



DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

# Prop. 117 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

Endringer i utlendingsloven og midlertidig lov  
om innreiserestriksjoner for utlendinger av  
hensyn til folkehelsen (forlengelse mv.)



# Innhold

<b>1</b>	<b>Proposisjonens hovedinnhold</b> .....	5	7.3	Departementets vurdering .....	21
			7.3.1	Bakgrunn og begrunnelse .....	21
			7.3.2	Nærmere om forslaget .....	23
<b>2</b>	<b>Bakgrunnen for lovforslaget</b> ....	7	7.4	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	24
2.1	Forlengelse av innreise-restriksjonsloven .....	7			
2.2	Innreiserestriksjoner for utlendinger som gis oppholdstillatelse .....	7	<b>8</b>	<b>Bortvisning ved brudd på test- og registreringsplikt etter covid-19-forskriften</b> .....	25
2.3	Bortvisning for brudd på test- og registreringsplikt .....	7	8.1	Forslaget i høringsnotatet .....	25
2.4	Fjernmøter mv. i Utlendingsnemnda (UNE) .....	8	8.2	Høringsinstansenes syn .....	25
			8.3	Departementets vurderinger .....	25
			8.3.1	Bakgrunn og begrunnelse .....	25
			8.3.2	Nærmere om forslaget .....	28
<b>3</b>	<b>Høringene</b> .....	9	8.4	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	28
<b>4</b>	<b>Gjeldende rett</b> .....	11			
4.1	Smittevernloven .....	11	<b>9</b>	<b>Fjernmøter mv. i UNE</b> .....	29
4.2	Covid-19-forskriften .....	11	9.1	Gjeldende rett .....	29
4.3	Utlendingsloven .....	11	9.2	UNEs erfaringer med de midlertidige saksbehandlingsreglene .....	29
4.4	Midlertidig lov og forskrift om innreiserestriksjoner .....	11	9.3	Forslaget i høringsnotatet .....	29
			9.4	Høringsinstansenes syn .....	29
<b>5</b>	<b>Internasjonale forpliktelser</b> .....	13	9.5	Departementets vurderinger .....	30
<b>6</b>	<b>Forlengelse av innreise-restriksjonsloven</b> .....	14	9.5.1	Generelt .....	30
6.1	Forslaget i høringsnotatet .....	14	9.5.2	Fjernmøter .....	30
6.2	Høringsinstansenes syn .....	14	9.5.3	Avgrenset muntlig forklaring .....	30
6.3	Departementets vurderinger .....	17	9.5.4	Nemndmedlemmer fra Oslo-området .....	31
6.3.1	Behovet for innreise-restriksjoner .....	17	9.6	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	31
6.3.2	Forslag om forlengelse av innreiserestriksjoner .....	18	<b>10</b>	<b>Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget</b> ...	32
6.4	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	19			
<b>7</b>	<b>Innreiserestriksjoner for utlendinger som gis oppholdstillatelse</b> .....	21		<b>Forslag til lov om endringer i utlendingsloven og midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen (forlengelse mv.)</b> .....	34
7.1	Forslaget i høringsnotatet .....	21			
7.2	Høringsinstansenes syn .....	21			





DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

# Prop. 117 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

## Endringer i utlendingsloven og midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen (forlengelse mv.)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 26. mars 2021,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Solberg)*

### 1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i denne proposisjonen å forlenge midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen (innreiserestriksjonsloven) til 10. november 2021. Dette innebærer at regjeringen, dersom det er nødvendig for å trygge folkehelsen ved utbrudd av den allmennfarlige smittsomme sykdommen covid-19, kan begrense utlendingers rett til innreise helt frem til denne datoen uten at det kreves nytt lovvedtak fra Stortinget. Videre innebærer forslaget en forlengelse av hjemmel for bortvisning, utvisning og straff som følge av brudd på innreiserestriksjonene, samt for bortvisning for brudd på regelverk om innreisekarakterene og krav om negativ covid-19-test for innreise.

Departementet foreslår videre å forankre i innreiserestriksjonsloven bestemmelser som ble innført i forskrift om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen (innreiserestriksjonsforskriften) 29. januar og 12. februar 2021 i

medhold av lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer (smittevernloven) § 7-12.

Dette innebærer for det første å lovfeste vilkåret om at utlendinger som er gitt oppholdstillatelse uten utsatt innreise, og utlendinger som er gitt innreisevisum, bare har rett til innreise dersom de omfattes av unntak fra innreiserestriksjoner på tidspunktet for innreise. Vilket fremgår i dag av innreiserestriksjonsforskriften § 4 b.

For det andre foreslås det en hjemmel i innreiserestriksjonsloven for forskriftsregler om å bortvise utlendinger som ikke etterlever plikten til å registrere seg og teste seg for covid-19 i forbindelse med innreise til Norge. Slike plikter følger av covid-19-forskriften §§ 4 d og 5 b, som i det videre omtales med fellesbetegnelsen «test- og registreringspliktene». En hjemmel for bortvisning for brudd på disse bestemmelsene fremgår i dag av innreiserestriksjonsforskriften § 4 c.

Departementet foreslår også at de midlertidige saksbehandlingsreglene for Utlendings-

nemnda for å avhjelpe konsekvenser av utbruddet av covid-19 i kapittel 10 a i lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendings-

loven) videreføres til 10. november 2021. Reglene åpner bl.a. for at nemndmøter kan gjennomføres som fjernmøter.

## 2 Bakgrunnen for lovforslaget

### 2.1 Forlengelse av innreiserestriksjonsloven

---

Gjennom beslutning av Kongen i statsråd 15. mars 2020 ble det på grunn av covid-19-pandemien innført strenge begrensninger for utlendingers rett til innreise i Norge, jf. forskrift 15. mars 2020 nr. 293 om bortvisning mv. av utlendinger av hensyn til folkehelsen (bortvisningsforskriften), fastsatt 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, se nærmere om bakgrunnen i Prop. 124 L (2019–2020) *Midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen*. Loven ble i første omgang gitt varighet frem til 1. november 2020, men virkeperioden ble senere forlenget til 1. juni 2021, se nærmere om bakgrunnen i Prop. 5 L (2020–2021) *Endringer i utlendingsloven og midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen*.

Det er fortsatt usikkerhet knyttet til hvor lenge det vil være behov for innreiserestriksjoner i forbindelse med covid-19-pandemien. Koronaviruset er fremdeles en trussel mot folkehelsen, og det vil det være frem til en tilstrekkelig andel av befolkningen er immune ved vaksinasjon. Basert på anbefalinger fra helsemyndighetene mener departementet derfor at det er behov for den midlertidige loven om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen utover 1. juni 2021, og foreslår at den forlenges frem til 10. november 2021.

Departementet presiserer at det ikke er 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 avvirket tidligere dersom situasjonen tilsier det.

### 2.2 Innreiserestriksjoner for utlendinger som gis oppholdstillatelse

---

For å slå ned utbruddet av mutert virus, anbefalte Helsedirektoratet i svar på oppdrag nr. 325 av

26. januar 2021 at det «kun bør gis innreise til personer som kan dokumentere at reisen har et nødvendig formål som ikke kan utsettes». På denne bakgrunn ble det gjort vesentlige innstramninger i innreiserestriksjonene med virkning fra 29. januar. Kongen i statsråd besluttet 29. januar å innføre ny § 4 b i innreiserestriksjonsforskriften, som innebærer at utlendinger som er gitt oppholdstillatelse uten utsatt innreise, og utlendinger som er gitt innreisevisum, bare har rett til innreise dersom de omfattes av unntak fra innreiserestriksjonene på innreisetidspunktet. Forskriftsbestemmelsen ble gitt med hjemmel i smittevernloven § 7-12.

Smittevernloven § 7-12 åpner ved «fare ved opphold» 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 frem 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 på denne bakgrunn å lovfeste et krav om at utlendinger som er gitt oppholdstillatelse og innreisevisum, også må omfattes av unntak fra innreiserestriksjonene på innreisetidspunktet.

### 2.3 Bortvisning for brudd på test- og registreringsplikt

---

I statsråd 12. februar i år besluttet Kongen, i medhold av smittevernloven § 7-12, å innføre innreiserestriksjonsforskriften § 4 c om bortvisning av utlendinger for brudd på test- og registreringspliktene i covid-19-forskriften. Det ble ansett som nødvendig å innføre en slik bortvisningsregel for effektivt å kunne håndheve regler som skal motvirke importsmitte og videre smittespredning.

Det vises til omtalen av smittevernloven § 7-12 og beredskapsloven i punkt 2.2. På denne bakgrunn foreslås det å lovfeste en hjemmel i inn-

reiserestriksjonsloven for å bortvise utlendinger for brudd på test- og registreringsplikter.

## **2.4 Fjernmøter mv. i Utlendingsnemnda (UNE)**

---

Stortinget vedtok 26. mai 2020 et nytt kapittel 10 a i utlendingsloven om tilpasninger i reglene for gjennomføringen av nemndmøter i UNE, se nærmere om bakgrunnen i Prop. 110 L (2019–2020) *Lov om midlertidige endringer i utlendingsloven (tilpasninger som følge av utbruddet av covid-19)*. Det ble bl.a. åpnet for å avholde fjernmøter under

pandemien. Reglene gjaldt først frem til 1. november 2020, men de ble senere forlenget til 1. juni 2021, se nærmere om bakgrunnen i Prop. 5 L (2020–2021) *Endringer i utlendingsloven og midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen*.

Det er usikkerhet knyttet til hvor lenge det vil være anbefalt å holde avstand, unngå kollektivtransport mv. for å begrense smittespredning. Departementet mener det er behov for å beholde *muligheten* for en tilpasset gjennomføring av nemndmøter i UNE og foreslår at de midlertidige bestemmelsene i kapittel 10 a forlenges til 10. november 2021.



### 3 Høringene

Forslag om forlengelse av midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen og midlertidige bestemmelser i utlendingsloven ble sendt på høring 8. februar 2021. Høringsfristen ble satt til 28. februar 2021. Den korte høringsfristen var begrunnet i at departementet vurderte det som nødvendig å kunne fremme et forslag om forlengelse for Stortinget slik at forlengelse kan behandles og vedtas før utløpet av gjeldende bestemmelser.

Forslag om lovfesting av bestemmelser gitt i medhold av smittevernloven § 7-12 (innreiserestriksjoner for utlendinger som gis oppholdstillatelse, og bortvisning for brudd på test- og registreringsplikt) ble sendt på høring 26. februar 2021. Høringsfristen ble satt til 7. mars 2021. Bakgrunnen for den korte høringsfristen var at bestemmelser som er gitt av Kongen i statsråd i medhold av lovens § 7-12, snarest mulig skal legges fram som lovforslag, såfremt bestemmelsene ikke er opphevet innen 30 dager etter at de er meddelt Stortinget, jf. beredskapsloven § 3 tredje ledd.

Høringsnotatene ble sendt til følgende instanser:

#### Departementene

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

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

Høgskolen i Innlandet  
 Høgskolen i Østfold  
 Høgskulen i Volda  
 Høgskulen på Vestlandet  
 Nord Universitetet  
 Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)  
 Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)  
 OsloMet – storbyuniversitetet  
 Samisk Høgskole  
 Universitetet i Agder  
 Universitetet i Bergen  
 Universitetet i Oslo  
 Universitetet i Stavanger  
 Universitetet i Sørøst-Norge  
 Universitetet i Tromsø

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

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

Akademika AS  
 Akademikerne  
 Amnesty International Norge  
 Antirasistisk Senter  
 Arbeidsgiverforeningen Spekter  
 Bispedømmene  
 Delta  
 Den norske advokatforening  
 Den norske dommerforening

Den norske kirke – Kirkerådet  
 DROF – Driftsoperatørforum  
 Fagforbundet  
 Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid  
 Finans Norge  
 Flyktninghjelpen  
 For Fangers Pårørende (FFP)  
 Helsingforskomiteen  
 Hovedorganisasjonen Virke  
 Human Rights Service (HRS)  
 Innvandrernes Landsorganisasjon (INLO)  
 Islamsk Råd  
 Juridisk Rådgivning for Kvinner (JURK)  
 Juss-Buss  
 Jussformidlingen  
 KS – kommunesektorens organisasjon  
 Kontoret for fri rettshjelp  
 Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA)  
 KUN Senter for kunnskap og likestilling  
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)  
 Landsrådet for Norges barne- og ungdoms-  
 organisasjoner (LNU)  
 Mennesker i Limbo  
 MiRA Ressurssenter for innvandrere- og flyktning-  
 kvinner  
 NITO – Norges Ingeniør- og Teknolog-  
 organisasjon  
 Norges Juristforbund  
 Norges politilederslag  
 Norges rederiforbund  
 Norsk Folkehjelp  
 Norsk Innvandrersforum  
 Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)  
 Norsk Tjenestemannslag (NTL)  
 Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)  
 Organisasjonen mot offentlig diskriminering  
 (OMOD)  
 Personvernkommissjonen  
 Politiets Fellesforbund  
 Politijuristene  
 PRESS – Redd Barna Ungdom  
 Redd Barna  
 Rettferdighet i asylpolitikken (RIA)  
 Rettspolitisk forening  
 Røde Kors  
 Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn  
 Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)  
 Seniorsaken  
 Stiftelsen barnas rettigheter  
 Uføres Landsorganisasjon (ULO)  
 UNHCR Stockholm  
 Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og  
 høyskoleutdannede  
 Vergeforeningen  
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Følgende høringsinstanser hadde merknader til  
 høringen 8. februar 2021 om forlengelse av regel-  
 verket:

Forsvarsdepartementet  
 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet  
 Helsedirektoratet  
 Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet  
 (NTNU)  
 Politidirektoratet  
 Utlendingsdirektoratet  
 Utlendingsnemnda

Halden kommune  
 Tana kommune

Arbeidsgiverforeningen Spekter  
 Deanu sámiid searvi og Sámi Siida  
 Den norske advokatforening  
 Jussbuss  
 KS – kommunesektorens organisasjon  
 Kynningsrud Fundamentering AS  
 Maskinentreprenørenes forbund  
 Norges Rederiforbund  
 Norske samers riksforbund  
 Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)  
 Norsk sykepleierforbund  
 Rikelektro AS  
 Stop Lockdown Norge  
 Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og  
 høyskoleutdannede  
 Ca. 160 privatpersoner

Følgende høringsinstanser hadde merknader til  
 høringen 26. februar 2021 om lovfesting av  
 bestemmelser gitt i medhold av smittevernloven  
 § 7-12:

Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet  
 (NTNU)  
 Politidirektoratet  
 Universitetet i Oslo  
 Utlendingsdirektoratet

Arbeidsgiverforeningen Spekter  
 Jussbuss  
 KS – kommunesektorens organisasjon

Høringsuttalelsene er nærmere redegjort for i  
 punktene 6.2, 7.2, 8.2 og 9.4 nedenfor.

Høringsinnspill som knytter seg til forskrifts-  
 endringer, vil bli vurdert i forbindelse med det  
 løpende arbeidet med endringer i forskrift om inn-  
 reiserestriksjoner.

## 4 Gjeldende rett

### 4.1 Smittevernloven

---

Smittevernloven har til formål å verne befolkningen mot smittsomme sykdommer ved å forebygge dem og motvirke at de overføres i befolkningen, samt motvirke at slike sykdommer føres inn i Norge eller føres ut av Norge til andre land, jf. lovens § 1-1. Smittevernloven § 1-5 fastsetter at tiltak etter loven må være basert på en klar medisinsk faglig begrunnelse, være nødvendig 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 bestemmelsen åpner også for at forskrifter etter loven kan fravike gjeldende lovgivning.

### 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 §§ 6 a til 6 j. Forskriftens § 5 inneholder nærmere regler om *hva* plikten til innreisekarantene innebærer.

Pliktene som i proposisjonen omtales som test- og registreringspliktene, er registreringsplikten etter covid-19-forskriften § 5 b og testplikten for reisende fra område med karanteneplikt etter covid-19-forskriften § 4 d. Den særskilte regelen om testplikt for reisende fra land med høy forekomst av muterte virusvarianter, § 4 b, ble opphevet 12. mars 2021. Plikten til å fremlegge negativ *forhåndstest* etter § 4 a er innarbeidet i innreiserestriksjonsloven og -forskriften § 4 a.

Covid-19-forskriften § 24 gir hjemmel for straff for brudd på bestemmelser i forskriften. De fleste brudd kan straffes med bøter eller fengsel, såfremt det foreligger forsett eller grov uaktsomhet. Brudd på test- og registreringspliktene kan imidlertid bare straffes med bøter, og bare dersom overtredelsen er skjedd «uten rimelig grunn».

### 4.3 Utlendingsloven

---

Utlendingsloven og utlendingsforskriften regulerer bl.a. bortvisning. Lovens §§ 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. Det vises til nærmere omtale av bortvisning av hensyn til folkehelsen i Prop. 5 L (2020–2021) og Prop. 61 L (2020–2021).

Bortvisning etter utlendingsloven kan også skje på grunnlag av faktiske eller potensielle straffbare handlinger, jf. særlig utlendingsloven § 17 første ledd bokstav g (andre og tredje alternativ), jf. § 66 første ledd bokstav c. Denne regelen rammer imidlertid bare straffbare forhold som kan medføre fengselsstraff, noe som ikke er tilfellet for brudd på test- og registreringspliktene, jf. ovenfor. Det vises ellers til omtale av bortvisning og utvisning etter utlendingsloven i Prop. 61 L (2020–2021) punkt 5.3.

### 4.4 Midlertidig lov og forskrift om innreiserestriksjoner

---

Det har som følge av covid-19-utbruddet vært nødvendig å innføre langt mer omfattende begrensninger i utlendingers adgang til Norge enn hva som følger av utlendingslovens alminnelige regler om bortvisning m.m. Formålet med den midlertidige innreiserestriksjonsloven 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. lovens § 1.

Loven innebærer at utlendinger kan nektes innreise i riket med mindre de tilhører nærmere bestemte unntaksgrupper. 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. I tillegg gir loven hjemmel for bortvisning ved brudd på innreisekarantene etter covid-19-forskriften.

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. Det kan også gis forskrift om krav om negativ covid-19-test for innreise til Norge.

Innreiserestriksjonsforskriften inneholder unntak fra loven, som innebærer at nærmere bestemte grupper gis adgang til innreise.

Dette omfatter unntak for ulike grupper som anses å ha en særlig tilknytning til Norge eller et viktig formål med sitt besøk her, herunder utlendinger som skal gjennomføre samvær med barn, nære familiemedlemmer til personer som er bosatt i Norge, journalister, sjømenn, personell innen luftfart, utlending som gjennomfører gods- og persontransport og visse grensependlere som er bosatt i Sverige og Finland (helsepersonell, dagpendlere og barn og elever som pendler til barnehage, grunnskole eller videregående skole). Videre gjøres det unntak for utlending som er gitt adgang til innreise etter forskrift 19. januar 2021 nr. 470 om søknadsbasert ordning for unntak fra

innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen.

Forskriftens § 4 a fastsetter et krav om fremleggelse av negativ test for covid-19 for alle reisende fra områder med karanteneplikt, såkalt «røde» områder. Test etter godkjent testmetode må som hovedregel være tatt i løpet av de siste 24 timene før utlendingen ankommer Norge. Det er gjort enkelte unntak fra testkravet, bl.a. for å unngå alvorlige konsekvenser for forsyningssikkerheten og for å ivareta Norges internasjonale forpliktelser.

Forskriftens § 4 b ble innført 29. februar 2021 i medhold av smittevernloven § 7-12 og fastslår at utlendinger som er gitt oppholdstillatelse uten utsatt innreise, og utlendinger som er gitt innreisevisum, bare har rett til innreise dersom de på innreisetidspunktet omfattes av andre unntak fra innreiserestriksjoner i loven eller forskriften.

Forskriftens § 4 c ble innført 12. februar 2021 i medhold av smittevernloven § 7-12. Den fastslår i første ledd at brudd på test- og registreringspliktene kan medføre bortvisning. I annet ledd oppstilles det unntak for nærmere bestemte grupper, samt et unntak for tilfeller hvor «særlige grunner» taler imot bortvisning. I tredje ledd fastslås det at reglene i innreiserestriksjonsloven § 2 tredje ledd og §§ 4 til 9 gjelder tilsvarende. Dette innebærer bl.a. at bortvisningssaker etter § 4 c kan behandles etter de forenklede saksbehandlingsreglene som også gjelder øvrige bortvisningssaker etter innreiserestriksjonsloven og -forskriften.

Regelverket er nærmere beskrevet i Justis- og beredskapsdepartementets rundskriv G-09/2021 *Revidert rundskriv om ikrafttredelse av forskrift om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen*. Det vises for øvrig til redegjørelse i Prop. 5 L (2020–2021) og Prop. 61 L (2020–2021).

## 5 Internasjonale 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). 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.

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. Schengen-samarbeidet har som utgangspunkt at det skal være fri bevegelse over de indre grensene og felles yttergrensetiltak. Når det gjelder forpliktelser etter EØS-avtalen, vises det til avtalens artikkel 28 nr. 3 om at den frie bevegelse 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 rådsdirektiv 2004/38/EF av 29. april 2004 om unionsborgers og deres familiemedlemmers rett til å bevege seg og oppholde seg fritt på medlemsstatenes territorium («fri bevegelsesdirektivet») 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.»

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. 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 rådsanbefalinger. 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.

For en nærmere redegjørelse for forholdet til Norges internasjonale forpliktelser, herunder EØS-regelverket og EUs tiltak, vises det til Prop. 5 L (2020–2021) og Prop. 61 L (2020–2021).

## 6 Forlengelse av innreiserestriksjonsloven

### 6.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at den midlertidige loven om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen forlenges til 31. desember 2021. Samtidig ble det foreslått at gjeldende unntak fra innreiserestriksjonene i loven videreføres, samt lovens forskriftshjemler.

Videre innebar forslaget en forlengelse av hjemmelen for bortvisning, utvisning og straff som følge av brudd på innreiserestriksjonene, samt for bortvisning for brudd på regelverk om innreisekarantene og krav om negativ covid-19-test for innreise. Forslaget videreførte også særskilte saksbehandlingsregler.

### 6.2 Høringsinstansenes syn

*Utlendingsdirektoratet (UDI)* mener at den nåværende smittesituasjonen og vurderingen av situasjonen fremover tilsier at det er nødvendig å beholde innreiserestriksjonslovgivningen i en forlenget periode. Videreføring vil ikke ha nye konsekvenser for UDIs saksbehandling. De økonomiske og administrative virkningene, herunder konsekvensene for andre porteføljer, vil imidlertid øke jo lenger innreiserestriksjonene varer. *Utlendingsnemnda* har ingen merknader til forslaget om forlengelse av innreiserestriksjonsloven.

*Politidirektoratet (POD)* har forelagt høringen for samtlige politidistrikter og Politiets utlendingsenhet (PU), og gjengir til dels innspill fra disse. POD mener innreiserestriksjonsloven fungerer godt og bør forlenges. Grensekontroll på indre grense sikrer at utlendinger blir bortvist om de ikke har rett til innreise. Det bemerkes at hyppe og raske endringer i innreiserestriksjonsregelverket er krevende å kommunisere raskt nok til dem som utfører grensekontrollen, og at det er viktig at regelverket er lett praktiserbart og ikke forutsetter krevende vurderinger fra den enkelte grensekontrollør. Forlenging av grensekontroll på indre grense utover første halvår av 2021, vil innebære tilleggs kostnader.

*Øst politidistrikt* mener innreiserestriksjonsloven er godt strukturert og gir nødvendige og fleksible regler, og at endringshyppigheten i forskriftsbestemmelsene viser behovet for fleksibilitet i loven. Et betydelig antall utlendinger bortvises i medhold av innreiserestriksjonsloven, og de forenklede saksbehandlingsreglene, samt muligheten for tvangsmidler, er sentrale for lovens effektivitet.

*Oslo politidistrikt* ser nødvendigheten av å forlenge innreiserestriksjonsloven ut 2021 og mener innreiserestriksjonene er et særlig effektivt virkemiddel mot importsmitte. Distriktet avdekker overtredelser av både innreiserestriksjonsloven og covid-19-forskriften og har benyttet både forelegg, bortvisning og utvisning som reaksjoner. Effektivisering av bortvisningene har vært ressurskrevende, bl.a. som følge av begrenset flytilbud. Dette innebærer bl.a. at internering på Trandum varer lenger enn normalt, og økte kostnader til prosessfullmektiger m.m. Oslo politidistrikt har registrert en økning i antall falske covid-19-tester, og de ser også falske arbeidskontrakter m.m.

*Forsvarsdepartementet* støtter forslaget om forlengelse ut 2021. Det gjør også *Helsedirektoratet*.

*Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)* har ikke merknader knyttet til selve forslaget om forlengelse av innreiserestriksjonsloven, men kommenterer innholdet i regelverket og forholdet til internasjonale forpliktelser på barnrettens område. Bufdir er positive til at gjeldende unntak begrunnet i hensynet til barnets beste videreføres, og understreker at barnets beste også må være et tungtveiende hensyn bak fremtidige endringer. Bufdir tar opp spørsmål knyttet til utlendingers behov for innreise i sammenheng med saker som reguleres av nærmere bestemte folkerettskonvensjoner, og viser til sin tidligere høringsuttalelse av 20. mai 2020. Anbefalingen om egne unntaksregler for slike saker opprettholdes, selv om gjeldende unntaksregler i noen grad dekker behovet. Av hensyn til forutberegnelighet tas det også til orde for en mulighet for forhåndsgodkjenning av innreise. Bufdir viser videre til sitt hørings svar av 26. november 2020, og gjentar at det bør gjøres unntak fra kravet om å fremlegge

negativ covid-19-test i forbindelse med gjennomføring av samvær med barn i Norge. Videre bør det være et særskilt unntak for tilfeller som omfattes av Haagkonvensjonen av 1980 (om de sivile sider ved internasjonal barne bortføring) og Haagkonvensjonen av 1996 (om beskyttelse av barn).

KS støtter forslaget om forlengelse. Det bemerkes at den foreslåtte datoen kan diskuteres, men at det er behov for forutsigbarhet og en viss varighet.

*Halden kommune* viser til at de har en «søm-løs» grense til Sverige, bl.a. når det gjelder skolegang, arbeidsliv og familieliv. Kommunen mener at statlige myndigheter ikke i tilstrekkelig grad har tatt hensyn til dette gjennom pandemien, og at grensekommuners behov må ivaretas ved fremtidige endringer. Nødvendige kontrollmekanismer og dispensasjonsmuligheter må vurderes. Halden kommune støtter forlengelsen av innreiserestriksjonsloven, men ønsker mer stabilitet og forutsigbarhet.

*Tana kommune*, ved ordføreren, mener videreføring er fornuftig. Praktisering av innreiserestriksjonene må imidlertid ta hensyn til grensekommunene. Tana og den finske nabokommunen Utsjok er i praksis ett lokalsamfunn, og de har opplevd store utfordringer som følge av innreiserestriksjonene. Dette gjelder både arbeidsplasser og familier, herunder barn som har foreldre på begge sider av grensen. Tana kommune tar til orde for at den lokale smittesituasjonen bør vektlegges ved vurdering av innreiserestriksjoner, at grensependlere i grensekommuner bør vurderes særskilt, at det må tas hensyn til barn og drift av skoler og barnehager, samt at grensekommunene må få dekket ekstrakostnader til testing mv.

Sameforeningene *Deanu sámiid searvi* og *Sámi Siida* krever at norske myndigheter tar hensyn til den spesielle situasjonen til befolkningen i Tanadalen. Etter foreningenes syn kan same i Utsjok kommune ikke behandles som utlendinger, da det samiske folks territorium strekker seg over flere nasjonalstater. Foreningene mener at Norge ikke har etterlevd relevante bestemmelser i Grunnloven og folkerettslige konvensjoner. Stenging av grensene er heller ikke et nødvendig, tjenlig og forholdsmessig tiltak, sett hen til konsekvensene for samfunns- og næringslivet i området. Det vises bl.a. til at helseinstitusjoner samarbeider på tvers av grensen for å sikre samisk-språklig helsetilbud, og til grensehandelens betydning for næringslivet. En potensiell konkurssbølge, med påfølgende tap av arbeidskraft, vil ha store ringvirkninger i regionen, bl.a. for samisk

språk og kultur. Disse forhold taler bl.a. for at også andre enn dagpendlere bør gis mulighet til å krysse grensen for å drive virksomheter m.m. Det anføres for øvrig at daglig digital registrering for dagpendlere er et uforholdsmessig og unødvendig tiltak, og at det i alle fall burde være mulig å registrere seg analogt.

Foreningene peker videre på at smittenivået i området hovedsakelig har vært lavt, og de mener at Tanadalen og tilhørende grensekommuner bør defineres som et eget grensesamfunn med større grad av mobilitet over grensen. Det vises til at Finland tidvis har hatt en slik ordning. Foreningene tar også til orde for bedre informasjonsarbeid sentralt og på grensen, hvor man opplever at reglene tidvis praktiseres for strengt. Man har hatt gode erfaringer med bruk av heimeverns-soldater som grensepersonell, da disse har god språk- og lokalkunnskap. Det etterlyses bedre samarbeid mellom finske og norske myndigheter. Avslutningsvis slutter foreningene seg til Samerådets uttalelse av 15. januar 2021 om opprettholdelse av det samiske folks rettigheter i forbindelse med pandemien.

*Norske Samers Riksforbund (NSR)* har forståelse for behovet for å videreføre innreiserestriksjonsloven, men mener det bør opprettes ordninger som gir lettelse i grenseområdene med samiske lokalsamfunn. Det vises til en vedlagt uttalelse 26/2020 i Samisk Parlamentarisk Råd (SPR), som er det felles organet til sameetingene i Norge, Finland og Sverige. Her understrekes behovet for samhandling over landegrensene, og det tas til orde for harmoniserte planer for å ivareta samiske interesser i forbindelse med pandemien. Dette bør skje i dialog med sameetingene. NSR støtter videre Samerådets uttalelse om covid-19, og uttalelsen fra *Deanu sámiid searvi* og *Sámi Siida* om utfordringene i Tanadalen. Etter NSRs syn bør det som et minimum inngås et samarbeid med finske myndigheter om unntaksregler i området. NSR peker også på at reindriftsfamilier har behov for å kunne krysse grensen til Sverige også i forbindelse med familiebesøk, ikke bare for selve reindriften.

*Arbeidsgiverforeningen Spekter* peker på at innreiserestriksjonene har store konsekvenser. For virksomheter definert som samfunnskritiske, fungerer regelverket etter hvert tilfredsstillende. For øvrige virksomheter er situasjonen i ferd med å bli svært vanskelig. Når det gjelder kulturfeltet, er bl.a. orkestrene i en prekær situasjon. Det er et begrenset antall utlendinger det er tale om, men deres fravær i kultursektoren rammer virksomhetene hardt og gjør det vanskelig å øve inn fore-

stillinger til sommeren. Spekter mener derfor at den særskilte, søknadsbaserte unntaksordningen også bør omfatte nødvendige arbeidere på kulturfeltet. I samferdselssektoren skaper innreiserestriksjonene bl.a. utfordringer for store byggeprosjekter. For eksempel på jernbaneprosjekter har dette svært store kostnader, både økonomisk og i form av utsettelse og tapt nytteverdi. Ut fra helhetlige kost/nytte- og risikovurderinger bør også offentlige byggeprosjekt få tilgang på kritisk utenlandsk arbeidskraft gjennom unntaksordningen.

*Unio* støtter forslaget om å forlenge innreiserestriksjonsloven ut 2021, bl.a. fordi muligheten for en tredje smittebølge tilsier at det er nødvendig å opprettholde muligheten for å bruke virkemidlene i loven i en forlenget periode.

*Norges Rederiforbund* skriver at norsk maritim virksomhet og offshore petroleumsvirksomhet er under sterkt press på grunn av omfattende innreiserestriksjoner, og er avhengig av adgang til innreise. Forbundet mener det ikke er grunnlag for å forlenge innreiserestriksjonene for utenlandske arbeidstakere ytterligere. Det fremheves bl.a. at smitteutbrudd på industriarbeidsplasser i begrenset grad har rammet lokalsamfunn, og at vaksineringen av befolkningen nå er godt i gang. Forbundet støtter et strengt kontroll- og smittevernregime og at noen grupper også etter juni 2021 må nektes innreise, men ikke at dette skal være hovedregelen.

*Maskinentreprenørenes Forbund (MEF)* har ikke innvendinger mot å videreføre innreiserestriksjonsloven, men tar til orde for en utvidelse av unntaksmulighetene. MEF mener at gjeldende innreiserestriksjoner er uforholdsmessige, særlig overfor bedrifter og arbeidstakere langs grensen til Sverige. Det vises bl.a. til at det ikke er registrert tilfeller av importsmitte i MEFs medlemsbedrifter og at arbeidet til aktuelle maskinarbeidere vil kunne utføres uten vesentlig smitterisiko, sett hen til øvrige smitteverntiltak.

*Norsk sykepleierforbund* støtter forslaget under den forutsetning at det fortsatt gjøres unntak for helsepersonell fra Sverige og Finland som arbeider i helse- og omsorgstjenesten i Norge. I lys av smittesituasjonen nasjonalt og globalt, og mangelfull vaksinasjonsdekning, mener forbundet det er behov for forlengelse ut 2021. Samtidig understrekes det at innreiserestriksjonene gir store utfordringer, herunder for helsevesenet, som er avhengig av utenlandsk arbeidskraft. Det opplyses at noen sykepleiere vurderer å slutte å jobbe i Norge på grunn av belastningen ved stadig testing, grensekontroll og uforutsigbarhet.

*Rikelektro AS*, en bedrift i Halden, skriver om at ansatte bosatt i Sverige mistet muligheten til å jobbe som følge av innstrammingene i innreiserestriksjonene. Man risikerer å miste kompetanse og muligheten til å ta inn lærlinger. Det stilles spørsmål bl.a. om hvordan dette kan rettfærdiggjøres og hvordan regjeringen vil løse situasjonen, f.eks. når det gjelder regler om permittering og avgifter. Man opplever at forholdet mellom svenske og norske borgere i grenseområdene forverres.

*Kynningsrud Fundamentering AS*, en bedrift i Fredrikstad, peker på de samme utfordringene for svenske ansatte. Det tas til orde for at grensene må åpnes eller at disse ansatte må få lønnskompensasjon.

*Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)* opplyser at en forlengelse av innreiserestriksjonsloven i utgangspunktet ikke innebærer store endringer for arbeidet med mottak av internasjonale studenter, som fortsatt vil være vanskelig og uforutsigbart. NTNU etterlyser en bedre sammenheng mellom regjeringens ambisjoner for internasjonalisering og de restriksjonene som nå gjelder, og stiller spørsmål ved om internasjonale studenter bør få unntak fra innreiserestriksjonene. Etter NTNUs erfaring utgjør studentene en liten smitterisiko. Når det gjelder internasjonale forskere, var NTNUs behov i hovedsak ivaretatt ved de unntak som gjaldt før julen 2020. En tettere dialog med sektoren forut for fremtidige endringer er ønskelig, og NTNU opplever en økt forståelse for universitets- og høyskolesektorens behov og særpreg. På kort sikt er det bekymringsfullt at gjeldende regelverk gjør det vanskelig for nyansatte forskere å flytte til Norge. I denne sammenheng etterlyses det også bedre oppfølging fra NAV og Skatteetaten.

*Advokatforeningen* har ingen kommentarer ut over det foreningen uttalte 20. mai 2020 til høringen om å innføre innreiserestriksjonsloven. Foreningen tok bl.a. til orde for en egen bestemmelse om at folkeretten har forrang, og en mulighet for fritt rettsråd i bortvisningssaker etter innreiserestriksjonsloven.

*Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)* støtter forslaget om å forlenge innreiserestriksjonsloven, og forutsetter at departementet tar initiativ til å avvikle restriksjonene før utløpet av året dersom forholdene tilsier det.

Om lag 175 av høringssvarene er fra privatpersoner, hvorav 14 er registrert som «uten merknad». Svarene er gjennomgående kritiske til å videreføre innreiserestriksjonene, i alle fall slik restriksjonene er innrettet i dag. I overkant av 100



svar dreier seg om at man ønsker videre unntak for kjærester eller andre familierelasjoner, hvorav rundt 60 svar gjelder kjæresteforhold spesifikt og 40 gjelder familie mer generelt, herunder relasjoner som besteforeldre, barnebarn og særkullsbarn. Det gis hovedsakelig uttrykk for at slike relasjoner bør danne grunnlag for unntak fra innreiserestriksjonene. Noen mener også at det bør gjelde unntak fra kravene om karantene mv., mens andre vektlegger at slike tiltak, og eventuelt ytterligere smitteverntiltak, kan kompensere for risikoen ved å tillate innreise. Blant de som tar til orde for at kjærester skal kunne få innreise, mener mange at gjeldende regelverk er diskriminerende overfor ugifte par. Mange skriver om sine personlige erfaringer og uttrykker fortvilelse over å være adskilt fra kjærester eller andre nærstående.

Noen høringssvar fra privatpersoner tar opp andre spesifikke grupper som bør unntas fra innreiserestriksjoner, som grensependlere fra Sverige eller personer som eier fritidseiendom i Sverige.

Rundt 50 av høringssvarene fra privatpersoner uttrykker motstand mot innreiserestriksjonene mer generelt, og i mange tilfeller mot myndighetenes samlede håndtering av pandemien. Det gis gjennomgående uttrykk for at tiltakene er unødvendige, uforholdsmessige eller mangler faglig grunnlag. Mange av disse høringssvarene gjengir et lengre innspill fra Facebook-gruppen «Stop lockdown Norge». Her gjøres det innledningsvis gjeldende at begrenset reisevirksomhet og innreisemuligheter har alvorlige konsekvenser og gjør større skade enn selve pandemien. Teksten dreier seg ellers i begrenset grad om innreiserestriksjoner spesifikt. Det sentrale budskapet er at covid-19 ikke har så alvorlige konsekvenser at myndighetenes mottiltak kan forsvares, at tiltakene har alvorlige og uforholdsmessige konsekvenser for bl.a. barn og arbeidstakere, og at myndighetene, ved å innføre tiltakene, har brutt en rekke menneskerettigheter og grunnlovsbestemmelser.

Noen av høringssvarene fra privatpersoner gjelder samiske forhold og inneholder hovedsakelig tilsvarende synspunkter som referert fra de samiske organisasjonene ovenfor. En annen problemstilling som blir nevnt fra privatpersoner, er hvilke krav som skal stilles til å være «bosatt i Norge».

## 6.3 Departementets vurderinger

### 6.3.1 Behovet for innreiserestriksjoner

Koronaviruset SARS-CoV-2 har spredt seg mellom mennesker siden 2019 og kan medføre sykdom-

men covid-19. Regjeringens strategi er å håndtere koronapandemien slik at man 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 for håndteringen av covid-19, vedtatt 7. mai og oppdatert 14. desember 2020, og beredskapsplanen for smitteverntiltak under covid-19-pandemien, vedtatt 10. juni og oppdatert 14. desember 2020.

Innreiserestriksjoner har vært en viktig del av regjeringens håndtering av pandemien. Politiet har fra 16. mars 2020 t.o.m. 8. november 2020 bortvist i overkant av 4 500 personer som følge av midlertidig gjeninnført kontroll på indre Schengen-grense. Bortvisningene gjelder i all hovedsak personer bosatt i EU-/EØS-området. Etter innføring av kravet om negativ covid-19-test ved innreise har politiet i perioden 9. november 2020 t.o.m. 7. mars 2021 bortvist om lag 6 100 personer, det store flertallet av disse bortvisningene skyldes manglende dokumentasjon på negativ test.

I oppdrag 316 av 21. januar 2021 ba Helse- og omsorgsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet om Helsedirektoratets og Folkehelseinstituttets smittevern faglige vurdering av om det er behov for å videreføre den midlertidige loven om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen utover 1. juni 2021, og hvor lenge et ev. behov vil vare. I oppdrag 390 av 5. mars 2021 ble det bedt om en oppdatert smittevern faglig vurdering av behovet for videreføring.

I svar av 11. mars 2021 på oppdrag 390 skriver Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet at etatene fastholder sin tidligere vurdering om at det er for mange usikkerhetsmomenter knyttet til pandemiens utvikling til at de i dag kan konkludere med at innreiserestriksjonene kan oppheves 1. juni 2021. Videre fremgår følgende:

«FHI og Helsedirektoratet anbefaler derfor at midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen og midlertidige endringer i utlendingsloven gjelder til 31. desember 2021.»

Folkehelseinstituttet skriver:

«Utviklingen av smittesituasjonen i Norge og verden for øvrig har siden pandemiens start vært uforutsigbar. Selv om de fleste land har begynt vaksinerings og vi forventer at smittespredningen også vil avta noe i vår- og sommermånedene, er det risiko for at det fremdeles vil

være pågående utbrudd både i Norge og andre land.

FHI opprettholder anbefalingen fra oppdrag 316 oversendt Helse- og omsorgsdepartementet 27. januar 2021 om at det fremdeles er behov for å forlenge de midlertidige lovene ut 2021. Det er for mange usikkerhetsmomenter knyttet til pandemiens utvikling til at vi i dag kan konkludere med at de kan oppheves tidligere. Det er viktig at lovene oppheves tidligere hvis situasjonen tilsier dette. Innreiserestriksjoner for ulike grupper bør oppheves gradvis før loven til slutt oppheves.»

I svaret på oppdrag 316 av 27. januar 2021 skrev Folkehelseinstituttet:

«Følgende usikkerhetsmomenter gjør det vanskelig å konkludere med at lovene kan oppheves sommeren 2021:

- Utviklingen i forekomst av de litt mer smittsomme virusvariantene og om disse vil medføre en forverring av den nasjonale og/eller globale smittesituasjonen.
- Effekt av vaksinerings på smittespredning. Det er fremdeles uklart hvor god beskyttelse vaksinene gir mot å bli smittet. I tillegg er det uklart om vaksinene beskytter mot alle de nye virusvariantene (de vi kjenner til nå, men også nye som kan oppdages de neste månedene)
- Norge vil trolig ha vaksinert mange eldre, risikogrupper og helsepersonell i løpet av våren 2021. Store deler av befolkningen vil allikevel ikke være vaksinert 1. juni. Selv om disse har lavere risiko for alvorlig forløp av covid-19, er det allikevel risiko for mange sykehusinnlagte dersom Norge får et stort utbrudd av covid-19. I tillegg er det alltid risiko for forsinkelser i vaksineleveranser som kan medføre at Norge har vaksinert færre i risikogruppene enn planlagt 1. juni 2021.
- Vaksinasjonsdekning og smittesituasjon i andre land. Det vil trolig være store forskjeller mellom land, som medfører at det trolig vil være enkelte land som har utbrudd av covid-19, også i juni 2021.»

Helsedirektoratet skriver i svaret av 11. mars 2021 på oppdrag 390:

«Helsedirektoratet støtter Folkehelseinstituttets vurdering og legger til grunn samme forståelse av smittesituasjonen. Smittesituasjonen

i Norge og verden vil være uforutsigbar i lang tid fremover, og det er umulig å forutsi situasjonen 6 måneder frem i tid. *Norge har hatt en gunstigere smittesituasjon enn andre europeiske land siden pandemiens start*, og så lenge det fortsetter, vil det være risiko for import av smitte forbundet med reiser til Norge. Som FHI også påpeker, er innreiserestriksjoner et effektivt virkemiddel for å begrense smitte når smittetrykket er høyere i utlandet enn i Norge.

En stor andel av befolkningen må være vaksinert før flokkimmunitet kan oppnås, hvilket ligger flere måneder frem i tid. Utbredelse av nye, mer smittsomme varianter øker samtidig sårbarheten for kapasitetsbrist når smitte importeres. Man kan heller ikke utelukke at det kan dukke opp nye varianter der vaksinen har redusert eller fraværende effekt. Dersom det skulle skje, er det sannsynlig at disse ville oppstå utenfor Norge. Dette ville i verste fall kunne medføre et betydelig tilbakeslag, potensielt med behov for videre langvarige innreiserestriksjoner for å hindre importsmitte.

For øvrig støtter Helsedirektoratet de formålene innreiserestriksjonene skal tjene og som fremkommer i punkt 3.3.2 i høringsnotatet av 8. februar 2021 om forlengelse av midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen og øvrig begrunnelse som fremgår av dette kapitlet.»

### 6.3.2 Forslag om forlengelse av innreiserestriksjoner

Midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen innebærer at utlendinger kan nektes innreise i riket med mindre de tilhører nærmere bestemte unntaksgrupper. 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 hensynet til EUs anbefalinger til statene i EØS- og Schengen-samarbeidet.

På bakgrunn av gjennomgangen over legger departementet til grunn at det vil være behov for

innreiserestriksjoner for å sikre folkehelsen også etter 1. juni 2021. 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. På bakgrunn av helsemyndighetenes anbefalinger, som redegjort for over, foreslår departementet at den midlertidige loven forlenges til 10. november 2021. Departementets forslag innebærer en noe kortere virketid enn høringsforslaget (31. desember) og helsemyndighetenes anbefalinger. Bakgrunnen er hensyn til samordning med andre midlertidige koronalover som skal opphøre 10. november, samt at helsemyndighetene uttrykker usikkerhet knyttet til hvor langvarig behovet for innreiserestriksjoner vil bli. En videreføring frem til 10. november sikrer at loven ikke automatisk opphører å gjelde i perioden Stortinget ikke er samlet, dersom det skulle være behov for forlengelse. Dette tidspunktet sikrer også at det blir tilstrekkelig tid til komitébehandling, første- og annengangsbehandling og sanksjonering innen loven opphører å gjelde. Det vises videre til at Stortinget konstitueres for første gang etter årets valg, og departementet antar også av denne grunn at opphørsdatoen ikke bør være tidligere enn 10. november.

Basert på helsemyndighetenes vurderinger i svar på oppdrag 316 og 390, er det imidlertid ikke usannsynlig at det blir aktuelt med ytterligere forlengelse etter denne datoen. Det vises til at det vil være behov for å begrense importsmitte også i en situasjon hvor det er kontroll på smittenivået innad i Norge. Innreiserestriksjonene vil imidlertid bli avvirket tidligere dersom smittesituasjonen tilsier det.

Forslaget innebærer at hovedregelen om innreiserestriksjoner videreføres. Samtidig videreføres gjeldende unntak fra innreiserestriksjonene. 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 en forlengelse av hjemmel for krav om negativ covid-19-test for innreise og forlengelse av hjemmel for bortvisning, utvisning og straff som følge av brudd på innreiserestriksjonene, samt for bortvisning for brudd på regelverk om innreisekarantene og brudd på test- og registreringsplikt (jf. lovforslaget § 2 fjerde ledd). Forslaget viderefører også særskilte saksbehandlingsregler.

Siden innreiserestriksjonene ble innført i mars 2020, har det gjennom våren, sommeren og tidlig høst 2020 blitt foretatt gradvise lettelser. I november 2020 ble det imidlertid innført tilleggsvilkår for innreise (krav om negativ covid-19-test ved innreise) og i januar 2021 ble flere av unntakene i forskriften fjernet.

Departementet presiserer at selv om det nå foreslås at loven skal gjelde frem til 10. november 2021, er det ikke gitt at innreiserestriksjonene skal gjelde helt frem til denne datoen. Loven gir hjemmel til å oppheve innreiserestriksjonene fullstendig gjennom unntak i forskriften, dersom innreiserestriksjoner ikke lenger er nødvendig for å trygge folkehelsen. Varigheten av innreiserestriksjonene vurderes fortløpende i tråd med smitteutviklingen. Det vises til at innreiserestriksjonene kun skal begrense retten til innreise for utlendinger som ellers vil ha lovlig adgang til innreise etter utlendingsloven når «det er nødvendig for å trygge folkehelsen ved utbrudd av den allmennfarlige smittsomme sykdommen covid-19», jf. lovens § 1. Restriksjonene kan derfor bli avvirket tidligere dersom situasjonen tilsier det.

Departementet merker seg at de fleste høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget om forlengelse, støtter forlengelse av den midlertidige loven ut 2021. Flere av instansene, samt de fleste privatpersonene, ønsker imidlertid en utvidelse av unntaksmulighetene. Departementet vil vurdere disse innspillene nærmere i forbindelse med forskriftsarbeidet.

Den nærmere innretningen av innreiserestriksjonene i forskrift må også vurderes fortløpende i lys av våre internasjonale forpliktelser, herunder etter EØS-retten, og opp mot alternative og mindre inngripende tiltak. I tillegg vil pågående prosesser i EU om koordinering av tiltak kunne få betydning for innretningen av innreiserestriksjonene fremover.

## 6.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

---

Innreiserestriksjoner er ett av mange smittevern-tiltak som påvirker økonomien og som virker sammen med andre tiltak, som karantenebestemmelser. Smitteverntiltak har isolert sett en kostnad for enkeltpersoner 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.

Våren 2020 gjorde Holden-utvalget samfunnsøkonomiske vurderinger av smitteverntiltak på oppdrag fra Helsedirektoratet, se rapportene «Samfunnsøkonomisk vurdering av smittevernstiltak – covid-19» av 7. april og 26. mai 2020. På oppdrag fra Helsedirektoratet foretok utvalget vinteren 2021 en ny vurdering av samfunnsøkonomiske virkninger av alternative handlingsstrategier i dagens situasjon. I rapport av 15. februar 2021 pekes det på fortsatt behov for kontroll med importsmitte. Samtidig fremgår det at stengning av grensen over lengre tid vil innebære betydelige negative virkninger for velferd, deler av økonomien og deler av helsevesenet og at det trolig er mindre samfunnsøkonomisk kostbart å begrense importsmitte gjennom effektiv innreisekarantene og testing. Videre fremgår det at foreløpige analyser tyder på at det kan ligge store gevinster i å få etablert systemer som reduserer risikoen for importert smitte ytterligere. Helsemyndighetene legger til grunn at importsmitte kan føre til utbrudd i hele landet og er en av de største utfordringene knyttet til å holde det nasjonale smittepresset nede. Departementet peker på at innreiserestriksjoner skal benyttes i den utstrekning disse anses nødvendige for å trygge folkehelsen, og det må fortløpende vurderes om behovet for tiltak mot importsmitte kan ivaretas ved mindre inngrepene og mindre samfunnsøkonomisk kostbare tiltak. Forskriftens unntak fra lovens utgangspunkt om innreiserestriksjoner må derfor fortløpende vurderes med sikte på en gradvis gjenåpning inntil alle utlendinger som ellers har adgang til innreise etter utlendingsloven, igjen gis rett til innreise. Se nærmere omtale i punkt 6.3.2.

Forslaget om å forlenge innreiserestriksjonsloven innebærer fortsatt merarbeid for utlendingsforvaltningen.

Politiet gjennomfører midlertidig personkontroll på indre grense for å kunne håndheve regelverket om innreiserestriksjoner. Politiets utgifter er beregnet til om lag 43.5 millioner kroner per måned og dekkes innenfor gjeldende budsjettammer for 2021. Tolletatens bistand dekkes innenfor etatens gjeldende budsjettammer. Forsvarets merutgifter til bistandsoppdraget til politiet er ut fra dagens omfang om lag 512 000 kr per dag. Forsvaret fakturerer anmodende myndighet iht. bistandsinstruksen for bistandsoppdraget.

UDI opplever økt arbeidsmengde knyttet til håndtering av innreiserestriksjonene. Siden innreiserestriksjonene ble innført i 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 noen saksporteføljer, slik at arbeidsmengden i sum fremstår håndterbar innenfor gjeldende rammer. Merarbeid knyttet til innreiserestriksjonene har imidlertid redusert produktiviteten i UDI i 2020 og medført noe lengre saksbehandlingstider enn forventet. Forlengelse av loven til 10. november 2021 kan medføre tilsvarende effekt i 2021. Merutgifter som følger av forlengelsen, vil dekkes innenfor gjeldende rammer.

Ved gradvis innføring av flere unntak fra loven, vil behovet for saksbehandling knyttet til utsatt innreise etter innvilget oppholdssøknad avta. Samtidig vil trolig ordinær saksinngang øke.

## 7 Innreiserestriksjoner for utlendinger som gis oppholdstillatelse

### 7.1 Forslaget i høringsnotatet

Innreiserestriksjonsforskriften § 4 b, om innreiserestriksjoner for utlendinger som er gitt oppholdstillatelse, ble innført 29. januar 2021 i medhold av smittevernloven § 7-12. Departementet foreslo i høringsnotatet å fastsette denne bestemmelsen i innreiserestriksjonsloven, ved en endring i lovens § 2 første ledd bokstav d og e.

Departementets forslag innebar at utlendinger som er gitt oppholdstillatelse uten utsatt innreise, men som ennå ikke er bosatt i Norge, og utlendinger som er gitt innreisevisum etter utlendingsloven § 12, kun har adgang til innreise dersom de omfattes av unntak fra innreiserestriksjoner i loven eller forskrift gitt i medhold av loven på tidspunktet for innreise.

### 7.2 Høringsinstansenes syn

*Utlendingsdirektoratet (UDI)* peker bl.a. på at det kan stilles spørsmål ved om det er hensiktsmessig å ta stilling til innreiseadgangen og innreisevisum på vedtakstidspunktet når innreiseadgangen for personer som har fått oppholdstillatelse, er avhengig av regelverket på innreisetidspunktet. UDI mener det likevel har en praktisk verdi for brukerne å få UDIs vurdering av situasjonen på vedtakstidspunktet, slik det er i dag.

*Politidirektoratet (POD)* viser til at forslaget innebærer at politiets personell på grensen må foreta en konkret og individuell vurdering, og at en slik oppgave til politiet på grensen er uheldig, da vurderingen vil være kompleks og tidkrevende. For eksempel vil det i tilfeller hvor en utlending får oppholdstillatelse i Norge for å arbeide, kunne være vanskelig å vurdere arbeidets karakter opp mot vilkåret «kritiske samfunnsfunksjoner» i innreiserestriksjonsloven § 2 første ledd bokstav c. POD mener at en søknadsbasert ordning bør vurderes.

*KS* støtter forslaget.

*Universitetet i Oslo* viser til at innreiseforbudet for personer som ennå ikke er bosatt i Norge,

medfører store økonomiske kostnader for universitetet, i tillegg til at de rammer viktige forskningsprosjekter. Det vises også til at når nyansatte blir hindret innreise til Norge, blir konsekvensene inngripende for de ansatte og deres nærmeste familie.

*NTNU* viser bl.a. til at universitets- og høyskolesektoren gjennom det siste året har hatt store utfordringer knyttet til rekruttering av forskere internasjonalt. Det vises også til at en langvarig lukket grense for de som skal komme til Norge for å bosette seg, er svært ugunstig og krevende for en sektor som i stor grad rekrutterer personell med høy kompetanse i konkurranse med hele verden.

*Jussbuss* mener forslagene er svært problematiske, og at de ikke bør innføres. De uttaler at endringene vil medføre en urimelig usikkerhet for utlendinger som har fått oppholdstillatelse uten utsatt innreisefrist eller innreisevisum. Det vises til at reglene for innreiserestriksjoner har endret seg kontinuerlig gjennom pandemien, og at en ikke kan forvente at enhver utlending har mulighet til å holde seg oppdatert på hvilke unntaksregler som gjelder til enhver tid. *Jussbuss* mener utlendingen må kunne stole på at vedkommende vil få innreise når UDI har sagt det, selv om smittesituasjonen gjør situasjonen usikker.

*Arbeidsgiverforeningen Spekter* har sendt inn samme høringsuttalelse til denne høringen som til høringen om forlengelse av loven om innreiserestriksjoner. Se punkt 6 for gjengivelse og vurdering av disse innspillene.

### 7.3 Departementets vurdering

#### 7.3.1 Bakgrunn og begrunnelse

I revidert svar på oppdrag nr. 325 fra Helse- og omsorgsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet anbefalte Helsedirektoratet 26. januar 2021 at det ble strammet inn på hvilke grupper utlendinger som skulle gis adgang til innreise. Helsedirektoratet viste til at for å eliminere

eller slå ned utbruddet av mutert virus, trengtes både tiltak der smitten var påvist i Follo/Oslo-regionen og tiltak som forhindret fortsatt import-smitte av muterte virus. Folkehelseinstituttet mente det måtte tas sikte på en kraftig reduksjon i antall innreiser frem til de andre tiltakene som var innført mot importsmitte, var fullt virksomme. Helse-direktoratet skrev følgende:

«Det er per nå usikkerhet knyttet til smittevei og utbredelsen av den mer smittsomme britiske varianten. Det vurderes derfor nødvendig i så stor grad som mulig å redusere mobiliteten også over landegrensene.»

Helsedirektoratet anbefalte at det «kun bør gis innreise til personer som kan dokumentere at reisen har et nødvendig formål som ikke kan utsettes». Innstramningene er senere anbefalt videreført, senest i svar av 10. mars 2021 på oppdrag 379 fra Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet.

Departementet anså det ikke å være tilstrekkelig hjemmel i innreiserestriksjonsloven til å begrense adgangen til innreise for utlendinger som allerede er gitt oppholdstillatelse uten utsatt innreise, men som ennå ikke er bosatt i Norge, jf. lovens § 2 første ledd bokstav d. På denne bakgrunn fastsatte Kongen i statsråd endringer i innreiserestriksjonsforskriften i medhold av smittevernloven § 7-12, om at utlendinger som er gitt oppholdstillatelse uten utsatt innreise, og utlendinger som er gitt innreisevisum etter utlendingsloven § 12, jf. innreiserestriksjonsloven § 2 første ledd bokstav d og e, bare har rett til innreise dersom de også på *innreisetidspunktet* omfattes av andre unntak fra innreiserestriksjoner i loven eller forskriften.

Av vurderingen av om vilkårene for å gi bestemmelser av lovgivningsmessig innhold i medhold av smittevernloven § 7-12, fremgår bl.a. følgende av kongelig resolusjon av 29. januar 2021:

«Situasjonen karakteriseres som uoversiktlig med usikker spredning av muterte virus. Erfaring fra andre land viser at den muterte britiske varianten har betydelig spredningspotensiale. Helsedirektoratet viser til at andre land har gått fra lave smittetall til ukontrollert spredning på landsbasis i løpet av få uker. Det vurderes derfor nødvendig i så stor grad som mulig å redusere mobiliteten også over landegrensene. Situasjonens alvorlighet tilsier at det er nødvendig å iverksette ytterligere innreiserestrik-

sjoner umiddelbart og at det ikke er tid til å fremme en lovproposisjon.»

Videre fremgår følgende:

«Det legges til grunn at det beste for nærings- og samfunnslivet er lave smittetall. Dette er også det beste i et folkehelseperspektiv. Nåværende av å slå raskt og omfattende ned, vil fordele seg raskere over tid dersom vi effektivt slår ned smittespredningen nå. Alternativet er risiko for større belastning på nærings- og samfunnsliv over tid fordi tiltakene kan måtte bli stående lenger – med fare for at de må oppskaleres dersom tiltakene som er iverksatt eller som blir iverksatt, ikke er tilstrekkelige. Helsemyndighetene legger til grunn at importsmitte kan føre til utbrudd i hele landet, og det er en av de største utfordringene vi har knyttet til å holde det nasjonale smittepresset nede. Den smittevernmessige effekten av å nekte innreise for utlendinger som ennå ikke er bosatt i Norge vurderes som tilstrekkelig til å anse tiltaket som et forholdsmessig inngrep, sammenholdt med graden av inngrep i privatpersoners grunnleggende rettigheter og de samfunnsøkonomiske konsekvensene av tiltaket. Vil-kårene i smittevernloven § 1-5 anses på denne bakgrunn som oppfylt.

For å hindre importsmitte anbefaler Helsedirektoratet tiltak som vil medføre en markant reduksjon i antallet innreiser. På denne bakgrunn er det med virkning fra 28. januar 2021 innført omfattende innstramninger i adgangen til innreise for utlendinger som ikke er bosatt i Norge. Formålet med midlertidig lov om innreiserestriksjoner av hensyn til folkehelsen er å begrense retten til innreise for utlendinger som ellers vil ha lovlig adgang til innreise etter utlendingsloven, når det er nødvendig for å trygge folkehelsen ved utbrudd av den allmennfarlige smittsomme sykdommen covid-19. Departementet mener at det ikke er i tråd med lovens formål at innstramninger i innreiserestriksjonene ikke kan omfatte personer som er gitt oppholdstillatelse, men som ennå ikke er bosatt i Norge. På bakgrunn av den høye risikoen for importsmitte, herunder import av mutert virus, sammenholdt med helsemyndighetenes vurdering av behovet for en kraftig reduksjon i antall innreiser, mener Justis- og beredskapsdepartementet i samråd med Helse- og omsorgsdepartementet at vilkårene for bruk av smittevernloven § 7-12 er oppfylt.»

### 7.3.2 Nærmere om forslaget

Innreiserestriksjonsloven § 2 første ledd bokstav d gir rett til innreise for utlendinger som er gitt oppholdstillatelse uten utsatt innreise. Lovens § 2 første ledd bokstav e gir rett til innreise for utlendinger som er gitt innreisevisum etter utlendingsloven § 12 (om visum for innreise for utlending som gis oppholdstillatelse eller som har til hensikt å oppholde seg i riket fram til oppholdstillatelse er gitt). Bestemmelsene må ses i sammenheng med innreiserestriksjonsloven § 3, om at for utlendinger som gis oppholdstillatelse i medhold av utlendingsloven kan adgangen til innreise utsettes inn til videre, og innreiserestriksjonsforskriften § 4, som regulerer hvilke oppholdsgrunnlag som også gir unntak fra innreiserestriksjonene. Bestemmelsen må også ses i sammenheng med instruks fra Justis- og beredskapsdepartementet av 20. april 2020 om behandling av søknader om oppholdstillatelse i forbindelse med utbruddet av covid-19, GI-09/2020.

Etter lovens ordlyd vil en oppholdstillatelse som er gitt uten utsatt innreise og innreisevisum, 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 oppholdstillatelse og innreisevisum, selv om regelverket om innreiserestriksjoner er strammet inn mellom vedtaks-tidspunktet og tidspunktet for utlendingens innreise. For EØS-borgere vil imidlertid innstramninger ha umiddelbar effekt, da disse ikke skal søke om oppholdstillatelse på forhånd. Dette er en utilsiktet konsekvens av regelverket, men som frem til innstramningene i innreiserestriksjonene fra 29. januar i år ikke hadde praktisk betydning. Frem til da var det ikke foretatt innstramninger i hvilke typer oppholdstillatelser som ga grunnlag for unntak fra innreiserestriksjonene. Det vises også til punkt 4.8.4 i Prop. 5 L (2020–2021), vedrørende tilsvarende endring i unntaket for utlendinger som gis visum, jf. lovens § 2 første ledd bokstav f.

Departementet foreslår å lovfeste at utlendinger som er gitt oppholdstillatelse uten utsatt innreise, og utlendinger som er gitt innreisevisum etter utlendingsloven § 12, jf. innreiserestriksjonsloven § 2 første ledd bokstav d og e, bare har rett til innreise dersom de også på innreisetidspunktet omfattes av unntak fra innreiserestriksjoner i loven eller forskriften. Dette er en videreføring av gjeldende § 4 b i innreiserestriksjonsforskriften, gitt i medhold av smittevernloven § 7-12.

Reguleringen innebærer ikke bortfall av en gitt oppholdstillatelse, men at denne midlertidig suspenderes. Den alvorlige situasjonen vi er i, gjør det nødvendig å begrense innreise til Norge så mye som mulig i en periode. Utlendinger som reiser inn i Norge i strid med bestemmelsen, kan bortvises.

Departementet har merket seg innspill fra høringsinstansene om at forslaget innebærer at det må foretas en konkret vurdering på grensen, og at vurderingen vil være kompleks og tidkrevende, samt at ordningen vil være uforutsigbar for søkerne. Forslaget innebærer at alle utlendinger med oppholdstillatelse som var omfattet av unntak i innreiserestriksjonsforskriften § 4 frem til unntakene ble opphevet 29. januar 2021, inntil videre i utgangspunktet ikke har adgang til å reise inn i Norge. Enkelte av disse kan likevel reise til Norge dersom de er omfattet av andre unntak i loven eller forskriften, herunder unntaket i innreiserestriksjonsloven § 2 første ledd bokstav c om utlending hvis tilstedeværelse i Norge er «strengt nødvendig for å kunne opprettholde forsvarlig drift av kritiske samfunnsfunksjoner eller ivareta befolkningens grunnleggende behov». Tilsvarende vil gjelde EØS-borgere, som frem til 29. januar hadde adgang til å reise inn til Norge for å arbeide. Unntaket for kritiske samfunnsfunksjoner er svært snevert og skal begrenses til et minimum ut fra det som er nødvendig for å sikre kontinuiteten i kritiske samfunnsfunksjoner. Et svært restriktivt regelverk for innreise for arbeidstakere, vil naturlig føre til en økning i antallet som anfører å være omfattet av dette unntaket. Departementet mener likevel det var helt nødvendig å begrense innreise for arbeidsinnvandrere med umiddelbar effekt, også for utlendinger fra land utenfor EØS som var innvilget oppholdstillatelse før 29. januar 2021. Departementet vil løpende vurdere hvordan vurderingene som må tas på grensen, kan gjøres enklere.

Departementet har videre merket seg innspill knyttet til enkeltgrupper som er gitt oppholdstillatelse for arbeid i Norge, men som med gjeldende regulering ikke får reist inn i Norge. Det vises til at departementet løpende vurderer regelverket om innreiserestriksjoner med sikte på lettelse. Fra 20. februar ble det åpnet for innreise for utlendinger som er gitt adgang til innreise etter forskrift om søknadsbasert ordning for unntak fra innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen. Formålet med ordningen er å gi adgang til innreise for utlendinger som gjør arbeid som er strengt nødvendig for å opprettholde aktiviteten i norske virksomheter.

Fra 1. mars er det gjort unntak for utlendinger bosatt i Sverige eller Finland som dagpendler til arbeid i Norge. Ytterligere unntak vurderes fortløpende opp mot hensynet til smittevern. Det vises for øvrig til omtale av fortsatt behov for innreiserestriksjoner i punkt 6.3.

#### **7.4 Økonomiske og administrative konsekvenser**

---

Forslagene her innebærer en videreføring av gjeldende regelverk og innebærer i seg selv ikke økte utgifter. Det vises til omtalen i punkt 6.4.



## 8 Bortvisning ved brudd på test- og registreringsplikt etter covid-19-forskriften

### 8.1 Forslaget i høringsnotatet

Innreiserestriksjonsforskriften § 4 c, om bortvisning for brudd på test- og registreringspliktene, ble innført 12. februar 2021 i medhold av smittevernloven § 7-12. Bestemmelsen lyder som følger:

«§ 4 c. *Bortvisning ved brudd på krav om testing eller registrering etter covid-19-forskriften*

En utlending som ikke overholder kravene som følger av covid-19-forskriften § 4 d (krav om testing for de som har oppholdt seg i et område med karanteneplikt) eller § 5 b (plikt til registrering ved innreise), kan bortvises.

En utlending skal ikke bortvises etter første ledd dersom særlige grunner taler imot det. Første ledd gjelder ikke

- a. utlendinger som er bosatt i Norge med oppholdstillatelse eller oppholdsrett etter utlendingsloven
- b. utlendinger som søker beskyttelse i riket (asyl), eller på annen måte påberoper en rett til internasjonal beskyttelse på grunn av fare ved forfølgelse mv.
- c. utlendinger med innreisetillatelse etter utlendingsloven § 35
- d. barn under 12 år.

Midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen § 2 tredje ledd og § 4 til § 9 gjelder tilsvarende ved bortvisning etter første ledd.

Departementet gis myndighet etter smittevernloven § 7-12 til å gjøre endringer i denne paragrafen.»

Departementet foreslo i høringsnotatet å etablere en hjemmel for denne forskriftsbestemmelsen i innreiserestriksjonsloven, ved en endring i lovens § 2 fjerde ledd som utvider hjemmelen for å gi forskriftsregler om bortvisning til også å omfatte brudd på test- og registreringspliktene. Det ble også foreslått noen justeringer i innholdet i forskriftsbestemmelsen.

### 8.2 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser har reist innvendinger mot at det er innført en forskriftsregel med slikt innhold som i forskriftens § 4 c første ledd. Det er heller ikke reist innvendinger mot forslaget om å etablere en hjemmel for § 4 c i innreiserestriksjonsloven. Kommentarene nedenfor gjelder forskriftsbestemmelsen og vil bli vurdert av departementet i forskriftsprosessen.

*Utlendingsdirektoratet (UDI)* viser til at det i forskriftsbestemmelsen om bortvisning foreslås et nytt unntak for utlendinger som skal gjennomføre samvær med barn mv. UDI legger til grunn at unntaket omfatter både tilfeller der en forelder selv skal gjennomføre avtalt eller fastsatt samvær og delt bosted, og tilfeller der en forelder skal tilrettelegge for den andre forelderens samvær. UDI legger videre til grunn at også tilrettelegging av samvær ved henting og bringing er omfattet av unntaket for karanteneplikten. UDI foreslår å tydeliggjøre dette i forskrift eller rundskriv. *Politidirektoratet (POD)* er positive til å videreføre de aktuelle forskriftsbestemmelsene som i dag er hjemlet i smittevernloven. *Oslo politidistrikt* mener bortvisning er et særlig effektivt og relativt lite inngripende tiltak for å hindre importsmitte, og at det er nødvendig at brudd på test- og registreringsplikt kan medføre bortvisning. *Øst politidistrikt* kommenterer den ovennevnte unntaksbestemmelsen i forskriftsregelen for samvær med barn mv., og mener den er noe vag med tanke på hvilke dokumentasjonskrav som skal gjelde. POD støtter dette.

### 8.3 Departementets vurderinger

#### 8.3.1 Bakgrunn og begrunnelse

Departementet opprettholder forslaget om å lovfeste en hjemmel i innreiserestriksjonsloven for å gi forskriftsregler om bortvisning på grunn av brudd på test- og registreringsplikter. Dette innebærer at innreiserestriksjonsforskriften § 4 c kan hjemles i innreiserestriksjonsloven. Den foreslåtte

lovedringen kan også tenkes å gi hjemmel for forskriftsregler om eventuelle nye eller justerte test- og registreringsplikter, så lenge de gjelder test eller registrering i forbindelse med innreise og for øvrig er forenlige med innreiserestriksjonslovens formål og bestemmelser.

Bortvisningshjemmelen i innreiserestriksjonsforskriften § 4 c ble innført i medhold av smittevernloven § 7-12 fordi det – i lys av den foreliggende situasjonen og behovet for å håndheve regler som skal motvirke importsmitte – ble ansett nødvendig å kunne bortvise utlendinger for brudd på plikter som nevnt i covid-19-forskriften §§ 4 b (nå opphevet), 4 d eller 5 b, det vil si krav om testing på grensen og registrering før innreise. Det er ikke i dag noen klar hjemmel i innreiserestriksjonsloven for å bortvise på dette grunnlaget.

Innreiserestriksjonsloven gir derimot hjemmel for bortvisning ved brudd på innreiserestriksjoner (§ 2 tredje ledd første punktum), alvorlige brudd på innreisekarantene (§ 2 tredje ledd andre punktum, jf. covid-19-forskriften §§ 4 og 5) og brudd på plikten til å fremlegge negativ test tatt forut for innreisen (§ 2 fjerde ledd, jf. innreiserestriksjonsforskriften § 4 a tredje ledd). I tillegg kan *utlendingsloven* etter omstendighetene gi hjemmel for å bortvise utlendinger som følge av brudd på smittevernregler mv., jf. punkt 4 ovenfor og den nærmere redegjørelsen i Prop. 61 L (2020–2021) punkt 5.3.2. Heller ikke utlendingsloven gir imidlertid tydelig grunnlag for bortvisning for brudd på test- og registreringspliktene isolert sett.

Etter departementets syn er det naturlig og nødvendig at brudd på test- og registreringspliktene danner grunnlag for bortvisning av utlendinger, slik som de nært relaterte regelbruddene nevnt i forrige avsnitt. Plikten til å teste seg for SARS-CoV-2 ved grenseovergangsstedet i Norge og til å registrere seg ved innreise, er sentrale tiltak for å forhindre importsmitte. Disse tiltakene, sammen med bl.a. negativ forhåndstest og innreisekarantene, skal både forhindre importsmitte og forhindre videre spredning dersom smitte likevel oppdages, herunder ved at smittede personer identifiseres og at registreringsplikten legger til rette for smittesporing. Personer som nekter eller unndrar seg disse pliktene, vil øke risikoen for importsmitte dersom de får innreise til Norge.

Etterlevelse av test- og registreringspliktene er særlig viktig i den nåværende situasjonen, nærmere beskrevet i punkt 6.3.1 og 6.3.2 ovenfor, som kan karakteriseres som uoversiktlig med usikker spredning av muterte virus. God etterlevelse av reglene er også en forutsetning for at det etter

hvert skal være forsvarlig å lempe på innreiserestriksjonene, slik at færre utlendinger er avskåret fra å reise til Norge. Følgelig er det også svært viktig å ha effektive verktøy for å håndheve reglene og slå ned på regelbrudd. Bortvisning, særlig når det kan skje på grensen eller kort tid etter innreise, er et effektivt virkemiddel overfor utlendinger som bryter vilkårene. Det bemerkes for ordens skyld at bortvisning, i motsetning til utvisning, ikke innebærer forbud mot fremtidig innreise. Bortvisningsregelen i innreiserestriksjonsforskriften § 4 c er også en kan-bestemmelse som åpner for unntak, i tillegg til at en del utlendinger er unntatt test- eller registreringspliktene som sådan.

Bortvisningsregelen i § 4 c ble, som nevnt, innført 12. februar i år. Det har gått for kort tid til å evaluere effekten av den. Undersøkelser på utvalgte grenseoverganger tyder på at etterlevelsen av testplikten på nåværende tidspunkt er god. For tiden er det også svært få utlendinger som i det hele tatt har lov til å komme til Norge. Det forventes følgelig ikke et betydelig antall bortvisningsvedtak på grunn av brudd på test- og registreringspliktene. Bruk av bortvisning, og muligheten for bortvisning, kan imidlertid ha en viktig preventiv effekt selv om det skulle bli fattet relativt få vedtak. Det viktigste er likevel at et fåtall smittetilfeller kan få svært store konsekvenser i dagens situasjon, og at situasjonen vil kunne utvikle seg slik at flere bryter regelverket. Dette tilsier at muligheten for bortvisning opprettholdes.

Bortvisning i medhold av regelverket om innreiserestriksjoner kan skje etter en forenklet saksbehandling, sammenlignet med saksbehandling etter utlendingsloven. Saksbehandlingsreglene er nærmere beskrevet og begrunnet i Prop. 124 L (2019–2020) *Midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen*, se særlig punkt 10.9. De innebærer hovedsakelig at det ikke gis rett til fritt rettsråd og at saksbehandlingen ellers skal la seg forene med «en forenklet og rask behandling». Disse reglene gjelder også for bortvisning på grunn av brudd på innreiserestriksjoner, brudd på plikten til å fremlegge negativ test tatt før innreise og alvorlige brudd på innreisekarantene, og bør fremdeles gjelde for bortvisning på grunn av brudd på test- og registreringspliktene.

Etter departementets syn er det forenlig med menneskerettslige og andre internasjonale forpliktelse å bortvise utlendinger, med nødvendige unntak, for brudd på test- og registreringspliktene. De relevante rettsreglene er gjort rede for i punkt 4 og 5 ovenfor, med videre henvisninger.

Lovligheten og forholdsmessigheten av de gjeldende test- og registreringspliktene i seg selv er vurdert i forbindelse med innføringen av disse bestemmelsene i covid-19-forskriften. Pliktene er lite inngripende sammenlignet med mange andre smitteverntiltak, og gjelder, med de unntak som følger av bestemmelsene, både norske og utenlandske statsborgere. Brudd på pliktene kan straffes med bøter, såfremt overtredelsen er skjedd uten «rimelig grunn». Bortvisningsregelen som nå foreslås hjemlet i innreiserestriksjonsloven, og som allerede er innført i innreiserestriksjonsforskriften med hjemmel i smittevernloven, innebærer at utenlandske borgere (med noen unntak) kan bortvises for slike regelbrudd.

Bortvisning kan i noen tilfeller innebære begrensninger i grunnleggende rettigheter i medhold av Norges menneskerettslige forpliktelser, hovedsakelig rettigheter som ellers ville gitt en eksplisitt eller faktisk rett til innreise. Mest praktisk er retten til respekt for privat- og familieliv, jf. særlig Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 8 og Grunnloven § 102. Inngrep i slike rettigheter må ha tilstrekkelig hjemmel i lov, ivareta et legitimt formål og være forholdsmessige. 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.

Enkelte menneskerettigheter er ufravikelige også i en pandemisituasjon. I denne sammenheng 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. Disse rettighetene må ivaretas, og innreiserestriksjonsforskriften § 4 c inneholder en eksplisitt unntaksbestemmelse for asylsøkere og andre som kan ha krav på beskyttelse, samt et unntak av hensyn til «særlige grunner» som bl.a. kan omfatte humanitære hensyn. Barn under 12 år kan ikke bortvises etter denne bestemmelsen. Også ellers kan hensynet til mindreårige etter omstendighetene utgjøre «særlige grunner» som tilsier at bortvisning ikke skal skje.

Det relevante regelverket knyttet til EØS-avtalen og Schengen-samarbeidet er redegjort for i

punkt 5 ovenfor, med ytterligere henvisning til Prop. 5 L (2020–2021) og Prop. 61 L (2020–2021). Det er lagt til grunn at tiltak for å bekjempe smitte av covid-19 må anses å oppfylle et legitimt formål, slik at restriksjoner i den frie bevegeligheten i prinsippet kan rettferdiggjøres. Inngrep må imidlertid være nødvendige, forholdsmessige og basert på objektive og ikke-diskriminerende kriterier.

Forskjellsbehandling begrunnet med nasjonalitet er i utgangspunktet 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. Tiltakene kan likevel være forskjellige dersom det finnes en legitim begrunnelse for forskjellen. Bortvisning for brudd på test- eller registreringsplikter kan ikke gjøres gjeldende for norske borgere, da man ifølge folkeretten og Grunnloven § 106 annet ledd ikke kan nekte egne borgere adgang til sin hjemstat (norske borgere kan imidlertid straffes for brudd på test- og registreringspliktene). Etter departementets syn er forslaget ikke i strid med likebehandlingsprinsippet i EØS-retten.

Etter en samlet vurdering mener departementet at den foreslåtte hjemmelen for regler om bortvisning er forenlig med Norges internasjonale forpliktelser, herunder de EØS-rettslige. I dagens situasjon, med stor usikkerhet og inngripende tiltak på alle samfunnsområder, er det særdeles viktig å opprettholde og håndheve tiltak som skal forhindre importsmitte og videre spredning. Personer som ikke etterlever sentrale smitteverntiltak om testing og registrering, representerer en betydelig risiko for import og spredning av smitte om de reiser inn i Norge. Å forhindre innreisen når det er mulig, er et egnet og effektivt tiltak. Det ligger i sakens natur at etterfølgende reaksjoner og tiltak ikke har tilnærmet samme effekt som bortvisning, ettersom de vil være nettopp *etterfølgende* og ettersom brudd på test- og registreringspliktene vanskeliggjør rask avdekking og sporing av smitte. Muligheten for bortvisning vil også kunne ha en vesentlig preventiv effekt: Selv om bortvisning ikke innebærer straff eller fremtidig innreiseforbud, vil det formodentlig være en betydelig ulempe å bli nektet innreise. Utlendinger vil dermed ha et tydelig insentiv til å etterleve pliktene til å teste og registrere seg.

Bortvisning som følge av brudd på test- og registreringsplikter, anses etter dette som et nødvendig og forholdsmessig inngrep, sett hen til effekten av tiltaket sammenholdt med graden av

inngrep i privatpersoners grunnleggende rettigheter og samfunnsøkonomiske konsekvenser. Tiltaket er egnet til å ivareta legitime og tvingende allmenne hensyn, og ikke mer inngripende enn hva som er nødvendig for formålet. Det bemerkes at nødvendigheten og forholdsmessigheten av tiltakene, herunder hvilke unntaksbestemmelser som skal gjelde, vurderes fortløpende.

### 8.3.2 Nærmere om forslaget

Innreiserestriksjonsloven § 2 fjerde ledd lyder i dag slik:

«Kongen kan gi forskrift om bortvisning, unntak fra innreiserestriksjoner og krav om negativ test for SARS-CoV-2 for innreise til Norge.»

Departementet foreslår en endring i innreiserestriksjonsloven § 2 fjerde ledd som utvider hjemmelen for å gi forskriftsregler om bortvisning slik at den også omfatter brudd på test- og registreringspliktene i covid-19-forskriften §§ 4 d og 5 b.

Innreiserestriksjonsforskriften § 4 c, som allerede utgjør en slik bortvisningsregel, vil da kunne hjemles i innreiserestriksjonsloven.

Lovforslaget innebærer at Kongen skal kunne gi forskrift «om bortvisning, unntak fra innreiserestriksjoner og krav om registrering og test for SARS-CoV-2 i forbindelse med innreise til Norge». Den nye ordlyden åpner for at det gis forskrift om at brudd på test- og registreringspliktene etter covid-19-forskriften skal være grunnlag for bortvisning. Ordlyden ivaretar hjemmelen for forskriftens § 4 a om å fremlegge negativ test tatt før innreise, selv om presiseringen «negativ» er tatt bort. Formuleringen «i forbindelse med innreise»

er valgt for å omfatte både test *før* innreise, test *på grensen* og test som skal tas *etter* innreise, men har sammenheng med innreisen. En slik plikt følger av covid-19-forskriften § 4 d første ledd, som slår fast at man skal ta PCR-test innen et døgn etter ankomst dersom hurtigtest tatt på grensen er positiv. Den foreslåtte ordlyden vil også kunne gi hjemmel for bortvisning ved brudd på nye eller justerte plikter som følge av senere regelendringer, så lenge de gjelder test eller registrering i forbindelse med innreise og for øvrig er forenlige med innreiserestriksjonslovens formål og bestemmelser.

I høringsnotatet foreslo departementet å videreføre innreiserestriksjonsforskriften § 4 c, som etter lovforslaget da kan hjemles i innreiserestriksjonsloven. Departementet drøftet enkelte spørsmål knyttet til forskriftsbestemmelsens ordlyd, og foreslo noen justeringer. Ordlyden i forskriftsbestemmelsen drøftes ikke nærmere i denne lovproposisjonen, men departementet vil bemerke at bestemmelsen planlegges videreført i tråd med drøftelsene i høringsnotatet, med eventuelle mindre justeringer i lys av høringsinnspillene som har kommet inn. Dette innebærer bl.a. at det fortsatt vil gjelde unntak fra bortvisningsregelen for nærmere bestemte utlendinger og for tilfeller hvor «særlige grunner» taler imot bortvisning.

### 8.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene her innebærer en videreføring av gjeldende regelverk og innebærer i seg selv ikke økte utgifter eller nye administrative konsekvenser. Det vises til omtalen i punkt 6.4.

## 9 Fjernmøter mv. i UNE

### 9.1 Gjeldende rett

---

Det følger av den innledende bestemmelsen i det midlertidige kapittel 10 a som nå gjelder, at reglene i kapitlet bare skal benyttes «i den utstrekning smittevern hensyn gjør det nødvendig og ubetenkelig».

Ifølge de midlertidige reglene kan UNE gjennomføre nemndmøter som fjernmøter, jf. utlendingsloven § 79 b første ledd første punktum:

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

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

Bestemmelsen åpner også for at det bare velges nemndmedlemmer fra Oslo-området, jf. § 79 b første ledd annet punktum:

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

Videre innebærer dagens midlertidige regler at utlendingens muntlige forklaring i nemndmøtet kan avgrenses, 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 avgrenses, 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.

### 9.2 UNEs erfaringer med de midlertidige saksbehandlingsreglene

---

Tilbakemeldingen fra UNE er at de midlertidige ordningene i utlendingsloven kapittel 10 a fungerer godt, og at få nemndmøter måtte avlyses høsten 2020 som følge av pandemien. Det er gjennomført omkring 30 nemndmøter der utlendingen har deltatt digitalt sammen med sin advokat (per utløpet av februar 2021). Muligheten til å avgrense utlendingens muntlige forklaring i nemndmøte, er i liten grad brukt. UNE benytter adgangen som er gitt til å innkalle nemndmedlemmer fra Oslo-området, og vil fortsette med det så lenge smittesituasjonen tilsier det.

### 9.3 Forslaget i høringsnotatet

---

Departementet foreslo i høringsnotatet å forlenge de særskilte saksbehandlingsreglene i utlendingsloven kapittel 10 a frem til 31. desember 2021. Det ble vist til at det er usikkert hvor lenge det vil være anbefalt å holde avstand, unngå kollektivtransport mv. for å begrense smittespredning, og at det dermed kan være behov for de særskilte saksbehandlingsreglene lenger enn til 1. juni 2021. Det ble ikke foreslått innholdsmessige endringer i reglene.

### 9.4 Høringsinstansenes syn

---

Høringsinstansene har i liten grad merknader til forslaget om å forlenge de midlertidige saksbehandlingsreglene om gjennomføring av nemndmøter.

*Utlendingsnemnda (UNE)* har gode erfaringer med saksbehandlingsreglene så langt, og støtter forslaget om forlengelse.

*NOAS* ser at bruk av fjernmøteteknologi kan ha positive sider, men understreker at utgangspunktet må være at fjernmøter kun benyttes der fysiske møter ikke kan gjennomføres. I vurderingen av om fjernmøte er gjennomførbart, fremhever *NOAS* at

utlendingens erfaring med bruk av fjernmøteteknologi, tilgjengelig utstyr og lokale, må vektlegges. NOAS har erfart at utlendingen og fullmektigen måtte dele pc under gjennomføring av fjernmøte, og at det dermed ikke var mulig å holde tilstrekkelig avstand med tanke på smitterisiko.

*Jussbuss* er bekymret for at et fjernmøte fremfor et fysisk nemndmøte kan få uheldige konsekvenser for utlendingen, bl.a. fordi det kan skapes en utrygg situasjon, føre til en forbeholden forklaring og vanskeliggjøre god kommunikasjon. Videre er *Jussbuss* imot forslaget om å forlenge adgangen til avgrensning av utlendingens muntlige forklaring, bl.a. fordi det ikke er påvist at tiltaket i betydelig grad reduserer smitterisikoen.

## 9.5 Departementets vurderinger

### 9.5.1 Generelt

Departementet foreslår å forlenge muligheten for tilpasset gjennomføring av nemndmøter i UNE frem til 10. november 2021. Det vises til at det er mange usikkerhetsmomenter knyttet til pandemiens utvikling, og at helsemyndighetene anbefaler en forlengelse etter 1. juni.

Departementets forslag innebærer en noe kortere virketid enn høringsforslaget (31. desember), av hensyn til samordning med andre midlertidige koronalover som skal opphøre 10. november. Det vises til begrunnelsen for valg av opphørsdato under punkt 6.3.2.

Formålet med reglene er å legge til rette for at nemndmøter som ellers kunne blitt utsatt som følge av pandemien, likevel kan gjennomføres. De særskilte tiltakene som det åpnes for i kapittel 10 a, anvendes kun når det er nødvendig, og det er ubetenkelig av hensyn til utlendingens rettsikkerhet, jf. § 79 a annet ledd.

Departementet understreker at det kun er tale om en forlenget varighet av reglene, og ingen innholdsmessige endringer. Det vil derfor bli fastholdt i innledningsbestemmelsen i § 79 a at de aktuelle reglene bare skal benyttes i den utstrekning smittevern hensyn gjør det nødvendig og ubetenkelig.

### 9.5.2 Fjernmøter

Departementet foreslår for det første å forlenge hjemmelen til å gjennomføre fjernmøter når det er ubetenkelig av hensyn til utlendingens rettsikkerhet. Det betyr at møtet gjennomføres uten at utlendingen, advokat mv. er fysisk til stede, men deltar via telefon- eller videokonferanse.

UNE har innført smitteverntiltak som gjør det mulig å gjennomføre fysiske nemndmøter i UNEs lokaler mens pandemien pågår. Tiltakene reduserer imidlertid nemndmøtekapasiteten. Ved at nemndmøter som et alternativ kan gjennomføres som fjernmøte, øker kapasiteten. Det kan igjen bidra til å forhindre lang saksbehandlingstid.

Under pandemien kan det oftere enn ellers forekomme at et fysisk nemndmøte må utsettes. Det kan f.eks. skyldes at en deltaker i nemndmøtet har forkjølelssymptomer og dermed skal holde seg hjemme, eller at personen blir forhindret i å reise og delta fysisk som følge av et lokalt smitteutbrudd. Så lenge bruk av fjernmøteteknologi er en mulighet, vil nemndmøtet kunne gjennomføres til tross for at enkelte er forhindret i å møte fysisk. Det vil også bidra til å forhindre lengre ventetid for utlendingen før saken blir avgjort.

Det bemerkes at UNEs erfaring med de midlertidige saksbehandlingsreglene fra høsten 2020, er at kun et lavt antall nemndmøter ble avlyst som følge av pandemien.

Departementet mener det er viktig at UNE fortsatt får mulighet til å gjennomføre fjernmøter så lenge det er ubetenkelig av hensyn til klagers rettssikkerhet, jf. utlendingsloven § 79 a annet ledd. Det kan bidra til at nemndmøter som ellers kan bli utsatt, likevel gjennomføres.

Departementet har merket seg bekymringene fra NOAS og *Jussbuss* knyttet til å gjennomføre nemndmøter som fjernmøte, og understreker at det er et krav at UNE vurderer konkret i hver sak hvordan nemndmøtet skal gjennomføres. Det er ikke alle saker som egner seg for fjernmøter. UNE må bl.a. vurdere hvilken teknologisk løsning og hvilket fjernmøteutstyr som er tilgjengelig. Videre vil sakens karakter og utlendingens situasjon ha betydning, og det må også legges vekt på utlendingens eget syn på å gjennomføre nemndmøtet som fjernmøte. Departementet presiserer at dersom det er særlig betydningsfullt for saken at nemndmøtet gjennomføres fysisk, må nemndmøtet eventuelt utsettes inntil et fysisk nemndmøte er mulig.

### 9.5.3 Avgrenset muntlig forklaring

Departementet foreslår videre å forlenge hjemmelen for å avgrense omfanget av utlendingens muntlige forklaring og deltakelse i nemndmøtet. Formålet er å konsentrere forklaringen om de sentrale spørsmålene i saken, slik at nemndmøtet blir mer effektivt. De mindre sentrale delene av saken, som utlendingen ev. ikke skal avgi muntlig

forklaring om, vil bli behandlet i nemndmøtet på bakgrunn av det skriftlige materialet i saken, jf. utlendingsloven § 79 c.

Erfaring viser at UNE kun benytter adgangen til å avgrense omfanget av utlendingens muntlige forklaring i få tilfeller. Departementet mener likevel det er viktig at UNE fortsatt beholder denne *muligheten*. Tiltaket bidrar til å forenkle gjennomføringen av nemndmøter under pandemien, fordi tilstedeværelsen i UNEs lokaler ved fysiske møter blir mer kortvarig, og tilsvarende for tiden nemndmøtedeltakerne må være oppkoblet ved fjernmøter.

Til innspillet fra Jussbuss om at en avgrensning kan få konsekvenser for vurderingen av tvilsspørsmålene i saken, bemerker departementet at det er de *mindre sentrale* delene av saken som utlendingen eventuelt ikke forklarer seg muntlig om. De sentrale delene vil fortsatt være gjenstand for muntlig behandling.

Departementet merker seg at det for øvrig ikke har kommet vesentlige innvendinger mot ordningen. Departementet viser også til at NOAS tidligere (bl.a. i høringsinnspill 16. september 2020 knyttet til forrige forslag om forlengelse av de midlertidige saksbehandlingsreglene) har uttrykt seg positivt til å gjennomføre nemndmøter på en mer effektiv måte, med kortere tidsbruk og mer spisset oppmerksomhet rettet mot de sentrale sidene av saken.

Det følger dessuten av forslaget at det uansett må vurderes konkret for hver sak om det er aktuelt å avgrense omfanget av den muntlige forklaringen. Utlendingens eget syn skal tillegges vekt i denne vurderingen. En eventuell avgrensning må være ubetenkelig av hensyn til klagerens rettsikkerhet.

#### 9.5.4 Nemndmedlemmer fra Oslo-området

Departementet foreslår også å forlenge hjemmelen til bare å innkalle nemndmedlemmer som er bosatt i Oslo-området. Formålet er å bidra til å begrense antall reisende med offentlige transportmidler over lange strekninger og overnattinger utenfor eget hjem, samt å forhindre at det enkelte nemndmedlem blir unødig utsatt for smitte.

UNE benytter muligheten til å innkalle nemndmedlemmer fra Oslo-området i stor grad, og opplever ordningen som uproblematisk. Så lenge det er nødvendig i lys av smittesituasjonen, mener departementet at ordningen bør videreføres. Ingen av høringsinstansene har hatt innvendinger mot forslaget.

#### 9.6 Økonomiske og administrative konsekvenser

---

Departementet bemerker at hvert nemndmøte som gjennomføres som fjernmøte fremfor ved fysisk fremmøte i UNE, vil gi en innsparing. Samtidig er det behov for oppgradert utstyr for å optimalisere prosessen ved bruk av fjernmøter, noe som vil gi økte kostnader.

Ved å benytte nemndmedlemmer fra Oslo-området, vil utgifter til reise, kost og losji reduseres. Eventuelle saker med avgrenset muntlig forklaring fra utlendingen kan føre til noe redusert tidsbruk i nemndmøtet.

Samlet anslår departementet at netto kostnader og innsparing som følge av at reglene forlenges frem til 10. november 2021 vil være begrenset. Eventuelle merkostnader dekkes innenfor gjeldende budsjetttrammer.

## 10 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

### *Til utlendingsloven § 79 e*

Forslaget til endringer i § 79 e innebærer at utlendingslovens kapittel 10 a om midlertidige saksbehandlingsregler for Utlendingsnemnda for å avhjelpe konsekvenser av utbruddet av covid-19 gis virkning frem til 10. november 2021.

### *Til midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen:*

#### *Til § 2 første ledd bokstav d*

Første ledd bokstav d innebærer at en utlending som er gitt oppholdstillatelse uten utsatt innreise, jf. lovens § 3 og forskriftens § 4, bare har rett til innreise dersom utlendingen også på innreisetidspunktet omfattes av et unntak fra innreiserestriksjonsloven eller forskrift gitt i medhold av loven. Dette innebærer at en utlending som var omfattet av unntak fra innreiserestriksjonene på tidspunktet tillatelsen ble gitt, jf. særlig innreiserestriksjonsforskriften § 4, ikke vil ha rett til innreise dersom unntaket er opphevet på tidspunktet for innreise, med mindre utlendingen er omfattet av et av de øvrige unntakene i lovens § 2 eller av unntak i forskriften. Tilsvarende vil utlendingen heller ikke ha rett til innreise dersom utlendingen av andre årsaker ikke fyller vilkårene for unntak på innreisetidspunktet. En utlending som kommer til riket i strid med første ledd, kan bortvises.

#### *Til § 2 første ledd bokstav e*

Første ledd bokstav e innebærer at en utlending som er gitt innreisevisum etter utlendingsloven § 12, bare har rett til innreise dersom utlendingen

også på *innreisetidspunktet* omfattes av unntak fra innreiserestriksjoner i loven eller forskrift gitt i medhold av loven. Se også merknader til § 2 første ledd bokstav d.

#### *Til § 2 fjerde ledd*

I fjerde ledd er det gitt hjemmel for at Kongen i forskrift kan gi nærmere regler om bortvisning, unntak fra innreiserestriksjoner og krav om registrering og testing for SARS-CoV-2 i forbindelse med innreise til Norge. Ordlyden «registrering» er ny. Når det gjelder testing, er ordlyden utvidet slik at den ikke bare omfatter fremleggelse av negativ test som vilkår for innreise, men også andre krav om testing for SARS-CoV-2. Det kan gjelde krav om testing, både før, ved eller etter selve innreisen, så lenge testingen skjer «i forbindelse med» en innreise.

Formålet med utvidelsen av ordlyden fremgår av de alminnelige motivene punkt 8.3, og er knyttet til å forankre i innreiserestriksjonsloven en bortvisningsregel i innreiserestriksjonsforskriften for brudd på gjeldende test- og registreringsplikter i covid-19-forskriften. Innreiserestriksjonsloven § 2 fjerde ledd vil også kunne gi hjemmel for forskriftsregler om eventuelle *nye* test- og registreringsplikter i forbindelse med innreise, så lenge de faller inn under ordlyden og er forenlige med lovens formål og øvrige bestemmelser.

#### *Til § 10 annet ledd*

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



Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i utlendingsloven og midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen (forlengelse mv.).

---

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i utlendingsloven og midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen (forlengelse mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag

### til lov om endringer i utlendingsloven og midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen (forlengelse mv.)

#### I

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

§ 79 e. *Ikraftsetting og opphevelse av kapittel 10 a*  
Kapittel 10 a trer i kraft straks og oppheves 10. november 2021.

#### II

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

§ 2 første ledd bokstav d og e skal lyde:

d) utlendingen er gitt oppholdstillatelse uten utsatt innreise, jf. § 3, *og omfattes av unntak fra innreiserestriksjoner i loven eller forskrift gitt i medhold av loven på tidspunktet for innreise*

e) utlendingen er gitt innreisevisum etter utlendingsloven § 12, *og omfattes av unntak fra innreiserestriksjoner i loven eller forskrift gitt i medhold av loven på tidspunktet for innreise*

§ 2 fjerde ledd skal lyde:

Kongen kan gi forskrift om bortvisning, unntak fra innreiserestriksjoner og krav om registrering og test for SARS-CoV-2 i forbindelse med innreise til Norge.

§ 10 annet ledd skal lyde:

Loven oppheves 10. november 2021.

#### III

Loven trer i kraft straks.

---



