

Høringsnotat

Innvandringsavdelingen

Dato: 8. februar 2021

Saksnr: 21/839

Høringsfrist: 28. februar 2021

Forlengelse av midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen og midlertidige bestemmelser i utlendingsloven

1 Innledning

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

Både loven om innreiserestriksjoner og utlendingslovens kapittel 10 a om særlige saksbehandlingsregler for Utlendingsnemnda (UNE) ble innført som ledd i håndteringen av covid-19-pandemien. Regelverket er midlertidig, og oppheves 1. juni 2021. Departementet foreslår nå å forlenge det midlertidige regelverket til 31. desember 2021.

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

2 Bakgrunn

2.1 Innreiserestriksjoner

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, 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. Departementet mener 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 31. desember 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 Fjernmøter mv. i Utlendingsnemnda (UNE)

Stortinget vedtok 26. mai 2020 et nytt kapittel 10 a i utlendingsloven som endret 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 usikkert hvor lenge det vil være anbefalt å holde avstand, unngå kollektivtransport mv. for å begrense smittespredning. Departementet mener det er behov for å videreføre *muligheten for særskilt tilpasset gjennomføring* av nemndmøter i UNE noe lenger enn til 1. juni 2021 og foreslår at de midlertidige bestemmelsene forlenges frem til 31. desember 2021.

3 Innreiserestriksjoner

3.1 Gjeldende rett

3.1.1 Smittevernloven

Lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer (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 medisinskfaglig 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 tillater herunder at forskrifter etter loven kan fravike gjeldende lovgivning.

3.1.2 Covid-19-forskriften

Forskrift 27. mars 2020 nr. 470 om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet (covid-19-forskriften) er fastsatt i medhold av smittevernloven. I forskriften er det bl.a. fastsatt regler om karantene etter ankomst fra utlandet. Det følger av forskriftens § 4 bokstav a at personer som ankommer Norge fra utlandet, skal oppholde seg i karantene i 10 dager etter ankomst til Norge (innreisekarantene).

Det er ikke karanteneplikt ved innreise fra områder som har tilstrekkelig lav smittespredning. Hvilke områder som er underlagt karanteneplikt fremgår av forskriftens vedlegg A, som oppdateres jevnlig. Det er videre fastsatt helt eller delvis unntak fra karanteneplikten i forskriftens §§ 6a til 6j. Forskriftens § 5 inneholder nærmere regler om *hva* plikten til innreisekarantene innebærer.

3.1.3 Utlendingsloven

Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) og forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (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).

3.1.4 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 midlertidig lov 19. juni 2020 nr. 83 om innreiserestriksjoner for utlendinger 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 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. Alle utlendinger som ikke omfattes av et av unntakene i loven eller forskrift gitt i medhold av loven, vil bli bortvist uten nærmere vurdering av hvilken smittefare de individuelt utgjør. 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.

Forskrift 29. juni 2020 nr. 1423 om innreiserestriksjoner av hensyn til folkehelsen inneholder unntak fra loven, som innebærer at nærmere bestemte grupper gis adgang til innreise. Dette omfatter bl.a. unntak for EØS-borgere, samt unntak for ulike grupper som anses å ha en særlig tilknytning til Norge eller et viktig formål med sitt besøk her.

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 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.

Regelverket er nærmere beskrevet i Justis- og beredskapsdepartementets rundskriv G-03/2021 *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).

3.2 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 unionsborgeres 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).

3.3 Departementets vurdering

3.3.1 Behovet for innreiserestriksjoner

Koronaviruset SARS-CoV-2 har spredt seg mellom mennesker siden 2019 og kan medføre sykdommen covid-19. Regjeringens strategi er å håndtere koronapandemien slik at vi til enhver tid har kontroll på smittespredningen. Kontroll innebærer at sykdomsbyrden er lav og at antall pasienter er håndterbart i helse- og omsorgstjenesten. Til grunn for håndteringen av pandemien ligger bl.a. regjeringens langsiktige strategi 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 2020.¹

Innreiserestriksjoner har vært en viktig del av regjeringens håndtering av pandemien. Politiet har siden 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. 26. januar 2021 bortvist i overkant av 4 000 personer, det store flertallet av disse bortvisningene skyldes manglende dokumentasjon på negativ test.

I oppdrag 216 av 21. januar 2021 ba Helse- og omsorgsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet om Helsedirektoratets og Folkehelseinstituttets smittevernfarende vurdering av om det er behov for å videreføre den midlertidige loven om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen utover 1. juni 2021, samt en vurdering av hvor lenge et ev. behov vil vare. I svar 27. januar 2021 anbefaler både Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet at midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen og tilhørende forskrift gjøres gjeldende ut 2021. Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet mener det er for mange usikkerhetsmomenter knyttet til pandemiens utvikling til at de i dag kan konkludere med at innreiserestriksjonene kan oppheves om et halvt år.

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 1. juni 2021. 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 vaksinerne gir mot å bli smittet. I tillegg er det uklart

¹ Se [Langsiktig strategi for håndteringen av covid-19-pandemien - regjeringen.no](#) og [Beredskapsplan for smitteverntiltak under covid-19-pandemien - regjeringen.no](#)

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:

«Helsedirektoratet støtter Folkehelseinstituttets vurdering og legger til grunn samme forståelse av smittesituasjonen. De neste månedene vil det være usikkerhet knyttet til pandemiens utvikling nasjonalt og internasjonalt som gjør det vanskelig å forutsi situasjonen 6 måneder frem i tid. Usikkerheten er beskrevet i flere oppdragsbesvarelser, blant annet 319 om ulike scenarier for fremtidig utvikling i pandemien.

Helsedirektoratet viser også til sentrale momenter for vurdering av tiltak videre, beskrevet i svar på oppdrag 258 om tiltak som må beholdes gjennom pandemien:

- Dersom mer smittsomme virusvarianter får slå rot og dominere, vil dette kunne ha alvorlige konsekvenser for tiltakenes styrke og varighet.
- Hastigheten på vaksineringen, vaksinasjonsgrad, immunitet og vaksinenes beskyttelse mot smittsomhet er eksempler på forhold som er av betydning for tiltaksvurderingen.
- Smitteutviklingen i mange andre land er alvorlig. Det er fortsatt usikkert hvilken effekt de innskjerpede innreiserestriksjonene har. Det er svært alvorlig dersom man med de betydelige ressurskrevende tiltakene som nå er iverksatt, fortsatt ikke klarer å få kontroll med importsmitte. Hvor omfattende nasjonale tiltak Norge vil måtte ha innenlands, vil være nært knyttet til hvor stor risiko vi åpner for når det gjelder importsmitte.

Samtidig som immuniteten i befolkningen styrkes gjennom vaksinasjon er det avgjørende å videreføre grunnleggende smittevernråd (holde avstand, hygieneråd, holde seg hjemme og teste seg ved symptomer). Kontaktreducerende og mobilitetsreducerende tiltak, samt restriksjoner for innreisende fra land med høyere smitte, vil fortsatt være nødvendige tiltak fremover.

Helsedirektoratet vurderer at det er lite trolig at det ikke vil være behov for det gjeldende midlertidige regelverk knyttet til covid-19 etter juni/ juli 2021, og anbefaler at varigheten av tiltakene forlenges. Det gjelder som beskrevet over i særlig grad regulering av innreise til landet. Har man kontroll på smittenivået innad i Norge vil det være vesentlig å ha restriksjoner som begrenser importsmitte. Helsedirektoratet anbefaler derfor å videreføre den midlertidige loven om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen etter 1. juni 2021.»

3.3.2 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 at Norge følger EUs anbefalinger til statene i EØS- og Schengen-samarbeidet.

På bakgrunn av gjennomgangen over legger departementet til grunn at det vil kunne 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. Departementet foreslår at den midlertidige loven forlenges til 31. desember 2021.

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 her en forlengelse av hjemmel 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 viderefører også særskilte saksbehandlingsregler.

Siden innreiserestriksjoner i forbindelse med covid-19-pandemien ble innført i mars 2020, ble det gjennom våren, sommeren og tidlig høst 2020 foretatt gradvise lettelser, mens det i november 2020 ble innført tilleggsvilkår for innreise (krav om negativ test ved innreise) og i januar 2021 ble flere av unntakene i forskriften fjernet. Utgangspunktet har hele tiden vært smittevern, og det er sett hen til en rekke ulike hensyn i vurderingen av hvilke grupper det bør åpnes eller stenges for. Departementet presiserer at selv om det nå foreslås at loven skal gjelde frem til 31. desember 2021, er det ikke gitt at innreiserestriksjonene skal gjelde helt frem til denne datoen. 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.

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 innreiserestriksjoner fremover. Regjeringen har lagt vekt på at gjenåpningen skal skje gradvis og kontrollert og vil fortsette med å vurdere lempinger i regelverket frem til innreiserestriksjonene kan avvikles helt.

3.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Innreiserestriksjoner er ett av mange smitteverntiltak 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 skjærpede 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 i rapportene «Samfunnsøkonomisk vurdering av smittevernstiltak – covid-19». I rapportene framgår det at en strategi som holder epidemien nede, samlet sett ville gi lavest samfunnsøkonomiske kostnader i den situasjonen Norge var i våren 2020. Helsedirektoratet har nylig gitt Holden-utvalget et nytt oppdrag for å vurdere samfunnsøkonomiske virkninger av alternative handlingsstrategier i dagens situasjon.

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. Det foreslås derfor en videreføring av hovedregelen om innreiserestriksjoner. Loven gir imidlertid også fortsatt hjemmel for å endre unntak som i dag fremgår av forskrift om innreiserestriksjoner, og den legger slik til rette for løpende å vurdere unntak for å tilpasse innreiserestriksjonene til smittesituasjonen mv. Se nærmere omtale i punkt 3.3.2.

Politiet gjennomfører midlertidig personkontroll på indre grense for å kunne håndheve regelverket om innreiserestriksjoner. Politiets utgifter er på om lag 40 millioner kroner per måned og dekkes innenfor gjeldende budsjetttrammer for 2021. Tolletatens bistand dekkes innenfor etatens gjeldende budsjetttrammer. Forsvarets merutgifter til bistandsoppdraget til politiet er om lag 512 000 kr per dag. En forlengelse av oppdraget med 90 dager vil følgelig medføre merutgifter på om lag 46 mill. kroner. Dette kommer i tillegg til de merutgiftene som allerede er påløpt frem til 10. februar 2021. Forsvarets utgifter behandles i budsjettprosessen.

UDI opplever økt arbeidsmengde knyttet til håndtering av innreiserestriksjonene. Siden innreiserestriksjonene ble innført 15. mars 2020 har UDI mottatt et stort antall henvendelser knyttet til nye oppholdssøknader, vurdering av innreise for utlendinger som har fått oppholdstillatelse, samt henvendelser om unntak fra innreiserestriksjonene. Det er lavere saksinngang i noen saksporføljer, 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 31. desember 2021 kan medføre tilsvarende effekt i 2021. Merutgifter som følger av forlengelsen vil dekkes innenfor gjeldende rammer.

4 Fjernmøter mv. i UNE

4.1 Gjeldende rett

Ifølge de midlertidige reglene i kapittel 10 a som nå gjelder, kan UNE gjennomføre nemndmøter som fjernmøter, jf. utlendingsloven § 79 b første ledd første setning:

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

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

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

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

Videre innebærer dagens midlertidige regler at klagerens 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 begrenses, skal utlendingen gis rett til å uttale seg, jf. §§ 79 b annet ledd og 79 c annet ledd.

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

4.2 UNEs erfaringer med de midlertidige saksbehandlingsreglene

Tilbakemeldingen fra UNE er at de midlertidige ordningene i utlendingsloven kapittel 10 a fungerer godt, og at det var få nemndmøter som måtte avlyses høsten 2020 som følge av pandemien. Det er gjennomført omkring 20 nemndmøter der utlendingen har deltatt digitalt sammen med sin advokat. Muligheten til å avgrense utlendingens muntlige forklaring i nemndmøte, er i liten grad benyttet. UNE benytter adgangen som er gitt til å innkalle nemndmedlemmer fra Oslo-området og vil fortsette med det så lenge smittesituasjonen tilsier det.

4.3 Departementets vurdering

4.3.1 Generelt

Departementet foreslår å forlenge saksbehandlingsreglene i utlendingsloven kapittel 10 a frem til 31. desember 2021. Formålet med reglene er å legge til rette for at nemndmøter som ellers kan bli utsatt som følge av pandemien og gjeldende

smitteverntiltak, likevel kan gjennomføres. De særskilte tiltakene som det åpnes for i kapittel 10 a anvendes kun når det er ubetenkelig av hensyn til utlendingens rettssikkerhet.

Som følge av mange usikkerhetsmomenter knyttet til pandemiens utvikling, kan ikke helsemyndighetene nå konkludere med at de midlertidige reglene kan oppheves om et halvt år. Helsemyndighetene anbefaler at reglene blir forlenget ut 2021.

Departementet understreker at det i dette høringsnotatet *ikke* foreslås innholdsmessige endringer i de midlertidige reglene.

4.3.2 Fjernmøter

Departementet foreslår å forlenge hjemmelen til å gjennomføre fjernmøter når det er ubetenkelig av hensyn til utlendingens rettssikkerhet.

UNE har innført smitteverntiltak som gjør det mulig å gjennomføre fysiske nemndmøter i UNEs lokaler mens pandemien pågår. Smitteverntiltakene reduserer imidlertid kapasiteten til å avholde fysiske nemndmøter. I tillegg kan pandemien føre til at planlagte fysiske nemndmøter blir utsatt, f.eks. som følge av lokale smitteutbrudd eller forkjølelssymptomer hos den enkelte, som forhindrer den enkelte nemndmøtedeltaker i å reise eller møte fysisk i UNE.

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. Det kan bidra til at nemndmøter som ellers kan bli utsatt, likevel gjennomføres, noe som vil begrense både ventetiden for utlendingen og antall restanser av ubehandlede saker i UNE.

Det understrekes at det ikke er alle nemndmøtesaker som er aktuelle for fjernmøte. Det må derfor vurderes konkret i hver sak om UNE skal gjennomføre nemndmøtet digitalt eller fysisk. I vurderingen vil bl.a. sakens karakter ha betydning, og om utlendingen er særlig sårbar. Utlendingens syn skal også tillegges vekt. Departementet presiserer at dersom det er særlig betydningsfullt for saken at nemndmøtet gjennomføres fysisk, vil nemndmøtet måtte utsettes inntil et fysisk nemndmøte er mulig.

4.3.3 Avgrenset muntlig forklaring

Departementet foreslår videre å forlenge hjemmelen til å avgrense omfanget av utlendingens muntlige forklaring i et nemndmøte.

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.

Departementet understreker at en ev. avgrensning må vurderes konkret for hver sak, og at utlendingens syn skal tillegges vekt i vurderingen. Erfaring viser også at UNE kun anvender adgangen til avgrensning i få tilfeller. Departementet mener

det er viktig at UNE fortsatt har mulighet til avgrensning når det er nødvendig av hensyn til smittevern og ubetenkelig av hensyn til utlendingens rettssikkerhet.

4.3.4 Nemndmedlemmer fra Oslo-området

Departementet foreslår også å forlenge hjemmelen til utelukkende 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. Departementet mener det er hensiktsmessig å videreføre ordningen så lenge det er nødvendig i lys av smittesituasjonen.

4.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Å gjennomføre nemndmøter som fjernmøter, gir isolert sett en innsparing. Videre vil utgifter til reise, kost og losji reduseres ved at det er nemndmedlemmer fra Oslo-området som benyttes. Eventuelle saker med avgrenset muntlig forklaring fra utlendingen kan føre til noe redusert tidsbruk i nemndmøtet.

Samtidig er det behov for oppgradert utstyr for å optimalisere prosessen ved bruk av fjernmøter, noe som vil gi økte kostnader.

Samlet anslår departementet at netto kostnader og innsparing som følge av at reglene forlenges frem til 31. desember 2021 vil være begrenset. Eventuelle merkostnader dekkes innenfor gjeldende budsjettammer.

5 Forslag til lovendringer

I lov 19. juni 2020 nr. 83 om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen skal § 10 annet ledd lyde:

Loven oppheves *31. desember 2021*.

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

Kapittel 10 a trer i kraft straks, og oppheves *31. desember 2021*.