



STORTINGET

Innst. 26 L

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget
fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 5 L (2020–2021)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Endringer i utlendingsloven og midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i proposisjonen forlengelse av midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen. Det vises i proposisjonen til at det er usikkerhet knyttet til hvor langvarig behov det vil være for bruk av innreiserestriksjoner. Det foreslås derfor at loven forlenges til 1. juni 2021, slik at regjeringen, dersom det er nødvendig, kan videreføre særskilte tiltak helt frem til denne datoen uten at det kreves et nytt lovvedtak fra Stortinget.

Departementet foreslår en justering i lovens bestemmelse om innreise for utlendinger med visum og en presisering av bestemmelsen om utvisning. For øvrig foreslås ingen innholdsmessige endringer i regelverket om innreiserestriksjoner.

Videre foreslår departementet forlengelse av midlertidige endringer i utlendingsloven (tilpasninger som følge av covid-19) frem til 1. juni 2021. Det foreslås ingen innholdsmessige endringer i disse midlertidige bestemmelsene.

1.2 Bakgrunn for lovforslaget

1.2.1 Innledning

Midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen ble vedtatt på bakgrunn av departementets forslag i Prop. 124 L (2019–2020) og trådte i kraft 1. juli 2020.

Lov om midlertidige endringer i utlendingsloven (tilpasninger som følge av covid-19) ble vedtatt på bakgrunn av departementets forslag i Prop. 110 L (2019–2020) og trådte i kraft 26. mai 2020. Loven endret enkelte saksbehandlingsregler knyttet til nemndmøter i Utlendingsnemnda (UNE).

Lovbestemmelsene oppheves 1. november 2020. Departementet foreslår å forlenge det midlertidige regelverket. I tillegg foreslås det to justeringer i loven om innreiserestriksjoner.

1.2.2 Innreiserestriksjoner

Justis- og beredskapsdepartementet la 29. mai 2020 frem Prop. 124 L (2019–2020) Midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen, med forslag til et midlertidig grunnlag for regulering av innreiserestriksjoner for utlendinger for å begrense smittespredningen av covid-19. Forskrift 29. juni 2020 nr. 1423 om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen (innreiserestriksjonsforskriften) trådte i kraft samtidig med loven.

I henhold til Stortingets lovvedtak oppheves loven 1. november 2020.

Det vises i proposisjonen til at innreiserestriksjoner må ses i sammenheng med innreisekarantene. Innreisekarantenen skal hindre at smittede tilreisende smitter andre. Innreiserestriksjoner er et mer inngripende tiltak, men enklere å håndheve. Å begrense antall tilrei-

sende minsker den generelle personmobiliteten i samfunnet og dermed også smittespredningen.

Koronaviruset er fremdeles en trussel mot folkehelsen, og det vil det være frem til en tilstrekkelig andel av befolkningen er immune ved vaksinasjon.

Departementet mener derfor at det fortsatt er behov for den midlertidige loven om innreiserestriksjoner for utlendinger. Departementet presiserer at selv om det foreslås at loven skal gjelde frem til 1. juni 2021, er det ikke gitt at det skal være innreiserestriksjoner helt frem til denne datoen. Varigheten av innreiserestriksjonene må vurderes fortløpende i tråd med smitteutviklingen. Innreiserestriksjonene kan derfor bli avvirket tidligere dersom situasjonen tilsier det.

Regjeringen har fortløpende vurdert lempinger i regelverket, og det legges opp til å fortsette med dette.

1.2.3 Fjernmøter mv. i UNE

Prop. 110 L (2019–2020) Lov om midlertidige endringer i utlendingsloven (tilpasninger som følge av utbruddet av covid-19) ble lagt frem 12. mai 2020, med forslag om å innføre midlertidige saksbehandlingsregler for å avhjelpe konsekvensene av covid-19.

Bakgrunnen for endringsforslagene var at helsemyndighetenes anbefalte smitteverntiltak om å holde avstand og unngå reisevirksomhet skapte utfordringer for gjennomføring av nemndmøter i UNE. Å innføre alternative ordninger kunne bidra til å begrense ventetiden for klagerne og UNEs restanser av ubehandlede saker.

Stortinget vedtok 26. mai 2020 et nytt kapittel 10 a i utlendingsloven, med varighet til og med 31. oktober 2020. I henhold til Stortingets lovvedtak oppheves reglene 1. november 2020.

1.3 Høringen

Forslag til endringer i midlertidig lov om innreiserestriksjoner og forslag til endringer i utlendingsloven ble sendt på høring 9. september 2020 med høringsfrist 16. september 2020. Se proposisjonen for oversikt over høringsinstansene.

1.4 Innreiserestriksjoner

1.4.1 Gjeldende rett

1.4.1.1 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».

Bortvisning av EØS-borgere og deres familiemedlemmer reguleres av utlendingsloven § 121. EØS-borgere og deres familiemedlemmer kan bortvises dersom det foreligger forhold som gir grunnlag for utvisning. Etter utlendingsloven § 123 kan en utlending med opp-

holdsrett etter § 111 utvises når det er nødvendig av hensyn til folkehelsen og myndighetene har iverksatt beskyttelsestiltak overfor egne borgere.

Ingen av de grunnlagene for bortvisning som her er gjennomgått, er utformet med sikte på så omfattende innreiserestriksjoner som det har vist seg å være behov for under utbruddet av covid-19. Bestemmelsene er innrettet mot situasjoner hvor det er mer rom for individuelle smittevern vurderinger og ordinære, individuelle saksbehandlingsprosedyrer osv.

1.4.1.2 MIDLERTIDIG LOV OG FORSKRIFT OM INNREISERESTRIKSJONER

Midlertidig lov om innreiserestriksjoner innebærer at utlendinger kan nektes innreise med mindre de tilhører nærmere bestemte unntaksgrupper. Alle utlendinger som ikke omfattes av et av unntakene i loven eller forskrift gitt i medhold av loven, vil bli bortvist uten nærmere vurdering av hvilken smittefare de individuelt utgjør.

De mest sentrale unntakene fremgår av loven. For det første gis det etter lovens § 2 rett til innreise for statsborgere fra et annet nordisk land som er bosatt i Norge, og for utlendinger som er bosatt i Norge med oppholdstillatelse eller oppholdsrett etter utlendingsloven. Videre gis det rett til innreise for utlendinger som søker beskyttelse (asyl). Det gis også rett til innreise dersom utlendingens tilstedeværelse i riket er strengt nødvendig for å kunne opprettholde forsvarlig drift av kritiske samfunnsfunksjoner eller ivareta befolkningens grunnleggende behov.

En utlending kan etter loven gis rett til innreise dersom særlige grunner tilsier det, slik som særskilt omsorgsansvar for personer i Norge eller andre sterke velferdshensyn. Dette er nærmere presisert i punkt 4 i departementets rundskriv G-21/2020 Revidert rundskriv om ikrafttredelse av forskrift om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen, jf. UDI 2020-008 Retningslinjer for bortvisning fra riket av hensyn til folkehelsen.

Det er videre gjort mange unntak fra innreiserestriksjonene i forskriften. I forskriftens § 1 er det gjort en rekke unntak for EØS-borgere og deres familiemedlemmer. Disse har begrenset betydning ved siden av unntakene som senere er inntatt i forskriftens § 2 bokstav a. Denne bestemmelsen innebærer at utlendinger som er bosatt i EØS-området eller Sveits, ikke kan nektes innreise dersom disse enten er unntatt fra innreisekarantene etter covid-19-forskriften (dvs. at de kommer fra «gule land/områder»), eller kan dokumentere oppholdssted for gjennomføring av karantenen, jf. covid-19-forskriften § 5 fjerde ledd (dvs. at de kommer fra «røde land/områder»).

Det er i forskriften § 3 gjort en rekke unntak knyttet til arbeidsrelaterte innreiser.

Det er videre gjort en rekke unntak for familiemedlemmer.

Lovens § 2 tredje ledd innebærer at utlendinger som er gitt oppholdstillatelse, men som ennå ikke er bosatt i Norge, kan bortvises. I etterkant er det gitt unntak fra innreiserestriksjonene for flere grupper utlendinger som gis oppholdstillatelse. Enkelte grupper utlendinger gis fremdeles oppholdstillatelse med utsatt adgang til innreise. Dette gjelder bl.a. oppholdstillatelse til praktikanter, musikere, artister og kulturarbeidere, au pair og arbeidssøkende. Enkelte av disse kan imidlertid være omfattet av andre unntak i forskriften.

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.

Dersom utlendingen kommer til riket eller har reist inn i strid med loven eller forskriften, kan det treffes vedtak om bortvisning. Det redegjøres i proposisjonen for ulike saksbehandlingsregler.

Lovens § 7 gir hjemmel for utvisning for grove eller gjentatte overtredelser av innreiserestriksjoner etter loven, og for vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger gitt i innreisekontroll eller ved senere behandling av spørsmålet om innreiseadgang. Det følger av Prop. 124 L (2019–2020) at utvisningsbestemmelsen ikke forutsettes brukt i utstrakt grad, men at det samtidig er 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.

Lovens § 9 gjør det straffbart å overtre innreiserestriksjoner etter loven eller å gi vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger i forbindelse med innreisekontroll eller ved senere behandling av spørsmålet om innreiseadgang. Det følger av Prop. 124 L (2019–2020) at det forutsettes at straffebestemmelsen ikke vil bli hyppig brukt, men at det av hensyn til respekten for regelverket og de formål det skal ivareta, er viktig å kunne reagere med straff i de mest alvorlige tilfellene.

Det følger av lovens § 8 at det kan anvendes tvangsmidler med hjemmel i bestemmelsene i utlendingsloven kapittel 12.

Utlendingslovens regler om bortvisning gjelder fortsatt ved siden av særreglene om bortvisning i forbindelse med covid-19-situasjonen.

1.4.1.3 SMITTEVERNLOVEN

Smittevernlovens formål er å verne befolkningen mot smittsomme sykdommer ved å forebygge dem og motvirke at de overføres i befolkningen, samt motvirke at slike sykdommer føres inn i Norge eller føres ut av Norge til andre land, jf. lovens § 1-1.

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. Se nærmere omtale i Prop. 124 L (2019–2020).

1.4.1.4 REGLER OM INNREISEKARANTENE I 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 fastsatt regler om karantene etter ankomst fra utlandet.

1.4.2 *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).

Det gis i proposisjonen en omtale av de ulike rettslige grunnlagene.

Det understrekes videre i proposisjonen at ulike menneskerettighetsinstrumenter inneholder ufravikelige rettigheter som må respekteres også i en pandemi-situasjon.

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.

1.4.3 *Nærmere om EUs tiltak og forholdet til EØS- og Schengen-samarbeidet*

I EU, som i EØS, er helsepolitiske tiltak i utgangspunktet et nasjonalt anliggende. Nasjonale tiltak som begrenser den frie bevegelsen innad i EU-/EØS-området, og tiltak som begrenser reiser over yttergrensene, berører imidlertid EØS- og Schengen-samarbeidet, og EUs institusjoner vil ønske mest mulig felles opptreden.

Europakommisjonen har i tråd med dette gitt flere retningslinjer til medlemsstatene. Se proposisjonens pkt. 4.3 for nærmere omtale av disse retningslinjene.

Mange EU-land opplevde en forverret smittesituasjon i løpet av sommeren 2020, noe som medførte gjennføring av enkelte smitteverntiltak, inklusive begrensninger i den frie bevegelsen. I den situasjonen henvendte Europakommisjonen seg til medlemslandene og de Schengen-tilknyttede landene med en klar anmodning om å unngå en ny bølge ukoordinerte tiltak på de indre grensene. Kommisjonen understreket igjen at ev. tiltak må være helsefaglig begrunnede, målrettede, forholdsmessige og ikke-diskriminerende. Kommisjo-

nen reiste spørsmål om det bør vedtas felles kriterier for innføring og oppheving av restriksjoner og om landene bør konsultere hverandre før det innføres restriksjoner. Det er pr. september 2020 ikke oppnådd enighet om dette.

EØS/Schengen-land har mulighet til å innføre restriksjoner ut fra nasjonale smittevern hensyn, forutsatt at EØS-reglene og Schengen-reglene respekteres, herunder krav til nødvendighet og proporsjonalitet.

1.4.4 Verdens helseorganisasjon (WHO)

Norge er part i IHR 2005 (det internasjonale helse-reglementet), som gir Verdens helseorganisasjon (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 er knyttet opp til IHR 2005.

WHO anbefaler i alminnelighet ikke at det innføres innreiserestriksjoner. 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 tidsbegrensede, forholdsmessige og helsefaglig funderte.

1.4.5 Erfaringer med regelverket

Utlendingsdirektoratet (UDI) erfarer at regelverket om innreiserestriksjoner og bortvisning i hovedsak fungerer etter hensikten. Politiet erfarer at loven har en god struktur og tydeliggjør at utlendinger som ikke omfattes av de oppregnede unntakene i loven og medfølgende forskrift, ikke har rett til innreise. Samtidig kan regelverket oppfattes som komplekst og vanskelig tilgjengelig.

Politiet erfarer også at innreiserestriksjonene, sammen med tydelig tilstedeværelse av politi på grensen, er nødvendig for å begrense reisevirksomhet.

Det er politiet som i all hovedsak fatter vedtak om bortvisning etter midlertidig lov om innreiserestriksjoner.

Politiets oversikter viser at det per 8. september 2020 er fattet drøyt 2 700 vedtak om bortvisning siden 16. mars 2020. Det understrekes at det er usikkerhet knyttet til disse tallene.

Tallene er imidlertid egnet til å vise et bilde av omfanget av bortvisninger.

Det reelle antallet personer som ikke har reist inn til Norge som følge av innreiserestriksjoner og grensekontroll, er høyere – mange har visst om restriksjonene og unngått å komme til grensen, mens andre har snudd frivillig ved eller rett før grensen.

Det gis rett til umiddelbar innreise for de fleste utlendinger som gis oppholdstillatelse. I tillegg gis det rett til umiddelbar innreise for utlendinger som samtidig er omfattet av andre unntak fra innreiserestriksjonene.

Det har vært en sterk nedgang i antall innvilgede visumsøknader som følge av innreiserestriksjonene under covid-19. Se proposisjonen for statistikk.

1.4.6 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo en videreføring av hovedregelen om innreiserestriksjoner, samt en videreføring av gjeldende unntak fra innreiserestriksjonene.

Departementet foreslo videre en endring i lovens § 2 første ledd bokstav f om innreise for utlendinger som er gitt Schengen-visum, slik at det presiseres at vilkårene for unntak fra innreiserestriksjonene også må være oppfylt på innreisetidspunktet. Endelig foreslo departementet en presisering i lovens § 7 om utvisning av utlending som «unndrar seg gjennomføringen av et vedtak som innebærer at vedkommende skal forlate riket».

1.4.7 Høringsinstansenes syn

I proposisjonens pkt. 4.7 gis en omtale av høringsinstansenes syn knyttet til forslaget om forlengelse, forslag til endring av unntak for utlendinger som gis visum, og forslag til presisering av utvisningsbestemmelsen samt andre innspill.

1.4.8 Departementets vurdering

1.4.8.1 BEHOVET FOR INNREISERESTRIKSJONER

11. mars 2020 erklærte Verdens helseorganisasjon at utbruddet av sykdommen covid-19 utgjør en pandemi.

Regjeringens strategi er å håndtere koronapandemien slik at vi til enhver tid har kontroll på smittespredningen.

Norge fikk kontroll over smittespredningen i april 2020. Fra slutten av juli steg smittetallene på nytt. Andelen positive holder seg stabilt lav og tyder på at testaktiviteten er høy og sannsynligvis tilstrekkelig.

Sammenlignet med situasjonen i mars er helse- og omsorgstjenesten i september bedre forberedt på å håndtere pandemien på grunn av mer kunnskap og en bedre ressursituasjon.

Det antas at Norge vil motta vaksine i løpet av 2021, men antall doser og grad av beskyttelse er fortsatt usikkert.

Karantenereregler og innreiserestriksjoner må ses i sammenheng. Gitt effektive karantenereregler, begrenses risikoen ved grensekryssing. Innreiserestriksjoner gir en tilleggsbeskyttelse ut over det karantenereregler kan gi. Innreiserestriksjoner er imidlertid inngripende for den enkeltes frihet og har andre sosiale og økonomiske konsekvenser, og de bør derfor bare opprettholdes i den grad de er nødvendige etter en helhetsvurdering og tiltaket er forholdsmessig.

Hvilke formål innreiserestriksjonene særlig tjener, listes i proposisjonen.

Det vises i proposisjonen til at det er en skjør balanse mellom å holde smittespredningen lav og å gradvis vende tilbake til normalen. Oppmykninger bør derfor skje gradvis, med tilstrekkelig tid mellom lettelsene, bl.a. for å kunne vurdere virkningen av dem.

Samtidig er det viktig å understreke at dersom smittesituasjonen utvikler seg i negativ retning, kan det bli behov for nye innstramninger.

1.4.8.2 FORHOLDET TIL FOLKERETTEN

Sentrale menneskerettigheter har forrang gjennom menneskerettsloven og bestemmelsene i Grunnlovens menneskerettighetskapittel. Enkelte bestemmelser er også ufravikelige.

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. Departementet understreker at det er nødvendig med en fortløpende vurdering av de ulike tiltakenes forholdsmessighet.

1.4.8.3 FORSLAG OM FORLENGELSE AV INNREISERESTRIKSJONER

Formålet med midlertidig lov om innreiserestriksjoner 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. Dette fremgår av lovens § 1.

Departementet legger til grunn at det vil kunne være behov for innreiserestriksjoner for å sikre folkehelsen i en lengre periode. Helsemyndighetene erfarer at den gradvise åpningen for innreise fra andre har bidratt til den økende smitten i landet. Formålet med lovforslaget her er å sikre hjemmel for fortsatte innreiserestriksjoner som er nødvendige for å sikre folkehelsen i forbindelse med utbruddet av covid-19.

Det er usikkerhet knyttet til hvor lenge det vil være behov for innreiserestriksjoner i forbindelse med covid-19-pandemien. Departementet foreslår at den midlertidige loven forlenges frem til 1. juni 2021. Departementet har merket seg at enkelte høringsinstanser mener at loven bør gis kortere varighet, og kommenterer dette i proposisjonen.

Departementet presiserer at selv om det nå foreslås at loven skal gjelde frem til 1. juni 2021, er det ikke gitt at det er behov for innreiserestriksjoner helt frem til denne datoen. Varigheten av innreiserestriksjonene må vurderes fortløpende, og de vil bli avvirket tidligere dersom situasjonen tilsier det. Innreiserestriksjonene skal kun begrense retten til innreise når «det er nødvendig for å trygge folkehelsen ved utbrudd av den allmennfarlige smittsomme sykdommen covid-19», jf. lovens § 1.

Forslaget innebærer at hovedregelen om innreiserestriksjoner videreføres. Samtidig videreføres gjelden-

de unntak fra innreiserestriksjonene, som beskrevet i avsnitt 4.1.2 i proposisjonen. Loven gir hjemmel for å gjøre ytterligere unntak, men også for å oppheve unntak som i dag fremgår av forskrift om innreiserestriksjoner. Unntak som fremgår av loven, vil imidlertid ligge fast.

Videre innebærer forslaget her en forlengelse av hjemmel for bortvisning, utvisning og straff som følge av brudd på innreiserestriksjonene.

Basert på erfaringer med regelverket vil departementet likevel foreslå to justeringer ut over en ren forlengelse av loven, se nærmere om disse forslagene i avsnitt 4.8.4 og 4.8.5 i proposisjonen og nedenfor.

Forslaget viderefører også særskilte saksbehandlingsregler. Det vises til omtalen av gjeldende rett under proposisjonens avsnitt 4.1.2. Departementet har merket seg at SEIF er kritisk til de særskilte saksbehandlingsreglene, og kommenterer dette i proposisjonen.

Loven gjelder all innreise til Norge, både over indre og ytre Schengen-grense. Loven gjelder ikke for Svalbard. Storbritannia forlot EU 31. januar 2020. Dagens unntak som er gjort for reisende fra EØS-området, vil ikke lenger gjelde for reisende fra Storbritannia fra 1. januar 2021.

Siden innreiserestriksjoner ble innført, er det foretatt gradvise lettelser, hvor det er sett hen til en rekke ulike hensyn i vurderingen av hvilke grupper det bør åpnes for. Utgangspunktet har hele tiden vært smittevern, og det anses av samme grunn fremdeles som nødvendig med restriksjoner på utlendingers adgang til innreise til Norge.

Departementet har fortløpende fått innspill om ulike grupper som likevel bør gis adgang til innreise. Disse innspillene har vært viktige som grunnlag for vurderingen av den gradvise gjenåpningen, og de vil fortsatt være det i tiden fremover. Departementet vurderer også fortløpende om smittevern kan ivaretas gjennom mindre inngripende tiltak, som innreisekarantene.

I tillegg vil pågående prosesser i EU om koordinering av tiltak kunne få betydning for innretningen av innreiserestriksjoner fremover. Departementet har merket seg Utlendingsdirektoratets høringsinnspill om at det bør tydeliggjøres at EØS/Schengen-borgere ikke kan forskjellsbehandles etter hvor de er bosatt, uten at det finnes noen saklig begrunnelse for dette, og kommenterer dette i proposisjonen.

1.4.8.4 FORSLAG TIL ENDRING AV UNNTAK FOR UTLENDINGER SOM GIS VISUM

Lovens § 2 første ledd bokstav f gir rett til innreise for utlendinger som er gitt visum av norsk vedtaksmyndighet etter 15. mars 2020.

Etter bestemmelsens ordlyd vil et visum som er gitt etter 15. mars 2020, legges til grunn for innreise, uten at det foretas en ny vurdering av om vilkår for innreise er

til stede ved grensekontroll på innreisetidspunktet. Bestemmelsen gir følgelig rett til innreise for utlendinger som er gitt visum, selv om regelverket om innreiserestriksjoner er strammet inn før utlendingens innreise. Dette kan innebære at utlendinger med et gyldig visum kan reise inn, selv om de ikke fyller vilkårene for unntak fra innreiserestriksjonene på innreisetidspunktet. Dette er en utilsiktet konsekvens av regelverket, men som til nå har hatt svært liten praktisk betydning, da endringer til nå har vært oppmykninger.

Det kan imidlertid ikke utelukkes at det fremover kan være aktuelt å stramme inn regelverket på enkelte punkt. Reguleringen vil særlig kunne få praktiske konsekvenser dersom det besluttes å åpne for innreise fra land utenfor Schengen/EØS-området med et tilstrekkelig lavt smittenivå. Dersom et tredjeland da går fra «gult» til «rødt», vil personer som er gitt visum, kunne reise inn også etter at det er konstatert for høyt smittenivå i landet, mens utlendinger fra visumfrie land vil bli nektet innreise fra dag én med dagens ordlyd. Dette innebærer en positiv forskjellsbehandling av visumpliktige, som ikke ivaretar hensikten bak regelverket. Departementet foreslår derfor at loven § 2 første ledd bokstav f presiseres, slik at det fremgår at vilkårene for unntak fra innreiserestriksjonene også må være oppfylt på innreisetidspunktet.

Loven § 2 første ledd bokstav f omhandler ikke visum gitt før 15. mars 2020, visum gitt av andre Schengen-land som er gyldig for innreise til Norge, og visum av humanitære grunner mv. etter utlendingsloven § 11. I praksis kan også slike visum benyttes ved innreisen dersom utlendingen omfattes av unntak fra innreiserestriksjonene på innreisetidspunktet. For å tydeliggjøre dette foreslås det å fjerne avgrensningen til visum gitt av norsk vedtaksmyndighet etter 15. mars 2020.

Departementet har vurdert om unntaket i loven § 2 første ledd bokstav f i stedet bør fjernes. Det vises til at det både for visumfrie og visumpliktige utlendinger uansett er et vilkår at unntak fra innreiserestriksjonene er oppfylt på innreisetidspunktet. Bestemmelsen er i så måte overflødig. Departementet mener imidlertid at bestemmelsen tydeliggjør, både for berørte utlendinger og for utlendingsforvaltning og grensekontroll, at et visum bare gir adgang til innreise dersom utlendingen er unntatt fra innreiserestriksjonene på innreisetidspunktet.

1.4.8.5 FORSLAG TIL PRESISERING I LOVENS UTVISINGSBESTEMMELSE

Forholdet mellom loven om innreiserestriksjoner § 7 og utlendingsloven § 66 første ledd bokstav a må tolkes slik at en utlending som ikke overholder plikten til å forlate Norge etter et vedtak om bortvisning etter loven om innreiserestriksjoner § 3, kan utvises etter utlendingsloven § 66 første ledd bokstav a fordi vedkommen-

de «unndrar seg gjennomføringen av et vedtak som innebærer at vedkommende skal forlate riket». Departementet ser at det i forbindelse med forlengelse av den midlertidige loven kan være hensiktsmessig å tydeliggjøre dette i lovteksten i § 7, og det foreslås derfor en presisering.

Jussbuss har bemerket at terskelen for utvisning som følge av brudd på de midlertidige innreiserestriksjonene må være høy. Departementet la i Prop. 124 (2019–2020) til grunn at bestemmelsen ikke vil få stor praktisk anvendelse. Samtidig ble det understreket at det er «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».

1.4.8.6 VURDERING AV ANDRE INNSPILL

Departementet har merket seg at det i høringen har kommet innspill om ytterligere behov for unntak fra innreiserestriksjonene, og vil vurdere disse innspillene nærmere i forbindelse med det løpende forskriftsarbeidet.

1.4.9 Økonomiske og administrative konsekvenser

1.4.9.1 KONSEKVENSER FOR UTLENDINGSFORVALTNINGEN

Forslaget om å forlenge loven medfører i seg selv ikke store konsekvenser for forvaltningen, men medfører merarbeid i politiet, UDI og UNE.

Politiets utgifter har vært på om lag 40 mill. kroner per måned. Merutgiftene i 2020 som følger av midlertidig personkontroll på indre grense, dekkes, med forbehold om Stortingets behandling, gjennom en tilleggsbevilling tilsvarende 400 midlertidige politiårsverk foreslått av regjeringen i Prop. 142 S (2019–2020), samt innenfor gjeldende rammer. Tolletatens bistand dekkes innenfor etatens gjeldende budsjettammer. Det er besluttet å videreføre personkontrollen til 12. november 2020. Regjeringen vil vurdere om det er behov for å videreføre personkontrollen etter at denne perioden utløper.

UDI opplever økt arbeidsmengde knyttet til håndtering av innreiserestriksjonene. Utlendingsnemnda forventer en del henvendelser, klager og omgjøringsanmodninger som følge av regelverket. Dette vil medføre noe økt ressursbruk.

Merutgiftene i UDI og UNE håndteres innenfor gjeldende rammer. Det har i 2020 vært lavere saksinngang i de fleste ordinære saksporteføljer, slik at arbeidsmengden i sum fremstår håndterbar innenfor gjeldende rammer i 2020.

Ved gradvis liberalisering av loven og flere unntak vil behovet for saksbehandling knyttet til utsatt innreise etter innvilget oppholdssøknad avta. Samtidig vil trolig ordinær saksinngang øke.

1.4.9.2 SAMFUNNSØKONOMISKE VIRKNINGER

Innreiserestriksjoner påvirker bl.a. virksomhet som benytter utenlandsk arbeidskraft, og virksomheter som har en stor andel utenlandske kunder (reiselivsnæringen). Unntaksbestemmelser som gradvis har blitt innarbeidet, avhjelper situasjonen for flere næringer med kritiske behov, men mange vil fortsatt ha utfordringer.

Det vises til rapportene «Samfunnsøkonomisk vurdering av smitteverntiltak – covid-19» fra en ekspertgruppe på oppdrag fra Helsedirektoratet, 7. april og 26. mai 2020. Rapportene er tilgjengelige på Helsedirektoratets nettsider.

Se nærmere omtale i proposisjonen.

1.5 Fjernmøter mv. i UNE

1.5.1 Gjeldende rett

UNE kan etter de midlertidige saksbehandlingsreglene i utlendingsloven kapittel 10 a gjennomføre nemndmøter som fjernmøter, jf. § 79 b første ledd første punktum.

Bestemmelsen åpner også for at utelukkende nemndmedlemmer fra Oslo-området deltar i et nemndmøte, jf. § 79 b første ledd andre punktum.

Videre innebærer gjeldende regler at klagerens muntlige forklaring i nemndmøtet kan begrenses, slik at deler av saken avgjøres på bakgrunn av de skriftlige saksdokumentene, jf. § 79 c første ledd.

Før det besluttes at et nemndmøte der utlendingen skal møte, skal gjennomføres som fjernmøte, eller at den muntlige delen av nemndmøtet skal begrenses, skal utlendingen gis rett til å uttale seg, jf. §§ 79 b annet ledd og § 79 c annet ledd.

§§ 79 b og 79 c gjelder tilsvarende for saker som skal behandles i stornemnd, jf. § 79 d.

1.5.2 UNEs erfaringer med gjeldende rett

UNE har hittil begrenset erfaring med bruk av ordningene regelverket åpner for.

1.5.3 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringen å forlenge de særskilte saksbehandlingsreglene i utlendingsloven kapittel 10 a frem til 1. juni 2021. Departementet foreslo ingen innholdsmessige endringer i de særskilte saksbehandlingsreglene, og det ble presisert at hovedregelen fortsatt er at nemndmøter gjennomføres på ordinær måte.

1.5.4 Høringsinstansenes syn

Det gis i proposisjonens pkt. 5.4 en omtale av høringsinstansenes syn.

1.5.5 Departementets vurdering

1.5.5.1 GENERELT OM FORSLAGET

Justis- og beredskapsdepartementet fastholder forslaget i høringsnotatet om å forlenge varigheten av utlendingsloven kapittel 10 a, som bl.a. åpner for at UNE kan gjennomføre nemndmøter som fjernmøte og avgrense omfanget av klagerens muntlige forklaring og deltakelse i møtet. Formålet er å legge til rette for at nemndmøter som ellers kunne blitt utsatt som følge av smittesituasjonen, skal kunne gjennomføres når det er nødvendig og ubetenkelig for klageren, jf. § 79 a annet ledd. Departementet fastholder at forlengelsen bør vare frem til 1. juni 2021.

1.5.5.2 FJERNMØTER

Departementet foreslår for det første å forlenge hjemmelen for å gjennomføre nemndmøter som fjernmøte. Det betyr at møtet gjennomføres uten at klageren, advokat mv. er fysisk til stede, men deltar i møtet via telefon- eller videokonferanse.

Det er innført smitteverntiltak i UNE som nå gjør det mulig å gjennomføre ordinære nemndmøter med fysisk tilstedeværelse. Tiltakene kan imidlertid føre til økt tidsbruk og redusert nemndmøtekapasitet og dermed lengre ventetid for klagerne og økte restanser av ubehandlede saker i UNE. I tillegg kan lokale smitteutbrudd og forkjølelssymptomer forhindre nemndmøtedeltakere fra å reise og møte fysisk i UNE, noe som vil føre til utsettelse av planlagte møter. Selv om det så langt ikke er gjennomført fjernmøter, mener departementet det er viktig at UNE fortsatt har mulighet til å benytte fjernmøteteknologi når det er nødvendig av hensyn til smittevern og ubetenkelig av hensyn til klagerens rettssikkerhet, jf. utlendingsloven § 79 a annet ledd.

Det må vurderes konkret i hver sak om nemndmøtet må gjennomføres på ordinær måte, eller om det kan gjennomføres som fjernmøte. Klagerens syn skal tillegges vekt i vurderingen. Loven stiller vilkår om at klageren skal gis rett til å uttale seg dersom det besluttes at nemndmøtet skal gjennomføres som fjernmøte.

Departementet har merket seg at flere høringsinstanser mener det må være en svært høy terskel for å benytte fjernmøteteknologi når klageren selv ønsker å møte fysisk, og at Jussbuss mener en beslutning om fjernmøte må kunne påklages.

Departementet viser til at UNEs innførte smitteverntiltak så langt har gjort det mulig å gjennomføre nemndmøter på ordinær måte. Det presiseres også at hovedregelen etter de aktuelle bestemmelsene er at nemndmøter skal gjennomføres på ordinær måte. Dersom fysisk fremmøte fremstår som særlig betydningsfullt for saken, vil nemndmøtet måtte utsettes. Det vises til § 79 a annet ledd om at reglene i kapittel 10 a bare skal benyttes når det er ubetenkelig.

Departementet fastholder for øvrig at beslutninger om å avholde fjernmøte, i likhet med andre beslutninger om avgjørelsesformen, ikke skal kunne påklages.

1.5.5.3 BEGRENSET MUNTLLIG DELTAKELSE FOR KLAGEREN

Departementet foreslår videre å forlenge hjemmelen for å avgrense omfanget av klagerens muntlige forklaring og deltakelse i nemndmøtet. Formålet er at klagerens forklaring konsentreres om de sentrale spørsmålene i saken, og at nemndmøtet dermed blir mer effektivt. Det vil bidra til at klageren og en eventuell advokat vil være fysisk til stede i nemndmøtet i et kortere tidsrom. Videre kan det bidra til å redusere smitterisikoen og også gjøre det enklere for UNE å gjennomføre de fysiske nemndmøtene.

De mindre sentrale delene av saken, som klageren eventuelt ikke skal avgi muntlig forklaring om, vil etter utlendingsloven § 79 c bli behandlet i nemndmøtet på bakgrunn av det skriftlige materialet i saken.

Det understrekes at det i enhver sak må vurderes konkret om en avgrensning av klagerens muntlige forklaring er nødvendig smittevernmessig, og om det er ubetenkelig av hensyn til klagerens rettsikkerhet. Klagerens syn skal også tillegges vekt i vurderingen.

1.5.5.4 NEMNDMEDLEMMER FRA OSLO-OMRÅDET

Departementet fastholder forslaget om at UNE utelukkende skal kunne innkalle nemndmedlemmer som er bosatt i Oslo-området. UNE legger nå opp til at dette skal være den praktiske hovedregelen.

Formålet er å bidra til å begrense antall reisende med offentlige transportmidler over lange strekninger og i tillegg forhindre at det enkelte nemndmedlem blir unødig utsatt for smitte.

1.5.6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Bruk av nemndmedlemmer fra Oslo vil redusere utgifter til reise, kost og losji. Avgrenset muntlig forklaring fra klageren vil føre til noe redusert tidsbruk.

Smitteverntiltak knyttet til mer renhold og vakt- hold fører samtidig til noe økt tidsbruk.

Eventuelle merkostnader dekkes innenfor gjeldende budsjettammer.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Masud Gharahkhani, 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, Per Sverre Kvinlaug, viser til proposisjonen der regjeringen redegjør for behovet for en forlengelse av midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen og midlertidige endringer i utlendingsloven.

Komiteen viser til at proposisjonen har bakgrunn i Prop. 124 L (2019–2020), som trådte i kraft 1. juli 2020, og i Prop. 110 L (2019–2020), som trådte i kraft 26. mai 2020. Komiteen merker seg at begge lovproposisjonene ble fremmet som ledd i håndteringen av covid-19-pandemien. Lovbestemmelsene er midlertidige, og de oppheves 1. november 2020.

Komiteen slutter seg til departementets vurdering av at koronapandemien medfører behov for å forlenge denne midlertidige loven.

Komiteen merker seg at det ikke er noen innholdsmessige endringer i disse midlertidige bestemmelsene, men to justeringer i loven om innreiserestriksjoner. Komiteen viser til at den ene justeringen er at det presiseres at vilkårene for unntak fra innreiserestriksjonene også må være oppfylt på innreisetidspunktet, og den andre justeringen er en presisering av bestemmelsen om utvisning av personer som unndrar seg gjennomføringen av et vedtak som innebærer at vedkommende skal forlate riket. Komiteen støtter dette.

Komiteen merker seg at departementet foreslår at loven forlenges til 1. juni 2021, slik at regjeringen, dersom det er nødvendig, kan videreføre særskilte tiltak helt frem til denne datoen uten at det kreves et nytt lovvedtak fra Stortinget. Komiteen støtter dette.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til egne merknader og forslag i Innst. 366 L (2019–2020).

Dette medlem viser til at regjeringen har foretatt en liten oppmykning av innreiserestriksjonene, men at reglene fremdeles er svært strenge sammenlignet med regler for turisme. Å hindre lovlige bevegelser over grensene er svært inngripende og må begrunnes godt. Dette medlem viser til at familien er vernet av Grunnloven og menneskerettighetene, og at reiserestriksjonene som nå eksisterer, og som foreslås videreført til 1. juni 2021, er svært inngripende i disse rettighetene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til høringsinnspill fra bl.a. ca. 1 000 medlemmer av Facebook-gruppen «Vi som ønsker våre foreldre fra ikke EU-land på besøk», som mener det bør åpnes for besøk fra flere familiemedlemmer enn i dag, som besteforeldre og barnebarn. Innreiserestrik-

sjonene rammer også kjærester, samboere og ektefeller som av ulike årsaker faller utenfor regelverket.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener den absolutte grensen på ni måneder for at en person skal få visum til Norge som kjæreste til en person bosatt i Norge, er svært tilfeldig. Innreise må ikke nektes på bakgrunn av forholdets varighet så lenge paret kan dokumentere at de er i et kjærlighetsforhold.

Dette medlem viser til at denne gruppen som ønsker å besøke nær familie, en partner eller en kjæreste, vil ha en bolig å gjennomføre innreisekarantene i når de ankommer Norge, og at smitterisikoen derfor er lavere enn for grupper som ikke har dette. Dette medlem mener at dette er særlig tungtveiende i familier med barn.

På denne bakgrunn fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen åpne for at det kan søkes visum på flere utenriksstasjoner, og at det åpnes for besøksreiser til nær familie, partner eller kjæreste der karantene kan gjennomføres i egnet bolig.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti merker seg at det er gjort mange unntak fra innreiserestriksjonene i forskrift, herunder en rekke unntak for familiemedlemmer. Disse medlemmer viser videre til at regjeringen fortløpende har vurdert lempninger i regelverket, og at det legges opp til å fortsette med dette.

Disse medlemmer viser videre til at etter at proposisjonen ble fremmet, er situasjonen noe endret når det gjelder spørsmålet om felles kriterier for innføring og oppheving av restriksjoner i de europeiske landene. Disse medlemmer viser til at EU-kommisjonen foreslo at de europeiske landene skulle operere med felles kriterier for innføring og oppheving av restriksjoner og for informasjonsutveksling og konsultasjoner seg imellom før restriksjoner innføres. Kommisjonen foreslo at dette skulle vedtas som en rådsanbefaling. Etter flere runder med forhandlinger vedtok Rådet dette 13. oktober 2020. Rådsanbefalingen innebærer bl.a. at det utarbeides felles fargekart som angir smittesituasjonen i europeiske land, og at de enkelte europeiske landene skal gi melding om nye reiserestriksjoner senest 24 timer i forveien.

Komiteen viser til sine respektive merknader og fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen på egnet måte legge til rette for at besøksreiser til Norge til nær familie, partner eller kjæreste kan gjennomføres innenfor rammen av smittevernfarende råd.»

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen åpne for at det kan søkes visum på flere utenriksstasjoner, og at det åpnes for besøksreiser til nær familie, partner eller kjæreste der karantene kan gjennomføres i egnet bolig.

4. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité.

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

vedtak:

A.

vedtak til lov

om endringer i utlendingsloven og midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen

I

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

§ 79 e *Ikraftsetting og opphevelse av kapittel 10 a*

Kapittel 10 a trer i kraft straks, og oppheves 1. juni 2021.

II

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

§ 2 første ledd bokstav f skal lyde:

f) utlendingen *har visum og omfattes av unntak fra innreiserestriksjoner i loven eller forskrift gitt i medhold av loven på tidspunktet for innreise.*

§ 7 skal lyde:

§ 7 *Utvisning*

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, *unndrar seg gjennomføringen av et vedtak som innebærer at vedkommende skal forlate riket*, eller har gitt vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger i forbindelse med innreisekontroll eller senere behandling av spørsmålet om innreiseadgang etter loven her.

§ 10 annet ledd skal lyde:

Loven oppheves *1. juni 2021*.

B.

III

Loven trer i kraft straks.

Stortinget ber regjeringen på egnet måte legge til rette for at besøksreiser til Norge til nær familie, partner eller kjæreste kan gjennomføres innenfor rammen av smittevernfarende råd.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 15. oktober 2020

Karin Andersen

leder

Ove Trellevik

ordfører

