

Høringsnotat

Innvandringsavdelingen

Dato: 9. september 2020

Saknr: 20/4175

Høringsfrist: 16. september 2020

Forlengelse av midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen og midlertidige saksbehandlingsregler i utlendingsloven for å avhjelpe konsekvenser av utbruddet av covid-19

1 Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet sender med dette på høring forslag til endringer i midlertidig lov 19. juni 2020 nr. 83 om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen, og lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).

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 oppheves 1. november 2020. Departementet foreslår nå å forlenge det midlertidige regelverket. I tillegg foreslås det to justeringer i loven om innreiserestriksjoner.

Høringsinstansene inviteres til å komme med innspill både knyttet til erfaringer med lovendringene siden de trådte i kraft, og innspill knyttet til forslagene om forlengelse mv. av disse endringene.

2 Bakgrunn

2.1 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 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 smittevernanbefalinger 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 vi foreslår derfor 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 vi skal ha 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.

2.2 Fjernmøter 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, nemndmedlemmer 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.

Som nevnt i avsnitt 2.1 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 Innreiserestriksjoner

3.1 Gjeldende rett

3.1.1 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 personbevegelse 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 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.

3.1.2 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 er 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. Sistnevnte gruppe er også unntatt fra karanteneplikten, jf. covid-19-forskriften § 6 tredje ledd. Det vises til liste over kritiske samfunnsfunksjoner fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.¹

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-19/2020 *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 avgi forklaring i en rettssak 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/Schengen-området ikke kan nektes innreise

¹ <https://www.regjeringen.no/no/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/innsikt/listeover-kritiske-samfunnsfunksjoner/id2695609/>

dersom disse enten er unntatt karanteneplikt etter covid-19-forskriften § 5 a, dvs. at de kommer fra «gule land/områder», eller kan dokumentere oppholdssted for gjennomføring karantenen, dersom de kommer fra «røde land/områder». Dette betyr at alle utlendinger som er bosatt i EØS/Schengen-området gis adgang til innreise, uavhengig av om de kommer fra land som er unntatt karanteneplikt i medhold av vedlegg til covid-19-forskriften eller ikke.

Det er i forskriften §§ 2 og 3 gjort en rekke unntak knyttet til arbeidsrelaterte innreiser, herunder for grensependlere som er unntatt innreisekarantene etter covid-19-forskriften § 6, 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. For sistnevnte gruppe gjøres det også unntak fra karanteneplikten, jf. covid-19-forskriften § 6 sjette ledd.

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 vesentlige 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 besluttet 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. 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 trolig være utlendingsloven § 106 første ledd bokstav b (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.

3.1.3 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 medisinskfaglig 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 varslings- og tiltaksregler 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. Se nærmere omtale i Prop. 124 L (2019–2020).

3.1.4 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 § 5 at personer som ankommer Norge fra utlandet, skal oppholde seg i karantene i 10 dager etter ankomst til Norge (innreisekarantene). Det er fastsatt unntak fra karanteneplikten i bl.a. §§ 5 a, 6, 6 a og 6 b. Det gjøres unntak fra karanteneplikten ved innreise fra områder i EØS/Schengen som har tilstrekkelig lav smittespredning. Disse områdene fremgår av vedlegg A til covid-19-forskriften, som oppdateres jevnlig.

3.2 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 særlig til artikkel 27, 28 og 29 i direktivet om fri personbevegelse 2004/38/EF. 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 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. 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 inneholder ufravikelige 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 teksten her 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.

3.3 Nærmere om betydningen av EØS- og Schengen-samarbeidet

I EU 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. Tiltak som begrenser den frie bevegelsen 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 opptreden.

Europakommisjonen har i tråd med dette gitt flere retningslinjer til medlemsstatene, både når det gjelder begrensninger i den frie bevegelsen 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).² 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 bevegelsen 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:

- 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 tvingende 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*

² 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.»

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 av 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 bevegeligheten (*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.

Etter dette anbefalte Europakommisjonen at medlemslandene opphevet alle reiserestriksjonene av smittevernhensyn på de indre grensene innen 30. juni 2020, samtidig med at det ble anbefalt å åpne for innreise for utvalgte tredjeland over yttergrensene. Norge var blant et mindretall som ikke gjennomførte dette.

Mange EU-land opplevde en forverret smittesituasjon i løpet av sommeren 2020, noe som medførte gjeninnføring av enkelte smitteverntiltak, inklusive begrensninger i den frie bevegeligheten. 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. I begynnelsen av september 2020 er det ikke oppnådd enighet om dette. Det betyr at EØS/Schengen-land fremdeles har mulighet til å innføre restriksjoner ut fra nasjonale smittevern hensyn, forutsatt at EØS-reglene og Schengen-reglene respekteres, herunder krav til nødvendighet og proporsjonalitet.

3.4 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.

3.5 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.

Det er registrert drøyt 2 700 bortvisninger siden 16. mars 2020. Det understrekes at det er usikkerhet knyttet til disse tallene, bl.a. fordi tallene kan omfatte bortvisningssaker etter utlendingslovens ordinære bestemmelser. Videre rapporteres det ikke systematisk og det er et etterslep på registreringen. Tallene er imidlertid egnet til å vise et bilde av omfanget av bortvisninger som midlertidig gjeninnført grensekontroll har medført. Det reelle tallet 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 3.1.2. 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 andre 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 en 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

3.6 Departementets vurdering

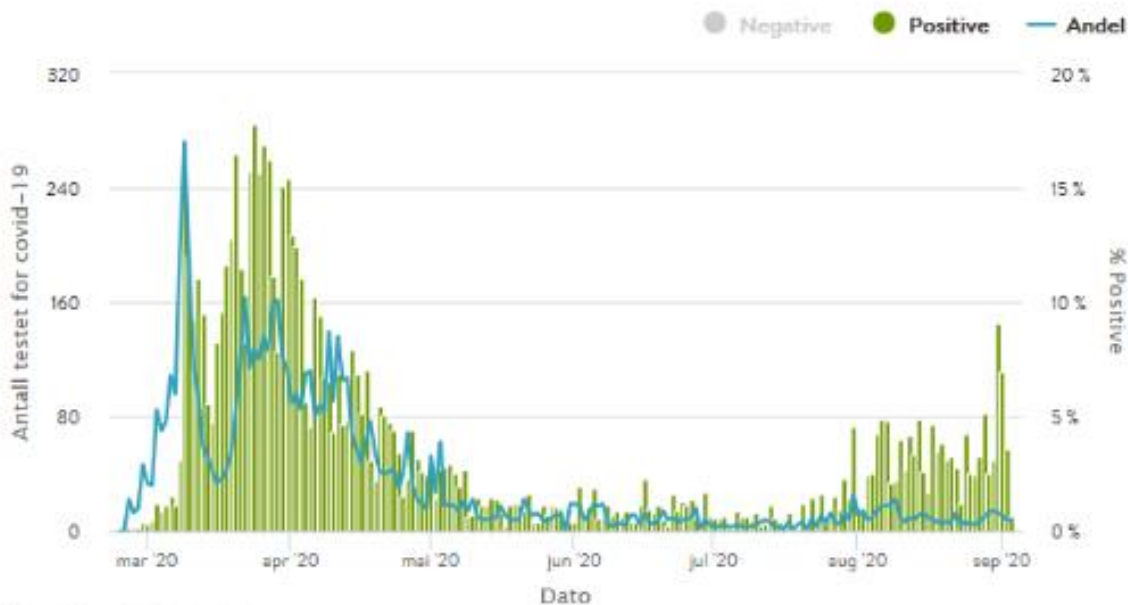
3.6.1 Behovet for innreiserestriksjoner

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

Fra slutten av juli steg smittetallene på nytt (se figur nedenfor).



Kilde: Folkehelseinstituttet

Oppdatert 4. september

Økt reiseaktivitet i tilknytning til sommerferien og aktiviteter i forbindelse med åpning av skoler og høyskoler bidro til økte tall. 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. Smitte har i hovedsak skjedd i forbindelse med lokale utbrudd og fra personer smittet i utlandet, primært i land omfattet av karanteneplikten. 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 pga. mer kunnskap og en bedre ressursituasjon.

Covid-19 er en trussel mot folkehelsen frem til en tilstrekkelig andel av befolkningen er immune ved vaksinasjon.

Karantenereregler 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 karantenereregler, begrenses risikoen ved grensekryssing. Innreiserestriksjoner er et mer inngripende tiltak, men gir en tilleggsbeskyttelse ut over det karantenereregler 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)
- 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.

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

3.6.2 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 3.2 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 situasjon i stadig endring, både nasjonalt og internasjonalt. Departementet understreker derfor at det er nødvendig med en fortløpende vurdering av de ulike tiltakenes forholdsmessighet.

3.6.3 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 allmenfarlige smittsomme sykdommen covid-19. Dette fremgår av lovens § 1.

På bakgrunn av gjennomgangen i avsnitt 3.6.1 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 presiserer at selv om det nå foreslås at loven skal gjelde frem til 1. juni 2021, er det ikke gitt at vi skal ha innreiserestriksjoner helt frem til denne dato. Varigheten av innreiserestriksjonene må vurderes fortløpende i tråd med smitteutviklingen. Restriksjonene kan derfor bli avvirket tidligere dersom situasjonen tilsier det.

Forslaget innebærer at hovedregelen om innreiserestriksjoner videreføres. Samtidig videreføres gjeldende unntak fra innreiserestriksjonene, som beskrevet i avsnitt 3.1.2. 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. Forslaget viderefører også særskilte saksbehandlingsregler. Det vises til omtalen av gjeldende rett under avsnitt 3.1.2.

Basert på erfaringer med regelverket, vil departementet likevel foreslå to justeringer, utover en ren forlengelse av loven, se nærmere om disse forslagene i avsnitt 3.6.4 og 3.6.5 nedenfor.

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 unntakene som er gjort for reisende fra EØS/Schengen-land 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 lettelser, 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 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.

3.6.4 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.

3.6.5 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 oppholdstillatelse (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.

3.7 Økonomiske og administrative konsekvenser

3.7.1 Politidirektoratet

Politiet gjennomfører midlertidig personkontroll på indre grense for å kunne håndheve regelverket om innreiserestriksjoner. Politiets utgifter er på om lag 40 millioner kroner per måned. Merutgiftene som følge av midlertidig personkontroll på indre grense dekkes gjennom en tilleggsbevilgning tilsvarende 400 midlertidige politiårsverk, samt innenfor gjeldende bevilgning som politiet hadde før tilleggsbevilgningen.

3.7.2 Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda

Utlendingsdirektoratet 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. Det er lavere saksinngang i de fleste ordinære saksporføljer, slik at arbeidsmengden i sum fremstår håndterbar innenfor gjeldende rammer. 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 innvilgede oppholdssøknader avta. Samtidig vil trolig ordinær saksinngang øke.

Utlendingsnemnda forventer en del henvendelser, klager og omgjøringsanmodninger som følge av regelverket. Dette vil medføre noe økt ressursbruk, men det håndteres innenfor gjeldende budsjettammer.

3.7.3 Samfunnsøkonomiske virkninger

Det vises til rapportene «samfunnsøkonomisk vurdering av smittevernstiltak – covid-19» fra en ekspertgruppe på oppdrag fra Helsedirektoratet, av 7. april og 26. mai 2020.³ Styrket grensekontroll påvirker bl.a. virksomhet som benytter utenlandsk arbeidskraft, virksomheter som har forretningsmessige behov for å reise utenlands, virksomheter som har en stor andel utenlandske kunder (reiselivsnæringen) og norske innbyggere som må avlyse planlagte utenlandsopphold. 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 styrket grensekontroll er ett av mange smitteverntiltak som fører til redusert aktivitet i økonomien, og som virker sammen med andre tiltak, som karantenebestemmelser.

I rapporten av 26. mai 2020 påpeker ekspertgruppen at den reduserte arbeidsinnvandringen trolig har begrenset betydning for verdiskapingen i Norge i dagens situasjon. Ekspertene påpeker likevel (s. 59):

«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).

Andre rapport 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. På den annen side er det negative eksterne virkninger knyttet til f.eks. forurensing ved flyreiser, som nå reduseres.

4 Fjernmøter i UNE

4.1 Gjeldende rett

UNE kan etter gjeldende regler gjennomføre nemndmøter som fjernmøter, jf. utlendingsloven § 79 b første ledd første setning:

³ <https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/samfunnsokonomisk-vurdering-av-smitteverntiltak-covid-19>

«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 det utelukkende velges nemndmedlemmer fra Oslo-området, jf. § 79 b første ledd andre setning:

«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».

Dersom det besluttes at nemndmøtet skal gjennomføres som fjernmøte eller 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.

4.2 UNEs erfaringer med gjeldende rett

UNE har hittil begrenset erfaring med bruk av ordningene regelverket åpner for. Ingen nemndmøter er per i dag gjennomført som fjernmøte, men ett nemndmøte er blitt begrenset med henvisning til § 79 c. UNE har opplyst at det ble vurdert om et nemndmøte skulle gjennomføres som fjernmøte, men at nemndleder kom til at den aktuelle saken ikke var egnet.

Tilbakemeldingen fra UNE er at reglene bør videreføres, slik at hjemlene fortsatt en stund fremover kan benyttes når smittevern hensyn tilsier det.

4.3 Departementets vurdering

4.3.1 Generelt

Departementet foreslår å forlenge saksbehandlingsreglene i utlendingsloven kapittel 10 a frem til 1. juni 2021. Det vises til at smittesituasjonen i Norge fortsatt er slik at helsemyndighetene anbefaler å holde minst én meter avstand, i likhet med da reglene først ble vedtatt. Helsemyndighetene mener videre det er en økt smitterisiko ved bruk av offentlige transportmidler, både fordi det er flere kontaktpunkter mellom de reisende, og fordi det kan være vanskeligere å holde anbefalt avstand. Smitterisikoen blir også større når reisetiden er lang.

Departementet understreker at det ikke foreslås endringer i de gjeldende reglene, kun lengre varighet. *Hovedregelen* er fortsatt at nemndmøter gjennomføres på ordinær måte. De fleksible ordningene som loven legger til rette for, skal bare kunne anvendes i den grad det er nødvendig av hensyn til smittevern og klagerens rettssikkerhet ivaretas tilstrekkelig, jf. § 79 a.

4.3.2 Fjernmøter

UNE har i samråd med smittevernmyndighetene i Oslo kommune innført ulike smitteverntiltak for fortsatt å kunne gjennomføre ordinære nemndmøter. Det innebærer bl.a. økt renhold og at få personer er til stede i lokalene samtidig. Selv om mange nemndmøter fortsatt kan gjennomføres på ordinær måte, kan de innførte smitteverntiltakene føre til økt tidsbruk og redusert nemndmøtekapasitet. Dette kan igjen føre til lengre ventetid for klagerne og økte restanser av ubehandlede saker.

Etter departementets syn er det derfor hensiktsmessig å forlenge hjemmelen UNE har til å gjennomføre nemndmøter som fjernmøter. Det gir UNE en mulighet til å gjennomføre nemndmøter som ellers kunne blitt utsatt.

Departementet presiserer at det ikke er alle saker der fjernmøte er et aktuelt alternativ. Det må derfor vurderes konkret i hver sak om nemndmøtet må gjennomføres på ordinær måte eller 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 og/eller 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.

Det understrekes at dersom fysisk fremmøte fremstår som særlig betydningsfullt for saken, vil nemndmøtet måtte utsettes inntil det kan gjennomføres på ordinær måte med fysisk fremmøte.

4.3.3 Begrenset muntlig deltakelse for klageren

En sak som behandles i nemndmøte, avgjøres i dag i sin helhet av nemndleder og to nemndmedlemmer. At klagerens deltakelse og muntlige forklaring kan begrenses, innebærer at klageren kan gis anledning til kun å forklare seg muntlig for nemnda om de *sentrale* spørsmålene i saken. De delene av saken som klageren ikke forklarer seg muntlig om, avgjøres på bakgrunn av de skriftlige saksdokumentene. Hjemmelen til å begrense klagerens muntlige deltakelse bidrar til at nemndmøtet blir spisset og mer effektivt.

Klagerens muntlige deltakelse kan begrenses både i fysiske nemndmøter og i fjernmøter. Ved å begrense den muntlige deltakelsen i et *fysisk* nemndmøte, vil seansen der klageren (og ev. advokat, tolk mv.) er til stede, bli mer kortvarig. Det kan begrense smitterisikoen for den enkelte nemndmøtedeltakeren, og bidra til at det er færre personer i UNEs lokaler samtidig. På den måten kan det også bli enklere for UNE å gjennomføre ordinære nemndmøter i tråd med de innførte smitteverntiltakene.

Å begrense klagerens deltakelse og muntlige forklaring i et *fjernmøte* vil føre til at klageren og andre nemndmøtedeltakere må være oppkoblet over et kortere tidsrom. Det vil forenkle gjennomføringen av fjernmøtet, som i seg selv kan være tidkrevende og by på tekniske utfordringer.

Departementet mener det er hensiktsmessig å forlenge hjemmelen til å begrense klagerens deltakelse og muntlige forklaring i nemndmøtet til det som er det sentrale i saken. Det understrekes samtidig at det må vurderes konkret i hver sak

om en slik begrensning er nødvendig smittevernmessig, og om det er ubetenkelig av hensyn til klagerens rettssikkerhet. Klagerens syn skal tillegges vekt i vurderingen.

4.3.4 Nemndmedlemmer fra Oslo-området

Etter departementets syn er det også hensiktsmessig å forlenge reglene som åpner for at UNE kan innkalle nemndmedlemmer utelukkende bosatt i Oslo-området. Dette vil bidra til å begrense antall reisende med offentlige transportmidler over lange distanser, og i tillegg forhindre at det enkelte nemndmedlem blir unødig utsatt for smitte.

4.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet anslår at bruk av nemndmedlemmer fra Oslo-området vil gi en innsparing i form av reduserte utgifter til reise, kost og losji. Videre kan avgrensede muntlige forklaringer fra klagerne føre til en innsparing som følge av at tidsbruken i nemndmøtet reduseres.

Samtidig vil tidsbruken ved fysiske nemndmøter kunne øke noe som følge av smitteverntiltakene knyttet til mer renhold og vakthold i lokalene. Tidsbruken ved fjernmøter kan øke fordi elektronisk saksbehandling og overføring av kryptert materiale kan være mer tidkrevende.

Departementet legger til grunn at ev. merkostnader kan dekkes innenfor Justis- og beredskapsdepartementets gjeldende budsjetttrammer.

5 Forslag til lovendringer

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 er gitt visum etter utlendingsloven § 10 av norsk vedtaksmyndighet etter 15. mars 2020, *og omfattes av unntak fra innreiserestriksjoner i loven eller forskrift gitt i medhold av loven på tidspunktet for innreise.*

§ 7 skal lyde:

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.*

I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) gjøres følgende endringer:

§ 79 e skal lyde:

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