

**DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT**

|                     |             |         |        |       |
|---------------------|-------------|---------|--------|-------|
| UTLENDINGS-<br>DIR. | SAK.        | 11/2268 | DOK.   | 1     |
|                     | 30 JUN 2011 |         |        |       |
|                     | KTH.        | FSK     | S.BEH. | ARKIV |
|                     |             |         |        | 008   |

Adressater iht. høringsliste

Deres ref.

Vår ref.  
201102630- /VMS

Dato  
29.06.2011

## Høring – endringer i utlendingsforskriften – innføring av grenseboerbevis

### 1. Innledning

Justisdepartementet sender med dette på høring forslag til endringer i forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften).

Vi foreslår å tilføye en ny bokstav i utlendingsforskriften § 3-1 for å angi at en ny gruppe personer – innehavere av grenseboerbevis – skal være unntatt fra visumplikten som ellers gjelder. Videre foreslår vi å gjøre en tilføyelse i forskriftens § 3-3, slik at innehavere av grenseboerbevis unntas fra de vanlige reglene om samlet oppholdstid på Schengenterritoriet. Til sist foreslår vi å tilføye et nytt annet ledd i forskriftens § 4-1, slik at innehavere av grenseboerbevis skal være unntatt fra det vanlige vilkåret om stempeling av reisedokument ved inn- og utpassering av en Schengen yttergrense.

Liste over høringsinstanser følger vedlagt. Vi ber høringsinstansene vurdere om forslaget bør forelegges underliggende organer mv. som ikke er oppført på listen. Høringsbrevet er også tilgjengelig elektronisk på [www.regjeringen.no/jd](http://www.regjeringen.no/jd).

Merknader til forslaget bes sendt Justis- og politidepartementet, Innvandringsavdelingen, Postboks 8005 Dep, 0030 Oslo, **innen 24.09.2011**. Det er ønskelig at merknadene også sendes elektronisk i word-format til [vibeke.selmer@jd.dep.no](mailto:vibeke.selmer@jd.dep.no). Eventuelle spørsmål kan rettes til seniorrådgiver Vibeke Selmer (tlf. 22 24 70 99)

## **2. Bakgrunn**

### ***2.1. Norge, Schengenregelverket og avtale om grenseboerbevis***

Norge er gjennom sin deltakelse i Schengensamarbeidet bundet av et regelverk for grensekontroll på Schengens ytre grenser, jf. utlendingsforskriften § 4-1, og et regelverk for visum, jf. utlendingsforskriften § 3-4. Europaparlaments -og rådsforordning (EF) 1931/2006 åpner imidlertid for at Schengenlandene kan inngå bilaterale avtaler med et tilgrensende naboland for å forenkle grensetrafikken for beboere i grensenære områder. Forordningen angir nærmere regler for disse avtalene, hvilket innebærer enkelte avvik og unntak fra de vanlige grensekontroll- og visumreglene.

Norge signerte 2. november 2010 en avtale med Russland om en ordning med grenseboerbevis for enklere passering av den norsk-russiske grensen for opphold i den definerte grensesonen. Avtalen inneholder rettigheter som kan gis med hjemmel i utlendingsloven, men som vil kreve nærmere regulering i utlendingsforskriften.

### ***2.2. Kort om den norsk-russiske avtalens innhold***

Den norsk-russiske avtalen fastslår at på forhold som ikke reguleres av avtalens bestemmelser, får norsk lovgivning anvendelse. Utlendingsregelverket gjelder således der ikke annet er regulert i avtalen.

Avtalen omfatter norske eller russiske borgere samt tredjelandsborgere som har vært lovlig bosatt i grenseområdet i minst de tre siste forutgående årene. Det norske grenseområdet består av territoriet i Sør-Varanger kommune som ligger innenfor en sone på 30 km fra riksgrensen mellom Norge og Russland. Det russiske grenseområdet består av territoriene i Nikkel og Petsjenga kommuner som ligger innenfor en sone på 30 km mellom Norge og Russland, samt territoriene til Zapoljarnyi og Korzunovo kommuner. Grenseboerbeviset skal tjene som et visum i den forstand at det gir rett til gjentatte innreiser, utreiser og opphold i det norske grenseområdet i inntil 15 etterfølgende dager. Den samlede oppholdstiden i grenseområdet, skal ikke begrenses til tre måneder per halvår, slik reglene ellers er for visumpliktig utlending. Grenseboerbevis utstedes for en gyldighetsperiode på inntil tre år.

For å få utstedt grenseboerbevis må søker ha gyldig reisedokument og godtgjøre behov for grenseboerbeviset. Vedkommende må ikke være innmeldt i Schengen Information System (SIS) eller utgjør en trussel mot nasjonal sikkerhet, offentlig orden eller folkehelsen. De samme vilkårene settes som forutsetning for å kunne krysse grensen med et grenseboerbevis.

Det er avtalt at eneste grensepasseringssted er Storskog – Borisoglebsk. Grensepasseringen skal ikke stemples, verken i reisedokumentet eller grenseboerbeviset.

Avtalen inneholder for øvrig regler om gebyr samt bestemmelser av prosessuell karakter. Den fastslår videre at søknad om grenseboerbevis skal fremmes for det norske generalkonsulatet i Murmansk.

### **3. Behovet for endringer i utlendingsforskriften som følge av avtalen**

#### ***3.1. Hva er et grenseboerbevis – visum eller oppholdstillatelse?***

Grenseboerbeviset er et instrument som regulerer rettigheter hva angår grensepassering, visum og opphold. Bestemmelser om dette ligger i utlendingslovens kapittel 2 som gir bestemmelser om visum, kontroll med inn- og utreise mv. Lovbestemmelsene på dette området gir hjemmel til at Kongen ved forskrift kan gi nærmere regler om visum og grensekontroll, hvilket er gitt i utlendingsforskriftens kapitler 3 og 4.

Det kan hevdes at grenseboerbeviset også gir en rett til opphold, og derved tilsynelatende skulle berøre reglene om opphold. Justisdepartementet mener at grenseboerbeviset etter sitt formål og innhold, naturlig er å betrakte som et visumliknende instrument, og ikke hører hjemme under utlendingsregelverkets bestemmelser om oppholds- og arbeidstillatelse. Grenseboerbeviset gir rett til gjentatte innreiser, utreiser og opphold i grenseområdet i inntil 15 etterfølgende dager, og regulerer ikke adgangen til lengrevarende opphold eller arbeid. Visuminstituttet er regulert i lov og forskrift med bestemmelser om innreise og rett til opphold i inntil tre måneder. Oppholdstillatelser etter andre kapitler i utlendingsloven og forskriften regulerer situasjoner der oppholdet har en varighet på mer enn tre måneder. Justisdepartementet mener at avtalen om grenseboerbevis fordrer endringer i forskriftens visumregelverk, men at den ikke foranlediger endringer i bestemmelsene om oppholdstillatelser.

Justisdepartementet ønsker i denne forbindelse å påpeke at ordningen med grenseboerbevis ikke berører forholdet til det alminnelige kravet om oppholdstillatelse etter utlendingsloven. Dersom innehaver av et grenseboerbevis for eksempel ønsker å utføre arbeid i Norge kommer de alminnelige reglene i utlendingsloven om oppholdstillatelse for arbeidstakere og tjenesteytere til anvendelse.

#### ***3.2. Forholdet til visum***

Innehaver av grenseboerbevis, skal på en enkel måte kunne reise inn i Norge og oppholde seg på det definerte grenseområdet på norsk side. Det fremgår av avtalen at grenseboerbeviset skal tjene som et visum, dvs. at innehaver av et grenseboerbevis er unntatt fra det vanlige kravet om visum. Gjeldende norsk utlendingsregelverk har som utgangspunkt at en utlending må ha visum for innreise til Norge med mindre det er gjort unntak fra visumplikten. Russiske borger er visumpliktige til Norge, jf. Schengenlandenes visumplikt- og visumfrihetslister.

Utlendingsforskriften § 3-1, som er hjemlet i utlendingsloven § 9, lister opp en rekke kategorier som er unntatt fra kravet om visumplikt, men ingen av de nevnte kategorier kan anses å omfatte innehavere av grenseboerbevis. Det er således nødvendig å innføre en hjemmel som viser at denne gruppen er unntatt kravet om visumplikt. Det foreslås derfor å tilføye en ny bokstav *n* der innehaver av grenseboerbevis (på visse vilkår) listes opp som visumfri, se endringsforslaget.

I henhold til avtalen skal den samlede oppholdstiden i grensesonen, ikke begrenses til tre måneder per halvår, slik Schengenregelverket ellers innebærer for visumpliktig utlending, jf. utlendingsforskriften § 3-3 første punktum. Gjeldende bestemmelsen i § 3-3 første ledd første punktum åpner ikke for unntak. Det er således behov for å endre § 3-3 første ledd første punktum, slik at det for innehavere av grenseboerbevis innføres adgang til å fravike den angitte samlede tillatte oppholdstid på Schengenterritoriet, se endringsforslaget.

Når det gjelder visumfrihet for innehavere av grenseboerbevis, ønsker Justisdepartementet å understreke at dersom innehaver av et grenseboerbevis ønsker å reise til *andre områder i Norge* enn den definerte grensesonen, må vedkommende skaffe ordinært visum på samme måte som andre russiske borgere som ønsker å besøke Norge eller andre Schengenland. Visumfriheten og de særlige rettigheter, gjelder utelukkende for innreise til og opphold i det definerte grenseområdet.

### ***3.3 Forholdet til grensepassering og stempeling av reisedokument***

Den norsk-russiske avtalen om grenseboerbevis fastslår at verken grenseboerbevis eller reisedokument skal stemples ved grensepassering for denne gruppen. Det følger av Utlendingsforskriften § 4-1, med hjemmel i utlendingsloven § 14, at kontroll med inn- og utreise skal foretas i samsvar med Europaparlaments -og rådsforordning (EF) 562/2006 (grenseforordningen) med etterfølgende endringsforordninger. Forordningene er gjort til vedlegg til Utlendingsforskriften. Ut fra dette følger at reisedokument skal stemples ved inn- og utreise over Schengen yttergrense, jf. grenseforordningen artikkel 10 nr. 1.

Det er derfor behov for å gjøre en tilføyelse i utlendingsforskriften som gjør unntak fra kravet om stempeling ved inn- og utreise over Schengen yttergrense for innehavere av grenseboerbevis for opphold i grensesonen. Vi foreslår at dette gjøres i utlendingsforskriften § 4-1 ved tilføyelse av et nytt annet ledd, se endringsforslaget.

## **4. Økonomiske og administrative konsekvenser**

Det legges til grunn at innføring av grenseboerbevis ikke vil ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser, og at merutgifter kan dekkes innenfor eksisterende rammer.

Det må utvikles et nytt saksbehandlingssystem for grenseboerbevis som er anslått å koste om lag 2,5 mill. kr. Det vil også påløpe noe merutgifter til brosjyre- og

informasjonsmateriell mv i forbindelse med innføring av ordningen. I tillegg vil det påløpe noe merutgifter til sertifikatløsning for kortene, og noe årlige merutgifter til forvaltning/drift. Det forventes også at det samlede antall søknader til behandling ved Generalkonsulatet i Murmansk og hos UDI vil øke noe, samt økt grensepassering ved Storskog. De årlige merutgiftene som følge av ordningen vil avhenge av antall søkere og hvor mange som tar den i bruk.

Med hilsen



Sissil Pettersen e.f.  
avdelingsdirektør



Vibeke Selmer  
seniorrådgiver

2 vedlegg: Forslag til forskriftstekst  
Liste over høringsinstanser