



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 124 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Midlertidig lov om innreiserestriksjoner for
utlendinger av hensyn til folkehelsen

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	10.2	Behovet for å etablere hjemmel for innreiserestriksjoner i en annen lov enn utlendingsloven og smittevernloven	23
2	Bakgrunn for lovforslaget	7	10.3	Lovforslagets bestemmelse om formål og virkeområde	24
3	Høringen	8	10.4	Forholdet til folkeretten	24
4	Gjeldende rett	10	10.5	Hovedregel om innreise- restriksjoner	25
4.1	Utlendingslovens regler om bortvisning	10	10.6	Unntak fra innreise- restriksjonene	25
4.2	Smittevernloven og forskrifter etter loven	10	10.7	Særlig om utlendinger som gis oppholdstillatelse	26
4.2.1	Smittevernloven	10	10.8	Forholdet til karantene- regelverket	27
4.2.2	IHR-forskriften	11	10.9	Nærmere om saks- behandlingen mv.	27
4.2.3	Bortvisningsforskriften	11	10.10	Utvvisning	28
4.2.4	Regler om innreisekarantene i covid-19-forskriften	12	10.11	Ansvar for utgifter mv.	28
5	Menneskerettigheter og andre folkerettslige forpliktelser	13	10.12	Tvangsmidler	29
6	Nærmere om betydningen av EØS- og Schengen- samarbeidet	14	10.13	Straff	29
7	WHO	16	11	Forslag om endring i kompetansen til å treffe vedtak om bortvisning etter utlendingsloven § 18	30
8	Forslagene i høringsnotatet	17	12	Økonomiske og administrative konsekvenser	31
9	Høringsinstansenes syn	19	12.1	Politidirektoratet	31
9.1	Generelt om å etablere særlov	19	12.2	Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda	31
9.2	Unntak fra innreise- restriksjonene	19	12.3	Samfunnsøkonomiske virkninger	31
9.3	Vedtaksmyndighet	21	13	Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget ...	32
9.4	Saksbehandling	21			
9.5	Utsatt innreise, innreisefrist	21			
9.6	Utvvisning, tvangsmidler og straff	22			
9.7	Andre spørsmål	22			
10	Departementets vurdering	23			
10.1	Behovet for innreise- restriksjoner	23		Forslag til midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen	35



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 124 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 29. mai 2020,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i denne proposisjonen et midlertidig grunnlag i særlov for regulering av innreiserestriksjoner for å begrense smittespredningen av covid-19.

Frem til i dag har innreiserestriksjoner i forbindelse med covid-19 vært regulert i en egen forskrift (bortvisningsforskriften) med hjemmel i smittevernloven § 7-12, som ved «fare ved opphold» gir adgang til å fastsette tiltak for å trygge folkehelsen.

Departementet foreslår nå at bruken av smittevernloven § 7-12 skal erstattes av en midlertidig særlov om innreiserestriksjoner, særskilt innrettet mot å beskytte folkehelsen mot utbruddet av covid-19.

Det legges opp til at reglene om hvem som kan nektes innreise etter den nåværende bortvisningsforskriften skal videreføres gjennom den nye særloven og forskrift til denne. Det legges ikke gjennom lovforslaget opp til innholdsmessige endringer på dette punkt. Det foreslås en tydelig

hjemmel for at den som grovt eller gjentatte ganger overtrer innreiserestriksjoner etter særloven skal kunne vurderes utvist.

Siden det etableres en egen særlov vil ikke lenger straffereglene i smittevernloven komme til anvendelse på overtredelse av innreiserestriksjoner, og det foreslås derfor en egen straffebestemmelse etter mønster av straffebestemmelsen i utlendingsloven for de tilfellene av overtredelser som er så alvorlige (f.eks. på grunn av gjentakelse) at det kan være grunn til å reagere med straff.

Den eksisterende bortvisningsforskriften vil bli opphevet ved vedtakelse av ny lov og forskrift.

Proposisjonen legger i tillegg opp til en endring når det gjelder vedtakskompetanse etter den eksisterende bestemmelsen om bortvisning av hensyn til folkehelsen i utlendingsloven § 17. Denne bestemmelsen benyttes i tilfeller hvor særreglene som er fastsatt for covid-19-situasjonen ikke kommer til anvendelse og vil også ha betydning når særlovgivningen oppheves.

Det er usikkerhet knyttet til hvor langvarig behov det vil være for bruk av innreiserestriksjoner. Regjeringen signaliserte 15. mai 2020 at en viss bruk av innreiserestriksjoner i alle fall kan være aktuelt fram til 20. august i år. Den usikkerhet som foreligger om hvordan smittesituasjonen vil utvikle seg i Norge, i Europa og i verden for øvrig, tilsier at Stortinget bør gi regjeringen hand-

lingsrom til å avgjøre behovet for reguleringer også i noe tid ut over dette. Det foreslås derfor at den nye særloven gis varighet fram til 31. oktober i år, slik at regjeringen, dersom det er nødvendig, kan videreføre særskilte tiltak helt frem til 31. oktober uten at det kreves et nytt lovvedtak fra Stortinget.

2 Bakgrunn for lovforslaget

Det nye koronaviruset (SARS-CoV-2) har spredd seg mellom mennesker siden 2019 og kan medføre sykdommen covid-19. Verdens helseorganisasjon erklærte 11. mars 2020 at utbruddet av sykdommen covid-19 utgjør en pandemi og en alvorlig hendelse av betydning for internasjonal folkehelse. En ukontrollert pandemi vil gi en samlet stor sykdomsbyrde med et høyt antall syke og et høyt antall sykehusinnleggelseser.

Håndteringen av covid-19-pandemien må derfor legges opp på en slik måte at vi til enhver tid har kontroll på smittespredningen og har god helseberedskap til egen befolkning.

Gjennom beslutning av Kongen i statsråd 15. mars i år ble det innført strenge begrensninger for utlendingers rett til innreise i Norge, jf. forskrift 15. mars 2020 nr. 293 om bortvisning mv. av utlendinger av hensyn til folkehelsen (bortvisningsforskriften). Forskriften ble vedtatt uten forutgående høring. Det har senere blitt foretatt endringer i flere omganger, hovedsakelig oppmykinger.

Norge har nå kontroll på smitten, samtidig som covid-19 fremdeles vil være en trussel mot folkehelsen frem til det er tilstrekkelig immunitet i befolkningen eller det foreligger en vaksine.

Innreiserestriksjoner må ses i sammenheng med innreisekarantene. Innreisekarantenen skal hindre at smittede tilreisende smitter andre. Innreiserestriksjoner er et mer inngripende tiltak, men er enklere å håndheve. Det gir også en tilleggsbeskyttelse. Å begrense antall tilreisende minsker den generelle personmobiliteten i samfunnet og dermed også smittespredningen. Det bidrar til å hindre stor konsentrasjon av tilreisende på enkelte steder, noe som gir bedre forutsetninger for overholdelse av smittevern anbefalinger og som hindrer ekstrabelastning på helsevesenet.

De europeiske landene som deltar i Schengen-samarbeidet har etter oppfordringer fra EU inn-

ført strenge begrensninger på tredjelandsborgeres rett til innreise. I tillegg har mange av Schengen-statene innført restriksjoner på adgangen til innreise over de indre grensene.

Hvordan behovet for å videreføre innreiserestriksjoner vil utvikle seg fremover, er usikkert. Utviklingen går nå i retning av at mange stater velger å oppheve eller lempe på innreiserestriksjoner i raskt tempo.

Regjeringen har også signalisert at det fra norsk side vil skje gradvise lempinger, men mener samtidig at det kan være behov for å videreføre bruk av innreiserestriksjoner i noe tid fremover. Det følger av det regjeringen kunngjorde 15. mai at en viss videreføring av både karanteneordninger og begrensninger i hvem som får adgang til innreise, må påregnes i alle fall frem til 20. august. Samtidig vurderer regjeringen allerede oppmyking overfor bl.a. følgende grupper:

- Personer som er bosatt i land i Norden.
- Reisende fra enkelte andre nærliggende europeiske land.
- Tredjelandsborgere som ikke er omfattet av EØS-regelverket og som har fått innvilget søknad om familieinnvandring.

Det understrekes at det også foretas løpende vurderinger overfor andre grupper, bl.a. etter innspill fra næringslivet.

Det legges til grunn at regulering av innreiserestriksjoner i tiden fremover ikke bør skje med grunnlag i smittevernloven § 7-12, som, etter endringer som trådte i kraft 27. mai i år, igjen forutsetter at nye reguleringer etter denne bestemmelsen skal legges fram for Stortinget som lovforslag. Den ekstraordinære situasjonen og behovet for ekstraordinære tiltak, tilsier at en videreføring og stadig endring og tilpasning av tiltakene, bør skje med hjemmel i en ny særlov for covid-19-situasjonen. Det vises til avsnitt 10.2 nedenfor.

3 Høringen

Forslag til midlertidig lov om innreiserestriksjoner for å begrense smittespredningen av covid-19 ble sendt på høring 18. mai 2020. I høringsnotatet ble det også redegjort for innholdet i forskrift til den midlertidige loven. Høringsfristen ble satt til 20. mai 2020. Den korte høringsfristen er begrunnet i at departementet vurderte det som viktig å raskt kunne fremme et forslag for Stortinget.

Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Alle departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)
 Barneombudet
 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (BUFDIR)
 Datatilsynet
 Domstoladministrasjonen
 Fylkesmennene
 Helsedirektoratet
 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
 Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI)
 Likestillings- og diskrimineringsombudet
 Nasjonalt ID-senter
 Norad
 Politidirektoratet (POD)
 Politiets Sikkerhetstjeneste (PST)
 Regjeringsadvokaten
 Riksadvokaten
 Språkrådet
 Utlendingsdirektoratet (UDI)
 Utlendingsnemnda (UNE)

Norges institusjon for menneskerettigheter
 Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Arbeiderpartiet
 Demokratene
 Fremskrittspartiet
 Høyre
 Kristelig Folkeparti
 Kystpartiet
 Miljøpartiet De grønne
 Norges Kommunistiske Parti
 Pensjonistpartiet

Rødt
 Senterpartiet
 Sosialistisk Venstreparti
 Venstre

Advokatforeningen
 Akademikerne
 Amnesty International Norge
 Antirasistisk Senter
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Bispedømmene (11 stykker)
 Den norske Dommerforening
 Den norske kirke – Kirkerådet
 DROF – Driftsoperatørforum
 Fagforbundet
 Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid
 Flyktninghjelpen
 For Fangers Pårørende (FFP)
 Helsingforskomiteen
 Hovedorganisasjonen Virke
 Human Rights Service (HRS)
 Innvandrernes Landsorganisasjon (INLO)
 Islamsk Råd
 Juridisk Rådgivning for Kvinner (JURK)
 Juss-Buss
 Jussformidlingen
 Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS)
 Kontoret for fri rettshjelp
 Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA)
 KUN Senter for kunnskap og likestilling
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)
 Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)
 Mennesker i Limbo
 MiRA Ressurssenter for innvandrere- og flyktningkvinner
 Norges Juristforbund
 Norges politilederlag
 Norsk Folkehjelp
 Norsk Innvandrersforum
 Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
 Norsk Tjenestemannslag (NTL)
 Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
 Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD)

Politiets Fellesforbund
 Politijuristene
 PRESS – Redd Barna Ungdom
 Redd Barna
 Rettferdighet i asylpolitikken (RIA)
 Rettspolitisk forening
 Røde Kors
 Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
 Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)
 Seniorsaken
 Stiftelsen barnas rettigheter
 Uføre Landsorganisasjon (ULO)
 UNHCR Stockholm
 Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og
 høyskoleutdannede
 Vergeforeningen
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Følgende høringsinstanser hadde merknader til forslaget:

Forsvarsdepartementet
 Utenriksdepartementet
 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
 Datatilsynet
 Helsedirektoratet
 Politidirektoratet
 Tolldirektoratet
 Utlendingsdirektoratet
 Utlendingsnemnda
 Fylkesmannen i Vestfold og Telemark
 Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid

Abelia – Forum for friskoler
 Advokatforeningen
 Bionér AS
 C6 Technologies AS
 Color Line AS
 Destination Hellesøy AS
 Det norsk maskinistforbund
 Fjord Norge AS
 Garten Sjøhus AS

Hovedorganisasjonen Virke
 Jussbuss
 Kaland Web
 Kavli Institute
 Kirkerådet for Den norske Kirke
 Liberalistene
 NGK Utbygging AS
 NHO
 NHO Luftfart
 NHO Reiseliv
 Norges Miljø- og biovitenskapelige universitet
 Norges Rederiforbund
 Norsk organisasjon for asylsøkere
 Norsk Reiseliv
 Norsk Sykepleierforbund
 NTNU
 Næringsalliansen for Trøndelag
 Rettspolitisk forening
 Rønsholmen Brygger AS
 Selvhjelp for innvandrere og flyktninger
 SINTEF
 Sjømatbedriftene
 Småkraftforeninga
 Treindustrien
 Universitetet i Agder
 Universitetet i Stavanger
 Universitets- og høyskolerådet

Det har innkommet 162 høringsuttalelser med merknader, hvorav 114 er fra privatpersoner.

Hovedsynspunkter i sentrale høringsuttalelser er nærmere redegjort for i avsnitt 9 nedenfor. For detaljer i høringsinstansenes uttalelser, vises det til at høringsuttalelsene er tilgjengelige på departementets nettsider.

Høringsinnspillene som knytter seg til høringsnotatets forslag til forskriftendringer vil bli vurdert i forbindelse med forskriftsarbeidet. Spørsmål som gjelder karantenergelverket vil bli vurdert av Helse- omsorgsdepartementet i andre prosesser.

4 Gjeldende rett

4.1 Utlendingslovens regler om bortvisning

Det følger av utlendingsloven § 17 første ledd bokstav l at en utlending kan bortvises «når det er nødvendig av hensyn til Norges eller et annet Schengenlands indre sikkerhet, folkehelse eller offentlig orden». I Ot.prp. nr. 73 (2005–2006) understreket departementet i tilknytning til den tilsvarende bestemmelsen i den tidligere utlendingsloven av 1988, at det skal legges avgjørende vekt på helsefaglige vurderinger. For øvrig er følgende uttalt i forarbeidene til dagens utlendingslov, Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) s. 409:

«Et vedtak om bortvisning vil alltid bygge på tilrådinger fra helsemyndighetene. For at noen skal kunne bortvises med grunnlag i denne bestemmelsen, må det videre dreie seg om enten:

- en sykdom som potensielt kan utvikle seg til en epidemi slik dette er definert i Det internasjonale helsereglementet (IHR) til Verdens Helseorganisasjon (WHO), eller
- en annen infeksjonssykdom eller smittsom parasittsykdom dersom sykdommen fører til at det blir satt i verk vernetiltak overfor borgere i medlemsstatene.»

Bortvisning av EØS-borgere og deres familiemedlemmer reguleres av utlendingsloven § 121, som gjennomfører direktivet om fri personbevegelighet 2004/38/EF. Det følger av bestemmelsens første ledd bokstav a at EØS-borgere og deres familiemedlemmer kan bortvises dersom det foreligger forhold som gir grunnlag for utvisning. Hva som gir grunnlag for utvisning, følger av §§ 122 og 123. Etter utlendingsloven § 123 kan en utlending med oppholdsrett etter § 111 utvises når det er nødvendig av hensyn til folkehelsen og myndighetene har iverksatt beskyttelsestiltak ovenfor egne borgere.

Ingen av de grunnlagene for bortvisning som her er gjennomgått, er utformet med sikte på slike omfattende innreiserestriksjoner som det nå har vist seg å være behov for under utbruddet av

covid-19. Bestemmelsene er innrettet mot situasjoner hvor det er mer rom for individuelle smittevern vurderinger og ordinære, individuelle saksbehandlingsprosedyrer osv. Det følger også av utlendingsloven § 18 at bortvisningsvedtak etter § 17 bokstav l må treffes av Utlendingsdirektoratet, og ikke av politiet.

Covid-19-situasjonen har gjort det nødvendig både med generelle innreiserestriksjoner overfor tredjelandborgere (i samsvar med EUs oppfordringer til Schengen-landene), omfattende inngrep i retten til fri bevegelse etter EØS-retten (i samsvar med praksis i andre EU-land og innenfor rammen av Europakommisjonens retningslinjer), og gitt behov for å kunne gjøre unntak fra bl.a. forvaltningsloven. Departementet har i denne forbindelse valgt å bruke smittevernloven § 7-12 som hjemmelsgrunnlag for den regulering som har vært gjennomført, se avsnitt 4.2 nedenfor.

4.2 Smittevernloven og forskrifter etter loven

4.2.1 Smittevernloven

Smittevernlovens formål er å verne befolkningen mot smittsomme sykdommer ved å forebygge dem og motvirke at de overføres i befolkningen, samt motvirke at slike sykdommer føres inn i Norge eller føres ut av Norge til andre land, jf. lovens § 1-1. Smittevernloven § 1-5 fastsetter at tiltak etter loven må være basert på en klar medisinsk faglig begrunnelse, være nødvendige av hensyn til smittevernet og fremstå tjenlig etter en helsevurdering.

Smittevernloven § 7-12 gir hjemmel for forskrifter av lovgivningsmessig innhold for å trygge folkehelsen, og tillater herunder at forskrifter etter loven kan fravike gjeldende lovgivning. Bestemmelsens første og annet punktum lyder:

«Når et utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom truer folkehelsen, eller når det er fare for et slikt utbrudd og det på grunn av disse forhold er fare ved opphold, kan Kongen gi bestemmelser av lovgivningsmessig innhold

for å trygge folkehelsen, og for at det kan settes inn tiltak til vern om befolkningen. Om nødvendig kan Kongen gjøre avvik fra gjeldende lovgivning.»

4.2.2 IHR-forskriften

Forskrift 21. desember 2007 nr. 1573 om varsling av og tiltak ved alvorlige hendelser av betydning for internasjonal folkehelse mv. (IHR-forskriften) er gitt med hjemmel i bl.a. smittevernloven. Forskriften har til formål å forebygge og motvirke alvorlige hendelser av betydning for internasjonal folkehelse, og sikre en internasjonalt koordinert oppfølging. Dette skal gjøres på måter som unngår unødvendig forstyrrelse av internasjonal trafikk og handel, jf. § 1. Det følger av forskriftens § 14 at Helsedirektoratet kan beslutte nærmere bestemte tiltak «overfor personer ved innreise til eller utreise fra Norge for å motvirke at smittsomme sykdommer eller annet agens som kan ha betydning for internasjonal folkehelse føres inn i landet eller spres til andre land». Aktuelle tiltak inkluderer bl.a. å nekte personer som det mistenkes at er smittet, rett til innreise, jf. bestemmelsens første ledd bokstav e. På samme måte inkluderer det å nekte ikke-smittede personer innreise til berørte områder, jf. bestemmelsens første ledd bokstav f. I begge tilfeller gjelder et vilkår om at ingen andre tiltak anses tilstrekkelige.

IHR-forskriften har ikke blitt benyttet som hjemmel for innreiserestriksjoner under den aktuelle pandemi-situasjonen. De tiltak som det har vært behov for å iverksette, har vært så omfattende at det har vært ansett riktig å utforme en særskilt forskrift (bortvisningsforskriften) med hjemmel i smittevernloven § 7-12, se avsnitt 4.2.3 nedenfor.

4.2.3 Bortvisningsforskriften

Med hjemmel i smittevernloven § 7-12 vedtok Kongen i statsråd 15. mars 2020 en forskrift om bortvisning av utlendinger av hensyn til folkehelsen (bortvisningsforskriften). Forskriften har virkning for personer som ankommer riket etter 16. mars kl. 08.00.

Ved utarbeidelse av bortvisningsforskriften ble det tatt utgangspunkt i at utlendinger uten oppholdstillatelse, som er omfattet av gjeldende regler om innreisekarantene ved ankomst Norge, også kan nektes innreise og bortvises. Det ble gjort unntak for ulike grupper som ble ansett å ha en særlig tilknytning til Norge eller ha et viktig formål med sitt besøk her.

Bortvisningsforskriften er senere endret flere ganger, og det er åpnet for at stadig nye grupper kan reise inn i Norge. Blant annet er det i stor grad åpnet for innreise for EØS-borgere som skal arbeide i Norge. Nå er det i hovedsak følgende grupper som i utgangspunktet nektes innreise etter de særskilte innreiserestriksjonene i bortvisningsforskriften:

- turister og andre som skal på mer kortvarige besøk (forretningsreisende, familiebesøk etc.), bortsett fra EØS-borgere som skal besøke nærmere definerte kategorier av familiemedlemmer
- EØS-borgere som ellers har rett til innreise og opphold som arbeidssøkere
- tredjelandsborgere som har fått oppholdstillatelse (herunder tillatelse for familieinnvandring, studier eller arbeid), men som ikke har fått særskilt tillatelse til å reise inn.

Det er gjort unntak for utlendinger som er unntatt fra karanteneplikten etter covid-19-forskriften, jf. avsnitt 4.2.4 nedenfor. Dette vil bl.a. omfatte utlendinger som er strengt nødvendige for å opprettholde forsvarlig drift av kritiske samfunnsfunksjoner eller for å ivareta befolkningens grunnleggende behov. Det gis også rett til innreise dersom «særlige grunner» tilsier at vedkommende ikke skal bortvises, slik som særskilt omsorgsansvar for personer i Norge eller andre sterke velferdshensyn.

Departementet har i ikrafttredelsesrundskrevet til bortvisningsforskriften gitt nærmere retningslinjer om regelverket, se G-10/2020 – *Revidert rundskriv om ikrafttredelse av forskrift om bortvisning mv. av utlendinger av hensyn til folkehelsen*.

Ved forskriftsendring 20. april 2020 ble det fastsatt at søknader om oppholdstillatelse fra borgere utenfor EØS-området skal behandles som normalt, men det skal som utgangspunkt ikke gis rett til innreise, med mindre utlendingen faller inn under ett av unntakene i bortvisningsforskriften.

Når det gjelder visum, er utgangspunktet at søknader om visum avslås nå, med mindre det foreligger «ekstraordinære situasjoner», se Justis- og beredskapsdepartementets instruks GI-08/2020 – *Revidert instruks om behandling av visumsøknader i forbindelse med utbruddet av sykdommen Covid-19*. Hva som utgjør «ekstraordinære situasjoner» skal sees i sammenheng med bortvisningsforskriften, slik at visum kan gis til utlendinger som er omfattet av ett av unntakene fra bortvisningsreglene.

4.2.4 Regler om innreisekarantene i covid-19-forskriften

I forskrift 27. mars 2020 nr. 470 om smittevern-tiltak mv. ved koronautbruddet (covid-19-forskriften) er det fastsatt regler om karantene etter ankomst fra utlandet. Det følger av forskriftens § 5 at personer som ankommer Norge fra utlandet skal oppholde seg i karantene i 10 dager etter ankomst til Norge (innreisekarantene). Det er

fastsatt enkelte unntak fra karanteneplikten i § 6. Regelverket er nærmere omtalt i Helse- og omsorgsdepartementets rundskriv I-3/2020 om karantene ved ankomst til Norge.

Som nevnt i avsnitt 4.2.3 over, er det i dag en direkte kobling til bortvisningsforskriften, slik at de som er unntatt fra karanteneplikten, også vil være unntatt fra gjeldende regler om bortvisning i bortvisningsforskriften.

5 Menneskerettigheter og andre folkerettslige forpliktelser

Både EØS-avtalen og Schengen-samarbeidet, og ulike menneskerettskonvensjoner som FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), har regler som åpner for at det ut fra hensynet til folkehelsen kan gjøres inngrep i flere av de rettighetene som ellers ville gitt en eksplisitt eller faktisk rett til innreise. Dette gjelder også for flere av de menneskerettsprinsippene som er innarbeidet i Grunnlovens menneskerettighetskapittel (kapittel E).

Når det gjelder forpliktelser etter EØS-avtalen vises det særlig til artikkel 27, 28 og 29 i direktivet om fri personbevegelse. Det følger av artikkel 27 og 28 at inngrep i retten til fri bevegelse bare er tillatt dersom tiltakene er nødvendige, forholdsmessige og basert på objektive og ikke-diskriminerende kriterier. Artikkel 29 nr. 1 fastsetter videre følgende:

«Sykdommer som kan gi grunnlag for å begrense den frie bevegelse, er bare sykdommer som kan være epidemiske i henhold til Verdens helseorganisasjons gjeldende bestemmelser samt infeksjonssykdommer eller smittsomme parasittære sykdommer dersom de omfattes av vernetiltak som gjelder for vertsstatens egne borgere.»

Når det gjelder Schengen-samarbeidet vises det bl.a. til grenseforordningens artikkel 6 nr. 1 bokstav e, som fastsetter som et vilkår for tredjelandsborgers innreise at de ikke må anses som en trussel mot folkehelsen i medlemsstatene.

Også bestemmelser i ulike menneskerettskonvensjoner åpner eksplisitt for at det kan gjøres inngrep i rettigheter ut fra hensynet til å beskytte folkehelsen. Det vises som eksempel til EMK artikkel 8 om rett til respekt for privatliv og familieliv. Det fremgår i punkt 2 i artikkel 8 at det kan gjøres inngrep når dette er i samsvar med loven og «er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til [bl.a.] å beskytte helse».

Når det gjelder barnekonvensjonen, fastsetter denne i artikkel 3 at ved alle handlinger som berø-

rer barn, «skal barnets beste være et grunnleggende hensyn». Det samme er fastsatt i Grunnloven § 104 annet ledd. Det ligger i formuleringen «et grunnleggende hensyn», at også andre hensyn, herunder motstridende hensyn, kan tillegges vekt. Det er ingen tvil om at hensynet til å beskytte folkehelsen i forbindelse med et pandemiutbrudd kan være et legitimt hensyn. Som det fremgår nedenfor, har det under utviklingen av den norske bortvisningsforskriften og retningslinjene til denne, blitt lagt vekt på å ivareta hensynet til barnets beste så langt som mulig.

Det må videre understrekes at ulike menneskerettighetsinstrumenter også inneholder ufravelige rettigheter som må respekteres også i en pandemisituasjon. I relasjon til denne lovproposisjonen er det særlig grunn til å nevne det såkalte non-refoulement-prinsippet som er forankret i bl.a. EMK artikkel 3, og som forbyr enhver utsendelse som kan føre til tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Dette prinsippet er også nedfelt i Grunnloven § 93. EU har i sine anbefalinger knyttet til covid-19-situasjonen presisert at det må gis rett til innreise til personer med behov for internasjonal beskyttelse eller med særskilte humanitære behov («other humanitarian reasons respecting the principle of non-refoulement»). Både i den gjeldende bortvisningsforskriften og i denne lovproposisjonen er det understreket at forbud mot utlendingers innreise ikke vil gjelde asylsøkere.

I forbindelse med spredningen av covid-19 har flere europeiske land innført strenge innreiserestriksjoner. Det samme gjelder for stater utenfor Europa. Det er dermed en utbredt holdning at hensynet til å beskytte folkehelsen mot covid-19 kan gi grunn til inngrep.

Som det fremgår i avsnitt 10.4 nedenfor, finner ikke departementet det nødvendig med en særskilt regulering av forholdet til folkeretten i den aktuelle særloven, men det vil bli lagt stor vekt på løpende vurderinger av tiltakenes forholdsmessighet mv.

6 Nærmere om betydningen av EØS- og Schengen-samarbeidet

I forbindelse med covid-19-utbruddet har EU-kommisjonen gitt flere retningslinjer til medlemsstatene, både når det gjelder begrensninger i den frie bevegeligheten innad i EU/EØS, og når det gjelder retten til innreise fra tredjeland.

EU-kommisjonen ga 16. mars 2020 retningslinjer om bl.a. bevegelse over ytre og indre grenser, *Guidelines for border management measures to protect health and ensure the availability of goods and essential services*. Retningslinjene gjaldt for 30 dager.

Den 30. mars i år ble det for det første gitt utdypende retningslinjer om hvordan statene bør håndtere covid-19-situasjonen opp mot retten til fri bevegelse for arbeidskraft (*Guidelines concerning the exercise of the free movement of workers during COVID-19 outbreak*).¹ Kommisjonen understreket at selv om inngrep i retten til fri bevegelse kan besluttes ut fra hensynet til å beskytte bl.a. folkehelsen, må slike inngrep være nødvendige, forholdsmessige, og basert på objektive og ikke-diskriminerende kriterier. Kommisjonen oppfordret i retningslinjene statene om ikke å begrense den frie bevegeligheten for følgende grupper:

- arbeidskraft knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner,
- sesongarbeidere innenfor sektorer som er sterkt avhengige av slik arbeidskraft,
- grensearbeidere («frontier workers») og
- utsendte arbeidstakere som arbeider for en arbeidsgiver i en annen EU-stat som utfører oppdrag i den staten hvor det er behov for innreise.

For det andre ga Kommisjonen 30. mars 2020 særskilte retningslinjer hvor den ba statene om å innføre et midlertidig forbud mot innreise til EU som ikke er essensiell («non-essential travel») for

tredjelandsborgere. Blant grupper som bør unntas fra innreiseforbudet, har Kommisjonen listet opp:

- Helsearbeidere (Healthcare professionals, health researchers, and elderly care professionals»)
- Grensearbeidere («Frontier workers»)
- Sesongarbeidere i landbruket («Seasonal workers in agriculture»)
- Transportarbeidere
- Diplomater mfl. («Diplomats, staff of international organisations, military personnel and humanitarian aid workers and civil protection personnel in exercise of their functions»)
- Passasjerer i transitt
- Passasjerer som har behov for innreise av tvungne familiemessige grunner («travelling for imperative family reasons»)
- Personer med behov for internasjonal beskyttelse eller med særskilte humanitære behov («other humanitarian reasons respecting the principle of non-refoulement»)

Kommisjonen har etter dette to ganger vurdert statenes gjennomføring av det midlertidige forbudet mot ikke-essensiell innreise til EU og samtidig vurdert behovet for forlengelse, første gang 8. april 2020 (*Communication from The Commission to The European Parliament, The European Council and The Council – on the assessment of the application of the temporary restriction on non-essential travel to the EU*), andre gang 8. mai 2020 (*Communication from The Commission to The European Parliament, The European Council and The Council – on the second assessment of the application of the temporary restriction on non-essential travel to the EU*). Kommisjonen har fastslått at alle medlemsstatene (med unntak av Irland) og alle de assosierte landene hadde besluttet å implementere innreiserestriksjonene. Dette har ført til drastiske reduksjoner i reiser til og fra EU. I begge meldingene ble statene bedt om å forlenge tiltakene i nye 30 dager, inntil hhv. 15. mai 2020 og 15. juni 2020. I meldingen av 8. april ble bl.a. følgende begrunnelse gitt for forlengelsen:

¹ EFTAs overvåkingsorgan, ESA, sluttet seg til Kommisjonens anbefalinger på dette punkt gjennom uttalelser 3. april i år, «Free flow of goods and free movement of critical workers: ESA endorses the Commission Guidance documents on the free flow of goods across the internal market and ensuring the free movement of critical workers.»

«The pandemic has also continued to take hold outside the EU, including in countries that normally have millions of people travelling to and from the EU each year. The situation in many third countries will continue to evolve over the coming weeks, depending on the measures taken and capacities of those countries to contain the spread of the virus.

In order to complement the efforts of EU and Schengen States to limit the further spread of the virus within the EU+ area, as well as to prevent the virus from further spreading between the EU and other countries, parallel and coordinated action continues to be necessary at the external borders of the EU+ area. Such action will be an essential aspect of a concerted EU exit strategy and the gradual lifting of the containment measures within the EU+ area.

Action at the external borders can only be effective if decided and implemented by all EU and Schengen States at all external borders, with the same end date, in a uniform manner.»

I meldingen av 8. mai viser Kommisjonen til en bedret smittesituasjon i flere medlemsland og at disse er i ferd med å lette på nasjonale restriksjoner. Situasjonen i mange tredjeland tilsa likevel en forlengelse:

«Whilst the epidemiological situation within the EU is starting to show some stabilisation and gives cause for cautious optimism, the risk of a renewed increase of community transmission remains, particularly if measures are lifted too early and in an uncoordinated manner. Moreover, the situation remains fragile in many third countries, including in countries

that normally have substantial travel to and from the EU, with many countries and regions in earlier stages of exposure to the virus than Europe.»

EU-kommisjonen ga 15. april 2020 en veiviser for en gradvis lettelse av tiltakene som er iverksatt i Europa under covid-19-situasjonen, der det legges til grunn at en koordinert vei videre er i felles-europeisk interesse. I veiviseren anbefales det en faset tilnærming til åpning av indre og ytre grenser.

Første fase bør være gradvis opphør av indre grensekontroll, og da slik at det først gis lettelse i reiserestriksjonene mellom det som blir identifisert som lavrisiko-områder. Det anbefales at nabostater etablerer dialog for å få til dette.

Andre fase med lettelse i reiserestriksjoner vil innebære å åpne adgangen til EU for tredjelandsborgere. I denne prosessen må det tas hensyn til hvordan koronaviruset er spredt utenfor EU. Restriksjoner på ikke-essensiell innreise for tredjelandsborgere bør være gjenstand for kontinuerlig vurdering.

Veiviseren ble 13. mai 2020 fulgt opp med en melding om gradvis gjenoppretting av den frie bevegeligheten (*Communication from the Commission. Covid-19 – Towards a phased and coordinated approach for restoring freedom of movement and lifting internal border controls*). Meldingen fokuserer på reiser mellom europeiske land. Grunnlaget for opphevelse av reiserestriksjonene skal være en nøye vurdering av smittesituasjonen, og restriksjoner bør først oppheves mellom land med sammenliknbar og kontrollert smittesituasjon. Forutsetningen bør være at reise og opphold tilrettelegges for å minimere fare for smittespredning.

7 WHO

Norge er part i IHR 2005 (det internasjonale helsereglementet), som gir WHO en ledende global rolle i pandemibekjempelse, og som skal motvirke alvorlige hendelser av betydning for folkehelsen og sikre koordinering for å unngå unødvendig forstyrrelse av internasjonal trafikk og handel. Rammene for EUs arbeid når det gjelder grensekryssende helsetrusler er knyttet opp til IHR 2005.

WHO anbefaler i alminnelighet ikke at det innføres innreiserestriksjoner, da WHO mener at

erfaringer fra tidligere pandemier kan tyde på at de er ineffektive. Restriksjoner kan også føre til tap av ressurser som er nødvendig for gjennomføring av andre tiltak mot pandemien. I startfasen av en pandemi ser likevel WHO at det kan være god grunn til å innføre reiserestriksjoner for å vinne tid til å innføre nødvendige forebyggende tiltak. WHO mener imidlertid at disse bør være tidsbegrensete, forholdsmessige og helsefaglig funderte.

8 Forslagene i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet en midlertidig lov om innreiserestriksjoner for å begrense smittespredningen av covid-19. Det ble lagt opp til at hovedreglene om innreiserestriksjoner reguleres i loven. Dette gjelder også de mest sentrale unntakene fra innreiserestriksjonene, som det ikke er aktuelt å endre. Øvrige unntak ble forslått regulert i forskrift, og et utkast til en egen forskrift var inntatt i høringen. Det ble signalisert at det legges opp til en gradvis og kontrollert oppmykning, men det ble samtidig understreket at det kan inntreffe en smitteutvikling som også kan tilsi nye innstramninger.

Departementet foreslo i høringsnotatet at den midlertidige loven skal gjelde til 1. januar 2021.

Departementet foreslo å bygge videre på samme utgangspunkt som dagens bortvisningsforskrift om at utlendinger kan nektes innreise og bortvises med mindre de tilhører nærmere bestemte unntaksgrupper. Innreiserestriksjonene vil ikke gjelde utlendinger som allerede er bosatt i Norge. Det betyr at både utlendinger med oppholdstillatelse etter utlendingsloven og utlendinger som er omfattet av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen og som allerede er bosatt i Norge faller utenfor, samt nordiske borgere som er unntatt fra kravet om oppholdstillatelse i Norge.

De mest sentrale unntakene fra innreiserestriksjonene som for øvrig ble foreslått regulert i loven omfattet bl.a. utlendinger som søker beskyttelse og utlendinger som er nødvendige av hensyn til forsvarlig drift av kritiske samfunnsfunksjoner. Det ble videre foreslått en adgang til å gjøre unntak som følge av særlige grunner.

Departementet foreslo også å videreføre at utlendinger som gis oppholdstillatelse kan få fastsatt at innreisen i medhold av tillatelsen utsettes inntil videre, slik det i dag følger av bortvisningsforskriften § 2b. Visumpliktige utlendinger som er gitt oppholdstillatelse kan inntil videre nektes innreisevisum. Hovedregelen ble foreslått å være at det inntil videre ikke gis rett til innreise. Det ble presisert at det er usikkert hvor lenge innreiserestriksjonene vil vare, og at varigheten må sees i lys av våre internasjonale forpliktelser, herunder

EMK artikkel 8 om rett til familieliv og hensynet til barnets beste, jf. barnekonvensjonen artikkel 3. Departementet må derfor løpende vurdere behovet for å justere den nye forskriften.

I høringsnotatet ble det presisert at unntak fra bortvisningsreglene ikke innebærer unntak fra de til enhver tid gjeldende regler om karantene og isolering. Det betyr at utlendinger som tillates innreise til Norge som utgangspunkt er underlagt karanteneplikt, jf. covid-19-forskriften § 5.

Når det gjelder saksbehandlingen, foreslo departementet i høringsnotatet at vedtak om bortvisning treffes av Utlendingsdirektoratet eller politiet, og at departementet kan tildele vedtakskompetanse til annen myndighet. Det ble videre foreslått at reglene om saksbehandling i utlendingsloven kapittel 11 og utlendingsforskriften kapittel 17 bare gjelder så langt de lar seg forene med en forenklet og rask behandling av vedtak om bortvisning. På grunn av behovet for raske avgjørelser, foreslo departementet at forvaltningslovens kapittel IV om saksforberedelse ved enkeltvedtak og kapittel V om utforming av vedtak ikke skal gjelde for vedtak etter den midlertidige loven. Utlendingen vil ha klagerett på vedtak om bortvisning etter loven, jf. forvaltningsloven kapittel VI. Utlendingsdirektoratet vil ha det overordnede ansvaret for å sikre veiledning som ivaretar behovet for forutberegnelighet for berørte utlendinger.

Departementet foreslo videre en hjemmel for utvisning av utlendinger som grovt eller gjentatte ganger overtrer innreiserestriksjonene etter den foreslåtte særloven og tilhørende forskrift, eller som gir vesentlige uriktige eller åpenbart villedende opplysninger i en sak etter loven. I slike tilfeller vil utlendingslovens regler om saksbehandling mv. i så fall gjelde fullt ut.

I høringsnotatet foreslo departementet at utlendingslovens bestemmelser om betaling av utgifter til egen utreise skal gjelde tilsvarende for utlending som blir uttransportert etter vedtak om bortvisning etter den midlertidige loven. Dette medfører også at en utlending kan bortvises ved senere innreise, dersom vedkommende ikke har dekket uttransporteringsgjelden. Departementet

foreslo videre at utlendingslovens regler om transportøransvar skal gjelde tilsvarende for vedtak om bortvisning etter den foreslåtte loven.

Det ble også foreslått en presisering om at tvangsmidler kan anvendes med hjemmel i bestemmelsene i utlendingsloven kapittel 12. Dette har vært lagt til grunn også i tilknytning til den gjeldende bortvisningsforskriften under smittevernloven, og innebærer bl.a. at det kan besluttes pågripelse og internering etter de samme hjemlene og vilkårene i utlendingsloven som gjelder for bortvisningssaker for øvrig.

Når smittevernloven ikke lenger skal benyttes som hjemmelsgrunnlag for å nekte rett til innreise, kan heller ikke smittevernlovens straffebestemmelse anvendes overfor den som overtrer forbud mot innreise. Departementet foreslo derfor en bestemmelse i den nye særloven om at en utlending som forsettlig eller grovt uaktsomt reiser inn i Norge i strid med bestemmelsene i lovforslaget, kan straffes med bot eller fengsel inntil seks måneder eller med begge deler. Dette tilsvarer straffebestemmelsen i utlendingsloven § 108

annet ledd bokstav a. Tilsvarende skulle straff kunne ilegges den som forsettlig eller grovt uaktsomt gir vesentlige uriktige eller åpenbart villedende opplysninger i en sak etter loven, tilsvarende det som gjelder etter utlendingsloven § 108 annet ledd bokstav c.

I høringsnotatet ble det presisert at utlendingslovens regler om bortvisning fortsatt vil gjelde ved siden av reglene i den foreslåtte særloven. Det innebærer bl.a. at en utlending kan bli vurdert bortvist etter utlendingslovens regler om bortvisning selv om vedkommende faller inn under et av unntakene fra de særskilte bortvisningsreglene for covid-19-situasjonen.

Til sist ble det foreslått en endring i utlendingsloven § 18 som regulerer hvem som har kompetanse til å treffe vedtak om bortvisning av hensyn til folkehelsen. Etter dagens regler i utlendingsloven må vedtak om bortvisning av hensyn til folkehelsen treffes av Utlendingsdirektoratet, jf. utlendingsloven § 17 første ledd bokstav l. Det ble foreslått at slik vedtakskompetanse kan gis til politiet eller annen myndighet.

9 Høringsinstansenes syn

9.1 Generelt om å etablere særlov

Flere høringsinstanser uttrykker støtte til og forståelse for at det gis en egen lov om innreiserestriksjoner. *Helsedirektoratet* støtter forslaget og begrunnelsen for det. *Politidirektoratet* og *Utlendingsdirektoratet* understreker i tillegg at forslaget gir bedre oversikt.

NHO Luftfart fremhever at konsekvensene for luftfarten har vært enorme. De understreker viktigheten av fortløpende vurderinger, og oppfordrer regjeringen til å vurdere videre lettelser i restriksjonene.

Hovedorganisasjonen Virke mener lovens varighet bør forkortes. Virke mener at lovens varighet blir oppfattet som en langvarig stenging av grensene og understreker viktigheten av at reiserestriksjonene oppheves så snart det er forsvarlig.

Advokatforeningen mener at det bør innføres en egen bestemmelse om at folkeretten har forrang. De mener det vil være sentralt for rettsanvendere at det minnes om dette ved anvendelsen av loven.

9.2 Unntak fra innreiserestriksjonene

Generelt

Det har kommet svært mange innspill knyttet til hvilke grupper som bør unntas innreiserestriksjonene, både når det gjelder familie, næringsliv og forskning.

Helsedirektoratet påpeker at utlendingen selv må sannsynliggjøre at man faller inn under ett av unntakene og ikke skal nektes innreise. Helsedirektoratet mener på denne bakgrunn at kravet til dokumentasjon bør tas inn i særloven. Videre foreslår direktoratet en regel i forskriften som tydeliggjør at unntak fra innreiserestriksjoner ikke innebærer unntak fra regler om karantene og isolering.

Utlendingsdirektoratet ber departementet vurdere å gi nærmere retningslinjer om hvem som omfattes av unntaket for personer som er nødvendige for ivaretagelse av kritiske samfunnsfunksjoner mv.

Særlig om hensyn til familie og barn

Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) har forståelse for at lettelse i innreiserestriksjonene må skje gradvis, men understreker at restriksjonene utgjør alvorlige inngrep for den enkelte. NOAS mener at familiemedlemmer som skal gjenforenes med nær familie i Norge bør prioriteres, særlig i saker som omfatter barn. Det bemerkes at denne gruppen vil ha en bolig å gjennomføre innreiserestriksjonene i. NOAS foreslår at familiemedlemmer som risikerer overgrep i hjemlandet som ville gitt rett til beskyttelse, skal innvilges innreisevisum.

NOAS mener videre at utenlandske borgere som har oppholdstillatelse i Norge, men som bor i et annet land sammen med sin familie, bør ha samme mulighet som norske borgere til å ta med seg sin nærmeste familie til Norge.

Kirkerådet for Den norske kirke mener at barn og deres foresatte må prioriteres og gis unntak fra innreiserestriksjonene, og peker særlig på familiemedlemmer til flyktninger som har fått opphold i Norge og familiemedlemmer som befinner seg i fare.

Jussbuss mener at de foreslåtte bestemmelsene ikke ivaretar grunnleggende prinsipper som rettsikkerhet og demokratisk kontroll, og at flere grupper må unntas innreiserestriksjonene, særlig hvor utlendingen er innvilget familiegjenforening. Jussbuss mener at innreiserestriksjonene ikke fremstår som velbegrunnet sett hen til varigheten av dem og etterlyser en grundig vurdering av hvordan retten til bevegelsesfrihet for EØS-borgere, retten til familieliv etter EMK art. 8 og prinsippet om barnets beste etter barnekonvensjonen art. 3 påvirker innreiserestriksjonene.

Norsk sykepleierforbund etterlyser en henvisning til barnets beste i lovteksten. De understreker ellers betydningen av helsefaglige vurderinger som grunnlag for reiserestriksjonene, og de stiller spørsmål ved prioriteringen av sesongarbeidere.

Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF) viser til at det gis unntak i svært mange EØS-saker, mens mange av landene som har mest utbredt smitte ligger i EU/EØS. SEIF mener det

er vanskelig å finne noen rasjonell grunn for differensieringen mellom EU/EØS og øvrige land. Hensynet til smittevern i saker om familiegjenforening ivaretas også enkelt ved karantene.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) viser til internasjonale forpliktelser som krever at det gjøres unntak fra innreiserestriksjonene. Det vises bl.a. til Haagkonvensjonen 1980, som innebærer en forpliktelse for norske myndigheter til straks å tilbakelevere barn som er ulovlig bortført til Norge. Dette innebærer også at det må gis innreisetilattelse for å hente barnet. Det vises også til Haagkonvensjonen 1996 om internasjonalt samarbeid for beskyttelse av barn, og Haagkonvensjonen 1993 om internasjonal adopsjon. Bufdir mener det er sentralt at det er forutsigbart at det vil bli gjort unntak.

Utenriksdepartementet (UD) viser til Utlendingsdirektoratets retningslinjer til dagens bortvisningsforskrift, hvor det fremgår at «særlige grunner» bl.a. kan være «Ektefelle/samboer som ønsker å følge/gjenforenes med norsk ektefelle i Norge som han/hun har levd sammen med i et etablert familieliv i utlandet, og som skal reise sammen med deres felles barn». UD finner det noe uklart om dette unntaket også dekker tilfeller hvor man reiser *uten* felles barn og foreslår en presisering i nytt regelverk.

Det har kommet inn mange innspill fra enkeltpersoner knyttet til grupper som bør unntas innreiserestriksjonene, hvor det pekes på at familie i større utstrekning bør gis adgang til innreise, både for besøk og for varig opphold.

Særlig om hensyn til næringslivsinteresser og reiseliv

Næringslivsalliansen for Trøndelag peker på at vi risikerer å miste verdifull kompetanse som næringsliv og forsknings- og utdanningsinstitusjoner trenger for å videreutvikle sine virksomheter og bidra til verdiskapning for nasjonen. *Småkraftforeninga* mener det bør gjøres unntak for spesialistkompetanse fra land utenfor EØS.

Sjømatbedriftene henstiller om at sesongarbeidere innenfor sjømatnæringen likestilles med sesongarbeidere innenfor landbruk og grøntnæringen. *Sjømat Norge* mener det i tillegg bør gjøres unntak for personer som skal utføre oppdrag som er nødvendig for å opprettholde handelen eller produksjonen.

Hovedorganisasjonen Virke tar til orde for ytterligere unntak fra innreisebestemmelsene, herunder karantenerregelverket, «for å kunne opprettholde forsvarlig drift av norsk næringsliv generelt og for tilknytning til film- og TV-produksjoner

spesielt». Virke viser til at denne bransjen er avhengig av utenlandske nøkkelmedarbeidere og er hardt rammet av situasjonen.

NHO Reiseliv ser positivt på at regjeringen vil vurdere lettelser i restriksjoner overfor fritidsreisende fra Norden og ønsker å inkludere Tyskland i denne første gruppen.

Fjord Norge uttrykker sterk bekymring for utviklingen av reiselivet på Vestlandet, og legger stor vekt på at det spesielt må kunne åpnes raskere for turister fra Tyskland og Nederland fordi smittesituasjonen der ikke er ulik situasjonen i Norge. Det vises til at uten en gjenåpning av grensen innen 20. juli vil store deler av sommersesongen være tapt.

Norsk Reiseliv mener Norge må være koordinert med resten av Europa når det gjelder åpning av grensene og karantenerregler, og at det er viktig med tydelige datoer fra regjeringen. Norsk Reiseliv mener det må prioriteres å åpne mot Tyskland og Nederland og peker på at ved en gjenåpning vil rederiene og flyselskapene følge retningslinjer som gjelder smittevern ved alle deler av reisen. De uttaler også:

«For Color Line innebærer en åpning av grensen til Tyskland at de kan ta tilbake ca. 1 000 norske medarbeidere som i dag er permitterte. Økonomisk er sommeren avgjørende, fordi rederier som Color Line generer vel 70% av det årlige driftsresultatet i juni, juli og august. Videre kan Color Line med en åpning til Norden og Tyskland bidra til å sikre inntil 45% av den utenlandske ferietrafikken til Norge sommeren 2020. Det utgjør 2,65 millioner gjestedøgn med en omsetning på 3,5 mrd kroner i reiselivet over hele landet. Ringvirkningene til samfunnet utgjør det dobbelte – 7 mrd kroner.

De samme regneeksempler gjelder for Fjord Line i forhold til deres fergetrafikk mellom Danmark og Norge, hvor spesielt reiselivsnæringen på Sørlandet og Vestlandet nyter godt av deres trafikk til Norge fra Europa.»

Særlig om forskning og høyrere utdanning

Flere forsknings- og utdanningsinstitusjoner viser til negative konsekvenser for forskningssamarbeid og undervisning. *Universitets- og høyskolerådet (UHR)* viser til at innreiserestriksjonene kan få store konsekvenser for internasjonalt forskningssamarbeid. *Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)* mener at universitets-

ansatte bør vurderes unntatt som følge av at de «utfører arbeid eller oppgaver som er særlig viktige». NTNU viser videre til at forutsigbarhet er viktig, herunder for om tredjelandsstudenter nå kan søke om oppholdstillatelse for studier med oppstart i januar 2021 som vanlig, og de etterlyser en tidsplan for når studenter kan få reise inn til Norge.

Kavliinstituttet ved NTNU viser til at de er sterkt avhengig av utenlandsk ekspertise og at helse relatert forskning av internasjonalt format ikke kan påregnes å fungere tilfredsstillende med stengte landegrenser. *Universitetet i Agder* ber om at det gjøres unntak for internasjonale gradstudenter.

9.3 Vedtaksmyndighet

Utlendingsdirektoratet foreslår at Utlendingsdirektoratet gis myndighet til å regulere gjennom retningslinjer hvem som skal gis vedtakskompetanse, også ut over syv dager. Det vises til at i en situasjon med masseankomster kan det være aktuelt å gi vedtakskompetanse til polititjenestemann også på territoriet.

Politidirektoratet mener at kompetansen bør legges til «politiet», som gjeldende bortvisningsforskrift, ikke til «politimesteren eller den politimesteren gir fullmakt», for å gi mest mulig fleksibilitet. Politidirektoratet støtter forslaget om en endring i utlendingsloven § 18 som gir vedtaksmyndighet til politiet i bortvisningssaker av hensyn til folkehelsen, slik de har i tilsvarende saker etter EØS-regelverket.

NOAS er kritiske til at departementet skal kunne gi vedtakskompetanse til «annen myndighet». Det er uklart hvem det skulle være og hvorfor det skulle være nødvendig. *NOAS* er positive til at politiet skal kunne fatte vedtak når det er nødvendig av hensyn til folkehelsen.

Tolldirektoratet foreslår at det klargjøres at Tolletatens bistandsplikt i forbindelse med inn- og utreisekontroll også omfatter kontrollen av utlendingers innreiserett i henhold til den foreslåtte loven.

9.4 Saksbehandling

NOAS er ikke avvisende til at enkelte saksbehandlingsregler i forvaltningsloven skal kunne fravikes på grunn av behovet for raske avgjørelser, men etterlyser en presisering om at det bare skal skje når det er helt nødvendig. *NOAS* mener også at

departementet bør utarbeide retningslinjer som sikrer at de enkelte saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven etterleves så langt det er mulig.

SEIF er svært kritisk til at forvaltningsloven kapittel IV og V i praksis oppheves, da dette svekker utlendingers og deres familiers rettsikkerhet. *SEIF* er videre imot at vedtak om bortvisning kan være muntlig og at det ikke gis rett til rettshjelp. Det vises til at man ved å fjerne den reelle klagemuligheten har fjernet enhver mulighet til å rette opp i feilvurderinger.

Politidirektoratet ønsker en presisering i særloven om at regelen i utlendingsforskriften § 5-4 første ledd, som fastsetter at utlendingen skal underrettes om et bortvisningsvedtak på et språk vedkommende forstår, bare skal gjelde så langt det lar seg forene med en forenklet og rask behandling. Etter PODs syn vil det være tilstrekkelig at utlendingen underrettes på norsk eller engelsk og at det vises til informasjon på utlendingsmyndighetenes nettsider.

Datatilsynet påpeker at eventuelle personvernkonsekvenser ikke er behandlet i høringsnotatet. Tilsynet forutsetter at det ikke er meningen å gjøre unntak fra reglene i personopplysningsloven, jf. utlendingsloven § 80. Eventuelle unntak bør konkretiseres.

Utlendingsnemnda forstår lovutkastet §§ 5 og 6 slik at reglene om underretning i forvaltningsloven § 27 ikke vil gjelde, og ber departementet vurdere å presisere dette. Det synes heller ikke klart om utlendingsforskriften § 5-4 vil gjelde. Utlendingsnemnda påpeker videre at forenklet saksbehandling innebærer mindre notoritet, som kan vanskeliggjøre klagebehandling. Det bør vurderes om muntlige vedtak kan skriftliggjøres i etterkant og sendes til utlendingen.

9.5 Utsatt innreise, innreisefrist

Utlendingsdirektoratet legger til grunn at en beslutning om utsatt innreise ikke kan påklages, da de anser en slik beslutning for å være av samme karakter som f.eks. beslutninger om utsatt iverksettelse, og ber om at dette presiseres i arbeidene.

NOAS viser til at Utlendingsdirektoratet i forbindelse med pandemien har fastsatt at innreise- fristen normalt skal settes til 12 måneder fra vedtaksdato (rundskriv UDI 2020-011). *NOAS* ber departementet vurdere å innta et slikt unntak fra den alminnelige seksmånedersfristen for innreise i forskriften, slik at informasjonen er lettere tilgjengelig.

Jussbuss mener at en tillatelse kun kan tilbakekalles dersom forutsetningen er fullstendig bortfalt, og at det ikke bør legges opp til en fullstendig ny behandling av søknaden. *NOAS* oppfordrer til å vise varsomhet ved vurdering av om vilkårene for en innvilget tillatelse har bortfalt før innreise. Kontrollen før innreise bør begrenses til å sjekke om grunnvilkåret for tillatelsen er oppfylt, ikke en fullstendig ny saksbehandling, og tilbakekall bør forbeholdes åpenbare tilfeller. Det bør f.eks. ikke danne grunnlag for tilbakekall at en referanseperson ikke lenger oppfyller underholdskravet for familieinnvandring. Når det gjelder arbeidsinnvandring bør en tillatelse ikke tilbakekalles med den begrunnelse at stillingen nå, ulikt før pandemien, kan besettes av innenlandsk arbeidskraft.

9.6 Utlvisning, tvangsmidler og straff

Utlendingsnemnda stiller spørsmål ved om lovutkastet § 7 gir et tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for utvisning på grunn av overtredelse av innreiserestriksjoner. Det vises til at utvisning skal skje «etter utlendingsloven § 66 første ledd bokstav a», og at denne gjelder for overtredelser av *utlendingsloven*.

Utlendingsdirektoratet bemerker at EØS-borgere ikke vil kunne utvises for overtredelse av utlendingsloven § 66 første ledd bokstav a. Utlendingsdirektoratet bemerker videre at det foreligger praksis for at gjentatte bortvisninger kan føre til utvisning, og nevner at gjentatte bortvisninger som følge av smittevern ikke nødvendigvis vil skyldes klanderverdig oppførsel fra utlendings side. Utlendingsdirektoratet uttaler at det ikke er praksis for å utvise på grunn av uriktige opplysninger ved grensekontroll, og heller ikke på territoriet når det bare er tale om uriktige opplysninger gitt i alminnelig utlendingskontroll. På denne bakgrunn uttaler Utlendingsdirektoratet at det bør presiseres om hensikten er at Utlendingsdirektoratet skal utvise i tilfeller der en utlending

kommer på grensen og gir uriktige opplysninger i bortvisnings saken etter den nye innreiserestriksjonsloven.

Politidirektoratet mener det bør tydeliggjøres når en utlending anses å ha overtrådt innreiserestriksjoner. Det vises særlig til at § 2, slik den var formulert i høringsnotatet, ikke er formulert som et forbud mot innreise, men som en hjemmel for at utlendinger *kan* nektes innreise. Politidirektoratet mener videre at det er uklart når en utlending vil ha gitt uriktige eller villedende opplysninger «i en sak om innreiserestriksjoner». Politidirektoratet anser ikke kontroll på grensen som en sak etter loven i tilfeller hvor det gis rett til innreise, men mener uriktige opplysninger i en slik kontroll bør kunne sanksjoneres med utvisning. Det bemerkes ellers at uriktige opplysninger i en sak om oppholdstillatelse vil kunne medføre utvisning etter utlendingsloven.

Politidirektoratet mener at de ovennevnte innvendingsene mot den foreslåtte utvisningsregelen også gjør seg gjeldende for den foreslåtte strafferegelen, slik denne var formulert i høringsnotatet, og at denne bør omformuleres. Det bør vurderes å formulere loven slik at utlendinger som ikke omfattes av unntakene *ikke har adgang til riket*, i stedet for at de *kan nektes innreise*.

9.7 Andre spørsmål

Utlendingsdirektoratet tar til orde for å regulere i særloven når søknader om visum og grenseboerbevis kan avslås av hensyn til folkehelsen.

Politidirektoratet viser til at det i høringsnotatet påpekes at transportøransvaret ikke gjelder ved innreise over indre Schengengrense, jf. utlendingsloven § 91 åttende ledd. Politidirektoratet mener at det kan fastsettes i lov at transportøransvaret *skal* gjelde når det er innført midlertidig personkontroll på indre grense, og ber departementet ta stilling til dette.

10 Departementets vurdering

10.1 Behovet for innreiserestriksjoner

Helsemyndighetenes vurdering er at pandemien nå er under kontroll i Norge. Regjeringen har til nå hatt en slå-ned-strategi og den har lykket. Regjeringens mål er å håndtere pandemien på en slik måte at Norge til enhver tid har kontroll på smittespredningen. Kontroll innebærer at sykdomsbyrden er lav, og at antall pasienter er håndterbart i helse- og omsorgstjenesten, selv om antall syke periodevis kan øke og variere mellom geografiske områder. Det er for øvrig en viktig del av den videre strategien at det skal arbeides for en felles tilnærming i EU og i resten av verden.

Karantenerogler og innreiserestriksjoner er to typer tiltak som må ses i sammenheng og som begge bidrar til å hindre smittespredning ved import av nye tilfeller samt å nå det ønskede beskyttelsesnivået. Innreisekarantenen skal hindre at smittede tilreisende smitter andre. Gitt effektive karantenerogler, vil risikoen ved grensekryssing begrenses. Innreiserestriksjoner er et mer inngripende tiltak, men gir en tilleggsbeskyttelse ut over det karantenerogler kan gi. Innreiserestriksjoner er imidlertid inngripende for den enkeltes frihet og har andre sosiale og økonomiske konsekvenser, og de bør derfor bare opprettholdes i den grad de er nødvendige etter en helhetsvurdering og tiltaket er forholdsmessig.

Innreiserestriksjonene tjener særlig følgende formål:

- Begrense innreise av smittede personer
- Hindre smittespredning gjennom å begrense mobilitet (særlig relevant i turistsesongen med potensielt mange tilreisende)
- Hindre et stort antall innreisende som kan vanskeliggjøre effektiv gjennomføring av andre smitteverntiltak (karantenekrav, sosial distansering mv.)
- Motvirke at det oppstår kapasitetsmessige utfordringer i helsevesenet (særlig i mindre lokalsamfunn)
- Ivareta at Norge følger EUs anbefalinger til statene i EØS- og Schengen-samarbeidet.

Selv om det nå er kontroll med pandemi-situasjonen i Norge, er det en skjør balanse mellom å holde smittespredningen lav og å gradvis vende tilbake til normalen. Oppmykninger bør derfor skje gradvis, med tilstrekkelig tid mellom lettelsene bl.a. for å kunne vurdere virkningen av dem.

Mens mange land i Europa til nå har hatt strenge innreiserestriksjoner også rettet mot borgere i andre Schengen-land, går utviklingen raskt i retning av at det lempes på tiltakene inn mot sommeren. Hva som skjer fram mot 15. juni med hensyn til EUs anbefalinger om å håndheve felles innreiserestriksjoner overfor tredjelandsborgere, er foreløpig uvisst.

Som beskrevet i avsnitt 2 ovenfor har regjeringen allerede signalisert planer om vesentlige oppmykninger i tiden fremover. Det vurderes også oppmyking overfor flere grupper, bl.a. når det gjelder familieinnvandring fra tredjeland (familieinnvandring fra EØS er det allerede åpnet for). Departementet vil i forbindelse med det videre forskriftsarbeidet også se særlig hen til de næringslivsbehov som er meldt inn i høringen.

Samtidig er det viktig å understreke at dersom de omfattende lettelsene i tiltakene mot covid-19 som nå skjer i Norge og i Europa ellers, både knyttet til innreise og til tiltak for øvrig, fører til en økt smittespredning, kan det bli behov for nye innstramninger.

10.2 Behovet for å etablere hjemmel for innreiserestriksjoner i en annen lov enn utlendingsloven og smittevernloven

Selv om situasjonen med covid-19 nå er under kontroll i Norge, er det knyttet usikkerhet til utviklingen, og utviklingen i Europa og i verden for øvrig vil være av betydning.

Det er mot denne bakgrunn regjeringen legger opp til at det fra norsk side nå vil skje gradvise lempinger i tiltakene, samtidig som det anses nødvendig å videreføre et visst nivå av innreiserestriksjoner i noe tid fremover. Regjeringen har signalisert at det i alle fall må påregnes en viss bruk av

karanteneordninger og innreiserestriksjoner fram til 20. august i år. Det må videre både tas høyde for at det kan bli behov for innstramninger, og for at tidsperioden for hvor lenge det er nødvendig med karanteneordninger og innreiserestriksjoner kan vise seg å bli lenger enn til 20. august.

Departementet har vurdert det slik at utlendingslovens regler om bortvisning ikke gir et tilstrekkelig grunnlag for de omfattende og generelle innreiserestriksjonene som det har vist seg behov for, se avsnitt 4.1 ovenfor.

Som tidligere beskrevet har regjeringen valgt å regulere innreiserestriksjoner i en ny forskrift (bortvisningsforskriften) med hjemmel i smittevernloven § 7-12. Etter 27. mai 2020 følger det av bestemmelsens henvisning til beredskapsloven at regjeringen ved bruk av smittevernloven § 7-12 må legge frem et lovforslag for Stortinget snarest mulig dersom forskriftsbestemmelsene ikke er opphevet innen 30 dager etter at de er meddelt Stortinget. (Slik var situasjonen også før de midlertidige lovendringene som gjaldt fra 27. mars.)

Departementet fremmer i denne proposisjonen forslag til en midlertidig særlov som vil gi hjemmel for fortsatt forskriftsregulering i noe tid fremover. I tillegg til de praktiske hensynene som tilsier at det bør etableres et annet hjemmelsgrunnlag for videre regulering av innreiserestriksjoner enn smittevernloven § 7-12, vil også en midlertidig særlov som er behandlet av Stortinget gi bedre handlingsrom for mer helhetlige vurderinger enn det smittevernloven gir. En midlertidig særlov vil også understreke den tidsbegrensede karakteren reglene har.

Departementet har merket seg at det er reist spørsmål i høringsrunden om behovet for at den midlertidige særloven gis virkning helt fram til 1. januar 2021, og det foreslås i denne proposisjonen at loven bare bør gjelde fram til 31. oktober 2020. Det gjentas samtidig at det legges opp til en gradvis oppmyking i innreiserestriksjonene, og at lovens varighet ikke betyr at innreiserestriksjoner vil bli videreført i hele lovens virkeperiode.

10.3 Lovforslagets bestemmelse om formål og virkeområde

Det er redegjort nærmere ovenfor om hva som er bakgrunnen for og formålet med innreiserestriksjonene. Departementet har foreslått å oppsummere dette i § 1 i lovforslaget med at formålet med loven er å begrense retten til innreise for utlendinger når dette er nødvendig for å trygge folke-

helsen ved utbrudd av den allmennfarlige smittsomme sykdommen covid-19.

Lovforslaget bygger videre på samme utgangspunkt som dagens bortvisningsforskrift om at utlendinger kan nektes innreise med mindre de tilhører nærmere bestemte unntaksgrupper. Det presiseres at selv om utlendingen er omfattet av et av unntakene, er det en forutsetning for innreise at utlendingslovens vilkår for innreise er oppfylt.

Departementet har foreslått å tydeliggjøre i lovens § 1 at loven ikke gjelder for norske statsborgere. Det tydeliggjøres også at loven ikke gjelder for statsborgere fra et annet nordisk land som er bosatt i Norge. Dette er så sentrale unntak at de bør fremgå av lovens bestemmelse om virkeområde.

Det presiseres at utlendingslovens regler om bortvisning fortsatt vil gjelde ved siden av særreglene om bortvisning i forbindelse med covid-19-situasjonen. Dette innebærer bl.a. at en utlending kan bli vurdert bortvist etter utlendingslovens regler om bortvisning selv om vedkommende faller inn under et av unntakene fra de særskilte bortvisningsreglene for covid-19-situasjonen.

Departementet presiserer for øvrig at den nye særloven, i likhet med utlendingsloven, ikke gjelder for Svalbard. Departementet legger opp til å gi nærmere regler i forskrift om unntak fra innreiserestriksjoner for reiser mellom Svalbard og det norske fastlandet.

10.4 Forholdet til folkeretten

Departementet har merket seg synspunktene fra Advokatforeningen om at det bør innføres en egen bestemmelse om at folkeretten har forrang, og at alle vedtak etter loven må være forholdsmessige inngrep i den enkeltes rettssfære.

Departementet ser ikke behov for en egen regulering av forholdet til folkerettslige forpliktelser i den midlertidige loven.

Sentrale menneskerettigheter har forrang gjennom menneskerettsloven og bestemmelsene i Grunnlovens menneskerettighetskapittel. Inngrep i retten til privatliv, familieliv, barns rettigheter o.l. forutsetter bl.a. en forholdsmessighetsvurdering. Enkelte bestemmelser er også ufra-vekelige, slik som vernet mot umenneskelig behandling. Det vises for øvrig til omtalen under avsnitt 5 ovenfor.

Det er viktig at det ikke opprettholdes restriksjoner som gjør sterkere inngrep i den enkeltes frihet eller har andre sosiale eller økonomiske

konsekvenser enn det som er nødvendig. Etter hvert som tiden går, vil dette i seg selv innebære at avveiningen av hensynene kan endre seg. I tillegg er situasjon i stadig endring, både nasjonalt og internasjonalt. Departementet understreker derfor at det er nødvendig med en fortløpende revurdering av de ulike tiltakenes forholdsmessighet.

Departementet mener imidlertid at det ligger utenfor rammene for det som er naturlig å regulere i en særlov, å innarbeide særskilte regler om forholdsmessighetsvurderingen ved anvendelse av ulike menneskerettskonvensjoner og Grunnlovens bestemmelser.

10.5 Hovedregel om innreiserestriksjoner

Forslaget til § 2 i den nye særloven begrenser retten til innreise og gir hjemmel for bortvisning av utlendinger av hensyn til folkehelsen. Etter innspill i høringsrunden har departementet tatt inn en presisering som tydeliggjør at utlendinger som ikke er omfattet av særskilte unntak i loven eller forskriften ikke har rett til å reise inn i riket. I bortvisningsforskriften og i forslaget som ble sendt på høring, er formuleringen bare at det kan nektes innreise eller at det kan treffes vedtak om bortvisning. Ved å fastsette at det bare gjelder en rett til innreise for personer som faller inn under de særskilte unntakene som er fastsatt, blir realiteten i det som er ment tydeligere, og det legges også til rette for å reagere med utvisning, og i ytterste konsekvens straff, dersom noen forsettlig overtrer reglene.

Det fremgår videre av forslaget § 2 tredje ledd at utlendinger som blir bortvist, skal forlate Norge uten ugrunnet opphold. Dette innebærer at utlendingen skal reise straks, eller så snart det er praktisk mulig.

10.6 Unntak fra innreiserestriksjonene

De mest sentrale unntakene fra innreiserestriksjoner, som departementet legger til grunn at det ikke vil bli aktuelt å gjøre endringer i, foreslås regulert i loven. Dette omfatter bl.a. unntak for utlendinger som er bosatt i Norge med oppholdstillatelse eller oppholdsrett etter utlendingsloven, utlendinger som søker om beskyttelse, samt unntak av hensyn til forsvarlig drift av kritiske samfunnsfunksjoner og unntak der særlige grunner tilsier det.

I tillegg foreslås det en hjemmel for at departementet kan fastsette ytterligere unntak i forskrift. Det kan være aktuelt med unntak av flere grunner, enten fordi Norge har et særlig behov for at enkelte utlendinger gis anledning til innreise, f.eks. fordi de utfører arbeid eller oppgaver her som er særlig viktige, eller at utlendingen selv har et særskilt behov, av familiemessige eller andre årsaker, til å reise inn til Norge. Departementet viser til de unntakene som følger av dagens bortvisningsforskrift. Disse er foreslått videreført i forslaget som ble sendt på høring. Det dreier seg bl.a. om flere unntak som ivaretar hensynet til barnets beste, herunder å videreføre unntak for utlending som skal gjennomføre avtalt eller fastsatt samvær mellom foreldre og barn eller delt bosted for barn.

I tillegg ble det foreslått videreføring av flere unntak for utlendinger som er omfattet av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen. Det ble også foreslått å videreføre ytterligere unntak, hovedsakelig for grupper som skal oppholde seg kort tid i Norge i forbindelse med besøk e.l., samt unntak for sesongarbeidere i landbruket og grøntnæringen.

Departementet har som nevnt merket seg at det i høringen har kommet innspill om en rekke ytterligere behov for unntak og vil vurdere disse innspillene nærmere i forbindelse med det videre forskriftsarbeidet. Det er bl.a. avgitt en rekke høringsuttalelser som beskriver innreiserestriksjonenes negative effekt for norsk næringsliv, herunder knyttet til utfordringer som følge av at nødvendig arbeidskraft ikke gis adgang til innreise, samt utfordringer for reiselivsnæringen. Videre har det kommet mange innspill fra flere forsknings- og utdanningsinstitusjoner, som bl.a. peker på behovet for kvalifisert arbeidskraft og internasjonalt forskningssamarbeid. Det har også kommet mange innspill knyttet til familiemedlemmer som skal flytte til Norge eller besøke personer som er bosatt her.

I tråd med hva regjeringen annonserte 15. mai 2020, er det sannsynlig at det i nær fremtid vil bli aktuelt med ytterligere lempinger i innreiserestriksjonene. Det anses mindre sannsynlig at det blir behov for at regelverket strammes inn. Dersom det likevel skulle bli behov for innstramminger, kan dette skje enten ved at unntaksregler i forskriften oppheves av departementet, ved forslag til Stortinget om endringer i den nye særloven eller – i akutt-tilfeller – ved midlertidig forskrift i medhold av smittevernloven § 7-12, forutsatt at vilkårene i denne lovens § 1-5 er oppfylt.

Når det gjelder innspillene fra Utlendingsdirektoratet om å vurdere særskilt lovhjemmel for å avslå søknader om visum og om grenseboerbevis, mener departementet at særskilt lovregulering ikke er nødvendig. Visum kan allerede avslås av hensyn til folkehelsen, og visumpraksis koordineres med statene i Schengen-samarbeidet. Behandling av søknader om grenseboerbevis kan eventuelt stilles i bero inntil videre.

10.7 Særlig om utlendinger som gis oppholdstillatelse

Departementet foreslår å videreføre at utlendinger som gis oppholdstillatelse, kan få fastsatt at innreisen i medhold av tillatelsen utsettes inntil videre, jf. lovforslagets § 3. Dette følger i dag av bortvisningsforskriften § 2b. Visumpliktige utlendinger som er gitt oppholdstillatelse kan inntil videre nektes innreisevisum. Det følger av departementets instruks om behandling av søknader om oppholdstillatelse i forbindelse med utbruddet av covid-19, GI-09/2020, at utlendinger som gis oppholdstillatelse skal informeres tydelig i vedtaket om hvorvidt de kan reise inn i Norge straks, eller om de inntil videre ikke kan nyttiggjøre seg tillatelsen.

Som den klare hovedregel skal det inntil videre *ikke* gis rett til innreise. Unntaket gjelder for utlendinger som er omfattet av unntakene i lovforslagets § 2 første ledd bokstav c og annet ledd. Departementet legger til grunn at det ikke er aktuelt å utsette innreise for overføringsflyktninger.

I henhold til departementets instruks om behandling av søknader om oppholdstillatelse i forbindelse med utbruddet av covid-19, GI-09/2020, skal Utlendingsdirektoratet i dag behandle alle søknader om oppholdstillatelse fortløpende. Dette ivaretar hensynet til saksavvikling i utlendingsforvaltningen, ved at søknader om oppholdstillatelse kan behandles løpende. Samtidig ivaretas hensynet til folkehelsen gjennom utsettelse av adgangen til innreise. Det følger også av denne instruksen at så lenge utbruddet av covid-19 og bortvisningsforskriften hindrer innreise for utlendinger som gis oppholdstillatelse, skal det anses å foreligge «særlige grunner som tilsier unntak» etter utlendingsforskriften § 10-17 første ledd annet punktum.

Folkehelse anses som et legitimt hensyn som kan begrunne midlertidig inngrep i retten til familieliv etter EMK artikkel 8, i dette tilfelle i form av utsatt innreise til Norge. Departementet under-

streker at det må ses hen til våre internasjonale forpliktelser i vurderingen av om særlige grunner tilsier at innreise likevel skal tillates, jf. lovforslagets § 2 annet ledd. I praksis gjøres det nå som hovedregel unntak der søkeren er mindreårig og ville vært uten nødvendig omsorg dersom innreise hadde blitt nektet. Videre gjøres det i utgangspunktet unntak for ektefelle eller samboer til norsk borger, og eventuelle felles barn, som har levd sammen i et etablert familieliv i utlandet og nå ønsker å returnere til Norge.

Departementet har merket seg de innspillene som er kommet fra bl.a. NOAS om at det bør mykes opp i innreiserestriksjonene overfor dem som får innvilget søknad om familieinnvandring. Dette er spørsmål som departementet for tiden har til vurdering i samråd med helsemyndighetene, og som det vil prioriteres å komme tilbake til gjennom unntaksbestemmelser i forskriften dersom det viser seg å være grunnlag for dette.

I forslaget som ble sendt på høring ble det for øvrig foreslått et unntak for utlendinger som får tillatelse som sesongarbeidere og som skal arbeide i landbruket eller grøntnæringen. Gjennom høringsrunden har det kommet synspunkter, særlig fra næringslivet, om at flere grupper arbeidstakere bør unntas fra innreiserestriksjonene. Departementet vil vurdere disse innspillene nærmere i forbindelse med det videre forskriftsarbeidet.

Departementet legger til grunn at behovet for å nekte innreise for dem som får innvilget søknader om oppholdstillatelse, trolig vil bortfalle i løpet av så kort tid at det er unødvendig og uhen-siktsmessig med klagebehandling av slike saker – klagene vil neppe kunne la seg behandle før det igjen er gitt adgang til innreise. Departementet foreslår derfor å fastsette at vedtak om utsettelse av retten til innreise ikke kan påklages.

Det understrekes samtidig at det er etablert praksis for at det kan bli foretatt en ny vurdering av Utlendingsdirektoratet dersom det etter vedtakstidspunktet inntreffer nye rettslige eller faktiske omstendigheter, og utlendingen fremsetter anmodning om en ny vurdering.

På det tidspunkt reglene om innreiserestriksjoner oppheves eller endres kan forutsetningene for enkelte tillatelser ha bortfalt, f.eks. fordi et arbeidstilbud eller et tilbud om studieplass ikke lenger er aktuelt eller dersom en referanseperson ikke lenger fyller vilkårene i utlendingsloven § 40 første ledd. Utlendingsmyndighetene må da, basert på en risiko- og hensiktsmessighetsvurdering, kontrollere om forutsetningene for tillatel-

sen fortsatt er til stede, og ev. vurdere tilbakekall av tillatelsen på grunn av bristende forutsetninger, jf. utlendingsloven § 63, som bl.a. gjelder tilbakekall ut fra alminnelige forvaltningsrettslige regler. Ved en sak om tilbakekall etter denne bestemmelsen vil utlendingen ha rett til fritt rettsråd uten behovsprøving, jf. utlendingsloven § 92 første ledd.

10.8 Forholdet til karantenergelverket

Unntak fra bortvisningsbestemmelsene innebærer ikke unntak fra de til enhver tid gjeldende regler om karantene og isolering. Det presiseres at de utlendingene som tillates innreise til Norge som utgangspunkt er underlagt karanteneplikt, jf. covid-19-forskriften § 5. Unntak fra karanteneplikten fremgår av forskriftens § 6. Personer som er bekreftet smittet skal oppholde seg i isolering, jf. § 11.

Som utgangspunkt vil utlendinger som er unntatt fra karanteneplikt også være unntatt fra innreiserestriksjonene. I dagens bortvisningsforskrift er det gjennom en henvisning til covid-19-forskriften et unntak fra bortvisningsreglene for utlendinger som er unntatt karanteneplikt. Departementet foreslår imidlertid ikke å videreføre denne henvisningen, da det er en lite brukervennlig utforming av regelverket. Departementet foreslår isteden at de aktuelle unntakene fremgår direkte av loven om innreiserestriksjoner eller i forskrift til denne.

10.9 Nærmere om saksbehandlingen mv.

Departementet foreslår at forvaltningslovens kapittel IV om saksforberedelse ved enkeltvedtak og kapittel V om utforming av vedtak ikke skal gjelde for vedtak etter den midlertidige loven. Dette innebærer også at utlendingsforskriften § 5-4 første ledd ikke gjelder. Bakgrunnen for forslaget er at det vil være nødvendig med raske avgjørelser. Departementet understreker at ansvarlig myndighet må vurdere behovet for rask og forenklet avgjørelse og underretning opp mot hensynet til å sikre forsvarlig saksbehandling i den enkelte sak. Videre foreslås det at reglene om saksbehandling i utlendingsloven kapittel 11 og utlendingsforskriften kapittel 17 bare skal gjelde så langt de lar seg forene med en forenklet og rask behandling av vedtak om bortvisning.

Utlendingsdirektoratet vil ha det overordnede ansvaret for å sikre veiledning som ivaretar forutberegnelighet for berørte utlendinger. Utlendingsdirektoratet arbeider stadig med å forbedre både den individuelle veiledningen muntlig og elektronisk, og den generelle veiledningen på sine nettsider. Det bør også gis veiledning og nærmere retningslinjer om nødvendig dokumentasjon i forbindelse med innreise.

Forenklet saksbehandling i saker om bortvisning etter loven foreslås regulert i § 6. Vedtak om bortvisning skal som hovedregel være skriftlig, men kan gjøres muntlig hvis avgjørelsen haster eller skriftlighet av andre grunner ikke er praktisk mulig. Utlendingsnemnda har pekt på at forenklet saksbehandling innebærer mindre notoriet og kan vanskeliggjøre klagebehandling. Det fremgår av forslaget at vedtaket skal skriftliggjøres dersom utlendingen ber om det. Departementet mener det ikke er hensiktsmessig å pålegge etterfølgende skriftliggjøring i alle saker.

Departementet foreslår at vedtak om bortvisning treffes av Utlendingsdirektoratet eller politiet. Forslaget innebærer at det, innenfor rammen av forsvarlig saksbehandling, vil være opp til politidistriktet selv å avgjøre hvordan politiets saksbehandling organiseres, herunder hvem innen politiet som skal treffe vedtak. Utlendingsdirektoratet gis myndighet til å gi nærmere retningslinjer om fordeling av vedtaksmyndighet mellom Utlendingsdirektoratet og politiet. Departementet foreslo i høringsnotatet at vedtak som treffes senere enn sju dager etter innreise skal treffes av Utlendingsdirektoratet. Som følge av behov for fleksibilitet, foreslår departementet at Utlendingsdirektoratet kan gi nærmere retningslinjer om vedtaksmyndighet også utover sju dager etter innreise. Justis- og beredskapsdepartementet kan etter lovforslaget § 6 tildele vedtakskompetanse til annen myndighet. Hensyn til bemanning og ressursdisponering til å utføre grensekontrolloppgaver, herunder midlertidig personkontroll på indre Schengen-grense, kan gi behov for å tildele vedtakskompetanse etter forskriften til Tolletaten og Forsvarets personell.

Utlendingen vil ha klagerett på vedtak om bortvisning etter loven, i medhold av forvaltningsloven kapittel VI. Vedtaket kan påklages til Utlendingsdirektoratet eller Utlendingsnemnda.

Departementet understreker at personopplysningsloven gjelder for saker som behandles etter den midlertidige loven om innreiserestriksjoner. Det legges til grunn at regelverk om personvern håndteres i tråd med gjeldende rutiner for behandling av saker etter utlendingsloven.

10.10 Utvisning

Utlendingsloven § 66 første ledd bokstav a fastsetter at en utlending uten oppholdstillatelse kan utvises «når utlendingen grovt eller gjentatte ganger har overtrådt en eller flere bestemmelser i loven her, forsettlig eller grovt uaktsomt har gitt vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger i en sak etter loven, eller unndrar seg gjennomføringen av et vedtak som innebærer at vedkommende skal forlate riket».

Dersom en utlending grovt eller gjentatte ganger overtrer begrensninger i adgangen til innreise etter den nye særloven, eller har gitt vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger i forbindelse med innreisekontroll eller senere behandling av spørsmålet om innreiseadgang etter loven, mener departementet at dette også bør kunne føre til utvisning. Lovforslaget § 7 fastsetter at utvisning i disse tilfellene skal kunne vurderes etter utlendingsloven § 66 første ledd bokstav a. Utlendingslovens regler om saksbehandling mv. vil i så fall gjelde fullt ut.

Departementet forventer ikke at bestemmelsen vil få stor praktisk anvendelse. Samtidig er det viktig å kunne slå ned på alvorlige og gjentatte overtredelser når det, etter en helhetlig vurdering, fremstår som viktig for å ivareta respekten for regelverket.

I sitt hørings svar påpeker *Utlendingsnemnda* at utlendingsloven § 66 første ledd bokstav a rammer overtredelser av bestemmelser i (eller opplysninger gitt i saker etter) *utlendingsloven*, og de spør om hjemmelsgrunnlaget for utvisning for tilsvarende brudd på særloven er tilstrekkelig klart. Etter departementets syn er det klart at lovforslaget § 7, sammenholdt med utlendingsloven § 66, gir en tydelig hjemmel for utvisning. At utvisning skal skje «etter» utlendingsloven § 66 er først og fremst et lovteknisk grep – det innebærer at utlendingslovens nærmere regler om utvisning gjelder, bl.a. saksbehandlingsreglene og kravet om forholdsmessighet i § 70, uten at disse må inn tas i særloven.

10.11 Ansvar for utgifter mv.

Departementet foreslår at utlendingslovens bestemmelser om betaling av utgifter til egen utreise skal gjelde tilsvarende for utlending som blir uttransportert etter vedtak om bortvisning etter loven. Dette medfører også at utlendingen kan bortvises ved senere innreise, dersom utlendingen ikke har dekket utgifter som er blitt påført

det offentlige, jf. utlendingsloven § 17 første ledd bokstav k.

Departementet foreslår at det skal gjelde et transportøransvar for vedtak om bortvisning etter den foreslåtte loven på samme måte som etter utlendingsloven § 91 tredje ledd. Denne bestemmelsen lyder:

«Når en utlending som er kommet med skip eller luftfartøy, eller som er brakt til riket av en transportør som utfører yrkesmessig landtransport av personer, blir bortvist, plikter transportmiddelets eier eller leier enten å ta utlendingen om bord igjen, på annen måte bringe utlendingen ut av riket, eller dekke utgifter som måtte bli påført det offentlige ved at utlendingen føres ut. På samme måte foreligger det en plikt til å ta om bord og dekke utgifter til mannskap for eskorte av utlendingen ut av riket når politiet finner dette nødvendig. Tilsvarende ansvar som transportmiddelets eier eller leier har etter dette leddet, gjelder for transportmiddelets fører eller agent i riket.»

Dette innebærer at den som transporterte utlendingen til Norge, kan gjøres ansvarlig for kostnadene ved en uttransportering.

Et særskilt spørsmål er om Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/399 om bevegelse av personer over grenser (grenseforordningen), kan innebære et ansvar også for passasjerer som fraktes til indre grense, men som nektes innreise som følge av de særskilte innreiserestriksjonene knyttet til koronasituasjonen. Grenseforordningen gjelder som forskrift, jf. utlendingsforskriften § 4-1.

Det følger av grenseforordningen artikkel 32 (dansk offisiell oversettelse) at «Hvis der genindføres grænsekontrol ved de indre grænser, finder de relevante bestemmelser i afsnit II tilsvarende anvendelse».

Avsnitt II regulerer bl.a. «Kontrol ved de ydre grænser og nægtelse af indrejse». Nektelse av innreise er regulert i artikkel 145. Det vises her til at nærmere regler vedrørende nektelse av innreise er fastsatt i bilag V, del A.

Bilag V del A art. 2a lyder som følger:

«Hvis en tredjelandsborger, som er blevet nægtet indrejse, er blevet befordret til grænsen af en transportvirksomhed, skal den lokalt ansvarlige myndighed:

a. Pålægge transportvirksomheden at tage ansvaret for den pågældende tredjelands-

statsborger og straks befordre denne enten til det tredjeland, vedkommende er ankommet fra, eller til det tredjeland, som har udstedt vedkommendes grænsepassagedokument, eller til et annet tredjeland, hvor den pågældende er sikret indreise, eller foranstalte viderebefordring i overensstemmelse med artikkel 26 i Schengenkonventionen og Rådets direktiv 2001/51/EF.»

I utlendingsloven § 91 åttende ledd er det fastsatt at transportøransvaret ikke gjelder ved innreise over indre Schengengrense. Det er ikke fastsatt noe unntak for de tilfeller hvor det er innført indre grensekontroll. Det følger riktignok av utlendingsloven § 15 femte ledd bokstav c, jf. første ledd, at det kan gis forskrift om at profesjonelle transportører kan pålegges ansvar for å kontrollere at utenlandske og norske reisende har gyldig reise- eller legitimasjonsdokument og visum.

Det fremstår således etter gjeldende rett som klart at transportøransvaret ikke kan gjøres gjeldende som et ansvar for passasjerer som fraktes til norsk indre grense.

Departementet mener heller ikke at det er aktuelt å innføre slike regler. I den foreliggende pandemisituasjonen hvor felleseuropeiske regler om grensekryssing i stor grad er satt ut av spill, og hvor det gjelder stadig endrede nasjonale regler om hvem som har rett til å krysse grensen til det enkelte land, ville et ansvar for flyselskapene og andre transportører knyttet til denne typen innreiserestriksjoner, i realiteten måtte gjennomføres som et objektivt ansvar for om den enkelte reisende har rett etter nasjonale regler til å krysse grensen eller ikke. Et slikt ansvar gjelder når transportørene frakter tredjelandsborgere fra utenfor Schengen til Norge, men det bør etter departementets vurdering ikke innføres overfor transportører som frakter passasjerer internt i Schengen. Et slikt ansvar ville legge en ytterligere byrde på flyselskaper og andre transportører i en allerede svært krevende situasjon, og ville kunne gjøre det umulig for dem som er unntatt fra innreiserestriksjoner etter våre nasjonale regler, å komme seg til Norge. Det vil f.eks. ikke være mulig for flyselskapene som skal fly passasjerer til Norge fra andre europeiske land å vite hvilke EØS-borgere som er bosatt i Norge, hvem som ivaretar kritiske samfunnsfunksjoner, eller hvem som har rett til innreise for å utøve samværsrett osv.

Departementet har imidlertid foreslått å presisere at for utlending som i medhold av loven føres

ut av riket, skal utlendingsloven § 91 første ledd om betaling av utgifter til egen utreise, gjelde tilsvarende. Se lovforslagets § 4 første ledd.

10.12 Tvangsmidler

Departementet foreslår at det kan anvendes tvangsmidler med hjemmel i bestemmelsene i utlendingsloven kapittel 12. Dette innebærer bl.a. at det kan besluttes pågrep og internering etter de samme hjemlene og vilkårene i utlendingsloven som gjelder for bortvisningssaker for øvrig.

I tilfeller hvor noen f.eks. er stanset av politiet etter utlendingsloven § 21a og mest sannsynlig skal bortvises etter den foreslåtte loven om innreiserestriksjoner, kan utlendingsloven § 106 første ledd bokstav i gi grunnlag for pågrep. Dersom politiet mener det er behov for å holde utlendingen ut over 24 timer (jf. utlendingsloven § 106 b tredje ledd siste punktum), vil den mest aktuelle hjemmelen for å vurdere dette formodentlig være utlendingsloven § 106 første ledd bokstav b (unndragelsesfare).

10.13 Straff

Departementet foreslår at en utlending som overtrer innreiseforbudet i lovforslagets § 2 eller § 3, kan straffes med bot eller med fengsel inntil seks måneder eller med begge deler.

Det foreslås også at det skal kunne ilegges straff hvis utlendingen gir vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger i forbindelse med innreisekontroll eller senere behandling av spørsmål om innreiseadgang.

For øvrig gjelder utlendingsloven § 108 for overtredelser av utlendingslovens bestemmelser.

Departementet har kommet til at straffebestemmelsen bare bør ramme forsettlig overtredelser. Departementet legger til grunn at straffebestemmelsen ikke vil eller bør bli benyttet i utstrakt grad og at det er de mest alvorlige overtredelsene, særlig gjentakelsestilfeller, det er viktig å reagere mot. I disse tilfellene vil det formodentlig sjelden være tvil om at det foreligger forsett. Den alminnelige hovedregelen etter straffeloven § 21 er at bare forsettlig lovbrudd er straffbare, og det er følgelig ikke behov for å presisere skyldkravet i lovforslaget § 9.

11 Forslag om endring i kompetansen til å treffe vedtak om bortvisning etter utlendingsloven § 18

Som beskrevet i avsnitt 4.1 har utlendingsloven egne bestemmelser om bortvisning av hensyn til folkehelsen. Disse bestemmelsene gjelder ved siden av den særreguleringen som foreslås i denne proposisjonen frem til 31. oktober 2020, se avsnitt 10.3.

Mens det følger av utlendingsloven § 18 og utlendingsforskriften § 5-2 at politiet i en rekke tilfeller er gitt myndighet til å treffe vedtak om bortvisning, følger det av utlendingsloven § 18 annet ledd bokstav c at dette ikke gjelder ved bortvisning etter utlendingsloven § 17 første ledd bokstav l, som bl.a. omhandler bortvisning av hensyn til folkehelsen. I disse tilfellene må vedtak treffes av Utlendingsdirektoratet. Det er heller ikke gitt noen hjemmel for å gjøre unntak fra dette i forskrift, slik tilfellet er for saker som omfattes av EØS-regelverket, jf. bestemmelsen i utlendings-

loven § 121 femte ledd om at det i disse tilfellene kan fastsettes at vedtak om bortvisning kan treffes av politiet. Departementet mener at det også for tilfeller som faller utenfor EØS-regelverket må være en mulighet for å legge vedtakskompetanse til politiet eller annen myndighet. Departementet legger vekt på at det er viktig for å kunne gjennomføre en raskest mulig oppmyking av innreiserestriksjonene for flest mulige grupper, og at den særreguleringen som er knyttet til covid-19 kan erstattes av utlendingslovens ordinære regler, at bortvisningshjemmelen i utlendingsloven kan håndheves effektivt. Dersom bortvisningsadgang etter dette regelverket ikke kan delegeres til politiet, men må håndheves av Utlendingsdirektoratet, vil det i praksis kunne forsinke hvor raskt man kan gå tilbake til det alminnelige regelverket.

12 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget som foreslås her innebærer en endring i hjemmelsgrunnlaget for bortvisning, og mulig innarbeidelse av nye unntak og nye saksbehandlingsprosedyrer knyttet til regelverket som har vært gjeldende siden mars og blitt endret flere ganger siden. Endring av hjemmelsgrunnlaget medfører i seg selv ikke store økonomiske og administrative konsekvenser, men departementet vil likevel omtale økonomiske og administrative konsekvenser opp mot normalsituasjonen med regulær grensekontroll.

12.1 Politidirektoratet

Politiet gjennomfører midlertidig personkontroll på indre grense for å kunne håndheve regelverket om innreiserestriksjoner. Politidirektoratets beregninger viser at midlertidig personkontroll på indre grense har en månedlig estimert kostnad på 26,7 millioner kroner for politiet. Toll-etaten anslår sitt bidrag fra den midlertidige personkontrollen ble gjeninnført og til 5. mai til å være om lag 300 dagsverk. Når bistanden fra Forsvaret avsluttes 15. juni, vil politiets ressursbruk øke til en estimert månedlig kostnad på 37 millioner kroner. Kostnaden kan i en seksmånedersperiode dekkes av ekstrabevilgningen på 232 millioner kroner til 400 midlertidige politiårsverk og innenfor gjeldende bevilgning som politiet hadde før tilleggsbevilgningen. Forsvarets utgifter til bistand til politiet er beregnet til om lag 35 mill. kroner i perioden frem til 15. juni.

12.2 Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda

Utlendingsdirektoratet opplever økt arbeidsmengde knyttet til håndtering av bortvisningsforskriften, men de har samtidig svært redusert saksinngang av vanlige saker. Direktoratet håndterer arbeidet innenfor gjeldende budsjett-rammer.

Utlendingsdirektoratet har siden bortvisningsforskriften ble vedtatt 15. mars opplevd et stort antall henvendelser knyttet til nye oppholdssøknader, vurdering av innreise for utlendinger som har fått oppholdstillatelse, samt henvendelser om unntak fra innreiserestriksjonene. Det er lav saksinngang i de fleste ordinære saksporteføljer, slik at arbeidsmengden i sum fremstår håndterbar.

Ved gradvis liberalisering av loven og flere unntak vil behovet for saksbehandling knyttet til utsatt innreise for innvilgede oppholdssaker avta, samtidig som ordinær saksinngang trolig vil øke.

Utlendingsnemnda forventer en del henvendelser, klager og omgjøringsanmodninger som følge av nytt regelverk. Dette vil medføre noe økt ressursbruk, men det håndteres innenfor gjeldende budsjett-rammer.

12.3 Samfunnsøkonomiske virkninger

Det vises til rapport «samfunnsøkonomisk vurdering av smittevernstiltak – covid-19» fra en ekspertgruppe på oppdrag fra Helsedirektoratet, av 7. april 2020. Styrket grensekontroll påvirker virksomhet som benytter utenlandsk arbeidskraft, virksomheter som har forretningsmessige behov for å reise utenlandsk, virksomheter som har en stor andel utenlandske kunder og norske innbyggere som må avlyse planlagte utenlandsopphold. Unntaksbestemmelsene avhjelper situasjonen for flere næringer med kritiske behov, men mange vil fortsatt ha utfordringer. Norsk reiselivsnæring er hardt rammet, spesielt ved mindre reisemål som har lite lokalt kundegrunnlag og som hovedsakelig mottar internasjonale turister. En gradvis liberalisering vil avhjelpe.

Det er viktig å understreke at styrket grensekontroll er ett av mange smitteverntiltak som fører til redusert aktivitet i økonomien, og som virker sammen med andre tiltak. Ved en liberalisering av innreise vil det f. eks. fortsatt være betydelige barrierer for turister dersom bestemmelsen om 10 dagers karantene for alle innreiser opprettholdes.

13 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Til § 1

Bestemmelsen regulerer lovens formål og virkeområde. Det vises til de alminnelige motivene avsnitt 10.3.

I *første ledd* fastsettes det at formålet med loven er å begrense retten til innreise for utlendinger for å trygge folkehelsen ved utbrudd av den allmennfarlige smittsomme sykdommen covid-19. Det er presisert at det bare kan besluttes regulering som er «nødvendig» for å trygge folkehelsen.

Annet ledd fastslår at loven ikke gjelder for norske statsborgere eller for statsborgere fra et annet nordisk land som er bosatt i Norge.

Til § 2

Første ledd fastsetter begrensninger i hvem som har rett til innreise. Det bemerkes i denne sammenheng at også en utlending som er omfattet av de særskilte unntakene i loven eller forskriften, må ha adgang til innreise etter utlendingsloven, for at innreisen skal være lovlig.

I *annet ledd* er det fastsatt at det også kan tiltales innreise i andre tilfeller enn nevnt i første ledd dersom særlige grunner tilsier det, slik som særskilt omsorgsansvar for personer i Norge eller andre sterke velferdshensyn. Dette svarer til dagens bortvisningsforskrift § 2 bokstav d.

I *tredje ledd* er det fastsatt at det kan treffes vedtak om bortvisning dersom en utlending kommer til riket eller har reist inn i strid med loven eller forskriften. Det ligger i dette at vedtak om bortvisning ikke bare kan treffes på grensen, men også etter innreise. I annet punktum presiseres det at utlendinger som bortvises skal forlate riket uten ugrunnet opphold.

I *fjerde ledd* er det gitt hjemmel for at Kongen i forskrift kan gi nærmere regler om unntak fra innreiserestriksjoner og bortvisning. Det er foreløpig lagt opp til å videreføre alle de unntakene som i dag fremgår av bortvisningsforskriften, i tillegg til at ytterligere unntak er under forberedelse. Ved eventuelt behov for nye innstramninger, kan fastsatte unntak oppheves gjennom forskriftsendring.

Det vises til de alminnelige motivene avsnitt 10.6.

Til § 3

Bestemmelsen gjelder utsatt innreise for utlendinger med oppholdstillatelse. Det vises til de alminnelige motivene avsnitt 10.7.

I *første ledd* er det fastsatt at utlendinger som gis oppholdstillatelse i medhold av utlendingsloven, kan få utsatt retten til innreise inntil videre. Bestemmelsen må ses i lys av at det er ønskelig at Utlendingsdirektoratet skal kunne behandle søknader om oppholdstillatelse fortløpende selv om det inntil videre er behov for strenge begrensninger i hvem som skal gis tillatelse til innreise. Departementet legger til grunn at det ikke er aktuelt å utsette innreise for overføringsflyktninger.

Annet ledd har en tilsvarende bestemmelse om å utsette utstedelse av innreisevisum til utlending som er gitt oppholdstillatelse. I bestemmelsens annet punktum er det presisert at utstedelse av innreisevisum også kan utsettes dersom tillatelsen vurderes tilbakekalt. Spørsmålet om tilbakekall kan særlig komme opp dersom forutsetningene for den aktuelle tillatelsen er bortfalt på det tidspunkt innreiserestriksjonene oppheves eller endres, f.eks. som følge av at et tilbud om arbeid eller studieplass er bortfalt eller som følge av at familietilknytningen som ga grunnlag for oppholdsvedtaket ikke lenger består.

Tredje ledd fastsetter i hvilke tilfeller det likevel skal gis adgang til innreise uten utsettelse, og gir departementet adgang til å gi nærmere regler om dette i forskrift.

Til § 4

Bestemmelsen regulerer ansvaret for utgifter i forbindelse med sak om bortvisning. I første ledd fastsettes det at utlendingslovens bestemmelser om betaling av utgifter til egen utreise skal gjelde tilsvarende for utlending som blir uttransportert etter vedtak om bortvisning etter loven. Dette medfører også at utlendingen kan bortvises ved

senere innreise, dersom vedkommende ikke har dekket utgifter som er blitt påført det offentlige, jf. utlendingsloven § 17 første ledd bokstav k.

I annet ledd reguleres transportørens ansvar for utgifter som måtte bli påført det offentlige ved at utlendingen føres ut av landet. Transportøransvar for vedtak om bortvisning etter loven gjelder på samme måte som etter utlendingsloven § 91 tredje ledd. Transportøransvaret gjelder ikke ved kryssing av indre Schengen-grense, heller ikke når det er etablert indre grensekontroll.

Det vises ellers til avsnitt 10.11 i de alminnelige motivene.

Til § 5

Bestemmelsens første ledd regulerer forholdet til saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og utlendingsloven. Forvaltningslovens kapittel IV om saksforberedelse ved enkeltvedtak og kapittel V om utforming av vedtak gjelder ikke for vedtak om bortvisning etter loven her. Disse reglene vil imidlertid gjelde for vedtak om utvisning etter lovens § 7.

Utlendingsforskriften § 5-4 om veiledning og underretning gjelder ikke i saker om bortvisning etter den midlertidige loven. Reglene om saksbehandling i utlendingsloven kapittel 11 og utlendingsforskriften kapittel 17 gjelder bare så langt de lar seg forene med en forenklet og rask behandling av vedtak om bortvisning.

Vedtak etter lovens § 3 om utsatt innreise for utlending som gis oppholdstillatelse, kan ikke påklages. Det understrekes samtidig at det er etablert praksis for at det kan bli foretatt en ny vurdering av Utlendingsdirektoratet dersom det etter vedtakstidspunktet inntreffer nye rettslige eller faktiske omstendigheter, og utlendingen fremsetter anmodning om en ny vurdering.

Bestemmelsens annet ledd fastslår at reglene om fritt rettsråd i utlendingsloven § 92 første ledd ikke gjelder for vedtak om bortvisning etter loven her. Reglene om fritt rettsråd vil imidlertid gjelde for saker om utvisning etter § 7.

Til § 6

Bestemmelsen regulerer forenklet saksbehandling i saker om bortvisning etter loven her. Vedtak om bortvisning skal være skriftlig. Begrunnelsen kan være kort og standardisert, men skal angi reglene som vedtaket bygger på, og det skal gis opplysning om klagerett. Det åpnes for at vedtak kan være muntlig hvis avgjørelsen haster eller skriftlighet av andre grunner ikke er praktisk

mulig. Vedtaksorganet skal i så fall bekrefte vedtaket og dets begrunnelse skriftlig hvis parten ber om det.

Bestemmelsens tredje ledd regulerer hvem som har vedtaksmyndighet i sak om bortvisning etter loven. Vedtak om bortvisning treffes av Utlendingsdirektoratet eller politiet. Justis- og beredskapsdepartementet kan gi vedtakskompetanse til annen myndighet. Utlendingsdirektoratet kan gi nærmere retningslinjer om vedtaksmyndighet.

En utlending som bortvises, kan påklage vedtaket til Utlendingsdirektoratet, eller til Utlendingsnemnda hvis Utlendingsdirektoratet har truffet vedtak i første instans. Reglene i forvaltningslovens kapittel VI om klage og omgjøring gjelder. Forvaltningsloven § 42 om utsatt iverksetting gjelder ikke.

Bestemmelsen gir også hjemmel for at det i forskrift kan gis nærmere regler om saksbehandlingen.

Det vises til de alminnelige motivene avsnitt 10.9.

Til § 7

Bestemmelsen gir hjemmel for utvisning for grove eller gjentatte overtredelser av innreiserestriksjoner etter loven, og for vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger gitt i innreisekontroll eller ved senere behandling av spørsmålet om innreiseadgang. Bestemmelsen er en «kan»-regel som ikke forutsettes brukt i utstrakt grad, bl.a. fordi eventuell utvisning må skje i tråd med utlendingslovens alminnelige saksbehandlingsregler og således kan komplisere håndhevingen av innreiserestriksjonene.

Samtidig er det viktig å kunne slå ned på alvorlige og gjentatte overtredelser når det, etter en helhetlig vurdering, fremstår som viktig for å ivareta respekten for regelverket. Innreiserestriksjonene og øvrige tiltak innebærer en stor belastning for mange, som vil oppleve det som høyst urettferdig om enkelte tar seg til rette uten å møte reaksjoner. Det vises ellers til avsnitt 10.10 i de alminnelige motivene.

Til § 8

Bestemmelsen fastslår at reglene om bruk av tvangsmidler i utlendingsloven kapittel 12 gjelder tilsvarende som ved bortvisning etter utlendingsloven.

Det vises til de alminnelige motivene avsnitt 10.12.

Til § 9

Bestemmelsen gjør det straffbart å overtre innreiserestriksjoner etter loven eller å gi vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger i innreisekontroll eller ved senere behandling av spørsmålet om innreiseadgang. Skyldkravet er i begge tilfeller forsett, jf. den alminnelige hovedregelen i straffeloven § 21. Strafferammen er bot eller fengsel inntil seks måneder eller begge deler. I likhet med utvisningsbestemmelsen i § 7, jf. merknadene til denne ovenfor, forutsettes det at straffebestemmelsen ikke vil bli hyppig brukt. Av hensyn til respekten for regelverket og de formål det skal ivareta, er det imidlertid viktig å kunne reagere med straff i de mest alvorlige tilfellene. Det vises ellers til avsnitt 10.13 i de alminnelige motivene.

Til § 10

Bestemmelsen gjelder lovens ikrafttredelse og overgangsbestemmelser. Det fastsettes i annet ledd at loven oppheves 31. oktober 2020.

Til § 11

Det vises til de alminnelige motivene kapittel 11.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen.

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen

§ 1 Lovens formål og virkeområde

Formålet med loven er å begrense retten til innreise for utlendinger som ellers vil ha lovlig adgang til innreise etter utlendingsloven, når det er nødvendig for å trygge folkehelsen ved utbrudd av den allmennfarlige smittsomme sykdommen covid-19.

Loven gjelder ikke for norske statsborgere. Loven gjelder heller ikke statsborgere fra et annet nordisk land som er bosatt i Norge.

§ 2 Innreise til Norge og bortvisning

Utlendinger har bare rett til innreise dersom

- a) utlendingen er bosatt i Norge med oppholdstillatelse eller oppholdsrett etter utlendingsloven
- b) utlendingen søker beskyttelse i riket (asyl) eller på annen måte påberoper en rett til internasjonal beskyttelse på grunn av fare ved forfølgelse mv., jf. utlendingsloven § 73
- c) utlendingens tilstedeværelse i riket er strengt nødvendig for å kunne opprettholde forsvarlig drift av kritiske samfunnsfunksjoner eller ivareta befolkningens grunnleggende behov
- d) utlendingen er gitt oppholdstillatelse uten utsatt innreise, jf. § 3
- e) utlendingen er gitt innreisevisum etter utlendingsloven § 12
- f) utlendingen er gitt visum etter utlendingsloven § 10 av norsk vedtaksmyndighet etter 15. mars 2020.

I andre tilfeller kan en utlending gis rett til innreise dersom særlige grunner tilsier det, slik som særskilt omsorgsansvar for personer i Norge eller andre sterke velferdshensyn.

Dersom utlendingen kommer til riket eller har reist inn i strid med loven eller forskriften, kan det treffes vedtak om bortvisning. Utlendinger som bortvises skal forlate riket uten ugrunnet opphold.

Kongen kan i forskrift gi nærmer regler om bortvisning og unntak fra innreiserestriksjoner.

§ 3 Utsatt innreise for utlendinger med oppholdstillatelse

For utlendinger som gis oppholdstillatelse i medhold av utlendingsloven, kan adgangen til innreise utsettes inntil videre.

Utstedelse av innreisevisum, jf. utlendingsloven § 12 og utlendingsforskriften § 3-13 første ledd, til visumpliktig utlending som er gitt oppholdstillatelse, kan utsettes inntil videre. Utstedelse av innreisevisum kan også utsettes dersom tillatelsen vurderes tilbakekalt.

Utlendinger som omfattes av unntak i § 2 første ledd bokstav c eller annet ledd, eller av unntak gitt i medhold av loven, skal likevel gis adgang til innreise uten utsettelse. Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om innreise for utlendinger med oppholdstillatelse.

§ 4 Ansvar for utgifter mv.

For utlendinger som i medhold av loven føres ut av riket gjelder utlendingsloven § 91 første ledd om betaling av utgifter til egen utreise tilsvarende.

Transportøransvaret etter utlendingsloven § 91 tredje ledd gjelder tilsvarende for vedtak om bortvisning etter loven her.

§ 5 Unntak fra andre regler

Forvaltningslovens kapittel IV og V gjelder ikke for vedtak om bortvisning etter loven her. Reglene om saksbehandling i utlendingsloven kapittel 11 og utlendingsforskriften kapittel 17 gjelder bare så langt de lar seg forene med en forenklet og rask behandling av vedtak om bortvisning. Vedtak etter lovens § 3 om utsatt innreise for utlending som gis oppholdstillatelse, kan ikke påklages.

Reglene om fritt rettsråd i utlendingsloven § 92 første ledd gjelder ikke for vedtak om bortvisning etter loven her.

§ 6 *Forenklet saksbehandling for vedtak, begrunnelse, vedtaksmyndighet og klage*

Vedtak om bortvisning skal være skriftlig. Begrunnelsen kan være kort og standardisert. Begrunnelsen skal angi reglene som vedtaket bygger på. Det skal gis opplysning om klagerett etter fjerde ledd.

Vedtak kan være muntlig hvis avgjørelsen har eller skriftlighet av andre grunner ikke er praktisk mulig. Når vedtaket ikke er skriftlig, skal det gis opplysninger som nevnt i første ledd. Vedtaksorganet skal bekrefte vedtaket og dets begrunnelse skriftlig hvis parten ber om det.

Vedtak treffes av Utlendingsdirektoratet eller politiet. Justis- og beredskapsdepartementet kan gi vedtakskompetanse til annen myndighet. Utlendingsdirektoratet kan gi nærmere retningslinjer om vedtaksmyndighet.

Vedtak om bortvisning kan påklages til Utlendingsdirektoratet, eller til Utlendingsnemnda hvis Utlendingsdirektoratet har truffet vedtak i første instans, etter reglene i forvaltningslovens kapittel VI. Forvaltningsloven § 42 om utsatt iverksetting gjelder ikke.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om saksbehandlingen.

§ 7 *Utvvisning*

En utlending uten oppholdstillatelse kan utvises etter utlendingsloven § 66 første ledd bokstav a når utlendingen grovt eller gjentatte ganger har overtrådt innreiserestriksjonene i §§ 2 eller 3 eller har gitt vesentlig uriktige eller åpenbart ville-

dende opplysninger i forbindelse med innreisekontroll eller senere behandling av spørsmålet om innreiseadgang etter loven her.

§ 8 *Tvangsmidler*

Reglene om bruk av tvangsmidler i utlendingsloven kapittel 12 gjelder tilsvarende som ved bortvisning etter utlendingsloven.

§ 9 *Straff*

Med bot eller med fengsel inntil seks måneder eller med begge deler straffes den som

- a) overtrer innreiserestriksjonene i § 2 eller 3, eller
- b) gir vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger i forbindelse med innreisekontroll eller senere behandling av spørsmålet om innreiseadgang etter loven her.

§ 10 *Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser*

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan gi overgangsbestemmelser.

Loven oppheves 31. oktober 2020.

§ 11 *Endringer i andre lover*

I lov 15. mai 2008 nr. 355 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her skal § 18 tredje ledd nytt annet punktum lyde:

Kongen kan også gi myndighet til politiet eller annen myndighet til å treffe vedtak om bortvisning av hensyn til folkehelsen etter utlendingsloven § 17 første ledd bokstav l.