebære endringer i hvordan søknaden om innreisevisum behandles, og departementet anser det slik sett som lite sannsynlig at endringene vil føre til koordineringsproblemer.

Forslag til endringer i utlendingsforskriften

I forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) skal § 3-13 lyde:

§ 3-13. Innreisevisum

Når en visumpliktig utlending gis oppholdstillatelse *etter loven eller innreisetillatelse etter lovens § 35*, skal utenriksstasjon med utstedelsesadgang, eller Sysselmeisteren på Svalbard, gi *innreisevisum*, jf. lovens § 12.

Når det er gitt *en bekreftelse*, jf. § 10-4, om at en utlending *har adgang til å begynne å arbeide i Norge før søknad om oppholdstillatelse er behandlet*, skal *utenriksstasjonen utstede innreisevisum*. Når det er gitt gruppetillatelse etter § 6-7 eller § 6-15, skal de utlendingene som omfattes av tillatelsen gis *innreisevisum*.

Etter nærmere retningslinjer som gis av Utlendingsdirektoratet, kan innreisevisum gis til en utlending som har kompetanse som faglært, jf. § 6-1 første ledd, og som har fått et konkret tilbud om arbeid fra en arbeidsgiver i Norge.

Etter nærmere retningslinjer som gis av Utlendingsdirektoratet, kan innreisevisum gis til en søker som nevnt i § 10-1 første og annet ledd, selv om oppholdstillatelse kreves.

En utlending som har oppholdstillatelse i Norge som gir rett til ny innreise, kan i særlige tilfeller hvor det foreligger et dokumentert behov, få *innreisevisum*.

En utlending som søker fornyelse av fornybar oppholdstillatelse innen fristen i lovens § 61 sjette ledd annet punktum, eller som søker permanent oppholdstillatelse innen fristen i forskriftens § 11-7, kan få innreisevisum mens søknaden er til behandling.

I innreisevisum fastsettes en gyldighetsperiode i henhold til formålet. Innreisevisum kan gis med rett til opphold i inntil ett år. Innreisevisum etter første ledd gis i samsvar med innreisefrister fastsatt etter § 10-17 første ledd.

Utlendingsdirektoratet kan gi nærmere retningslinjer.