



STORTINGET

Innst. 366 L

(2019–2020)

Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 124 L (2019–2020)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i proposisjonen et midlertidig grunnlag i særlov for regulering av innreiserestriksjoner for å begrense smittespredningen av covid-19.

Frem til i dag har innreiserestriksjoner i forbindelse med covid-19 vært regulert i en egen forskrift (bortvisningsforskriften) med hjemmel i smittevernloven § 7-12, som ved «fare ved opphold» gir adgang til å fastsette tiltak for å trygge folkehelsen.

I proposisjonen foreslås nå at bruken av smittevernloven § 7-12 skal erstattes av en midlertidig særlov om innreiserestriksjoner, særskilt innrettet mot å beskytte folkehelsen mot utbruddet av covid-19.

Det legges opp til at reglene om hvem som kan nektes innreise etter den nåværende bortvisningsforskriften, skal videreføres gjennom den nye særloven og forskrift til denne. Det foreslås ikke innholdsmessige endringer på dette punkt. Det foreslås imidlertid en tydelig hjemmel for at den som grovt eller gjentatte ganger overtrer innreiserestriksjoner etter særloven, skal kunne vurderes utvist.

Siden det etableres en egen særlov, vil ikke lenger straffereglene i smittevernloven komme til anvendelse ved overtredelse av innreiserestriksjoner, og det foreslås

derfor en egen straffebestemmelse etter mønster av straffebestemmelsen i utlendingsloven for de tilfellene av overtredelser som er så alvorlige (f.eks. på grunn av gjentakelse) at det kan være grunn til å reagere med straff.

Den eksisterende bortvisningsforskriften vil bli opphevet ved vedtakelse av ny lov og forskrift.

I proposisjonen foreslås det i tillegg en endring når det gjelder vedtakskompetanse etter den eksisterende bestemmelsen om bortvisning av hensyn til folkehelsen i utlendingsloven § 17. Denne bestemmelsen benyttes i tilfeller hvor særreglene som er fastsatt for covid-19-situasjonen, ikke kommer til anvendelse, og vil også ha betydning når særlovgivningen oppheves.

Det uttrykkes i proposisjonen at det er usikkerhet knyttet til hvor langvarig behov det vil være for bruk av innreiserestriksjoner. Det vises til at regjeringen 15. mai 2020 signaliserte at en viss bruk av innreiserestriksjoner vil kunne være aktuelt i alle fall frem til 20. august i år. Den usikkerhet som foreligger om hvordan smittesituasjonen vil utvikle seg i Norge, i Europa og i verden for øvrig, tilsier derfor at regjeringen bør gis handlingsrom til å avgjøre behovet for reguleringer også i noe tid ut over dette. Det foreslås på denne bakgrunn at den nye særloven gis varighet frem til 31. oktober i år, slik at regjeringen, dersom det er nødvendig, kan videreføre særskilte tiltak helt frem til 31. oktober uten at det kreves et nytt lovvedtak fra Stortinget.

1.2 Bakgrunn for lovforslaget

I proposisjonens avsnitt 2 gjøres det rede for bakgrunnen for lovforslaget:

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

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

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

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

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

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

De europeiske landene som deltar i Schengen-samarbeidet har etter oppfordringer fra EU innført strenge begrensninger på tredjelandsborgeres rett til innreise. I tillegg har mange av Schengen-statene innført restriksjoner på adgangen til innreise over de indre grensene.

Hvordan behovet for å videreføre innreiserestriksjoner vil utvikle seg fremover, er usikkert. Utviklingen går nå i retning av at mange stater velger å oppheve eller lempe på innreiserestriksjoner i raskt tempo.

Det vises til at regjeringen har signalisert at det fra norsk side vil skje gradvise lempninger, men at det samtidig vil kunne være behov for å videreføre bruk av innreiserestriksjoner i noe tid fremover. En viss videreføring av både karanteneordninger og begrensninger i hvem som får adgang til innreise, må etter regjeringens syn påregnes i alle fall frem til 20. august 2020. Samtidig vurderer regjeringen allerede oppmyking overfor bl.a. følgende grupper:

- Personer som er bosatt i land i Norden.
- Reisende fra enkelte andre nærliggende europeiske land.

- Tredjelandsborgere som ikke er omfattet av EØS-regelverket, og som har fått innvilget søknad om familieinnvandring.

Det understrekes at det også foretas løpende vurderinger overfor andre grupper, bl.a. etter innspill fra næringslivet.

Det vises i proposisjonen til at etter endringer i smittevernloven § 7-12 som trådte i kraft 27. mai 2020, følger det av bestemmelsens henvisning til beredskapsloven at nye forskrifter fastsatt med hjemmel i denne bestemmelsen skal legges frem for Stortinget som lovforslag (så fremt de ikke er opphevet 30 dager etter at de er meddelt Stortinget). Slik var situasjonen også før de midlertidige lovendringene som trådte i kraft 27. mars 2020. På denne bakgrunn legger regjeringen til grunn at regulering av innreiserestriksjoner i tiden fremover ikke bør skje med grunnlag i smittevernloven § 7-12. Den ekstraordinære situasjonen og behovet for ekstraordinære tiltak tilsier at en videreføring og stadig endring og tilpasning av tiltakene bør skje med hjemmel i en ny særlov for covid-19-situasjonen.

1.3 Gjeldende rett

1.3.1 Utlendingslovens regler om bortvisning

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

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

Det vises i proposisjonen til at ingen av disse grunnlagene for bortvisning er utformet med sikte på slike omfattende innreiserestriksjoner som det har blitt ansett å være behov for under utbruddet av covid-19. Bestemmelsene er innrettet mot situasjoner hvor det er mer rom for individuelle smittevernsvurderinger og ordinære, individuelle saksbehandlingsprosedyrer m.m. Utlendingsloven § 18 fastsetter i tillegg at bortvisningsvedtak etter § 17 bokstav l må treffes av Utlendingsdirektoratet, og ikke av politiet.

Covid-19-situasjonen har gjort det nødvendig både med generelle innreiserestriksjoner overfor tredjelandsborgere (i samsvar med EUs oppfordringer til Schengen-landene), omfattende inngrep i retten til fri bevegelse etter EØS-retten (i samsvar med praksis i EU-land og innenfor rammen av Europakommisjonens retningslinjer), og gitt behov for å kunne gjøre unntak fra bl.a. forvaltningsloven.

1.3.2 Smittevernloven og forskrifter etter loven

1.3.2.1 SMITTEVERNLOVEN

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

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

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

1.3.2.2 IHR-FORSKRIFTEN

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

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

1.3.2.3 BORTVISNINGSFORSKRIFTEN

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

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

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

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

Det er gjort unntak for utlendinger som er unntatt fra karanteneplikten etter covid-19-forskriften. Dette vil bl.a. omfatte utlendinger som er strengt nødvendige for å opprettholde forsvarlig drift av kritiske samfunnsfunksjoner eller for å ivareta befolkningens grunnleggende behov. Det gis også rett til innreise dersom «særlige grunner» tilsier at vedkommende ikke skal bortvises, slik som særskilt omsorgsansvar for personer i Norge eller andre sterke velferdshensyn.

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

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

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

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

1.3.2.4 REGLER OM INNREISEKARANTENE I COVID-19-FORSKRIFTEN

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

1.4 Menneskerettigheter og andre folkerettslige forpliktelser

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

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

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

Når det gjelder Schengen-samarbeidet, vises det bl.a. til grenseforordningens artikkel 6 nr. 1 bokstav e, som fastsetter som et vilkår for tredjelandsborgeres innreise at de ikke må anses som en trussel mot folkehelsen i medlemsstatene.

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

Når det gjelder barnekonvensjonen, fastsetter den i artikkel 3 at ved alle handlinger som berører barn, «skal barnets beste være et grunnleggende hensyn». Det vises i proposisjonen til at det samme er fastsatt i Grunnloven § 104 annet ledd, og at det ligger i formuleringen «et grunnleggende hensyn» at også andre hensyn, herunder motstridende hensyn, kan tillegges vekt. Det uttrykkes at det er ingen tvil om at hensynet til å beskytte folkehelsen i forbindelse med et pandemiutbrudd kan være et legitimt hensyn.

Det understrekes videre at ulike menneskerettsinstrumenter også inneholder ufravelige rettigheter som må respekteres også i en pandemisituasjon. I relasjon til denne lovproposisjonen er det særlig grunn til å nevne det såkalte non-refoulement-prinsippet, som er forankret i bl.a. EMK artikkel 3, og som forbyr enhver utsendelse som kan føre til tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Dette prinsippet er også nedfelt i Grunnloven § 93. EU har i sine anbefalinger knyttet til covid-19-situasjonen presisert at det må gis rett til innreise til personer med behov for internasjonal beskyttelse eller med særskilte humanitære behov. Det uttales at både i den gjeldende bortvisningsforskriften og i denne lovproposisjonen legges det til grunn at forbud mot utlendingers innreise ikke vil gjelde asylsøkere.

Det vises videre til at i forbindelse med spredningen av covid-19 har flere europeiske land innført strenge innreiserestriksjoner. Det samme gjelder for stater utenfor Europa. Det er dermed en utbredt holdning at hensynet til å beskytte folkehelsen mot covid-19 kan gi grunn til inngrep.

1.5 Nærmere om betydningen av EØS- og Schengen-samarbeidet

Det redegjøres i proposisjonen for at EU-kommisjonen i forbindelse med covid-19-utbruddet har gitt flere retningslinjer til medlemsstatene, både når det gjelder begrensninger i den frie bevegelsen innad i EU/EØS, og når det gjelder retten til innreise fra tredjeland. EU-kommisjonen ga 16. mars 2020 retningslinjer om bl.a. bevegelse over ytre og indre grenser. Retningslinjene

gjaldt for 30 dager. Videre ble det den 30. mars 2020 gitt utdypende retningslinjer om hvordan statene bør håndtere covid-19-situasjonen opp mot retten til fri bevegelse for arbeidskraft.

Kommisjonen understreket at selv om inngrep i retten til fri bevegelse kan besluttes ut fra hensynet til å beskytte bl.a. folkehelsen, må slike inngrep være nødvendige, forholdsmessige og basert på objektive og ikke-diskriminerende kriterier. Kommisjonen oppfordret i retningslinjene statene om ikke å begrense den frie bevegelsen for følgende grupper:

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

Kommisjonen ga 30. mars 2020 også særskilte retningslinjer hvor den ba statene om å innføre et midlertidig forbud mot innreise til EU for tredjelandsborgere. Blant grupper som bør unntas fra innreiseforbudet, har Kommisjonen listet opp:

- Helsearbeidere («Healthcare professionals, health researchers, and elderly care professionals»)
- Grensearbeidere
- Sesongarbeidere i landbruket
- Transportarbeidere
- Diplomater mfl.
- Passasjerer i transitt
- Passasjerer som har behov for innreise av tvingende familiemessige grunner
- Personer med behov for internasjonal beskyttelse eller med særskilte humanitære behov

Kommisjonen har etter dette to ganger vurdert statenes gjennomføring av det midlertidige forbudet mot «ikke-essensiell» innreise til EU og samtidig vurdert behovet for forlengelse – henholdsvis 8. april og 8. mai 2020. Det redegjøres nærmere for dette i proposisjonens avsnitt 6.

1.6 WHO

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

WHO anbefaler i alminnelighet ikke at det innføres innreiserestriksjoner, da WHO mener at erfaringer fra

tidligere pandemier kan tyde på at de er ineffektive. Restriksjoner kan også føre til tap av ressurser som er nødvendige for gjennomføring av andre tiltak mot pandemien. I startfasen av en pandemi ser likevel WHO at det kan være god grunn til å innføre reiserestriksjoner for å vinne tid til å innføre nødvendige forebyggende tiltak. WHO mener imidlertid at disse bør være tidsbegrensete, forholdsmessige og helsefaglig funderte.

1.7 Forslagene i høringsnotatet

Forslag til midlertidig lov om innreiserestriksjoner for å begrense smittespredningen av covid-19 ble sendt på høring 18. mai 2020. Høringsfristen ble satt til 20. mai 2020. Det opplyses i proposisjonen at den korte høringsfristen var begrunnet i at departementet vurderer det som viktig å raskt kunne fremme et forslag for Stortinget.

Det redegjøres i proposisjonens avsnitt 8 for at det i høringsnotatet ble lagt opp til at hovedreglene om innreiserestriksjoner reguleres i loven. Dette gjelder også de mest sentrale unntakene fra innreiserestriksjonene, som det ikke anses aktuelt å endre. Departementet foreslo at den midlertidige loven skulle gjelde til 1. januar 2021. Øvrige unntak ble foreslått regulert i forskrift, og et utkast til en egen forskrift var inntatt i høringen. Det ble signalisert at det legges opp til en gradvis og kontrollert oppmyking, men det ble samtidig understreket at det kan inntreffe en smitteutvikling som også kan tilsi nye innstramninger.

Det opplyses videre at høringsinnspillene som knytter seg til høringsnotatets forslag til forskrifts-endringer vil bli vurdert i forbindelse med forskriftsarbeidet. Spørsmål som gjelder karantenerregelverket, vil bli vurdert av Helse- og omsorgsdepartementet i andre prosesser.

1.8 Høringsinstansenes syn

I proposisjonens avsnitt 9 redegjøres det for høringsinstansenes syn på forslagene i høringsnotatet. Det vises til at flere høringsinstanser uttrykker støtte til og forståelse for at det gis en egen lov om innreiserestriksjoner. Helsedirektoratet støtter forslaget og begrunnelsen for det. Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet understreker i tillegg at forslaget gir bedre oversikt. NHO Luftfart fremhever at konsekvensene for luftfarten har vært enorme. De understreker viktigheten av fortløpende vurderinger og oppfordrer regjeringen til å vurdere videre lettelser i restriksjonene.

Hovedorganisasjonen Virke mener imidlertid at lovens varighet bør forkortes. Virke mener at lovens varighet blir oppfattet som en langvarig stenging av grensene, og understreker viktigheten av at reiserestriksjonene oppheves så snart det er forsvarlig.

Det vises også til at Advokatforeningen mener at det bør innføres en egen bestemmelse om at folkeretten har

forrang. De mener det vil være sentralt for rettsanvendere at det minnes om dette ved anvendelsen av loven.

En nærmere redegjørelse for høringsinstansenes syn på de enkelte forslagene til lovbestemmelser følger av proposisjonens punkt 9.2-9.7.

1.9 Departementets vurderinger og forslag

1.9.1 Behovet for innreiserestriksjoner

Det vises i proposisjonen til at helsemyndighetenes vurdering er at pandemien nå er under kontroll i Norge. Regjeringen har til nå hatt en slå-ned-strategi, og den har lykket. Regjeringens mål er å håndtere pandemien på en slik måte at Norge til enhver tid har kontroll på smittespredningen. Kontroll innebærer at sykdomsbyrden er lav, og at antall pasienter er håndterbart i helse- og omsorgstjenesten, selv om antall syke periodevis kan øke og variere mellom geografiske områder. Det uttrykkes for øvrig at en viktig del av den videre strategien er at det skal arbeides for en felles tilnærming i EU og i resten av verden.

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

Det vises til at innreiserestriksjonene tjener særlig følgende formål:

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

Selv om det nå er kontroll med pandemisituasjonen i Norge, er det en skjør balanse mellom å holde smittespredningen lav og å gradvis vende tilbake til normalen. Oppmykinger bør derfor skje gradvis, med tilstrekkelig tid mellom lettelsene bl.a. for å kunne vurdere virkningen av dem.

Det pekes på at mens mange land i Europa til nå har hatt strenge innreiserestriksjoner også rettet mot borgere i andre Schengen-land, går utviklingen raskt i retning av at det lempes på tiltakene inn mot sommeren. Hva som skjer frem mot 15. juni med hensyn til EUs anbefalinger om å håndheve felles innreiserestriksjoner overfor tredjelandsborgere, er foreløpig uvisst.

Det vises til at regjeringen allerede har signalisert planer om vesentlige oppmykinger i tiden fremover. Det vurderes også oppmyking overfor flere grupper, bl.a. når det gjelder familieinnvandring fra tredjeland (familieinnvandring fra EØS er det allerede åpnet for). Det uttrykkes at departementet i forbindelse med det videre forskriftsarbeidet også vil se særlig hen til de næringslivsbehov som er meldt inn i høringen.

Det understrekes samtidig i proposisjonen at dersom de omfattende lettelsene i tiltakene mot covid-19 som nå skjer i Norge og i Europa ellers – både knyttet til innreise og til tiltak for øvrig – fører til en økt smittespredning, kan det bli behov for nye innstramminger.

1.9.2 Behovet for å etablere hjemmel for innreiserestriksjoner i en annen lov enn utlendingsloven og smittevernloven

Det vises i proposisjonen til at departementet har vurdert det slik at utlendingslovens regler om bortvisning ikke gir et tilstrekkelig grunnlag for de omfattende og generelle innreiserestriksjonene som det har vist seg behov for.

Departementet fremmer på denne bakgrunn i proposisjonen forslag til en midlertidig særlov som vil gi hjemmel for fortsatt forskriftsregulering i noe tid fremover. Praktiske hensyn tilsier etter departementets vurdering at det bør etableres et annet hjemmelsgrunnlag for videre regulering av innreiserestriksjoner enn smittevernloven § 7-12. I tillegg vil en midlertidig særlov som er behandlet av Stortinget, gi bedre handlingsrom for mer helhetlige vurderinger enn det smittevernloven gir. En midlertidig særlov vil også understreke den tidsbegrensede karakteren reglene har.

Det vises til at departementet har merket seg at det er reist spørsmål i høringsrunden om behovet for at den midlertidige særloven gis virkning helt frem til 1. januar 2021, og det foreslås i proposisjonen at loven bare bør gjelde frem til 31. oktober 2020. Det understrekes samtidig at det legges opp til en gradvis oppmyking i innreiserestriksjonene, og at lovens varighet ikke betyr at innreiserestriksjoner vil bli videreført i hele lovens virkeperiode.

1.9.3 Lovforslagets bestemmelse om formål og virkeområde

Departementet foreslår i proposisjonen å slå fast i loven § 1 at formålet med loven er å begrense retten til innreise for utlendinger når dette er nødvendig for å

trygge folkehelsen ved utbrudd av den allmennfarlige smittsomme sykdommen covid-19.

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

Departementet foreslår videre å tydeliggjøre i loven § 1 at loven ikke gjelder for norske statsborgere – eller for statsborgere fra et annet nordisk land som er bosatt i Norge. Dette er så sentrale unntak at de bør fremgå av lovens bestemmelse om virkeområde.

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

Departementet presiserer for øvrig at den nye særloven, i likhet med utlendingsloven, ikke skal gjelde for Svalbard. Departementet legger opp til å gi nærmere regler i forskrift om unntak fra innreiserestriksjoner for reiser mellom Svalbard og det norske fastlandet.

1.9.4 Forholdet til folkeretten

Det vises til at departementet har merket seg synspunktene fra Advokatforeningen i høringsrunden om at det bør innføres en egen bestemmelse om at folkeretten har forrang, og at alle vedtak etter loven må være forholdsmessige inngrep i den enkeltes rettssfære.

Departementet ser ikke behov for en egen regulering av forholdet til folkerettslige forpliktelser i den midlertidige loven.

Sentrale menneskerettigheter har forrang gjennom menneskerettsloven og bestemmelsene i Grunnlovens menneskerettighetskapittel. Inngrep i retten til privatliv, familieliv, barns rettigheter o.l. forutsetter bl.a. en forholdsmessighetsvurdering. Enkelte bestemmelser er også ufravikelige, slik som vernet mot umenneskelig behandling.

Det påpekes at det er viktig at det ikke opprettholdes restriksjoner som gjør sterkere inngrep i den enkeltes frihet eller har andre sosiale eller økonomiske konsekvenser enn det som er nødvendig. Etter hvert som tiden går, vil dette i seg selv innebære at avveiningen av hensynene kan endre seg. I tillegg er situasjon i stadig endring, både nasjonalt og internasjonalt. Departementet understreker derfor at det er nødvendig med en fortløpende revurdering av de ulike tiltakenes forholdsmessighet.

Departementet mener imidlertid at det ligger utenfor rammene for det som er naturlig å regulere i en særlov, å innarbeide særskilte regler om forholdsmessighetsvurderingen ved anvendelse av ulike menneskerettskonvensjoner og Grunnlovens bestemmelser.

1.9.5 Hovedregel om innreiserestriksjoner

Forslaget til § 2 i den nye særloven begrenser retten til innreise og gir hjemmel for bortvisning av utlendinger av hensyn til folkehelsen. Det omtales i proposisjonen at departementet, etter innspill i høringsrunden, har tatt inn en presisering som tydeliggjør at utlendinger som ikke er omfattet av særskilte unntak i loven eller forskriften, ikke har rett til å reise inn i riket. Det vises i den forbindelse til at i bortvisningsforskriften og i forslaget som ble sendt på høring, er formuleringen bare at det kan nektes innreise, eller at det kan treffes vedtak om bortvisning. Ved å fastsette at det bare gjelder en rett til innreise for personer som faller inn under de særskilte unntakene som er fastsatt, blir realiteten i det som er ment, tydeligere. Det legges også til rette for å reagere med utvisning, og i ytterste konsekvens straff, dersom noen forsettlig overtrer reglene.

Departementet viser videre til at det fremgår av forslaget § 2 tredje ledd at utlendinger som blir bortvist, skal forlate Norge uten ugrunnet opphold. Dette innebærer at utlendingen skal reise straks, eller så snart det er praktisk mulig.

1.9.6 Unntak fra innreiserestriksjonene

Proposisjonen omtaler at de mest sentrale unntakene fra innreiserestriksjoner, som departementet legger til grunn at det ikke er eller vil bli aktuelt å gjøre endringer i, foreslås regulert i loven. Dette omfatter bl.a. unntak for utlendinger som er bosatt i Norge med oppholdstillatelse eller oppholdsrett etter utlendingsloven, utlendinger som søker om beskyttelse, samt unntak av hensyn til forsvarlig drift av kritiske samfunnsfunksjoner og unntak der særlige grunner tilsier det.

I tillegg foreslås det en hjemmel for at departementet kan fastsette ytterligere unntak i forskrift. Det opplyses at det vil kunne være aktuelt med unntak av flere grunner, enten fordi Norge har et særlig behov for at enkelte utlendinger gis anledning til innreise, f.eks. fordi de utfører arbeid eller oppgaver her som er særlig viktige, eller at utlendingen selv har et særskilt behov, av familiemessige eller andre årsaker, for å reise inn til Norge. Departementet viser til de unntakene som følger av dagens bortvisningsforskrift. Disse er forslått videreført i forslaget som ble sendt på høring. Det dreier seg bl.a. om flere unntak som ivaretar hensynet til barnets beste, herunder å videreføre unntak for utlending som skal gjennomføre avtalt eller fastsatt samvær mellom foreldre og barn eller delt bosted for barn.

Det påpekes i proposisjonen at det i høringsnotatet i tillegg ble foreslått videreføring av flere unntak for utlendinger som er omfattet av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen. Det ble også foreslått å videreføre ytterligere unntak, hovedsakelig for grupper som skal oppholde seg kort tid i Norge i forbindelse med besøk e.l., samt unntak for sesongarbeidere i landbruket og grøntnæringen.

Departementet uttaler å ha merket seg at det i høringen kom innspill om en rekke ytterligere behov for unntak, og vil vurdere disse innspillene nærmere i forbindelse med det videre forskriftsarbeidet. Det er bl.a. avgitt en rekke høringsuttalelser som beskriver innreiserestriksjonenes negative effekt for norsk næringsliv, herunder knyttet til utfordringer som følge av at nødvendig arbeidskraft ikke gis adgang til innreise, samt utfordringer for reiselivsnæringen. Videre har det kommet mange innspill fra flere forsknings- og utdanningsinstitusjoner, som bl.a. peker på behovet for kvalifisert arbeidskraft og internasjonalt forskningssamarbeid. Det har også kommet mange innspill knyttet til familiemedlemmer som skal flytte til Norge eller besøke personer som er bosatt her.

Departementet viser til at det – i tråd med hva regjeringen annonserte 15. mai 2020 – er sannsynlig at det i nær fremtid vil bli aktuelt med ytterligere lempninger i innreiserestriksjonene. Det anses mindre sannsynlig at det blir behov for at regelverket strammes inn. Dersom det likevel skulle bli behov for innstramminger, kan dette skje enten ved at unntaksregler i forskriften oppheves av departementet, ved forslag til Stortinget om endringer i den nye særloven eller – i akutttilfeller – ved midlertidig forskrift i medhold av smittevernloven § 7-12, forutsatt at vilkårene i denne loven § 1-5 er oppfylt.

Når det gjelder høringsinnspillene fra Utlendingsdirektoratet om å vurdere særskilt lovhjemmel for å avslå søknader om visum og om grenseboerbevis, mener departementet at særskilt lovregulering ikke er nødvendig. Visum kan allerede avslås av hensyn til folkehelsen, og visumpraksis koordineres med statene i Schengen-samarbeidet. Behandling av søknader om grenseboerbevis kan eventuelt stilles i bero inntil videre.

1.9.7 Særlig om utlendinger som gis oppholdstillatelse

Departementet foreslår å videreføre at utlendinger som gis oppholdstillatelse, kan få fastsatt at innreisen i medhold av tillatelsen utsettes inntil videre, jf. lovforslaget § 3. Dette følger i dag av bortvisningsforskriften § 2b. Visumpliktige utlendinger som er gitt oppholdstillatelse kan inntil videre nektes innreisevisum. Det følger av departementets instruks om behandling av søknader om oppholdstillatelse i forbindelse med utbruddet av covid-19, GI-09/2020, at utlendinger som gis oppholdstillatelse, skal informeres tydelig i vedtaket om

hvorvidt de kan reise inn i Norge straks, eller om de inntil videre ikke kan nyttiggjøre seg tillatelsen.

Som den klare hovedregel skal det inntil videre ikke gis rett til innreise. Unntaket gjelder for utlendinger som er omfattet av unntakene i lovforslaget § 2 første ledd bokstav c og annet ledd. Departementet legger til grunn at det ikke er aktuelt å utsette innreise for overføringsflyktninger.

I henhold til departementets instruks om behandling av søknader om oppholdstillatelse i forbindelse med utbruddet av covid-19, GI-09/2020, skal Utlendingsdirektoratet i dag behandle alle søknader om oppholdstillatelse fortløpende. Dette ivaretar hensynet til saksavvikling i utlendingsforvaltningen ved at søknader om oppholdstillatelse kan behandles løpende. Samtidig ivaretas hensynet til folkehelsen gjennom utsettelse av adgangen til innreise. Det følger også av denne instruksjonen at så lenge utbruddet av covid-19 og bortvisningsforskriften hindrer innreise for utlendinger som gis oppholdstillatelse, skal det anses å foreligge «særlige grunner som tilsier unntak» etter utlendingsforskriften § 10-17 første ledd annet punktum.

Departementet påpeker at folkehelse anses som et legitimt hensyn som kan begrunne midlertidig inngrep i retten til familieliv etter EMK artikkel 8, i dette tilfellet i form av utsatt innreise til Norge. Departementet understreker at det må ses hen til våre internasjonale forpliktelser i vurderingen av om særlige grunner tilsier at innreise likevel skal tillates, jf. lovforslaget § 2 annet ledd. I praksis gjøres det nå som hovedregel unntak der søkeren er mindreårig og ville vært uten nødvendig omsorg dersom innreise hadde blitt nektet. Videre gjøres det i utgangspunktet unntak for ektefelle eller samboer til norsk borger, og eventuelle felles barn, som har levd sammen i et etablert familieliv i utlandet og nå ønsker å returnere til Norge.

Departementet har merket seg de høringsinnspillene som er kommet fra bl.a. NOAS om at det bør mykes opp i innreiserestriksjonene overfor dem som får innvilget søknad om familieinnvandring. Det vises til at dette er et spørsmål som departementet for tiden har til vurdering i samråd med helsemyndighetene, og som det vil prioriteres å komme tilbake til gjennom unntaksbestemmelser i forskriften dersom det viser seg å være grunnlag for dette.

Det vises videre til at i forslaget som ble sendt på høring, var det foreslått et unntak for utlendinger som får tillatelse som sesongarbeidere, og som skal arbeide i landbruket eller grøntnæringen. Gjennom høringsrunden kom det synspunkter, særlig fra næringslivet, om at flere grupper arbeidstakere bør unntas fra innreiserestriksjonene. Departementet uttaler at disse innspillene vil vurderes nærmere i forbindelse med det videre forskriftsarbeidet.

Departementet påpeker videre at det legges til grunn at behovet for å nekte innreise for dem som får innvilget søknader om oppholdstillatelse, trolig vil bortfalle i løpet av så kort tid at det er unødvendig og uhensiktsmessig med klagebehandling av slike saker. Klagene vil etter departementets syn neppe kunne la seg behandle før det igjen er gitt adgang til innreise. Det foreslås derfor i proposisjonen å fastsette at vedtak om utsettelse av retten til innreise ikke kan påklages.

Det understrekes samtidig at det er etablert praksis for at det kan bli foretatt en ny vurdering av Utlendingsdirektoratet dersom det etter vedtakstidspunktet inntrer nye rettslige eller faktiske omstendigheter og utlendingen fremsetter anmodning om en ny vurdering.

På det tidspunkt reglene om innreiserestriksjoner oppheves eller endres, kan forutsetningene for enkelte tillatelser ha bortfalt, f.eks. fordi et arbeidstilbud eller et tilbud om studieplass ikke lenger er aktuelt, eller dersom en referanseperson ikke lenger fyller vilkårene i utlendingsloven § 40 første ledd. Utlendingsmyndighetene må da, basert på en risiko- og hensiktsmessighetsvurdering, kontrollere om forutsetningene for tillatelsen fortsatt er til stede, og ev. vurdere tilbakekall av tillatelsen på grunn av bristende forutsetninger, jf. utlendingsloven § 63, som bl.a. gjelder tilbakekall ut fra alminnelige forvaltningsrettslige regler. Ved en sak om tilbakekall etter denne bestemmelsen vil utlendingen ha rett til fritt rettsråd uten behovsprøving, jf. utlendingsloven § 92 første ledd.

1.9.8 Forholdet til karantenerregelverket

Unntak fra bortvisningsbestemmelsene innebærer ikke unntak fra de til enhver tid gjeldende regler om karantene og isolering. Det presiseres at de utlendingene som tillates innreise til Norge, som utgangspunkt er underlagt karanteneplikt, jf. covid-19-forskriften § 5. Unntak fra karanteneplikten fremgår av forskriften § 6. Personer som er bekreftet smittet, skal oppholde seg i isolering, jf. § 11.

Det vises til at utlendinger som er unntatt fra karanteneplikt, i utgangspunktet også vil være unntatt fra innreiserestriksjonene. I dagens bortvisningsforskrift er det gjennom en henvisning til covid-19-forskriften et unntak fra bortvisningsreglene for utlendinger som er unntatt karanteneplikt. Departementet foreslår imidlertid ikke å videreføre denne henvisningen, da det vurderes å være en lite brukervennlig utforming av regelverket. Departementet foreslår isteden at de aktuelle unntakene fremgår direkte av loven om innreiserestriksjoner eller i forskrift til denne.

1.9.9 Nærmere om saksbehandlingen mv.

Departementet foreslår at forvaltningsloven kapittel IV om saksforberedelse ved enkeltvedtak og kapittel V om utforming av vedtak ikke skal gjelde for vedtak et-

ter den midlertidige loven. Dette innebærer også at utlendingsforskriften § 5-4 første ledd ikke gjelder. Bakgrunnen for forslaget er at det vil være nødvendig med raske avgjørelser. Departementet understreker at ansvarlig myndighet må vurdere behovet for rask og forenklet avgjørelse og underretning opp mot hensynet til å sikre forsvarlig saksbehandling i den enkelte sak. Videre foreslås det at reglene om saksbehandling i utlendingsloven kapittel 11 og utlendingsforskriften kapittel 17 bare skal gjelde så langt de lar seg forene med en forenklet og rask behandling av vedtak om bortvisning.

Det vises til at Utlendingsdirektoratet vil ha det overordnede ansvaret for å sikre veiledning som ivaretar forutberegnelighet for berørte utlendinger. Utlendingsdirektoratet arbeider stadig med å forbedre både den individuelle veiledningen muntlig og elektronisk og den generelle veiledningen på sine nettsider. Departementet uttaler at det også bør gis veiledning og nærmere retningslinjer om nødvendig dokumentasjon i forbindelse med innreise.

Det foreslås at forenklet saksbehandling i saker om bortvisning etter loven reguleres i § 6. Vedtak om bortvisning skal som hovedregel være skriftlig, men kan gjøres muntlig hvis avgjørelsen haster eller skriftlighet av andre grunner ikke er praktisk mulig. Departementet viser til at Utlendingsnemnda i høringsrunden har pekt på at forenklet saksbehandling innebærer mindre notoritet, og at dette igjen kan vanskeliggjøre klagebehandling. Det påpekes i den forbindelse at forslaget åpner for at vedtaket skal skriftliggjøres dersom utlendingen ber om det. Departementet mener det ikke er hensiktsmessig å pålegge etterfølgende skriftliggjøring i alle saker.

Departementet foreslår at vedtak om bortvisning treffes av Utlendingsdirektoratet eller politiet. Forslaget innebærer at det, innenfor rammen av forsvarlig saksbehandling, vil være opp til politidistriktet selv å avgjøre hvordan politiets saksbehandling organiseres, herunder hvem innen politiet som skal treffe vedtak. Utlendingsdirektoratet gis myndighet til å gi nærmere retningslinjer om fordeling av vedtaksmyndighet mellom Utlendingsdirektoratet og politiet. Det vises til at departementet i høringsnotatet foreslo at vedtak som treffes senere enn sju dager etter innreise, skal treffes av Utlendingsdirektoratet. Som følge av behov for fleksibilitet foreslår departementet at Utlendingsdirektoratet kan gi nærmere retningslinjer om vedtaksmyndighet også utover sju dager etter innreise. Justis- og beredskapsdepartementet kan etter lovforslaget § 6 tildele vedtakskompetanse til annen myndighet. Hensyn til bemanning og ressursdisponering til å utføre grensekontrolloppgaver, herunder midlertidig personkontroll på indre Schengen-grense, kan gi behov for å tildele vedtakskompetanse etter forskriften til Tolletaten og Forsvarets personell.

Utlendingen vil ha klagerett på vedtak om bortvisning etter loven i medhold av forvaltningsloven kapittel VI. Vedtaket kan påklages til Utlendingsdirektoratet eller Utlendingsnemnda.

Departementet understreker at personopplysningsloven gjelder for saker som behandles etter den midlertidige loven om innreiserestriksjoner. Det legges til grunn at regelverk om personvern håndteres i tråd med gjeldende rutiner for behandling av saker etter utlendingsloven.

1.9.10 Utvisning

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

Dersom en utlending grovt eller gjentatte ganger overtrer begrensninger i adgangen til innreise etter den nye særloven, eller har gitt vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger i forbindelse med innreisekontroll eller senere behandling av spørsmålet om innreiseadgang etter loven, mener departementet at dette også bør kunne føre til utvisning. Lovforslaget § 7 fastsetter at utvisning i disse tilfellene skal kunne vurderes etter utlendingsloven § 66 første ledd bokstav a. Utlendingslovens regler om saksbehandling mv. vil i så fall gjelde fullt ut.

Departementet forventer ikke at bestemmelsen vil få stor praktisk anvendelse. Samtidig anses det viktig å kunne slå ned på alvorlige og gjentatte overtredelser når det, etter en helhetlig vurdering, fremstår som viktig for å ivareta respekten for regelverket.

Det vises til at Utlendingsnemnda i sitt høringsvar påpekte at utlendingsloven § 66 første ledd bokstav a rammer overtredelser av bestemmelser i (eller opplysninger gitt i saker etter) utlendingsloven, og de spør om hjemmelsgrunnlaget for utvisning for tilsvarende brudd på særloven er tilstrekkelig klart. Etter departementets syn er det klart at lovforslaget § 7, sammenholdt med utlendingsloven § 66, gir en tydelig hjemmel for utvisning. At utvisning skal skje «etter» utlendingsloven § 66, er først og fremst et lovteknisk grep – det innebærer at utlendingslovens nærmere regler om utvisning gjelder, bl.a. saksbehandlingsreglene og kravet om forholdsmessighet i § 70, uten at disse må inntas i særloven.

1.9.11 Ansvar for utgifter mv.

Departementet foreslår at utlendingslovens bestemmelser om betaling av utgifter til egen utreise skal

gjelde tilsvarende for utlending som blir uttransportert etter vedtak om bortvisning etter den midlertidige loven. Dette medfører også at utlendingen kan bortvises ved senere innreise dersom utlendingen ikke har dekket utgifter som er blitt påført det offentlige, jf. utlendingsloven § 17 første ledd bokstav k.

Departementet foreslår at det skal gjelde et transportøransvar for vedtak om bortvisning etter den foreslåtte loven på samme måte som etter utlendingsloven § 91 tredje ledd. Dette innebærer at den som transporterte utlendingen til Norge, kan gjøres ansvarlig for kostnadene ved en uttransportering.

Departementet viser til at det er et særskilt spørsmål om europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2016/399 om bevegelse av personer over grenser (grenseforordningen) kan innebære et ansvar også for passasjerer som fraktes til indre grense, men som nektes innreise som følge av de særskilte innreiserestriksjonene knyttet til koronasituasjonen. Grenseforordningen gjelder som forskrift, jf. utlendingsforskriften § 4-1. Det følger av grenseforordningen artikkel 32 (dansk offisiell oversettelse) at:

«Hvis der genindføres grænsekontrol ved de indre grænser, finder de relevante bestemmelser i afsnit II tilsvarende anvendelse.»

Avsnitt II regulerer bl.a. «Kontrol ved de ydre grænser og nægtelse af indrejse». Nektelse av innreise er regulert i artikkel 145. Det vises her til at nærmere regler vedrørende nektelse av innreise er fastsatt i bilag V, del A.

Departementet påpeker at det i utlendingsloven § 91 åttende ledd er fastsatt at transportøransvaret ikke gjelder ved innreise over indre Schengen-grense. Det er ikke fastsatt noe unntak for de tilfeller hvor det er innført indre grensekontroll. Det følger riktignok av utlendingsloven § 15 femte ledd bokstav c, jf. første ledd, at det kan gis forskrift om at profesjonelle transportører kan pålegges ansvar for å kontrollere at utenlandske og norske reisende har gyldig reise- eller legitimasjonsdokument og visum. Departementets vurdering er derfor at det fremstår klart etter gjeldende rett at transportøransvaret ikke kan gjøres gjeldende som et ansvar for passasjerer som fraktes til norsk indre grense.

Departementet mener heller ikke at det er aktuelt å innføre slike regler. I den foreliggende pandemisituasjonen, hvor felleseuropeiske regler om grensekryssing i stor grad er satt ut av spill, og hvor det gjelder stadig endrede nasjonale regler om hvem som har rett til å krysse grensen til det enkelte land, ville et ansvar for flyselskapene og andre transportører knyttet til denne typen innreiserestriksjoner, i realiteten måtte gjennomføres som et objektivt ansvar for om den enkelte reisende har rett etter nasjonale regler til å krysse grensen eller ikke. Et slikt ansvar gjelder når transportørene frakter tredjelandsborgere fra utenfor Schengen til Norge, men det

bør etter departementets vurdering ikke innføres overfor transportører som frakter passasjerer internt i Schengen. Et slikt ansvar ville legge en ytterligere byrde på flyselskaper og andre transportører i en allerede svært krevende situasjon, og ville kunne gjøre det umulig for dem som er unntatt fra innreiserestriksjoner etter våre nasjonale regler, å komme seg til Norge. Det vil f.eks. ikke være mulig for flyselskapene som skal fly passasjerer til Norge fra andre europeiske land, å vite hvilke EØS-borgere som er bosatt i Norge, hvem som ivaretar kritiske samfunnsfunksjoner, eller hvem som har rett til innreise for å utøve samværsrett osv.

Departementet foreslår imidlertid i lovforslaget § 4 første ledd å presisere at for utlending som i medhold av loven føres ut av riket, skal utlendingsloven § 91 første ledd om betaling av utgifter til egen utreise gjelde tilsvarende.

1.9.12 Tvangsmidler

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

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

1.9.13 Straff

Departementet foreslår at en utlending som overtrer innreiseforbudet i lovforslaget § 2 eller § 3, kan straffes med bot eller med fengsel inntil seks måneder eller med begge deler.

Det foreslås også at det skal kunne ilegges straff hvis utlendingen gir vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger i forbindelse med innreisekontroll eller senere behandling av spørsmål om innreiseadgang.

Det vises til at for øvrig vil utlendingsloven § 108 gjelde for overtredelser av utlendingslovens bestemmelser.

Departementet har kommet til at straffebestemmelsen bare bør ramme forsettlige overtredelser. Departementet legger til grunn at straffebestemmelsen ikke vil eller bør bli benyttet i utstrakt grad, og at det er de mest alvorlige overtredelsene, særlig gjentakelsestilfeller, det er viktig å reagere mot. I disse tilfellene vil det

formodentlig sjelden være tvil om at det foreligger forsett. Den alminnelige hovedregelen etter straffeloven § 21 er at bare forsettlige lovbrudd er straffbare, og det er følgelig ikke behov for å presisere skyldkravet i lovforslaget § 9.

1.9.14 Forslag om endring i kompetansen til å treffe vedtak om bortvisning etter utlendingsloven § 18

Utlendingsloven har egne bestemmelser om bortvisning av hensyn til folkehelsen, og det vises i proposisjonen til at disse bestemmelsene vil gjelde ved siden av den særreguleringen som foreslås i proposisjonen frem til 31. oktober 2020. Mens det følger av utlendingsloven § 18 og utlendingsforskriften § 5-2 at politiet i en rekke tilfeller er gitt myndighet til å treffe vedtak om bortvisning, følger det av utlendingsloven § 18 annet ledd bokstav c at dette ikke gjelder ved bortvisning etter utlendingsloven § 17 første ledd bokstav l, som bl.a. omhandler bortvisning av hensyn til folkehelsen. I disse tilfellene må vedtak treffes av Utlendingsdirektoratet. Det er heller ikke gitt noen hjemmel for å gjøre unntak fra dette i forskrift, slik tilfellet er for saker som omfattes av EØS-regelverket, jf. bestemmelsen i utlendingsloven § 121 femte ledd om at det i disse tilfellene kan fastsettes at vedtak om bortvisning kan treffes av politiet. Departementet mener at det også for tilfeller som faller utenfor EØS-regelverket, må være en mulighet for å legge vedtakskompetanse til politiet eller annen myndighet. Departementet legger vekt på at det er viktig for å kunne gjennomføre en raskest mulig oppmyking av innreiserestriksjonene for flest mulige grupper, og at den særreguleringen som er knyttet til covid-19, kan erstattes av utlendingslovens ordinære regler, at bortvisningshjemmelen i utlendingsloven kan håndheves effektivt. Dersom bortvisningsadgang etter dette regelverket ikke kan delegeres til politiet, men må håndheves av Utlendingsdirektoratet, vil det etter departementets vurdering i praksis kunne forsinke hvor raskt man kan gå tilbake til det alminnelige regelverket.

1.10 Økonomiske og administrative konsekvenser

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

1.10.1 Politidirektoratet

Politiet gjennomfører midlertidig personkontroll på indre grense for å kunne håndheve regelverket om innreiserestriksjoner. Politidirektoratets beregninger viser at midlertidig personkontroll på indre grense har en månedlig estimert kostnad på 26,7 mill. kroner for politiet. Tolletaten anslår sitt bidrag fra den midlertidige personkontrollen ble gjeninnført, og til 5. mai til å være om lag 300 dagsverk. Når bistanden fra Forsvaret avsluttes 15. juni, vil politiets ressursbruk øke til en estimert månedlig kostnad på 37 mill. kroner. Kostnaden kan i en seks månedersperiode dekkes av ekstrabevilgningen på 232 mill. kroner til 400 midlertidige politiårsverk og innenfor gjeldende bevilgning som politiet hadde før tilleggsbevilgningen. Forsvarets utgifter til bistand til politiet er beregnet til om lag 35 mill. kroner i perioden frem til 15. juni.

1.10.2 Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda

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

Utlendingsdirektoratet har siden bortvisningsforskriften ble vedtatt 15. mars, opplevd et stort antall henvendelser knyttet til nye oppholdssøknader, vurdering av innreise for utlendinger som har fått oppholdstillatelse, samt henvendelser om unntak fra innreiserestriksjonene. Det er lav saksinnangang i de fleste ordinære saksporføljer, slik at arbeidsmengden i sum fremstår håndterbar.

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

Utlendingsnemnda forventer en del henvendelser, klager og omgjøringsanmodninger som følge av nytt regelverk. Dette vil medføre noe økt ressursbruk, men det håndteres innenfor gjeldende budsjettammer.

1.10.3 Samfunnsøkonomiske virkninger

Departementet viser til rapporten «Samfunnsøkonomisk vurdering av smitteverntiltak – covid-19» av 7. april 2020 fra en ekspertgruppe på oppdrag fra Helse- og sosialdepartementet. Det påpekes her at styrket grensekontroll påvirker virksomhet som benytter utenlandsk arbeidskraft, virksomheter som har forretningsmessige behov for å reise utenlands, virksomheter som har en stor andel utenlandske kunder, og norske innbyggere som må avlyse planlagte utenlandsopphold. De foreslåtte unntaksbestemmelsene vil etter departementets syn avhjelpe situasjonen for flere næringer med kritiske behov, men mange vil fortsatt ha utfordringer. Norsk reiselivsnæring er hardt rammet, spesielt ved mindre reise-

mål som har lite lokalt kundegrunnlag, og som hovedsakelig mottar internasjonale turister. Det påpekes at en gradvis liberalisering vil hjelpe.

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

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Masud Gharakhani, Stein Erik Lauvås, Eirik Sivertsen og Siri Gåsemyr Staalesen, fra Høyre, Norunn Tveiten Benestad, Torill Eidsheim, Olemic Thommessen og Ove Trellevik, fra Fremskrittspartiet, Jon Engen-Helgheim og Helge André Njåstad, fra Senterpartiet, Heidi Greni og Willfred Nordlund, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Karin Andersen, og fra Kristelig Folkeparti, Torhild Bransdal, viser til at regjeringen ved Justis- og beredskapsdepartementet i Prop. 124 L (2019–2020) foreslår et nytt lovgrunnlag som gjør det mulig å videreføre en viss grad av innreiserestriksjoner dersom covid-19-pandemien gjør det nødvendig.

Komiteen viser til at dagens bortvisningsforskrift er gitt med hjemmel i smittevernloven § 7-12. Denne bestemmelsen forutsetter at regjeringen må legge frem et lovforslag for Stortinget snarest mulig dersom bestemmelsene i forskriften ikke er opphevet innen 30 dager etter at de er meddelt Stortinget.

Komiteen registrerer at denne særloven vil gi større handlingsrom for mer helhetlige vurderinger enn det smittevernloven gir.

Komiteen merker seg at denne særloven gir et nytt hjemmelsgrunnlag for å videreføre forskrifter som legger begrensninger på adgangen til innreise til Norge. Lovforslaget innebærer ikke i seg selv noen innstramninger på dette punkt.

Komiteen registrerer videre at den nye særloven om innreiserestriksjoner knyttet til covid-19 skal gjelde fram til og med 31. oktober 2020. Komiteen viser til § 10 annet ledd i lovforslaget, som skal rettes til 1. november 2020 i stedet for 31. oktober 2020.

Komiteen viser til at regjeringen ved flere anledninger har uttalt at siktemålet er en gradvis oppmyking av innstramningene grunnet covid-19, og at det på ingen måte er sikkert at det er behov for innreiserestriksjoner helt fram til 1. november 2020.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet ser behovet for innreiserestriksjoner som følge av covid-19. Disse medlemmer viser til at det er mange som har fått sine rettigheter krenket som følge av de inngripende tiltakene for å bekjempe covid-19. Personer som vanligvis har rett til innreise i Norge, har ikke kunnet benytte seg av denne retten, og norske statsborgere har blitt pålagt strenge restriksjoner som bryter med grunnleggende rettigheter, som for eksempel karantene ved innreise. Dette har dessverre vært nødvendig i den ekstraordinære situasjonen vi står i. Disse medlemmer kan ikke forstå hvorfor asylsøkere skal unntas fra innreiserestriksjonene.

Disse medlemmer kan ikke se at det er mindre inngripende å hindre personer med oppholdstillatelse og rett til innreise enn å hindre innreise for asylsøkere uten tilknytning til riket eller oppholdstillatelse. Disse medlemmer viser til at Nederland har satt asylretten midlertidig ut av spill som følge av covid-19.

Disse medlemmer viser til at de aller fleste asylsøkere har vært innom ett eller flere trygge land før de kommer til Norge, og at de både kunne og skulle ha søkt beskyttelse i disse landene. At asylsøkere likevel velger å reise gjennom en lang rekke trygge land for å nå fjerne destinasjoner, indikerer helt tydelig at andre faktorer enn beskyttelsesbehov er drivende for at asylsøkere ankommer Norge.

På denne bakgrunn fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sørge for at også asylsøkere omfattes av innreiseforbudet, og at asylretten midlertidig stoppes frem til restriksjonene som følge av covid-19-viruset avvikles.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at Nederland innførte innreiserestriksjoner 18. mars 2020, men at det ble gjort spesifikt unntak for personer som søker internasjonal beskyttelse. Nederland suspenderte imidlertid asylsaksbehandlingen slik at registrering og asylintervju med mer ble innstilt for en periode, men deler av dette arbeidet er nå gjenopptatt. 6. april 2020 ble for eksempel ID- og registreringsarbeidet gjenopptatt, og i mai ble intervjuer for førsteinstansbehandlingen gjenopptatt digitalt.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet mener regjeringen bør se på regelverket og vurdere muligheten for at ektefeller og barn fra land også utenfor EØS-området kan unntas fra restriksjonene.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til at varigheten av den midlertidige loven er endret fra 1. januar 2021 i opprinnelig forslag til til med 31. oktober 2020 etter høringsrunden.

Dette medlem mener det kan være riktig å oppheve bestemmelsene eller endre dem dersom smittesituasjonen skulle endre seg vesentlig i løpet av denne tiden. Å hindre lovlig bevegelse over grensene er svært inngripende og må begrunnes godt.

Dette medlem viser til at retten til familieliv er vernet av Grunnloven og menneskerettighetene, og at reiserestriksjonene som nå eksisterer, og som foreslås videreført, griper sterkt inn i disse rettighetene. Dette medlem viser til at regjeringen erkjenner dette og signaliserer at de vil vurdere oppmykning overfor tredjelandsborgere som ikke er omfattet av EØS-regelverket, og som har fått innvilget søknad om familieinnvandring. Dette medlem mener at det ikke er godt nok begrunnet i smittevern hensyn å nekte familiemedlemmer som har fått rett til å gjenforenes med nær familie, å komme til landet. Ventetiden for familiegjenforening er lang, og restriksjonene utgjør alvorlige inngrep for den enkelte. Denne gruppen vil i tillegg ha en bolig å gjennomføre innreisekarantene i når de ankommer Norge, og smitterisikoen er derfor lavere enn for grupper som ikke har en slik mulighet. Dette medlem mener at dette er særlig tungtveiende for familier med barn. Dette medlem mener derfor at familiegjenforening mellom ektefeller og foreldre og barn bør unntas eksplisitt i forskrift allerede nå.

Dette medlem viser til at det i proposisjonen er foreslått en hjemmel for at Kongen i forskrift kan gi nærmere regler om unntak fra innreiserestriksjoner og bortvisning.

På denne bakgrunn fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sørge for at tredjelandsborgere som har fått innvilget søknad om familiegjenforening, unntas fra innreiseforbudet.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til proposisjonen side 26, der det fremkommer at spørsmålet om innreiseadgang for dem som får innvilget søknad om familieinnvandring, er noe departementet for tiden har til vurdering, i samråd med helsemyndighetene, og som regjeringen eventuelt vil prioritere å komme tilbake til gjennom unntaksbestemmelser i forskriften.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser videre til at det foreslås at forvaltningsloven kapittel IV om saksforberedelse og kapittel V om utforming av vedtak ikke skal gjelde for vedtak etter den midlertidige loven, grunnet behovet for raske avgjørelser. Dette vil si at vedtak om bortvisning som hovedregel skal være skriftlig, men at det kan gjøres muntlig hvis avgjørelsen haster eller skriftlighet av andre grunner ikke er praktisk mulig. Dette medlem viser til at UDI i høringsrunden anførte at dette ville kunne skape dårligere notoritet ved eventuelle klager,

noe som svekker rettssikkerheten. Dette medlem ber regjeringen påse at hovedregelen blir fulgt.

Dette medlem viser til at det foreslås en endring i utlendingsloven § 18, som regulerer hvem som har kompetanse til å treffe vedtak om bortvisning av hensyn til folkehelsen. Fra at det i dag er UDI som har slik vedtaksmyndighet, foreslås det at vedtaksmyndighet kan gis politiet eller annen myndighet.

Dette medlem ser at det for en kort og avgrenset periode kan aksepteres at politiet kan fylle en slik funksjon, men er kritisk til at departementet skal kunne gi vedtakskompetanse til «annen myndighet». Det er ikke anvist klart hvilke myndigheter dette skal være, eller hvorfor dette viktige prinsipielle spørsmålet om vedtaksmyndighet i bortvisningssaker ansees så presserende nødvendig nå at det må fremmes i en hastebehandling, uten mulighet for Stortinget til å avholde høring eller stille spørsmål. Dette medlem mener spørsmålet om det er andre enn politiet som kan gis vedtakskompetanse i bortvisningssaker, må utredes nærmere, og mener regjeringen må komme tilbake til det i en egen sak, slik at Stortinget får bedre mulighet til å vurdere spørsmålet.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti mener det er viktig å legge best mulig til rette for en effektiv gjennomføring av den ordinære bortvisningshjemmelen i utlendingsloven § 17 for at den særreguleringen som er knyttet til covid-19, skal kunne oppheves uten unødvendig forsinkelse.

Disse medlemmer viser til avsnitt 10.9 i proposisjonen, der det påpekes at hensynet til bemanning og ressursdisponering til å utføre grensekontrolloppgaver, herunder midlertidig personkontroll på indre Schengen-grense, kan gi behov for å tildele vedtakskompetanse etter forskriften til Tolletaten og Forsvarets personell.

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen sørge for at også asylsøkere omfattes av innreiseforbudet, og at asylretten midlertidig stoppes frem til restriksjonene som følge av covid-19-viruset avvikles.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen sørge for at tredjelandsborgere som har fått innvilget søknad om familiegjenforening, unntas fra innreiseforbudet.

4. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité, med unntak av § 2 første ledd bokstav b, som fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, og § 6 tredje ledd andre punktum, som fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til midlertidig lov

om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen

§ 1 Lovens formål og virkeområde

Formålet med loven er å begrense retten til innreise for utlendinger som ellers vil ha lovlig adgang til innreise etter utlendingsloven, når det er nødvendig for å trygge folkehelsen ved utbrudd av den allmennfarlige smittsomme sykdommen covid-19.

Loven gjelder ikke for norske statsborgere. Loven gjelder heller ikke statsborgere fra et annet nordisk land som er bosatt i Norge.

§ 2 Innreise til Norge og bortvisning

Utlendinger har bare rett til innreise dersom

- utlendingen er bosatt i Norge med oppholdstillatelse eller oppholdsrett etter utlendingsloven
- utlendingen 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
- utlendingens tilstedeværelse i riket er strengt nødvendig for å kunne opprettholde forsvarlig drift av kritiske samfunnsfunksjoner eller ivareta befolkningens grunnleggende behov
- utlendingen er gitt oppholdstillatelse uten utsatt innreise, jf. § 3
- utlendingen er gitt innreisevisum etter utlendingsloven § 12
- utlendingen er gitt visum etter utlendingsloven § 10 av norsk vedtaksmyndighet etter 15. mars 2020.

I andre tilfeller kan en utlending gis rett til innreise dersom særlige grunner tilsier det, slik som særskilt omsorgsansvar for personer i Norge eller andre sterke velferdshensyn.

Dersom utlendingen kommer til riket eller har reist inn i strid med loven eller forskriften, kan det treffes vedtak om bortvisning. Utlendinger som bortvises skal forlate riket uten ugrunnet opphold.

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

§ 3 *Utsatt innreise for utlendinger med oppholdstillatelse*

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

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

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

§ 4 *Ansvar for utgifter mv.*

For 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. 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 saksbehandling.

§ 7 *Utvising*

En utlending uten oppholdstillatelse kan utvises etter utlendingsloven § 66 første ledd bokstav a når utlendingen grovt eller gjentatte ganger har overtrådt innreiserestriksjonene i §§ 2 eller 3 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

- overtrer innreiserestriksjonene i § 2 eller 3, eller
- 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. november 2020.

§ 11 *Endringer i andre lover*

I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her skal § 18 tredje ledd nytt annet punktum lyde:

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

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 9. juni 2020

Karin Andersen

leder

Ove Trellevik

ordfører

