



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 5 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i utlendingsloven og midlertidig lov
om innreiserestriksjoner for utlendinger av
hensyn til folkehelsen

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold..	5	4.8.3	Forslag om forlengelse av innreiserestriksjoner	19
2	Bakgrunn for lovforslaget	6	4.8.4	Forslag til endring av unntak for utlendinger som gis visum	20
2.1	Innledning	6			
2.2	Innreiserestriksjoner	6	4.8.5	Forslag til presisering i lovens utvisningsbestemmelse	21
2.3	Fjernmøter mv. i UNE	7	4.8.6	Vurdering av andre innspill	21
3	Høringen	8	4.9	Økonomiske og administrative konsekvenser	21
4	Innreiserestriksjoner	10	4.9.1	Konsekvenser for utlendingsforvaltningen	21
4.1	Gjeldende rett	10			
4.1.1	Utlendingslovens regler om bortvisning	10	4.9.2	Samfunnsøkonomiske virkninger	22
4.1.2	Midlertidig lov og forskrift om innreiserestriksjoner	10			
4.1.3	Smittevernloven	12	5	Fjernmøter mv. i UNE	23
4.1.4	Regler om innreisekarantene i covid-19-forskriften	12	5.1	Gjeldende rett	23
4.2	Menneskerettigheter og andre folkerettslige forpliktelser	13	5.2	UNEs erfaringer med gjeldende rett	23
4.3	Nærmere om EUs tiltak og forholdet til EØS- og chengen-samarbeidet	13	5.3	Forslaget i høringsnotatet	23
4.4	Verdens helseorganisasjon (WHO)	15	5.4	Høringsinstansenes syn	23
4.5	Erfaringer med regelverket	16	5.5	Departementets vurdering	24
4.6	Forslaget i høringsnotatet	17	5.5.1	Generelt om forslaget	24
4.7	Høringsinstansenes syn	17	5.5.2	Fjernmøter	24
4.7.1	Forslaget om forlengelse	17	5.5.3	Begrenset muntlig deltakelse for klageren	24
4.7.2	Forslag til endring av unntak for utlendinger som gis visum	17	5.5.4	Nemndmedlemmer fra Oslo-området	25
4.7.3	Forslag til presisering av utvisningsbestemmelsen	17	5.6	Økonomiske og administrative konsekvenser	25
4.7.4	Andre innspill	18	6	Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget ..	26
4.8	Departementets vurdering	18			
4.8.1	Behovet for innreise-restriksjoner	18			
4.8.2	Forholdet til folkeretten	19			
				Forslag til lov om endringer i utlendingsloven og midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen	27



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 5 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i utlendingsloven og midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 5. oktober 2020, godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i denne proposisjonen forlengelse av midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen. Det er usikkerhet knyttet til hvor langvarig behov det vil være for bruk av innreiserestriksjoner. Det foreslås derfor at loven forlenges til 1. juni 2021, slik at regjeringen, dersom det er nødvendig, kan videreføre særskilte tiltak helt frem til denne datoen uten at det kreves et nytt lovvedtak fra Stortinget.

Departementet foreslår en justering i lovens bestemmelse om innreise for utlendinger med visum og en presisering av bestemmelsen om utvisning. For øvrig foreslås ingen innholdsmessige endringer i regelverket om innreiserestriksjoner.

Videre foreslår departementet forlengelse av midlertidige endringer i utlendingsloven (tilpassinger som følge av covid-19) frem til 1. juni 2021. Det foreslås ingen innholdsmessige endringer i disse midlertidige bestemmelsene.

2 Bakgrunn for lovforslaget

2.1 Innledning

Midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen ble vedtatt på bakgrunn av departementets forslag i Prop. 124 L (2019–2020) og trådte i kraft 1. juli 2020.

Lov om midlertidige endringer i utlendingsloven (tilpasninger som følge av covid-19) ble vedtatt på bakgrunn av departementets forslag i Prop. 110 L (2019–2020) og trådte i kraft 26. mai 2020. Loven endret enkelte saksbehandlingsregler knyttet til nemndmøter i Utlendingsnemnda (UNE), bl.a. at nemndmøter kan gjennomføres som fjernmøte, og ble inntatt som et nytt midlertidig kapittel 10 a i utlendingsloven.

Begge lovproposisjonene ble fremmet som ledd i håndteringen av covid-19-pandemien. Lovbestemmelsene er midlertidige, og de oppheves 1. november 2020. Departementet foreslår nå å forlenge det midlertidige regelverket. I tillegg foreslås det to justeringer i loven om innreiserestriksjoner.

2.2 Innreiserestriksjoner

Justis- og beredskapsdepartementet la 29. mai 2020 frem Prop. 124 L (2019–2020) *Midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen*, med forslag til et midlertidig grunnlag for regulering av innreiserestriksjoner for utlendinger for å begrense smittespredningen av covid-19. Frem til da hadde innreiserestriksjoner i forbindelse med covid-19 vært regulert i en egen forskrift (bortvisningsforskriften) med hjemmel i smittevernloven § 7-12, som ved «fare for opphold» gir adgang til å fastsette tiltak for å trygge folkehelsen. Det ble lagt opp til at reglene om hvem som kunne nektes innreise etter den daværende bortvisningsforskriften ble videreført gjennom den nye særloven og forskrift til denne. Forskrift 29. juni 2020 nr. 1423 om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen (innreiserestriksjonsforskriften) trådte i kraft samtidig med loven.

Det ble i Prop. 124 L (2019–2020) vist til at det er usikkerhet knyttet til hvor langvarig behov det

vil være for bruk av innreiserestriksjoner. Departementet foreslo at den midlertidige loven ble gitt varighet frem til 31. oktober i år. I henhold til Stortingets lovvedtak oppheves loven 1. november 2020.

Innreiserestriksjoner må ses i sammenheng med innreisekarantene. Innreisekarantenen skal hindre at smittede tilreisende smitter andre. Innreiserestriksjoner er et mer inngripende tiltak, men 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. I tillegg bidrar Utenriksdepartementets reiseråd til å begrense omfanget av reiser ut av landet. Utenriksdepartementet fraråder reiser til land og områder basert på helhetlige sikkerhetsvurderinger, som per i dag også inkluderer FHI's vurderinger av smittesituasjonen.

Koronaviruset er fremdeles en trussel mot folkehelsen, og det vil det være frem til en tilstrekkelig andel av befolkningen er immune ved vaksinasjon.

Departementet mener derfor at det fortsatt er behov for den midlertidige loven om innreiserestriksjoner for utlendinger, og foreslår at denne forlenges frem til 1. juni 2021. Det er fortsatt usikkerhet knyttet til hvor lenge det vil være behov for innreiserestriksjoner i forbindelse med covid-19-pandemien. Departementet presiserer at selv om det nå foreslås at loven skal gjelde frem til 1. juni 2021, er det ikke gitt at det skal være innreiserestriksjoner helt frem til denne datoen. Varigheten av innreiserestriksjonene må vurderes fortløpende i tråd med smitteutviklingen. Innreiserestriksjonene kan derfor bli avviklet tidligere dersom situasjonen tilsier det.

Departementet viser til at både bortvisningsforskriften og senere innreiserestriksjonsforskriften er endret flere ganger, hovedsakelig i form av oppmykninger. Regjeringen har fortløpende vurdert lempinger i regelverket, og det legges opp til

å fortsette med dette. Som med andre tiltak som har blitt innført i forbindelse med pandemien, har regjeringen lagt vekt på at gjenåpningen skal skje gradvis og kontrollert.

2.3 Fjernmøter mv. i UNE

Prop. 110 L (2019–2020) *Lov om midlertidige endringer i utlendingsloven (tilpasninger som følge av utbruddet av covid-19)* ble lagt frem 12. mai 2020, med forslag om å innføre midlertidige saksbehandlingsregler for å avhjelpe konsekvensene av covid-19.

Bakgrunnen for endringsforslagene var at helsemyndighetenes anbefalte smitteverntiltak om å holde avstand og unngå reisevirksomhet skapte utfordringer for gjennomføring av nemndmøter i UNE, bl.a. fordi alle nemndmøtedeltakerne (klager, advokat, tolk, nemndleder, nemndmedlem-

mer mv.) i et alminnelig nemndmøte samles fysisk i samme nemndmøterom i UNE over flere timer. I tillegg er klageren ofte bosatt utenfor Oslo, og avhengig av å benytte offentlige transportmidler for å møte personlig i nemndmøtet. Å innføre alternative ordninger for gjennomføring av nemndmøter kunne bidra til å begrense ventetiden for klagerne og UNEs restanser av ubehandlede saker.

Stortinget vedtok 26. mai 2020 et nytt kapittel 10 a i utlendingsloven, med varighet til og med 31. oktober 2020. Endringene trådte i kraft samme dag. I henhold til Stortingets lovvedtak oppheves reglene 1. november 2020.

Som nevnt i avsnitt 2.2 er koronaviruset fortsatt en trussel mot folkehelsen. Departementet anser derfor at det også er behov for å videreføre de midlertidige endringene i utlendingsloven om fjernmøter i UNE mv.

3 Høringen

Forslag til endringer i midlertidig lov om innreiserestriksjoner og forslag til endringer i utlendingsloven ble sendt på høring 9. september 2020. Høringsfristen ble satt til 16. september 2020. Den korte høringsfristen var begrunnet i at departementet vurderte det som nødvendig å kunne fremme et forslag om forlengelse for Stortinget før utløpet av gjeldende bestemmelser.

Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)
Barneombudet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (BUFDIR)
Datatilsynet
Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad)
Domstoladministrasjonen
Fylkesmennene
Helsedirektoratet
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI)
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Nasjonalt ID-senter

Politidirektoratet (POD)
Politiets sikkerhetstjeneste (PST)
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Språkrådet
Utlendingsdirektoratet (UDI)
Utlendingsnemnda (UNE)

Høgskolen i Innlandet
Høgskolen i Østfold
Høgskulen i Volda
Høgskulen på Vestlandet
Nord Universitetet
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)
OsloMet – storbyuniversitetet
Samisk Høgskole

Universitetet i Agder
Universitetet i Bergen
Universitetet i Oslo
Universitetet i Stavanger
Universitetet i Sørøst-Norge
Universitetet i Tromsø

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter
Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen)

Arbeiderpartiet
Demokratene
Fremskrittspartiet
Høyre
Kristelig Folkeparti
Kystpartiet
Miljøpartiet De grønne
Norges Kommunistiske Parti
Pensjonistpartiet
Rødt
Senterpartiet
Sosialistisk Venstreparti
Venstre

Akademika AS
Akademikerne
Amnesty International Norge
Antirasistisk Senter
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Bispedømmene
Delta
Den norske advokatforening
Den norske dommerforening
Den norske kirke – Kirkerådet
DROF – Driftsoperatørforum
Fagforbundet
Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid
Finans Norge
Flyktninghjelpen
For Fangers Pårørende (FFP)
Helsingforskomiteen
Hovedorganisasjonen Virke
Human Rights Service (HRS)
Innvandrerne Landsorganisasjon (INLO)

Islamsk Råd
 Juridisk Rådgivning for Kvinner (JURK)
 Juss-Buss
 Jussformidlingen
 Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiver-
 organisasjon (KS)
 Kontoret for fri rettshjelp
 Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA)
 KUN Senter for kunnskap og likestilling
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)
 Landsrådet for Norges barne- og ungdoms-
 organisasjoner (LNU)
 Mennesker i Limbo
 MiRA Ressurssenter for innvandrere- og
 flyktningkvinner
 NITO – Norges Ingeniør- og Teknolog-
 organisasjon
 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 livssynsamfunn
 Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)
 Seniorsaken
 Stiftelsen barnas rettigheter
 Uføres Landsorganisasjon (ULO)
 UNHCR Stockholm

Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og
 høyskoleutdannede
 UNIO Universitets og høyskoleutdannedes
 forbund
 Vergeforeningen
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Følgende høringsinstanser har kommet med merknader:

Politidirektoratet
 Utlendingsdirektoratet
 Utlendingsnemnda

Bane NOR
 Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
 (NTNU)
 Universitet i Oslo
 Universitetet i Bergen

Energy Au Pair
 Juss-buss
 Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
 Norske kvinners sanitetsforening
 Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
 Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)
 «Vi som ønsker våre foreldre fra ikke EU-land på
 besøk» (Facebook-gruppe som ved hørings-
 fristens utløp leverte en liste med ca. 1000
 underskrifter)
 Fire privatpersoner

Hovedsynspunkter i sentrale høringsuttalelser er nærmere redegjort for i avsnitt 4.7 og 5.4 nedenfor. Høringsuttalelsene er tilgjengelige i sin helhet på departementets nettsider.

Høringsinnspillene som knytter seg til forskriftsendringer, vil bli vurdert i forbindelse med det løpende arbeidet med endringer i forskrift om innreiserestriksjoner.

4 Innreiserestriksjoner

4.1 Gjeldende rett

4.1.1 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, herunder artikkel 29 om unntak av hensyn til folkehelsen mv. (se nærmere omtale i avsnitt 4.2). 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 overfor egne borgere.

Ingen av de grunnlagene for bortvisning som her er gjennomgått, er utformet med sikte på så

omfattende innreiserestriksjoner som det 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.

4.1.2 Midlertidig lov og forskrift om innreiserestriksjoner

Med hjemmel i smittevernloven § 7-12 vedtok Kongen i statsråd 15. mars 2020 forskrift om bortvisning av utlendinger av hensyn til folkehelsen (bortvisningsforskriften). Ved utarbeidelse av bortvisningsforskriften ble det tatt utgangspunkt i at utlendinger uten oppholdstillatelse som er omfattet av gjeldende regler om innreisekarantene ved ankomst til 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 et viktig formål med sitt besøk her.

Bortvisningsforskriften ble senere endret flere ganger, ved at det ble åpnet for at stadig nye grupper kunne reise inn i Norge, frem til forskriften 1. juli 2020 ble erstattet av midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen med tilhørende forskrift.

Midlertidig lov om innreiserestriksjoner innebærer at utlendinger kan nektes innreise med mindre de tilhører nærmere bestemte unntaksgrupper. Alle utlendinger som ikke omfattes av et av unntakene i loven eller forskrift gitt i medhold av loven, vil bli bortvist uten nærmere vurdering av hvilken smittefare de individuelt utgjør.

De mest sentrale unntakene fremgår av loven. For det første gis det etter lovens § 2 rett til innreise for statsborgere fra et annet nordisk land som er bosatt i Norge og for utlendinger som er bosatt i Norge med oppholdstillatelse eller oppholdsrett etter utlendingsloven. Videre gis det rett til innreise for utlendinger som søker beskyttelse (asyl). Det gis også rett til innreise dersom utlendingens tilstedeværelse i riket er strengt nødvendig for å kunne opprettholde forsvarlig drift av kritiske samfunnsfunksjoner eller ivareta befolkningens grunnleggende behov. Det vises til liste over

kritiske samfunnsfunksjoner fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, tilgjengelig på <https://www.regjeringen.no/no/tema/samfunnsikkerhet-og-beredskap/innsikt/listeover-kritiske-samfunnsfunksjoner/id2695609/>.

En utlending kan etter loven gis rett til innreise dersom særlige grunner tilsier det, slik som særskilt omsorgsansvar for personer i Norge eller andre sterke velferdshensyn. Dette er nærmere presisert i punkt 4 i departementets rundskriv G-21/2020 *Revidert rundskriv om ikrafttredelse av forskrift om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen*. Unntaket omfatter bl.a. utlendinger som har et særskilt omsorgsansvar for personer som bor i Norge, herunder mindreårige barn eller fosterbarn eller andre med særskilte omsorgsbehov og utlendinger som pga. sterke velferdshensyn har behov for å reise inn i Norge, og besøket ikke kan vente, f.eks. utlending som skal besøke døende eller alvorlig sykt nærstående familiemedlem i Norge. Unntaket omfatter også utlending som er part i eller skal avgis forklaring i en retts sak i Norge. Utlendingsdirektoratet har gitt nærmere retningslinjer, jf. UDI 2020-008 *Retningslinjer for bortvisning fra riket av hensyn til folkehelsen*.

Det er videre gjort mange unntak fra innreiserestriksjonene i forskriften. I forskriftens § 1 er det gjort en rekke unntak for EØS-borgere og deres familiemedlemmer. Disse har begrenset betydning ved siden av unntakene som senere er inntatt i forskriftens § 2 bokstav a. Denne bestemmelsen innebærer at utlendinger som er bosatt i EØS-området eller Sveits ikke kan nektes innreise dersom disse enten er unntatt fra innreisekarantene etter covid-19-forskriften (dvs. at de kommer fra «gule land/områder»), eller kan dokumentere oppholdssted for gjennomføring av karantenen, jf. covid-19-forskriften § 5 fjerde ledd (dvs. at de kommer fra «røde land/områder»). Dette betyr at alle utlendinger som er bosatt i EØS-området eller Sveits gis adgang til innreise, uavhengig av om de kommer fra land som er unntatt karanteneplikten i medhold av vedlegg til covid-19-forskriften eller ikke.

Det er i forskriften § 3 gjort en rekke unntak knyttet til arbeidsrelaterte innreiser, herunder utlending som gjennomfører ervervsmessig gods- og persontransport, journalister, diplomater, militært personell, sjømenn, forskere m.fl.

Det er videre gjort en rekke unntak for familiemedlemmer. I tillegg til familie som er gitt oppholdstillatelse (se nedenfor), gjøres det i forskriftens § 3 unntak for utlending som har følgende familierelasjon til en person bosatt i Norge; ektefelle,

registrert partner eller samboer, barn eller stebarn under 21 år til person bosatt i Norge, foreldre eller steforeldre til barn under 21 år bosatt i Norge eller etablert kjæresteforhold med minimum ni måneders varighet der partene har møtt hverandre fysisk. Det er et vilkår at familiemedlemmet kan dokumentere oppholdssted for gjennomføring av karantene. Det gjøres også unntak for gjennomføring av avtalt eller fastsatt samvær mellom foreldre og barn eller delt bosted for barn.

Lovens § 2 tredje ledd innebærer at utlendinger som er gitt oppholdstillatelse, men som ennå ikke er bosatt i Norge, kan bortvises. Det vil av vedtaket fremgå om utlendingen har adgang til å reise inn straks eller om utlendingen inntil videre ikke kan nyttiggjøre seg tillatelsen, jf. departementets instruks av 20. april 2020 om behandling av søknader om oppholdstillatelse i forbindelse med utbruddet av covid-19, GI-09/2020. I etterkant er det gitt unntak fra innreiserestriksjonene for flere grupper utlendinger som gis oppholdstillatelse. I medhold av forskrift om innreiserestriksjoner § 4 gjøres det unntak for utlendinger med oppholdstillatelse i familieinnvandring, i forbindelse med de fleste typer arbeid og som student. Det gjøres også unntak for utlendinger som er gitt innreisetillatelse som overføringsflyktning etter utlendingsloven § 35. Enkelte grupper utlendinger gis fremdeles oppholdstillatelse med utsatt adgang til innreise. Dette gjelder bl.a. oppholdstillatelse til praktikanter, musikere, artister og kulturarbeidere, au pair og arbeidssøkende. Enkelte av disse kan imidlertid være omfattet av andre unntak i forskriften.

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.

Dersom utlendingen kommer til riket eller har reist inn i strid med loven eller forskriften, kan det treffes vedtak om bortvisning. Vedtak om bortvisning treffes av Utlendingsdirektoratet eller politiet. Det følger av lovens § 5 første ledd at forvaltningslovens kapittel IV om saksforberedelse ved enkeltvedtak og kapittel V om utforming av vedtak ikke gjelder for vedtak om bortvisning. 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. Det gis ikke fritt rettsråd etter utlendingsloven § 92 første ledd i saker om bortvisning etter den midlertidige loven.

Det følger av lovens § 6 at 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 begrunnelsen skriftlig hvis parten ber om det. Reglene i forvaltningslovens kapittel VI om klage og omgjøring gjelder. Forvaltningsloven § 42 om utsatt iverksetting gjelder ikke.

Lovens § 7 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. Det følger av Prop. 124 L (2019–2020) at utvisningsbestemmelsen ikke forutsettes brukt i utstrakt grad, men at det samtidig er 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.

Lovens § 9 gjør det straffbart å overtre innreiserestriksjoner etter loven eller å gi vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger i forbindelse med innreisekontroll eller ved senere behandling av spørsmålet om innreiseadgang. Skyldkravet er i begge tilfeller forsett. Strafferammen er bot eller fengsel inntil seks måneder eller begge deler. Det følger av Prop. 124 L (2019–2020) at det forutsettes at straffebestemmelsen ikke vil bli hyppig brukt, men at det av hensyn til respekten for regelverket og de formål det skal ivareta er viktig å kunne reagere med straff i de mest alvorlige tilfellene.

Det følger av lovens § 8 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 § 21 a, og mest sannsynlig skal bortvises etter midlertidig lov og forskrift om innreiserestriksjoner, kan utlendingsloven § 106 første ledd bokstav i gi grunnlag for pågrep. Pågrep og internering etter § 106 første ledd bokstav i kan ikke overstige 24 timer, jf. utlendingsloven § 106 b tredje ledd siste punktum, men det kan etter omstendighetene være aktuelt å holde utlendingen ut over 24 timer bl.a. i medhold av utlendingsloven § 106 første ledd bokstav b om unndragelsesfare.

Utlendingslovens regler om bortvisning gjelder fortsatt 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 innreiserestriksjonene for covid-19-situasjonen.

4.1.3 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 helhetsvurdering. 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.

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, samt å sikre en internasjonalt koordinert oppfølging. Se nærmere omtale i Prop. 124 L (2019–2020).

4.1.4 Regler om innreisekarantene i covid-19-forskriften

Forskrift 27. mars 2020 nr. 470 om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet (covid-19-forskriften) er fastsatt i medhold av smittevernloven. I forskriften er det fastsatt regler om karantene etter ankomst fra utlandet. Det følger av forskriftens § 4 bokstav a at personer som ankommer Norge fra utlandet, skal oppholde seg i karantene i 10 dager etter ankomst til Norge (innreisekarantene). Det er ikke karanteneplikt ved innreise fra områder som har tilstrekkelig lav smittespredning. Disse områdene fremgår av vedlegg A til covid-19-forskriften, som oppdateres jevnlig. Det er videre fastsatt unntak fra karanteneplikten i §§ 6 a til 6 f.

4.2 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 for det første til avtalens artikkel 28 om fri bevegelighet for arbeidstakere. Det følger av artikkel 28 nr. 3 at den frie bevegeligheten skal gi rett til bl.a. å ta arbeid og opphold, med forbehold for de begrensninger som er begrunnet ut fra hensynet til den offentlige orden, sikkerhet og folkehelsen. Tilsvarende begrensninger som er begrunnet ut fra hensynet til folkehelsen mv. gjelder for etablerere (artikkel 31) og tjenesteytere (artikkel 36), jf. avtalens artikkel 33 og 39.

Videre vises det særlig til artikkel 27, 28 og 29 i direktivet om fri personbevegelighet 2004/38/EF. Det følger av artikkel 27 og 28 at inngrep i retten til fri bevegelighet 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 bevegelighet, 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 tredjelandsborgeres 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 berører 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. Det har under utviklingen av det norske regelverket om innreiserestriksjoner blitt lagt vekt på å ivareta hensynet til barnets beste så langt som mulig.

Det må videre understrekes at ulike menneskerettighetsinstrumenter inneholder ufravikelige rettigheter som må respekteres også i en pandemi-situasjon. 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»). Loven om innreiserestriksjoner har derfor et unntak for asylsøkere, jf. § 2 første ledd bokstav b.

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.

4.3 Nærmere om EUs tiltak og forholdet til EØS- og Schengen-samarbeidet

I EU, som i EØS, er helsepolitiske tiltak i utgangspunktet et nasjonalt anliggende. De enkelte medlemslandene har kompetanse til selv å innføre tiltak som fremmer folkehelsen, og de har da kompetanse til å iverksette de tiltak som anses nødvendige for å begrense smitte i forbindelse med pandemier. Nasjonale tiltak som begrenser den frie bevegeligheten innad i EU-/EØS-området og tiltak som begrenser reiser over yttergrensene berører imidlertid EØS- og Schengen-samarbeidet, og EUs institusjoner vil ønske mest mulig felles oppreden.

Europakommisjonen har i tråd med dette gitt flere retningslinjer til medlemsstatene, både når det gjelder begrensninger i den frie bevegelseheten innad i EU/EØS, og når det gjelder retten til innreise fra tredjeland.

16. mars 2020 foreslo Kommisjonen retningslinjer om bevegelse over ytre og indre grenser, *Guidelines for border management measures to protect health and ensure the availability of goods and essential services*. Allerede 17. mars sluttet EUs stats- og regjeringssjefer seg til disse og forpliktet seg til å gjennomføre dem. Norge og de andre Schengen-tilknyttede landene sluttet seg også til. Retningslinjene gjaldt i utgangspunktet 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*). EFTAs overvåkingsorgan, ESA, sluttet seg til Kommisjonens anbefalinger på dette punktet gjennom følgende uttalelse 3. april 2020: «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.*» 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 til ikke å begrense den frie bevegelseheten for følgende grupper:

- arbeidskraft knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner
- sesongarbeidere innenfor sektorer som er sterkt avhengige av slik arbeidskraft
- grensarbeidere («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 følgende:

- Helsearbeidere (Healthcare professionals, health researchers, and elderly care professionals)

- Grensarbeidere («Frontier workers»)
- Sesongarbeidere i landbruket («Seasonal workers in agriculture»)
- Transportarbeidere
- Diplomater m.fl. («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 vurdert statenes gjennomføring av det midlertidige forbudet mot ikke-essensiell innreise til EU tre ganger 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*) og
- tredje gang 11. juni 2020 (*Communication from The Commission to The European Parliament, The European Council and The Council On the third assessment of the application of the temporary restriction on non-essential travel to the EU*).

Kommisjonen fant at alle medlemsstatene (med unntak av Irland) og alle de assosierte landene hadde besluttet å implementere innreiserestriksjonene. Dette har ført til drastisk reduksjon i antall reiser til og fra EU. I de to første meldingene ble statene bedt om å forlenge tiltakene i nye 30 dager, inntil hhv. 15. mai 2020 og 15. juni 2020. I meldingen 8. april ble bl.a. følgende begrunnelse gitt for forlengelsen:

«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.»

Hva gjelder reiserestriksjoner over indre grenser, ga Europakommisjonen allerede 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 felleseuropeisk interesse. I veiviseren anbefales det en faset tilnærming til åpning av indre og ytre grenser.

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

Veiviseren ble 13. mai 2020 fulgt opp med en melding om gradvis gjenoppretting av den frie bevegelsen (*Communication from the Commission. Covid-19 – Towards a phased and coordinated approach for restoring freedom of movement and lifting internal border controls*). Meldingen fokuserte på reiser mellom europeiske land. Grunnlaget for opphevelse av reiserestriksjonene skulle være en nøye vurdering av smittesituasjonen, og restriksjoner burde først oppheves mellom land med sammenliknbar og kontrollert smittesituasjon. Forutsetningen skulle være at reise og opphold tilrettelegges for å minimere fare for smittespredning. Europakommisjonen kom 11. juni også med en sterk anbefaling til medlemslandene om å innen 15. juni oppheve alle reiserestriksjonene av smittevernhensyn på de indre grensene.

I rådsanbefaling av 30. juni ble medlemslandene anmodet om å ha en gradvis og koordinert åpning av innreise for utvalgte tredjeland over yttergrensene fra 1. juli, jf. *Council recommendation (EU) 2020/912 of 30 June 2020 on the temporary restriction on non-essential travel into the EU and the possible lifting of such restriction*. Vedlegg I

til rådsanbefalingen inneholder en liste over 15 tredjeland man kan åpne for. Listen er basert på epidemiologiske kriterier knyttet til antall smittede per 100 000 de siste 14 dagene, trenden i nye tilfeller, samt landenes generelle respons på covid-19. Listen over tredjeland skal i henhold til anbefalingen oppdateres annenhver uke. Dette innebærer også en anbefaling om at medlemslandene ikke skal løfte innreiserestriksjonene for andre tredjeland enn de som fremgår av den omforente listen. Ettersom anbefalingen la opp til en gradvis lettelse av restriksjonene mot tredjelandene på listen, hadde medlemslandene forskjellige tilnærminger til anbefalingen. Norge var blant et mindretall som ikke åpnet for noen av tredjelandene på listen. Så langt har det ikke skjedd noen tilføyelser til listen, men enkelte land er tatt av listen grunnet en negativ utvikling i smittesituasjonen.

Mange EU-land opplevde en forverret smittesituasjon i løpet av sommeren 2020, noe som medførte gjeninnføring av enkelte smitteverntiltak, inklusive begrensninger i den frie bevegelsen. I den situasjonen henvendte Europakommisjonen seg til medlemslandene og de Schengen-tilknyttede landene med en klar anmodning om å unngå en ny bølge ukoordinerte tiltak på de indre grensene. Kommisjonen understreket igjen at ev. tiltak må være helsefaglig begrunnede, målrettede, forholdsmessige og ikke-diskriminerende. Kommisjonen reiste spørsmål om det bør vedtas felles kriterier for innføring og oppheving av restriksjoner og om landene bør konsultere hverandre før det innføres restriksjoner. Det er pr. september 2020 ikke oppnådd enighet om dette.

EØS/Schengen-land har mulighet til å innføre restriksjoner ut fra nasjonale smittevernhensyn, forutsatt at EØS-reglene og Schengen-reglene respekteres, herunder krav til nødvendighet og proporsjonalitet.

4.4 Verdens helseorganisasjon (WHO)

Norge er part i IHR 2005 (det internasjonale helsereglementet), som gir Verdens helseorganisasjon (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 tidsbegrensede, forholdsmessige og helsefaglig funderte.

4.5 Erfaringer med regelverket

Utlendingsdirektoratet (UDI) erfarer at regelverket om innreiserestriksjoner og bortvisning i hovedsak fungerer etter hensikten. Politiet erfarer at loven har en god struktur og tydeliggjør at utlendinger som ikke omfattes av de oppregnede unntakene i loven og medfølgende forskrift, ikke har rett til innreise. Samtidig kan regelverket oppfattes som komplekst og vanskelig tilgjengelig. Stadige regelverksendringer har også gjort det krevende til enhver tid å ha oversikt over hvem som har rett til innreise. Forholdet mellom regelverket om innreiserestriksjoner og karantenebestemmelser kan også skape enkelte utfordringer.

Politiet erfarer også at innreiserestriksjonene, sammen med tydelig tilstedeværelse av politi på grensen, er nødvendig for å begrense reisevirksomhet.

Det er politiet som i all hovedsak fatter vedtak om bortvisning etter midlertidig lov om innreiserestriksjoner. Majoriteten av vedtakene er fattet av Øst politidistrikt.

Politiets oversikter viser at det per 8. september 2020 er fattet drøyt 2 700 vedtak om bortvisning siden 16. mars 2020. Det understrekes at det er usikkerhet knyttet til disse tallene, bl.a. fordi tallene også kan omfatte bortvisningssaker etter utlendingslovens ordinære bestemmelser. Videre rapporteres det ikke systematisk, og det er et etterslep på registreringen. Det følger av UDI 2020-008 *Retningslinjer for bortvisning fra riket av hensyn til folkehelsen* at vedtak om bortvisning må registreres i saksbehandlingssystemet DUF (Datasystem for utlendings- og flyktningsaker), og at registreringen ved behov kan gjøres i etterkant. Etterregistrering kan bli nødvendig dersom avgjørelsen haster eller politiet ikke har tilgang til DUF på grensen.

Tallene er imidlertid egnet til å vise et bilde av omfanget av bortvisninger. Det reelle antallet personer som ikke har reist inn til Norge som følge

av innreiserestriksjoner og grensekontroll er høyere – mange har visst om restriksjonene og unngått å komme til grensen, mens andre har snudd frivillig ved eller rett før grensen.

Det gis rett til umiddelbar innreise for de fleste utlendinger som gis oppholdstillatelse, se avsnitt 4.1.2. I tillegg gis det rett til umiddelbar innreise for utlendinger som samtidig er omfattet av andre unntak fra innreiserestriksjonene. Dette gjelder bl.a. i mange søknader om oppholdstillatelse som au pair, hvor søkeren kommer direkte fra opphold med oppholdstillatelse i et annet EØS-land. Utlendinger som er gitt oppholdstillatelse med utsatt innreise, er fortløpende gitt adgang til innreise i tråd med det til enhver tid gjeldende regelverk.

Antall vedtak om førstegangs oppholdstillatelse gitt av UDI i perioden 20. april til 27. august 2020 i sakstyper hvor det gis adgang til innreise:

Sakstype	Antall tillatelser
Familieinnvandring	2 459
Faglært mv.	1 202
Sesongarbeider	1 478
Student	738
Andre arbeidstillatelser	4

Antall vedtak om førstegangs oppholdstillatelse gitt av UDI i perioden 20. april til 27. august 2020 i sakstyper hvor adgang til innreise utsettes:

Sakstype	Antall tillatelser
Au pair	175
Forsker	8
Andre arbeidstillatelser	61

Det store flertallet som gis oppholdstillatelse, får nå adgang til umiddelbar innreise. Per 30. august har UDI 392 søknader om oppholdstillatelse som ikke er behandlet, og som knytter seg til bestemmelser som ikke i seg selv gir adgang til innreise med én gang. Om lag to tredeler av disse søker som au pair.

Det har vært en sterk nedgang i antall innvilgede visumsøknader som følge av innreiserestriksjonene under covid-19.

Schengenvisum, jf. utlendingsloven § 10 første ledd, gitt i perioden 16. mars 2020 til 27. august 2020, og samme periode i 2019:

Instans	2019	2020
Utenriksstasjonene	123 356	552
Utlendingsdirektoratet	768	49
Sum	124 124	601

4.6 Forslaget i høringsnotatet

Departementet la til grunn at det vil kunne være behov for innreiserestriksjoner for å sikre folkehelsen i en lengre periode, men understreket samtidig at det er usikkerhet knyttet til hvor lenge det vil være behov for innreiserestriksjoner i forbindelse med covid-19-pandemien. Departementet foreslo på denne bakgrunn at den midlertidige loven forlenges til 1. juni 2021. Departementet foreslo en videreføring av hovedregelen om innreiserestriksjoner, samt en videreføring av gjeldende unntak fra innreiserestriksjonene.

Departementet foreslo videre en endring i lovens § 2 første ledd bokstav f om innreise for utlendinger som er gitt Schengen-visum, slik at det presiseres at vilkårene for unntak fra innreiserestriksjonene også må være oppfylt på innreisetidspunktet. Endelig foreslo departementet en presisering i lovens § 7 om utvisning av utlending som «unndrar seg gjennomføringen av et vedtak som innebærer at vedkommende skal forlate riket».

4.7 Høringsinstansenes syn

4.7.1 Forslaget om forlengelse

Mange høringsinstanser uttrykker støtte til og forståelse for at det foreslås å forlenge den midlertidige loven om innreiserestriksjoner.

Enkelte høringsinstanser er imidlertid kritiske til den korte høringsfristen. *Jussbuss* viser til at dette er særlig problematisk når det dreier seg om forslag som begrenser enkeltpersoners rettigheter og har stor betydning for den enkelte.

Flere høringsinstanser kommer med innspill knyttet til varigheten av forlengelsen. *Jussbuss* og *Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)* mener at loven ikke bør forlenges mer enn tre-fire måneder, og *Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet (NTNU)* foreslår at forlengelsen begrenses til 1. mars 2021. Det vises til at dette vil sikre at behovet for loven må revurderes.

SEIF mener videre at lovens § 3 om at innreise kan utsettes for personer med oppholdstillatelse, ikke bør videreføres. De viser til at denne bestemmelsen åpner for å nekte innreise på ubestemt tid for utlendinger som har fått oppholdstillatelse.

SEIF er også kritisk til at det foreslås å forlenge unntak fra saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og utlendingsloven, da dette svekker utlendingers og deres familiemedlemmers rettsikkerhet. SEIF mener alle vedtak om bortvisning skal være skriftlig, og at dette er helt grunnleggende for ivaretagelsen av den enkeltes rettssikkerhet, som ikke kan fravikes i en pandemisitua-sjon. De er også sterkt kritisk til at det ikke gis rett til gratis advokatbistand for å klage på vedtak om bortvisning.

NHO mener det er viktig at regelverket åpner for reising som er nødvendig for at nærings- og arbeidsliv fungerer, og at det vurderes å lovfeste en slik målsetting, og ikke bare ivareta dette gjennom forskrift. *NHO* viser videre til at innreiserestriksjonene bidrar til alvorlig markedssvikt, og at det er viktig at det kontinuerlig vurderes om reisebegrensningene må forlenges, eller om smittevern kan ivaretas på andre måter.

Bane NOR peker på at de stadige regelverksendringene har gjort det krevende til enhver tid å ha oversikt over hvem som har rett til innreise.

4.7.2 Forslag til endring av unntak for utlendinger som gis visum

Få høringsinstanser uttaler seg om forslaget om endring i lovens bestemmelse om unntak for utlendinger som gis visum. *Politidirektoratet* er positive til forslaget. *UDI* peker på at bestemmelsen ikke omhandler visum gitt før 15. mars 2020, visum gitt av andre Schengen-land som er gyldig for innreise til Norge og visum av humanitære grunner mv. etter utlendingsloven § 11. I praksis kan også slike visum benyttes ved innreisen dersom utlendingen omfattes av unntak fra innreiserestriksjonene på innreisetidspunktet.

4.7.3 Forslag til presisering av utvisningsbestemmelsen

Få høringsinstanser uttaler seg om forslaget om presiseringen i lovens utvisningsbestemmelse. *SEIF* er positiv til presiseringen. *Politidirektoratet* viser til at det bidrar til et tydeligere regelverk.

Jussbuss mener terskelen for å utvise eller ilegge straff for brudd på de midlertidige innreiserestriksjonene må være høy. De mener terskelen må presiseres nærmere i loven eller i forskriften.

Videre mener de at brudd på de midlertidige innreiserestriksjonene ikke må føre til innreiseforbud.

4.7.4 Andre innspill

Det har kommet flere innspill knyttet til hvilke grupper som bør unntas innreiserestriksjonene. Noen høringsinstanser viser også til at det har blitt innført flere unntak i forskrift siden loven og forskriften trådte i kraft, og at dette er positivt.

Jussbuss mener det bør åpnes for innreise for utlendinger som gis oppholdstillatelse, dersom de har et sted å gjennomføre karantene.

Flere privatpersoner, bl.a. ca. 1 000 medlemmer av Facebook-gruppen «Vi som ønsker våre foreldre fra ikke EU-land på besøk», mener det bør åpnes for besøk fra flere familiemedlemmer enn i dag, som besteforeldre og barnebarn.

Universitetet i Oslo, Universitet i Bergen og NTNU mener at det bør åpnes for innreise for forskere med egne midler, jf. utlendingsforskriften § 6-20.

Energy Au Pair m.fl. mener det bør åpnes for innreise for au pairer, slik at disse likestilles med utlendinger som har fått oppholdstillatelse i forbindelse med arbeid, studier eller familieinnvandring.

4.8 Departementets vurdering

4.8.1 Behovet for innreiserestriksjoner

Koronaviruset SARS-CoV-2 har spredt seg mellom mennesker siden 2019 og kan medføre sykdommen covid-19. Den 30. januar erklærte Verdens helseorganisasjon at utbruddet av sykdommen covid-19 som en alvorlig hendelse av betydning for internasjonal folkehelse, og 11. mars 2020 erklærte Verdens helseorganisasjon at utbruddet av sykdommen covid-19 utgjør en pandemi.

Regjeringens strategi er å håndtere koronapandemien slik at vi til enhver tid har kontroll på smittespredningen. Kontroll innebærer at sykdomsbyrden er lav, og at antall pasienter er håndterbart i helse- og omsorgstjenesten. Til grunn for håndteringen av pandemien ligger blant annet regjeringens langsiktige strategi og plan for håndteringen av covid-19 av 7. mai og beredskapsplanen for smitteverntiltak ved økt smittespredning under covid-19-pandemien av 10. juni.

Norge fikk kontroll over smittespredningen i april 2020. Dette gjorde det mulig med en kontrollert og gradvis avvikling av flere av de mest inngr

pende smitteverntiltakene. Med bedre kontroll over epidemien og et lavere antall smittede, ble fokus dreid fra tiltak som gjaldt alle, til en målrettet innsats for å finne og isolere de smittede, teste personer med mistenkt covid-19-infeksjon, spore opp deres smittekontakter og sette disse i karantene. Andre lokale tiltak kan vurderes ved utbrudd lokalt, for eksempel å redusere antall personer som kan delta på arrangement, munnbind på kollektivtrafikk mv. Tiltakene skal være målrettede, lokale og tidsavgrenset.

Fra slutten av juli steg smittetallene på nytt. Andelen positive holder seg stabilt lav og tyder på at testaktiviteten er høy og sannsynligvis tilstrekkelig. Den økte smitten ble møtt med ulike tiltak, primært på lokalt nivå, men det ble også innført enkelte landsdekkende tiltak. Den økte smitten har i liten grad ført til en økning i sykehusinnleggelser eller dødsfall, men dette må følges nøye fremover. Smitte har hovedsak skjedd i forbindelse med lokale utbrudd som i all hovedsak har kommet under kontroll med rask håndtering og oppfølging i tråd med regjeringens strategi. Evnen til å gjennomføre smitteverntiltakene og særlig til å ivareta TISK (teste, isolere, smittesporing og karantene) er avgjørende for å beholde pandemien under kontroll.

Sammenlignet med situasjonen i mars er helse- og omsorgstjenesten i september bedre forberedt på å håndtere pandemien på grunn av mer kunnskap og en bedre ressursituasjon.

Utvikling av vaksine og tilbud om immunisering av befolkningen vil være et viktig tiltak for å redusere smittespredningen og alvorlig sykdom og død. Det antas at Norge vil motta vaksine i løpet av 2021, men antall doser og grad av beskyttelse er fortsatt usikkert.

Karantenerogler og innreiserestriksjoner må ses i sammenheng. Begge tiltakene 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, begrenses risikoen ved grensekryssing. 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 mulig smittede personer

- Hindre smittespredning gjennom å begrense mobilitet
- 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)
- Håndtere 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.

Samtidig er det viktig å understreke at dersom smittesituasjonen utvikler seg i negativ retning, kan det bli behov for nye innstramninger.

4.8.2 Forholdet til folkeretten

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 ufravikelige, slik som vernet mot umenneskelig behandling. Det vises for øvrig til omtalen under avsnitt 4.2 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 situasjonen i stadig endring, både nasjonalt og internasjonalt. Departementet understreker derfor at det er nødvendig med en fortløpende vurdering av de ulike tiltakenes forholdsmessighet.

4.8.3 Forslag om forlengelse av innreiserestriksjoner

Formålet med midlertidig lov om innreiserestriksjoner 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 utbruddet av den allmennfarlige smittsomme sykdommen covid-19. Dette fremgår av lovens § 1.

På bakgrunn av gjennomgangen i avsnitt 4.8.1 legger departementet til grunn at det vil kunne være behov for innreiserestriksjoner for å sikre folkehelsen i en lengre periode. Helsemyndighetene erfarer at den gradvise åpningen for innreise fra andre har bidratt til den økende smitten i landet. Formålet med lovforslaget her er å sikre hjemmel for fortsatte innreiserestriksjoner som er nødvendige for å sikre folkehelsen i forbindelse med utbruddet av covid-19.

Det er usikkerhet knyttet til hvor lenge det vil være behov for innreiserestriksjoner i forbindelse med covid-19-pandemien. Departementet foreslår at den midlertidige loven forlenges frem til 1. juni 2021. Departementet har merket seg at enkelte høringsinstanser mener at loven bør gis kortere varighet. Gitt at det per i dag anses sannsynlig at behovet for innreiserestriksjoner vil vedvare over noe tid, sammenholdt med det forhold at lovgivningsprosesser er omfattende og ressurskrevende, mener departementet det er hensiktsmessig å gi loven varighet frem til 1. juni 2021.

Departementet presiserer at selv om det nå foreslås at loven skal gjelde frem til 1. juni 2021, er det ikke gitt at det er behov for innreiserestriksjoner helt frem til denne datoen. Varigheten av innreiserestriksjonene må vurderes fortløpende i tråd med smitteutviklingen. Restriksjonene vil bli avvirket tidligere dersom situasjonen tilsier det. Innreiserestriksjonene skal *kun* begrense retten til innreise når «det er nødvendig for å trygge folkehelsen ved utbrudd av den allmennfarlige smittsomme sykdommen covid-19», jf. lovens § 1.

Forslaget innebærer at hovedregelen om innreiserestriksjoner videreføres. Samtidig videreføres gjeldende unntak fra innreiserestriksjonene, som beskrevet i avsnitt 4.1.2. Loven gir hjemmel for å gjøre ytterligere unntak, men også for å oppheve unntak som i dag fremgår av forskrift om innreiserestriksjoner. Unntak som fremgår av loven, vil imidlertid ligge fast.

Videre innebærer forslaget her en forlengelse av hjemmel for bortvisning, utvisning og straff som følge av brudd på innreiserestriksjonene.

Basert på erfaringer med regelverket, vil departementet likevel foreslå to justeringer utover en ren forlengelse av loven, se nærmere om disse forslagene i avsnitt 4.8.4 og 4.8.5 nedenfor.

Forslaget viderefører også særskilte saksbehandlingsregler. Det vises til omtalen av gjeldende rett under avsnitt 4.1.2. Departementet har merket seg at SEIF er kritisk til de særskilte saksbehandlingsreglene, herunder adgangen til å benytte muntlige vedtak, og de mener bl.a. at dette fjerner den reelle klagemuligheten. Departementet

tementet peker på at for å ivareta lovens formål om å trygge folkehelsen mot den allmennfarlige smittsomme sykdommen covid-19, vil det være behov for en forenklet og rask behandling av vedtak om bortvisning. 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. Det vises også til at muntlige vedtak skal skriftliggjøres dersom utlendingen ber om det. Utlendingsdirektoratet vil ha det overordnede ansvaret for å sikre veiledning som ivaretar forutberegnelighet for berørte utlendinger. Utlendingsforvaltningen har også veiledningsplikt i forbindelse med klage.

Loven gjelder all innreise til Norge, både over indre og ytre Schengen-grense. Loven gjelder ikke for Svalbard. Storbritannia forlot EU 31. januar 2020. Etter utløpet av overgangsperioden 31. desember 2020 vil britiske borgere anses som tredjelandsborgere etter utlendingsregelverket. Dette innebærer at dagens unntak som er gjort for reisende fra EØS-området, ikke lenger vil gjelde for reisende fra Storbritannia fra 1. januar 2021.

Siden innreiserestriksjoner i forbindelse med covid-19-pandemien ble innført, er det foretatt gradvise lettelse, hvor det er sett hen til en rekke ulike hensyn i vurderingen av hvilke grupper det bør åpnes for. Utgangspunktet har hele tiden vært smittevern, og det anses av samme grunn fremdeles som nødvendig med restriksjoner på utlendingers adgang til innreise til Norge.

Departementet har fortløpende fått innspill om ulike grupper som likevel bør gis adgang til innreise, herunder for å ivareta viktige samfunnsøkonomiske forhold, for å ivareta hensyn til kontakt med familie mv. Disse innspillene har vært viktige som grunnlag for vurderingen av den gradvise gjenåpningen, og de vil fortsatt være det i tiden fremover. Departementet vurderer også fortløpende om smittevern kan ivaretas gjennom mindre inngripende tiltak, som innreisekarantene.

I tillegg vil pågående prosesser i EU om koordinering av tiltak kunne få betydning for innretningen av innreiserestriksjoner fremover. Departementet har merket seg Utlendingsdirektoratets høringsinnspill om innreise for unionsborgere bosatt i tredjeland, jf. Rådets anbefaling av 30. juni 2020. Utlendingsdirektoratet mener det bør tydeliggjøres at EØS/Schengen-borgere ikke kan forskjellsbehandles etter hvor de er bosatt, uten at det finnes noen saklig begrunnelse for dette. Departementet vil bemerke at EUs anbefalinger vektlegges i det løpende forskriftsarbeidet. Som omtalt i avsnitt 4.3 kan EØS/Schengen-land inn-

føre restriksjoner utfra nasjonale smittevern hensyn, forutsatt at EØS-reglene og Schengen-reglene respekteres, herunder kravene til nødvendighet og proporsjonalitet.

4.8.4 Forslag til endring av unntak for utlendinger som gis visum

Lovens § 2 første ledd bokstav f gir rett til innreise for utlendinger som er gitt visum av norsk vedtaksmyndighet etter 15. mars 2020. Bestemmelsen må ses i sammenheng med departementets instruks om behandling av visumsøknader i forbindelse med utbruddet av covid-19 (GI-08/2020) og UDIs instruks om visum og oppholdstillatelser (UDI 2020-009), som innebærer at visum bare gis når visumsøkeren er omfattet av unntak fra gjeldende innreiserestriksjoner.

Etter bestemmelsens ordlyd vil et visum som er gitt etter 15. mars 2020, legges til grunn for innreise, uten at det foretas en ny vurdering av om vilkår for innreise er til stede ved grensekontroll på innreisetidspunktet. Bestemmelsen gir følgelig rett til innreise for utlendinger som er gitt visum, selv om regelverket om innreiserestriksjoner er strammet inn før utlendingens innreise. Dette kan innebære at utlendinger med et gyldig visum kan reise inn, selv om de ikke fyller vilkårene for unntak fra innreiserestriksjonene på innreisetidspunktet. Dette er en utilsiktet konsekvens av regelverket, men som til nå har hatt svært liten praktisk betydning. Det vises til at endringer til nå utelukkende har vært oppmykninger.

Det kan imidlertid ikke utelukkes at det fremover kan være aktuelt å stramme inn regelverket på enkelte punkt. Reguleringen vil særlig kunne få praktiske konsekvenser dersom det besluttes å åpne for innreise fra land utenfor Schengen/EØS-området med et tilstrekkelig lavt smittenivå. Dersom et tredjeland da går fra «gult» til «rødt», vil personer som er gitt visum, kunne reise inn også etter at det er konstatert for høyt smittenivå i landet, mens utlendinger fra visumfrie land vil bli nektet innreise fra dag én med dagens ordlyd. Dette innebærer en positiv forskjellsbehandling av visumpliktige, som ikke ivaretar hensikten bak regelverket. Departementet foreslår derfor at lovens § 2 første ledd bokstav f presiseres, slik at det fremgår at vilkårene for unntak fra innreiserestriksjonene også må være oppfylt på innreisetidspunktet.

Lovens § 2 første ledd bokstav f omhandler ikke visum gitt før 15. mars 2020, visum gitt av andre Schengen-land som er gyldig for innreise til Norge, og visum av humanitære grunner mv. etter

utlendingsloven § 11. I praksis kan også slike visum benyttes ved innreisen dersom utlendingen omfattes av unntak fra innreiserestriksjonene på innreisetidspunktet. For å tydeliggjøre dette foreslås det å fjerne avgrensningen til visum gitt av norsk vedtaksmyndighet etter 15. mars 2020.

Departementet har vurdert om unntaket i lovens § 2 første ledd bokstav f i stedet bør fjernes. Det vises til at det både for visumfrie og visumpliktige utlendinger uansett er et vilkår at unntak fra innreiserestriksjonene er oppfylt på innreisetidspunktet. Bestemmelsen er i så måte overflødig. Departementet mener imidlertid at bestemmelsen tydeliggjør, både for berørte utlendinger og for utlendingsforvaltning og grensekontroll, at et visum bare gir adgang til innreise dersom utlendingen er unntatt fra innreiserestriksjonene på innreisetidspunktet.

4.8.5 Forslag til presisering i lovens utvisningsbestemmelse

Forholdet mellom loven om innreiserestriksjoner § 7 og utlendingsloven § 66 første ledd bokstav a må tolkes slik at en utlending som ikke overholder plikten til å forlate Norge etter et vedtak om bortvisning etter loven om innreiserestriksjoner § 3, kan utvises etter utlendingsloven § 66 første ledd bokstav a fordi vedkommende «unndrar seg gjennomføringen av et vedtak som innebærer at vedkommende skal forlate riket». Departementet ser at det i forbindelse med forlengelse av den midlertidige loven kan være hensiktsmessig å tydeliggjøre dette i lovteksten i § 7, og det foreslås derfor en presisering.

Jussbuss har bemerket at terskelen for utvisning som følge av brudd på de midlertidige innreiserestriksjonene må være høy. Departementet la i Prop. 124 (2019–2020) til grunn at bestemmelsen ikke vil få stor praktisk anvendelse. Samtidig ble det understreket at det er «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».

4.8.6 Vurdering av andre innspill

Departementet har merket seg at det i høringen har kommet innspill om ytterligere behov for unntak fra innreiserestriksjonene og vil vurdere disse innspillene nærmere i forbindelse med det løpende forskriftsarbeidet. Det er bl.a. avgitt høringsuttalelser som beskriver innreiserestriksjonenes negative effekt for norsk næringsliv. Det har også kommet flere innspill knyttet til at det

bør åpnes ytterligere for familiebesøk, særlig er flere opptatt av at det bør åpnes for innreise for besteforeldre. Videre har det kommet innspill om å åpne for innreise for alle som gis oppholdstillatelse, blant annet pekes det på behovet for å åpne for forskere med egne midler og au pairer.

4.9 Økonomiske og administrative konsekvenser

4.9.1 Konsekvenser for utlendingsforvaltningen

Forslaget om å forlenge loven medfører i seg selv ikke store konsekvenser for forvaltningen, men medfører merarbeid i politiet, UDI og UNE. For å håndheve regelverket om innreiserestriksjoner har politiet med bistand av Tolletaten, siden 16. mars i år gjennomført midlertidig personkontroll på indre grense. Poliets utgifter har vært på om lag 40 mill. kroner per måned. Merutgiftene i 2020 som følger av midlertidig personkontroll på indre grense dekkes, med forbehold av Stortingets behandling, gjennom en tilleggsbevilgning tilsvarende 400 midlertidige politiårsverk foreslått av regjeringen i Prop. 142 S (2019–2020), samt innenfor gjeldende rammer. Tolletatens bistand dekkes innenfor etatens gjeldende budsjettammer. Det er besluttet å videreføre personkontrollen til 12. november 2020. Regjeringen vil vurdere om det er behov for å videreføre personkontrollen etter denne perioden utløper.

UDI opplever økt arbeidsmengde knyttet til håndtering av innreiserestriksjonene. Siden innreiserestriksjonene ble innført 15. mars 2020 har UDI mottatt et stort antall henvendelser knyttet til nye oppholdssøknader, vurdering av innreise for utlendinger som har fått oppholdstillatelse, samt henvendelser om unntak fra innreiserestriksjonene. Utlendingsnemnda forventer en del henvendelser, klager og omgjøringsanmodninger som følge av regelverket. Dette vil medføre noe økt ressursbruk.

Merutgiftene i UDI og UNE håndteres innenfor gjeldende rammer. Det har i 2020 vært lavere saksinn gang i de fleste ordinære saksporteføljer, slik at arbeidsmengden i sum fremstår håndterbar innenfor gjeldende rammer i 2020. Merarbeid knyttet til innreiserestriksjonene ser imidlertid ut til å medføre noe lengre saksbehandlingstider i UDI i 2020 enn forventet.

Ved gradvis liberalisering av loven og flere unntak, vil behovet for saksbehandling knyttet til utsatt innreise etter innvilget oppholdssøknad avta. Samtidig vil trolig ordinær saksinn gang øke.

4.9.2 Samfunnsøkonomiske virkninger

Innreiserestriksjoner påvirker bl.a. virksomhet som benytter utenlandsk arbeidskraft, og virksomheter som har en stor andel utenlandske kunder (reiselivsnæringen). Unntaksbestemmelser som gradvis har blitt innarbeidet avhjelper situasjonen for flere næringer med kritiske behov, men mange vil fortsatt ha utfordringer. Det er viktig å understreke at innreiserestriksjoner er ett av mange smitteverntiltak som påvirker økonomien, og som virker sammen med andre tiltak, som karantenebestemmelser.

Det vises til rapportene «samfunnsøkonomisk vurdering av smitteverntiltak – covid-19» fra en ekspertgruppe på oppdrag fra Helsedirektoratet, 7. april og 26. mai 2020. Rapportene er tilgjengelige på Helsedirektoratets nettsider. I rapportene vektlegger ekspertgruppen at en strategi som holder epidemien nede, samlet sett gir lavest samfunnsøkonomiske kostnader. Innreiserestriksjoner er ett av tiltakene i regjeringens strategi for å holde smittespredningen nede.

I rapporten 26. mai 2020 påpeker ekspertgruppen at den reduserte arbeidsinnvandringen trolig har begrenset betydning for verdiskapingen i den situasjonen Norge var i på det tidspunktet da rapporten ble lagt frem. Ekspertene påpeker likevel (s. 59) følgende:

«I noen bransjer kan manglende tilgang på spesialister og fagkompetanse i enkeltfag føre til at produksjonen og sysselsettingen begrenses (flaskehals). Når aktiviteten i økonomien tar seg opp, vil også knappheten på arbeidskraft tilta og innreisereglene vil utgjøre en større begrensing.»

Norsk reiselivsnæring opplever tapt verdiskaping som følge av innreiserestriksjonene, spesielt ved mindre reisemål som har lite lokalt kundegrunnlag og som hovedsakelig mottar internasjonale turister. Gradvis liberalisering avhjelper, men det er utfordrende med langsiktig planlegging når både liberaliseringer og innstramninger kan bli innført på kort varsel. Det er utfordrende å tallfeste den tapte verdiskapingen, men ekspertgruppen anslår 400 mill. kroner per måned slik situasjonen var i mai (altså før det ble åpnet for fritidsreisende fra Norden og EØS-/Schengenområdet henholdsvis 15. juni og 15. juli).

Rapportene nevner ellers velferdseffekter i form av tapt nytte for dem som hadde planlagt reiser, f.eks. norske innbyggere som har familie og nære venner i andre land, og ønsker kontakt med dem. Det framgår imidlertid at nyttetapet vil avhenge av smittenivået, fordi det ved høy smittetale vil færre personer som ønsker å reise, enn ved vedvarende lav smitte. På den annen side er det negative eksterne virkninger knyttet til f.eks. forurensing ved flyreiser, som nå reduseres.

5 Fjernmøter mv. i UNE

5.1 Gjeldende rett

UNE kan etter de midlertidige saksbehandlingsreglene i utlendingsloven kapittel 10 a gjennomføre nemndmøter som fjernmøter. Det heter i utlendingsloven § 79 b første ledd første punktum:

«Nemndleder kan beslutte at nemndmøter helt eller delvis skal holdes som fjernmøter».

Et *fjernmøte* innebærer at deltakerne ikke er fysisk samme sted, men at møtet gjennomføres ved hjelp av fjernmøteteknologi, som f.eks. video- eller telefonkonferanse.

Bestemmelsen åpner også for at utelukkende nemndmedlemmer fra Oslo-området deltar i et nemndmøte. Det heter i § 79 b første ledd andre punktum:

«Det kan videre besluttes at bare nemndmedlemmer fra Oslo-området skal delta i nemndmøter».

Videre innebærer gjeldende regler at klagerens muntlige forklaring i nemndmøtet kan begrenses, slik at deler av saken avgjøres på bakgrunn av de skriftlige saksdokumentene. Utlendingsloven § 79 c første ledd lyder:

«Nemndleder kan beslutte at nemndas møte skal begrenses i omfang. Vedtak kan treffes på grunnlag av en kombinasjon av muntlig behandling i møte og sakens dokumenter».

Før det besluttes at et nemndmøte der utlendingen skal møte, skal gjennomføres som fjernmøte eller at den muntlige delen av nemndmøtet skal begrenses, skal utlendingen gis rett til å uttale seg, jf. §§ 79 b annet ledd og 79 c annet ledd.

Det følger av § 79 d at bestemmelsene i §§ 79 b og 79 c gjelder tilsvarende for saker som skal behandles i stornemnd.

5.2 UNEs erfaringer med gjeldende rett

UNE har hittil begrenset erfaring med bruk av ordningene regelverket åpner for. Så langt har det kun vært planlagt for gjennomføring av fjernmøte i én sak, jf. § 79 b, og ett nemndmøte er blitt begrenset med henvisning til § 79 c. UNE legger nå opp til at det som hovedregel bare skal innkalles nemndmedlemmer fra Oslo-området.

5.3 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringen å forlenge de særskilte saksbehandlingsreglene i utlendingsloven kapittel 10 a frem til 1. juni 2021. Departementet viste til at helsemyndighetene fortsatt anbefaler å holde minst én meter avstand, og at helsemyndighetene mener det er en økt smitterisiko ved bruk av offentlige transportmidler. Departementet foreslo ingen innholdsmessige endringer i de særskilte saksbehandlingsreglene, og det ble presisert at hovedregelen fortsatt er at nemndmøter gjennomføres på ordinær måte.

5.4 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene har generelt ikke innvendinger mot å forlenge muligheten til å avholde fjernmøter. *UNE* er positiv til forslaget, og viser til at de må ta høyde for lokale smitteutbrudd, og at det kan føre til utsatte møter, merarbeid og økt saksbehandlingstid. Bruk av fjernmøteteknologi vil gjøre det mulig å ha nemndmøter selv om noen av aktørene i nemndmøtet skulle ha forkjølelses-symptomer, eller vegre seg for å reise eller delta i møtet.

Jussbuss og *NOAS* fremhever at hovedregelen må være at nemndmøter avholdes fysisk, og at terskelen for å anvende fjernmøteteknologi bør være svært høy når klageren ønsker å møte fysisk. *Norske Kvinners Sanitetsforening* uttrykker bekymring for at særlig sårbare grupper kan oppleve at kommunikasjonsformen blir vanskeligere og situ-

asjonen mer utrygg når fjernmøteteknologi brukes.

Jussbuss mener det må være adgang til å klage inn en beslutning om å avholde fjernmøte for et uavhengig organ.

5.5 Departementets vurdering

5.5.1 Generelt om forslaget

Justis- og beredskapsdepartementet fastholder forslaget i høringsnotatet om å forlenge varigheten av utlendingsloven kapittel 10 a, som bl.a. åpner for at UNE kan gjennomføre nemndmøter som fjernmøte, og avgrense omfanget av klagerens muntlige forklaring og deltakelse i møtet. Formålet er å legge til rette for at nemndmøter som ellers kunne blitt utsatt som følge av smittesituasjonen, skal kunne gjennomføres når det er nødvendig og ubetenkelig for klageren, jf. § 79 a annet ledd. Departementet fastholder at forlengelsen bør vare frem til 1. juni 2021.

5.5.2 Fjernmøter

Departementet foreslår for det første å forlenge hjemmelen for å gjennomføre nemndmøter som fjernmøte. Det betyr at møtet gjennomføres uten at klageren, advokat mv. er fysisk til stede, men deltar i møtet via telefon- eller videokonferanse.

Det er innført smitteverntiltak i UNE som nå gjør det mulig å gjennomføre ordinære nemndmøter med fysisk tilstedeværelse. Tiltakene kan imidlertid føre til økt tidsbruk og redusert nemndmøtekapasitet, og dermed lengre ventetid for klagerne og økte restanser av ubehandlede saker i UNE. I tillegg kan lokale smitteutbrudd og forkjølelssymptomer forhindre nemndmøtedeltakere fra å reise og møte fysisk i UNE, noe som vil føre til utsettelse av planlagte møter. Selv om det så langt ikke er gjennomført fjernmøter, mener departementet det er viktig at UNE fortsatt har mulighet til å benytte fjernmøteteknologi når det er nødvendig av hensyn til smittevern og ubetenkelig av hensyn til klagerens rettssikkerhet, jf. utlendingsloven § 79 a annet ledd.

Det må vurderes konkret i hver sak om nemndmøtet må gjennomføres på ordinær måte, eller om det kan gjennomføres som fjernmøte. I vurderingen må det bl.a. legges vekt på hva som er den tilgjengelige teknologiske løsningen i den konkrete saken, fjernmøteutstyret, sakens karakter, klagerens situasjon, herunder om vedkommende er særlig sårbar, om det skal føres ytterligere bevis, ulempene ved fysisk oppmøte, om utlendingen

har mulighet for å sitte sammen med advokat, tolk osv. I tillegg skal klagerens syn tillegges vekt i vurderingen. Loven stiller vilkår om at klageren skal gis rett til å uttale seg dersom det besluttes at nemndmøtet skal gjennomføres som fjernmøte.

Departementet har merket seg at flere høringsinstanser mener det må være en svært høy terskel for å benytte fjernmøteteknologi når klageren selv ønsker å møte fysisk, og at *Jussbuss* mener en beslutning om fjernmøte må kunne påklages.

Departementet viser til at UNEs innførte smitteverntiltak så langt har gjort det mulig å gjennomføre nemndmøter på ordinær måte. Det presiseres også at hovedregelen etter de aktuelle bestemmelsene er at nemndmøter skal gjennomføres på ordinær måte. Dersom fysisk fremmøte fremstår som særlig betydningsfullt for saken, vil nemndmøtet måtte utsettes. Det vises til § 79 a annet ledd om at reglene i kapittel 10 a bare skal benyttes når det er ubetenkelig.

Departementet fastholder for øvrig at beslutninger om å avholde fjernmøte, i likhet med andre beslutninger om avgjørelsesformen, ikke skal kunne påklages.

5.5.3 Begrenset muntlig deltakelse for klageren

Departementet foreslår videre å forlenge hjemmelen for å avgrense omfanget av klagerens muntlige forklaring og deltakelse i nemndmøtet. Formålet er at klagerens forklaring konsentreres om de sentrale spørsmålene i saken, og at nemndmøtet dermed blir mer effektivt. Det vil bidra til at klageren og en eventuell advokat vil være fysisk til stede i nemndmøtet i et kortere tidsrom. Videre kan det bidra til å redusere smitterisikoen og også gjøre det enklere for UNE å gjennomføre de fysiske nemndmøtene.

I tilfeller hvor et nemndmøte gjennomføres som fjernmøte, vil nemndleder og nemndmedlemmene sitte samlet i UNEs lokaler, mens klageren og en eventuell advokat vil være oppkoblet ved hjelp av fjernmøteteknologi. Dersom det er besluttet å avgrense omfanget av klagerens muntlige forklaring, vil tidsrommet hvor det er behov for oppkobling være kortere, noe som kan forenkle gjennomføringen av møtet.

De mindre sentrale delene av saken, som klageren eventuelt ikke skal avgi muntlig forklaring om, vil etter utlendingsloven § 79 c bli behandlet i nemndmøtet på bakgrunn av det skriftlige materialet i saken.

Det understrekes at det i enhver sak må vurderes konkret om en avgrensning av klagerens muntlige forklaring er nødvendig smittevernmessig, og om det er ubetenkelig av hensyn til klagerens rettssikkerhet. Klagerens syn skal også tillegges vekt i vurderingen.

5.5.4 Nemndmedlemmer fra Oslo-området

Departementet fastholder forslaget om at UNE utelukkende skal kunne innkalle nemndmedlemmer som er bosatt i Oslo-området. Som nevnt ovenfor, legger UNE nå opp til at dette skal være den praktiske hovedregelen.

Formålet er å bidra til å begrense antall reisende med offentlige transportmidler over lange strekninger, og i tillegg forhindre at det enkelte nemndmedlem blir unødig utsatt for smitte.

5.6 Økonomiske og administrative konsekvenser

I den grad det faktisk gjennomføres nemndmøter hvor nemndmedlemmene bare innkalles fra Oslo-området, vil det redusere utgifter til reise, kost og losji. Videre vil eventuelle saker med avgrenset muntlig forklaring fra klageren føre til noe redusert tidsbruk i møtet.

Smitteverntiltak knyttet til mer renhold og vakthold i lokalene fører samtidig til noe økt tidsbruk.

Eventuelle merkostnader som følge av at de aktuelle reglene forlenges frem til 1. juni 2021, dekkes innenfor gjeldende budsjetttrammer.

6 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Til utlendingsloven § 79 e

Forslaget til endringer i § 79 e innebærer at utlendingslovens kapittel 10 a gis virkning frem til 1. juni 2021.

Til lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen:

Til § 2 første ledd bokstav f

§ 2 første ledd fastsetter begrensninger i hvem som har rett til innreise. Bestemmelsen i bokstav f regulerer innreise for utlendinger med visum til Norge. Det presiseres at det ikke er tilstrekkelig for innreise at utlendingen har et gyldig visum; vilkårene for unntak fra innreiserestriksjonene må også være oppfylt på innreisetidspunktet.

Til § 7

Bestemmelsen i § 7 hjemler grunnlag for utvisning av utlendinger uten oppholdstillatelse, når utlendingen grovt eller gjentatte ganger har overtrådt innreiserestriksjonene i §§ 2 eller 3, eller har gitt vesentlig uriktige eller åpenbart villedende

opplysninger i forbindelse med innreisekontroll eller senere behandling av spørsmålet om innreiseadgang etter loven. Forslaget innebærer en presisering av at en utlending som ikke overholder plikten til å forlate Norge etter et vedtak om bortvisning etter loven om innreiserestriksjoner § 3, kan utvises etter utlendingsloven § 66 første ledd bokstav a også fordi vedkommende «unndrar seg gjennomføringen av et vedtak som innebærer at vedkommende skal forlate riket».

Til § 10 annet ledd

Forslaget til endring i § 10 annet ledd innebærer at loven gis virkning frem til 1. juni 2021.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i utlendingsloven og 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 lov om endringer i utlendingsloven og midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i utlendingsloven og midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen

I

I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her skal § 79 e lyde:

§ 79 e *Ikraftsetting og opphevelse av kapittel 10 a*

Kapittel 10 a trer i kraft straks og oppheves 1. juni 2021.

II

I lov 19. juni 2020 nr. 83 om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen gjøres følgende endringer:

§ 2 første ledd bokstav f skal lyde:

- f) utlendingen *har visum og omfattes av unntak fra innreiserestriksjoner i loven eller forskrift gitt i medhold av loven på tidspunktet for innreise.*

§ 7 skal lyde:

§ 7 *Utvising*

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, *unndrar seg gjennomføringen av et vedtak som innebærer at vedkommende skal forlate riket, eller har gitt vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger i forbindelse med innreisekontroll eller senere behandling av spørsmålet om innreiseadgang etter loven her.*

§ 10 annet ledd skal lyde:

Loven oppheves 1. juni 2021.

III

Loven trer i kraft straks.
