

## Høringsnotat

---

Innvandringsavdelingen

Dato: 18.05.2020

Saksnr: 20/2362

Høringsfrist: 20.05.2020

### MIDLERTIDIGE INNREISERESTRIKSJONER FOR UTLENDINGER AV HENSYN TIL FOLKEHELSEN

#### 1 Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet sender med dette på høring forslag til midlertidig lov om innreiserestriksjoner for å begrense smittespredningen av covid-19.

I høringsnotatet legges det til grunn at det i noe tid fremover vil være et fortsatt behov for innreiserestriksjoner.

Frem til i dag har innreiserestriksjoner vært regulert i en egen forskrift (bortvisningsforskriften) med hjemmel i smittevernloven § 7-12, som ved «fare ved opphold» gir adgang til å fastsette tiltak for å trygge folkehelsen.

Departementet foreslår at det fremmes forslag om en midlertidig særlov om innreiserestriksjoner med sikte på å beskytte folkehelsen mot utbruddet av covid-19. Det foreslås at loven skal gjelde frem til 1. januar 2021.

I høringsnotatet redegjøres det også for hvordan reglene i den nåværende bortvisningsforskriften vil bli videreført gjennom den nye særloven og forskrift til denne. Det legges ikke i dette høringsnotatet opp til innholdsmessige endringer i de aktuelle reglene.

Den eksisterende bortvisningsforskriften vil bli opphevet ved vedtakelse av ny lov og forskrift. Det foreslås videre en endring når det gjelder vedtakskompetanse etter den eksisterende bestemmelsen om bortvisning av hensyn til folkehelsen i utlendingsloven § 17. Denne bestemmelsen benyttes i tilfeller hvor særreglene som er fastsatt for koronasituasjonen ikke kommer til anvendelse.

#### 2 Bakgrunn

Det nye koronaviruset (SARS-CoV-2) har spredt seg mellom mennesker siden 2019 og kan medføre sykdommen covid-19. Verdens helseorganisasjon

erklærte 11. mars 2020 at utbruddet av sykdommen covid-19 utgjør en pandemi og en alvorlig hendelse av betydning for internasjonal folkehelse. En ukontrollert pandemi vil gi en samlet stor sykdomsbyrde med et høyt antall syke og et høyt antall sykehusinnleggelse.

Håndteringen av covid-19-pandemien må derfor legges opp på en slik måte at vi til enhver tid har kontroll på smittespredningen og har god helseberedskap til egen befolkning.

Gjennom beslutning av Kongen i statsråd 15. mars i år ble det innført strenge begrensninger for utlendingers rett til innreise i Norge, jf. forskrift 15. mars 2020 nr. 293 om bortvisning mv. av utlendinger av hensyn til folkehelsen (bortvisningsforskriften). Forskriften ble vedtatt uten forutgående høring. Det har senere blitt foretatt endringer i flere omganger, hovedsakelig oppmykninger.

Norge har nå kontroll på smitten, samtidig som covid-19 fremdeles vil være en trussel mot folkehelsen frem til det er tilstrekkelig immunitet i befolkningen eller det foreligger en vaksine.

Innreiserestriksjoner må ses i sammenheng med innreisekarantene. Innreisekarantenen skal hindre at smittede tilreisende smitter andre. Innreiserestriksjoner er et mer inngripende tiltak, men gir en tilleggsbeskyttelse og er enklere å håndheve. Å begrense antall tilreisende minsker i tillegg den generelle personmobiliteten i samfunnet og dermed også smittespredningen. Det bidrar til å hindre stor konsentrasjon av tilreisende på enkelte steder, noe som gir bedre forutsetninger for overholdelse av smittevernansbefalinger og som avlaster helsevesenet.

Regjeringen mener det er behov for å videreføre bruk av innreiserestriksjoner noe tid fremover. Det følger av det regjeringen kunngjorde 15. mai at karantenebestemmelser og begrensninger i hvem som får adgang til innreise, må påregnes i alle fall frem til 20. august. Samtidig gjorde regjeringen det klart at det vil bli vurdert oppmykninger i reglene overfor følgende grupper:

- Personer som reiser inn fra Norden i forbindelse med et arbeidsforhold. Det vurderes om det kan gjøres unntak fra gjeldende karantenerogler, slik at disse erstattes med selvmonitorering og testing fra 1. juni.
- Andre reisende, herunder fritidsreisende, fra Norden. Gjeldende karantenerogler erstattes med selvmonitorering og testing. En vurdering vil bli foretatt innen 15. juni.
- Reisende fra enkelte andre nærliggende europeiske land etter samme løsning som for Norden. En vurdering vil bli foretatt innen 20. juli.

Det legges til grunn at fortsatt regulering ikke bør skje med grunnlag i smittevernloven § 7-12, som er ment å være et midlertidig hjemmelsgrunnlag. Den ekstraordinære situasjonen og behovet for ekstraordinære tiltak, tilsier

at en videreføring av tiltakene bør skje med hjemmel i et særskilt tilpasset lovgrunnlag, som gir grunnlag for gradvis oppmyking.

### **3 Gjeldende rett**

#### **3.1 Utlendingslovens regler om bortvisning**

Det følger av utlendingsloven § 17 første ledd bokstav l at en utlending kan bortvises «når det er nødvendig av hensyn til Norges eller et annet Schengenlands indre sikkerhet, folkehelse eller offentlig orden». I Ot.prp. nr. 73 (2005-2006) understreket departementet i tilknytning til den tilsvarende bestemmelsen i den tidligere utlendingsloven av 1988, at det skal legges avgjørende vekt på helsefaglige vurderinger. For øvrig er følgende uttalt i forarbeidene til dagens utlendingslov (Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) s. 409):

«Et vedtak om bortvisning vil alltid bygge på tilrådinger fra helsemyndighetene. For at noen skal kunne bortvises med grunnlag i denne bestemmelsen, må det videre dreie seg om enten:

- en sykdom som potensielt kan utvikle seg til en epidemi slik dette er definert i Det internasjonale helsereglementet (IHR) til Verdens Helseorganisasjon (WHO), eller
- en annen infeksjonssykdom eller smittsom parasittsykdom dersom sykdommen fører til at det blir satt i verk vernetiltak overfor borgere i medlemsstatene.»

Bortvisning av EØS-borgere og deres familiemedlemmer reguleres av utlendingsloven § 121, som gjennomfører direktivet om fri personbevegelse 2004/38/EF. Det følger av bestemmelsen første ledd bokstav a at EØS-borgere og deres familiemedlemmer kan bortvises dersom det foreligger forhold som gir grunnlag for utvisning. Hva som gir grunnlag for utvisning følger av §§ 122 og 123. Etter utlendingsloven § 123 kan en utlending med oppholdsrett etter § 111 utvises når det er nødvendig av hensyn til folkehelsen og myndighetene har iverksatt beskyttelsestiltak ovenfor egne borgere.

Ingen av de grunnlagene for bortvisning som her er gjennomgått, er utformet med sikte på slike omfattende innreiserestriksjoner som det nå har vist seg å være behov for under utbruddet av covid-19. Bestemmelsene er innrettet mot situasjoner hvor det er mer rom for individuelle smittevern vurderinger og ordinære individuelle saksbehandlingsprosedyrer osv. Det følger også av utlendingsloven § 18 at bortvisningsvedtak etter § 17 bokstav l må treffes av Utlendingsdirektoratet (UDI), og ikke av politiet.

Covid-19-situasjonen har gjort det nødvendig både med generelle innreiserestriksjoner overfor grupper av tredjelandsborgere (i samsvar med EUs oppfordringer til Schengen-landene), omfattende inngrep i retten til fri bevegelse etter EØS-retten (i samsvar med praksis i andre EU-land og

innenfor rammen av EU-Kommisjonens retningslinjer), samt behov for å kunne gjøre unntak fra bl.a. forvaltningsloven. Departementet har i denne forbindelse valgt å bruke smittevernloven § 7-12 som hjemmelsgrunnlag for den regulering som har vært gjennomført, se avsnittet nedenfor.

## **3.2 Smittevernloven og forskrifter etter loven**

### **3.2.1 Smittevernloven**

Smittevernlovens formål er å verne befolkningen mot smittsomme sykdommer ved å forebygge dem og motvirke at de overføres i befolkningen, samt motvirke at slike sykdommer føres inn i Norge eller føres ut av Norge til andre land, jf. lovens § 1-1. Smittevernloven § 1-5 fastsetter at tiltak etter loven må være basert på en klar medisinskfaglig begrunnelse, være nødvendige av hensyn til smittevernet og fremstå tjenlig etter en helhetsvurdering.

Smittevernloven § 7-12 gir hjemmel for forskrifter av lovgivningsmessig innhold for trygge folkehelsen, og tillater herunder at forskrifter etter loven kan fravike gjeldende lovgivning. Bestemmelsens første og annet punktum lyder:

«Når et utbrudd av en allmennfarlig smittsom sykdom truer folkehelsen, eller når det er fare for et slikt utbrudd og det på grunn av disse forhold er fare ved opphold, kan Kongen gi bestemmelser av lovgivningsmessig innhold for å trygge folkehelsen, og for at det kan settes inn tiltak til vern om befolkningen. Om nødvendig kan Kongen gjøre avvik fra gjeldende lovgivning.»

### **3.2.2 IHR-forskriften**

Forskrift 21. desember 2007 nr. 1573 om varsling av og tiltak ved alvorlige hendelser av betydning for internasjonal folkehelse mv. (IHR-forskriften) er gitt med hjemmel i bl.a. smittevernloven. Forskriften har til formål å forebygge og motvirke alvorlige hendelser av betydning for internasjonal folkehelse, og sikre en internasjonalt koordinert oppfølging. Dette skal gjøres på måter som unngår unødvendig forstyrrelse av internasjonal trafikk og handel, jf. § 1. Det følger av forskriftens § 14 at Helsedirektoratet kan beslutte nærmere bestemte tiltak «overfor personer ved innreise til eller utreise fra Norge for å motvirke at smittsomme sykdommer eller annet agens som kan ha betydning for internasjonal folkehelse føres inn i landet eller spres til andre land». Aktuelle tiltak inkluderer bl.a. å nekte personer som det mistenkes at er smittet, rett til innreise, jf. bestemmelsens første ledd bokstav e. På samme måte inkluderer det å nekte ikke-smittede personer innreise til berørte områder, jf. bestemmelsens første ledd bokstav f. I begge tilfeller gjelder et vilkår om at ingen andre tiltak anses tilstrekkelige.

IHR-forskriften har ikke blitt benyttet som hjemmel for innreiserestriksjoner under den aktuelle pandemi-situasjonen. De tiltak som det har vært behov for å iverksette, har vært så omfattende at det har vært ansett riktig å utforme en særskilt forskrift med hjemmel i smittevernloven § 7-12, se neste punkt.

### **3.2.3 Bortvisningsforskriften**

Med hjemmel i smittevernloven § 7-12 vedtok Kongen i statsråd 15. mars 2020 en forskrift om bortvisning av utlendinger av hensyn til folkehelsen (bortvisningsforskriften). Forskriften har virkning for personer som ankommer riket etter 16. mars kl. 08.00.

Ved utarbeidelse av bortvisningsforskriften ble det tatt utgangspunkt i at utlendinger uten oppholdstillatelse, som er omfattet av gjeldende regler om innreisekarantene ved ankomst Norge, også kan nektes innreise og bortvises. Det ble gjort unntak for ulike grupper som ble ansett å ha en særlig tilknytning til Norge eller ha et viktig formål med sitt besøk her.

Bortvisningsforskriften er senere endret flere ganger, og det er åpnet for at stadig nye grupper kan reise inn i Norge. Blant annet er det i stor grad åpnet for innreise for EØS-borgere som skal arbeide i Norge. Nå er det i hovedsak følgende grupper som i utgangspunktet nektes innreise etter de særskilte innreiserestriksjonene i bortvisningsforskriften:

- turister og andre som skal på mer kortvarige besøk (forretningsreisende, familiebesøk etc.), bortsett fra EØS-borgere som skal besøke nærmere definerte kategorier av familiemedlemmer
- EØS-borgere som ellers har rett til innreise og opphold som arbeidssøkere
- tredjelandborgere som har fått oppholdstillatelse (herunder tillatelse for familieinnvandring, studier eller arbeid), men som ikke har fått særskilt tillatelse til å reise inn

Det presiseres at det i bortvisningsforskriften er gjort unntak for utlendinger som er unntatt fra karanteneplikten. Dette vil bl.a. omfatte utlendinger som er strengt nødvendige for å opprettholde forsvarlig drift av kritiske samfunnsfunksjoner eller for å ivareta befolkningens grunnleggende behov. Det gis også rett til innreise dersom «særlige grunner» tilsier at vedkommende ikke skal bortvises, slik som særskilt omsorgsansvar for personer i Norge eller andre sterke velferdshensyn.

Departementet har i ikrafttredelsesrundskrivet til bortvisningsforskriften gitt nærmere retningslinjer om regelverket, se G-10/2020 – *Revidert rundskriv om ikrafttredelse av forskrift om bortvisning mv. av utlendinger av hensyn til folkehelsen.*

Ved forskriftsendring 20. april 2020 ble det fastsatt at søknader om oppholdstillatelse fra borgere utenfor EØS-området skal behandles som

normalt, men det skal som utgangspunkt ikke gis rett til innreise, med mindre utlendingen faller inn under ett av unntakene i bortvisningsforskriften.

Når det gjelder visum, er utgangspunktet at søknader om visum avslås nå, med mindre det foreligger «ekstraordinære situasjoner», se Justis- og beredskapsdepartementets instruks GI-08/2020 – *Revidert instruks om behandling av visumsøknader i forbindelse med utbruddet av sykdommen Covid-19*. Hva som utgjør «ekstraordinære situasjoner» skal sees i sammenheng med bortvisningsforskriften, slik at visum kan gis til utlendinger som er omfattet av ett av unntakene fra bortvisningsreglene.

### **3.2.4 Regler om innreisekarantene i covid-19-forskriften**

I forskrift 27. mars 2020 nr. 470 om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet (covid-19-forskriften) er det fastsatt regler om karantene etter ankomst fra utlandet. Det følger av forskriftens § 5 at personer som ankommer Norge fra utlandet skal oppholde seg i karantene i 10 dager etter ankomst til Norge (innreisekarantene). Det er fastsatt enkelte unntak fra karanteneplikten i § 6. Regelverket er nærmere omtalt i Helse- og omsorgsdepartementets rundskriv I-3/2020 om karantene ved ankomst til Norge.

Som nevnt i avsnitt 3.2.3 over, er det i dag en direkte kobling til bortvisningsforskriften, slik at de som er unntatt fra karanteneplikten, også vil være unntatt fra gjeldende regler om bortvisning i bortvisningsforskriften.

## **4 Menneskerettigheter og andre folkerettslige forpliktelser**

Både EØS-avtalen og Schengen-samarbeidet, og ulike menneskerettskonvensjoner som SP og EMK, har regler som åpner for at det ut fra hensynet til folkehelsen kan gjøres inngrep i flere av de rettigheter som ellers ville gitt en eksplisitt eller faktisk rett til innreise. Dette gjelder også for flere av de menneskerettsprinsippene som er innarbeidet i Grunnlovens menneskerettighetskapittel (kapittel E).

Når det gjelder forpliktelser etter EØS-avtalen vises det særlig til artikkel 27, 28 og 29 i direktivet om fri personbevegelse. Det følger av artikkel 27 og 28 at inngrep i retten til fri bevegelse bare er tillatt dersom tiltakene er nødvendige, forholdsmessige og basert på objektive og ikke-diskriminerende kriterier. Artikkel 29 nr. 1 fastsetter videre følgende:

«Sykdommer som kan gi grunnlag for å begrense den frie bevegelse, er bare sykdommer som kan være epidemiske i henhold til Verdens helseorganisasjons gjeldende bestemmelser samt infeksjonssykdommer eller smittsomme parasittære sykdommer dersom de omfattes av vernetiltak som gjelder for vertsstatens egne borgere.»

Når det gjelder Schengen-samarbeidet vises det bl.a. til grenseforordningens artikkel 6 nr. 1 bokstav e, som fastsetter som et vilkår for

tredjelandsborgeres innreise at de ikke må anses som en trussel mot folkehelsen i medlemsstatene.

Også bestemmelser i ulike menneskerettskonvensjoner åpner eksplisitt for at det kan gjøres inngrep i rettigheter ut fra hensynet til å beskytte folkehelsen. Det vises som eksempel til EMK artikkel 8 om rett til respekt for privatliv og familieliv. Det fremgår i punkt 2 i artikkel 8 at det kan gjøres inngrep når dette er i samsvar med loven og «er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til [bl.a.] å beskytte helse».

Når det gjelder barnekonvensjonen, fastsetter denne i artikkel 3 at ved alle handlinger som berører barn, «skal barnets beste være et grunnleggende hensyn». Det samme er fastsatt i Grunnloven § 104 annet ledd. Det ligger i formuleringen *et* grunnleggende hensyn, at også andre hensyn, herunder motstridende hensyn, kan tillegges vekt. Det er ingen tvil om at hensynet til å beskytte folkehelsen i forbindelse med et pandemiutbrudd kan være et legitimt hensyn. Som det fremgår nedenfor, har det under utviklingen av den norske bortvisningsforskriften og retningslinjene til denne, blitt lagt vekt på å ivareta hensynet til barnets beste så langt som mulig.

Det må videre understrekes at ulike menneskerettighetsinstrumenter også inneholder ufravelige rettigheter som må respekteres også i en pandemisituasjon. I relasjon til dette høringsnotatet er det særlig grunn til å nevne det såkalte non-refoulement-prinsippet som er forankret i bl.a. EMK artikkel 3, og som forbyr enhver utsendelse som kan føre til tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Dette prinsippet er også nedfelt i Grunnloven § 93.

I forbindelse med spredningen av covid-19 har de europeiske landene innført strenge innreiserestriksjoner. Det samme gjelder for statene utenfor Europa. Det er dermed en utbredt holdning at covid-19-situasjonen kan gi grunn til inngrep for å beskytte folkehelsen.

I lys av gjennomgangen ovenfor finner departementet det lite sannsynlig at loven vil kunne komme i konflikt med folkerettslige forpliktelser. Departementet ser ikke behov for en egen regulering av forholdet til folkerettslige forpliktelser i den midlertidige loven. Det bemerkes at utlendingsloven § 3, som etter omstendighetene kan gi folkerettslige forpliktelser større grad av forrang enn hva som følger av øvrig lovgivning, herunder menneskerettsloven og Grunnloven, ikke får direkte virkning.

## **5 Nærmere om betydningen av EØS- og Schengen-samarbeidet**

I forbindelse med covid-19-utbruddet har EU-kommisjonen gitt flere retningslinjer til medlemsstatene, både når det gjelder begrensninger i den frie bevegeligheten innad i EU/EØS, og når det gjelder retten til innreise fra tredjeland.

EU-kommisjonen ga 16. mars 2020 retningslinjer om bl.a. bevegelse over ytre og indre grenser, *Guidelines for border management measures to protect health and ensure the availability of goods and essential services*. Retningslinjene gjaldt for 30 dager. Den 30. mars i år ble det for det første gitt utdypende retningslinjer om hvordan statene bør håndtere covid-19-situasjonen opp mot retten til fri bevegelse for arbeidskraft (*Guidelines concerning the exercise of the free movement of workers during COVID-19 outbreak*).<sup>1</sup> Kommisjonen understreket at selv om inngrep i retten til fri bevegelse kan besluttes ut fra hensynet til å beskytte bl.a. folkehelsen, må slike inngrep være nødvendige, forholdsmessige, og basert på objektive og ikke-diskriminerende kriterier. Kommisjonen oppfordret i retningslinjene statene om ikke å begrense den frie bevegelsen for følgende grupper:

- arbeidskraft knyttet til kritiske samfunnsfunksjoner,
- sesongarbeidere innenfor sektorer som er sterkt avhengige av slik arbeidskraft,
- grensarbeidere («frontier workers») og
- utsendte arbeidstakere som arbeider for en arbeidsgiver i en annen EU-stat som utfører oppdrag i den staten hvor det er behov for innreise.

For det andre ga Kommisjonen 30. mars 2020 særskilte retningslinjer hvor den ba statene om å innføre et midlertidig forbud mot innreise til EU som ikke er essensiell («non-essential travel») for tredjelandsborgere. Blant grupper som bør unntas fra innreiseforbudet, har Kommisjonen listet opp:

- Helsearbeidere (Healthcare professionals, health researchers, and elderly care professionals»)
- Grensarbeidere (“Frontier workers”)
- Sesongarbeidere i landbruket (“Seasonal workers in agriculture”)
- Transportarbeidere
- Diplomater mfl. (“Diplomats, staff of international organisations, military personnel and humanitarian aid workers and civil protection personnel in exercise of their functions”)
- Passasjerer i transitt
- Passasjerer som har behov for innreise av tvingende familiemessige grunner (“travelling for imperative family reasons”)
- Personer med behov for internasjonal beskyttelse eller med særskilte humanitære behov («other humanitarian reasons respecting the principle of non-refoulement»)

---

<sup>1</sup> EFTAs overvåkingsorgan, ESA, sluttet seg til Kommisjonens anbefalinger på dette punkt gjennom uttalelser 3. april i år, “Free flow of goods and free movement of critical workers: *ESA endorses the Commission Guidance documents on the free flow of goods across the internal market and ensuring the free movement of critical workers.*”



Kommisjonen har etter dette to ganger vurdert statenes gjennomføring av det midlertidige forbudet mot ikke-essensiell innreise til EU og samtidig vurdert behovet for forlengelse, første gang 8. april 2020 (*Communication from The Commission to The European Parliament, The European Council and The Council – on the assessment of the application of the temporary restriction on non-essential travel to the EU*), andre gang 8. mai 2020 (*Communication from The Commission to The European Parliament, The European Council and The Council – on the second assessment of the application of the temporary restriction on non-essential travel to the EU*). Kommisjonen fastslo at alle medlemsstatene (med unntak av Irland) og alle de assosierte landene hadde besluttet å implementere innreiserestriksjonene. Dette hadde ført til drastiske reduksjoner i reiser til og fra EU. Frem til 3. mai var reduksjonen på 91 prosent sammenliknet med samme periode i 2019. I begge meldingene ble statene bedt om å forlenge tiltakene i nye 30 dager, inntil hhv. 15. mai 2020 og 15. juni 2020. I meldingen av 8. april ble bl.a. følgende begrunnelse gitt for forlengelsen:

«The pandemic has also continued to take hold outside the EU, including in countries that normally have millions of people travelling to and from the EU each year. The situation in many third countries will continue to evolve over the coming weeks, depending on the measures taken and capacities of those countries to contain the spread of the virus.

In order to complement the efforts of EU and Schengen States to limit the further spread of the virus within the EU+ area, as well as to prevent the virus from further spreading between the EU and other countries, parallel and coordinated action continues to be necessary at the external borders of the EU+ area. Such action will be an essential aspect of a concerted EU exit strategy and the gradual lifting of the containment measures within the EU+ area.

Action at the external borders can only be effective if decided and implemented by all EU and Schengen States at all external borders, with the same end date, in a uniform manner.”

I meldingen av 8. mai viser Kommisjonen til en bedret smittesituasjon i flere medlemsland og at disse er i ferd med å lette på nasjonale restriksjoner. Situasjonen i mange tredjeland tilsa likevel en forlengelse:

“Whilst the epidemiological situation within the EU is starting to show some stabilisation and gives cause for cautious optimism, the risk of a renewed increase of community transmission remains, particularly if measures are lifted too early and in an uncoordinated manner. Moreover, the situation remains fragile in many third countries, including in countries that normally have substantial travel to and from the EU, with many countries and regions in earlier stages of exposure to the virus than Europe.”

EU-kommisjonen ga 15. april 2020 en veiviser for en gradvis lettelse av tiltakene som er iverksatt i Europa under covid-19-situasjonen, der det legges til grunn at en koordinert vei videre er i felleseuropeisk interesse. I

veiviseren anbefales det en faset tilnærming til åpning av indre og ytre grenser.<sup>2</sup>

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

Andre fase med lettelse i reiserestriksjoner vil innebære å åpne adgangen til EU for tredjelandsborgere. I denne prosessen må det tas hensyn til hvordan koronaviruset er spredt utenfor EU. Restriksjoner på ikke-essensiell innreise for tredjelandsborgere bør være gjenstand for kontinuerlig vurdering.

Veiviseren ble 13. mai 2020 fulgt opp med en melding om gradvis gjenoppretting av den frie bevegeligheten (*Communication from the Commission. Covid-19 – Towards a phased and coordinated approach for restoring freedom of movement and lifting internal border controls*). Meldingen fokuserer på reiser mellom europeiske land. Grunnlaget for opphevelse av reiserestriksjonene skal være en nøye vurdering av smittesituasjonen, og restriksjoner bør først oppheves mellom land med sammenliknbar og kontrollert smittesituasjon. Forutsetningen bør være at reise og opphold tilrettelegges for å minimere fare for smittespredning.

## 6 WHO

Norge er part i IHR 2005 (det internasjonale helsereglementet), som gir WHO en ledende global rolle i pandemibekjempelse, og som skal motvirke alvorlige hendelser av betydning for folkehelsen og sikre koordinering for å unngå unødvendig forstyrrelse av internasjonal trafikk og handel. Rammene for EUs arbeid når det gjelder grensekryssende helsetrusler er knyttet opp til IHR 2005.

WHO anbefaler i alminnelighet ikke at det innføres innreiserestriksjoner, da WHO mener at erfaringer fra tidligere pandemier kan tyde på at de er ineffektive. Restriksjoner kan også føre til tap av ressurser som er nødvendig for gjennomføring av andre tiltak mot pandemien. I startfasen av en pandemi ser likevel WHO at det kan være god grunn til å innføre reiserestriksjoner for å vinne tid til å innføre nødvendige forebyggende tiltak. WHO mener

---

<sup>2</sup> “A phased approach to opening internal and external borders to allow for the flow of essential workers and goods.

1. Internal border controls should be lifted in a coordinated manner. Travel restrictions should first be eased between identified low-risk areas. Neighbouring Member States should stay in close contact to facilitate this.

2. In a second phase, external borders would reopen access for non-EU residents, taking into account the spread of the coronavirus outside the EU. Restrictions to non-essential travel to the EU must be continuously reviewed.”

imidlertid at disse bør være tidsbegrensete, forholdsmessige og helsefaglig funderte.

## **7 Nærmere om departementets forslag**

### **7.1 Behovet for innreiserestriksjoner**

I Norge er helsemyndighetenes vurdering at pandemien nå er under kontroll. Regjeringen har til nå hatt en slå-ned-strategi og den har lyktes.

Regjeringens strategi er videre å håndtere pandemien på en slik måte at Norge til enhver tid har kontroll på smittespredningen. Kontroll innebærer at sykdomsbyrden er lav, og at antall pasienter er håndterbart i helse- og omsorgstjenesten, selv om antall syke periodevis kan øke og variere mellom geografiske områder. Det er for øvrig en viktig del av den videre strategien at det skal arbeides for en felles policy i EU og i resten av verden.

Karantenereregler og innreiserestriksjoner er to typer tiltak som må ses i sammenheng og som begge bidrar til å hindre smittespredning ved import av nye tilfeller og å nå det ønskede beskyttelsesnivået. Innreisekarantenen skal hindre at smittede tilreisende smitter andre. Gitt effektive karantenereregler, vil risikoen ved grensekryssing begrenses. Innreiserestriksjoner er et mer inngripende tiltak, men gir en tilleggbeskyttelse ut over det karantenereregler kan gi. Innreiserestriksjoner er imidlertid inngripende for den enkeltes frihet og har andre sosiale og økonomiske konsekvenser, og de bør derfor bare opprettholdes i den grad de er nødvendige etter en helhetsvurdering og tiltaket er forholdsmessig.

Innreiserestriksjonene tjener særlig følgende formål:

- Begrense innreise av smittede personer
- Hindre smittespredning gjennom å begrense mobilitet (særlig relevant i turistsesongen med potensielt mange tilreisende)
- Hindre et stort antall innreisende som kan vanskeliggjøre effektiv gjennomføring av andre smitteverntiltak (karantenekrav, sosial distansering mv.)
- Motvirke at det oppstår kapasitetsmessige utfordringer i helsevesenet (særlig i mindre lokalsamfunn)
- Ivareta at Norge følger EUs anbefalinger til statene i EØS- og Schengen-samarbeidet.

Selv om det nå er kontroll med pandemi-situasjonen i Norge, er det en skjør balanse mellom å holde smittespredningen lav, og en oppmykning bør skje gradvis.

Som beskrevet i avsnitt 2 ovenfor har regjeringen allerede skissert noen sentrale planer for videre oppmykingstiltak.

## **7.2 Behovet for å etablere hjemmel for innreiserestriksjoner i en annen lov enn utlendingsloven og smittevernloven**

Utviklingen av situasjonen knyttet til covid-19 er preget av usikkerhet, men det kan være behov for å videreføre bruk av innreiserestriksjoner i noe tid fremover. I tillegg er det behov for en gradvis og kontrollert oppmykning. Det understrekes dessuten at det kan inntreffe en smitteutvikling som også kan tilsi nye innstramninger.

For forskrifter gitt i medhold av smittevernloven § 7-12 etter 27. mai 2020 følger det av henvisningen i bestemmelsen til beredskapsloven at regjeringen må legge frem et lovforslag for Stortinget snarest mulig dersom bestemmelsene i forskriften ikke er opphevet innen 30 dager etter at de er meddelt Stortinget. Slik var situasjonen også før 27. mars.

Departementet foreslår at det etableres et nytt hjemmelsgrunnlag i en midlertidig særlov. Selv om de aktuelle innreiserestriksjonene kan være nødvendige å videreføre i noe tid fremover, har de bakgrunn i en tidsbegrenset og konkret situasjon, og en midlertidig lov understreker den tidsbegrensede karakteren reglene har.

Departementet vurderer det slik at utlendingslovens regler om bortvisning ikke gir et tilstrekkelig grunnlag for de omfattende og generelle innreiserestriksjonene som er nødvendige i dagens pandemisituasjon. Det er derfor behov for særregler om at utlendinger som utgangspunkt skal kunne bortvises fra Norge av hensyn til folkehelsen, med mindre vedkommende faller inn under særskilte unntak. Det betyr at en utlending må kunne bortvises uten en nærmere vurdering av hvilken smitterisiko vedkommende individuelt sett utgjør.

Så lenge det holdes god kontroll med smittesituasjonen, legges det som nevnt opp til å lette gradvis i innreiserestriksjonene.

## **7.3 Lovforslagets bestemmelse om formål og virkeområde**

Det er redegjort nærmere ovenfor i notatet om hva som er bakgrunnen for og formålet med innreiserestriksjonene. Departementet har foreslått å oppsummere dette i § 1 i lovforslaget med at formålet med loven er å regulere utlendingers rett til innreise i Norge for å trygge folkehelsen ved utbrudd av den allmennfarlige smittsomme sykdommen covid-19.

Lovforslaget bygger videre på samme utgangspunkt som dagens covid-19-forskrift om at utlendinger kan nektes innreise med mindre de tilhører nærmere bestemte unntaksgrupper. Det presiseres at selv om utlendingen er omfattet av et av unntakene, er det en forutsetning for innreise at utlendingslovens vilkår for innreise er oppfylt.

Innreiserestriksjonene gjelder ikke utlendinger som allerede er bosatt i Norge. Det vil si at både utlendinger med oppholdstillatelse etter utlendingsloven og utlendinger som er omfattet av EØS-avtalen eller EFTA-

konvensjonen og som allerede er bosatt i Norge med oppholdsrett, faller utenfor. Det gjelder også nordiske borgere som er unntatt fra kravet om oppholdstillatelse i Norge, jf. utlendingsloven § 5. At disse gruppene ikke skal omfattes, er så sentralt at departementet foreslår at det bør fastslås allerede i lovens § 1 om lovens formål og virkeområde. Det understrekes samtidig at begge grupper vil være underlagt karantenereregler på lik linje med norske borgere, når de returnerer til Norge etter utenlandsopphold.

Det presiseres at utlendingslovens regler om bortvisning fortsatt vil gjelde ved siden av særreglene om bortvisning i forbindelse med covid-19-situasjonen. Dette innebærer bl.a. at en utlending kan bli vurdert bortvist etter utlendingslovens regler om bortvisning selv om vedkommende faller inn under et av unntakene fra de særskilte bortvisningsreglene for covid-19-situasjonen.

#### **7.4 Hovedregel om innreiserestriksjoner**

Forslaget til § 2 i den nye særloven gir hjemmel for å nekte innreise og for bortvisning av utlendinger. Det foreslås en rekke unntak fra dette utgangspunktet, både i lov og forskrift. Disse unntakene er en videreføring av unntak som i dag følger av bortvisningsforskriften.

Utlendinger som blir bortvist skal forlate Norge uten ugrunnet opphold. Dette innebærer at utlendingen skal reise straks, eller så snart det er praktisk mulig.

#### **7.5 Unntak i loven og forskriften fra innreiserestriksjonene**

De mest sentrale unntakene fra innreiserestriksjoner, som departementet legger til grunn at ikke vil bli aktuelle å endre, foreslås regulert i loven. Dette omfatter bl.a. unntak for utlendinger søker om beskyttelse, unntak av hensyn til forsvarlig drift av kritiske samfunnsfunksjoner og unntak som følge av særlige grunner. Hva som ligger i «særlige grunner» er i dag nærmere utdypet i retningslinjer fra både departementet (G-10/2020) og Utlendingsdirektoratet (UDI 2020-008).

I tillegg foreslås en lang rekke unntak regulert i forskrift for grupper som departementet ut fra en nærmere vurdering mener at likevel bør få rett til innreise. Dette kan enten skyldes at Norge har et særlig behov for at disse utlendingene kommer, f.eks. fordi de utfører arbeid eller oppgaver her som er særlig viktige, eller at utlendingen selv har et særskilt behov, av familiemessige eller andre årsaker, til å reise inn til Norge. Forslaget viderefører flere unntak som ivaretar hensynet til barnets beste. Det er bl.a. fastsatt unntak for utlending som skal gjennomføre avtalt eller fastsatt samvær mellom foreldre og barn eller delt bosted for barn. Videre skal det også legges særlig vekt på hensynet til barn ved praktisering av unntak av særlige grunner i tråd med det som i dag er fastsatt i rundskriv G-10/2020.

I forslag til forskrift § 1 er det inntatt flere unntak for utlendinger som er omfattet av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen. I § 2 er det ytterligere unntak, hovedsakelig for grupper som skal oppholde seg kort tid i Norge i forbindelse med besøk e.l. Unntakene i § 2 vil gjelde både EØS/EFTA-borgere og tredjelandborgere. I § 3 er det fastsatt unntak for sesongarbeidere i landbruket eller grøntnæringen.

I tråd med det regjeringen annonserte 15. mai, er det sannsynlig at det i nær fremtid vil bli aktuelt med ytterligere lempinger i innreiserestriksjonene. Det anses mindre sannsynlig at det blir behov for at regelverket strammes inn. Dersom det likevel skulle bli behov for innstramminger, kan dette skje enten ved unntaksregler i forskriften oppheves av departementet, ved forslag til Stortinget om endringer i den nye særloven eller – i akutt-tilfeller – ved midlertidig forskrift i medhold av smittevernloven § 7-12, forutsatt at vilkårene i denne lovens § 1-5 er oppfylt.

## **7.6 Særlig om utlendinger som gis oppholdstillatelse**

Departementet foreslår å videreføre at utlendinger som gis oppholdstillatelse, kan få fastsatt at innreisen i medhold av tillatelsen utsettes inntil videre, jf. lovforslagets § 3. Dette følger i dag av bortvisningsforskriften § 2b.

Visumpliktige utlendinger som er gitt oppholdstillatelse kan inntil videre nektes innreisevisum. Det følger av departementets instruks om behandling av søknader om oppholdstillatelse i forbindelse med utbruddet av covid-19, GI-09/2020, at utlendinger som gis oppholdstillatelse skal informeres tydelig i vedtaket om hvorvidt de kan reise inn i Norge straks, eller om de inntil videre ikke kan nyttiggjøre seg tillatelsen.

Som den klare hovedregel skal det inntil videre *ikke* gis rett til innreise. Unntaket gjelder for utlendinger som er omfattet av unntakene i lovforslagets § 2 annet ledd.

Folkehelse anses som et legitimt hensyn som kan begrunne midlertidig inngrep i retten til familieliv etter EMK art. 8, i dette tilfelle i form av utsatt innreise til Norge. Departementet understreker at det må ses hen til våre internasjonale forpliktelser i vurderingen av om særlige grunner tilsier at innreise likevel skal tillates, jf. lovforslagets 2 annet ledd bokstav c. I praksis gjøres det nå som hovedregel unntak der søkeren er mindreårig og ville vært uten nødvendig omsorg dersom innreise hadde blitt nektet. Videre gjøres det i utgangspunktet unntak for samlivspartner til norsk borger, og ev. felles barn, som har levd sammen i et etablert familieliv i utlandet og nå ønsker å returnere til Norge. Samliv/familieliv som ikke allerede er etablert bør som hovedregel ikke gi rett til innreise straks.

Det foreslås at nærmere regulering av hvilke grupper som skal få utsatt rett til innreise og hvem som skal gis rett til innreise med en gang, kan fastsettes i forskrift. Det er i forskriftsforslaget § 3 fastsatt unntak for utlendinger som har tillatelse som sesongarbeidere og som skal arbeide i landbruket.

I henhold til departementets instruks om behandling av søknader om oppholdstillatelse i forbindelse med utbruddet av covid-19, GI-09/2020, skal Utlendingsdirektoratet behandle alle søknader om oppholdstillatelse fortløpende. Dette ivaretar hensynet til saksavvikling i utlendingsforvaltningen, ved at søknader om oppholdstillatelse kan behandles fortløpende. Samtidig ivaretas hensynet til folkehelsen gjennom utsettelse av adgangen til innreise.

Det er p.t. usikkert hvor lenge innreiserestriksjonene for personer som innvilges oppholdstillatelse i Norge bør gjelde. Departementet understreker at varigheten av innreiserestriksjonene også må ses i lys av våre internasjonale forpliktelser, herunder EMK art. 8 om rett til familieliv og hensynet til barnets beste, jf. FNs barnekonvensjon art. 3. Departementet må løpende vurdere behov for å justere den nye forskriften. Det kan også bli aktuelt å åpne for innreise for ulike grupper innvandrere til ulike tidspunkt.

Selv om innreise kan nektes på vedtakstidspunktet, kan nye rettslige eller faktiske omstendigheter medføre at innreise likevel skal tillates. Utlendingsmyndighetene må i så fall foreta en ny vurdering etter anmodning fremsatt av utlendingen før utlendingen reiser til Norge.

På det tidspunkt reglene om innreiserestriksjoner oppheves eller endres kan forutsetningene for enkelte tillatelser ha bortfalt, herunder at arbeidstilbud eller tilbud om studieplass ikke lenger er aktuelt eller dersom en referanseperson ikke lenger fyller vilkårene i utlendingsloven § 40 første ledd. Utlendingsmyndighetene må da, basert på en risiko- og hensiktsmessighetsvurdering, kontrollere om forutsetningene for tillatelsen fortsatt er til stede, og ev. vurdere tilbakekall av tillatelsen.

### **7.7 Forholdet til karantenerregelverket**

Det presiseres at de utlendinger som tillates innreise til Norge som utgangspunkt er underlagt karanteneplikt, jf. covid-19-forskriften § 5. Unntak fra karanteneplikten fremgår av forskriftens § 6. Personer som er bekreftet smittet skal oppholde seg i isolering, jf. covid-19-forskriften § 11. Unntak fra bortvisningsbestemmelsene innebærer ikke unntak fra de til enhver tid gjeldende regler om karantene og isolering. Forslaget her innebærer en videreføring av bestemmelser om at utlendinger som i dag er unntatt karanteneplikt vil være unntatt fra innreiserestriksjonene.

### **7.8 Nærmere om saksbehandlingen mv.**

Departementet foreslår at vedtak om bortvisning treffes av Utlendingsdirektoratet eller politiet. Vedtak om bortvisning ved grensekontroll kan treffes av polititjenestemann. Vedtak som treffes senere enn sju dager etter innreise skal treffes av Utlendingsdirektoratet. Justis- og beredskapsdepartementet kan etter lovforslaget § 2 tildele vedtakskompetanse til annen myndighet.

Av hensyn til å trygge folkehelsen mot den allmennfarlige smittsomme sykdommen covid-19, gjelder reglene om saksbehandling i utlendingsloven kapittel 11 og utlendingsforskriften kapittel 17 bare så langt de lar seg forene med en forenklet og rask behandling av vedtak om bortvisning.

Utlendingsdirektoratet vil ha det overordnede ansvaret for å sikre veiledning som ivaretar forutberegnelighet for berørte utlendinger.

Utlendingsdirektoratet arbeider kontinuerlig med å forbedre både den individuelle veiledningen muntlig og elektronisk og den generelle veiledningen på sine nettsider.

Departementet foreslår at forvaltningslovens kapittel IV om saksforberedelse ved enkeltvedtak og kapittel V om utforming av vedtak ikke skal gjelde for vedtak etter den midlertidige loven. Bakgrunnen for forslaget er at det er nødvendig med raske avgjørelser.

Utlendingen vil ha klagerett på vedtak om bortvisning etter loven, i medhold av forvaltningsloven kapittel VI.

Departementet foreslår videre at Utlendingsdirektoratet kan gi retningslinjer om saksbehandlingen til politiet og annen offentlig myndighet, herunder utenriksstasjon som utfører oppgaver i henhold til forskriften, jf. utlendingsforskriften § 20-3 som foreslås å gjelde tilsvarende.

## **7.9 Utvisning**

Utlendingsloven § 66 første ledd bokstav a fastsetter at en utlending uten oppholdstillatelse kan utvises «når utlendingen grovt eller gjentatte ganger har overtrådt en eller flere bestemmelser i loven her, forsettlig eller grovt uaktsomt har gitt vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger i en sak etter loven, eller unndrar seg gjennomføringen av et vedtak som innebærer at vedkommende skal forlate riket».

Dersom en utlending grovt eller gjentatte ganger overtrer innreiserestriksjoner etter den særloven og forskriften som dette høringsnotatet gjelder, eller har gitt vesentlige uriktige eller åpenbart villedende opplysninger i en sak om innreiserestriksjoner etter loven eller forskriften, mener departementet at dette også bør kunne føre til utvisning. Det vises til lovforslaget § 7 som fastsetter at utvisning i disse tilfellene skal kunne vurderes etter utlendingsloven § 66 første ledd bokstav a. Utlendingslovens regler om saksbehandling mv. vil i så fall gjelde fullt ut.

## **7.10 Ansvar for utgifter mv.**

Departementet foreslår at utlendingslovens bestemmelser om betaling av utgifter til egen utreise skal gjelde tilsvarende for utlending som blir uttransportert etter vedtak om bortvisning etter loven. Dette medfører også at utlendingen kan bortvises ved senere innreise, dersom utlendingen ikke



har dekket utgifter som er blitt påført det offentlige, jf. utlendingsloven § 17 første ledd bokstav k.

Departementet foreslår at det skal gjelde et transportøransvar for vedtak om bortvisning etter den foreslåtte loven på samme måte som etter utlendingsloven § 91 tredje ledd. Denne bestemmelsen lyder:

«Når en utlending som er kommet med skip eller luftfartøy, eller som er brakt til riket av en transportør som utfører yrkesmessig landtransport av personer, blir bortvist, plikter transportmildelets eier eller leier enten å ta utlendingen om bord igjen, på annen måte bringe utlendingen ut av riket, eller dekke utgifter som måtte bli påført det offentlige ved at utlendingen føres ut. På samme måte foreligger det en plikt til å ta om bord og dekke utgifter til mannskap for eskorte av utlendingen ut av riket når politiet finner dette nødvendig. Tilsvarende ansvar som transportmildelets eier eller leier har etter dette leddet, gjelder for transportmildelets fører eller agent i riket.»

Dette innebærer at den som transporterte utlendingen til Norge, kan gjøres ansvarlig for kostnadene ved en uttransportering. Det presiseres at transportøransvaret etter utlendingsloven § 91 tredje ledd ikke gjelder ved innreise over indre Schengengrense, jf. bestemmelsens åttende ledd.

### **7.11 Tvangsmidler**

Departementet foreslår at det kan anvendes tvangsmidler med hjemmel i bestemmelsene i utlendingsloven kapittel 12. Dette innebærer bl.a. at det kan besluttes pågrep og internering etter de samme hjemlene og vilkårene i utlendingsloven som gjelder for bortvisningssaker for øvrig.

I tilfeller hvor noen f.eks. er stanset av politiet etter utlendingsloven § 21a og mest sannsynlig skal bortvises etter den foreslåtte loven om innreiserestriksjoner, kan utlendingsloven § 106 første ledd bokstav i gi grunnlag for pågrep. Dersom politiet mener det er behov for å holde utlendingen ut over 24 timer (jf. utlendingsloven § 106 b tredje ledd siste punktum), vil den mest aktuelle hjemmelen for å vurdere dette formodentlig være utlendingsloven § 106 første ledd bokstav b (unndragelsesfare).

### **7.12 Straff**

Departementet foreslår at en utlending som forsettlig eller uaktsomt reiser inn i Norge i strid med lovforslagets § 2 eller § 3, kan straffes med bot eller med fengsel inntil seks måneder eller med begge deler. Forslaget er en parallell til utlendingsloven § 108 andre ledd bokstav a.

Tilsvarende straff kan ilegges en utlending som forsettlig eller grovt uaktsomt gir vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger i en sak etter loven. Forslaget er en parallell til utlendingsloven § 108 andre ledd bokstav c.

For øvrig gjelder utlendingsloven § 108 for overtredelser av utlendingslovens bestemmelser.

## **8 Forslag om endring i kompetansen til å treffe vedtak om bortvisning etter utlendingsloven § 18**

Som beskrevet i avsnitt 3.1 har utlendingsloven egne bestemmelser om bortvisning av hensyn til folkehelsen, som igjen vil få virkning etter at den særreguleringen som foreslås i dette høringsnotatet oppheves 1. januar 2021.

Mens det følger av utlendingsloven § 18 og utlendingsforskriften § 5-2 at politiet i en rekke tilfeller er gitt myndighet til å treffe vedtak om bortvisning, følger det av utlendingsloven § 18 annet ledd bokstav c at dette ikke gjelder ved bortvisning av hensyn til folkehelsen etter utlendingsloven § 17 første ledd bokstav l. I disse tilfellene må vedtak treffes av Utlendingsdirektoratet. Det er heller ikke gitt noen hjemmel for å gjøre unntak fra dette i forskrift, slik tilfellet er for saker som omfattes av EØS-regelverket, jf. bestemmelsen i utlendingsloven § 121 femte ledd om at det i disse tilfellene kan fastsettes at vedtak om bortvisning kan treffes av politiet. Departementet mener at det også for tilfeller som faller utenfor EØS-regelverket må være mulighet for å legge vedtakskompetanse til politiet eller annen myndighet.

## **9 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Forslaget som nå fremmes innebærer en endring i hjemmelsgrunnlaget for bortvisning, og mulig innarbeidelse av nye unntak og nye saksbehandlingsprosedyrer knyttet til regelverket som har vært gjeldende siden mars og blitt endret flere ganger siden. Endring av hjemmelsgrunnlag medfører i seg selv ikke store økonomiske og administrative konsekvenser, men departementet vil likevel omtale økonomiske og administrative konsekvenser opp mot normalsituasjonen med regulær grensekontroll.

### **9.1 Politidirektoratet**

Politiet gjennomfører midlertidig personkontroll på indre grense for å kunne håndheve regelverket om innreiserestriksjoner. Politidirektoratets beregninger viser at midlertidig personkontroll på indre grense har en månedlig estimert kostnad på om lag 26,7 millioner kroner for politiet. Tolletaten anslår sitt bidrag fra den midlertidige personkontrollen ble gjeninnført og til 5. mai til å være om lag 300 dagsverk. Forsvaret har opplyst at man i samme periode har bidratt med i overkant av 10 800 dagsverk. Bistand fra Forsvaret og Tolletaten dekkes innenfor berørte departementers budsjettammer. Politidirektoratet opplyser at bistanden fra Forsvaret nå er redusert fordi ca. 150 soldater fra Heimevernet har blitt erstattet med politiets forsterkningsressurser gitt som ekstrabevilgning. Samtidig viser Politidirektoratet til at dersom Forsvarets og Tolletatens ressursinnsats skal erstattes fullt ut av politiressurser, vil det være nødvendig å øke politiets ressursbruk med om lag 100 årsverk på kort sikt, og den månedlige merkostnaden for politiet vil da ligge på 37 millioner kroner. Dette dekkes av ekstrabevilgningen på 232 millioner kroner til 400 midlertidige politiårsverk.

## **9.2 Utlendingsdirektoratet**

Utlendingsdirektoratet opplever økt arbeidsmengde knyttet til håndtering av bortvisningsforskriften, men har samtidig svært redusert saksinnngang av vanlige saker. Direktoratet håndterer arbeidet innenfor gjeldende budsjettrammer.

Utlendingsdirektoratet har siden bortvisningsforskriften ble gjeldende 15. mars opplevd 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 lav saksinnngang i de fleste ordinære saksporteføljer, slik at arbeidsmengden i sum fremstår håndterbar.

Ved gradvis liberalisering av loven og flere unntak vil behovet for saksbehandling knyttet til utsatt innreise for innvilgede oppholdssaker avta, samtidig som ordinær saksinnngang trolig vil øke.

## **9.3 Samfunnsøkonomiske virkninger**

Det vises til rapport «samfunnsøkonomisk vurdering av smittevernstiltak – covid-19» fra ekspertgruppe på oppdrag fra Helsedirektoratet, av 7. april 2020. Styrket grensekontroll påvirker virksomhet som benytter utenlandsk arbeidskraft, virksomheter som har forretningsmessige behov for å reise utenlandsk, virksomheter som har en stor andel utenlandske kunder og norske innbyggere som må avlyse planlagte utenlandsopphold.

Unntaksbestemmelsene avhjelper situasjonen for flere næringer med kritiske behov, men mange vil fortsatt ha utfordringer. Norsk reiselivsnæring er hardt rammet, spesielt ved mindre reisemål som har lite lokalt kundegrunnlag og som hovedsakelig mottar internasjonale turister. En gradvis liberalisering vil avhjelpe.

Det er viktig å understreke at styrket grensekontroll er ett av mange smittevernstiltak som fører til redusert aktivitet i økonomien, og som virker sammen med andre tiltak. Ved en liberalisering av innreise vil det f. eks. fortsatt være betydelige barrierer for turister dersom bestemmelsen om 10 dagers karantene for alle innreiser opprettholdes.

# **10 Forslag til lov og forskrift**

## **10.1 Midlertidig lov om innreiserestriksjoner mv. for utlendinger av hensyn til folkehelsen**

### *§ 1 Lovens formål og virkeområde*

Formålet med loven er å regulere begrensninger i retten til innreise for utlendinger som ellers vil ha lovlig adgang til innreise etter

utlendingsloven, for å trygge folkehelsen ved utbrudd av den allmennfarlige smittsomme sykdommen covid-19.

Loven gjelder ikke for utlendinger som er bosatt i Norge med oppholdstillatelse eller oppholdsrett etter utlendingsloven. Loven gjelder heller ikke for nordiske borgere som er bosatt i Norge.

## *§ 2 Innreiserestriksjoner og bortvisning*

Utlendinger som ikke er omfattet av særskilte unntak i loven eller forskrift gitt i medhold av loven, kan nektes innreise til riket. Dersom utlendingen kommer til riket, kan det treffes vedtak om bortvisning. Vedtak treffes av Utlendingsdirektoratet eller politimesteren eller den politimesteren gir fullmakt. Vedtak om bortvisning ved grensekontroll kan treffes av polititjenestemann. Vedtak senere enn sju dager etter innreise treffes av Utlendingsdirektoratet. Justis- og beredskapsdepartementet kan tildele vedtakskompetanse til annen myndighet.

En utlending kan ikke nektes innreise etter denne loven dersom

- a) utlendingen søker beskyttelse i riket (asyl)
- b) utlendingens tilstedeværelse i riket er strengt nødvendig for å kunne opprettholde forsvarlig drift av kritiske samfunnsfunksjoner eller ivareta befolkningens grunnleggende behov
- c) særlige grunner tilsier det, slik som særskilt omsorgsansvar for personer i Norge eller andre sterke velferdshensyn
- d) utlendingen er gitt oppholdstillatelse uten utsatt innreise, jf. § 3
- e) utlendingen er gitt innreisevisum etter utlendingsloven § 12
- f) utlendingen er gitt visum etter utlendingsloven § 10 av norsk vedtaksmyndighet etter 15. mars 2020

Utlendinger som bortvises skal forlate riket uten ugrunnet opphold.

Reglene om bruk av tvangsmidler i utlendingsloven kapittel 12, gjelder tilsvarende som ved bortvisning etter utlendingsloven § 17 første ledd bokstav l eller § 121.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om unntak fra innreiserestriksjoner og bortvisning.

## *§ 3 Utsatt innreise for utlendinger med oppholdstillatelse*

For utlendinger som gis oppholdstillatelse i medhold av utlendingsloven, kan adgangen til innreise utsettes inntil videre.

Utstedelse av innreisevisum, jf. utlendingsloven § 12 og utlendingsforskriften § 3-13 første ledd, til visumpliktig utlending som er gitt oppholdstillatelse, kan utsettes inntil videre. Utstedelse av innreisevisum kan også utsettes dersom tillatelsen vurderes tilbakekalt.

Utlendinger som er omfattet av unntak i § 2 annet ledd bokstav b eller c, eller av unntak gitt i medhold av loven, skal likevel gis adgang til innreise uten utsettelse. Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om innreise for utlendinger med oppholdstillatelse.

#### § 4 *Ansvar for utgifter mv.*

For utlending som i medhold av loven føres ut av riket gjelder utlendingsloven § 91 første ledd om betaling av utgifter til egen utreise tilsvarende.

Transportøransvaret etter utlendingsloven § 91 tredje ledd gjelder tilsvarende for vedtak om bortvisning etter loven her.

#### § 5 *Unntak fra andre regler*

Forvaltningslovens kapittel IV og V gjelder ikke for vedtak etter loven her. Av hensyn til å trygge folkehelsen mot den allmennfarlige smittsomme sykdommen covid-19, gjelder reglene om saksbehandling i utlendingsloven kapittel 11 og utlendingsforskriften kapittel 17 bare så langt de lar seg forene med en forenklet og rask behandling av vedtak om bortvisning.

Reglene om fritt rettsråd i utlendingsloven § 92 første ledd gjelder ikke for vedtak etter forskriften her.

#### § 6 *Forenklet saksbehandling for vedtak, begrunnelse og klage*

Vedtak om bortvisning skal være skriftlig. Begrunnelsen kan være kort og standardisert. Begrunnelsen skal angi reglene som vedtaket bygger på. Det skal gis opplysning om klagerett etter tredje ledd.

Vedtak kan være muntlig hvis avgjørelsen haster eller skriftlighet av andre grunner ikke er praktisk mulig. Når vedtaket ikke er skriftlig, skal det gis opplysninger som nevnt i første ledd. Vedtaksorganet skal bekrefte vedtaket og dets begrunnelse skriftlig hvis parten ber om det.

Vedtak om bortvisning kan påklages til Utlendingsdirektoratet, eller til Utlendingsnemnda hvis Utlendingsdirektoratet har truffet vedtak i første instans, etter reglene i forvaltningslovens kapittel VI. Forvaltningsloven § 42 om utsatt iverksetting gjelder ikke.

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om saksbehandlingen.

#### § 7 *Utvising*

En utlending uten oppholdstillatelse kan utvises etter utlendingsloven § 66 første ledd bokstav a, også når utlendingen grovt eller gjentatte ganger

har overtrådt innreiserestriksjoner i loven her eller i forskrift etter loven, eller har gitt vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger i en sak om innreiserestriksjoner etter loven eller forskriften.

## § 8 Straff

Med bot eller med fengsel inntil seks måneder eller med begge deler straffes den som

- a) forsettlig eller uaktsomt som reiser inn i Norge i strid med innreiserestriksjonene i § 2 eller 3
- b) forsettlig eller grovt uaktsomt gir vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger i en sak etter loven

## § 9 *Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser*

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Fra den tid loven trer i kraft oppheves forskrift 15. mars 2020 nr. 293 om bortvisning mv. av utlendinger av hensyn til folkehelsen. Kongen kan gi overgangsbestemmelser i forskrift.

Loven oppheves 1. januar 2021.

## **10.2 Lov om endring i utlendingsloven**

Utlendingsloven § 18 tredje ledd nytt annet punktum skal lyde:

Kongen kan også gi myndighet til politiet eller til annen myndighet til å treffe vedtak om bortvisning etter utlendingsloven § 17 første ledd bokstav l.

## **10.3 Midlertidig forskrift om innreiserestriksjoner mv. for utlendinger av hensyn til folkehelsen**

§ 1 Unntak fra innreiserestriksjoner for utlendinger som er omfattet av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen mv.

Følgende utlendinger kan ikke nektes innreise i medhold av midlertidig lov om innreiserestriksjoner mv. for utlendinger av hensyn til folkehelsen:

- a) EØS-borger som er grensearbeider eller arbeidstaker og har tiltrådt eller skal tiltre et arbeidsforhold i riket, jf. utlendingsloven § 112 første ledd bokstav a
- b) EØS-borger som er selvstendig næringsdrivende og har etablert eller skal etablere næringsvirksomhet i Norge, jf. utlendingsloven § 112 første ledd bokstav a.
- c) familiemedlem, jf. utlendingsloven § 110, som følger eller gjenføres med en EØS-borger.

- d) tjenesteyter i EØS-land som har påbegynt eller skal påbegynne et arbeidsoppdrag i Norge, jf. utlendingsloven § 110 fjerde ledd eller § 112 første ledd bokstav b
- e) EØS-borger som er familiemedlem til norsk borger, med familietilknytning som nevnt i bokstav c,
- f) EØS-borger som skal besøke mindreårig barn, ektefelle eller samboer eller ektefellens eller samboerens mindreårig barn i Norge, samt mindreårige EØS-borgere som skal besøke forelder i Norge
- g) EØS-borger som eier fast eiendom i Norge, herunder fritidsbolig, og som skal besøke denne
- h) EØS-borger og borger av Andorra, Monaco, San Marino og Vatikanstaten, samt deres familiemedlemmer som har behov for å reise gjennom Norge for å komme seg hjem

Det som er fastsatt i denne forskriften vedrørende EØS-borgere gjelder tilsvarende for borgere av Sveits.

## § 2 Unntak fra innreiserestriksjoner i andre tilfeller

Følgende utlendinger kan ikke nektes innreise i medhold av midlertidig lov om innreiserestriksjoner mv. for utlendinger av hensyn til folkehelsen:

- a) utlending som skal gjennomføre avtalt eller fastsatt samvær mellom foreldre og barn eller delt bosted for barn
- b) utlending som kun skal oppholde seg i lufthavntransitt før utreise fra Norge
- c) utlending som har behov for å reise gjennom det norske fastlandet på vei til eller fra arbeid eller bosted på Svalbard,
- d) nordiske borger fra Færøyene, Grønland eller Åland, og deres familiemedlemmer, som er bosatt eller arbeider i Norge,
- e) samer under utøving av reindrift,
- f) utlending som gjennomfører ervervsmessig gods- og persontransport mot vederlag, eller som er på vei til eller fra slikt oppdrag,
- g) journalister og annet personell på oppdrag for utenlandsk medieinstitusjon,
- h) utlending som nevnt i utlendingsforskriften § 1-4 og § 1-5, og som kan fremvise diplomat- eller tjenstepass, eventuelt nasjonalt pass i kombinasjon med norsk ID-kort utstedt av Utenriksdepartementet, eller i kombinasjon med Schengen-oppholdskort for ambassadepersonell. Tilsvarende gjelder for sideakkrediterte diplomater og diplomatiske kurerer.
- i) militært personell som nevnt i utlendingsforskriften § 1-7 annet og tredje ledd, samt deres ektefelle, samboer eller barn tilmeldt og akseptert av Forsvarsdepartementet,

- j) utlending som arbeider på flyttbare eller faste innretninger, jf. utlendingsforskriften § 1-10 og § 1-11,
- k) innehaver av gyldig luftfartssertifikat, jf. utlendingsforskriften § 2-9, på vei til eller fra aktiv tjeneste,
- l) sjømenn, på vei til eller fra aktiv tjeneste, med identitetskort nevnt i utlendingsforskriften § 2-8 eller filippinsk «Seafarer's Identification and Record Book» eller filippinsk nasjonalitetspass nevnt i utlendingsforskriften § 3-1 bokstav j,
- m) ektefelle, samboer eller barn av utsendt utenriktjenestemann ved norsk utenriksstasjon,
- n) ansatte i internasjonale organisasjoner eller ansatte i organisasjoner som driver internasjonalt humanitært arbeid, som er på oppdrag eller på vei til eller fra oppdrag.
- o) utlending som er invitert av norske myndigheter for å delta i internasjonale forhandlingsdelegasjoner

### § 3 Unntak fra innreiserestriksjoner for utlendinger som gis oppholdstillatelse i Norge

Utlending som har oppholdstillatelse som sesongarbeider, jf. utlendingsforskriften § 6-3, og skal arbeide i landbruket eller grøntnæringen, kan ikke nektes innreise i medhold av midlertidig lov om innreiserestriksjoner mv. for utlendinger av hensyn til folkehelsen.

### § 4 Nærmere regler om saksbehandlingen

Utlendingsdirektoratet kan gi retningslinjer om saksbehandlingen til politiet og annen offentlig myndighet, herunder utenriksstasjon, som utfører oppgaver i henhold til forskriften, jf. utlendingsforskriften § 20-3 som gjelder tilsvarende.