

## Høyringsnotat

---

Innvandringsavdelinga

Dato: 17. januar 2022

Saksnr: 22/373

Høyringsfrist: 27. februar 2021

### Revisjon og forlenging av mellombels lov om innreiserestriksjonar for utlendingar av omsyn til folkehelsa

#### Innhald

1	Samandrag .....	2
2	Bakgrunn .....	3
2.1	Smittesituasjonen.....	3
2.2	Innreiserestriksjonar av omsyn til folkehelsa.....	4
3	Gjeldande rett .....	4
3.1	Smittevernlova.....	4
3.2	Covid-19-forskrifta.....	5
3.3	Utlendingslova.....	5
3.4	Mellombels lov og forskrift om innreiserestriksjonar .....	6
3.5	Menneskerettslege og folkerettslege plikter .....	7
3.5.1	Menneskerettslege plikter.....	7
3.5.2	Plikter etter EØS- og Schengen-avtalen og EUs tiltak .....	8
3.5.3	Plikter etter Wien-konvensjonane om diplomatisk og konsulært samkvem.....	10
4	Departementets vurdering .....	10
4.1	Forlenging av innreiserestriksjonslova .....	10
4.2	Revisjon av innreiserestriksjonslova .....	14
4.2.1	Innleiing .....	14
4.2.2	Snu hovudregelen i lova slik at utgangspunktet er rett til innreise ...	15
4.2.3	Vilkår at covid-19 er definert som «allmennfarlig smittsom sykdom» 16	
4.2.4	Innarbeide vilkår frå smittevernlova § 1-5.....	17
4.2.5	Framheve folkerettslege krav .....	19
4.2.6	Lovfesta vern mot innreiserestriksjonar.....	20
4.2.7	Sakshandsamingsreglar .....	26

4.3	Økonomiske og administrative konsekvensar .....	28
5	Merknader til dei sentrale endringane i lovforslaget .....	29
6	Forslag til lovendringar .....	30

## 1 Samandrag

Justis- og beredskapsdepartementet sender med dette på høyring eit forslag om endringar i midlertidig lov 19. juni 2020 nr. 83 om innreiserestriksjoner for utlendingar av hensyn til folkehelsen (innreiserestriksjonslova). Lova vart innført som ledd i handteringa av covid-19-pandemien, og ho inneber i hovudsak at utlandske borgarar kan bli nekta innreise til Noreg sjølv om dei elles ville hatt rett til det etter dei vanlege reglane i utlendingslova.

Innreiserestriksjonslova har vore forlenga fleire gongar og vert etter gjeldande § 10 oppheva 1. mai 2022. Den 26. november 2021 vart det imidlertid gjennom ei endring i midlertidig forskrift om innreiserestriksjoner for utlendingar av hensyn til folkehelsen (innreiserestriksjonsforskrifta) § 1 opna for innreise for alle utlendingar, føresett at dei etterlever andre krav i samband med innreise. Gjeldande rett er at alle utlendingar som har rett til innreise etter utlendingslova, kan reise inn i Noreg. Det er framleis grunnlag for bortvising etter innreiserestriksjonslova ved brot på reglar om testing, registrering og karantene i samband med innreise.

Departementet foreslår i dette høyringsnotatet at innreiserestriksjonslova vert forlenga, men også at lova i så fall vert revidert. Revisjonen inneber mellom anna at hovudregelen i lova vert snudd, slik at det i utgangspunktet *ikkje* skal gjelde innreiserestriksjonar, men at Kongen – det vil seie Justis- og beredskapsdepartementet, i tråd med gjeldande delegasjonsvedtak – om naudsynt kan innføre slike restriksjonar gjennom forskrift. Samstundes vert vilkåra for departementet si myndighetsutøving etter lova tydeleggjort og på somme punkt innskjerpa. Føremålet med revisjonen og forlenginga er at det framleis skal vere mogleg for regjeringa å innføre innreiserestriksjonar dersom det er naudsynt for å handtere covid-19-pandemien, men at terskelen for dette skal liggje høgt. Dei konkrete endringane er drøfta nærare i punkt 4.2 nedanfor. Dersom Stortinget vedtek ei revidert lov, meiner departementet at lova bør gjelde til 1. mai 2023. Ei revidert lov vil vere betre tilpassa dagens situasjon og dermed ha styrkt legitimitet. Det er då hensiktsmessig å setje ei varigheit som minimerer behovet for nye forlengingar.

Etter departementet sitt syn er det på noverande tidspunkt svært vanskeleg å vurdere om det vil vere naudsynt å forlenge innreiserestriksjonslova etter 1. mai i år. Det er ikkje sikkert at departementet vil leggje fram ein proposisjon med lovforslag om forlenging når lova sin gjeldande utløpsdato nærmar seg. Spørsmålet er likevel aktualisert av den utviklinga i pandemien som har funne stad vinteren 2021/2022, særleg spreinga av omikronvarianten i Noreg og verda elles, og den svært usikre situasjonen det har medført. Det har så langt ikkje blitt vurdert som naudsynt å gjeninnføre innreiserestriksjonar, men denne vurderinga kan raskt endre seg.

*Dersom* lova skal forlengast, meiner departementet det er viktig at lova samstundes vert revidert, slik at ho betre speglar gjeldande rett og i større grad definerer

kva for skrankar som skal gjelde for departementet si myndigheitsutøving. Departementet meiner vidare det er viktig at ein slik revisjon, i tillegg til spørsmålet om eventuell vidareføring, vert gjenstand for ei høyring med lengst mogleg svarfrist. For at ein eventuell lovproposisjon skal kunne leggjast fram i tide, er det dermed naudsynt å sende eit forslag på høyring no. Departementet vil i tillegg innhente vurderingar frå Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet (FHI) om behovet for forlenging av lova før det eventuelt vert lagt fram ein lovproposisjon med forslag om dette.

Departementet understrekar at eventuell forlenging av innreiserestriksjonslova ikkje i seg sjølv inneber innføring av innreiserestriksjonar. Etter forslaga i dette høyringsnotatet vil lova sitt nye utgangspunkt vere at det ikkje gjeld innreiserestriksjonar med mindre departementet har innført dette i forskrift. Spørsmålet i høyringa er ikkje om det skal gjeninnførast innreiserestriksjonar, men om det skal vere *mogleg* å gjeninnføre innreiserestriksjonar også etter 1. mai 2022 – og korleis lovreguleringa av dette i så fall skal vere.

## 2 Bakgrunn

### 2.1 Smittesituasjonen

Koronaviruset SARS-CoV-2 har spreidd seg mellom menneske sidan slutten av 2019, og kan medføre sjukdommen covid-19. WHO erklærte 23. januar 2020 covid-19 som «a public health emergency of international concern» etter Internasjonalt helsereglement (IHR). Sjukdommen vart erklært som ein pandemi 11. mars 2020. Viruset har forårsaka ein ekstraordinær situasjon, og det har blitt sett i verk ei rekkje smitteverntiltak for å førebyggje spreiding. Sjølv om den individuelle alvorlet av covid-19 kan sjå ut til å vere nokså låg, er alvorlighetsgraden sterkt aldersavhengig, og aukar vesentleg frå 60–70 års alder. Ein ukontrollert pandemi i Noreg kan gje stor sjukdomsbyrde. Dersom svært mange vert sjuke samstundes kan kapasiteten i helsesektoren kome under stort press, og sjukefråveret medføre problem også elles i samfunnet. Fortsatt kontroll med smittespreiinga er også viktig for å sikre at offentlege tenester vert ytt på eit forsvarleg nivå og for å verne økonomien.

Noreg gjekk over til fasen «En normal hverdag med økt beredskap» 25. september 2021. Seinare på året fekk Noreg, som svært mange andre land, ein auke i smittespreiinga, og sjølv om sjukehusinnleggingar ikkje auka tilsvarande vart det etter kvart eit stort press på helsetenesta. Dette, i kombinasjon med introduksjonen av den meir smittsame varianten omikron, gjorde at det vart sett i verk omfattande, nasjonale tiltak i slutten av 2021. Usikkerheita rundt omikron og korleis denne varianten vil påverke det totale presset på helsetenesta er framleis stor, men ein har no kunnskap som tilseier at omikron gjev mindre alvorleg sjukdom og mindre press på intensivkapasiteten. Den er likevel så smittsam at FHI estimerer ei høg smittebølgje i tida framover, følgt av ein auke i talet på innleggingar.

Vaksinasjon er framleis det viktigaste tiltaket for å handtere pandemien. Alle over 18 år får tilbod om ein oppfriskingsdose. Då vaksinen ikkje gjev fullstendig vern mot sjukdom, kan også fullvaksinerte bli smitta. Fullvaksinerte kan også bli alvorleg sjuke, men då i stor grad eldre personer eller personar med andre risikofaktorar. Uvaksinerte har ein mykje høgare risiko for å bli innlagt med alvorleg covid-sjukdom enn fullvaksinerte, og dei utgjer ein forholdsmessig større andel av dei

innlagte. Alle smitta, også vaksinerte, kan smitte sårbare grupper som kan få eit alvorleg forløp til tross for vaksinasjon.

På lengre sikt kan ein forvente at det framleis vil sirkulere koronavirus som kan forårsake små og større utbrot. Dette er fordi vaksinane ikkje er 100 prosent effektive, fordi ein del personar framleis vil vere uvaksinerte, og fordi pandemien framleis vil spreie seg i land som har låg vaksinasjonsdekning. Her kan det også oppstå nye variantar som vaksinane ikkje fungerer mot eller er like effektive mot. Omikron viser at vi må være førebudde på nye variantar, som kan vere både meir eller mindre smittsame og alvorlege. Pandemien er framleis uføreseieleg, og dette må ein ta høgd for i framtidig planlegging. Dette tilseier at det i ei tid framover framleis vil vere behov for å kunne setje inn tiltak raskt dersom situasjonen skulle endre seg.

## **2.2 Innreiserestriksjonar av omsyn til folkehelsa**

Gjennom avgjerd av Kongen i statsråd 15. mars 2020 vart det på grunn av covid-19-pandemien innført strenge innskrenkingar i utlendingar sin rett til innreise i Norge, jf. forskrift 15. mars 2020 nr. 293 om bortvisning mv. av utlendinger av hensyn til folkehelsen (bortvisingsforskrifta), fastsett med heimel i smittevernlova § 7-12. Bortvisingsforskrifta vart frå 1. juli 2020 erstatta av mellombels lov og forskrift om innreiserestriksjonar for utlendingar av omsyn til folkehelsa, sjå nærare om bakgrunnen i Prop. 124 L (2019–2020) *Midlertidig lov om innreiserestriksjonar for utlendinger av hensyn til folkehelsen*. Lova gjaldt i første omgang fram til 1. november 2020, men virkeperioden vart seinare forlenga til 1. juni 2021, 1. desember 2021 og så 1. mai 2022, jf. Prop. 5 L (2020–2021) *Endringer i utlendingsloven og midlertidig lov om innreiserestriksjonar for utlendinger av hensyn til folkehelsen*, Prop. 117 L (2020–2021) *Endringer i utlendingsloven og midlertidig lov om innreiserestriksjonar for utlendinger av hensyn til folkehelsen (forlengelse mv.)* og Prop. 11 L (2021–2022) *Endringer i midlertidig lov om innreiserestriksjonar for utlendinger av hensyn til folkehelsen (forlengelse)*.

Dei konkrete innreiserestriksjonane som har vore innført med heimel i innreiserestriksjonslova har variert kraftig i omfang i ulike fasar av pandemien, fram til dei vart oppheva – med unntak av adgangen til bortvising for brot på registrerings-, test- og karanteneplikter – ved forskriftsendring 26. november 2021.

For nærare omtale av innreiserestriksjonsregelverket viser departementet til punkt 3.4 og til konkrete døme på tidlegare unntaksreglar i punkt 4.2.6.

## **3 Gjeldande rett**

### **3.1 Smittevernlova**

Lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer (smittevernlova) har til føremål å verne folkesetnaden mot smittsame sjukdommar ved å førebyggje dei og motverke at dei vert overførde i folkesetnaden, samt motverke at slike sjukdommar vert ført inn eller ut av Noreg, jf. lova § 1-1. Sentrale omgrep er definert i § 1-3. Smittevernlova § 1-5 fastset grunnleggjande krav til tiltak etter lova, mellom anna at dei må vere basert på ei klar medisinskfagleg grunngjeving, vere naudsynte av omsyn til smittevernet og framstå tenlege etter ei heilskapleg vurde-

ring. Smittevernlova § 7-12 gjev heimel for forskrifter av lovgjevingsmessig innhald for å tryggje folkehelsa og opnar for at forskrifter etter lova kan fråvike gjeldande lovgjeving.

### **3.2 Covid-19-forskrifta**

Forskrift 27. mars 2020 nr. 470 om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet (covid-19-forskrifta) er fastsett i medhald av smittevernlova. I forskrifta er det mellom anna gitt reglar om karantene etter innreise frå utlandet. Det følgjer av forskrifta § 4 første ledd første punktum at personar over 18 år som kjem til Noreg frå eit område med karanteneplikt, skal opphalde seg i karantene i 10 dagar (innreisekarantene). Karantenen kan avsluttast dersom personen kan dokumentere negativt testresultat ved PCR-test teken tidlegast tre døgn etter innreise, jf. § 4c. Forskrifta § 5 inneheld nærare reglar om kva plikta til innreisekarantene inneber. Det er ikkje karanteneplikt ved innreise frå område som har tilstrekkeleg låg smittespreiing, jf. § 4 første ledd. Kva for område som er underlagt karanteneplikt går fram av vedlegg A til forskrifta, som vert oppdatert jamleg. Det er heller ikkje karanteneplikt for personar som med godkjent koronasertifikat kan dokumentere fullvaksinasjon eller gjennomgått covid-19, jf. § 4 andre ledd. Det er vidare fastsett helt eller delvis unntak frå karanteneplikta i §§ 6a til 6n.

Av § 4a går det fram at personar som kjem til Noreg, og som ikkje med gyldig koronasertifikat kan dokumentere å vere fullvaksinert eller å ha gjennomgått covid-19 i løpet av dei siste seks månadene, som hovudregel skal ha attest som viser negativ test for SARS-CoV-2. Testen skal vere tatt i løpet av dei siste 24 timane før ankomst til Noreg. Av § 4d går det fram at personar som kjem til Noreg, med ein del unntak skal teste seg på grensa eller innan 24 timar etter innreise. I nokre tilfelle kan testen i staden bli teken ved ein teststasjon eller ved sjølvtesting. Etter § 5b pliktar dei fleste før innreise å registrere nærare bestemte opplysingar i innreiseregisteret. Det følgjer av § 24 at forsettlege eller grovt aktlause brot på forskrifta kan medføre straff. Strammeramma er, med unntak mellom anna for brot på §§ 4d, 5b og 9c om test- og registreringsplikt ved innreise til Noreg og krav om test etter innreise til Svalbard, bøter eller fengsel inntil 6 månader.

Den 27. november 2021 vart det, i samband med dei tidlege utbrota av omikronvarianten, innført eit særskilt strengt innreiseregime for reisande frå bestemte land i det sørlege Afrika. Reglane innebar mellom anna at alle reisande frå aktuelle land måtte vere på karantenehotell dei første dagane av innreisekarantenen. Desse reglane vart oppheva 23. desember 2021 (jf. covid-19-forskrifta § 4b, no oppheva).

### **3.3 Utlendingslova**

Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingslova) og forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskrifta) regulerer mellom anna bortvising. Lova §§ 17 og 121 gjev heimel for bortvising av høvesvis utlendingar frå land utanfor EØS og utlendingar som er omfatta av EØS-regelverket. Bortvising kan mellom anna skje av omsyn til folkehelsa. Departementet viser til nærare omtale av bortvising av omsyn til folkehelsa i Prop. 5 L (2020–2021) og Prop. 61 L (2020–2021).

### 3.4 Mellombels lov og forskrift om innreiserestriksjonar

Som følgje av covid-19-utbrotet var det våren 2020 naudsynt å innføre langt meir omfattande innskrenkingar i utlendingar sin adgang til Noreg enn kva som følgjer av utlendingslova sine alminnelege reglar om bortvising m.m. Føremålet med innreiserestriksjonslova er å avgrense retten til innreise for utlendingar som elles vil ha rett til innreise etter utlendingslova, når det er naudsynt for å tryggje folkehelsa ved utbrotet av den allmennfarlege smittsame sjukdommen covid-19, jf. lova § 1.

Lova inneber at utlendingar berre har rett til innreise dersom dei høyrer til nærare bestemte unntaksgrupper, jf. lova § 2 første og andre ledd. Utgangspunktet er at alle utlendingar som ikkje er omfatta av eitt av unntaka i lova eller i forskrifta gjeven i medhald av lova, vil bli bortvist utan nærare vurdering av kva for smittefare dei individuelt utgjer, jf. § 2 tredje ledd. I tillegg gjev lova, på nærare vilkår, heimel for bortvising ved alvorlege brot på innreisekarantene etter covid-19-forskrifta og ved brot på test- og registreringsplikter (jf. lova § 2 fjerde ledd og forskrifta §§ 4a og 4c).

Sakshandsamingsreglane for bortvising går fram av lova §§ 4 og 5. Av §§ 7 til 9 går det fram at visse brot på innreiserestriksjonslova etter omstenda kan medføre utvising eller straff, og at tvangsmiddel etter utlendingslova kan nyttast for gjennomføring av bortvisingsvedtak etter innreiserestriksjonslova.

Dei mest sentrale unntaka frå innreiserestriksjonane går fram av lova, jf. særleg § 2 første og andre ledd. Det gjeld mellom anna unntak for utlendingar som er busette i Noreg, for utlendingar som søkjer asyl og i tilfelle der innreise er strengt naudsynt for å kunne oppretthalde forsvarleg drift av kritiske samfunnsfunksjonar mv.

Det følgjer av lova § 2 fjerde ledd at Kongen i forskrift kan fastsetjast nærare reglar om bortvising og unntak frå innreiserestriksjonane. Kongen kan også gje forskrifter om test- og registreringsplikt og om bruk av koronasertifikat. Kongen sin myndigheit etter lova er delegert til Justis- og beredskapsdepartementet, jf. forskrift av 19. juni 2020 nr. 1244.

Mellombels forskrift 29. juni 2020 nr. 1423 om innreiserestriksjoner av hensyn til folkehelsen (innreiserestriksjonsforskrifta) inneheld unntak frå lova, som inneber at nærare bestemte grupper har rett til innreise. P.t. er det adgang til innreise for alle utlendingar, jf. § 1. Bortvising kan likevel skje ved brot på krav om testing eller registrering, jf. forskrifta § 4c, eller på krav om innreisekarantene, jf. innreiserestriksjonslova § 2 tredje ledd andre punktum.

Tidlegare har forskrifta hatt detaljert regulering av kva for grupper som har kunne reise inn i Noreg. Unntaksgruppene har gått fram av forskrifta §§ 1 til 4, og variert kraftig gjennom ulike fasar av pandemien. Unntaka har mellom anna omfatta utlendingar som er busett i eit EØS- eller Schengenland som ikkje er omfatta av karanteneplikt etter covid-19-forskrifta, utlendingar som med bestemte koronasertifikat kan dokumentere fullvaksinasjon eller gjennomgått covid-19, utlendingar som har nærare bestemte familiemedlemer m.m. busett i Noreg, visse kategoriar av pendlarar busette i Sverige eller Finland, utlendingar som skal utføre særskilte arbeidsoppgåver i Noreg og utlendingar som har fått opphaldsløyve for familieinnvandring. Døme på tidlegare unntaksreglar i innreiserestriksjonsforskrifta er sitert i punkt 4.2.6 nedanfor.

Innreiserestriksjonsregelverket er nærare skildra i Justis- og beredskapsdepartementets rundskriv G-36/2021 *Revidert rundskriv om ikrafttredelse av forskrift om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen*. Departementet viser elles til reiegjering i Prop. 5 L (2020–2021), Prop. 61 L (2020–2021), Prop. 117 L (2020–2021) og Prop. 11 L (2021–2022) for nærare omtale av regelverket slik det var på tidspunktet for framlegging av de ulike proposisjonane.

### 3.5 Menneskerettslege og folkerettslege plikter

#### 3.5.1 Menneskerettslege plikter

Ein stat har i utgangspunktet ein suveren rett til å regulere utlendingar sin adgang til riket, med mindre det ligg føre ei traktatrettsleg plikt til å tillate innreise. På somme område set dei folkerettslege rettane skrankar, men mellom anna FNs konvensjon om sivile og politiske rettar (SP) og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) har samstundes reglar som opnar for at det ut frå omsynet til folkehelsa kan skje inngrep i fleire av dei rettane som elles ville gje adgang til innreise. Dette gjeld også for fleire av dei prinsippa som er innarbeidde i Grunnlova sitt kapittel om menneskerettar (kapittel E).

EMK artikkel 8 nr. 2 gjev høve til å gripe inn i retten til privat- og familieliv, dersom det har heimel i lov og det er naudsynt i eit demokratisk samfunn for å ivareta nærare bestemte føremål, mellom anna vern av helse. Tiltaka som vert innført må vere proporsjonale i forhold til føremålet som vert søkt oppnådd. SP artikkel 17 er å forstå på same måte. I kva for utstrekking det vil vere forholdsmessig å nekte familiemedlemar som i utgangspunktet har rett til innreise etter utlendingslova innreise i ein avgrensa periode, vil også avhenge av kva for familierelasjonar det er tale om. Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) sin praksis byggjer på at familierelasjonar utanfor kjernefamilien ikkje har eit like sterkt vern, jf. EMDs praksisnotat til artikkel 8 avsnitt 306 flg.<sup>1</sup>

FNs barnekonvensjon fastset i artikkel 3 at ved alle handlingar som berører barn, «skal barnets beste være et grunnleggende hensyn». Det same er fastsett i Grunnlova § 104 andre ledd. Det ligg i formuleringa «et grunnleggende hensyn» at også andre omsyn, herunder motstridande omsyn, kan bli vektlagt. Det er ingen tvil om at omsynet til å verne folkehelsa i samband med eit pandemiutbrot kan vere eit legitimt omsyn. Det har under utviklinga av det norske regelverket om innreiserestriksjonar blitt lagt vekt på å ivareta omsynet til barnets beste så langt som råd; til dømes har det vore unntak frå innreiserestriksjonane for foreldre som skal vitje mindreårige barn og for mindreårige barn som skal vitje sine foreldre, og det er unntak frå kravet om negativ test for barn.

Det er ikkje høve til å gjere inngrep i såkalla ufråvikelege rettigheter, heller ikkje i ein pandemi. I samband med innreiserestriksjonar er det særleg grunn til å nemne det såkalla non-refoulement-prinsippet, forankra mellom anna i EMK artikkel 3, som forbyr ei kvar utsending som kan føre til tortur, umenneskeleg eller nedverdiggande handsaming eller straff. Dette prinsippet er også nedfelt i Grunnlova § 93. EU har i sine tilrådingar knytt til covid-19-situasjonen presisert at det må vere rett

---

<sup>1</sup> [Guide on Article 8 - Right to respect for private and family life, home and correspondence \(coe.int\)](https://www.coe.int/en/web/taar/guide-on-article-8-right-to-respect-for-private-and-family-life-home-and-correspondence)

til innreise for personar med behov for internasjonalt vern eller med særskilte humanitære behov («other humanitarian reasons respecting the principle of non-refoulement»). Innreiserestriksjonslova har derfor unntak for asylsøkjjarar med fleire, jf. § 2 første ledd bokstav b. Dette er også unnatekne frå kravet om negativ test, jf. covid-19-forskrifta § 4a tredje ledd bokstav d.

I samband med spreininga av covid-19 innførte fleire europeiske land strenge innreiserestriksjonar. Det same gjeld for statar utanfor Europa. Det er dermed ei utbreidd haldning, sjølv om graden av innreiserestriksjonar har variert vesentleg mellom ulike land i ulike fasar av pandemien, at omsynet til å verne folkehelsa mot covid-19 kan gje grunn til slike inngrep.

### 3.5.2 Plikter etter EØS- og Schengen-avtalen og EUs tiltak

Både EØS-avtalen og Schengen-samarbeidet har reglar som opnar for at det ut frå omsynet til folkehelsa kan skje inngrep i rettar knytt til innreise og personrørsle.

Schengen-samarbeidet har som utgangspunkt at det skal vere fri rørsle over dei indre grensene og felles yttergrensetiltak. Når det gjeld EØS-avtalen, følgjer det av artikkel 28 nr. 3 at den frie rørsla skal gje rett til mellom anna å ta arbeid og opphald, med atterhald for avgrensingar som er grunnjevne med omsynet til offentleg orden, sikkerheit og folkehelse. Tilsvarande avgrensingar grunnjevne med omsynet til folkehelsa mv. gjeld for etablerarar (artikkel 31) og tenesteytarar (artikkel 36), jf. avtalens artikkel 33 og 39. Det kan såleis bli innført restriksjonar på den frie rørsla, men med eit *legitimt føremål*.

Vidare fastset 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 bevegelighetsdirektivet») artikkelane 27 og 28 at inngrep i retten til fri rørsle må vere naudsynte, forholdsmessige og basert på objektive og ikkje-diskriminerande kriterier. Artikkel 29 nr. 1 fastset følgjande:

«Sykdommer som kan gi grunnlag for å begrense den frie bevegelighet, 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 utbrotet av sjukdommen covid-19 som ei alvorleg hending av tyding for internasjonal folkehelse, og 11. mars 2020 erklærte WHO at utbrotet utgjer ein pandemi. At covid-19 er blant sjukdommane som kan gje grunnlag for avgrensingar i den frie rørsla er ikkje omstridt og er lagt til grunn av EU i ei rekkje rådstillrådingar. Ut frå dette synest det klart at tiltak for å motverke smitte av covid-19 må reknast å oppfylle eit legitimt føremål, slik at restriksjonar i den frie rørsla i prinsippet kan rettferdiggjera under EØS-avtalen.

Restriksjonar i den frie rørsla må likevel også vere ikkje-diskriminerande og forholdsmessige. Fri bevegelighetsdirektivet artikkel 29 stiller ikkje opp ei eksplisitt proporsjonalitetsvurdering for nasjonale tiltak som setjast i verk. Dette i motsetnad til kravet om ei slik vurdering for tiltak av omsyn til den offentlege orden og sikkerheit etter artikkel 27(2). Rådsanbefaling (EU) 2020/1475 legg likevel til grunn at det gjeld eit krav om proporsjonalitetsvurdering også av tiltak av omsyn til folkehelsa:



«Alle restriksjoner for den frie bevegelse over for personer i Unionen, som indføres for at inndemme spredningen av covid-19, bør være basert på spesifikke og begrensede samfunnsinteresser, nemlig beskyttelse av folkesundheten. Sådanne begrensninger skal leve opp til EU-rettens almindelige prinsipper, særlig proporsjonalitetsprincippet og princippet om ikkeforskelsbehandling. Enhver truffen foranstaltning bør derfor ikke gå videre, end hvad der er strengt nødvendig for at beskytte folkesundheten.»

Dei same alminnelege prinsipp gjer seg også gjeldande i EØS-retten, jf. til dømes EFTA-domstolen si avgjerd i E-3/11 *Sigmarsson* avsnitt 52, der kravet til proporsjonalitet er omtala.

Kravet om proporsjonalitet inneber at tiltaket må vere eigna for å oppnå føremålet, og det må forfølge føremålet på ein «konsistent og systematisk måte», jf. mellom anna E-8/17 *Kristoffersen* avsnitt 118. Vidare følgjer det av proporsjonalitetskravet at tiltaket må vere naudsynt for å oppnå føremålet. EFTA-domstolen formulerte i E-4/04 *Pedicel* kravet til nødvendigeheit som at «den samme målsettingen ikke like effektivt kunne oppnås ved tiltak som i mindre grad hindrer samhandelen innen EØS», jf. avsnitt 56. Det alternative tiltaket må imidlertid vere realistisk tilgjengeleg. At det alternative tiltaket må vere minst like effektivt som middel til å oppnå målsettinga, inneber i tillegg at alternativet ikkje berre må vere eigna, men like godt eller betre eigna enn det aktuelle tiltaket.

Korleis vurderinga fell ut, vil i praksis avhenge av det omsynet ein forfølger, utforminga av dei aktuelle vilkåra og dei konkrete tilhøva i saka.

I EU, som i EØS, er helsepolitiske tiltak i utgangspunktet eit nasjonalt spørsmål. Dei einskilte medlems- og avtalestatane har stor fridom til å innføre tiltak som fremjar folkehelsa. EU-domstolen og EFTA-domstolen har understreka at «menneskers liv og helse» står fremst blant alle omsyn som kan avgrense den frie rørsla, sjå mellom anna EFTA-domstolen i E-16/10 *Philip Morris*, avsnitt 78. Her understrekar domstolen også den store fridomen statane har til å fastsetje nivået for vern av folkehelsa og korleis dette vernet skal bli oppnådd (avsnitt 80), og til å innføre restriktive tiltak sjølv om det er usikkerheit knytt til eksistensen eller omfanget av risikoen for liv eller helse (avsnitt 82). Dette gjev føringar for forståinga av krava om at tiltak grunngjevne med folkehelsa skal vere eigna og naudsynte.

Desse prinsippa gjev statane generelt relativt stort handlingsrom til å gjennomføre tiltak for å ivareta folkehelsa. Statane må mellom anna ha stor fridom til val av nasjonal strategi for handtering av covid-19-pandemien. Spesielt når ein står midt i ein pandemi, med sær store menneskelege konsekvensar, men også med vesentleg usikkerheit om mellom anna effekten av ulike tiltak, meiner departementet at statane har vesentleg fridom til å innføre restriktive tiltak. Som nemnt må dei likevel alltid bli vurdert opp mot EØS-rettens krav, herunder kravet til forholdsmessigheit, men det må kunne leggjast til grunn at den nærare testen under desse krava blir mindre streng enn i mange andre tilfelle.

Nasjonale tiltak som avgrensar den frie rørsla i EU-/EØS-området og tiltak som avgrensar reiser over yttergrensene rører også ved EØS- og Schengen-samarbeidet, og EU-institusjonane ønskjer mest mogleg felles tilnærming. Europakommisjonen har i tråd med dette gjeve fleire retningslinjer til medlemsstatane, både om avgrensingar i den frie rørsla i EU/EØS, og om retten til innreise frå tredjeland.

Rådsanbefaling (EU) 2020/1475 om ei koordinert tilnærming til avgrensingar i den frie rørsla som reaksjon på covid-19-pandemien vart gjevne for å sikre større koor-

dinering mellom medlemsstatar som av omsyn til folkehelsa vurderer å innføre tiltak som i den frie rørsla. Tilrådinga har som føremål å bøte på dei negative konsekvensane det har for unionsborgarar og verksemdar at EUs medlemsstatar innfører reiserestriksjonar under pandemien, ved å kome med tilrådingar om korleis slike restriksjonar bør utformast. Tanken er at koordinerte restriksjonar vil vere meir føreseielege og gje færre skadelege konsekvensar både for unionsborgarane og økonomien. Tilrådinga er ikkje rettsleg bindande.

I rådsanbefaling (EU) 2020/912 vert medlemslanda oppmoda om å ha ei gradvis og koordinert opning av innreise over yttergrensene. Vedlegg 1 inneheld ei liste over tredjeland man kan opne for innreise frå. Lista er basert på epidemiologiske kriterier, og vert oppdatert jamleg. Vedlegg 2 inneheld ei oversikt over kategoriar av reisande som bør få innreise, slik som helsearbeidarar, transportpersonell, diplomatar, sjøfolk, studentar og personer i transitt. Heller ikkje denne tilrådinga er rettsleg bindande.

Departementet nemner elles at Kommissjonen 14. desember 2021 la frem eit forslag til endring i grenseforordninga, forordning (EU) 2016/399. Det vert mellom anna foreslått ein felles prosedyre for å innføre restriksjonar på innreise frå tredje-land når det er naudsynt for å verne folkehelsa, jf. forslag til ny artikkel 21a. Der- som dette forslaget blir vedtatt, vil regelverket vere bindande for Noreg gjennom vår tilknytning til Schengen-samarbeidet. Dette vil departementet i så fall komme tilbake til.

For fleire utgreiingar om forholdet til Noregs internasjonale plikter, inkludert EØS-regelverket og EUs tiltak, sjå Prop. 5 L (2020–2021) og Prop. 61 L (2020–2021).

### **3.5.3 Plikter etter Wien-konvensjonane om diplomatisk og konsulært samkvem**

Det følgjer av Wien-konvensjonen om diplomatisk samkvem (WKDS) artikkel 7 og Wien-konvensjonen om konsulært samkvem (WKKS) artikkel 19 at ein sendarstat fritt kan utnemne personell til sine diplomatiske og konsulære stasjonar. Det er lagt til grunn i statspraksis og juridisk litteratur at desse reglane også implisitt inneber at ein mottakarstat ikkje skal hindre innreise eller opphald for slikt personell. Det reknast ikkje å gjelde unntaksreglar frå dette, og avgrensingar i adgangen til innreise eller opphald for slikt personell må skje ved at mottakarstaten erklærer den einskilde som uønskt som diplomatisk eller konsulært personell i mottakarstaten etter WKDS artikkel 9 og WKKS artikkel 23 i kvart konkrete tilfelle. Dei fleste statar i verda er partar i Wien-konvensjonane, og reglane i konvensjonane vert strengt etterlevde.

## **4 Departementets vurdering**

### **4.1 Forlenging av innreiserestriksjonslova**

Innreiserestriksjonar har vore ein viktig del av handteringa av pandemien, gjennom ulike fasar. Politiet har sidan mars 2020 bortvist om lag 27 000 personar på indre Schengen-grense som følgje av innreiserestriksjonane. Innreiserestriksjonar tener særleg følgjande føremål:

- Redusere innreise av mogleg smitta personar
- Hindre smittespreiing gjennom å redusere mobilitet

- Hindre eit stort tal innreisande som kan vanskeleggjere effektiv gjennomføring av andre smitteverntiltak (karantene, sosial distansering mv.)
- Motverke at det oppstår kapasitetsproblem i helsevesenet
- Ivareta EU sine tilrådingar til statane i EØS- og Schengen-samarbeidet
- Forseinke import og spreing av nye virusvariantar

Til grunn for handteringa av pandemien ligg mellom anna regjeringa sin strategi og beredskapsplan, sist oppdatert 30. november 2021. Dokumentet er publisert på [regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)<sup>2</sup>. Her vert det gjort reie for strategien og for beredskapsnivået som er venta i tida framover. Regjeringa legg til grunn at handteringa av pandemien skal ivareta helse, redusere forstyrningar i samfunnet og beskytte økonomien. Regjeringa sitt mål er å behalde kontrollen på covid-19-pandemien, slik at den ikkje fører til ein stor sjukdomsbyrde og stor belastning på kapasiteten i kommunehelse-tenesta og i sjukehusa, samstundes som offentlege tenester kan ytast på eit forsvarleg nivå og økonomien vernast. Det vert framheva ulike moglege utviklingar i pandemien, og somme vil ha alvorlege konsekvensar. Samfunnet må kunne handtere også dei alvorlege potensielle scenarioa og må vere budd på at det igjen kan vere naudsynt med større omleggingar av korleis pandemien vert handtert.

Som det går fram av avsnitt 2.1 ovanfor, er dagens situasjon prega av stor usikkerheit. Det er framleis uvisst kva for konsekvensar omikronvarianten vil få for den vidare utviklinga av smittesituasjonen, handteringa av pandemien generelt, og behovet for innreiserestriksjonar spesielt. Helsemyndighetene har så langt ikkje foreslått å gjeninnføre innreiserestriksjonar som følgje av den forverra smittesituasjonen og omikronvarianten, sjølv om andre innreisetiltak (registrering, testing og karantene) innleiingsvis vart innskjerpa. I Helsedirektoratet sitt svar 7. januar 2022 på oppdrag 577 om vurdering av innreisetiltak skriv direktoratet mellom anna følgjande:

«Innreisetiltakene må sees i sammenheng med smittesituasjonen innenlands, smittesituasjonen i verden for øvrig, tiltakene innenlands og den forventede utviklingen av pandemien. Det forventes en kraftig omikronbølge i løpet av få uker. Det er usikkert nøyaktig når den vil komme og hvor stor den vil bli, men foreløpige vurderinger tyder på at vi vil få flere innlagte enn tidligere i pandemien og et stort sykefravær. Flere kommuner melder allerede nå at kapasiteten i helsetjenesten er utfordret.

Nå er risikoen for å bli smittet innenlands like stor som i mange andre land rundt oss. Samtidig har vi strenge nasjonale tiltak for å redusere smitteutviklingen for å kunne holde kontroll over smitten videre. FHI skriver i sin oppsummering: "I dagens situasjon, med høy innenlands insidens av både delta- og omikronvarianten, vil tiltak for å avdekke importsmitte, og hindre videre smittespredning, være av mindre betydning for smittesituasjonen i Norge".

Helsedirektoratet forstår denne vurderingen. Imidlertid mener vi også at det finnes andre forhold som må tas med i vurderingen.»

Det går fram av oppdragssvaret at direktoratet og FHI har noko ulikt syn på bruken av testing på grensa. Verken direktoratet eller FHI meiner likevel at *innreiserestriksjonar* er å tilrå i noverande situasjon. Direktoratet konkluderer med at testing og karantene i dag er tilstrekkeleg. Samstundes går det fram at direktoratet meiner at innreiserestriksjonar *kan* bli aktuelle i gitte, potensielle situasjonar (s. 30):

<sup>2</sup> [Håndteringen av covid-19-pandemien \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no)

«Innreiserestriksjoner, altså særskilte restriksjoner i adgang til innreise knyttet til covid-19, kan være et godt smitteverntiltak. Helsedirektoratet har i tidligere oppdrag anbefalt å beholde lovhemler for innreiserestriksjoner, i tilfelle en spesielt ugunstig situasjon i enkelte regioner (eksempelvis ny virusvariant) skulle gjøre det nødvendig. Gjeninnføring av innreiserestriksjoner vil også kreve gjeninnføring av indre Schengen grensekontroll dersom man ønsker å kontrollere og eventuelt bortvise personer som ikke har lov til å reise inn til landet. Dette er krevende.

Innreiserestriksjoner er et inngripende tiltak. Likevel, ved behov for å ha bedre kontroll på importsmittesituasjonen, er det mulig å vurdere å gjeninnføre innreiserestriksjoner, for eksempel fra spesifikke land med høyere sannsynlighet for å medbringe smitte eller spesifikke grupper avhengig av vaksinasjonsstatus.»

Det går for øvrig fram av tabellen på s. 26–27 i oppdragssvaret med oversikt over regelverket i eit utval land, at eit par andre land for tida har innreiserestriksjonar.

I svar av 7. januar 2022 på oppdrag 590 («om helhetlig vurdering av situasjonen og vurdering av behov for justering i nasjonale smitteverntiltak») nemner Helsedirektoratet innreiserestriksjonar som eit potensielt verkemiddel i eit tenkt handlingsalternativ der ein trappar opp bruken av tiltak for å slå ned smitten, for så å halde smitten på eit lågt nivå over tid. Innreiserestriksjonar er elles ikkje drøfta i oppdragssvaret. Helsedirektoratet si oppsummering av situasjonsforståinga er imidlertid relevant for vurderinga av om det er naudsynt å førebu mogleg vidareføring av mellombels regelverk for pandemihandteringa:

- FHI beskriver stor usikkerhet rundt hvordan omikronvarianten vil spre seg og hvilken sykdomsbyrde den vil gi, men varsler en smittespredning som langt overskrider det vi har sett tidligere i pandemien. Helsedirektoratets vurderinger i denne besvarelsen bygger på foreløpige vurderinger fra FHI. Det kan være nødvendig å gjøre nye vurderinger når FHI har oppdatert sine risikovurderinger.
- Situasjonen i kommunene er fortsatt utfordrende, og antallet kommuner som melder at de har en utfordrende eller kritisk vanskelig tilgang til personell og kritisk kompetanse har økt.
- Helsedirektoratet vurderer at helsetjenesten i kommunene ikke vil kunne håndtere den forventede omikronbølgen uten at det har negative konsekvenser for i tilbudet i de kommunale helse- og omsorgstjenestene for sine innbyggere.
- Det er utfordrende drift ved flere av helseforetakene i alle helseregioner, noe som skyldes generelt høyt pasientbelegg ved avdelingene kombinert med høyt sykefravær blant ansatte og mangel på kvalifisert personell. En rekke helseforetak har iverksatt tiltak for å sikre forsvarlig drift inkludert å redusere planlagt virksomhet.
- Helsedirektoratet vurderer at spesialisthelsetjenesten ikke vil kunne håndtere den forventede omikronbølgen uten å redusere i tilbudet til sine pasienter.
- Helsedirektoratet anbefaler at både helseforetak, kommunehelsetjeneste og andre kritiske samfunnsfunksjoner forbereder seg på stort sykefravær og betydelig sykdomsbyrde i løpet av få uker.
- Helsedirektoratet anbefaler at man er forberedt på å ta i bruk helseberedskapsloven dersom det er nødvendig.

Departementet legg til grunn at innreiserestriksjonar generelt ikkje er det mest aktuelle tiltaket så lenge smittenivået er høgt i Noreg og importsmitte dermed har mindre tyding, så lenge ein heller ikkje har som siktemål å slå ned smitten til eit

svært lågt nivå. Desse føresetnadene, eller andre forhold, kan endre seg raskt. Seinere tids utvikling har i alle høve understreka at det framleis kan oppstå behov for drastiske tiltak, og at utviklinga er uføreseieleg.

Etter departementet sitt syn er det på noverande tidspunkt høgst usikkert, og svært vanskeleg å vurdere, om det vil vere naudsynt å forlengje innreiserestriksjonslova etter 1. mai 2022. Departementet vil innhente ei vurdering av behovet for forlenging frå Helsedirektoratet og FHI før det eventuelt vert lagt fram ein lovproposisjon med forslag om forlenging, når lova sin gjeldande opphøyrsg dato nærmar seg. Det er fullt mogleg at vurderinga på dette tidspunktet tilseier at det ikkje behov for forlenging.

Dagens situasjon taler likevel for å sende eit forslag om forlenging på høyring, slik at det vil vere *mogleg* å forlengje lova før utløpsdatoen 1. mai 2022 dersom situasjonen tilseier det, og samstundes tid til å gjennomføre ei høyring med ikkje altfor kort svarfrist. Departementet meiner som nemnt at det ikkje er ønskjeleg å forlengje lova utan revisjon, og at det er viktig at høyringsinstansane får tid til å ta stilling til den revisjonen departementet skisserer i dette høyringsnotatet.

Dersom lova *ikkje* vert forlengta, og det etter 1. mai 2022 vert naudsynt å gjeninnføre eller vidareføre innreiserestriksjonar, må det eventuelt skje ved bruk av Kongen sine særskilte fullmakter etter smittevernlova § 7-12. Det følgjer av denne regelen at Kongen kan gje reglar av lovgjevingsmessig karakter som avviker frå anna lovgjeving. I førre lovproposisjon om forlenging av innreiserestriksjonslova, Prop. 11 L (2021–2022) avsnitt 5.2, uttalte departementet følgjande om moglegheita for å nytte smittevernlova § 7-12 heller enn å forlengje innreiserestriksjonslova:

«Etter departementets syn er det imidlertid ikke heldig å basere seg på en slik løsning når det er en reell risiko for at det vil være behov for innreiserestriksjoner også etter 1. desember. Smittevernloven § 7-12 er begrunnet i nødrettshensyn og innebærer en klar modifisering av normalregelen om at lovgivningskompetansen ligger til Stortinget, jf. Grunnloven §§ 49 og 75 bokstav a. Smittevernloven § 7-12 og beredskapsloven § 3 sikrer riktignok Stortingets involvering ved bruk av fullmakten. Regler vedtatt med hjemmel i smittevernloven § 7-12 skal snarest mulig meddeles Stortinget, og de kan til enhver tid oppheves av Stortinget, jf. beredskapsloven § 3 annet ledd. Videre følger det av beredskapsloven § 3 tredje ledd at dersom bestemmelsene ikke er opphevet innen 30 dager etter at de er meddelt Stortinget, skal de snarest mulig legges frem som lovforslag. Selv om Stortingets involvering først skjer etter en eventuell gjeninnføring av innreiserestriksjoner, vil meddelelsen gi Stortinget mulighet til å vurdere behovet for tiltaket på bakgrunn av smitteutviklingen og begrunnelsen i den kongelige resolusjonen.

Et lovforslag om forlengelse av innreiserestriksjonsloven gir imidlertid Stortinget mulighet til å behandle saken på forhånd og i mer ordinære former. Departementet mener de beste grunner taler for å foreslå en forlengelse av innreiserestriksjonsloven heller enn å basere seg på mulig gjeninnføring gjennom smittevernloven § 7-12.»

Dette resonnementet gjeld også i dag, når situasjonen igjen synest svært usikker, og kanskje særleg når departementet sitt forslag ikkje berre er å forlengje, men også å revidere den mellombelse lovgjevinga. Dette legg til rette for eit oppdatert regelverk som er forankra i Stortinget og utarbeidd med bidrag frå sivilsamfunnet og med grunnlag i ein offentleg debatt. Eit etablert regelverk med rammer for kva for restriksjonar som eventuelt kan bli innført om situasjonen forverrar seg, er

også meir føreseieleg for både forvaltninga og for utlendingar som vurderer å reise til Noreg.

Departementet foreslår etter dette å forlenge innreiserestriksjonslova, jf. § 10 i lovforslaget. Departementet meiner at *varigheita* av forlenginga i så fall bør vere til 1. mai 2023. Etter departementet sitt syn bør det vere akseptabelt med ei relativt langvarig forlenging når lova også vert revidert, mellom anna slik at ho stiller opp tydelegare og strammare rammer for bruk av innreiserestriksjonar. Dersom Stortinget vedtek ei revidert lov, bør denne ha ei varigheit som minimerer risikoen for nye forlengingar. At lova eksisterer inneber – som dagens situasjon viser – ikkje at det nødvendigvis vil gjelde faktiske innreiserestriksjonar. Tvert imot vil det nye utgangspunktet vere at det *ikkje* gjeld restriksjonar, men at departementet på nærare vilkår kan innføre restriksjonar gjennom forskrift.

## 4.2 Revisjon av innreiserestriksjonslova

### 4.2.1 Innleiing

I lovforslaget om førre forlenging av innreiserestriksjonslova, Prop. 11 L (2021–2022), uttalte departementet følgjande i avsnitt 5.2:

«det [kan] bemerkes at departementet langt på vei er enig med bl.a. Norges institusjon for menneskerettigheter og Helsedirektoratet, som mener loven ideelt sett burde vært revidert slik at den tydeligere gjenspeilet dagens situasjon og den reelle rettstilstanden. Det har imidlertid ikke vært mulig å gjennomføre et slikt regelverksarbeid på den tiden som står til rådighet. Dette skyldes bl.a. at både smittesituasjonen og innreiseregulverket har vært i stadig utvikling, og at et lovforslag med materielle endringer burde behandles uten forkortede høringsfrister.»<sup>3</sup>

Det er ein slik revisjon departementet no tek sikte på å gjennomføre, for det tilfelle at det vert naudsynt å forlenge innreiserestriksjonslova etter 1. mai 2022.

Ei utfordring ved å revidere lova er at det er høgst usikkert kva for situasjon som eventuelt vil utløyse behov for nye innreiserestriksjonar, og kva for restriksjonar det i så fall vil vere tale om. Eitt hypotetisk scenario er at det i eit kortare tidsrom er ønskjeleg å minimere innreise frå eit fåtal land, til dømes for å bremse ein ny virusvariant. Eit anna scenario er at ei rask og kritisk utvikling utløyser behov for å redusere *all* innreise så mykje som råd, for ein kortare periode. Eit tredje scenario – som er fjernt frå situasjonen i dag, men som gjaldt for store delar av 2020 og 2021 – er at ein over lengre tid vil halde smittenivået i Noreg lågt relativt til andre land, og dermed må etablere eit detaljert og finstemt innreiseregulverk. Dei skisserte situasjonane er vesentleg ulike mellom anna med tanke på kva for grupper det er aktuelt å nekte innreise, kor inngripande og langvarige restriksjonane vil vere, kva for kontroll- og sakshandsamingsapparat som må til for å handheve restriksjonane, og kor raskt det må gjerast endringar i regelverk og praksis.

I lys av dette meiner departementet det framleis er avgjerande at lova gjev departementet stort handlingsrom til å forskriftsregulere mellom anna retten til innreise, bortvising på grunn av brot på karanteneplikter mv., og at sakshandsamingsreglane er innretta for å kunne handtere eit stort tal bortvisingar på grensa. Samstundes er

---

<sup>3</sup> Det vert sikta til fråsegner i NIMs høyringssvar (2021/153) til høyring om forlenging av innreiserestriksjonslova (10.09.2021), og i Helsedirektoratets svar på oppdrag 533 (29.09.2021).

det ønskjeleg å styrke rammene for departementet si myndigheitsutøving ved innføring og vidareføring av innreiserestriksjonar, mellom anna for å bidra til føreseielegheit og ivareta tilliten til regelverket.

Med dette utgangspunktet vil departementet drøfte moglege endringar og leggje fram eit utkast til revidert lov. Departementet understrekar igjen at det førebels er uvisst om det vil vere behov for å leggje fram ein lovproposisjon om forlenga og revidert lov, jf. kommentarar om dette i avsnitt 1 ovanfor. Situasjonen kan vere ein annan når lova sin noverande utløpsdato, 1. mai 2022, nærmar seg. *Dersom* det vert aktuelt å leggje fram ein lovproposisjon, vil departementet drøfte nærare og ta endeleg stilling til kva for lovendingar som bør gjerast. Fleire spørsmål inneber vanskelege avvegingar, og departementet meiner det er viktig å gje høyringsinstansane høve til å kommentere dei lovendingane som vert skissert i dette høyringsnotatet.

#### **4.2.2 Snu hovudregelen i lova slik at utgangspunktet er rett til innreise**

Etter gjeldande § 2 i innreiserestriksjonslova har utlendingar berre rett til innreise dersom dei høyrer til grupper som nemnt i lova § 2 første ledd, eller er omfatta av unntaksreglar gjevne i medhald av forskriftsheimelen i § 2 fjerde ledd. Hovudregelen er såleis, etter lova sin bokstav, at utlendingar *ikkje* har rett til innreise. I praksis er det hovudsakleg innreiserestriksjonsforskrifta som regulerer omfanget av innreiserestriksjonane, og det har skjedd hyppige endringar i kva for grupper utlendingar som er nekta innreise. Sidan 26. november 2021 har *alle* utlendingar unntak frå innreiserestriksjonar, jf. forskrifta § 1 første ledd («Utlendinger skal ikke nektes innreise i medhold av midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen»).

Den reelle rettstilstanden i dag er såleis ein heilt annan enn kva som tilsynelatande følgjer av lova. På initiativ frå departementet er det lagt inn ein note i Lovdata til innreiserestriksjonslova § 2, som opplyser at:

«Loven må leses i sammenheng med forskrift om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen § 1. Denne bestemmelsen innebærer at det fra 26. november 2021 er åpnet for innreise for alle utlendinger som har rett til innreise etter utlendingslovens alminnelige regler. Bortvisning etter innreiserestriksjonsloven kan likevel skje ved brudd på krav om testing eller registrering, jf. forskriften § 4c, eller på krav om innreisekarantene, jf. innreiserestriksjonsloven § 2 tredje ledd annet punktum.»

Tilsvarande informasjon er også publisert på regjeringa sine nettsider m.m. Det bør med andre ord ikkje vere tvil om rettstilstanden, men det er likevel klart uheldig at lova sin ordlyd gjev eit misvisande bilete av den reelle rettstilstanden. Dette gjeld særleg, men ikkje berre, når skilnaden er så markant som i dag. Også prinsipielt er det mest naturlege utgangspunktet – når lova har fått ei vesentleg lengre levetid enn først tiltenkt, og periodevis gjeld i situasjonar som skil seg vesentleg frå den som opphavleg låg til grunn – at utlendingar har rett til innreise *med mindre* det er vedteke særskilde innreiserestriksjonar for bestemte grupper.

Departementet foreslår etter dette å omformulere innreiserestriksjonslova § 2 til ein fullmaksregel som gjev Kongen moglegheit til å innføre innreiserestriksjonar, men ikkje fastslår at det som utgangspunkt skal gjelde slike innreiserestriksjonar.

Medan gjeldande § 2 er innleia slik at «Utlendinger har bare rett til innreise dersom (...)», vil innleiinga etter lovforslaget lyde slik: «Kongen kan gi forskrift om at grupper av utlendinger kan nektes innreise til riket (...)».

Dei nærare vilkåra for Kongen sin myndigheit til å innføre innreiserestriksjonar gjennom slike forskrifter, er drøfta i avsnitt 4.2.3–4.2.5. Departementet meiner at fleire grupper bør ha eit lovfesta vern mot innreiserestriksjonar, jf. avsnitt 4.2.6. Ved eventuell ikraftsetjing av den foreslegne endringa, som altså inneber at *lova* ikkje fastset innreiserestriksjonar for nokon, vil rettsstilstanden vere den same som i dag, dvs. at ingen vert nekta innreise (anna enn for individuelle brot på karanteneplikt og eventuelt test- og registeringsplikt, som i dag). Dersom det skal gjelde innreiserestriksjonar for nokre grupper, må dette fastsetjast i forskrift, saman med ytterlegare *unntaksgrupper*. Departementet understrekar for ordens skuld at utlendingar uansett ikkje har rett til innreise med mindre utlendingslova sine alminnelige vilkår, til dømes knytt til visum og opphaldsløyve, er oppfylt.

### 4.2.3 Vilkår at covid-19 er definert som «allmennfarlig smittsom sykdom»

Departementet foreslår å nedfelle i innreiserestriksjonslova § 1 at Kongen sin myndigheit til å innføre innreiserestriksjonar berre skal gjelde når covid-19 er definert som ein «allmennfarlig smittsom sykdom» etter smittevernlova § 1-3. Definisjonen går fram av smittevernlova § 1-3 nr. 3:

3. allmennfarlig smittsom sykdom: en sykdom som er særlig smittsom, eller som kan opptre hyppig, eller har høy dødelighet eller kan gi alvorlige eller varige skader, og som
  - a) vanligvis fører til langvarig behandling, eventuelt sykehusinnleggelse, langvarig sykefravær eller rekonvalesens, eller
  - b) kan få så stor utbredelse at sykdommen blir en vesentlig belastning for folkehelsen, eller
  - c) utgjør en særlig belastning fordi det ikke fins effektive forebyggende tiltak eller helbredende behandling for den.

Kva for sjukdommar som til ei kvar tid er definert som allmennfarlege, vert avgjort av Helse- og omsorgsdepartementet og nedfelt i forskrift om allmennfarlege smittsomme sykdommer, jf. smittevernlova § 1-4. Covid-19 (utløyst av viruset SARS-CoV-2) har vore oppført på denne lista sidan 31. januar 2020. Covid-19 har ikkje på noko tidspunkt vore deklassifisert. Dersom det skulle skje, vil lova etter lovforslaget ikkje lenger gjelde. Det inneber at Kongen ikkje lenger ha høve til å innføre innreiserestriksjonar, og eventuelle eksisterande innreiserestriksjonar vil ikkje lenger gjelde. Departementet meiner dette er ei tenleg og rimeleg avgrensing av Kongen sin myndigheit, som også gjeld for ei rekkje fullmaktsreglar etter smittevernlova. Til dømes lyder smittevernlova § 4-3 andre ledd første setning, som gjeld karantenereglar, slik (vilkåret om at covid-19 må vere rekna som allmennfarleg vart teke inn ved ei lovendring 29. november 2021, men dette var sett som ei tydeleggjering av gjeldande rett):

«Når sykdommen covid-19 utløst av SARS-CoV-2 regnes som en allmennfarlig smittsom sykdom, jf. § 1-4, kan Kongen for å forebygge eller motvirke overføring av SARS-CoV-2 gi forskrift om hvor og hvordan personer som reiser inn til Norge, skal gjennomføre karantene»

I lovforslaget er følgjande formulering lagt inn i § 1 andre ledd:



*«Loven gjelder bare når sykdommen covid-19 utløst av SARS-CoV-2 regnes som en allmennfarlig smittsom sykdom, jf. smittevernloven §§ 1-4 og 1-3 nr. 3.»*

Departementet har vurdert om det også skal vere eit vilkår for innføring av innreiserestriksjonar at det ligg føre eit «alvorlig utbrudd» av covid-19, slik dette er definert i smittevernlova § 1-3 nr. 4:

4. alvorlig utbrudd av allmennfarlig smittsom sykdom: et utbrudd eller fare for utbrudd som krever særlig omfattende tiltak. Helsedirektoratet kan i tvilstilfelle avgjøre når det foreligger et alvorlig utbrudd av allmennfarlig smittsom sykdom

Helsedirektoratet avgjorde 3. mars 2020 at utbrotet av covid-19 var eit slikt alvorleg utbrot. Bakgrunnen var ei samla vurdering som tilsa at covid-19-situasjonen kunne skape behov for å bruke fleire av smittevernlova sine fullmaktsreglar, herunder § 4-1 andre ledd, som gjev nasjonale styremakter fullmakt til å fatte vedtak for heile eller delar av landet når det er avgjerande å setje i verk tiltak raskt for å motverke overføring av ein allmennfarleg smittsam sjukdom. Regelen vart teken i bruk 12. mars 2020, og covid-19-forskrifta hadde sin sentrale heimel her.

Departementet har kome til at det ikkje bør vere eit vilkår for innføring av innreiserestriksjonar at utbrotet av covid-19 er definert som «alvorlig». Departementet legg til grunn at smittevernlova § 1-3 nr. 4 i utgangspunktet siktar til «et utbrudd eller fare for utbrudd som krever særlig omfattende tiltak» i Noreg. Behovet for innreiserestriksjonar kan på si side tenkjast å bli utløyst av alvorlege utbrot i *andre* land, medan smitten kanskje er slått ned i Noreg og smitteverntiltak i all hovudsak er avvikla. I ein slik situasjon kan det vere særskilt viktig å motverke importsmitte, i alle fall i ein periode. Sjølv om det i så fall nok vil vere «fare for» eit utbrot som vil krevje omfattande tiltak også innanlands, og eit «alvorlig utbrudd» raskt kan bli erklært, meiner departementet det ikkje bør vere eit absolutt vilkår at det er erklært eit alvorleg utbrot etter smittevernlova § 1-3. Dette er heller ikkje eit vilkår etter til dømes smittevernlova § 4-3a om innreisekarantene, sitert ovanfor.

#### **4.2.4 Innarbeide vilkår frå smittevernlova § 1-5**

Smittevernlova § 1-5 lyder slik:

**«§ 1-5. Grunnleggende krav ved iverksetting av smitteverntiltak**

Smitteverntiltak etter loven skal være basert på en klar medisinskfaglig begrunnelse, være nødvendig av hensyn til smittevernet og fremstå tjenlig etter en helhetsvurdering. Ved iverksettelse av smitteverntiltak skal det legges vekt på frivillig medvirkning fra den eller de tiltaket gjelder.

Tvangstiltak kan ikke brukes når det etter sakens art og forholdene ellers vil være et uforholdsmessig inngrep.»

Desse krava gjeld for tiltak «etter loven», altså smittevernlova og forskriftsreglar i medhald av smittevernlova. Dette inkluderer mellom anna covid-19-forskrifta og smitteverntiltaka som følgjer av denne.

Departementet meiner at smittevernlova § 1-5 også bør gjerast gjeldande for innreiserestriksjonar etter innreiserestriksjonslova og foreslår å lovfeste dei sentrale og mest relevante vilkåra, jf. lovforslaget § 2 første ledd:

«Kongen kan gi forskrift om at grupper av utlendinger kan nektes innreise til riket, for å trygge folkehelsen ved utbrudd av covid-19. Tiltaket må være basert på en klar medisinskfaglig begrunnelse, nødvendig av hensyn til smittevernet og fremstå tjenlig etter en helhetsvurdering, jf. smittevernloven § 1-5.»

Departementet understrekar at krava vil gjelde for *forskrifter om innreiserestriksjonar*, ikkje for einskilde vedtak om bortvising i medhald av slike forskrifter. Vilkåra skal vere oppfylt før innreiserestriksjonar vert innført, og innførte innreiserestriksjonar må fortløpande bli evaluert for å sikre at dei framleis er foreinlege med vilkåra. Vurderinga skjer altså på gruppenivå, definert av kva for grupper det er tale om å innføre innreiserestriksjonar overfor – og kva for grupper som skal ha unntak, i tillegg til dei lovfesta i § 2 andre ledd. For det einskilde vedtak om bortvising gjeld det ikkje vilkår om nødvendighet m.m. Utlendingar som er omfatta av innreiserestriksjonar, kan i utgangspunktet bli bortvist utan individuelle vurderingar, jf. gjeldande § 2 tredje ledd første punktum. Det gjeld noko andre vilkår for bortvising på grunn av brot på karanteneplikter, jf. andre punktum i same regel, og § 2 andre ledd opnar for visse avvegingar mot sterke velferdsomsyn. Det er likevel i all hovudsak ved *fastsetjinga* av innreiserestriksjonar dei rettslege avvegingane skal skje, ikkje ved handsaminga av einskildsaker på grensa.

Departementet går ikkje her nærare inn på kva som ligg i dei einskilde vilkåra i smittevernlova § 1-5. I særmerknadene i Prop. 91 L (2018–2019) *Endringer i smittevernloven (lovrevisjon)* er hovudtrekka oppsummert slik (sjå også kapittel 4 i proposisjonen for ei grundigare framstilling):

«Første ledd lovfester de grunnleggende kravene som skal vurderes ved iverksettelse av smitteverntiltak. Bestemmelsen oppstiller krav som skal vurderes i tillegg til de vilkår som følger av lovens ulike bestemmelser.

Utgangspunktet er at smitteverntiltak skal baseres på frivillighet, men det vil likevel være adgang til å gjøre unntak dersom det er hjemmel til det.

Kravet til medisinskfaglig begrunnelse skal ikke tolkes for strengt, og det er ikke krav om vitenskapelig bevist effekt. Det må også sees i forhold til både grad av smittetrussel og hvor inngripende tiltaket er. Smitteverntiltaket må som et minimum være relevant for den aktuelle sykdommen etter en medisinskfaglig vurdering.

Kravet om at tiltaket skal fremstå tjenlig etter en helhetsvurdering innebærer at tiltaket ikke skal medføre unødvendig ulempe eller skade for den eller de tiltaket retter seg mot. Nyttens må veies opp mot den belastning tiltaket medfører.

Videre må tiltaket være nødvendig av hensyn til smittevernet. Dette innebærer at tiltaket må være egnet til å forebygge eller hindre smittespredning av den aktuelle sykdommen. Kravene til helhetsvurdering og vurdering av nødvendighet vil i de fleste praktiske tilfeller utgjøre en forholdsmessighetsvurdering.

Bestemmelsen supplerer vilkårene i bestemmelsene om smitteverntiltak, med unntak av §§ 5-2 og 5-3 som har flere og strengere vilkår enn hva som fremgår av denne bestemmelsen.

Bestemmelsens andre ledd presiserer at det skal foretas en forholdsmessighetsvurdering ved bruk av tvangsmessige smitteverntiltak.»

Departementet understrekar at krava etter smittevernlova § 1-5 i stor grad overlappar krav som følgjer av folkerettslege og grunnlovsfesta rettar og dermed – etter omstenda – allereie gjeld for innreiserestriksjonar, særleg vilkåra om at tiltak må

vere naudsynte og forholdsmessige. Regjeringa sine avgjerder om innreiserestriksjonar har også gjennom heile pandemien bygd på råd frå Helsedirektoratet og FHI og deira faglege vurderingar. Det er ikkje etter departementet sitt syn grunnlag for å fastslå at innreiserestriksjonsregelverket på noko tidspunkt hadde vore annleis dersom smittevernlova § 1-5 gjaldt. Departementet meiner likevel det har ein verdi at innreiserestriksjonar grunngevrne med omsynet til folkehelsa vert underlagt dei same krava som gjeld for tiltak etter smittevernlova.

I lovforslaget er smittevernlova § 1-5 andre ledd ikkje foreslått innarbeidd i ordlyden i innreiserestriksjonslova § 2. Departementet heller til at dette ikkje er naudsynt, når kravet om forholdsmessigheit vert framheva i lovforslaget § 1, jf. avsnitt 4.2.5 nedanfor, og følgjer av relevante folkerettsinstrument. Som framheva der, meiner også departementet at kravet til forholdsmessigheit har ei tyding og relevans også utanfor dei menneskerettslege avvegingane. Som det går fram av særmerknaden til smittevernlova § 1-5, vil dessutan «Kravene til helhetsvurdering og vurdering av nødvendighet [...] i de fleste praktiske tilfeller utgjøre en forholdsmessighetsvurdering». Departementet meiner difor at kravet om forholdsmessigheit er dekt av at desse krava vert innarbeidd og at forholdsmessigheit er framheva i § 1.

Departementet nemner at smittevernlova § 1-5 første ledd andre setning («Ved iverksettelse av smitteverntiltak skal det legges vekt på frivillig medvirkning fra den eller de tiltaket gjelder») har liten relevans i samband med innreiserestriksjonar. Det kan vanskeleg vere opp til den einskilde utlending om han eller ho skal få reise inn i landet. Ei anna sak er at eventuell bruk av fysisk makt eller tvangsmiddel ved effektivering av bortvisingsvedtak ikkje skal skje i større grad enn naudsynt, noko som følgjer av mellom anna utlendingslova § 99, jf. innreiserestriksjonslova § 8, og politilova § 6.

#### **4.2.5 Framheve folkerettslege krav**

Gjeldande § 1 i innreiserestriksjonslova fastslår at føremålet er å innskrenke utlendingar sin rett til innreise «når det er nødvendig for å trygge folkehelsen ved utbrudd av den allmennfarlige smittsomme sykdommen covid-19». Det er på det reine at folkeretten set grenser for kva for innreiserestriksjonar som kan gjelde, jf. drøftinga i avsnitt 3.5 ovanfor og tidlegare lovforarbeid. Departementet meiner at lova bør framheve desse sentrale folkerettslege og grunnlovsfesta pliktene og foreslår følgjande formulering i § 1 første ledd:

«Formålet med loven er å begrense retten til innreise for grupper av utlendinger som ellers vil ha lovlig adgang til innreise etter utlendingsloven, når det er et nødvendig og forholdsmessig tiltak for å trygge folkehelsen ved utbrudd av covid-19.»

Det foreslegne ordlyden framhevar dei sentrale krava om at inngrep i menneskerettar og EØS-rettar må vere naudsynte og forholdsmessige. Dei relevante rettsreglane, og kva for rammer dei inneber for iverksetting av innreiserestriksjonar, er nærare framstilt og drøfta i avsnitt 3.5 ovanfor. Den foreslegne ordlyden i § 1 er langt frå ei *uttømmende* opplisting av relevante rettslege skrankar. Til dømes følgjer det av mellom anna Grunnlova § 98 at ingen skal bli utsett for diskriminering («usakleg eller mishøveleg forskjellsbehandling»), av barnekonvensjonen art. 3 at barnets beste skal vere eit grunnleggjande omsyn i saker som gjeld barn, og av

EØS-retten at tiltak må forfølge eit legitimt føremål på ein «konsistent og systematisk måte». Desse og andre rettslege krav gjeld, sjølv om dei ikkje er eksplisitt peikt på i innreiserestriksjonslova § 1. At føremålsparagrafen skal framheve krava om nødvendighet og forholdsmessighet, som er sentrale i fleire relevante folkerettsinstrument, er likevel eit forslag som etter departementet sitt syn vil bidra til å synleggjere og framheve at eventuelle innreiserestriksjonar skal vere i tråd med folkeretten.

Departementet vil samstundes understreke at ikkje alle som vert påverka av innreiserestriksjonar, vil kunne gjere gjeldande noko menneskerettsleg vern. Relevante rettar er særleg retten til privat- og familieliv og den EØS-rettslege retten til fri rørsle, medan til dømes turisme ikkje har eit menneskerettsleg vern. Sjølv om omgrepa nødvendighet og forholdsmessighet særleg siktar til folkeretten, vil dei likevel gje rettleiing for regjeringa sine vurderingar av kva som er riktig og rimeleg dersom det er tale om innreiserestriksjonar som i mindre grad rører ved folkerettslege plikter. Forholdsmessighetsvurderinga i samband med grupper som normalt ikkje har eit menneskerettsleg vern mot restriksjonar, til dømes turistar, vil vere ei meir politisk og smittevernfagleg avveging av om det etter ei heilskapleg vurdering er rimelig – overfor til dømes næringsliv og arbeidstakarar, ikkje berre overfor aktuelle utlendingar – å innføre slike avgrensingar i ein gitt smittesituasjon. Som nemnt peikar også forarbeida til smittevernlova § 1-5 på at vilkåra om nødvendighet og heilskapleg vurdering, som er foreslått innarbeidde i innreiserestriksjonslova § 2, i praksis ofte vert ei form for proporsjonalitetsvurdering.

#### **4.2.6 Lovfesta vern mot innreiserestriksjonar**

Etter gjeldande § 2 første ledd gjeld det lovfesta unntak frå innreiserestriksjonar dersom:

- a) utlendingen er bosatt i Norge med oppholdstillatelse eller oppholdsrett etter utlendingsloven
- b) utlendingen søker beskyttelse i riket (asyl) eller på annan måte påberoper en rett til internasjonal beskyttelse på grunn av fare ved forfølgelse mv., jf. utlendingsloven § 73
- c) utlendingens tilstedeværelse i riket er strengt nødvendig for å kunne opprettholde forsvarlig drift av kritiske samfunnsfunksjoner eller ivareta befolkningens grunnleggende behov
- 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
- f) utlendingen har visum og omfattes av unntak fra innreiserestriksjoner i loven eller forskrift gitt i medhold av loven på tidspunktet for innreise

I § 2 andre ledd i lovforslaget foreslår departementet at det framleis skal gjelde eit lovfesta vern mot innreiserestriksjonar for bestemte grupper. Departementet foreslår å vidareføre vernet for dei gruppene som er omfatta av gjeldande § 2 første ledd bokstav a til c, jf. lovforslaget bokstav a, c og d.

Departementet foreslår at nordiske borgarar som er busette i Noreg skal føyast til lista av verna grupper. Desse er etter lovforslaget ikkje lenger nemnde i § 1 om kven lova ikkje skal *gjelde*, men vil altså vere verna mot innreiserestriksjonar etter § 2 andre ledd bokstav b.

Dagens bokstav d til f utgår, då dei vert overflødige når lova sitt utgangspunkt er at det ikkje gjeld innreiserestriksjonar for nokon, med mindre anna er bestemt i forskrift. For å ivareta den funksjonen desse unntaka har i dag, er det teke inn ei presisering i nytt fjerde ledd om at det er innreiserestriksjonane på innreisetidspunktet som gjeld dersom ein utlending har fått visum eller opphaldsløyve før forskriftsreglar om innreiserestriksjonar vart vedtekne. Ein slik utlending vil altså ikkje få innreise til Noreg dersom han på innreisetidspunktet er omfatta av innreiserestriksjonar.

Departementet har vidare vurdert om *fleire* grupper bør få eit lovfesta vern mot innreiserestriksjonar. På ulike tidspunkt i pandemien har det gjeldt ei lang rekkje forskriftsfesta unntak frå innreiserestriksjonane. I dag er som nemnt *alle* utlendingar unntatt innreiserestriksjonar, jf. innreiserestriksjonsforskrifta § 1, men fram til 26. november 2021 var reguleringa slik at det gjaldt unntak for spesifikke grupper. Kva for grupper som hadde unntak, varierte kraftig gjennom dei ulike fasane av pandemien. Unntaka gjekk hovudsakleg fram av opplistingar i innreiserestriksjonsforskrifta §§ 1 til 4, som stikkordsmessig gjaldt følgjande «kategoriar»:

- Utlendingar som er omfatta av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen mv.
- Utlendingar frå bestemte land og område, til dømes land med god smittesituasjon eller bestemte persongrupper frå naboland
- Utlendingar med nærare bestemt relasjon til personar busette i Noreg
- Utlendingar med visse typar arbeid eller oppdrag i Noreg
- Utlendingar med opphaldsløyve i Noreg (som ikkje allereie bur her), til dømes nye familie-, studie- eller arbeidsinnvandrarakar.

Det skjedde som nemnt store endringar undervegs i pandemien. Som ein illustrasjon viser departementet til at innreiserestriksjonsforskrifta § 1 første ledd omfatta følgjande utlendingar 21. oktober 2020:

- a. EØS-borger som er grensarbeider eller arbeidstaker, jf. utlendingsloven § 112 første ledd bokstav a
- b. EØS-borger som er selvstendig næringsdrivende, jf. utlendingsloven § 112 første ledd bokstav a
- c. tjenesteyter i en EØS-stat, jf. utlendingsloven § 110 fjerde ledd eller § 112 første ledd bokstav b
- d. EØS-borger som er opptatt ved godkjent utdanningsinstitusjon, jf. utlendingsloven § 112 første ledd bokstav d
- e. familiemedlem til EØS-borger, jf. utlendingsloven § 110, eller EØS-borger med tilsvarende familietilknytning til norsk borger, som skal bosette seg i Norge
- f. EØS-borger med slik familietilknytning som nevnt i bokstav e, som skal besøke et familiemedlem bosatt i Norge eller reise sammen med et norsk familiemedlem. Det gjøres unntak fra vilkåret i utlendingsloven § 110 tredje ledd bokstav c om at slektning i nedstigende linje må være under 21 år

- g. EØS-borger som eier fast eiendom i Norge og eierens husstandsmedlemmer, som skal besøke eiendommen
- 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.
- i. EØS-borger bosatt i tredjeland, som kan dokumentere oppholdssted for gjennomføring av innreisekarantene i tråd med covid-19-forskriften § 5 fjerde ledd
- j. ektefelle, registrert partner, samboer eller mindreårige eller voksne barn eller stebarn til EØS-borger som nevnt i bokstav i, når disse reiser til Norge sammen med eller slutter seg til EØS-borgeren i Norge og kan dokumentere oppholdssted for gjennomføring av innreisekarantene i tråd med covid-19-forskriften § 5 fjerde ledd.

Då innreiserestriksjonane vart stramma kraftig inn 29. januar 2021 sto berre bokstav e og h igjen. Fleire unntak vart innført på nytt gjennom sommaren 2021, før det ved forskriftsendring 25. september 2021 vart innført unntak for alle utlendingar med opphaldsrett etter EØS-avtalen og EFTA-konvensjonen. Sidan 26. november 2021 har § 1 gjeve unntak for *alle* utlendingar.

Også §§ 2 og 3 i innreiserestriksjonsforskrifta har tidvis innehalde ei lang rekkje unntak. Til dømes såg § 3 slik ut før den vart oppheva 26. november 2021:

#### § 3. Unntak fra innreiserestriksjoner i andre tilfeller

Følgende utlendinger skal ikke nektes innreise i medhold av midlertidig lov om innreiserestriksjoner 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 mellomlande på flyplass i Norge før utreise
- c. samer under utøving av reindrift
- d. utlending som gjennomfører ervervsmessig gods- og persontransport mot vederlag, eller som er på vei til eller fra slikt oppdrag
- e. journalister og annet personell på oppdrag for utenlandsk medieinstitusjon
- f. utlending som nevnt i utlendingsforskriften § 1-4 eller § 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.
- g. militært personell som nevnt i utlendingsforskriften § 1-7 annet eller tredje ledd, samt deres ektefelle, samboer eller barn tilmeldt og akseptert av Forsvarsdepartementet, samt medlem av sivil komponent og sivilt personell som arbeider ved militære staber eller hovedkvarter i Norge (inkludert NATO-avdelinger i Norge), samt deres ektefelle, samboer eller barn
- h. utlending som arbeider på flyttbare eller faste innretninger på den norske delen av kontinentalsokkelen, jf. utlendingsforskriften § 1-10 eller § 1-11, utlending som arbeider på flyttbar innretning som befinner seg i norsk indre farvann eller i norsk sjøterritorium når arbeidet er nødvendig for aktiviteten på kontinentalsokkelen, og utlending som arbeider på flyttbar innretning som utfører et midlertidig oppdrag på britisk sokkel

- i. innehaver av gyldig luftfartssertifikat, jf. utlendingsforskriften § 2-9, på vei til eller fra aktiv tjeneste
- j. sjømenn, på vei til eller fra aktiv tjeneste, med ID-kort nevnt i utlendingsforskriften § 2-8 eller filippinsk «Seafarer's Identification and Record Book» eller filippinsk nasjonalitetspass nevnt i utlendingsforskriften § 3-1 bokstav j
- k. ektefelle, samboer eller barn av utsendt utenriksstasjon ved norsk utenriksstasjon
- l. ansatte i internasjonale organisasjoner eller ansatte i organisasjoner som driver internasjonalt humanitært arbeid, som er på oppdrag eller på vei til eller fra oppdrag
- m. utlending som er invitert av norske myndigheter for å delta i internasjonale forhandlinger og annet, og utlending som er en del av delegasjoner som kommer til Norge i henhold til Norges internasjonale forpliktelser
- n. (opphevet)
- o. forskere og besetningsmedlemmer som deltar i havforskningstokt og har anløp i norsk havn
- p. (opphevet)
- q. utlending som har en av følgende familierelasjoner til en person bosatt i Norge:
  - 1. ektefelle, registrert partner eller samboer
  - 2. mindreårige eller voksne barn eller stebarn
  - 3. foreldre eller steforeldre
  - 4. mindreårige eller voksne barnebarn eller stebarnebarn
  - 5. besteforeldre eller stebesteforeldre
- r. utlendinger som er unntatt innreisekarantene mv. etter covid-19-forskriften § 6d tredje ledd
- s. utlending over 18 år som er i et etablert kjæresteforhold som har vart i minst ni måneder med en person over 18 år bosatt i Norge, har møtt kjæresten fysisk, og har fått innvilget søknad om innreise av Utlendingsdirektoratet, jf. § 5 annet ledd
- t. mindreårige barn til utlending som nevnt i bokstav s
- u. ektefelle, registrert partner, samboer eller mindreårige eller voksne barn eller stebarn til en norsk borger bosatt i utlandet, når disse reiser på besøk til Norge sammen med den norske borgeren eller slutter seg til denne i Norge
- v. utlending som har fått vedtak om unntak fra innreiserestriksjonene etter forskrift om søknadsbasert ordning for unntak fra innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen.
- w. utlending som på en måte som oppført i vedlegg D til covid-19-forskriften kan dokumentere at vedkommende:
  - 1. er fullvaksinert mot SARS-CoV-2, jf. covid-19-forskriften § 3 sjette ledd,
  - 2. ved godkjent laboratoriemetode har testet positivt for SARS-CoV-2, med varighet fra avisolering til 6 måneder etter prøvedato.

- x. toppidrettsutøvere og nødvendig støttepersonell som er unntatt fra innreisekarantene etter covid-19-forskriften § 6f første ledd bokstav b
- y. mindreårige barn til utlending som er unntatt fra innreiserestriksjoner, når de reiser til Norge sammen med utlendingen

Departementet ser det ikkje som tenleg å gå gjennom kvart einskilt unntak – som det går fram, gjeld mange av dei snevre grupper – og vurdere om det bør innarbeidast i lova som eit lovfesta vern mot innreiserestriksjonar. Regulering på detaljnivå må uansett skje i forskrift, dersom det igjen vert aktuelt med innreiserestriksjonar. Departementet har imidlertid vurdert om nokre få unntak er så praktisk eller prinsipielt viktige at den aktuelle gruppa bør få eit lovfesta vern.

Departementet har vurdert, men kome til at det ikkje er verken naudsynt eller tenleg å innføre eit lovfesta vern for EØS-borgarar. I reiegjeringa for EØS-rettslege plikter i punkt 3.5.2 ovanfor går det fram at det på nærare vilkår er høve til å innføre innreiserestriksjonar for EØS-borgarar. Departementet viser til at det på fleire tidspunkt gjennom pandemien har vore behov for restriksjonar på innreise frå EØS-området, mellom anna fordi dette utgjør det største volumet av reisande frå utlandet og smittenivået tidvis har vore høgt i europeiske land, og innreiserestriksjonslova må ta høgde for at det igjen kan bli aktuelt. Samstundes understrekar departementet at terskelen er særskilt høg for å innføre innreiserestriksjonar for EØS, og at det gjennom pandemien har blitt prioritert å lette på innreiserestriksjonane for EØS før tredjeland. Det same vil gjelde dersom det igjen vert behov for å innføre innreiserestriksjonar.

Når det gjelder familierelasjonar, har departementet kome til at det bør gjelde eit lovfesta vern mot innreiserestriksjonar for dei næraste familiemedlemane til personar busett i Noreg. I lovforslaget § 2 andre ledd bokstav e går det difor fram at ektefeller, registrerte partnarar, sambuarar, mindreårige barn og foreldre til mindreårige barn ikkje kan vere omfatta av innreiserestriksjonar. «Samboer» er å forstå på same måte som i utlendingslova, dvs. eit fast og etablert sambuarforhold i minst to år, eller at ein har eller ventar felles barn, og skal bu saman.

Desse familiemedlemane har gjennom størstedelen av pandemien hatt unntak frå innreiserestriksjonar, og departementet meiner at det av prinsipielle og humanitære omsyn ikkje er aktuelt å nekte så nær familie innreise sjølv ved ei vesentleg forverring av smittesituasjonen.

Desse familierelasjonane har også eit sterkt vern etter EMK artikkel 8, slik at den rettslege terskelen for å innføre innreiserestriksjonar som (også) rammar denne gruppa, ville vere svært høg. Når det gjeld andre relasjonar, til dømes besteforeldre og sysken, må det vurderast konkret om det er naudsynt og forholdsmessig å nekte innreise, mellom anna sett hen til gjeldande smittesituasjon, dersom departementet vurderer å innføre innreiserestriksjonar i forskrift. Vurderinga må skje på gruppenivå, ettersom det i utgangspunktet ikkje skal gjerast individuelle vurderingar på grensa (etter lovforslaget § 2 tredje ledd vil det imidlertid, som etter gjeldande lov, vere mogleg å tillate innreise av «særlege grunner»). Ettersom det vanskeleg kan bli aktuelt å målrette innreiserestriksjonar mot familiemedlemer, vil spørsmålet vere kva for forskriftsfesta *unntak* ein skal ha frå innreiserestriksjonar som til dømes går ut på å nekte innreise for utlendingar som reiser frå bestemte land. I ulike fasar av pandemien har mellom anna besteforeldre og kjærastar av personar i Noreg hatt unntak frå innreiserestriksjonar.



I kva for utstrekning det vil vere forholdsmessig å nekte familiemedlemar innreise i ein avgrensa periode, vil mellom anna avhenge av typen familierelasjon – sjølv om det på individnivå også kan vere store skilnader mellom relasjonar av same type. Som nemnt i punkt 3.5.1 og 4.2.5 byggjer EMDs praksis på at familierelasjonar utanfor kjernefamilien ikkje har eit like sterkt vern. For slike grupper skal det difor meir til før restriksjonar basert på eit presserande legitimt føremål som vern av folkehelsa kan reknast som uforholdsmessig. Mange relasjonar, som vanlege venskap, har ikkje eit menneskerettsleg vern mot inngrep. Eit menneskerettsleg vern av relasjonen inneber heller ikkje nødvendigvis ein rett til å bestemme i kva for land ein vil leve – i utgangspunktet har staten rett til å regulere innvandring.

Departementet foreslår også å lovfeste vern mot innreiserestriksjonar for «utlending som reiser til Norge i forbindelse med gjennomføring av avtalt eller fastsatt samvær mellom foreldre og barn eller delt bosted for barn», jf. lovforslaget § 2 andre ledd bokstav f. Dette er ei gruppe som gjennomgåande har hatt unntak frå innreiserestriksjonane. Grunngevinga for å lovfeste vernet er hovudsakleg den same som for medlemmer av kjernefamilien, jf. ovanfor. Gruppene er då også overlappende, men ordlyden i lovforslaget § 2 andre ledd bokstav f er noko justert samanlikna med tidlegare forskriftsreglar.

Når det gjeld innreise i samband med arbeid, meiner departementet at vernet for utlendingar «hvis tilstedeværelse i riket er strengt nødvendig for å kunne opprettholde forsvarlig drift av kritiske samfunnsfunksjoner eller ivareta befolkningens grunnleggende behov» – som følgjer av § 2 første ledd bokstav c i gjeldande lov, og vert foreslått vidareført i § 2 andre ledd bokstav d – vil ivareta behovet for innreise for utlendingar som skal utføre særleg viktig arbeid i Noreg. Det har gjennom pandemien vore mange ulike unntak for utlendingar som skal utføre ulike typar arbeid i Norge, både unntak som har følgd direkte av innreiserestriksjonsforskrifta og moglegheit til å søkje om individuelt unntak gjennom søknadsordningar administrert av Sjøfartsdirektoratet og Landbruksdirektoratet. Departementet meiner at det er tilstrekkelig å beholde dagens lovfesta regel for kritiske samfunnsfunksjonar og at nærare regulering av anna innreise i samband med arbeid kan skje i forskrift (med utdjuping i rundskriv).

Som nemnt i avsnitt 4.2.7 nedanfor, har unntaket for kritiske samfunnsfunksjonar m.m. tidvis vore krevjande å tolke og praktisere, mellom anna på grunn av skjønsmessige vilkår som «strengt nødvendig» og «forsvarlig drift». Det kunne vore fordelaktig med ein meir snever og presis ordlyd. Samstundes er det viktig at det ligg stor fleksibilitet i denne regelen, og fordelaktig at meir detaljerte reglar vert gjevne i løpande forskriftsregulering for å møte de utfordringar ein står overfor. Det er svært viktig å sikre at strengt naudsynt arbeidskraft får innreise til Noreg, men også at regelen ikkje inviterer til omgåing av innreiserestriksjonar. Departementet tek gjerne imot innspel til regelendringar som tek i vare desse føremåla. Departementet foreslår også ein regel i § 2 siste ledd som opnar for å gje presiserande forskriftsreglar om til dømes unntaket for kritiske samfunnsfunksjonar. Det kan vere tenleg å forskriftsfeste somme av dei retningslinjene som tidlegare har vore nedfelt i rundskriv.

Departementet foreslår å gje eit lovfesta vern til diplomatar mv., som gjennomgåande har hatt forskriftsfesta unntak frå innreiserestriksjonar. Dei folkerettslege reglane som gjeld for diplomatar og andre utsendte ved utanriksstasjonar etter Wien-konvensjonane om diplomatisk og konsulært samkvem er strenge og gir

svært avgrensa rom for unntak, jf. punkt 3.5.3. For Noreg sin del er dette sentralt mellom anna for tryggleiken til utsendte som tenestegjer ved norske utanriksstasjonar i utlandet, og resiproisitetssyn tilseier at også norske reglar bør sikre at desse folkerettslege reglane vert oppfylt. Departementet har difor kome til at det bør gjelde eit lovfestet vern mot innreiserestriksjonar for denne gruppa, sjå lovforslaget § 2 andre ledd bokstav g.

Departementet er ope for synspunkt frå høyringsinstansane om kva for andre grupper som eventuelt har et velgrunna behov for eit lovfesta vern mot innreiserestriksjonar. Dette er eit vanskeleg spørsmål der mange omsyn kan vere relevante. Departementet meiner at terskelen for å ha et *lovfesta* vern mot innreiserestriksjonar bør være relativt høg, og hovudsakleg bør byggje på prinsipielle eller særleg sterke humanitære omsyn. Ved eventuelle innreiserestriksjonar som blir innført i medhald av ei revidert lov, vil det uansett måtte skje nærare regulering i forskrift om kva for (under)grupper som likevel ikkje skal bli nekta innreise. Detaljreguleringa må vere tilpassa den aktuelle situasjonen. Det er verken realistisk eller ønskjeleg at ei kvar gruppe som i gitte situasjonar bør vere verna, skal gå fram av lova.

#### **4.2.7 Sakshandsamingsreglar**

Bortvisning etter innreiserestriksjonslova skjer etter forenkla reglar samanlikna med bortvisning etter utlendingslova. Dette følgjer hovudsakleg av innreiserestriksjonslova §§ 5 og 6:

##### **«§ 5. Unntak fra andre regler**

Forvaltningsloven kapittel IV og V gjelder ikke for vedtak om bortvisning etter loven her. Reglene om saksbehandling i utlendingsloven kapittel 11 og utlendingsforskriften kapittel 17 gjelder bare så langt de lar seg forene med en forenklet og rask behandling av vedtak om bortvisning. Vedtak etter loven § 3 om utsatt innreise for utlending som gis oppholdstillatelse, kan ikke påklages.

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

##### **§ 6. Forenklet saksbehandling for vedtak, begrunnelse, vedtaksmyndighet 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 fjerde 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 treffes av Utlendingsdirektoratet eller politiet. Justis- og beredskapsdepartementet kan gi vedtakskompetanse til annen myndighet. Utlendingsdirektoratet kan gi nærmere retningslinjer om vedtaksmyndighet.

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

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om saksbehandlingen.»

I tillegg fastslår innreiserestriksjonslova § 2 tredje ledd siste setning at «Utlendinger som bortvises, skal forlate riket uten ugrunnet opphold». Innreiserestriksjonsforskrifta § 5 fastslår vidare 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 [om UDIs kompetanse til å gje retningslinjer] som gjelder tilsvarende.»

Dei forenkla sakshandsamingsreglane inneber mellom anna at bortvisingsvedtak kan bli fatta av politiet på grensa, i form av eit kort og standardisert vedtak (om naudsynt munnleg). Utlendingen må då forlate riket umiddelbart, utan moglegheit til å få utreisefrist eller utsett iverksetting (sml. utlendingslova § 90). Utlendingen kan klage, men får ikkje fritt rettsråd.

Politiet har sidan mars 2020 bortvist om lag 27 000 personar i samband med kontroll på indre Schengen-grense. Talet omfattar både EØS-borgarar og tredjelandsborgarar. Det er usikkerheit knytt til tala, mellom anna fordi dei også kan omfatte enkelte bortvisingssaker etter utlendingslova. Rapporteringa kan også vere mangelfull. Talet er likevel eigna til å vise eit bilete av omfanget av bortvisingar etter innreiserestriksjonslova. Det reelle talet utlendingar som ikkje har reist inn i Noreg som følgje av innreiserestriksjonar og grensekontroll er også langt høgare – mange har visst om innreiserestriksjonane og unngått å kome til grensa, medan andre har snudd frivillig ved eller rett før grensa, utan at det er fatta vedtak om bortvising.

Grunngjevinga for dei forenkla sakshandsamingsreglane er for det første at det er *naudsynt* å handsame bortvisingssaker etter innreiserestriksjonslova raskt. Føremålet med innreiserestriksjonar er at utlendingar som vert nekta innreise ikkje skal kome inn i riket, men snu på grensa. Det vil potensielt vere tale om eit stort antal personar, fordelt på ei rekkje grensepasseringsstadar. Det er ikkje mogleg å oppnå dette med «normal» sakshandsaming.

Vidare er det *akseptabelt* å ha forenkla sakshandsamingsreglar, sett hen til føremålet med innreiserestriksjonar og det faktum at det i svært liten grad er tale om individuelle og skjønnsmessige vurderingar. Bortvising etter innreiserestriksjonslova føreset ikkje noko vurdering av om den einskilde utlendingen utgjer ein faktisk smitterisiko, og det er hovudsakleg lett konstaterbart om utlendingen er omfatta av innreiserestriksjonar eller tilhøyrrer ei gruppe som har unntak. Unntaka har i stor grad vore knytt til dokumenterbare forhold som nasjonalitet, arbeidsforhold, vaksinestatus m.m. Dette gjeld ikkje utan unntak: Til dømes har det vore utfordringar knytt til tolking og praktisering av unntaket for utlendingar som er «strengt nødvendig for å kunne opprettholde forsvarlig drift av kritiske samfunnsfunksjoner», jf. innreiserestriksjonslova § 2 første ledd bokstav c. Slike utfordringar har vore forsøkt løyst mellom anna med ulike søknadsordningar, rettleiing i rundskriv, skjema for dokumentasjon m.m. Det framstår ikkje som gjennomførbart å ha ulike sakshandsamingsspor på grensa for ulike grupper, slik at enkelte får ei meir «normal» sakshandsaming.

Departementet meiner det framleis må vere slik at innreiserestriksjonar, om dei igjen vert innført, må handhevast med forenkla sakshandsamingsreglar. Det er avgjerande at bortvising kan skje på grensa, at det naudsynte apparatet for dette kan etablerast raskt, og at den einskilde saka kan avgjerast hurtig og effektivt. Departementet foreslår difor å vidareføre gjeldande reglar om sakshandsaming.

Departementet foreslår imidlertid ei endring i § 5 som inneber at forvaltningslova § 35 skal gjelde for vedtak etter lova. Dette vil innebere at politiet eller UDI på eige initiativ kan gjere om bortvisingsvedtak etter lova. Endringa inneber ikkje ei utviding av klageretten – forvaltningslova § 35 inneheld «kan-reglar» som ikkje gjev den einskilde noko krav på å få eller be om omgjering av vedtaket.

### 4.3 Økonomiske og administrative konsekvensar

Lovforslaga om revisjon og forlenging av innreiserestriksjonslova har ikkje i seg sjølv økonomiske og administrative konsekvensar. I dag er ingen utlendingar nekta innreise til Noreg som følgje av innreiserestriksjonar, anna enn at enkelte kan bli bortvist for brot på reglar om test- og karantenepliktt mv. Kontrollnivået på grensa er vesentleg redusert samanlikna med tidlegare fasar av pandemien og dreier seg no – i tillegg til vanleg innreisekontroll på ytre grense – om handheving av test- og karantenerreglar, ikkje innreiserestriksjonar. Revisjon og forlenging av innreise-restriksjonslova påverkar ikkje i seg sjølv dette biletet.

Forlenging av lova inneber at innreiserestriksjonar i ei eller anna form *kan* bli innført også etter lova sin noverande utløpsdato 1. mai 2022, med dei konsekvensar det ville ha. På den andre sida kan innreiserestriksjonane i så fall bidra til å unngå konsekvensar som elles ville følgje av auka smitte og sjukdomsbyrde, eller av andre smitteverntiltak som ein eventuelt kan unngå. For utlendingsforvaltninga sin del vil eventuelle nye innreiserestriksjonar, avhengig av omfang, ønskt kontrollnivå og hyppigheita av endringar i restriksjonane, hovudsakleg medføre ressursbruk til grensekontroll, sakshandsaming og brukarretteiing. Departement legg til grunn at revisjonen av lova har marginal tyding for ressursbruken, ettersom sakhandsamingsreglane ikkje er foreslått endra. Det vil bli naudsynt å oppdatere informasjon, retningslinjer m.m. med aktuelle regelendringar. Erfaringa med hyppige endringar i restriksjonane sidan lova vart innført er at det medfører vesentleg meir ressursbruk i UDI til rettleiing.

På generelt grunnlag er innreiserestriksjonar eitt av mange smitteverntiltak som påverkar økonomien og som verkar saman med andre tiltak, som karantenerreglar. Smitteverntiltak medfører isolert sett store kostnader for einskildpersonar og næringslivet. Samstundes kan auka smitte og sjukdomsbyrde medføre potensielt store kostnader for samfunnet, også næringslivet. Kostnadene ved skjerpa smitteverntiltak må vegast opp mot kostnadene ved omfattande smitte.

Våren 2021 leverte Holden-utvalet ein rapport om samfunnsøkonomiske verknader av alternative handlingsstrategiar gitt ulike scenario for smittesituasjonen og vaksinasjon. I rapporten går det fram at det er viktig med effektiv reduksjon av importert smitte, særleg dersom Noreg har eit lågare smittenivå enn andre land. Innreise-restriksjonar vert av ekspertgruppa vurdert til å ha små negative velferdseffektar og moderate negative økonomiske effektar, men kostnadene ved innreiserestriksjonar som avgrensar innførsel av arbeidskraft vil auke over tid, fordi utanlandske arbeidstakarar vil reise ut av landet utan at nye får kome inn. Rapporten peikar på det at det truleg er mindre samfunnsøkonomisk kostbart å avgrense importsmitte gjennom effektiv innreisekarantene og testing, og at dei negative konsekvensane av importert smitte vert mindre med ein større vaksinasjonsgrad i Noreg.

## 5 Merknader til dei sentrale endringane i lovforslaget

### Til § 1

Første ledd i føremålsparagrafen er foreslått endra slik at den peikar på at bruk av innreiserestriksjonar skal vere «forholdsmessig» for å trygge folkehelsa, i tillegg til «nødvendig». Føremålet med formuleringa er å framheve dei sentrale krava om nødvendighet og forholdsmessighet, som mellom anna følgjer av folkerettslege plikter. Sjå nærare omtale i avsnitt 3.5 og 4.2.5. Formuleringa er ikkje ein uttømmende referanse til dei folkerettslege vurderingane som skal skje, men tener til å synleggjere og framheve sentrale krav, herunder at det skal skje ei avveging mellom omsyna som taler for innreiserestriksjonar, og omsynet til dei som vert råka. Sjå også merknaden til § 2 første ledd om dei rettslege vilkåra som følgjer av smittevernlova § 1-5 og er foreslått innarbeidde i innreiserestriksjonslova, som til dels overlappar vilkår som følgjer av mellom anna EMK. Det er elles presisert at innreiserestriksjonar gjeld *grupper* av utlendingar, utan at dette inneber realitetsendring.

I andre ledd er lova sitt verkeområde innsnevra slik at innreiserestriksjonslova berre gjeld så lenge covid-19 er definert som ein allmennfarleg smittsam sjukdom etter smittevernlova § 1-3. Dersom covid-19 vert teken ut av forskrift om allmennfarlege smittsomme sykdommer, jf. smittevernlova § 1-4, vil Kongen ikkje lenger ha høve til å vedta innreiserestriksjonar etter § 2. Eventuelle eksisterande innreiserestriksjonar vil ikkje lenger gjelde, og ingen vil kunne bli bortvist etter lova eller forskrifter i medhald av lova.

Tidlegare setning i § 1 andre ledd om at lova ikkje gjeld for «statsborgere fra et annet nordisk land som er bosatt i Norge», er fjerna. Det er i staden presisert i § 2 andre ledd bokstav b at desse har eit lovfesta vern mot innreiserestriksjonar, på lik linje med andre busette utlendingar, jf. bokstav a.

### Til § 2

Første ledd er foreslått endra slik at det ikkje lenger etablerer ein hovudregel om at utlendingar *ikkje* har rett til innreise, men i staden blir ein fullmaktsregel som gjev Kongen moglegheit til å vedta innreiserestriksjonar i forskrift. Utgangspunktet vil altså vere at det ikkje gjeld innreiserestriksjonar. Vidare stiller det nye første leddet opp visse skrankar for Kongen sin myndighet, nærare bestemt at innreiserestriksjonar må vere «basert på en klar medisinskfaglig begrunnelse, nødvendig av hensyn til smittevernet og fremstå tjenlig etter en helhetsvurdering, jf. smittevernloven § 1-5». Vilkåra er henta frå smittevernlova § 1-5. Sjå nærare drøfting i avsnitt 4.2.4.

§ 2 andre ledd listar opp dei gruppene av utlendingar som etter forslaget vil ha eit lovfesta vern mot eventuelle innreiserestriksjonar gjevne i medhald av forskrift etter første ledd. Utlendingar som nemnt i bokstav a til g kan altså ikkje bli nekta innreise i medhald av slik forskrift. Det bør understrekast at opplistinga ikkje utgjer ei uttømmende liste over kva for grupper som ikkje vil vere omfatta av eventuelle innreiserestriksjonar. Avhengig av korleis restriksjonsforskrifter vert utforma, vil det vere behov for fleire unntak enn kva som følgjer av lova, mellom anna som følgje av vilkåra i § 2 første ledd. Detaljregulering må imidlertid skje i forskrift, medan lova § 2 andre ledd er meint å peike på grupper som det er grunn til å gje eit særskilt, lovfesta vern.

Bokstav a, c og d vidarefører gjeldande § 2 bokstav a til c. Bokstav b er ny, men gjeld nordiske borgarar som i gjeldande lov er unnatekne lova sitt verkeområde etter § 1, jf. merknad til denne ovanfor. Gjeldande bokstav d til f utgår, då dei vert overflødige når utgangspunktet i § 2 første ledd er at innreiserestriksjonar berre gjeld når det er særskilt fastsett i forskrift.

Bokstav e i lovforslaget er ny og gjev eit lovfesta vern mot innreiserestriksjonar for nærare definerte familiemedlemer til ein person busett i Noreg. Unntaket gjeld følgjande familiemedlemer: Ektefelle, registrert partner, sambuar, mindreårige barn eller foreldre til mindreårige barn. Med «samboer» er det meint eit fast og etablert sambuarforhold i minst to år, eller at ein har eller venter felles barn, og skal bu saman. Dette tilsvarer utlendingslova sin definisjon av «samboer». Bokstav f om samvere med barn mv. er også ny, men bygger på eit unntak som gjennomgåande har gått fram av forskrift gjennom pandemien.

I bokstav g er det teke inn eit lovfesta vern for diplomatar mv. Også dette byggjer på unntak som gjennomgåande har gått fram av forskrift. Sjå nærare omtale i punkt 3.5.3 og 4.2.6 ovanfor.

§ 2 tredje til sjette ledd vidarefører i hovudsak gjeldande tredje til femte ledd, men er tilpassa at hovudregelen etter første ledd skal vere at ingen er underlagt innreiserestriksjonar og at eventuelle innreiserestriksjonar vil følgje av forskrift. Fjerde ledd er imidlertid nytt, og presiserer at det er innreiserestriksjonane på innreise-tidspunktet som er avgjerande dersom ein utlending har fått visum eller opphaldsløyve før forskrift om innreiserestriksjonar vart innført. Dette følgjer i dag av § 2 første ledd bokstav d til f. I sjette ledd er det presisert at Kongen skal kunne gje utfyllande forskrifter om vern mot innreiserestriksjonar etter andre ledd.

§§ 3 til 9 vidarefører hovudsakleg gjeldande reglar, med enkelte tilpassingar som følgje av endringane i § 2. I § 5 er det gjort ei justering som inneber at forvaltningslova § 35 skal gjelde for vedtak etter lova. Dette vil i større grad å opne for at politiet eller UDI på eige initiativ kan gjere om bortvisingsvedtak etter lova. Endringa inneber ikkje ei utviding av klageretten – forvaltningslova § 35 inneheld «kan-reglar» som ikkje gjev den einskilde noko krav på å få eller be om omgjerung av vedtaket.

I § 10 er lova sin opphøyrsgang endra frå 1. mai 2022 til 1. mai 2023.

## **6 Forslag til lovendringar**

Midlertidig lov 19. juni 2020 nr. 83 om innreiserestriksjonar for utlendingar av hensyn til folkehelsen skal lyde:

### **§ 1. Lovens formål og virkeområde**

Formålet med loven er å begrense retten til innreise for *grupper* av utlendingar som ellers vil ha lovlig adgang til innreise etter utlendingsloven, når det er *et nødvendig og forholdsmessig tiltak* for å trygge folkehelsen ved utbrudd av *COVID-19*.

*Loven gjelder bare når sykdommen covid-19 utløst av SARS-CoV-2 regnes som en allmennfarlig smittsom sykdom, jf. smittevernloven §§ 1-4 og 1-3 nr. 3.*

Loven gjelder ikke for norske statsborgere.

## **§ 2. Innreise til Norge og bortvisning**

*Kongen kan gi forskrift om at grupper av utlendinger kan nektes innreise til riket, for å trygge folkehelsen ved utbrudd av covid-19. Tiltaket må være basert på en klar medisinskfaglig begrunnelse, nødvendig av hensyn til smittevernet og fremstå tjenlig etter en helhetsvurdering, jf. smittevernloven § 1-5.*

*Følgende utlendinger kan ikke nektes innreise i medhold av forskrift etter første ledd:*

- a) utlending som er bosatt i Norge med oppholdstillatelse eller oppholdsrett etter utlendingsloven*
- b) statsborgere av et annet nordisk land som er bosatt i Norge*
- c) utlending som søker beskyttelse i riket (asyl) eller på annen måte påberoper en rett til internasjonal beskyttelse på grunn av fare ved forfølgelse mv., jf. utlendingsloven § 73*
- d) utlending som er strengt nødvendig for å kunne opprettholde forsvarlig drift av kritiske samfunnsfunksjoner eller ivareta befolkningens grunnleggende behov*
- e) utlending med følgende relasjon til person bosatt i Norge; ektefelle, registrert partner, samboer, mindreårige barn eller foreldre til mindreårige barn*
- f) utlending som reiser til Norge i forbindelse med gjennomføring av avtalt eller fastsatt samvær mellom foreldre og barn eller delt bosted for barn*
- g) utlending som nevnt i utlendingsforskriften § 1-4 eller § 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.*

*En utlending skal ikke nektes innreise dersom særlige grunner taler imot det, slik som særskilt omsorgsansvar for personer i Norge eller andre sterke velferdshensyn.*

*En forskrift om innreiserestriksjoner gitt i medhold av første ledd, gjelder også for utlendinger som har fått oppholdstillatelse eller visum til Norge før forskriften trådte i kraft.*

En utlending som kommer til eller har reist inn i riket i strid med *forskrift gitt i medhold av første ledd*, kan bortvises. Tilsvarende gjelder dersom konkrete holdepunkter tilsier at det er klar sannsynlighetsovervekt for at en utlending som ikke omfattes av første ledd bokstav *a til c*, forsettlig har begått eller vil begå alvorlige brudd på krav om gjennomføring av innreisekarantene etter covid-19-forskriften. Utlendinger som bortvises, skal forlate riket uten ugrunnet opphold.

*Kongen kan gi utfyllende forskrift om vern mot og unntak fra innreiserestriksjoner. Kongen kan gi forskrift om bortvisning og krav om registrering og test for SARS-CoV-2 i forbindelse med innreise til Norge. Kongen kan gi forskrift om bruk av koronasertifikat som dokumentasjon på vaksinasjonsstatus, gjennom-*

gått covid-19 og testresultat for SARS-CoV-2, herunder bestemmelser om at koronasertifikat er eneste aksepterte dokumentasjon når det anses nødvendig med effektiv og sikker verifikasjon.

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

For utlendinger som gis oppholdstillatelse i medhold av utlendingsloven, kan adgangen til innreise utsettes inntil videre, dersom utlendingen omfattes av innreiserestriksjoner gitt i medhold av loven her.

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.

*Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om innreise for utlendinger med oppholdstillatelse.*

### **§ 4. Ansvar for utgifter mv.**

For utlendinger 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**

Forvaltningsloven kapittel IV og V gjelder ikke for vedtak om bortvisning etter loven her, med unntak av § 35. Reglene om saksbehandling i utlendingsloven kapittel 11 og utlendingsforskriften kapittel 17 gjelder bare så langt de lar seg forene med en forenklet og rask behandling av vedtak om bortvisning. Vedtak etter loven § 3 om utsatt innreise for utlending som gis oppholdstillatelse, kan ikke påklages.

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

### **§ 6. Forenklet saksbehandling for vedtak, begrunnelse, vedtaksmyndighet 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 fjerde 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 treffes av Utlendingsdirektoratet eller politiet. Justis- og beredskapsdepartementet kan gi vedtakskompetanse til annen myndighet. Utlendingsdirektoratet kan gi nærmere retningslinjer om vedtaksmyndighet.

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

Kongen kan i forskrift gi nærmere regler om saksbehandlingen.

### **§ 7. Utvisning**

En utlending uten oppholdstillatelse kan utvises etter utlendingsloven § 66 første ledd bokstav a når utlendingen grovt eller gjentatte ganger har overtrådt innreiserestriksjoner gitt i medhold av § 2 første ledd eller § 3, unndrar seg gjennomføringen av et vedtak som innebærer at vedkommende skal forlate riket, eller har gitt vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger i forbindelse med innreisekontroll eller senere behandling av spørsmålet om innreiseadgang etter loven her.

### **§ 8. Tvangsmidler**

Reglene om bruk av tvangsmidler i utlendingsloven kapittel 12 gjelder tilsvarende som ved bortvisning etter utlendingsloven.

### **§ 9. Straff**

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

- h) overtrer *innreiserestriksjoner gitt i medhold av § 2 første ledd eller § 3*, eller
- i) gir vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger i forbindelse med innreisekontroll eller senere behandling av spørsmålet om innreiseadgang etter loven her.

### **§ 10. Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser**

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan gi overgangsbestemmelser.

Loven oppheves *1. mai 2023*.