



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 11 L

(2021–2022)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i midlertidig lov om
innreiserestriksjoner for utlendinger
av hensyn til folkehelsen (forlengelse)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	5	Departementets vurdering	16
			5.1	Behovet for innreise- restriksjoner	16
2	Bakgrunnen for lovforslaget	7	5.2	Forslag om forlengelse av innreiserestriksjonsloven	18
2.1	Smittesituasjonen og behovet for beredskap	7			
2.2	Innreiserestriksjoner	7	6	Økonomiske og administrative konsekvenser	22
2.3	Høringen	8			
3	Gjeldende rett	10	7	Midlertidige regler i utlendingsloven kapittel 10 a	23
3.1	Smittevernloven	10			
3.2	Covid-19-forskriften	10			
3.3	Utlendingsloven og -forskriften	10			
3.4	Midlertidig lov og forskrift om innreiserestriksjoner	10	8	Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget ...	24
3.5	Internasjonale forpliktelser	11			
4	Høringen	13		Forslag til lov om endringer i midlertidig lov om innreise- restriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen (forlengelse)	25
4.1	Forslaget i høringsnotatet	13			
4.2	Høringsinstansenes syn	13			



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 11 L

(2021–2022)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen (forlengelse)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 29. oktober 2021,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i denne proposisjonen å forlenge midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen (innreiserestriksjonsloven) til 1. mai 2022. Dette innebærer at regjeringen, dersom det er nødvendig for å trygge folkehelsen ved utbrudd av den allmennfarlige smittsomme sykdommen covid-19, kan begrense utlendingers rett til innreise helt frem til denne datoen uten at det kreves et nytt lovvedtak fra Stortinget. Videre innebærer forslaget en forlengelse av hjemmel for bortvisning, utvisning og straff som følge av brudd på innreiserestriksjonene, samt for bortvisning for brudd på regelverk om innreisekarantene og krav om testing i forbindelse med innreise til Norge.

Departementet understreker at forlengelse av innreiserestriksjonsloven ikke i seg selv innebærer at dagens innreiserestriksjoner vil bli opprettholdt frem til 1. mai 2022. Loven gir Kongen hjemmel til å fastsette unntak fra restriksjonene,

og restriksjonene skal ikke være mer omfattende enn hva som er nødvendig og forholdsmessig i lys av den til enhver tid gjeldende situasjonen. Siden våren 2021 har innreiserestriksjonene gradvis blitt lettet gjennom en rekke forskriftsendringer. Blant annet gjelder det nå unntak fra innreiserestriksjonene for alle EØS-borgere, utlendinger bosatt i EØS-området og for tredjelandsborgere med nærmere definerte familiemedlemmer i Norge. Et økende antall tredjelandsborgere er også unntatt som følge av at flere lands koronasertifikat godkjennes av EU og Norge, eller som følge av at smittesituasjonen bedres i hjemlandet. Målet er at nedtrappingen av innreiserestriksjonene skal fortsette og at de etter hvert avvikes helt.

Departementet har likevel kommet til at det er nødvendig å forlenge innreiserestriksjonsloven slik at det er hjemmel for innreiserestriksjoner også etter lovens nåværende opphørsdato, 1. desember 2021. Departementet legger avgjørende vekt på at det fortsatt er betydelig usikker-

het knyttet til den videre utviklingen i pandemien internasjonalt, særlig som følge av at vaksinasjonsgraden fortsatt er lav i mange land, og på at Helsedirektoratet anbefaler forlengelse.

Departementet har vurdert, men foreslår ikke, å forlenge de midlertidige reglene i kapittel 10 a i

lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) om fjernmøter mv. i Utlendingsnemnda (UNE). Det vises til punkt 7 nedenfor.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Smittesituasjonen og behovet for beredskap

Koronaviruset SARS-CoV-2 har spredt seg mellom mennesker siden slutten av 2019, og kan medføre sykdommen covid-19. WHO erklærte 23. januar 2020 covid-19 som en *public health emergency of international concern* etter Internasjonalt helse-reglement (IHR). Sykdommen ble erklært som en pandemi 11. mars 2020. Viruset har forårsaket en ekstraordinær situasjon, og det har blitt satt i verk en rekke smitteverntiltak for å forebygge spredning. Selv om den individuelle alvorligheten av covid-19 kan se ut til å være nokså lav for befolkningen som helhet, er alvorlighetsgraden sterkt aldersavhengig, og øker betydelig fra 60–70 års alder. En ukontrollert pandemi i Norge kunne gi en stor sykdomsbyrde med hundretusener av syke, titusener av sykehusinnleggelser og mange med for tidlig død, også blant personer i yngre aldersgrupper.

Selv om deltavarianten med høyere spredningsevne nå dominerer, har det lyktes å bringe epidemien under kontroll med moderate tiltak. Det skyldes den høye vaksinasjonsdekningen. Virusets spredningsevne er betydelig redusert når en så høy andel av befolkningen er vaksinert. Det skal derfor mindre til av andre tiltak for å holde epidemien under kontroll. Epidemien sprer seg i større grad blant uvaksinerte, men da vaksinen ikke gir full beskyttelse mot sykdom, ser vi nå også flere vaksinerte som blir smittet. Disse er i stor grad beskyttet mot alvorlig sykdom og sykehusinnleggelse, som er et viktigere parameter å overvåke nå enn smittetall. Alle smittede, også vaksinerte, kan smitte sårbare grupper som kan få et alvorlig forløp til tross for vaksinasjon. Høsten 2021 har vi sett en økning i smitte og innleggelser i flere europeiske land, spesielt land med lav vaksinasjonsdekning. Også i Norge kan vi få en økning i tilfeller.

Norge gikk over til fasen «En normal hverdag med økt beredskap» 25. september 2021. Folkehelseinstituttet vurderer det slik at det i ukene fremover er liten risiko for at epidemien skal komme ut av kontroll, gi betydelig sykdomsbyrde

eller true helsetjenestenes behandlingsskapasitet, men situasjonen må følges nøye. Koronavaksinasjonsprogrammet pågår fremdeles for gruppen 12 år og eldre. Personer med alvorlig svekket immunforsvar får tilbud om dose 3.

På lengre sikt kan man forvente at det fortsatt vil sirkulere koronavirus som kan forårsake små og større utbrudd. Dette er fordi vaksinene ikke er 100 prosent effektive, fordi vi har en del personer som fortsatt ikke vil være vaksinerte, og fordi pandemien fortsatt vil spre seg i land som har lav vaksinasjonsdekning. Her kan det også oppstå nye varianter som vaksinene ikke fungerer mot eller er like effektive mot. På sikt kan også vaksineeffekten avta og man kan trenge nye doser, men dette har man foreløpig ikke kunnskap nok til å vurdere.

Folkehelseinstituttet viser til at covid-19-pandemien har vist seg svært uforutsigbar. Virusets egenskaper er langsomt blitt avdekket, og nye varianter med endrede egenskaper har oppstått. Det er usikkerhet om hvordan viruset vil oppføre seg i en befolkning der nesten alle over 12 år har stor grad av immunitet. Varigheten av vaksinebeskyttelsen er ukjent. Folkehelseinstituttet vurderer det som svært usannsynlig at det vil komme en ny SARS-CoV-2-variant som i betydelig grad omgår immuniteten. Folkehelseinstituttets modellerte langtidsscenarioer tilsier at det under visse uheldige forutsetninger kan komme en større vinterbølge i 2021–22 og kanskje også etterfølgende år. Helsedirektoratet viser til at selv med høy vaksinasjonsdekningen kan det komme virusvarianter som vaksinene eventuelt ikke fungerer mot eller har mindre effekt mot. Som følge av dette er det fortsatt behov for økt beredskap, og i denne forbindelse er det viktig å kunne sette inn tiltak raskt dersom situasjonen skulle endre seg.

2.2 Innreiserestriksjoner

Gjennom beslutning av Kongen i statsråd 15. mars 2020 ble det på grunn av covid-19-pandemien innført strenge begrensninger for utlendingers rett

til innreise i Norge, jf. forskrift 15. mars 2020 nr. 293 om bortvisning mv. av utlendinger av hensyn til folkehelsen, fastsatt med hjemmel i smittevernloven § 7-12. Bortvisningsforskriften ble fra 1. juli 2020 erstattet av midlertidig lov og forskrift om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen, se nærmere om bakgrunnen i Prop. 124 L (2019–2020) *Midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen*. Loven ble i første omgang gitt varighet frem til 1. november 2020, men virkeperioden ble senere forlenget til 1. juni 2021 og deretter til 1. desember 2021, se nærmere om bakgrunnen i Prop. 5 L (2020–2021) *Endringer i utlendingsloven og midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen* og Prop. 117 L (2020–2021) *Endringer i utlendingsloven og midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen (forlengelse mv.)*.

De konkrete innreiserestriksjonene som er innført med hjemmel i innreiserestriksjonsloven beskrives nærmere i punkt 3.4 nedenfor. Restriksjonene og unntakene fremgår av loven og av forskrift 29. juni 2020 nr. 1423 om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen (innreiserestriksjonsforskriften), som er endret en rekke ganger. Det ble bl.a. innført omfattende innstramminger i januar 2021, mens det senere er gjort gradvise lettelser.

2.3 Høringen

Forslag om forlengelse av innreiserestriksjonsloven til 1. juli 2022 ble sendt på høring 10. september 2021, med svarfrist 24. september s.å. I høringsnotatet drøftet departementet også spørsmålet om forlengelse av utlendingsloven kapittel 10 a, som inneholder midlertidige regler om saksbehandlingen i Utlendingsnemnda under covid-19-utbruddet. Departementet foreslo imidlertid ikke å forlenge disse reglene.

Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)
Barneombudet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (BUFDIR)
Datatilsynet
Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad)
Domstoladministrasjonen
Fylkesmennene

Helsedirektoratet
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI)
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Nasjonalt ID-senter

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

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

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM)
Sivilombudet

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

Advokatforeningen
Akademika AS
Akademikerne
Amnesty International Norge
Antirasistisk Senter

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

Stiftelsen barnas rettigheter
 Uføres Landsorganisasjon (ULO)
 UNHCR Stockholm
 Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og
 høyskoleutdannede
 Vergeforeningen
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Følgende høringsinstanser hadde merknader:

Folkehelseinstituttet (FHI)
 Helsedirektoratet
 Politidirektoratet
 Utlendingsdirektoratet (UDI)
 Utlendingsnemnda (UNE)
 Norges institusjon for menneskerettigheter
 (NIM)
 Advokatforeningen
 Hovedorganisasjonen Virke
 KS – Kommunesektorens organisasjon
 Jussbuss
 NHO Reiseliv
 Norges Rederiforbund
 Norsk industri
 Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
 Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
 Sjømatklyngen Senja
 20 privatpersoner

Følgende høringsinstanser uttalte at de ikke hadde merknader, eller at de ikke ønsket å avgi høringsuttalelse:

Forsvarsdepartementet
 Landbruks- og matdepartementet
 Helse- og omsorgsdepartementet
 Samferdselsdepartementet
 Utenriksdepartementet
 Arbeids- og velferdsdirektoratet
 Domstoladministrasjonen
 Sjøfartsdirektoratet
 Norske Torpare

Høringsuttalelsene er nærmere redegjort for i punkt 4 nedenfor.

Høringsinnspill som knytter seg til innreise-restriksjonene, og ikke til selve forslaget om forlengelse av innreiserestriksjonsloven, vil bli vurdert i det løpende arbeidet med endringer i innreiserestriksjonsforskriften.

3 Gjeldende rett

3.1 Smittevernloven

Lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer (smittevernloven) har til formål å verne befolkningen mot smittsomme sykdommer ved å forebygge dem og motvirke at de overføres i befolkningen, samt motvirke at slike sykdommer føres inn i Norge eller føres ut av Norge til andre land, jf. lovens § 1-1. Smittevernloven § 1-5 fastsetter at tiltak etter loven må være basert på en klar medisinskfaglig begrunnelse, være nødvendig av hensyn til smittevernet og fremstå tjenlig etter en helhetsvurdering. Smittevernloven § 7-12 gir hjemmel for forskrifter av lovgivningsmessig innhold for å trygge folkehelsen, og bestemmelsen tillater herunder at forskrifter etter loven kan fravike gjeldende lovgivning.

Det er gitt særskilte, midlertidige regler for håndteringen av covid-19-pandemien i § 4-3 a (isolering m.m.), § 4-3 annet ledd (gjennomføring av karantene) og kapittel 4A (koronasertifikat). Disse reglene foreslås forlenget, jf. Prop. 10 L (2021–2022) *Endringer i smittevernloven og helseberedskapsloven (forlengelse av midlertidige forskriftshjemler for håndtering av koronapandemien mv.)* fra Helse- og omsorgsdepartementet, hvor bestemmelsene er nærmere omtalt.

3.2 Covid-19-forskriften

Forskrift 27. mars 2020 nr. 470 om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet (covid-19-forskriften) er fastsatt i medhold av smittevernloven. I forskriften er det bl.a. fastsatt regler om karantene etter ankomst fra utlandet. Det følger av forskriftens § 4 første ledd at personer som ankommer Norge fra et område med karanteneplikt, skal oppholde seg i karantene i 10 dager etter ankomst til Norge (innreisekarantene). Perioden kan forkortes ved negativt testresultat, jf. forskriftens § 4c. Karanteneplikten gjelder ikke for personer som med verifiserbart koronasertifikat kan dokumentere at de er fullvaksinerte eller har gjennomgått covid-19, jf. § 4 annet ledd. Forskriftens § 5 inneholder nærmere regler om hva plikten til innreise-

karantene innebærer. Regler om forhåndsgodkjenning av oppholdssted under karantenen fremgår av kapittel 2A. Det er ikke karanteneplikt ved innreise fra områder som har tilstrekkelig lav smittespredning. Hvilke områder som er underlagt karanteneplikt fremgår av forskriftens vedlegg A, som oppdateres jevnlig. Det er videre fastsatt helt eller delvis unntak fra karanteneplikten i forskriftens §§ 6a til 6n. Av § 4d fremgår det at personer som ankommer Norge etter opphold i et område med karanteneplikt, med en del unntak skal teste seg på grensen. Etter § 5b plikter reisende fra områder med karanteneplikt å registrere nærmere bestemte opplysninger i innreise-registeret. Det følger av forskriftens § 24 at forsettlig eller grovt uaktsomme overtredelser kan medføre straff. Strammerammen er, med unntak bl.a. for brudd på §§ 4d og 5b, bøter eller fengsel inntil 6 måneder.

3.3 Utlendingsloven og -forskriften

Lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) og forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) regulerer bl.a. bortvisning. Lovens §§ 17 og 121 gir hjemmel for bortvisning av hhv. utlendinger fra land utenfor EØS og utlendinger som er omfattet av EØS-regelverket, herunder bortvisning av hensyn til folkehelsen. Det vises til nærmere omtale av bortvisning av hensyn til folkehelsen i Prop. 5 L (2020–2021) og Prop. 61 L (2020–2021).

3.4 Midlertidig lov og forskrift om innreiserestriksjoner

Det har som følge av covid-19-utbruddet vært nødvendig å innføre langt mer omfattende begrensninger i utlendingers adgang til Norge enn hva som følger av utlendingslovens alminnelige regler om bortvisning m.m. Formålet med midlertidig lov 19. juni 2020 nr. 83 om innreiserestriksjoner

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

Loven innebærer at utlendinger bare har rett til innreise dersom de tilhører nærmere bestemte unntaksgrupper, jf. lovens § 2 første og annet ledd. Alle utlendinger som ikke omfattes av et av unntakene i loven eller forskrift gitt i medhold av loven, vil bli bortvist uten nærmere vurdering av hvilken smittefare de individuelt utgjør, jf. § 2 tredje ledd. I tillegg gir loven, på nærmere vilkår, hjemmel for bortvisning ved alvorlige brudd på innreisekarantene etter covid-19-forskriften og ved brudd på test- og registreringsplikter.

Saksbehandlingsregler for bortvisning er gitt i lovens §§ 5 og 6. Av §§ 7 til 9 fremgår det at visse brudd på innreiserestriksjonsloven etter omstendighetene kan medføre utvisning eller straff, og at utlendingslovens tvangsmidler kan anvendes for gjennomføring av bortvisningsvedtak. De mest sentrale unntakene fra innreiserestriksjonene fremgår av loven, jf. særlig § 2 første og annet ledd. Det gjøres bl.a. unntak for utlendinger som er bosatt i Norge, for utlendinger som søker beskyttelse (asyl) og i tilfeller hvor utlendingens tilstedeværelse i riket er strengt nødvendig for å kunne opprettholde forsvarlig drift av kritiske samfunnsfunksjoner mv. Det følger av lovens § 2 fjerde ledd at det i forskrift kan gis nærmere regler om bortvisning og unntak fra innreiserestriksjonene. Det kan også gis forskrift om test- og registreringsplikt og om bruk av koronasertifikat.

Forskrift 29. juni 2020 nr. 1423 om innreiserestriksjoner av hensyn til folkehelsen (innreiserestriksjonsforskriften) inneholder unntak fra loven, som innebærer at nærmere bestemte grupper likevel gis adgang til innreise. En lang rekke unntak fremgår av forskriftens §§ 1 til 4. Unntakene omfatter bl.a. EØS-borgere, utlendinger som er bosatt i EØS-området, Sveits eller Storbritannia, eller i et såkalt «lilla» tredjeland, utlendinger som med bestemte koronasertifikater kan dokumentere fullvaksinasjon eller gjennomgått covid-19, utlendinger som har nærmere bestemte familiemedlemmer m.m. bosatt i Norge, utlendinger som skal utføre særskilte arbeidsoppgaver i Norge og utlendinger som har fått oppholdstillatelse for familieinnvandring.

Innreiserestriksjonsregelverket er nærmere beskrevet i Justis- og beredskapsdepartementets

rundskriv G-35/2021 *Revidert rundskriv om ikrafttredelse av forskrift om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen*. Det vises for øvrig til redegjørelse i Prop. 5 L (2020–2021), Prop. 61 L (2020–2021) og Prop. 117 L (2020–2021).

3.5 Internasjonale forpliktelser

En stat har i utgangspunktet en suveren rett til å regulere utlendingers adgang til riket, med mindre det foreligger en traktatrettslig forpliktelse til å tillate innreise. På enkelte områder setter våre folkerettslige forpliktelser skranke, men bl.a. FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) har samtidig regler som åpner for at det ut fra hensynet til folkehelsen kan gjøres inngrep i flere av de rettighetene som ellers ville gitt adgang til innreise. Dette gjelder også for flere av de prinsippene som er innarbeidet i Grunnlovens menneskerettighetskapittel (kapittel E). I forbindelse med spredningen av covid-19 innførte flere europeiske land strenge innreiserestriksjoner. Det samme gjelder for stater utenfor Europa. Det er dermed en utbredt holdning at hensynet til å beskytte folkehelsen mot covid-19 kan gi grunn til inngrep.

Både EØS-avtalen og Schengen-samarbeidet har regler som åpner for at det ut fra hensynet til folkehelsen kan gjøres inngrep i rettigheter knyttet til innreise og personbevegelse. Schengen-samarbeidet har som utgangspunkt at det skal være fri bevegelse over de indre grensene og felles yttergrensetiltak. Når det gjelder forpliktelser etter EØS-avtalen, vises det til avtalens artikkel 28 nr. 3 om at den frie bevegelsen skal gi rett til bl.a. å ta arbeid og opphold, med forbehold for de begrensninger som er begrunnet ut fra hensynet til offentlig orden, sikkerhet og folkehelse. Tilsvarende begrensninger som er begrunnet ut fra hensynet til folkehelsen mv. gjelder for etablerte (artikkel 31) og tjenesteytere (artikkel 36), jf. avtalens artikkel 33 og 39. Det kan således innføres restriksjoner på den frie bevegelsen, men adgangen er begrenset til tiltak med et legitimt formål.

Videre fastsetter Europaparlaments- og rådsdirektiv 2004/38/EF av 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers rett til å bevege seg og oppholde seg fritt på medlemsstatenes territorium («fri bevegelsesdirektivet») artikkel 27 og 28 at inngrep i retten til fri bevegelse bare er tillatt dersom tiltakene er nødven-

dige, forholdsmessige og basert på objektive og ikke-diskriminerende kriterier. Artikkel 29 nr. 1 fastsetter videre følgende:

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

Den 30. januar 2020 erklærte WHO utbruddet av sykdommen covid-19 som en alvorlig hendelse av

betydning for internasjonal folkehelse, og 11. mars 2020 erklærte WHO at utbruddet av sykdommen covid-19 utgjør en pandemi. At covid-19 er blant sykdommene som kan begrunne begrensninger i den frie bevegelse er ikke omstridt og er lagt til grunn av EU i en rekke rådsanbefalinger. Ut fra dette synes det klart at tiltak for å bekjempe smitte av covid-19 må anses å oppfylle et legitimt formål, slik at restriksjoner i den frie bevegelse i prinsippet kan rettferdiggjøres under EØS-avtalen. For en nærmere redegjørelse for forholdet til Norges internasjonale forpliktelser, herunder EØS-regelverket og EUs tiltak, vises det til Prop. 5 L (2020–2021) og Prop. 61 L (2020–2021).

4 Høringen

4.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at den midlertidige loven om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen forlenges til 1. juli 2021. Dette innebærer videreføring av hovedregelen om at utlendinger nektes innreise under utbruddet av covid-19, men også av lovens unntaksregler og forskriftshjemler for ytterligere unntak m.m. Videre innebærer forslaget en forlengelse av hjemmelen for bortvisning, utvisning og straff som følge av brudd på innreiserestriksjonene, samt for bortvisning for brudd på regelverk om innreisekarantene og krav om testing i forbindelse med innreise til Norge. Forslaget viderefører også særskilte saksbehandlingsregler for bortvisning etter innreiserestriksjonsloven.

4.2 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen mener at alternative tiltak til innreiserestriksjoner nå vil være tilstrekkelige, nærmere bestemt testing og krav om koronasertifikat. Foreningen mener følgelig at innreiseforbud ikke er «nødvendig» i menneskerettslig forstand.

Folkehelseinstituttet (FHI) gjentar sitt syn fra svaret på oppdrag 511, datert 24. august 2021 og referert i høringsnotatet. FHI foreslår at innreiserestriksjonsloven ikke forlenges og at andre og mer målrettede tiltak benyttes dersom det er behov for å begrense spredning av potensiell smitte fra personer som reiser inn til Norge. FHI viser til at man med moderate tiltak har lyktes med å bringe koronaepidemien under kontroll etter en smitteøkning etter sommerferien. Dette skyldes den høye vaksinasjonsdekningen i Norge, og FHI ser liten risiko for at epidemien skal komme ut av kontroll i ukene fremover. FHI bemerker at det fortsatt gjenstår usikkerhet og at det er risiko for en vinterbølge i 2021–2022, men mener at den i så fall kan begrenses med mindre inngripende tiltak.

Helsedirektoratet viser innledningsvis til sine svar på oppdrag 511 og 530 (jf. revidert svar av 22. september 2021), om hhv. forlengelse av inn-

reiserestriksjonsloven og hvilke innreisetiltak som er nødvendige i nåværende situasjon. Direktoratet bemerker at smittesituasjonen i Norge nå er god, men understreker muligheten for en negativ utvikling og behovet for økt beredskap. Dette innebærer bl.a. at det må være beredskap for de virkemidler som har vist seg nødvendige til nå. Direktoratet mener følgelig det er behov for å ha hjemmel for innreiserestriksjoner også etter 1. desember 2021 og støtter forslaget om forlengelse til 1. juli 2022. Direktoratet støtter også departementets forslag om ikke å videreføre utlendingsloven kapittel 10 a om midlertidige saksbehandlingsregler for Utlendingsnemnda.

Helsedirektoratet og FHI har etter høringen levert en fornyet vurdering av behovet for forlengelse av innreiserestriksjonsloven, jf. omtale av oppdrag 533 (besvart 29. september 2021) i punkt 5.1 nedenfor.

Hovedorganisasjonen Virke slutter seg til departementets vurdering om at det er bedre å forlenge innreiserestriksjonsloven enn å basere seg på fullmaktsbestemmelsen i smittevernloven § 7-12. Virke understreker at det er nødvendig å opprettholde unntakene fra innreiserestriksjonene som er gitt i forskrift, ettersom lovens hovedregel er at utlendinger ikke gis rett til innreise. Forutsatt at samtlige unntak videreføres og fortløpende vurderes utvidet, støtter Virke departementets forslag om forlengelse av innreiserestriksjonsloven.

Jussbuss bemerker innledningsvis at høringsfristen har vært kort, og at dette i stor grad har vært tilfellet i forbindelse med regelverksendringer knyttet til pandemihåndteringen. Jussbuss mener dette utgjør et demokratisk problem og burde vært unngått. Jussbuss er positive til at de midlertidige reglene i utlendingsloven kapittel 10 a ikke foreslås forlenget, da begrensninger i adgangen til personlig fremmøte i Utlendingsnemnda er uheldig. Jussbuss er kritiske til at innreiserestriksjonsloven foreslås forlenget og peker bl.a. på at FHI og Helsedirektoratet har ulike syn på behovet for forlengelse. Jussbuss understreker behovet for kontinuerlige vurderinger og at restriksjoner skal oppheves om de ikke lenger er

nødvendige. Jussbuss mener lovgiver har plikt til løpende å vurdere og ev. oppheve innreiserestriksjoner, og at denne plikten bør regelfestes.

KS – Kommunesektorens organisasjon støtter forslaget om forlengelse av innreiserestriksjonsloven og vektlegger at dette ikke i seg selv innebærer forlengelse av konkrete innreiserestriksjoner. KS etterlyser imidlertid en nærmere begrunnelse for forlengelsens foreslåtte varighet. Vedrørende økonomiske og administrative konsekvenser understreker KS at kommunesektoren må få det handlingsrommet og de ressursene som er nødvendige for å håndtere sine oppgaver knyttet til ev. innreiserestriksjoner.

NHO Reiseliv er kritiske til forslaget om å forlenge innreiserestriksjonsloven. Det vises særlig til FHIs vurdering i svar på oppdrag 511, omtalt i høringsnotatet. NHO Reiseliv mener loven ikke bør videreføres ut fra et «føre-var»-prinsipp. Dersom loven likevel forlenges, understreker NHO Reiseliv at også unntakene fra innreiserestriksjonene må videreføres i forskrift. NHO Reiseliv peker på enkelte unntak som er særlig viktige for dem.

Norges Rederiforbund støtter ikke forslaget om å forlenge innreiserestriksjonsloven. Forbundet mener at forvaltningen ikke etterlever utredningsplikten og veiledningsplikten i forbindelse med endringer i innreiserestriksjonene. Forbundet fester ikke lit til at forlengelse av loven ikke også vil innebære forlengelse av innreiserestriksjonene og mener at det i dagens situasjon ikke er grunnlag for forlengelse. Etter Rederiforbundets syn vil en «føre var»-tilnærming være uforholdsmessig sett hen til innreiserestriksjonenes inngripende karakter, og smittevernloven § 7-12 vil ivareta muligheten for å gjeninnføre innreiserestriksjoner dersom det skulle bli nødvendig.

Norsk Industri støtter ikke forslaget om forlengelse og mener det «i stedet må gjøres fortløpende vurderinger av situasjonen». Unntakene fra innreiserestriksjonene må under enhver omstendighet utvides når smittesituasjonen tillater det. Norsk Industri slutter seg til FHIs vurderinger, gjengitt i høringsnotatet, og mener det «ikke er grunnlag for å opprettholde innreiserestriksjonsloven av det omfang som nå er foreslått». Norsk Industri understreker at en rekke sektorer er avhengige av utenlandsk arbeidskraft, og at innreiserestriksjonene har medført betydelige utfordringer for norsk næringsliv.

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) understreker at ev. forlengelse av innreiserestriksjonsloven må bygge på smittevernfnaglige vurderinger. NIM merker seg at FHI og Helse-

direktoratet har ulike syn, og de ønsker en tydeligere fremstilling fra departementets side av hvilke hensyn som vektlegges. NIM viser til en formulering i høringsnotatet om at det er «relativt stor» sannsynlighet for at det vil være behov for innreiserestriksjoner også etter 1. desember 2021 og etterlyser en konkretisering av hvilken sannsynlighetsgrad som kreves. NIM er enige med departementet i at forlengelse av innreiserestriksjonsloven er å foretrekke fremfor bruk av fullmakter etter smittevernloven og beredskapsloven. NIM ber imidlertid departementet vurdere å legge frem et lovforslag som ikke bare forlenger loven, men også inneholder materielle endringer. Man kunne da bl.a. lovfeste de av dagens unntak som vil bli videreført, kanskje i resten av lovens levetid. Stortinget kunne dermed i større grad ta stilling til hvilke konkrete innreiserestriksjoner som skal gjelde, og loven ville i større grad gjenspeile dagens situasjon og regelverk. NIM oppfordrer særskilt departementet til å vurdere om det bør inntas som grunnvilkår for innreiserestriksjoner at covid-19 fortsatt er en allmennfarlig smittsom sykdom, jf. smittevernloven § 1-3. Når det gjelder spørsmålet om forlengelse av utlendingsloven kapittel 10 a, uttaler NIM at Helsedirektoratets anbefaling om forlengelse av beredskaps-hensyn ikke kan tillegges vekt. NIM støtter departementets forslag om ikke å forlenge disse reglene.

Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) støtter forslaget om å forlenge innreiserestriksjonsloven og viser særlig til den lave vaksinasjonsgraden i flere land. NOAS understreker at de faktiske innreiserestriksjonene og ev. innreiserestriksjonsloven må avvikles før lovens opphørsdato dersom det er smittevernmessig grunnlag for det. NOAS støtter også forslaget om ikke å forlenge utlendingsloven kapittel 10 a om midlertidige saksbehandlingsregler i Utlendingsnemnda.

Næringslivets hovedorganisasjon (NHO) støtter forslaget om forlengelse av innreiserestriksjonsloven. NHO fremhever at behovet for kompensasjonsordningen for arbeidstakere bosatt i EØS må hensyntas i den grad disse rammes av stengte grenser.

Politidirektoratet (POD) sier seg enig i departementets beskrivelse av behovet for forlengelse av innreiserestriksjonsloven og tiltrer forslaget.

Sjømatklyngen Senja har ikke synspunkter på spørsmålet om forlengelse av innreiserestriksjonsloven, men de anmoder departementet om å åpne for innreise for sesongansatte i sjømatnæringen.

Utlendingsdirektoratet (UDI) mener den nåværende smittevernsituasjonen og vurderingen av situasjonen fremover tilsier at det vil være nødvendig å beholde mulighetene for virkemidlene i innreiserestriksjonslovgivningen for en forlenget periode. Forlengelse av gjeldende regelverk vil ikke ha konsekvenser for UDIs saksbehandling. De økonomiske og administrative virkningene, inkludert konsekvenser for andre saksporføljer, forsterkes imidlertid jo lenger innreiserestriksjonene varer. Konsekvensene vil også påvirkes av antall endringer i regelverket som gjøres frem til de midlertidige bestemmelsene opphører. UDI ber i denne sammenheng departementet særskilt vurdere innretningen av søknadsbaserte ordninger for unntak fra innreiserestriksjoner.

Utlendingsnemnda (UNE) har ingen innvendinger mot departementets forslag om å forlenge innreiserestriksjonsloven og ikke forlenge utlendingsloven kapittel 10 a. UNE merker seg at departementet vil komme tilbake til om muligheten for digitale nemndmøter bør utvides av andre grunner enn smittevern.

Om lag 20 privatpersoner uttalte seg i høringen. Disse er overveiende negative til å forlenge innreiserestriksjonsloven, ev. til de konkrete innreiserestriksjonene. Flere mener at innreiserestriksjoner ikke er nødvendige eller hensiktsmessige i dagens situasjon. Enkelte mener innreiserestriksjonene er menneskerettsstridige. Noen beskriver problemer de har hatt på grunn av innreiserestriksjonene, bl.a. knyttet til familieliv, arbeidsinnvandring og næringsvirksomhet.

5 Departementets vurdering

5.1 Behovet for innreiserestriksjoner

Innreiserestriksjonene tjener særlig følgende formål:

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

Koronaviruset SARS-CoV-2 har spredt seg mellom mennesker siden 2019 og kan medføre sykdommen covid-19. Nå som de aller fleste eldre og nesten 90 prosent av alle voksne er vaksinert, og dermed godt beskyttet mot alvorlig forløp av covid-19, er trusselen mot folkehelsen fra covid-19 betydelig redusert. Vaksinasjon bidrar også til å bremse epidemiens spredning i Norge. Regjeringen har derfor kunnet trappe ned og etter hvert oppheve de fleste av smitteverntiltakene. Overgangen til fasen «En normal hverdag med økt beredskap» 25. september 2021 innebærer at vi har gått fra en kontrollstrategi til en beredskapsstrategi.

Til grunn for håndteringen av pandemien ligger bl.a. regjeringens langsiktige strategi for håndteringen av covid-19, vedtatt 7. mai 2020 og sist oppdatert 27. september 2021, og beredskapsplanen for smitteverntiltak under covid-19-pandemien, vedtatt 10. juni 2020 og sist oppdatert 27. september 2021. Dokumentene er publisert på regjeringen.no. Her redegjøres det for videre strategi og for beredskapsnivået som forventes i en normal hverdag med økt beredskap. Det legges til grunn at håndteringen av pandemien skal ivareta helse, redusere forstyrrelser i samfunnet og beskytte økonomien. Det søkes å hindre at covid-19-pandemien fører til en betydelig sykdomsbyrde og belastning på kapasiteten i kommunehelse-

tjenesten og i sykehusene, samtidig som befolkningen opplever en normal hverdag, andre offentlige tjenester kan ytes på forsvarlig nivå og økonomien beskyttes. Smittevernet mot covid-19 skal innlemmes i det ordinære smittevernet. Samtidig fremheves det ulike mulige utviklinger av pandemien, hvorav noen vil ha alvorlige konsekvenser. Det understrekes at samfunnet må ha beredskap for å håndtere også de alvorlige scenarioene og må være beredt på at det igjen kan bli nødvendig med en større omlegging av hvordan pandemien håndteres.

Innreiserestriksjoner har vært en viktig del av regjeringens håndtering av pandemien. Politiet har siden 16. mars 2020 t.o.m. 19. august 2021 bortvist i underkant av 24 000 personer som følge av innreiserestriksjonene. Bortvisningene gjelder i all hovedsak personer bosatt i EU/EØS-området. Med bakgrunn i betydelige lettelse i innreiserestriksjonene fra 25. september 2021 var det naturlig å starte en stegvis gjenåpning av indre Schengen-grenser. Siden 25. september har politiet fokusert på kontroll av reisende fra områder med høyt smittetrykk. Fra 6. oktober ble den notiserte indre Schengen-grensekontrollen avsluttet og man innrettet kontrollen som kunnskapsbasert stikkprøvekontroll. Politiet vil fortsatt ha fokus på kontroll av reisende fra områder med høyt smittetrykk, og de vil ha beredskap for raskt å kunne reetablere full kontroll på grensen om nødvendig. Politiet vil også gjennomføre kontroller knyttet til etterlevelse av test- og karanteneplikt (for de dette gjelder) etter at alle grenser er gjenåpnet.

I oppdrag 511 av 16. august 2021 ba Helse- og omsorgsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet om Helsedirektoratets og FHIs smittevernfaglige vurdering av om det er behov for å videreføre den midlertidige loven om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen utover 1. desember 2021, samt en vurdering av hvor lenge et ev. behov vil vare. ESTATES svarbrev av 24. august er gjengitt i detalj i høringsnotatet punkt 3.3.1. Helsedirektoratet og FHI hadde ulike syn på hvorvidt innreiserestriksjonsloven burde forlenges: Mens Helsedirektoratet anbefalte forlengelse, mente FHI at andre tiltak

vil være tilstrekkelige. I høringsnotatet redegjorde også departementet for andre relevante oppdragsbesvarelser fra etatene, bl.a. svar på oppdrag 514, som var et samleoppdrag om innreiserestriksjoner, reiseråd, innreisekarantene, karantenehotell og testing ved innreise.

Oppdrag 530 var et nytt samleoppdrag om innreiserestriksjoner, reiseråd, innreisekarantene, karantenehotell, bruk av koronasertifikat og testing ved innreise, og ble besvart av etatene 22. september 2021. Her anbefalte FHI å vurdere oppheving av innreiserestriksjonene i sin helhet. FHI viste til at risikoen knyttet til importsmitte er betraktelig redusert, og at test- og karanteneplikt for reisende fra utsatte områder vil kunne være tilstrekkelige tiltak.

Helsedirektoratet sa seg enig med FHI i at innreiserestriksjonene kan avvikles innen kort tid. Helsedirektoratet mente imidlertid at det var nødvendig og forholdsmessig å trappe innreiserestriksjonene gradvis ned, under overvåkning av konsekvensene av ev. importsmitte og betydningen av denne i kommunene og helse- og omsorgstjenesten for øvrig. Direktoratet bemerket at denne tilnærmingen er på linje med det som gjøres i f.eks. Danmark, og at aktørene i innreisekjeden trenger noe tid til å forberede og tilpasse seg en potensielt betydelig økning i innreisenvolumet. På denne bakgrunn anbefalte Helsedirektoratet i første omgang at innreiserestriksjonene fjernes fra reisende fra EØS- og Schengenlandene, samt Storbritannia, og for såkalte «lilla» tredjeland med en gunstig smittesituasjon. Direktoratet anbefalte å beholde innreiserestriksjoner for såkalte «grå» tredjeland i 3–4 uker, før det gjøres en ny vurdering i lys av de erfaringene man da har gjort seg.

I pressemelding 24. september 2021 presenterte regjeringen en plan for gradvis avvikling av innreiserestriksjoner og øvrige innreisetiltak. Fase 1, som ble iverksatt gjennom forskriftsendringer 25. september, innebar at innreiserestriksjonene ble fjernet for EØS-borgere, utlendinger bosatt i EØS-landene, Storbritannia, Sveits og lilla tredjeland. Det ble varslet at man i fase 2, som ikke ble tidfestet, legger opp til å åpne for alle land på EUs tredjelandsliste. I fase 3 vil det «vurderes nærmere hvilke begrensninger det vil være på innreise til Norge».

Helse- og omsorgsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet har i oppdrag 533 bedt om en fornyet vurdering fra Helsedirektoratet og FHI av behovet for forlengelse av innreiserestriksjonsloven og nærmere bestemte midlertidige regler i smittevernloven. Etatene besvarte opp-

draget 29. september 2021. Hva gjelder innreiserestriksjonsloven, fremgår det at begge etater opprettholder sine vurderinger fra oppdrag 511. Det vil si at Helsedirektoratet anbefaler forlengelse, mens FHI fraråder forlengelse.

Helsedirektoratet viser til begrunnelsen direktoratet har gitt i oppdragssvar 511 og høringsuttalelsen av 24. september, og til sine anbefalinger om gradvis avvikling av innreiserestriksjonene i svar på oppdrag 530. Direktoratet er enig med FHI i at dagens situasjon i Norge ikke tilsier at det vil være behov for å videreføre eller gjeninnføre innreiserestriksjoner når de først er avviklet. Direktoratet mener likevel det er nødvendig å forlenge loven:

«Direktoratet kan imidlertid ikke utelukke at pandemien utvikler seg på en slik måte og at det igjen må vurderes om det er behov for innreiserestriksjoner etter 1. desember 2021. I den forbindelse vises det til regjeringens strategi og beredskapsplan som beskriver mulige utviklinger av pandemien. Det vises der til at dersom pandemien skulle utvikle seg i alvorlig negativ retning i andre land og ikke i Norge, kan innreisetiltak igjen bli aktuelle. Selv om det ikke er aktuelt å vurdere dette videreført pr i dag, mener Helsedirektoratet derfor det kan være behov for å ha en lovhjemmel for innreiserestriksjoner av *beredskapshensyn*. Helsedirektoratet vurderer at formålet med å videreføre innreiserestriksjonsloven vil være å sikre *hjemmelsgrunnlag* for *eventuelle* innreiserestriksjoner. Vi viser til vurderingene om forholdet til menneskerettighetene og andre internasjonale forpliktelser som er gjort i Prop. 124 L (2019–2020) og Prop. 5 L (2020–2021). Hvorvidt det i framtiden er nødvendig og forholdsmessig av hensyn til folkehelsen å gjeninnføre innreiserestriksjoner vil være vurderinger som må gjøres på det tidspunktet tiltaket eventuelt vurderes som aktuelt å innføre. Forholdet til menneskerettighetene vil da også måtte vurderes konkret på ny.

Helsedirektoratet viser videre til at slik loven nå er utformet, er begrensningen i adgang til riket lagt i loven, mens unntakene (og i praksis oppheving av loven) følger av forskrift. Ved en eventuell videreføring mener Helsedirektoratet det bør vurderes å endre innretningen slik at loven ikke rammer bredere enn nødvendig.

På denne bakgrunn anbefaler Helsedirektoratet at den midlertidige loven om innreiserestriksjoner, fortrinnsvis i justert form, bør

videreføres for å sikre hjemmelsgrunnlag for eventuelle fortsatte innreiserestriksjoner eller behov for nye innreiserestriksjoner etter 1. desember 2021.»

FHI viser også til sine svar på oppdrag 511 og 530, og til sitt høringssvar. FHI opprettholder sitt syn om at innreiserestriksjonsloven ikke bør videreføres. FHI skriver at koronaepidemien er på retur etter en forbigående økning etter sommerferien. Dette skyldes den høye vaksinasjonsdekningen i Norge, og FHI ser liten risiko for at epidemien i de kommende ukene vil kunne komme ut av kontroll. Det er likevel usikkerhet om hvordan epidemien vil utvikle seg, bl.a. fordi varigheten av vaksinebeskyttelsen er ukjent. Under uheldige forutsetninger kan det komme en vinterbølge i 2021–2022. FHI mener imidlertid at en slik bølge kan begrenses med mindre inngripende tiltak. Spredningspotensialet fra importsmitte er mindre i en befolkning med høy immunitet, og konsekvensene mindre alvorlige. Det er også mulig, hvis det f.eks. dukker opp en ny virusvariant som vaksinen gir mindre beskyttelse mot, å oppskalere bruken av målrettede, effektive og mindre inngripende smittereduserende tiltak, som testing og karantene, for å begrense spredning av ev. smitte fra innreisende.

FHI viser videre til at det 25. september 2021 ble gjort lettelse både i innreiserestriksjoner og i øvrige innreisetiltak. Blant annet skal færre teste seg på grensen, færre skal i karantene og svært få har plikt til å bo på karantenehotell. Det er vanskelig å anslå hvor mange flere innreisende det ville være uten innreiserestriksjoner, men FHI mener det nå er lettere å håndtere et større antall innreisende. Også en økt risiko for smitte fra innreisende kan håndteres. FHI mener at innreiseforbud dermed ikke lenger er «nødvendig i et demokratisk samfunn» og at hjemmelsgrunnlaget i så fall ikke vil være gyldig. FHI skriver at «Gitt dette utfallet, stilles det større krav til drøfting av disse forholdene enn hva som fremgår av høringsnotatet, slik at lovgiver kan gjøre seg opp en begrunnet mening om den reelle effekten av innreiseforbudet».

FHI skriver videre at alternative tiltak, som testing og karantene, vil være mer effektive i dag enn tidligere. Innreiseforbud for utlendinger er et inngripende tiltak, særlig sett i sammenheng med at det norske samfunnet ellers er normalisert. FHI mener derfor det «må vurderes nøye om anvendelse av loven vil føre til at menneskerettighetene krenkes ut fra kravet om det minst inngripende tiltak».

FHI vurderer videre om innreiserestriksjonene kan anses diskriminerende. Selv om statene har en relativt vid skjønnsmargin, og lovteksten utformes nøytralt, mener FHI at loven «sannsynligvis [vil] ramme grupper av norske borgere med innvandrerbakgrunn hardere enn andre norske borgere». FHI mener det «er en svakhet ved lovforslaget at slike forhold ikke er blitt vurdert, og det etterlater tvil om forbudet mot diskriminering er tilstrekkelig hensyntatt». FHI skriver videre at kunnskap om de sosiale konsekvensene av innreiserestriksjonene, som man nå vet mer om, burde vært belyst og vurdert i høringsnotatet. FHI mener tilliten mellom befolkningen, fagmyndigheter og besluttede myndigheter, som er et viktig verktøy for å håndtere helsekriser, kan settes på prøve dersom man viderefører den midlertidige loven til tross for de «vesentlige og avgjørende» endringene som har funnet sted. En svekkelse av tilliten «kan ha større negative følger for smittevernet i fremtiden enn det ev. positive som oppnås gjennom videreføring av den midlertidige loven».

I oppdrag 533 ble helsemyndighetene også bedt om en fornyet vurdering av om utlendingsloven kapittel 10 a bør forlenges. FHI har ikke kommentert dette i sitt svar, men de uttalte i oppdragssvar 511 at forlengelse ikke er nødvendig. Også Helsedirektoratet, som i svar på oppdrag 511 anbefalte forlengelse, mener nå at det ikke er nødvendig. Dette fremgår også av direktoratets høringssvar.

Departementet nevner at oppdrag 533 også gjelder forlengelse av hjemler for bl.a. karantene, isolering, koronasertifikat og karantenehotell. Forlengelse av disse reglene følges opp av Helse- og omsorgsdepartementet i Prop. 10 L (2021–2022).

5.2 Forslag om forlengelse av innreiserestriksjonsloven

Departementet foreslår å forlenge innreiserestriksjonsloven. I lys av motforestillingene fra særlig FHI, har imidlertid departementet kommet til at loven ikke bør forlenges til 1. juli 2022, som foreslått i høringsnotatet, men til 1. mai 2022.

Vurderingen av om loven bør forlenges er krevende, særlig i lys av de sprikende vurderingene fra Helsedirektoratet og FHI. Departementet anerkjenner at innreiserestriksjoner er et inngripende tiltak mot dem det gjelder og understreker at mindre inngripende tiltak bør og skal velges i den grad det er mulig. Det er på det rene at situasjonen er en annen i dag enn da loven først

ble vedtatt og ved tidligere forlengelser. Vaksinasjonsdekningen i befolkningen har betraktelig redusert sannsynligheten for høy smittespredning og svært alvorlige utfall ved tilfeller av importsmitte. Risikoen knyttet til importsmitte må antas å være vesentlig lavere mot slutten av 2021 enn den var før sommeren 2021, da loven sist ble forlenget.

Selv om Norge har gått over til fasen «En normal hverdag med økt beredskap», er ikke pandemien over. Både Norge og andre land har fortsatt innreiserestriksjoner og må ha beredskap på flere samfunnsområder i tiden fremover. Det foreligger betydelig usikkerhet knyttet til den videre utviklingen i pandemien, slik de ulike scenarioene i Strategi- og beredskapsplan for håndteringen av covid-19-pandemien illustrerer. I beskrivelsen av scenario 3 legges det til grunn at det vil være høy grad av smittespredning med eksponentiell stigning i antall smittetilfeller. Det vil være et høyt nivå av antall innlagte eller økt alvorlighet knyttet til sykdom hos den enkelte. Det vil kunne være ingen eller nedsatt vaksineeffekt og ingen eller nedsatt effekt av behandling.

Helsedirektoratet pekte i oppdragssvar 511 på at den lavere vaksinasjonsdekningen i andre land innebærer risiko for ukontrollert smitte og nye virusvarianter som vaksinene ev. kan ha mindre effekt mot. I oppdragssvar 533 peker direktoratet særlig på at en forverring av pandemien i andre land igjen kan medføre behov for innreisetiltak. Direktoratet understreker at det er *hjemmelsgrunnlaget* for innreiserestriksjoner det er viktig å forlenge, ikke dagens innreiserestriksjoner, som direktoratet anbefaler å avvikle innen relativt kort tid.

Også det felleseuropeiske samarbeidet om smitteverntiltak, taler for å opprettholde en hjemmel for innreiserestriksjoner. I rådsanbefaling av 30. juni 2020 ble medlemslandene anmodet om å ha en gradvis og koordinert åpning av innreise over yttergrensene, jf. *Council recommendation (EU) 2020/912 of 30 June 2020 on the temporary restriction on non-essential travel into the EU and the possible lifting of such restriction*. Vedlegg I til rådsanbefalingen inneholder en liste over tredjeland man kan åpne for, basert på epidemiologiske kriterier (i tillegg anbefales det å åpne for bestemte kategorier reisende, jf. vedlegg II). Listen over tredjeland skal i henhold til anbefalingen oppdateres annenhver uke. Dette innebærer også en anbefaling om at medlemslandene *ikke* løfter innreiserestriksjonene for andre tredjeland enn de som fremgår av den omforente listen. Det er foreløpig uvisst når man vil gå bort fra anbefa-

lingen om å ha innreiserestriksjoner overfor tredjeland. Dersom Norge skal følge en anbefaling om fortsatte innreiserestriksjoner etter 1. desember, må det foreligge hjemmel for dette.

Departementet har merket seg at det blant høringsinstansene er ulike syn på departementets forslag om å forlenge innreiserestriksjonsloven. Noen er positive, som UDI, NOAS og KS. Andre er negative, som Advokatforeningen og Jussbuss.

Departementet har særlig vurdert motforestillingene fra FHI. Det må tillegges vekt at FHI mener innreiserestriksjonsloven ikke bør forlenges, og at innreiserestriksjoner nå er unødvendige. Departementet legger særlig vekt på at FHI mener at mindre inngripende tiltak vil kunne være tilstrekkelige til å håndtere den fremtidige trusselen fra importsmitte. Når det gjelder de menneskerettslige sidene, mener imidlertid departementet at FHI i for liten grad skiller mellom spørsmålet om forlengelse av *loven* og spørsmålet om *faktiske innreiserestriksjoner*. Det er riktig at lovens hovedregel er at utlendinger ikke gis rett til innreise under utbruddet av pandemien, og at unntakene i hovedsak følger av forskrift. Selv om loven er innrettet slik at hovedregelen er at utlendinger nektes innreise, er det de *faktiske* restriksjonene som eventuelt vil utgjøre inngrep i individers menneskeretter, ikke loven i seg selv. Spørsmålet i denne proposisjonen er ikke hvilke innreiserestriksjoner som for øyeblikket er nødvendige og forholdsmessige, men om det i nåværende situasjon må antas å være behov for en hjemmel for innreiserestriksjoner også i noe tid etter 1. desember 2021.

I denne sammenheng kan det 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 innreisereguleringen har vært i stadig utvikling, og at et lovforslag med materielle endringer burde behandles uten forkortede høringsfrister. Departementet bemerker at Stortinget 17. november 2020 ba regjeringen foreta en helhetlig revisjon av smittevernloven etter at Koronakommisjonen har levert sin rapport, se Innst. 56 S (2020–2021) til Dokument 8: 109 S (2019–2020). Koronakommisjonen har i sin rapport, NOU 2021: 6 *Myndighetenes håndtering av koronapandemien*, pekt på at smittevernloven på sikt bør revideres. Det kan være nærliggende å

vurdere om også utlendingsloven bør ha noen form for beredskapslovgivning for liknende situasjoner frem i tid.

Departementet vil imidlertid understreke at innreiserestriksjonsloven skal praktiseres slik at de til enhver tid gjeldende innreiserestriksjonene er forenlige med menneskerettighetene, slik disse er nedfelt i bl.a. Grunnloven og de folkerettslige konvensjonene som etter menneskerettsloven har forrang for annen lovgivning. Departementet plikter å vurdere kontinuerlig hvilke restriksjoner som er nødvendige og forholdsmessige, og å gjøre de unntak i forskrift som er nødvendige for å sikre at det ikke skjer rettsstridige inngrep i bl.a. retten til privat- og familieliv eller retten til fri bevegelse etter EØS-regelverket. Innreiserestriksjonene har blitt lettet i flere omganger og vil bli avvirket gjennom forskriftsendringer så snart situasjonen tillater det.

Departementet bemerker at innreiserestriksjoner først ble innført med hjemmel i smittevernloven § 7-12, ved forskrift 15. mars 2020 nr. 293 om bortvisning mv. av utlendinger av hensyn til folkehelsen (bortvisningsforskriften). Dersom innreiserestriksjonsloven oppheves 1. desember 2021, vil det etter omstendighetene fremdeles kunne være mulig å gjeninnføre innreiserestriksjoner med hjemmel i smittevernloven § 7-12, som gir Kongen fullmakt til å innføre bestemmelser av «lovgivningsmessig innhold for å trygge folkehelsen» når en «allmennfarlig smittsom sykdom truer folkehelsen, eller når det er fare for et slikt utbrudd».

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 smitte-

utviklingen 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.

Departementet har etter dette kommet til at forslaget om forlengelse av innreiserestriksjonsloven opprettholdes. Det er lagt avgjørende vekt på Helsedirektoratets klare anbefaling, og på at forlengelse ikke i seg selv innebærer at gjeldende innreiserestriksjoner vil bli videreført til lovens opphørsdato. Innreiserestriksjoner kan bare innføres, videreføres eller gjeninnføres når det er nødvendig for å trygge folkehelsen, og nødvendigheten og forholdsmessigheten av de konkrete restriksjonene vurderes fortløpende. Det vises til lovens formålsparagraf og til drøftelsen av internasjonale forpliktelser ovenfor. Som beskrevet i punkt 5.1 ovenfor, tas det sikte på en gradvis avvikling av dagens innreiserestriksjoner. Som følge av den usikkerheten som fortsatt er til stede, vurderer departementet det likevel som nødvendig å foreslå at regjeringen også etter 1. desember 2021 skal ha mulighet til å opprettholde eller gjeninnføre innreiserestriksjoner i en eller annen form.

Forslaget innebærer at hovedregelen om innreiserestriksjoner videreføres. Samtidig videreføres gjeldende unntak fra innreiserestriksjonene, samt hjemmelen til å gjøre ytterligere unntak i forskrift slik at restriksjonene ikke går lenger enn hva som er nødvendig og forholdsmessig. Loven gir hjemmel for å gjøre ytterligere unntak, men også for å oppheve unntak som i dag fremgår av forskrift om innreiserestriksjoner. Unntak som fremgår av loven, vil imidlertid ligge fast.

Videre innebærer forslaget en forlengelse av hjemlene for bortvisning, utvisning og straff som følge av brudd på innreiserestriksjonene, samt for bortvisning for brudd på regelverk om innreisekarantene og test- og registreringsplikter. Forslaget viderefører også særskilte saksbehandlingsregler som er forenklet sammenlignet med saksbehandlingsreglene ved bortvisning etter utlendingsloven.

Den nærmere innretningen av innreiserestriksjonene i forskrift vurderes fortløpende i lys av våre internasjonale forpliktelser, herunder etter EØS-retten, og opp mot alternative og mindre inngripende tiltak.

Når det gjelder *varigheten* av forlengelsen av innreiserestriksjonsloven, understreker departe-

mentet at det er svært vanskelig å vurdere hvordan situasjonen vil være, og hvilken grad av usikkerhet som vil foreligge, flere måneder frem i tid. I lys av synspunktene fra særlig FHI, foreslår departementet en kortere forlengelse enn til 1. juli 2022, slik det ble lagt opp til i høringsnotatet. Departementet foreslår i stedet at opphørsdatoen settes til 1. mai 2022, det vil si fem måneders forlengelse. Dette er noe kortere enn ved tidligere forlengelser. Departementet mener det er viktig å gi tilstrekkelig med tid til at situasjonen formo-

dentlig fremstår mer stabil og mindre usikker, slik at risikoen reduseres for at man igjen må vurdere loven forlenget.

Departementet understreker igjen at lovens opphørsdato ikke er til hinder for en tidligere avvikling av de faktiske innreiserestriksjonene gjennom vedtakelse av ytterligere unntak i forskriften, og at det fortløpende vurderes hvilke restriksjoner som er nødvendige og forholdsmessige.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget om forlengelse av innreiserestriksjonsloven har økonomiske og administrative konsekvenser i den grad faktiske innreiserestriksjoner opprettholdes, noe som vurderes fortløpende. Det vises til drøftelsene i punkt 5.1 og 5.2 ovenfor. Forlengelse av loven innebærer at innreiserestriksjoner i en eller annen form kan opprettholdes også etter 1. desember 2021, med de konsekvenser det har. På den annen side kan innreiserestriksjonene i så fall bidra til å unngå konsekvenser som ellers ville følge av økt smitte og sykdomsbyrde, eller av gjeninnføring av andre typer tiltak.

På generelt grunnlag er innreiserestriksjoner ett av mange smitteverntiltak som påvirker økonomien og som virker sammen med andre tiltak, som karantenebestemmelser. Smitteverntiltak har isolert sett en kostnad for enkeltpersoner og næringslivet. Samtidig innebærer økt smitte og sykdomsbyrde store kostnader for samfunnet, også næringslivet. Kostnadene ved skjerpede smitteverntiltak må veies opp mot kostnadene ved økt smitte. Mindre inngripende tiltak nå vil kunne medføre at smitteverntiltak må opprettholdes over en lengre periode.

Våren 2021 leverte Holden-utvalget en rapport om samfunnsøkonomiske virkninger av alternative handlingsstrategier gitt ulike scenarioer for smittesituasjonen og vaksinasjon. I rapporten framgår det at det er viktig med effektiv begrenning av importert smitte, særlig når Norge har et lavere smittenivå enn andre land. Innreiserestriksjoner vurderes av ekspertgruppen å ha små negative velferdseffekter og moderate negative økonomiske effekter, men kostnadene ved innreiserestriksjoner som begrenser innførsel av arbeidskraft vil øke over tid, fordi utenlandske

arbeidstakere vil reise ut av landet uten at nye får komme inn. I rapporten påpekes det at det trolig er mindre samfunnsøkonomisk kostbart å begrense importsmitte gjennom effektiv innreisekarantene og testing, og at de negative konsekvensene av importert smitte blir mindre etter hvert som en økende del av den voksne befolkningen i Norge blir vaksinert.

Politiet har i lang tid foretatt personkontroll på indre grense for å kunne håndheve regelverket om innreiserestriksjoner. Politiet benyttet per august 2021 ca. 830 stillinger til grensekontrolloppgaver på indre grense, og utgiftene dekkes innenfor gjeldende budsjettammer for 2021. Politiet reduserte ressursbruken da personkontroll på indre grense ble avsluttet 6. oktober 2021 og man innrettet kontrollen som kunnskapsbasert stikkprøvekontroll av reisende fra landene med høyest smittenivå. Bistanden fra Tolletaten og Forsvaret avvikles i løpet av oktober 2021 som følge av redusert ressursbehov.

UDI opplever økt arbeidsmengde knyttet til håndtering av innreiserestriksjonene. Siden innreiserestriksjonene ble innført 15. mars 2020 har UDI mottatt et stort antall henvendelser knyttet til nye oppholdssøknader, vurdering av innreise for utlendinger som har fått oppholdstillatelse, samt henvendelser om unntak fra innreiserestriksjonene. Merarbeid knyttet til innreiserestriksjonene har redusert produktiviteten i UDI og medført noe lengre saksbehandlingstider enn forventet. Videreføring av innreiserestriksjoner vil sannsynligvis medføre redusert produktivitet og lengre saksbehandlingstider også i 2022. Eventuelle merutgifter vil dekkes innenfor gjeldende rammer.

7 Midlertidige regler i utlendingsloven kapittel 10 a

Utlendingsloven kapittel 10 a inneholder midlertidige regler om saksbehandlingen i UNE under utbruddet av covid-19. Reglene gir bl.a. hjemmel for at nemndmøter kan gjennomføres som fjernmøter. Reglene i kapitlet skal bare benyttes «i den utstrekning smittevern hensyn gjør det nødvendig og ubetenkelig». Etter lovens § 79 e oppheves kapittel 10 a 1. desember 2021.

Det fremgikk av høringsnotatet at departementet hadde vurdert, men ikke funnet det nødvendig, å foreslå forlengelse av utlendingsloven kapittel 10 a. Enkelte av høringsinstansene har kommentert dette spørsmålet, alle til støtte for departementets vurdering. Dette gjelder bl.a. Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS), Nasjonalt senter for menneskerettigheter (NIM)

og Jussbuss. Også Helsedirektoratet, som i svar på oppdrag 511 anbefalte forlengelse, mener nå at det ikke er nødvendig. Dette fremgår av direktoratets hørings svar. FHI frarådet forlengelse i sitt svar på oppdrag 511.

Departementet opprettholder sin konklusjon om at forlengelse av utlendingsloven kapittel 10 a ikke er nødvendig. Det foreslås følgelig ingen lovendringer, hvilket innebærer at kapittel 10 a oppheves 1. desember 2021.

Et annet spørsmål, som departementet vil komme tilbake til på et senere tidspunkt, er om erfaringene UNE har gjort seg med digitale møter tilsier at det av andre hensyn enn smittevern bør åpnes for videre bruk av slik teknologi.

8 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Til midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen § 10 annet ledd

Forslaget til endring i § 10 *annet ledd* innebærer at loven gis virkning frem til 1. mai 2022.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

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

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

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

Forslag

til lov om endringer i midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen (forlengelse)

I

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

II

Loven trer i kraft straks.

§ 10 annet ledd skal lyde:

Loven oppheves *1. mai 2022*.
