

Høringsnotat

Innvandringsavdelingen

Dato: 21.11.2020

Saksnr.: 20/5669

Høringsfrist: 26.11.2020

Forslag til endringer i midlertidig lov og forskrift om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen – negativ covid-19-test for rett til innreise og bortvisning ved brudd på regler om innreisekarantene

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.

Departementet foreslår en ny hjemmel i den midlertidige loven for å innføre et krav om dokumentasjon for negativ test for covid-19 for rett til innreise til Norge. Videre foreslås det at krav om negativ test reguleres i forskrift 29. juni 2020 nr. 1423 om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen § 4 a med hjemmel i den midlertidige loven. Departementet gjør oppmerksom på at det også planlegges forenklinger i forskriftens bestemmelser om innreise fra EØS-området. Det er imidlertid ikke tale om materielle endringer, og forslaget til forenklinger er derfor ikke en del av dette høringsforslaget.

Det foreslås også å innføre en hjemmel i den midlertidige loven for å bortvise utlendinger for grove eller gjentatte brudd på reglene om innreisekarantene i forskrift 27. mars 2020 nr. 470 om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet (covid-19-forskriften).

2 Bakgrunn

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

Regjeringens strategi er å håndtere covid-19-pandemien 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.

Norge har i høst hatt en økende smittetrend, og det er nødvendig å snu denne trenden raskt. Importsmitte er identifisert som en vesentlig risikofaktor for smittespredning inn i Norge. På denne bakgrunn besluttet Kongen i statsråd 6. november i år at utlendinger som ankommer Norge fra et område med

karanteneplikt som fastsatt i covid-19-forskriften, ved innreise skal fremvise en attest som viser negativ test for covid-19, jf. forskrift om innreiserestriksjoner § 4 a. Utlendinger som ikke kan fremlegge slik test, kan bli bortvist. Bestemmelsen trådte i kraft 8. november 2020 kl. 24.00.

Forskriftsbestemmelsen ble gitt med hjemmel i lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer (smittevernloven) § 7-12, som ved «fare ved opphold» åpner for at Kongen kan gi bestemmelser av lovgivningsmessig innhold for å trygge folkehelsen. Forskrifter gitt i medhold av smittevernloven § 7-12 skal, såfremt bestemmelsene ikke er opphevet innen 30 dager etter at de er meddelt Stortinget, snarest mulig legges fram som lovforslag, jf. bestemmelsens henvisning til lov 15. desember 1950 om særlige rådgjerd under krig, krigsfare og liknende forhold (beredskapsloven) § 3 tredje ledd. Departementet foreslår derfor å lovfeste kravet om negativ covid-19-test for innreise i den midlertidige loven om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen.

Forslagene her kommer i tillegg til de allerede fastsatte reglene om innreiserestriksjoner i midlertidig lov og forskrift om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen og reglene om karanteneplikt i covid-19-forskriften.

Det ble nylig innført en plikt til å oppholde seg på karantenehotell for de som er i innreisekarantene, jf. covid-19-forskriften § 5. I lys av den situasjonen som beskrives nedenfor, er det svært viktig at reglene om innreisekarantene etterleves. Det er derfor behov for å sikre at det er mulig å reagere med bl.a. bortvisning ved brudd på karanteneplikten.

3 Behov for ytterligere tiltak mot importsmitte

Nasjonalt befinner Norge seg i en situasjon med høy smittespredning. Kapasiteten til å teste, isolere, smitteoppspore og sette i karantene (TISK) er i ferd med å overbelastes i enkelte kommuner. Det er nødvendig å snu denne trenden raskt. Smittetallene øker særlig i Stor-Oslo og Bergensområdet. Et økende antall kommuner er i pågående utbruddssituasjoner, og alle fylker er berørt. Tilbakemeldinger fra Fylkesmenn og kommuner tilsier at kapasiteten i den kommunale helse- og omsorgstjenesten nå er utfordret flere steder i landet.

Beregninger fra Folkehelseinstituttet (FHI) viser at helsemyndighetene kun klarer å finne ca. 40 prosent av de smittede. Antall udiagnostiserte er nå så høyt at man risikerer å miste kontroll, særlig i smitteutsatte områder. Den høye andelen udiagnostiserte gjør det nødvendig å tenke bredt når tiltak nå skal iverksettes for å oppfylle gjeldende strategi for å håndtere utbruddet.

Andelen kjent smittet i utlandet økte gjennom høsten. Vi mangler informasjon om smitteland for ca. 60 prosent av tilfellene (så mye som 77 prosent i uke 46), men der dette er kjent var andelen meldte tilfeller smittet utenfor Norge ca. 20 prosent i uke 41–44. I uke 45 og 46 var det informasjon om smitteland i 3 241 (40 prosent) av de 8 039 meldte tilfellene. Av disse hadde 91 prosent blitt smittet i Norge og 9 prosent hadde blitt smittet i utlandet. Andelen kjent smittet utenlands har dermed ligget mellom 9-20 prosent siste 4 uker. Informasjon om smitteland er usikker. Det reelle antall smittet i utlandet er derfor trolig høyere.

Blant tilfellene rapportert i uke 45 og 46 som var kjent smittet i utlandet, var de mest vanlige smitteland Polen (172), Sverige (16), Storbritannia (11), Litauen (9),

Italia (8) og Romania (8). I tillegg var 36 andre land indikert som smittested for 5 eller færre smittede. Av de 301 som var registrert smittet i utlandet i uke 45–46, hadde alle reist i land som krever karantene ved innreise til Norge («røde land»).

Majoriteten av de som har blitt smittet i utlandet i løpet av høsten er utenlandsfødte, hvorav ca. 40 prosent er registrert som arbeidsinnvandrere. Analyse på tilfeller meldt i uke 41–44 viste at blant registrerte arbeidsinnvandrere med kjent smitteland var ca. halvparten smittet i Polen og 40 prosent smittet i Norge. Enkelte av de største utbruddene på arbeidsplasser kan knyttes til importsmitte fra utenlandske arbeidstakere på korttidsoppdrag i Norge. Utbruddene kan knyttes til svært forskjellige arbeidsplasser av ulike størrelser. I uke 44 var 9 utbrudd knyttet til arbeidsplasser med utenlandske arbeidskraft meldt til FHI. Disse var rapportert fra 7 ulike fylker og rangerte i størrelse fra 3 til 9 tilfeller. Flere utbrudd har vært knyttet til byggeplasser, brygge/verft, og små bedrifter.

FHI har ikke tall for sekundærsmitte fra tilfellene kjent smittet i utlandet, det vil si hvor stor del av smittespredningen i Norge som kan knyttes til tilfeller opprinnelig smittet i utlandet. Helsemyndighetene mener det er rimelig å anta at importsmitte har medført betydelig sekundærsmitte.

Importsmitte kan føre til utbrudd i hele landet og er en utfordring knyttet til å holde det nasjonale smittepresset nede. Flere kommuner melder om klynger knyttet til importtilfeller der personen som ankommer og skal i karantene, smitter andre som vedkommende bor sammen med; familie, slekt, venner eller arbeidskolleger. Arbeidssteder rapporterer om utbrudd som har skjedd i karantenetiden. Ansvarliggjøring av arbeidsgivere har bl.a. vært krevende grunnet bruk av underleverandører.

Prognoser viser at antall innlagte i spesialisthelsetjenesten vil kunne stige betydelig dersom smitteøkningen fortsetter. Helsevesenet vil da komme i en situasjon med overbelastning. Enkelte steder er det allerede foretatt omprioriteringer av personell og pasienter, og denne trenden vil øke med antall pasienter med behandlingsbehov for covid-19. Dette har negative konsekvenser for alle pasientgrupper, for sårbare grupper og for risikogruppene.

4 Gjeldende rett

4.1 Smittevernloven og IHR-forskriften

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. § 1-1. Smittevernloven § 1-5 fastsetter at tiltak etter loven må være basert på en klar medisinskfaglig begrunnelse, være nødvendig av hensyn til smittevernet og fremstå tjenlig etter en helhetsvurdering. Smittevernloven § 7-12 gir hjemmel for at Kongen kan gi 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, og sikre en

internasjonalt koordinert oppfølging. Etter IHR-forskriften § 14 bokstav b kan personer som reiser inn til Norge pålegges å fremlegge dokumentasjon på medisinske undersøkelser og laboratorieresultater. Etter IHR-forskriften § 14 bokstav e og f kan man også i visse tilfeller forby innreise for så vel mistenkt smittede personer som ikke-smittede personer, dersom ingen andre tiltak anses tilstrekkelige. Disse hjemlene i IHR-forskriften, som ligger til Helsedirektoratet, kommer i tillegg til de lov- og forskriftshjemler som er gitt spesifikt for covid-19.

4.2 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 bl.a. 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. Hvilke områder som er underlagt karanteneplikt fremgår av forskriftens vedlegg A, som oppdateres jevnlig. Det er videre fastsatt helt eller delvis unntak fra karanteneplikten i forskriftens §§ 6a til 6h.

Hovedregelen er at personer som skal være i innreisekarantene, skal gjennomføre karantenen på karantenehotell, jf. forskriftens § 5 første ledd. Ordningen er nærmere beskrevet i Justis- og beredskapsdepartementets rundskriv G-26/2020 *Revidert rundskriv om karantenehotell*.

Det følger av forskriftens § 4a at personer som ankommer Norge fra et område med karanteneplikt, ved innreise skal fremvise en attest som viser negativ test for covid-19. Kravene til testen er identiske med kravene som oppstilles i innreiserestriksjonsforskriften § 4 a, se punkt 4.4 nedenfor. Kravet om negativ test gjelder ikke for norske statsborgere. Videre er det gjort unntak for de samme grupper utlendinger som er unntatt tilsvarende krav i innreiserestriksjonsforskriften § 4 a.

4.3 Utlendingsloven og -forskriften

Utlendingsloven og -forskriften regulerer utlendingers adgang til riket og deres opphold her. Utlendingsloven §§ 17 og 121 gir hjemmel for bortvisning av hhv. utlendinger fra land utenfor EØS og utlendinger som er omfattet av EØS-regelverket, herunder bortvisning av hensyn til folkehelsen.

Bestemmelsene om bortvisning i utlendingsloven og -forskriften er imidlertid ikke utformet med sikte på så omfattende innreiserestriksjoner som det har vist seg å være behov for under utbruddet av covid-19. Det er likevel klart at utlendingslovens bortvisningsregler gjelder i tillegg til de særskilte bortvisningsreglene i innreiserestriksjonsloven, og etter omstendighetene kan benyttes også i saker som har med covid-19-situasjonen å gjøre. Det vises til nærmere omtale av bortvisning av hensyn til folkehelsen i Prop. 5 L (2020–2021), avsnitt 4.1.1.

Også bortvisning etter utlendingsloven begrunnet med straffbare handlinger, kan etter omstendighetene være aktuelt ved brudd på karanteneregler. Grove eller forsettlig brudd på covid-19-forskriften er straffbare etter forskriftens § 19, jf. smittevernloven § 8-1. Strafferammen er bøter eller fengsel inntil 6 måneder. Etter

utlendingsloven § 17 første ledd bokstav g (andre og tredje alternativ), jf. § 66 første ledd bokstav c, kan en utlending uten oppholdstillatelse for det første bli bortvist dersom vedkommende *er straffet* for slike overtredelser av covid-19-forskriften, da dette er forhold som kan medføre fengselsstraff. For det andre kan man bli bortvist «når andre omstendigheter gir grunn til å frykte at utlendingen her i riket eller i et annet Schengenland har begått eller vil begå en straffbar handling som kan føre til fengselsstraff». En konstatert overtredelse vil således kunne føre til bortvisning, selv om det ikke opprettes straffesak. Også en velbegrunnet mistanke om fremtidig overtredelse vil kunne danne grunnlag for bortvisning.

Også personer omfattet av EØS-regelverket, jf. utlendingsloven kapittel 13, kan etter omstendighetene bortvises på grunn av straffbare handlinger. Etter utlendingsloven § 122, jf. § 121, kan aktuelle personer bortvises av hensyn til offentlig orden eller sikkerhet dersom det må antas å foreligge «personlige forhold som innebærer en virkelig, umiddelbar og tilstrekkelig alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnshensyn».

Utlendingsloven har også regler om *utvisning* som, på samme måte som bortvisningsreglene, gjelder i tillegg til utvisningshjemmelen i innreiserestriksjonsloven § 7. Det vises særlig til at utlendingsloven § 66 første ledd bokstav c, som gjelder utlendinger uten oppholdstillatelse og åpner for utvisning «når utlendingen her i riket er ilagt straff eller særreaksjon for et forhold som kan føre til fengselsstraff», kan komme til anvendelse ved ilagt straff for bl.a. karantenereglene i covid-19-forskriften. I lys av at forholdsmessighetskravet i lovens § 70 og at utvisning er et mer inngripende tiltak enn bortvisning, vil terskelen for å utvise være høyere enn bortvisning.

Også EØS-borgere kan utvises på grunn av straffbare handlinger, jf. henvisningen til utlendingsloven §§ 121 og 122 ovenfor. I tillegg er det en egen hjemmel i lovens § 123 for utvisning «når det er nødvendig av hensyn til folkehelsen og myndighetene har iverksatt beskyttelsestiltak i forhold til egne borgere».

4.4 Midlertidig lov og forskrift om innreiserestriksjoner av hensyn til folkehelsen

Gjennom beslutning av Kongen i statsråd 15. mars i år ble det innført strenge begrensninger for utlendingers rett til innreise i Norge, jf. forskrift 15. mars 2020 nr. 293 om bortvisning mv. av utlendinger av hensyn til folkehelsen, med hjemmel i smittevernloven § 7-12.

Bortvisningsforskriften ble fra 1. juli 2020 erstattet av midlertidig lov og forskrift om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen. Det vises til at andre grunnlag for innreiserestriksjoner ikke er utformet med sikte på så omfattende restriksjoner som det har vist seg å være behov for under utbruddet av covid-19. Departementet mener også at det er riktig å hjemle så inngripende restriksjoner i en særskilt lov. En midlertidig særlov som er behandlet av Stortinget vil gi et bedre handlingsrom for helhetlige vurderinger og spesifikke vurderinger knyttet til utbruddet av covid-19.

Formålet med loven er å begrense retten til innreise for utlendinger som ellers vil ha lovlig adgang til innreise etter utlendingsloven, når det er nødvendig for å trygge folkehelsen ved utbruddet av den allmennfarlige smittsomme sykdommen covid-19, jf. § 1.

Loven innebærer at utlendinger kan nektes innreise i riket 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. Det gjøres bl.a. unntak for utlendinger som er bosatt i Norge, for utlendinger som søker beskyttelse (asyl) og i tilfeller hvor utlendingens tilstedeværelse i riket er strengt nødvendig for å kunne opprettholde forsvarlig drift av kritiske samfunnsfunksjoner mv.

Det følger av lovens § 2 fjerde ledd at det i forskrift kan gis nærmere regler om bortvisning og unntak fra innreiserestriksjonene.

Forskrift om innreiserestriksjoner av hensyn til folkehelsen inneholder en rekke unntak fra loven, som innebærer at nærmere bestemte grupper gis adgang til innreise. Dette omfatter bl.a. unntak for EØS-borgere, samt unntak for ulike grupper som anses å ha en særlig tilknytning til Norge eller et viktig formål med sitt besøk her.

Det vises for øvrig til nærmere redegjørelse i Prop. 5 L (2020–2021). Regelverket er nærmere beskrevet i Justis- og beredskapsdepartementets rundskriv G-28/2020 *Revidert rundskriv om ikrafttredelse av forskrift om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen*.

Forskriftens § 4 a er gitt med hjemmel i smittevernloven § 7-12 og fastsetter et krav om fremleggelse av attest som viser negativ test for covid-19 for alle reisende fra områder med karanteneplikt, jf. covid-19-forskriften § 4 bokstav a. Utlending som kommer til Norge uten slik attest kan bortvises, med mindre utlendingen er omfattet av et av de fastsatte unntakene. Se nærmere omtale av kravet i punkt 10.5.

Innreiserestriksjonsloven gir i § 2 tredje ledd hjemmel for å bortvise en utlending som «kommer til riket eller har reist inn i strid med loven eller forskriften». Det følger av lovens §§ 5 og 6 at det er gjort en rekke unntak fra forvaltningslovens og utlendingslovens saksbehandlingsregler. Rekkevidden av unntakene er nærmere beskrevet og begrunnet i Prop. 5 L (2020-2021) avsnitt 4.1.2.

Loven gjelder til 1. juni 2021. Varigheten av innreiserestriksjonene vurderes imidlertid fortløpende i tråd med smitteutviklingen. Restriksjonene vil bli avviklet 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.

5 Menneskerettigheter og andre folkerettslige forpliktelser

En stat har i utgangspunktet en suveren rett til å regulere utlendingers adgang til riket, med mindre det foreligger en traktatrettslig forpliktelse til å tillate innreise. På enkelte områder setter våre folkerettslige forpliktelser skranker, men bl.a. FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) har samtidig regler som åpner for at det ut fra hensynet til folkehelsen kan gjøres inngrep i flere av de rettighetene som ellers ville gitt adgang til innreise. Dette gjelder også for flere av de prinsippene som er innarbeidet i Grunnlovens menneskerettighetskapittel (kapittel E).

EMK artikkel 8 nr. 2 gir adgang til å gripe inn i retten til privat- og familieliv, dersom det er forskrevet ved lov og det er nødvendig i et demokratisk samfunn for

å ivareta nærmere bestemte formål, bl.a. beskyttelse av helse. Tiltakene som innføres, må være proporsjonale i forhold til formålet som søkes oppnådd. SP artikkel 17 må forstås på samme måte.

Når det gjelder FNs barnekonvensjon, 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; f.eks. er det innført unntak fra kravet om negativ test for barn under 12 år.

Ufravikelige rettigheter må respekteres også i en pandemisituasjon. I relasjon til forslaget her er det særlig grunn til å nevne det såkalte non-refoulement-prinsippet, forankret i bl.a. EMK artikkel 3, 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»).

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.

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

Både EØS-avtalen og Schengen-samarbeidet har regler som åpner for at det ut fra hensynet til folkehelsen kan gjøres inngrep i rettigheter knyttet til innreise og personbevegelse.

Schengensamarbeidet har som utgangspunkt at det skal være fri bevegelse over de indre grensene, og felles yttergrensetiltak. De fleste utlendinger fra områder utenfor Schengenområdet er ikke omfattet av unntakene fra innreiserestriksjonene, og nektes nå innreise til Norge av hensyn til folkehelsen. Regjeringen har valgt å ikke åpne for innreise generelt fra land utenfor Schengenområdet i den rådende situasjonen, selv om andre land innenfor Schengen åpner for innreise fra noen få tredjeland i henhold til Rådsanbefaling (EU) 2020/912 om midlertidige restriksjoner på ikke-vesentlige reiser til EU og mulige lettelse i dem, av 30. juni 2020 med senere endringer. Det vises 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. Departementet mener at de norske innreiserestriksjonene er i tråd med Schengenregelverket.

Når det gjelder forpliktelser etter EØS-avtalen, vises det for det første til avtalens artikkel 28 om fri bevegelse for arbeidstakere. Det følger av artikkel 28 nr. 3 at den frie bevegelsen skal gi rett til bl.a. å ta arbeid og opphold, med forbehold for de begrensninger som er begrunnet ut fra hensynet til offentlig orden, sikkerhet

og folkehelse. 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. Det kan således innføres restriksjoner på den frie bevegelse, men adgangen er begrenset til tiltak med et *legitimt formål*.

Videre fastsetter Europaparlaments- og rådskonferansen 2004/38/EF av 29. april 2004 om unionsborgernes og deres familiemedlemmers rett til å bevege seg og oppholde seg fritt på medlemsstatenes territorium («fri bevegelsesdirektivet») artikkel 5 rett til innreise for statsborgere i EØS-statene. 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.»

At covid-19 er blant sykdommene som kan begrunne begrensninger i den frie bevegelse er ikke omstridt, og er lagt til grunn av EU i en rekke rådskonferanser, senest Rådskonferanse (EU) 2020/1475 av 13. oktober 2020 om en koordinert tilnærming til begrensninger på den frie bevegelse som reaksjon på covid-19-pandemien. Ut fra dette synes det klart at tiltak for å bekjempe smitte av covid-19 må anses å oppfylle et legitimt formål, slik at restriksjoner i den frie bevegelse i prinsippet kan rettferdiggjøres under EØS-avtalen.

Restriksjoner i den frie bevegelse må imidlertid også være ikke-diskriminerende og forholdsmessige for at de skal kunne rettferdiggjøres. Fri bevegelsesdirektivet artikkel 29 omtaler ingen proporsjonalitetsvurdering når det gjelder tiltakene som iverksettes. Dette i motsetning til kravet om en slik vurdering for tiltak som iverksettes av hensyn til den offentlige orden og sikkerhet iht. artikkel 27(2). Rådskonferanse (EU) 2020/1475 legger imidlertid til grunn at det foreligger et krav om en slik proporsjonalitetsvurdering også av tiltak som innføres av hensyn til folkehelsen:

«Alle restriksjoner for den frie bevegelse over for personer i Unionen, som innføres for at inndämme spredningen af covid-19, bør være baseret på specifikke og begrænsede samfundsinteresser, nemlig beskyttelse af folkesundheden. Sådanne begrænsninger skal leve op til EU-retten almindelige principper, særligt proportionalitetsprincippet og princippet om ikkeforskelsbehandling. Enhver truffen foranstaltning bør derfor ikke gå videre, end hvad der er strengt nødvendigt for at beskytte folkesundheden.»

De samme alminnelige prinsipper gjør seg også gjeldende i EØS-retten, jf. f.eks. EFTA-domstolens avgjørelse i E-3/11 *Sigmarsson* avsnitt 52, hvor kravet til proporsjonalitet omtales.

I proporsjonalitetskravet ligger det et krav om at tiltaket må være *egnet* for å oppnå ønsket formål. Tiltaket må forfølge formålet på en «konsistent og systematisk måte», jf. bl.a. E-8/17 *Kristoffersen* avsnitt 118. Videre følger det av proporsjonalitetskravet at tiltaket må være *nødvendig* for å oppnå formålet. EFTA-domstolen formulerte i E-4/04 *Pedicel* kravet til nødvendighet som at «den samme målsettingen ikke like effektivt kunne oppnås ved tiltak som i mindre grad hindrer samhandelen innen EØS», jf. avsnitt 56. Det alternative tiltaket må imidlertid være realistisk tilgjengelig. At det alternative tiltaket må være minst like effektivt som

middel til å oppnå målsetningen, innebærer i tillegg at alternativet ikke bare må være egnet, men like godt eller bedre egnet enn det aktuelle tiltaket.

Hvordan vurderingen faller ut, vil i praksis bero på det hensynet som forfølges, utformingen av de aktuelle vilkårene, og de konkrete forhold i saken. Dette er omtalt nærmere under punkt 10.

I EU, som i EØS, er helsepolitiske tiltak i utgangspunktet et nasjonalt anliggende. EØS/Schengen-land 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.

De enkelte medlemslandene har kompetanse til selv å innføre tiltak som fremmer folkehelsen, herunder å iverksette de tiltak som anses nødvendige for å begrense smitte i forbindelse med pandemier. Nasjonale 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 ønsker 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.

Den 30. mars 2020 ble det 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*). Kommisjonen understreket at selv om inngrep i retten til fri bevegelse kan besluttes bl.a. ut fra hensynet til å beskytte folkehelsen, må slike inngrep være nødvendige, forholdsmessige og basert på objektive og ikke-diskriminerende kriterier.

Hva gjelder reiserestriksjoner over indre grenser, ga Europakommisjonen allerede 15. april 2020 en veiviser for gradvise lettelser i tiltakene som er iverksatt i Europa under covid-19-situasjonen, der det legges til grunn at en koordinert vei videre er i felleseuropeisk interesse.

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*). Forutsetningen skulle være at reise og opphold tilrettelegges for å minimere fare for smittespredning.

Mange EU-land opplevde en forverret smittesituasjon i løpet av sensommeren 2020, noe som medførte gjeninnføring av enkelte smitteverntiltak, inklusive begrensninger i den frie bevegelsen.

Rådsanbefaling (EU) 2020/1475 av 13. oktober 2020 om en koordinert tilnærming til begrensninger på den frie bevegelsen som reaksjon på covid-19-pandemien ble gitt for å sikre større koordinering mellom medlemsstater, som av hensyn til folkehelse tenker å innføre tiltak som begrenser den frie bevegelse.

Anbefalingen har som formål å bøte på de negative konsekvensene det har for unionsborgere og bedrifter at EUs medlemsstater innfører reiserestriksjoner under pandemien, ved å komme med anbefalinger til hvordan slike restriksjoner skal utformes. Tanken er at koordinerte restriksjoner vil gi økt forutsigbarhet og færre skadelige konsekvenser både for unionsborgerne og økonomien, samtidig som man

ivaretar et høyt beskyttelsesnivå. Anbefalingen er ikke EØS-relevant i den forstand at vi er forpliktet til å innlemme den i EØS-avtalen, men den gir veiledning om hvilke prinsipper EU mener må legges til grunn ved vedtakelsen av tiltak i medlemsstatene for å beskytte folkehelsen i forbindelse med covid-19-pandemien.

7 Særlig om forpliktelser i WTO-regelverket

Begrensninger i adgangen til innreise vil kunne påvirke internasjonal handel med tjenester, som i WTO reguleres av Generalavtalen om handel med tjenester (GATS).

I henhold til GATS artikkel II:1 skal i utgangspunktet tjenesteytere fra alle WTOs medlemmer likebehandles. Unntak fra dette likebehandlingsprinsippet kan imidlertid innføres når man har en frihandelsavtale eller et felles arbeidsmarked. Videre oppstiller GATS forbud mot å innføre ytterligere kvantitative begrensninger i markedsadgang for tjenester enn det som følger av bindingslistene.

Artikkel XIV bokstav (b) åpner for unntak som er nødvendig for å beskytte menneskelig helse. Unntak må imidlertid i tillegg være i tråd med forbudet mot vilkårlig og uberettiget diskriminering mellom land hvor forholdene er like, samt anvendelsen av tiltak som utgjør en skjult handelshindring.

8 Verdens helseorganisasjon (WHO)

Norge er part i IHR 2005 (det internasjonale helsereglementet), som gir Verdens helseorganisasjon (WHO) en ledende global rolle i pandemibekjempelse. IHR 2005 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.

I «Statement on the fifth meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee» fra 30. oktober 2020 er det gitt følgende midlertidig anbefaling til medlemsstatene:

«Health Measures in Relation to International Traffic

10. Regularly re-consider measures applied to international travel in compliance with Article 43 of the IHR (2005) and continue to provide information and rationales to WHO on measures that significantly interfere with international traffic. Ensure that measures affecting international traffic (including targeted use of diagnostics and quarantine) are risk-based, evidence-based, coherent, proportionate and time limited.

11. Continue to strengthen capacity at points of entry to manage potential risks of cross-border transmission and to facilitate international contact tracing.»

9 Erfaringer med regelverket

Tall fra politiet viser at antall bortvisningssaker har økt siden kravet om fremvisning av attest på negativ covid-19-test ble innført 8. november. Politiet har i uke 46 bortvist 557 personer som følge av midlertidig gjeninnført kontroll på indre Schengen-grense. 173 ble bortvist på luftgrensen, to på sjøgrensen og de resterende 382 på landegrensen.

I tillegg har politidistriktene meldt inn at 152 personer snudde frivillig (uten vedtak om bortvisning), men her kan tallet være høyere.

For 545 av de bortviste personene er det også registrert mer detaljerte opplysninger om bosted og/eller statsborgerskap. Ti av de 545 er tredjelandborgere som er bosatt utenfor EU-/EØS-området. De 535 resterende er bosatt i EU-/EØS-området. Av disse var 444 borgere med statsborgerskap i et EU-/EØS-land og 87 var borgere av tredjeland bosatt i EU-/EØS-området.

For 56 utlendinger er det registrert at bortvisningen skyldtes at de ikke kom til å følge krav om oppholdssted i karanteneperioden.

I 302 av de 557 sakene er det registrert at bortvisningen skyldtes manglende dokumentasjon på negativ covid-19-test.

Politiet opplyser at de fleste som passerer over svenskegrensen er omfattet av unntak fra kravet til fremleggelse av negativ covid-19-test, men at mange fremviser test selv om de er omfattet av unntakene. Politiet erfarer at de reisende i stor grad er kjent med regelverket. Fergeselskapene har også vært gode på å informere de reisende om innreisekravene i forbindelse med ombordstigningen.

Mangelen på formkrav knyttet til attesten som skal fremlegges kan imidlertid gjøre det vanskelig for politiet å føre kontroll med attestens ekthet.

UDI og politiet har erfart at praktiske hindringer kan vanskeliggjøre fremleggelse av covid-19-test som ikke er eldre enn 72 timer.

10 Forslag om hjemmel for krav om negativ covid-19-test ved innreise

10.1 Begrunnelse for krav om dokumentasjon på negativ test

Importsmitte er, som nevnt i punkt 3 over, en vesentlig risikofaktor for smittespredning i Norge. Norge har hatt krav om innreisekarantene siden mars 2020, likevel skyldes mye av smitten importsmitte. Risikoen for overføring av covid-19 fra personer som kommer til Norge fra utlandet må derfor begrenses, og det er behov for ytterligere tiltak for å redusere smittepresset.

Formålet med midlertidig lov om innreiserestriksjoner, jf. lovens § 1, innebærer at innreiserestriksjonene kun skal begrense retten til innreise når «det er nødvendig for å trygge folkehelsen ved utbrudd av den allmennfarlige smittsomme sykdommen covid-19». Departementet presiserer at innreiserestriksjonene vurderes fortløpende i tråd med smitteutviklingen. Restriksjonene vil bli avviklet dersom situasjonen tilsier det.

Forsterkede smitteverntiltak har isolert sett en kostnad for personer og næringslivet. Samtidig innebærer økt smitte store kostnader for samfunnet, også

næringslivet. Kostnadene ved skjerpede smitteverntiltak må veies opp mot kostnadene ved økt smitte. Mindre inngripende tiltak nå vil kunne medføre at smitteverntiltak må opprettholdes over en lengre periode. Helsemyndighetene legger til grunn at importsmitte kan føre til utbrudd i hele landet og er en stor utfordring knyttet til å holde det nasjonale smittepresset nede.

Fordi covid-19 kan smitte i 48 timer før symptomdebut, er det risiko for at tilreisende som er smittet i utlandet reiser inn i Norge og sprer smitte videre. Et krav om fremvisning av negativt prøvesvar på grensen kan bidra til å redusere denne risikoen. PCR og antigen hurtigtest er gode tester, med høy spesifisitet og sensitivitet, men de gir kun et øyeblikksbilde. Folkehelseinstituttet (FHI) legger likevel til grunn at negativ test ved ankomst kan redusere risikoen for importsmitte i betydelig grad.

Med kravet om testing før innreise er målet å sikre at personer som tester positivt i hjemlandet, ikke ankommer Norge og dermed minske risikoen for at de smitter andre på reisen eller ved ankomst. Dette kan også forenkle tilsynsoppgavene og redusere kapasitetspresset i kommunene. En nødvendig reaksjon dersom en utlending ikke kan fremvise negativ test, er dermed bortvisning. Kapasitetshensyn tilsier at det tilstrebes at antall smittede som må oppholde seg i isolasjon og karantene i Norge er lavt, og at kapasiteten til å smittespire må beskyttes. Hensynet til den smittede selv kan også tilsi at helsehjelp bør gis i hjemlandet.

Smitteutviklingen den siste tiden har vist at det er nødvendig å innføre nye tiltak for å hindre ytterligere smittespredning i samfunnet, og for å hindre importsmitte. Et krav om negativ test som ikke er eldre enn 72 timer ved ankomst vil være et ytterligere tiltak, i tillegg til innreisekarantene og de øvrige innreiserestriksjonene, som kan bidra til å redusere risikoen for importsmitte. Verdens turismeorganisasjon (UNWTO) rapporterte i september at det var 32 stater med et krav om å kunne presentere en slik test ved ankomst, eller som krevde at testen ble foretatt ved ankomst.

Det er nødvendig å tenke bredt når tiltak nå skal iverksettes for å håndtere pandemien. Kommunene melder at de ikke har kapasitet til å følge opp tilsyn, og etterlevelsen av karantenekrav synes svak. Det arbeides kontinuerlig med tiltak for å styrke tilsynsfunksjonen, og andre tiltak for å styrke etterlevelsen av regelverket. Slik situasjonen nå er, vurderes det likevel nødvendig å opprettholde krav om testing før ankomst, for å redusere risiko for importsmitte.

Et krav om negativ test for covid-19 innebærer ikke i seg selv at flere grupper enn i dag nektes adgang til Norge. Departementet er kjent med at det i en del land er vanskelig å få tatt covid-19-test uten at man har symptomer på sykdom, bl.a. på grunn av begrenset kapasitet i det offentlige helsevesenet, og at det vil kunne føre til at enkelte i praksis har begrensede muligheter til å fremskaffe negativ test. Behovet for å slå ned smitteutviklingen raskt sammenholdt med kunnskapen vi har om risikoen ved importsmitte må likevel veie tyngre.

For å avbøte uheldige samfunnsøkonomiske konsekvenser av testkravet, og for å ivareta våre internasjonale forpliktelser, foreslås det likevel enkelte unntak fra kravet, se nærmere omtale nedenfor.

Helsemyndighetene vil utrede muligheten for å tilby hurtigtest til reisende som ankommer Norge uten negativ test for covid-19. En pilot med bruk av hurtigtest i regi av Helsedirektoratet ferdigstilles til 1. desember. I etterkant av piloten vil det

bli tatt stilling til når og hvor hurtigtester kan benyttes, herunder om det er aktuelt å benytte hurtigtest ved ankomst til Norge. Formålet med innreiserestriksjonsforskriften § 4 a og covid-19-forskriften § 4a (krav om attest på negativ test for covid-19) er å hindre at personer reiser dersom de er syke. Å tilby hurtigtest ved ankomst for reisende som ikke har testet seg før avreise vil kunne undergrave dette. Reisende vil kunne ta sjansen på at de er negative, droppe testing før de reiser hjemmefra og ankomststedene vil kunne få et økt antall positive testede på grensen som myndighetene kan bli stående med et ansvar for. Helsedirektoratet anbefaler derfor ikke å tilby hurtigtest til dem som ankommer Norge uten dokumentasjon på negativ test.

Uavhengig av om hurtigtest ved ankomst innføres eller ikke, vil en test ved ankomst ikke hindre at en andel blir syke etter ankomst. Departementet mener at det er et bedre og mer målrettet tiltak å ha krav om å fremvise negativ test tatt mindre enn 72 timer før avreise til Norge, enn å ha testing på grensen. Videre er det viktig å opprettholde kravet om innreisekarantene for reisende fra et område med karanteneplikt etter covid-19-forskriftens vedlegg A.

Utlendinger som gis adgang til å reise inn i Norge pålegges ikke å teste seg etter innreise. Kommunen skal imidlertid tilby personer som oppholder seg på karantenehotell muligheten til å teste seg, jf. covid-19-forskriften § 5 tredje ledd.

Det anses ikke å være hjemmel i midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen til å innføre et krav om å fremlegge negativ covid-19-test som vilkår for innreise, særlig dersom kravet skal omfatte personer som er unntatt innreiserestriksjoner i medhold av loven. Det legges til grunn at innføring av negativ test som et nytt vilkår for innreise ligger utenfor hva departementet har kompetanse til å fastsette i forskrift i medhold av lovens ordlyd.

10.2 Særlig om forholdet til våre menneskerettslige forpliktelser

Krav om testing og eventuell bortvisning ved manglende negativ test, medfører begrensninger i grunnleggende rettigheter i medhold av Norges menneskerettslige forpliktelser. Inngrep i slike rettigheter må ha tilstrekkelig hjemmel i lov, ivareta et legitimt formål og være forholdsmessig. Dette innebærer at inngrepet ikke må gå lengre enn det som er nødvendig for å ivareta det legitime formålet som begrunner inngrepet. Hvor strenge krav som stilles, vil bero på hvor inngripende tiltaket er. Behovet må bl.a. veies mot hensynet til å redusere sykdom og død, hensynet til beskyttelse av særlig sårbare grupper og hensynet til så langt som mulig å sikre normal drift av næringsliv og samfunnet for øvrig.

Tiltaket bør være så lite inngripende som mulig ut fra den smitteverneeffekten man søker å oppnå. Tiltak må derfor være begrunnet i et særlig behov, f.eks. som følge av stort smittepress eller mangel på ressurser.

Etter en samlet vurdering mener departementet at krav om attest for negativ covid-19-test for rett til innreise til Norge, kan gjennomføres innenfor rammen av Norges menneskerettslige forpliktelser. Kravet om negativ covid-19-test anses som et forholdsmessig inngrep, sett hen til effekten av tiltaket sammenholdt med graden av inngrep i privatpersoners grunnleggende rettigheter og samfunnsøkonomiske konsekvenser. Det vises til redegjørelse og vurderingen i punkt 3 og punkt 10.1 over.

10.3 Særlig om forholdet til EØS-regelverket mv.

Et krav om fremleggelse av en negativ covid-19-test som vilkår for innreise til Norge må anses som en restriksjon på den frie bevegelse innenfor EØS. Som omtalt i punkt 6 over, er det adgang til å innføre begrensninger i retten til fri bevegelse som er begrunnet ut fra hensynet til den offentlige orden, sikkerhet og folkehelsen.

At covid-19 kan begrunne begrensninger i den frie bevegelse er ikke omstridt og er lagt til grunn av EU i en rekke rådsanbefalinger, se punkt 6 over.

Departementet mener på denne bakgrunn at tiltak for å bekjempe smitte av covid-19 må anses å oppfylle et legitimt formål, slik at restriksjoner i den frie bevegelse i prinsippet kan rettferdiggjøres under EØS-avtalen.

Det følger videre av EØS-retten at tiltak som innføres av hensyn til folkehelsen, må være forholdsmessige. I dette proporsjonalitetskravet ligger det et krav om at tiltaket må være *egnet* for å oppnå formålet. Videre følger det av proporsjonalitetskravet at tiltaket må være *nødvendig* for å oppnå formålet.

Krav om negativ test før ankomst anses etter helsemyndighetenes vurdering som egnet til å redusere risiko for importsmitte og videre smittespredning. Tiltaket vil sikre at personer som tester positivt i hjemlandet, ikke ankommer Norge og vil således minske risikoen for at de smitter andre på reisen eller ved ankomst, eller belaster kapasiteten for isolat i Norge. Tiltaket anses også nødvendig, som følge av behovet for raskt å slå ned den økte importsmitten, jf. redegjørelsen i punkt 3 og 10.1.

Det samme synes å være lagt til grunn av EU i rådsanbefaling av 13. oktober 2020 (se punkt 6 over), hvor det i punkt 17 uttales at man, for reisende fra røde områder, kan anvende karantene/selvisolasjon og/eller kreve at de underkastes en covid-19-test etter ankomst. I tredje avsnitt i punkt 17 uttales det at «Medlemsstatene kan tilbyde rejsende mulighed for at erstatte den i litra b) nævnte test med en covid-19 test foretaget før ankomst.»

Det er innenfor EØS-området utfordringer med testkapasiteten. Departementet er kjent med at det flere steder kan være vanskelig å få tatt en covid-19-test innenfor den angitte tidsperioden på 72 timer. Testkravet kan dermed være et praktisk hinder for innreise fra land hvor det er utfordringer med å få testet seg.

Departementet vil peke på at det er nødvendig å stille krav om at testen tas kortest mulig tid før ankomst til Norge, for å redusere risiko for at den reisende blir smittet mellom testtidspunktet og ankomsttidspunktet og på denne måten mest mulig effektivt hindre importsmitte. På dette grunnlag anses kravet om at testen må være foretatt 72 timer før ankomst å oppfylle EØS-rettens krav. Selv om det vil kunne være krevende for enkelte å oppfylle testkravet, vil det ikke være umulig, og kravet sett under ett må anses å være forholdsmessig sett opp mot formålet med kravet.

Som tidligere omtalt, innføres det visse unntak fra testkravet som vilkår for innreise til Norge. For at testkravet, med de innebyggede unntakene, skal tilfredsstille EØS-rettens krav til konsistens, må det i utgangspunktet foreligge en smittevernlig begrunnelse for unntakene. Det vises i den forbindelse til omtalen under punkt 10.1 og 10.5 for en beskrivelse av denne begrunnelsen.

Loven og innreiserestriksjonsforskriften gjelder kun for utlendinger. Dette skyldes at norske borgere ikke kan nektes adgang til riket, jf. Grunnloven § 106 annet ledd.

I utgangspunktet er all forskjellsbehandling begrunnet med nasjonalitet forbudt etter EØS-avtalen artikkel 4 (innenfor denne avtalens virkeområde). Fri bevegelighetsdirektivet artikkel 29 viser også til at restriksjoner på den frie bevegeligheten av hensyn til folkehelsen må anvendes også overfor egne borgere for å kunne begrunnes. Rådsanbefaling (EU) 2020/1475 slår fast i punkt 4 at «[R]estriksjoner må ikke være basert på en persons nationalitet, men bør være basert på vedkommendes oppholdssted (er) i de 14 dage forud for ankomsten.»

Det ligger ikke i ovenstående at en norsk borger og en utenlandsk borger må behandles nøyaktig likt i alle henseender. Tiltakene kan være forskjellige dersom det finnes en rasjonell begrunnelse for forskjellen. Det er allment akseptert i folkeretten at egne borgere ikke kan nektes adgang til sin hjemstat, slik at et krav om avleggelse av negativ covid-19-test ikke kan begrunne bortvisning av norske borgere. Av den grunn er det ikke innført et slikt krav for norske borgere i innreiserestriksjonsforskriften.

De øvrige unntakene i innreiserestriksjonsforskriften mht. testkravet skiller ikke på nasjonalitet. For eksempel er både norske og utenlandske borgere som er bosatt i Norge unntatt fra kravet om å fremlegge en test i innreiserestriksjonsforskriften. Dette skyldes at fast bosatte som utgangspunkt ikke kan bortvises.

Av ovenstående grunner er det departementets vurdering at forslaget til endring av innreiserestriksjonsloven og -forskriften om å innføre et testkrav som vilkår for innreise til Norge, tilfredsstiller EØS-rettens krav om konsistente tiltak og at tiltaket er i tråd med ikke-diskrimineringsprinsippet.

Krav om negativ covid-19-test anses nødvendige for beskyttelse av menneskelig helse, jf. redegjørelsen for våre forpliktelser etter WTO-regelverket i punkt 7. Tiltaket innebærer ikke vilkårlig eller uberettiget diskriminering mellom land hvor forholdene er like, og tiltaket er heller ikke en skjult handelshindring. Unntaksbestemmelsen i GATS forutsettes å kunne komme til anvendelse, og følgelig anses tiltaket ikke for å være i strid med WTO-regelverket.

10.4 Nærmere om lovbestemmelsen

Det foreslås på bakgrunn av redegjørelsen over en ny bestemmelse i den midlertidige loven, som gir hjemmel for å innføre krav om negativ covid-19-test. Det legges opp til at testkravet og unntakene fra dette reguleres nærmere i forskrift.

10.5 Nærmere om forskriftsbestemmelsen

Det foreslås å videreføre gjeldende krav om fremleggelse av attest som viser negativ test for covid-19 for reisende fra områder med karanteneplikt, såkalte «røde» områder. Utlending som kommer til Norge uten slik attest kan bortvises.

Testen må være tatt med testmetoden PCR eller være en antigen hurtigtest. For diagnostikk av aktuell covid-19 sykdom brukes en laboratoriemetode der man leter etter selve viruset i prøve fra luftveiene. Dette er en meget følsom metode hvor man finner virusets arvestoff ved hjelp av en teknikk som heter RT-PCR (Real

Time – Reverse Transcription Polymerase Chain Reaction). Hurtigtester er basert på direkte påvisning av virus, dvs. antigener på utsiden av viruset. De har den store fordel at de gir svar i løpet av 15 minutter, og at analysene kan utføres på stedet uten å være avhengig av analysemaskiner. Dermed unngås prosessen med forsendelse fra prøvetakingssted til laboratorium og tilbakemelding av prøveresultat. Hurtigtester evalueres nå både i Norge og en rekke andre land. Testenes evne til å oppdage virus i prøven og evne til å fastslå sikkert at det ikke foreligger virus i prøven, inngår som en del av dette.

Attesten må være på norsk, svensk, dansk, engelsk, fransk eller tysk, og den må inneholde opplysninger om prøveresultatet, testmetode, testtidspunkt etc. Det vil bli utformet et skjema som kan benyttes for å dokumentere negativ test.

Test etter godkjent testmetode må være tatt kort tid i forkant av avreise til Norge. Testen kan ikke være eldre enn 72 timer når utlendingen ankommer Norge. Det vil si at utlendingen må ha tatt testen og fått et negativt svar fra 0 til 3 dager før ankomst til Norge. Det presiseres at det er prøvetakingstidspunktet som er avgjørende for 72-timerskravet, ikke når resultatet av testen foreligger.

Videre foreslås det å videreføre gjeldende unntak fra testkravet.

Utlendinger som er bosatt i Norge med oppholdstillatelse eller oppholdsrett er unntatt fra innreiserestriksjonene etter loven. Kravet om negativ test, og mulig bortvisning som følge av manglende test, gjelder derfor ikke for utlendinger som er bosatt i Norge. Kravet vil gjelde for de fleste utlendinger som ikke er bosatt her. For utlendinger som reiser til Norge etter å ha fått innvilget søknad om oppholdstillatelse, gjelder som hovedregel kravet om negativ test.

Det er gjort unntak for utlendinger innen kritiske samfunnsfunksjoner dersom det er fare for liv og helse om innreise nektes. Personell i kritiske samfunnsfunksjoner må dokumentere at oppdraget kvalifiserer til unntaksbestemmelsen. Arbeids- eller oppdragsgiver må sørge for dokumentasjon på at vedkommende har en kritisk samfunnsfunksjon og at vedkommende skal utføre arbeid som er nødvendig for å unngå fare for liv og helse. Dette kan bl.a. omfatte utlendinger som bidrar med kritisk kompetanse. Dokumentasjonskravet kan f.eks. oppfylles ved å fremvise en SMS eller en e-post. Dersom det er behov for å innhente ytterligere opplysninger kan arbeids- eller oppdragsgiver kontaktes.

For å unngå alvorlige konsekvenser for forsyningssikkerhet mv. er det gjort unntak for utlendinger som jobber med gods- og persontransport og utlendinger som jobber innen luft- og sjøfart (innehaver av gyldig luftfartssertifikat som nevnt i forskriftens § 3 bokstav i og sjømenn som nevnt i forskriftens § 3 bokstav j). Disse gruppene har egne testregimer i henhold til covid-19-forskriften. De vil ikke testes så ofte som hver 72. time, men testregimene som allerede foreligger bør likevel ivareta nødvendige smittevernhensyn.

Det gjøres videre unntak for utlendinger i transitt. Dette innebærer at personer som har adgang til å mellomlande i Norge, ikke trenger å fremlegge negativ test.

For å ivareta våre internasjonale forpliktelser er det gjort unntak for asylsøkere og overføringsflyktninger. For å sikre retten til familieliv er det også gjort unntak for familiemedlemmer som skal flytte til Norge, dersom også familiemedlemmet som bor i Norge er unntatt testkravet. Unntaket omfatter ikke besøkende.

I tillegg er det gjort unntak for utlendinger som jevnlig ankommer Norge fra Sverige eller Finland for å arbeide eller studere (pendlere), med unntak av helsepersonell som har vært mer enn sju dager utenfor Norge. Det vises til at personer som ankommer Norge fra områder i Sverige og Finland med karanteneplikt har et eget regime for testing i covid-19-forskriften § 6b. Det vises videre til den geografiske nærheten til Sverige og Finland, og at det som følge av dette eksisterer et felles arbeidsmarked. Forslaget anses på denne bakgrunn ikke å utgjøre ulovlig forskjellsbehandling etter EØS-regelverket. Som omtalt i punkt 7 om WTO-regelverket kan det gjøres unntak fra likebehandlingsprinsippet i et felles arbeidsmarked. Unntaket som foreslås for pendlere fra Sverige og Finland anses følgelig ikke å være i strid med GATS.

Det gjøres også unntak for akkreditert diplomatisk personale som kan fremvise diplomat- eller tjenestepass mv. i lys av våre folkerettslige forpliktelser etter Wienkonvensjonene om diplomatisk samkvem og konsulært samkvem, familiemedlem til utsendt utenriks tjenestemann ved norsk utenriksstasjon, utlendinger som er invitert av norske myndigheter for å delta i internasjonale forhandlinger mv. og militært personell som ankommer Norge med ikke-kommersiell transport.

Utlendinger som i løpet av de siste seks månedene har vært syke med covid-19, og som kan dokumentere dette med godkjent laboratoriemetode, er også unntatt kravet om negativ covid-19-test. Gjennomgått sykdom dokumenteres med attest der prøveresultat og metode fremkommer, samt personidentifiserbare opplysninger og dato for prøvetaking. Foreløpig er bare rt-PCR for SARS-CoV-2 anbefalt laboratoriemetode. Gjennomgått «sannsynlig covid-19», såkalt antistofftest, gir ikke fritak fra karantene. Attesten for gjennomgått sykdom skal være på norsk, svensk, dansk, engelsk, fransk eller tysk.

Det er unntak for barn under 12 år. Det vises til at barn har en mindre rolle i smittespredning av covid-19 enn voksne og at testing i barn i barneskole og barnehagealder uten symptomer derfor vil være av mindre betydning. Testing kan også oppleves som ubehagelig, og kan derfor være unødvendig belastende for barn.

En utlending som ikke kan fremlegge nødvendig attest på negativ covid-19-test skal likevel ikke bortvises dersom særlige grunner tilsier det. Dette vil eksempelvis være aktuelt dersom utlendingens formål med reisen anses svært viktig og det ikke har vært praktisk mulig å skaffe nødvendig attest. Unntaket var særlig aktuelt i tiden like etter at forskriftens § 4 a trådte i kraft, i situasjoner hvor det ikke har vært praktisk mulig for utlendingen å fremskaffe attest i tide for en allerede planlagt reise. Videre kan det være aktuelt å benytte unntaket dersom utlendingen har attest på negativ test, men testen er for gammel (tatt for mer enn 72 timer siden), og dette skyldes f.eks. at utlendingen lander med et fly som er forsinket og det er flyforsinkelsen som er årsaken til at 72-timerskravet ikke er overholdt.

Det presiseres at kravet til negativ covid-19-test kommer i tillegg til krav om at utlendingen er omfattet av et av unntakene fra innreiserestriksjonene, og øvrige krav for innreise etter utlendingsloven- og forskriften.

Departementet foreslår å oppheve gjeldende fjerde og sjette ledd i forskriftens § 4 a. Disse leddene vil bli overflødige når bestemmelsen hjemles i midlertidig lov

om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen, i stedet for smittevernloven.

11 Hjemmel for bortvising ved brudd på karanteneregler

Departementet foreslår en hjemmel i innreiserestriksjonsloven for på nærmere vilkår å kunne bortvise utlendinger for brudd på innreisekarantenereglene i covid-19-forskriften. Bortvisningsregelen vil ikke gjelde for smittekarantene, hvor det i utgangspunktet er forbudt å bruke offentlig transport og dermed ikke foreligger smittevernlig gode alternativer for faktisk utreise fra landet.

Innreiserestriksjonsloven gir i § 2 tredje ledd hjemmel for å bortvise en utlending som «kommer til riket eller har reist inn i strid med loven eller forskriften». Ordlyden innebærer at bare overtredelser av regler i innreiserestriksjonsloven og -forskriften, knyttet til innreisen, danner grunnlag for bortvisning (bortvisning kan imidlertid finne sted også etter innreise). Overtredelser av plikter etter covid-19-forskriften om etterfølgende innreisekarantene, f.eks. å oppholde seg på karantenehotell, vil ikke i dag kunne medføre bortvisning i medhold av innreiserestriksjonsloven.

Før forskriftsendringene som trådte i kraft 9. november 2020 stilte dette seg noe annerledes, da en del utlendinger hadde plikt til å dokumentere oppholdssted for gjennomføring av karantene (jf. bl.a. tidligere versjon av innreiserestriksjonsforskriften § 2 bokstav a). Brudd på denne plikten kunne medføre bortvisning etter innreiserestriksjonsloven. En tilsvarende dokumentasjonsplikt gjelder imidlertid ikke for den nye ordningen med karantenehotell.

Som det fremgår av omtalen av utlendingsregelverket i avsnitt 4.3, vil brudd på karanteneplikter i noen tilfeller kunne være grunnlag for bortvisning i medhold av *utlendingsloven*, jf. §§ 121 og 122 (EØS-borgere) og § 17 første ledd bokstav g og l om bortvisning begrunnet med henholdsvis straffbare handlinger og hensynet til folkehelsen. For slik bortvisning vil de alminnelige saksbehandlingsreglene i utlendingsloven gjelde, dog med visse muligheter for unntak i medhold av bl.a. § 18 tredje ledd andre setning. For bortvisning etter innreiserestriksjonsloven gjelder det imidlertid en rekke unntak fra vanlige saksbehandlingsregler, jf. §§ 5 og 6.

Departementet mener det kan være behov for en egen bortvisningsadgang etter innreiserestriksjonsloven for alvorlige brudd på karantenereglene, i tillegg til de eksisterende hjemlene i utlendingsloven. Det bemerkes for det første at en slik adgang til bortvisning allerede gjelder for brudd på plikten til å fremlegge negativ test, jf. innreiserestriksjonsforskriften § 4 a tredje ledd og lovforslaget § 4 a tredje ledd. For det andre er det en nær sammenheng mellom innreise og innreisekarantene, særlig i de tilfeller hvor det allerede ved innreisen er klart at utlendingen ikke vil rette seg etter karantenereglene. Selv om innreisekarantene ikke er en innreiserestriksjon som sådan, er etterlevelse av karantenereglene en forutsetning for at innreiserestriksjonene ikke må strammes inn ytterligere. Formålet med de respektive regelverkene er således nært forbundet.

For det tredje kan det være – eller oppstå – situasjoner hvor det er et stort praktisk behov for å kunne bortvise etter de forenklede saksbehandlingsreglene i innreiserestriksjonsloven. Departementet bemerker at det gjeldende regelverket om

innreisekarantene nylig har trådt i kraft og at det foreløpig er begrenset grunnlag for å anslå omfanget av karantenebrudd. På nåværende tidspunkt synes det derfor hensiktsmessig å åpne for en bortvisningsadgang etter innreiserestriksjonsloven, for å ha en fleksibilitet i hvordan slike saker kan håndteres. Dette kan også bidra til å unngå straffesaker som bedre kan håndteres i et forvaltningsspor.

Samtidig mener departementet at en slik adgang til bortvisning bare bør gjelde klare og mer alvorlige brudd på karantener regelverket. Dette skyldes særlig at saksbehandlingen vil være forenklet og at karantenen i seg selv ikke pålegges ved et enkeltvedtak som er gjenstand for ordinær saksbehandling. Det foreslås derfor en lovbestemmelse som gir hjemmel for bortvisning når det foreligger «klare holdepunkter» for at utlendingen forsettlig har begått eller vil begå «grove eller gjentatte» brudd på kravene til innreisekarantene etter covid-19-forskriften.

I dette ligger for det første et krav om forsett, slik at uaktsomme overtredelser ikke vil være omfattet. Dette vilkåret tar bl.a. høyde for at det i noen tilfeller vil være reell usikkerhet om utlendingen f.eks. omfattes av unntak for kravet om opphold på karantenehotell.

For det andre innebærer vilkåret om «klare holdepunkter» at det må foreligge en kvalifisert sannsynlighetsovervekt som bygger på konkrete, objektive forhold. Dette vil typisk være tilfellet dersom utlendingen selv gir uttrykk for ikke å ville rette seg etter reglene om innreisekarantene, eller dersom politiet observerer at utlendingen utviser en atferd som er uforenlig med kravene til karantene. Et eksempel på dette er at en utlending som skulle vært på karantenehotell, befinner seg på en fest. Motsatt vil det at en utlending som har plikt til å bo på karantenehotell observeres på gaten, ikke i seg selv være tilstrekkelig, da man ikke må oppholde seg på hotellet til enhver tid. Dersom vedkommende utlending derimot ikke har sjekket inn på noe hotell, vil vilkåret for bortvisning kunne være til stede.

For det tredje må de aktuelle bruddene være «grove eller gjentatte». Det nevnte eksempelet med utlendingen som oppdages på fest, vil klart nok være grovt. Dersom en utlending gir uttrykk for at han ikke akter å bo på karantenehotell, vil det også være tale om et (fremtidig) grovt brudd. I eksempelet med utlendingen som befinner seg på gaten, vil det derimot ikke være et grovt brudd om vedkommende har en begrenset nærkontakt med et annet individ, selv om det ikke er tillatt.

Lovforslaget er utformet slik at bortvisningsregelen omfatter enhver utlending, med unntak av utlendinger som nevnt i innreiserestriksjonsloven § 2 første ledd bokstav a eller b. Regelen gir altså ikke hjemmel for å bortvise utlendinger bosatt i Norge med oppholdstillatelse eller oppholdsrett, eller personer som påberoper seg et beskyttelsesbehov og har rett til å få dette vurdert. I lys av at regelen bare rammer forsettlige og grove eller gjentatte overtredelser, vil det ellers i prinsippet kunne være aktuelt å bortvise også personer som har en viss tilknytning til Norge, særlig i tilfeller hvor det allerede ved grensepasseringen er klart at vedkommende ikke akter å etterleve innreisekarantenen. Terskelen må imidlertid være høyere for bortvisning av utlendinger som har oppholdstillatelse og/eller familie i Norge, enn for de som ikke har det. I tilfeller hvor brudd på karantener reglene oppdages etter innreise, og utlendingen har oppholdstillatelse eller familie i Norge, antar departementet at det vil være mindre aktuelt å benytte den foreslåtte bortvisningshjemmelen.

Lovforslaget gjelder også utlendinger omfattet av EØS-regelverket. Reglene om innreisekarantene er gitt i medhold av smittevernloven, i en forskrift som har som formål å hindre eller begrense spredning av covid-19 og sikre opprettholdelse av tilstrekkelig kapasitet i helse- og omsorgstjenesten. Reglene gjelder både norske borgere og utlendinger, og overtredelser innebærer straffansvar. Etter departementets syn er det forenlig med utlendingsloven §§ 121 til 123 at de alvorlige bruddene på innreisekarantenereguleringen det her er tale om, etter omstendighetene kan danne grunnlag for bortvisning av EØS-borgere. Også for disse vil det imidlertid være en høyere terskel for personer som har en etablert tilknytning til Norge. Som nevnt ovenfor, anses det ikke aktuelt å bortvise EØS-borgere som er bosatt i Norge, jf. innreiserestriksjonsloven § 2 bokstav a.

Departementet vil, i lys av høringsinnspillene, vurdere om det er behov for nærmere regulering av bestemmelsens virkeområde i lovteksten eller i forskrift eller rundskriv. Departementet bemerker for øvrig at det ikke vil være aktuelt å bruke bortvisningsregelen i innreiserestriksjonsloven etter at perioden for innreisekarantene er over, om det da skulle komme frem opplysninger om at utlendingen brøt reglene.

Det foreslås ikke presisert i innreiserestriksjonsloven hvem som skal i innreisekarantene og hva dette innebærer. Dette fremgår av covid-19-forskriften §§ 4 (krav om karantene), 5 (krav til de som skal være i innreisekarantene), 6a til 6h (hvem som er unntatt innreisekarantene) og relevante særregler i kapittel 3 om Svalbard m.m. Den mest sentrale regelen er § 5, som regulerer hva innreisekarantene innebærer. Her fremgår det bl.a. at man skal oppholde seg på karantenehotell (første ledd), at personer som er unntatt dette skal dokumentere egnet oppholdssted (tredje ledd), på hvilke betingelser man kan oppholde seg utenfor oppholdsstedet (fjerde ledd) og en plikt til å teste seg ved visse sykdomstegn (syvende ledd).

12 Økonomiske og administrative konsekvenser

Med kravet om attest for negativ test før innreise, er målet å sikre at personer som tester positivt i hjemlandet, ikke ankommer Norge og dermed minske risikoen for at de smitter andre på reisen eller ved ankomst. Forsterkede smitteverntiltak har isolert sett en kostnad for personer og næringslivet. Samtidig innebærer økt smitte store kostnader for samfunnet, også næringslivet. Kostnadene ved skjerpede smitteverntiltak må veies opp mot kostnadene ved økt smitte. Mindre inngripende tiltak nå vil kunne medføre at smitteverntiltak må opprettholdes over en lengre periode. Det vises til nærmere omtale av konsekvensene av innreiserestriksjoner i 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 og ekspertgruppen at en strategi som holder epidemien nede, samlet sett gir lavest samfunnsøkonomiske kostnader. Dette er også det beste i et folkehelseperspektiv.

Helsemyndighetene legger til grunn at importsmitte kan føre til utbrudd i hele landet, og det er en av de største utfordringene knyttet til å holde det nasjonale smittepresset nede. Det er foreslått unntak fra testkravet som vil avbøte enkelte negative konsekvenser av forslaget. Som omtalt i punkt 10.1 over kan kravet om attest for negativ test før innreise også bidra til å forenkle tilsynsoppgavene og redusere kapasitetspresset i kommunene.

Det er viktig å understreke at innreiserestriksjoner er ett av mange smitteverntiltak som påvirker økonomien, og som virker sammen med andre tiltak, som karantenebestemmelser.

Krav om negativ test for covid-19 innebærer noe økte ressurser til grensekontroll, veiledning og saksbehandling mv. Forslaget antas imidlertid i begrenset grad å medføre tilleggskostnader, utover det som benyttes til håndheving av gjeldende regelverk om innreiserestriksjoner. Merutgifter håndteres innenfor gjeldende rammer.

Forslaget om en ny hjemmel i innreiserestriksjonsloven for bortvisning på grunn av brudd på innreisekarantener, antas ikke å medføre store endringer i forventet ressursbruk. Det fattes allerede noen bortvisningsvedtak etter utlendingsloven overfor personer som ikke vil etterleve karantenereglene. En ny hjemmel vil kunne føre til at det fattes noe flere vedtak, men da etter forenklet saksbehandling. Det vil også kunne medføre at færre overtredelser behandles i straffespetet. Videre må det antas at antallet tilreisende vil synke etter hvert som de norske innreiserestriksjonene og karantenereglene blir bedre kjent, og at bortvisningsvedtak kan ha en preventiv effekt som bidrar til dette.

For å håndheve regelverket om innreiserestriksjoner har politiet med bistand av Tolletaten, siden 16. mars i år gjennomført midlertidig personkontroll på indre grense. Politiets utgifter har vært på om lag 40 mill. kroner per måned. Siden 9. november har også Forsvaret igjen bistått politiet i grensekontrollen på indre grense. Merutgiftene i 2020 som følger av midlertidig personkontroll på indre grense dekkes for politiet gjennom en tilleggsbevilgning tilsvarende 400 midlertidige politiårsverk som ble vedtatt i forbindelse med Innst. 19 S (2020–2021), jf. Prop. 142 S (2019–2020), samt innenfor øvrige gjeldende budsjettrammer. Tolletatens og Forsvarets bistand dekkes innenfor berørte departementers gjeldende budsjettrammer. I Prop. 1 S (2020–2021) foreslår regjeringen økt bevilgning til politiet i 2021 for å videreføre de 400 stillingene opprettet i 2020 og legger slik til rette for at personkontrollen kan videreføres i 2021. Det tas forbehold om Stortingets behandling av budsjettet.

13 Forslag til lovendringer

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

§ 2 tredje ledd skal lyde:

En utlending som kommer til eller har reist inn i riket i strid med denne loven eller forskrift gitt i medhold av denne loven, kan bortvises. Tilsvarende gjelder dersom utlendingen ikke omfattes av første ledd bokstav a eller b og det foreligger klare holdepunkter for at en utlending forsettlig har begått eller vil begå grove eller gjentatte brudd på krav om gjennomføring av innreisekarantene etter covid-19-forskriften. Utlendinger som bortvises, skal forlate riket uten ugrunnet opphold.

§ 2 fjerde ledd nytt annet punktum skal lyde:

Kongen kan også gi forskrift om krav om negativ test for SARS-CoV-2 for innreise til Norge og om bortvisning av utlendinger som kommer til riket uten dokumentasjon på slik test.

14 Forslag til forskriftsendringer

I forskrift 29. juni 2020 nr. 1423 om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen forslås følgende endringer:

§ 4 a skal lyde:

§ 4 a. *Krav om negativ test for SARS-CoV-2 for innreise til Norge*

Utlendinger som ellers har rett til innreise etter midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen eller forskriften her, og som ankommer Norge fra et område med karanteneplikt som fastsatt i covid-19-forskriften vedlegg A, skal ved innreise fremvise en attest som viser negativ test for SARS-CoV-2, i samsvar med covid-19-forskriften § 4a. Godkjent testmetode er PCR eller antigen hurtigtest. Testen skal være tatt i løpet av de siste 72 timene før ankomst til Norge. Attesten skal være på norsk, svensk, dansk, engelsk, fransk eller tysk.

Første ledd gjelder ikke for

- a) utlendinger som er bosatt i Norge med oppholdstillatelse eller oppholdsrett etter utlendingsloven, jf. lovens § 2 første ledd bokstav a
- b) utlendinger som er strengt nødvendige for å kunne opprettholde forsvarlig drift av kritiske samfunnsfunksjoner eller ivareta befolkningens grunnleggende behov, og det er fare for liv og helse om innreise nektes
- c) utlendinger som er i transitt
- d) utlendinger som jevnlig ankommer Norge fra Sverige eller Finland for å arbeide eller studere, med unntak av helsepersonell som har vært mer enn sju dager utenfor Norge
- e) utlendinger som søker beskyttelse i riket (asyl), eller på annen måte påberoper en rett til internasjonal beskyttelse på grunn av fare ved forfølgelse mv., jf. lovens § 2 første ledd bokstav b
- f) utlendinger med innreisetillatelse etter utlendingsloven § 35, jf. § 4 bokstav d
- g) utlendinger med oppholdstillatelse i Norge etter utlendingslovens bestemmelser om familieinnvandring, jf. § 4 bokstav a, eller familiemedlem til EØS-borger som skal bosette seg i Norge, jf. § 1 bokstav e, dersom referansepersonen er unntatt kravet om negativ test for SARS-CoV-2 ved innreise til Norge
- h) utlendinger som er nevnt i utlendingsforskriften § 1-4 eller § 1-5, og som kan fremvise diplomat- eller tjenestepass, eventuelt nasjonalt pass i kombinasjon med norsk ID-kort utstedt av Utenriksdepartementet, eller i kombinasjon med Schengen-oppholdskort for ambassadepersonell, sideakkrediterte diplomater og diplomatiske kurerer, jf. § 3 bokstav f
- i) ektefelle, samboer eller barn av utsendt utenriktjenestemann ved norsk utenriksstasjon som nevnt i § 3 bokstav k

- j) utlendinger som er invitert av norske myndigheter for å delta i internasjonale forhandlinger og annet, og utlending som er en del av delegasjoner som kommer til Norge i henhold til Norges internasjonale forpliktelser, jf. § 3 bokstav m
- k) militært personell som nevnt i utlendingsforskriften § 1-7 annet eller tredje ledd dersom de ankommer Norge med ikke-kommersiell transport
- l) utlendinger som gjennomfører ervervsmessig gods- og persontransport mot vederlag, eller som er på vei til eller fra slikt oppdrag, jf. § 3 bokstav d
- m) innehaver av gyldig luftfartssertifikat som nevnt i § 3 bokstav i
- n) sjømenn som nevnt i § 3 bokstav j
- o) utlendinger som ved godkjent laboratoriemetode kan dokumentere at de i løpet av de siste seks månedene har gjennomgått covid-19, jf. covid-19-forskriften § 4
- p) utlendinger som er fastboende på Svalbard
- q) barn under 12 år

Dersom en utlending kommer til riket uten attest som nevnt i første ledd, kan det treffes vedtak om bortvisning *etter midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen § 2 tredje ledd*.

En utlending skal ikke bortvises etter denne paragrafen dersom særlige grunner taler imot det.