



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 61 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i midlertidig lov
om innreiserestriksjoner for utlendinger
av hensyn til folkehelsen (krav om negativ
covid-19-test for rett til innreise og bortvisning
ved brudd på regler om innreisekarantene)

Innhold

1	Proposisjonens hoved-innhold	5	7.3.3	Nærmere om forslaget og behovet for testkravet	23
2	Bakgrunn for lovforslaget	6	7.3.4	Forholdet til menneskerettslige forpliktelser	24
3	Behov for ytterligere tiltak mot importsmitte	7	7.3.5	Forholdet til EØS-regelverket mv.	24
3.1	Innledning	7	7.3.6	Alternative tiltak	25
3.2	Smittesituasjonen i Norge	7	8	Hjemmel for bortvising ved brudd på karanteneregler	26
3.3	Nærmere om importsmitte til Norge	8	8.1	Forslaget i høringsnotatet	26
4	Høringen	10	8.2	Høringsinstansenes syn	26
5	Gjeldende rett	12	8.3	Departementets vurdering	26
5.1	Smittevernloven og IHR-forskriften	12	8.3.1	Innledning	26
5.2	Covid-19-forskriften	13	8.3.2	Hjemmel for bortvisning for alvorlige brudd på karantene-regler	27
5.3	Utlendingsloven og -forskriften	13	8.3.3	Nærmere om vilkårene for bortvisning	28
5.4	Midlertidig lov og forskrift om innreiserestriksjoner	14	8.3.4	Nærmere om bestemmelsens rekkevidde	28
6	Internasjonale forpliktelser	16	8.3.5	Særlig om utvisning	29
6.1	Menneskerettslige forpliktelser ...	16	9	Oppfølging av anmodningsvedtak nr. 43 (2020–2021) – besøksreiser fra nær familie, partner eller kjæreste	31
6.2	Forpliktelser etter EØS- og Schengen-avtalen og EUs tiltak	16	10	Økonomiske og administrative konsekvenser	32
6.3	WTO-regelverket	18	11	Merknader til lovforslaget	33
6.4	Verdens helseorganisasjon (WHO)	19		Forslag til lov om endringer i midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen (krav om negativ covid-19-test for rett til innreise og bortvisning ved brudd på regler om innreisekarantene)	35
7	Hjemmel for krav om negativ covid-19-test for rett til innreise	20			
7.1	Forslaget i høringsnotatet	20			
7.2	Høringsinstansenes syn	20			
7.3	Departementets vurdering	21			
7.3.1	Innledning	21			
7.3.2	Erfaring med og effekt av krav om negativ test for rett til innreise	21			



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 61 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen (krav om negativ covid-19-test for rett til innreise og bortvisning ved brudd på regler om innreisekarantene)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 11. desember 2020,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i denne proposisjonen endringer i midlertidig lov 19. juni 2020 nr. 83 om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen.

Departementet foreslår en ny hjemmel for å videreføre krav om dokumentasjon for negativ test for covid-19 for rett til innreise til Norge. Dette kravet ble fastsatt i forskrift 6. november 2020 med hjemmel i lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer (smittevernloven) § 7-12.

Det foreslås også en hjemmel for å bortvise utlendinger for alvorlige brudd på reglene om innreisekarantene i forskrift 27. mars 2020 nr. 470 om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet (covid-19-forskriften).

Formålet med midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folke-

helsen 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», jf. lovens § 1. Varigheten av innreiserestriksjonene må følgelig vurderes fortløpende i tråd med smittesituasjonen. Dette gjelder også kravet om negativ covid-19-test for rett til innreise.

Punkt 9 i proposisjonen inneholder regjeringens tilbakemelding på Stortingets anmodningsvedtak nr. 43 fra stortingsperioden 2020-2021 om å «på egnet måte legge til rette for at besøksreiser til Norge til nær familie, partner eller kjæreste kan gjennomføres innenfor rammen av smittevernfaglige råd».

2 Bakgrunn for lovforslaget

Gjennom beslutning av Kongen i statsråd 15. mars i år ble det på grunn av covid-19-pandemien innført strenge begrensninger for utlendingers rett til innreise i Norge, jf. forskrift 15. mars 2020 nr. 293 om bortvisning mv. av utlendinger av hensyn til folkehelsen, fastsatt med hjemmel i smittevernloven § 7-12. Bortvisningsforskriften ble fra 1. juli 2020 erstattet av midlertidig lov og forskrift om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen. Loven gjelder til 1. juni 2021.

På bakgrunn av økt smittespredning og utfordringer knyttet til importsmitte, besluttet Kongen i statsråd 6. november i år at utlendinger som ankommer Norge fra et område med karanteneplikt som fastsatt i covid-19-forskriften, ved innreise skal fremvise en attest som viser negativ test for covid-19, jf. forskrift om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen § 4 a. Utlendinger som ikke kan fremlegge slik attest, kan bli bortvist. Bestemmelsen trådte i kraft 8. november 2020 kl. 24.00. Bakgrunn og begrunnelse for innføringen av testkravet fremgår av kongelig resolusjon 6. november 2020.

Forskriftsbestemmelsen ble gitt med hjemmel i smittevernloven § 7-12, som ved «fare ved opphold» åpner for at Kongen kan gi bestemmelser av lovgivningsmessig innhold for å trygge folkehelsen. I tråd med kravene i § 7-12, jf. lov 15. desember 1950 om særlige rådgjerd under krig, krigsfare og liknende forhold (beredskapsloven) § 3, skal forskrifter gitt i medhold av bestemmelsen «snarest mulig meddeles Stortinget». Slik meddelelse er gitt Stortinget for forskriften med

senere endringer. Forskrifter gitt i medhold av smittevernloven § 7-12 skal, såfremt bestemmelsene ikke er opphevet innen 30 dager etter at de er meddelt Stortinget, snarest mulig legges fram som lovforslag, jf. bestemmelsens henvisning til beredskapsloven § 3 tredje ledd. Departementet foreslår derfor å lovfeste kravet om negativ covid-19-test for rett til innreise i den midlertidige loven om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen.

Covid-19-forskriften regulerer plikt til innreisekarantene, jf. særlig forskriftens § 4 bokstav a og § 5. I lys av den situasjonen som beskrives nedenfor, er det svært viktig at reglene om innreisekarantene etterlevs. Det er derfor behov for å sikre at det er mulig å reagere med bl.a. bortvisning ved brudd på karanteneplikten, og det foreslås derfor en egen hjemmel i innreiserestriksjonsloven for å bortvise utlendinger for alvorlige brudd på reglene om innreisekarantene. Bortvisning i medhold av denne hjemmelen vil kunne skje etter forenklede saksbehandlingsregler sammenlignet med bortvisning etter utlendingsloven.

Forslagene her kommer i tillegg til de allerede fastsatte reglene om innreiserestriksjoner i midlertidig lov og forskrift om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen og reglene om karanteneplikt i covid-19-forskriften.

Forslagene i denne proposisjonen kommer også i tillegg til forslagene i Prop. 62 L (2020–2021) *Midlertidige endringer i smittevernloven (oppholdssted under innreisekarantene mv.)*, fremmet 11. desember 2020.

3 Behov for ytterligere tiltak mot importsmitte

3.1 Innledning

Det nye koronaviruset (SARS-CoV-2) har spredd seg mellom mennesker siden 2019 og kan medføre sykdommen covid-19. Den 30. januar 2020 erklærte Verdens helseorganisasjon (WHO) utbruddet av sykdommen covid-19 som en alvorlig hendelse av betydning for internasjonal folkehelse, og 11. mars erklærte WHO at utbruddet av sykdommen covid-19 utgjør en pandemi.

Regjeringen vedtok 7. mai 2020 en langsiktig strategi og plan for håndtering av covid-19-pandemien og publiserte 10. juni en beredskapsplan for smitteverntiltak ved økt smittespredning under covid-19-pandemien. Regjeringens mål legger til grunn at håndteringen av pandemien skal ivareta helse, redusere forstyrrelser i samfunnet og beskytte økonomien. Regjeringens strategi er at smittespredningen til enhver tid skal være under kontroll slik at sykdomsbyrden er lav, og at antall pasienter er håndterbart for helse- og omsorgstjenesten. Lokale oppblussinger skal slås ned. Strategien er dynamisk, og det samlede tiltakstrykket må justeres i tråd med utviklingen av pandemien og kunnskapen om smittespredning og om effekten av tiltakene. Beslutninger om nye tiltak eller endringer i eksisterende tiltak skjer på grunnlag av helsemyndighetenes vurderinger av smittesituasjonen og behovet for tiltak.

Norge har i høst hatt en økende smittetrend som det har vært nødvendig å snu raskt. Helsemyndighetene har identifisert importsmitte som en vesentlig risikofaktor for smittespredning inn i Norge. I det følgende vil det redegjøres for smittesituasjonen i Norge, herunder utfordringer knyttet til importsmitte.

3.2 Smittesituasjonen i Norge

Nasjonalt befinner Norge seg i en situasjon med høy smittespredning, og helsemyndighetene vurderer at situasjonen fremdeles er ustabil. Forsterkede nasjonale og lokale tiltak er innført for å motvirke at situasjonen kommer ut av kontroll.

Helsedirektoratet vurderer 27. november 2020 i svar på oppdrag nr. 240 fra Helse- og omsorgsdepartementet situasjonen på følgende måte:

«Flere kommuner er i pågående utbruddssituasjoner, og alle fylker er berørt. Tilbakemeldinger fra Fylkesmenn og kommuner tilsier at kapasiteten i den kommunale helse- og omsorgstjenesten tidlig i november var utfordret flere steder i landet, og dette er fremdeles situasjonen.

Beregninger fra FHI viser at vi kun klarer å finne ca. 40 % av de smittede. Av de som diagnostiseres er det ca. 30 % som har ukjent smittevei. Den skjulte smittespredningen er nå så høy at vi risikerer å miste kontroll, særlig i smitteutsatte områder. Den høye andelen ukjente gjør det nødvendig å tenke bredt når tiltak nå skal videreføres og iverksettes for å oppfylle gjeldende strategi slik den er vedtatt av regjeringen.

Høyt smittepress utfordrer særlig kapasiteten til å teste, isolere, smittespire og sette i karantene (TISK). Dersom de store utbruddskommunene ikke klarer å opprettholde denne kapasiteten, vil Norge vanskelig kunne opprettholde et mål om å slå ned smittespredningen og holde denne nede. For å oppnå dette må det iverksettes tiltak som raskt kan slå ned smittespredningen. Grunnet det høye antall ukjent smittede, må tiltak iverksettes for å redusere mobiliteten i alle deler av samfunnet og for å redusere smittespredning over landegrensen.

Prognoser viser at antall innlagte i spesialisthelsetjenesten vil stige betydelig dersom smitteøkningen fortsetter eller legger seg på et høyt nivå. Vi vil da komme i en situasjon med overbelastning. Enkelte steder er det allerede foretatt omprioriteringer av personell og pasienter, og denne trenden vil øke med antall pasienter med behandlingsbehov for covid-19. Dette kan også medføre at tilbudet til sårbare grupper, risikogrupper og elektive pasienter må reduseres.

For å redusere det samlede risikobildet er det nødvendig å redusere antall tilreisende til Norge som kan spre smitte og legge ytterligere press på kapasiteten i alle deler av helse- og omsorgstjenesten.»

Videre skriver Helsedirektoratet:

«Målsettingen er nå å oppfylle regjeringen strategi om å slå ned smittespredningen slik at vi igjen kan drifte tilnærmet normalt.

Importsmitte har vært en av hovedutfordringene for den norske innsatsen. Det er grunn til å anta at importsmitte har medført betydelig sekundærsmitte i hele landet. Større utbrudd er knyttet til importsmitte, og flere sårbare kommuner har vært rammet av dette.

Da forsterkede reiserestriksjoner skulle innføres tilsa smittesituasjonen at det var nødvendig å innføre krav om dokumentasjon for negativ test på grensen.

I tillegg til ovennevnte er målsettingen med krav om test før ankomst blant annet at:

Det er nødvendig å redusere forekomsten av importsmitte for å motvirke smittespredning og ha mulighet til å slå ned smittetallene. Innføring av testkrav sikrer i større grad at smittede personer ikke reiser til Norge, med de kapasitetsutfordringene dette innebærer. Tiltaket skal også redusere faren for videre smittespredning i Norge, og redusere kapasitetspresset i landets kommuner, blant annet knyttet til gjennomføring av TISK-strategien.

Kommunene har rapport at det mange steder ikke har vært kapasitet til å føre tilsyn med at karantenekravene ble overholdt. Det er heller ingen god oversikt over tilreisende til landets kommuner som er pålagt karanteneplikt, og gjennomføring av tilsyn er derfor i seg selv en utfordrende oppgave for kommunene. Disse faktorene, kombinert med at etterlevelsen av karantenekravene i enkelte grupper var lav, gjorde at det ble vurdert som nødvendig og forholdsmessig å innføre ordningen med testkrav.»

Folkehelseinstituttet (FHI) fremla den 30. november en rapport med vurdering av status for covid-19-epidemien i Norge, prognose for utviklingen, vurdering av utfordringer i håndteringen av epidemien, risikovurdering og anbefalinger om smittevernstrategi, hvor det bl.a. foreslås en ny modell for risikovurdering, der statlig veiledning kombineres med lokal vurdering og håndtering og regional samordning.

3.3 Nærmere om importsmitte til Norge

Helsedirektoratet skriver den 27. november 2020 følgende:

«Tall fra Folkehelseinstituttet (FHI) (november) viser at importtilfeller står for en relativt stor andel av smittetilfellene i Norge. FHI har ikke tall for sekundærsmitte fra disse tilfellene, men det er rimelig å anta at importsmitte har medført betydelig sekundærsmitte.

Innreisende til Norge kan spre smitte under reisen til Norge og etter ankomst til alle deler av landet, også til sårbare områder. Importsmitte er derfor av de største utfordringene vi har for å holde det nasjonale smittepresset nede. Flere kommuner melder om klynger knyttet til importtilfeller der personen som ankommer og skal i karantene smitter andre som vedkommende bor sammen med; som familie, slekt, venner eller arbeidskolleger.

Situasjonen i Europa er utfordrende, og smittepresset er nå høyt i de fleste land. Fordi covid-19 kan smitte i 48 timer før symptomdebut, er det risiko for at tilreisende som er smittet i utlandet reiser til Norge og sprer smitte underveis og videre inn i Norge. Det har derfor blitt ansett nødvendig å sikre at færre mulig smittede reiser inn i Norge.

SARS CoV2 er mest smittsom rett før og rett etter symptomdebut. Noen får ikke symptomer i det hele tatt, men er likevel smittsomme, om enn mindre enn de med uttalte luftveissymptomer. For å stanse smitte fra personer som ikke selv vet at de er smittet, er krav om negativ test og dermed sosial distansering et av veldig få virkemidler man har.»

Andelen kjent smittet i utlandet økte gjennom høsten, men er den senere tid redusert. Om importsmitte før og etter krav om negativ test ble innført med virkning fra 8. november kl. 24.00, har FHI den 25. november 2020 rapportert at andelen registrert som smittet i utlandet var redusert fra 23 prosent i uke 43 til 8 prosent i uke 47. Blant de som er rapportert som smittet i utlandet, har andelen i kategorien «arbeidsinnvandring» gått nedover de siste ukene, fra 46 prosent i uke 44, til 32 prosent i uke 46 og 20 prosent i uke 47. De fleste tilfellene med kjent smitteland gjaldt reisende fra EØS-land.

FHI svarer på oppdrag nr. 240 den 25. november 2020 følgende:

«Nasjonalt smittesporingsteam ved FHI bistår kommunene med smittesporinger på fly. I uke 44 og 45 før de nye innstrammingene ble innført, ble 128 flygninger smittespoert, hvorav 60 innenlands og 68 utenlands. I uke 46 og 47 ble derimot bare 91 flygninger smittespoert, hvorav 46 innenlands og 45 utenlands. Dette viser at innstrammingene og trolig kravet om negativ test før innreise har bidratt til å redusere behovet for smittesporing på fly.

FHI understreker at informasjon om smitteland på de meldte tilfellene er svært ufullstendig. For uke 46–47 mangler det informasjon om

smitteland og smittesituasjon for langt de fleste av de meldte tilfellene (66 prosent). Antall og andel smittet i utlandet de siste ukene kan øke når det foreligger mer fullstendig data om smitteland for disse ukene.»

I FHIs risikorapport av 30. november vurderes risikoen for økende import av smitte i uke 49 til 51 som moderat, gitt videreføring av gjeldende råd og restriksjoner. Det vises også til at «[n]ye regler for testing og gjennomføring av innreisekarantene har redusert risikoen».

4 Høringen

Forslag til endringer i midlertidig lov om innreise-restriksjoner ble sendt på høring 21. november 2020. Høringsfristen ble satt til 26. november 2020. Den korte høringsfristen var begrunnet i at departementet vurderte det som nødvendig å kunne fremme et forslag for Stortinget raskt.

Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)
Barneombudet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (BUFDIR)
Datatilsynet
Direktoratet for utviklingssamarbeid (Norad)
Domstoladministrasjonen
Fylkesmennene
Helsedirektoratet
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)
Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI)
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Nasjonalt ID-senter
Politidirektoratet (POD)
Politiets sikkerhetstjeneste (PST)
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Språkrådet
Utlendingsdirektoratet (UDI)
Utlendingsnemnda (UNE)

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

Universitetet i Stavanger
Universitetet i Sørøst-Norge
Universitetet i Tromsø

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter
Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen)

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

Akademika AS
Akademikerne
Amnesty International Norge
Antirasistisk Senter
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Bispedømmene
Delta
Den norske advokatforening
Den norske dommerforening
Den norske kirke – Kirkerådet
DROF – Driftsoperatørforum
Fagforbundet
Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid
Finans Norge
Flyktninghjelpen
For Fangers Pårørende (FFP)
Helsingforskomiteen
Hovedorganisasjonen Virke
Human Rights Service (HRS)
Innvandrerne Landsorganisasjon (INLO)
Islamsk Råd
Juridisk Rådgivning for Kvinner (JURK)
Juss-Buss

Endringer i midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen (krav om negativ covid-19-test for rett til innreise og bortvisning ved brudd på regler om innreisekarantene)

Jussformidlingen
 Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiver
 organisasjon (KS)
 Kontoret for fri rettshjelp
 Kristent Interkulturelt Arbeid (KIA)
 KUN Senter for kunnskap og likestilling
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)
 Landsrådet for Norges barne- og ungdoms
 organisasjoner (LNU)
 Mennesker i Limbo
 MiRA Ressurssenter for innvandrere og
 flyktningkvinner
 NITO – Norges Ingeniør- og Teknolog
 organisasjon
 Norges Juristforbund
 Norges politilederslag
 Norsk Folkehjelp
 Norsk Innvandrersforum
 Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
 Norsk Tjenestemannslag (NTL)
 Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
 Organisasjonen mot offentlig diskriminering
 (OMOD)
 Politiets Fellesforbund
 Politijuristene
 PRESS – Redd Barna Ungdom
 Redd Barna
 Rettferdighet i asylpolitikken (RIA)
 Rettspolitisk forening
 Røde Kors
 Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
 Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)
 Seniorsaken
 Stiftelsen barnas rettigheter
 Uføres Landsorganisasjon (ULO)
 UNHCR Stockholm
 Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og
 høyskoleutdannede

UNIO Universitets og høyskoleutdannedes
 forbund
 Vergeforeningen
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Følgende høringsinstanser har kommet med
 merknader:

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
 Helsedirektoratet
 Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet
 (NTNU)
 Politidirektoratet, vedlagt innspill fra flere politi-
 distrikter
 Utlendingsdirektoratet

Helse Vest

Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Destinasjon Hemsedal
 Hovedorganisasjonen Virke, vedlagt vurdering fra
 Helse Nord
 Jussbuss
 Kystrederiene
 NHO Mat og Drikke
 Norges Rederiforbund
 Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
 Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
 En privatperson

Hovedsynspunkter i sentrale høringsuttalelser er
 nærmere redegjort for i punkt 7.2 og 8.2 nedenfor.
 Høringsuttalelsene er tilgjengelige i sin helhet på
 departementets nettsider.

Høringsinnspill som knytter seg til forskrifts-
 endringer, vil bli vurdert i forbindelse med det
 løpende arbeidet med endringer i forskrift om inn-
 reiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til
 folkehelsen.

5 Gjeldende rett

5.1 Smittevernloven og IHR-forskriften

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. § 1-1. Loven har også som formål å sikre at helsemyndighetene og andre myndigheter setter i verk nødvendige smitteverntiltak og samordner sin virksomhet i smittevernarbeidet, i tillegg til å ivareta rettssikkerheten til den enkelte. Det er ofte kryssende hensyn mellom individ og samfunn som må avveies i forbindelse med tiltak mot smittsomme sykdommer.

Smittevernloven er en generell lov og gjelder for alle smittsomme sykdommer. Loven gir både regler om ansvar og oppgaver for å forebygge smittsomme sykdommer i en normalsituasjon, og lovgrunnlag for å kunne håndtere nye og farlige smittestoffer man ikke har kunnskap om. En rekke av forskriftshjemlene i loven kan kun benyttes for å forebygge eller motvirke spredning av en allmennfarlig smittsom sykdom, slik som covid-19. Smittevernloven § 1-3 nr. 3 definerer allmennfarlig smittsom sykdom som en «sykdom som er særlig smittsom, eller som kan opptre hyppig, eller har høy dødelighet eller kan gi alvorlige eller varige skader». I tillegg må ett av følgende vilkår være tilstede; sykdommen fører vanligvis «til langvarig behandling, eventuelt sykehusinnleggelse, langvarig sykefravær eller rekonvalesens», eller «kan få så stor utbredelse at sykdommen blir en vesentlig belastning for folkehelsen» eller «utgjør en særlig belastning fordi det ikke fins effektive forebyggende tiltak eller helbredende behandling for den». Covid-19 er erklært som et alvorlig utbrudd av allmennfarlig smittsom sykdom, jf. smittevernloven § 1-3 nr. 4. Det innebærer at det er et utbrudd eller fare for utbrudd som krever særlig omfattende tiltak.

Smittevernloven § 1-5 fastsetter grunnleggende krav til smitteverntiltak. Slike tiltak skal for det første være basert på en klar medisinsk faglig begrunnelse. Det innebærer at tiltaket må bygge på en faglig vurdering av smittemåte og fore-

bygging av den aktuelle smittsomme sykdommen. Det stilles ikke krav om vitenskapelig bevist effekt av tiltaket. For det andre må tiltaket være nødvendig av hensyn til smittevernet. Dette innebærer at tiltaket må være egnet til å forebygge eller hindre smittespredning av den aktuelle sykdommen. Det må også vurderes om mindre inngripende tiltak kan være tilstrekkelige for å oppnå målsettingen. For det tredje må tiltaket fremstå tjenlig etter en helhetsvurdering. Dette innebærer at nytten ved tiltaket må veies opp mot den belastningen det medfører. Departementet understreker også at utgangspunktet for smitteverntiltak er at de skal baseres på frivillighet.

De grunnleggende kravene til smitteverntiltak må vurderes ut fra den kunnskapen man har om situasjonen på det tidspunktet beslutningene fattes. Samtidig forutsetter smittevernloven at kravene vurderes på ny ettersom kunnskapen og situasjonen endrer seg. Dette innebærer at iverksatte smitteverntiltak må justeres i takt med smittesituasjonen for å sikre at de grunnleggende kravene er oppfylt. Det understrekes at tiltakene ikke skal vare lenger enn nødvendig.

Smittevernloven § 7-12 gir hjemmel for at Kongen kan gi forskrifter av lovgivningsmessig innhold for å trygge folkehelsen og tillater herunder at forskrifter etter loven kan fravike gjeldende lovgivning.

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. Etter IHR-forskriften § 14 bokstav b kan personer som reiser inn til Norge pålegges å fremlegge dokumentasjon på medisinske undersøkelser og laboratorieresultater. Etter IHR-forskriften § 14 bokstav e og f kan man også i visse tilfeller forby innreise for så vel mistenkt smittede personer som ikke-smittede personer, dersom ingen andre tiltak anses tilstrekkelige. Disse hjemlene i IHR-forskriften, som ligger til Helsedirektoratet, kommer i tillegg til de

lov- og forskriftshjemler som er gitt spesifikt for covid-19.

5.2 Covid-19-forskriften

Forskrift 27. mars 2020 nr. 470 om smittevern-tiltak mv. ved koronautbruddet (covid-19-forskriften) er fastsatt med hjemmel i smittevernloven, helseberedskapsloven og helsepersonelloven.

Forskriften har som formål å fastsette smittevern-faglige tiltak for å hindre eller begrense spredning av SARS-CoV-2 i befolkningen og blant helsepersonell, og for å sikre opprettholdelse av tilstrekkelig kapasitet i helse- og omsorgstjenesten slik at tjenesten kan håndtere smittesituasjonen og samtidig ivareta ordinære helse- og omsorgstjenester. Forskriften skal videre sikre at smitteverntiltakene som iverksettes av kommuner og statlige helsemyndigheter er samordnet, jf. smittevernloven § 1-1.

Forskriften har i kapittel 2 regler om karantene etter ankomst fra utlandet. Det følger av forskriftens § 4 bokstav a at personer som ankommer Norge fra utlandet, skal oppholde seg i karantene i 10 dager etter ankomst til Norge (innreisekarantene). Det er ikke karanteneplikt ved innreise fra områder som har tilstrekkelig lav smittespredning. Hvilke områder som er underlagt karanteneplikt fremgår av forskriftens vedlegg A, som oppdateres jevnlig. Det er videre fastsatt helt eller delvis unntak fra karanteneplikten i forskriftens §§ 6a til 6h.

Forskriftens § 5 inneholder nærmere regler om *hva* plikten til innreisekarantene innebærer. Det er oppstilt generelle krav i femte til sjuende ledd som gjelder for alle som er i innreisekarantene, bl.a. om å unngå nærkontakt med andre enn dem man bor sammen med. I tillegg er det regulert *hvor* karanteneperioden skal gjennomføres.

Det følger av forskriftens § 4a at personer som ankommer Norge fra et område med karanteneplikt, ved innreise skal fremvise en attest som viser negativ test for covid-19. Kravene til testen er identiske med kravene som oppstilles i innreiserestriksjonsforskriften § 4 a, se punkt 5.4 nedenfor. Kravet om negativ test gjelder ikke for norske statsborgere. Videre er det gjort unntak for de samme grupper utlendinger som er unntatt tilsvarende krav i innreiserestriksjonsforskriften § 4 a.

Covid-19-forskriften § 19 fastslår at overtredelse av bestemmelser i forskriften er straffbart. Skyldkravet er forsett eller grov uaktsomhet, og strafferammen er bot eller fengsel inntil 6 måneder.

5.3 Utlendingsloven og -forskriften

Utlendingsloven og -forskriften regulerer utlendingers adgang til riket og deres opphold her. Utlendingsloven §§ 17 og 121 gir hjemmel for bortvisning av hhv. utlendinger fra land utenfor EØS og utlendinger som er omfattet av EØS-regelverket, herunder bortvisning av hensyn til folkehelsen.

Som beskrevet i punkt 5.4 nedenfor, har det som følge av covid-19-utbruddet vært nødvendig å innføre langt mer omfattende begrensninger i utlendingers adgang til Norge enn hva som følger av utlendingslovens alminnelige regler om bortvisning m.m. Det er likevel klart at utlendingslovens regler om bortvisning gjelder i tillegg til de særskilte bortvisningsreglene i innreiserestriksjonsloven, og etter omstendighetene kan benyttes også i saker som har med covid-19-situasjonen å gjøre. Det vises til nærmere omtale av bortvisning av hensyn til folkehelsen i Prop. 5 L (2020–2021), avsnitt 4.1.1.

Også bortvisning etter utlendingsloven begrunnet i straffbare handlinger, kan etter omstendighetene være aktuelt ved brudd på karanteneregler. Forsettlig eller grovt uaktsomme brudd på covid-19-forskriften er straffbare etter forskriftens § 19, jf. smittevernloven § 8-1. Strafferammen er bøter eller fengsel inntil 6 måneder. Etter utlendingsloven § 17 første ledd bokstav g (andre og tredje alternativ), jf. § 66 første ledd bokstav c, kan en utlending uten oppholdstillatelse for det første bli bortvist dersom vedkommende *er straffet* for slike overtredelser av covid-19-forskriften, da dette er forhold som kan medføre fengselsstraff. For det andre kan en utlending bli bortvist «når andre omstendigheter gir grunn til å frykte at utlendingen her i riket eller i et annet Schengen-land har begått eller vil begå en straffbar handling som kan føre til fengselsstraff». En konstatert overtredelse vil således kunne føre til bortvisning, selv om det ikke opprettes straffesak. Også en velbegrunnet mistanke om fremtidig overtredelse vil kunne danne grunnlag for bortvisning.

Også personer omfattet av EØS-regelverket, jf. utlendingsloven kapittel 13, kan etter omstendighetene bortvises på grunn av forhold som gir grunnlag for utvisning, slik som straffbare handlinger, eller av hensyn til folkehelsen. Etter utlendingsloven § 122, jf. § 121, kan aktuelle personer bortvises av hensyn til offentlig orden eller sikkerhet dersom det må antas å foreligge «personlige forhold som innebærer en virkelig, umiddelbar og tilstrekkelig alvorlig trussel mot grunn-

leggende samfunnshensyn». For denne gruppen gjelder det et strengere krav om proporsjonalitet og en *fremtidig* trussel, typisk sannsynliggjort gjennom allerede utvist adferd, jf. også utlendingsforskriften § 19-29. I tillegg kan EØS-borgere bortvises med hjemmel i § 121 første ledd bokstav c, jf. § 123 «når det er nødvendig av hensyn til folkehelsen og myndighetene har iverksatt beskyttelses tiltak ovenfor egne borgere».

Utlendingsloven har også regler om *utvisning* som, på samme måte som bortvisningsreglene, gjelder i tillegg til utvisningshjemmelen i innreiserestriksjonsloven § 7. Det vises særlig til at utlendingsloven § 66 første ledd bokstav c, som åpner for utvisning av en utlending uten oppholdstillatelse «når utlendingen her i riket er ilagt straff eller særreaksjon for et forhold som kan føre til fengselsstraff», kan komme til anvendelse ved ilagt straff for bl.a. brudd på karantenereglene i covid-19-forskriften. Utlendingsloven § 70 slår fast at utvisning bare kan skje når det er et forholdsmessig tiltak overfor utlendingen og dennes eventuelle familie, sett hen til bl.a. forholdets alvor og utlendingens tilknytning til riket.

5.4 Midlertidig lov og forskrift om innreiserestriksjoner

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

Det har vært nødvendig å fastsette en særlov som følge av at andre grunnlag for innreiserestriksjoner ikke er utformet med sikte på så omfattende restriksjoner som det har vist seg å være behov for under utbruddet av covid-19. Departementet mener også at det er riktig å hjemle så inngripende restriksjoner i en særskilt lov. En midlertidig særlov som er behandlet av Stortinget gir et bedre handlingsrom for helhetlige vurderinger og spesifikke vurderinger knyttet til utbruddet av covid-19.

Loven innebærer at utlendinger kan nektes innreise i riket 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. Det gjøres bl.a. unntak for utlendinger som er

bosatt i Norge, for utlendinger som søker beskyttelse (asyl) og i tilfeller hvor utlendingens tilstedeværelse i riket er strengt nødvendig for å kunne opprettholde forsvarlig drift av kritiske samfunnsfunksjoner mv.

Det følger av lovens § 2 fjerde ledd at det i forskrift kan gis nærmere regler om bortvisning og unntak fra innreiserestriksjonene.

Forskrift om innreiserestriksjoner av hensyn til folkehelsen inneholder en rekke unntak fra loven, som innebærer at nærmere bestemte grupper gis adgang til innreise. Dette omfatter bl.a. unntak for EØS-borgere, samt unntak for ulike grupper som anses å ha en særlig tilknytning til Norge eller et viktig formål med sitt besøk her. Det vises for øvrig til redegjørelse i Prop. 5 L (2020–2021). Forskriften har vært endret hyppig, hovedsaklig gjennom oppmykninger som innebærer at det er åpnet for innreise for utlendinger som i en normalsituasjon kan reise inn i Norge. Regelverket er nærmere beskrevet i Justis- og beredskapsdepartementets rundskriv G-30/2020 *Revidert rundskriv om ikrafttredelse av forskrift om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen*.

Forskriftens § 4 a er gitt med hjemmel i smittevernloven § 7-12 og fastsetter et krav om fremleggelse av attest som viser negativ test for covid-19 for alle reisende fra områder med karanteneplikt, såkalt «røde» områder. Utlendinger fra «gule» områder trenger ikke fremlegge slik attest.

Testen må være tatt med testmetoden PCR eller være en antigen hurtigtest. Attesten må være på norsk, svensk, dansk, engelsk, fransk eller tysk, og den må inneholde opplysninger om prøveresultatet, testmetode, testtidspunkt etc.

Test etter godkjent testmetode må være tatt kort tid i forkant av avreise til Norge. Basert på anbefalinger fra helsemyndighetene skal testen være tatt i løpet av de siste 72 timene før utlendingen ankommer Norge. Det vil si at utlendingen må ha tatt testen og fått et negativt svar fra 0 til 3 dager før ankomst til Norge. Det presiseres at det er prøvetakingstidspunktet som er avgjørende for 72-timerskravet, ikke når resultatet av testen foreligger.

Utlendinger som ankommer Norge uten attest på slik negativ covid-19-test kan bortvises.

Det en rekke unntak fra testkravet:

Kravet om negativ test, og mulig bortvisning som følge av manglende attest på dette, gjelder ikke for utlendinger som er bosatt i Norge. Utlendinger som er bosatt i Norge med oppholdstillatelse eller oppholdsrett er også unntatt fra inn-

reiserestriksjonene etter loven, og må kunne uhindret reise hjem. Kravet vil gjelde for de fleste utlendinger som ikke er bosatt her. For utlendinger som reiser til Norge etter å ha fått innvilget søknad om oppholdstillatelse, gjelder som hovedregel kravet om negativ test.

Det er videre gjort unntak for utlendinger innen kritiske samfunnsfunksjoner. Personell i kritiske samfunnsfunksjoner må dokumentere at oppdraget kvalifiserer til unntaksbestemmelsen.

For å unngå alvorlige konsekvenser for forsyningssikkerhet mv. er det gjort unntak for utlendinger som jobber med gods- og persontransport og utlendinger som jobber innen luft- og sjøfart (innehaver av gyldig luftfartssertifikat som nevnt i forskriftens § 3 bokstav i og sjømenn som nevnt i forskriftens § 3 bokstav j). Disse gruppene har egne testregimer i henhold til covid-19-forskriften. De vil ikke testes så ofte som hver 72. time, men testregimene som allerede foreligger anses likevel å ivareta nødvendige smittevern-hensyn.

Det gjøres videre unntak for utlendinger i transitt. Dette innebærer at personer som har adgang til å mellomlande i Norge, ikke trenger å fremlegge attest på negativ test.

For å ivareta våre internasjonale forpliktelser er det gjort unntak for asylsøkere og overføringsflyktninger. For å sikre retten til familieliv er det også gjort unntak for familiemedlemmer som skal flytte til Norge, dersom også familiemedlemmet som bor i Norge er unntatt testkravet. Unntaket omfatter ikke familiemedlemmer som kun kommer på besøk.

I tillegg er det gjort unntak for utlendinger som jevnlig ankommer Norge fra Sverige eller Finland for å arbeide eller studere (pendlere). Bakgrunnen er at personer som ankommer Norge fra områder i Sverige og Finland med karanteneplikt har et eget regime for testing i covid-19-forskriften § 6b og den geografiske nærheten til Sverige og Finland.

I lys av våre folkerettslige forpliktelser etter Wienkonvensjonene om diplomatisk samkvem og konsulært samkvem gjøres det også unntak for akkreditert diplomatisk personale som kan fremvise diplomat- eller tjenestepass mv., familiemedlem til utsendt utenriktjenestemann ved norsk utenriksstasjon, utlendinger som er invitert av norske myndigheter for å delta i internasjonale forhandlinger mv. og militært personell som ankommer Norge med ikke-kommersiell transport.

Utlendinger som i løpet av de siste seks månedene har vært syke med covid-19, og som kan dokumentere dette med godkjent laboratoriemetode, er også unntatt kravet om negativ covid-19-test. Gjennomgått sykdom dokumenteres med attest der prøveresultat og metode fremkommer, samt personidentifiserbare opplysninger og dato for prøvetaking. Gjennomgått «sannsynlig covid-19», såkalt antistofftest, gir ikke fritak fra testkravet.

Det er unntak for barn under 12 år. Bakgrunnen for dette er at barn har en mindre rolle i smittespredning av covid-19 enn voksne og at testing av barn i barneskole- og barnehagealder uten symptomer derfor vil være av mindre betydning. Testing kan også oppleves som ubehagelig og kan derfor være unødvendig belastende for barn.

En utlending som ikke kan fremlegge negativ covid-19-test skal likevel ikke bortvises dersom særlige grunner taler imot det. Dette vil eksempelvis være aktuelt dersom utlendingens formål med reisen anses svært viktig og det ikke har vært praktisk mulig å skaffe nødvendig attest. Det kan være aktuelt å benytte unntaket dersom utlendingen har attest på negativ test, men testen er for gammel (tatt for mer enn 72 timer siden), og dette skyldes f.eks. at utlendingen lander med et fly som er forsinket og det er flyforsinkelsen som er årsaken til at 72-timerskravet ikke er overholdt.

Det presiseres at kravet til negativ covid-19-test kommer i tillegg til krav om at utlendingen er omfattet av et av unntakene fra innreiserestriksjonene, og øvrige krav for innreise etter utlendingsloven og -forskriften.

Innreiserestriksjonsloven gir i § 2 tredje ledd hjemmel for å bortvise en utlending som «kommer til riket eller har reist inn i strid med loven eller forskriften». Det følger av lovens §§ 5 og 6 at det er gjort en rekke unntak fra forvaltningslovens og utlendingslovens saksbehandlingsregler. Rekkevidden av unntakene er nærmere beskrevet og begrunnet i Prop. 5 L (2020–2021) avsnitt 4.1.2.

Loven gjelder til 1. juni 2021. Varigheten av innreiserestriksjonene vurderes imidlertid fortløpende i tråd med smitteutviklingen. Restriksjonene 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.

6 Internasjonale forpliktelser

6.1 Menneskerettslige forpliktelser

En stat har i utgangspunktet en suveren rett til å regulere utlendingers adgang til riket, med mindre det foreligger en traktatrettslig forpliktelse til å tillate innreise. På enkelte områder setter våre folkerettslige forpliktelser skranker, men bl.a. FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) har samtidig regler som åpner for at det ut fra hensynet til folkehelsen kan gjøres inngrep i flere av de rettighetene som ellers ville gitt adgang til innreise. Dette gjelder også for flere av de prinsippene som er innarbeidet i Grunnlovens menneskerettighetskapittel (kapittel E).

EMK artikkel 8 nr. 2 gir adgang til å gripe inn i retten til privat- og familieliv, dersom det er forskrevet ved lov og det er nødvendig i et demokratisk samfunn for å ivareta nærmere bestemte formål, bl.a. beskyttelse av helse. Tiltakene som innføres, må være proporsjonale i forhold til formålet som søkes oppnådd. SP artikkel 17 må forstås på samme måte.

Når det gjelder FNs barnekonvensjon, fastsetter denne i artikkel 3 at ved alle handlinger som berører barn, «skal barnets beste være et grunnleggende hensyn». Det samme er fastsatt i Grunnloven § 104 annet ledd. Det ligger i formuleringen «et grunnleggende hensyn» at også andre hensyn, herunder motstridende hensyn, kan tillegges vekt. Det er ingen tvil om at hensynet til å beskytte folkehelsen i forbindelse med et pandemiutbrudd kan være et legitimt hensyn. Det har under utviklingen av det norske regelverket om innreiserestriksjoner blitt lagt vekt på å ivareta hensynet til barnets beste så langt som mulig; f.eks. er det innført unntak fra kravet om negativ test for barn under 12 år.

Ufravikelige rettigheter må respekteres også i en pandemisituasjon. I relasjon til forslagene her er det særlig grunn til å nevne det såkalte non-refoulement-prinsippet, forankret i bl.a. EMK artikkel 3, 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 anbefa-

linger 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 («other humanitarian reasons respecting the principle of non-refoulement»). Det vises i denne forbindelse til at det i forskriften er fastsatt unntak fra testkravet for asylsøkere.

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.

6.2 Forpliktelser etter EØS- og Schengen-avtalen og EUs tiltak

Både EØS-avtalen og Schengen-samarbeidet har regler som åpner for at det ut fra hensynet til folkehelsen kan gjøres inngrep i rettigheter knyttet til innreise og personbevegelse.

Schengen-samarbeidet har som utgangspunkt at det skal være fri bevegelse over de indre grensene og felles yttergrensetiltak. De fleste utlendinger fra områder utenfor Schengen-området er ikke omfattet av unntakene fra innreiserestriksjonene, og de nektes nå innreise til Norge av hensyn til folkehelsen. Regjeringen har valgt ikke å åpne for innreise generelt fra land utenfor Schengen-området i den rådende situasjonen, selv om andre land innenfor Schengen-samarbeidet åpner for innreise fra noen få tredjeland i henhold til Rådsanbefaling (EU) 2020/912 om midlertidige restriksjoner på ikke-vesentlige reiser til EU og mulige lettelse i dem, av 30. juni 2020 med senere endringer. Det vises 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. Departementet mener at de norske innreiserestriksjonene er i tråd med Schengen-regelverket.

Når det gjelder forpliktelser etter EØS-avtalen, vises det for det første til avtalens artikkel 28 om fri bevegelse for arbeidstakere. Det følger av

artikkel 28 nr. 3 at den frie bevegелigheten skal gi rett til bl.a. å ta arbeid og opphold, med forbehold for de begrensninger som er begrunnet ut fra hensynet til offentlig orden, sikkerhet og folkehelse. Tilsvarende begrensninger som er begrunnet ut fra hensynet til folkehelsen mv. gjelder for etablerte (artikkel 31) og tjenesteytere (artikkel 36), jf. avtalens artikkel 33 og 39. Det kan således innføres restriksjoner på den frie bevegелigheten, men adgangen er begrenset til tiltak med et *legitimt formål*.

Videre fastsetter Europaparlaments- og rådsdirektiv 2004/38/EF av 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers rett til å bevege seg og oppholde seg fritt på medlemsstatenes territorium («fri bevegелighetsdirektivet») artikkel 5 rett til innreise for statsborgere i EØS-statene. Det følger av artikkel 27 og 28 at inngrep i retten til fri bevegелighet 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 bevegелighet, 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.»

WHO har erklært covid-19 som en pandemi og en alvorlig hendelse av betydning for internasjonal folkehelse. At covid-19 er blant sykdommene som kan begrunne begrensninger i den frie bevegелigheten er ikke omstridt og er lagt til grunn av EU i en rekke rådsanbefalinger, senest Rådsanbefaling (EU) 2020/1475 av 13. oktober 2020 om en koordinert tilnærming til begrensninger på den frie bevegелigheten som reaksjon på covid-19-pandemien. Utfra dette synes det klart at tiltak for å bekjempe smitte av covid-19 må anses å oppfylle et legitimt formål, slik at restriksjoner i den frie bevegелigheten i prinsippet kan rettferdiggjøres under EØS-avtalen.

Restriksjoner i den frie bevegелigheten må imidlertid også være ikke-diskriminerende og forholdsmessige. Fri bevegелighetsdirektivet artikkel 29 oppstiller ikke en eksplisitt proporsjonalitetsvurdering for nasjonale tiltak som iverksettes. Dette i motsetning til kravet om en slik vurdering for tiltak som iverksettes av hensyn til den offentlige orden og sikkerhet iht. artikkel 27(2). Rådsanbefaling (EU) 2020/1475 legger imidlertid

til grunn at det foreligger et krav om en slik proporsjonalitetsvurdering også av tiltak som innføres av hensyn til folkehelsen:

«Alle restriksjoner for den frie bevægelighed over for personer i Unionen, som indføres for at inddæmme spredningen af covid-19, bør være baseret på specifikke og begrænsede samfundssinteresser, nemlig beskyttelse af folkesundheden. Sådanne begrænsninger skal leve op til EU-rettens almindelige principper, særligt proportionalitetsprincippet og princippet om ikke-forskelsbehandling. Enhver truffen foranstaltning bør derfor ikke gå videre, end hvad der er strengt nødvendigt for at beskytte folkesundheden.»

De samme alminnelige prinsipper gjør seg også gjeldende i EØS-retten, jf. f.eks. EFTA-domstolens avgjørelse i E-3/11 *Sigmarsson* avsnitt 52, hvor kravet til proporsjonalitet omtales.

Kravet om proporsjonalitet innebærer at tiltaket må være *egnet* for å oppnå formålet og det må forfølge formålet på en «konsistent og systematisk måte», jf. bl.a. E-8/17 *Kristoffersen* avsnitt 118. Videre følger det av proporsjonalitetskravet at tiltaket må være *nødvendig* for å oppnå formålet. EFTA-domstolen formulerte i E-4/04 *Pedicel* kravet til nødvendighet som at «den samme målsettingen ikke like effektivt kunne oppnås ved tiltak som i mindre grad hindrer samhandelen innen EØS», jf. avsnitt 56. Det alternative tiltaket må imidlertid være realistisk tilgjengelig. At det alternative tiltaket må være minst like effektivt som middel til å oppnå målsettingen, innebærer i tillegg at alternativet ikke bare må være egnet, men like godt eller bedre egnet enn det aktuelle tiltaket.

Hvordan vurderingen faller ut, vil i praksis bero på det hensynet som forfølges, utformingen av de aktuelle vilkårene og de konkrete forhold i saken.

I EU, som i EØS, er helsepolitiske tiltak i utgangspunktet et nasjonalt anliggende.

De enkelte medlems- og avtalestater har stor grad av frihet til å innføre tiltak som fremmer folkehelsen. EU-domstolen og EFTA-domstolen har understreket at «menneskers liv og helse» står fremst blant alle hensyn som kan begrense den frie bevegелighet, se bl.a. EFTA-domstolen i E-16/10 *Philip Morris*, avsnitt 78. Her understrekes også den store friheten statene har til å fastsette nivået for beskyttelse av folkehelsen og hvordan denne beskyttelse skal oppnås (avsnitt 80), og til å innføre restriktive tiltak selv om det er

usikkerhet knyttet til eksistensen eller omfanget av risikoen for menneskers liv eller helse (avsnitt 82). Dette gir føringer for anvendelsen av kravene til egnethet og nødvendighet for tiltak begrunnet med folkehelsen.

Disse prinsippene gir statene generelt relativt stort handlingsrom til å gjennomføre tiltak for å ivareta folkehelsen. Statene må bl.a. ha stor frihet til valg av nasjonal strategi for håndtering av covid-19-pandemien. Spesielt når man står midt i en verdensomspennende pandemi, med svært store menneskelige konsekvenser, men også med betydelig usikkerhet om bl.a. effekten av de ulike tiltakene, antar departementet at statene har betydelig frihet til å innføre restriktive tiltak. Som nevnt må de likevel alltid vurderes opp mot EØS-rettens krav, herunder kravet til forholdsmessighet, men det må antas at den nærmere testen under disse kravene blir mindre streng enn i mange andre tilfeller.

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 ønsker mest mulig felles opptreden. Europakommisjonen har i tråd med dette 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.

Den 30. mars 2020 ble det gitt utdypende retningslinjer om hvordan statene bør håndtere covid-19-situasjonen opp mot retten til fri bevegelse for arbeidskraft (*Guidelines concerning the exercise of the free movement of workers during COVID-19 outbreak*). Kommisjonen understreket at selv om inngrep i retten til fri bevegelse kan besluttes bl.a. ut fra hensynet til å beskytte folkehelsen, må slike inngrep være nødvendige, forholdsmessige og basert på objektive og ikke-diskriminerende kriterier.

Hva gjelder reiserestriksjoner over indre grenser, ga Europakommisjonen allerede 15. april 2020 en veiviser for gradvise lettelse i tiltakene som er iverksatt i Europa under covid-19-situasjonen, der det legges til grunn at en koordinert vei videre er i felleseuropeisk interesse.

Veiviseren ble 13. mai 2020 fulgt opp med en melding om gradvis gjenoppretting av den frie bevegelsen (*Communication from the Commission. Covid-19 – Towards a phased and coordinated approach for restoring freedom of movement and lifting internal border controls*). Forutsetningen skulle være at reise og opphold tilrettelegges for å minimere fare for smittespredning.

Mange EU-land opplevde en forverret smittesituasjon i løpet av sensommeren 2020, noe som medførte gjeninnføring av enkelte smitteverntiltak, inklusive begrensninger i den frie bevegelsen.

Rådsanbefaling (EU) 2020/1475 av 13. oktober 2020 om en koordinert tilnærming til begrensninger på den frie bevegelsen som reaksjon på covid-19-pandemien ble gitt for å sikre større koordinering mellom medlemsstater, som av hensyn til folkehelse tenker å innføre tiltak som begrenser den frie bevegelse. anbefalingen har som formål å bøte på de negative konsekvensene det har for unionsborgere og bedrifter at EUs medlemsstater innfører reiserestriksjoner under pandemien, ved å komme med anbefalinger til hvordan slike restriksjoner skal utformes. Tanken er at koordinerte restriksjoner vil gi økt forutsigbarhet og færre skadelige konsekvenser både for unionsborgerne og økonomien, samtidig som man ivaretar et høyt beskyttelsesnivå. anbefalingen er ikke EØS-relevant i den forstand at Norge er forpliktet til å innlemme den i EØS-avtalen, men den gir veiledning om hvilke prinsipper EU mener må legges til grunn ved vedtakelsen av tiltak i medlemsstatene for å beskytte folkehelsen i forbindelse med covid-19-pandemien. anbefalingen er som sådan heller ikke rettslig bindende. Denne rådsanbefalingen ble fulgt opp av Rådsanbefaling (EU) 2020/1632 av 30. oktober 2020 om en koordinert tilnærming til begrensningene i fri bevegelse som følge av covid-19-pandemien i Schengen-området.

6.3 WTO-regelverket

Begrensninger i adgangen til innreise vil kunne påvirke internasjonal handel med tjenester, som i WTO reguleres av Generalavtalen om handel med tjenester (GATS).

I henhold til GATS artikkel II:1 skal i utgangspunktet tjenesteytere fra alle WTOs medlemmer likebehandles. Unntak fra dette likebehandlingsprinsippet kan imidlertid innføres når man har en frihandelsavtale eller et felles arbeidsmarked. Videre oppstiller GATS forbud mot å innføre ytterligere kvantitative begrensninger i markedsadgang for tjenester enn det som følger av bindingslistene.

Artikkel XIV bokstav (b) åpner for unntak som er nødvendig for å beskytte menneskelig helse. Unntak må imidlertid i tillegg være i tråd med forbudet mot vilkårlig og uberettiget diskriminering mellom land hvor forholdene er like, samt forbud

mot anvendelsen av tiltak som utgjør en skjult handelshindring.

6.4 Verdens helseorganisasjon (WHO)

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

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

tidsbegrensede, forholdsmessige og helsefaglig funderte.

I «Statement on the fifth meeting of the International Health Regulations (2005) Emergency Committee» fra 30. oktober 2020 er det gitt følgende midlertidig anbefaling til medlemsstatene:

«Health Measures in Relation to International Traffic

10. Regularly re-consider measures applied to international travel in compliance with Article 43 of the IHR (2005) and continue to provide information and rationales to WHO on measures that significantly interfere with international traffic. Ensure that measures affecting international traffic (including targeted use of diagnostics and quarantine) are risk-based, evidence-based, coherent, proportionate and time limited.
11. Continue to strengthen capacity at points of entry to manage potential risks of cross-border transmission and to facilitate international contact tracing.»

7 Hjemmel for krav om negativ covid-19-test for rett til innreise

7.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo en ny bestemmelse i den midlertidige loven, som gir hjemmel for å innføre krav om negativ covid-19-test. Det ble foreslått at testkravet og unntakene fra dette reguleres nærmere i forskrift.

Det ble videre foreslått å videreføre gjeldende krav om fremleggelse av attest som viser negativ test for covid-19 for reisende fra områder med karanteneplikt, såkalte «røde» områder, i forskriften.

7.2 Høringsinstansenes syn

Det har kommet 16 høringsuttalelser med merknader knyttet til forslaget om krav til negativ covid-19-test for innreise.

Helsedirektoratet støtter forslaget og viser til at til tross for omfattende nasjonale krav om innreisekarantene siden mars 2020 skyldes mye av smitten importsmitte. Helsedirektoratet er klar over at det i en del land er vanskelig å få tatt covid-19-test, men mener at behovet for å slå ned smitteutviklingen raskt, sammenholdt med kunnskapen vi har om risikoen ved importsmitte, må veie tyngst.

Politidirektoratet støtter forslaget. *Sør-Øst politidistrikt* peker på at kravet om negativ test også vil lette arbeidet for politiet ved grensen og oppfølging fra lokale myndigheter i kommunen.

Flere høringsinstanser peker på utfordringer for det private næringsliv, som følge av at testkravet innebærer et hinder for ansattes innreise til Norge. Det vises til at det er problemer med å få gjennomført testing i flere land. *NHO* viser til at offentlige testordninger ikke vil prioritere personer uten symptomer som skal reise ut av landet, og private tilbud om testing tilbys ikke overalt, og de er ofte svært kostbare. Videre vises det til at det kan være lang ventetid på testresultater, også i våre naboland Sverige og Finland. Videre skriver *NHO* at de har fått melding fra medlemsbedrifter om at de har hørt at det utstedes falske dokumenter som viser negativ test.

NHO peker på at det kan få betydelige negative konsekvenser når en virksomhet ikke får de ansatte på jobb. *Hovedorganisasjonen Virke* mener at bestemmelsen rammer skjevt; den rammer de som næringslivet trenger for å få gjort jobben i handels- og tjenestenæringene.

NTNU viser til at testkravet kan hindre innreise for en mindre gruppe nye utenlandske ansatte og studenter.

NHO Mat og Drikke etterlyser bedre veiledning mht. konsekvenser av bortvisning, klage-muligheter mv.

Flere høringsinstanser (*Arbeidsgiverforeningen Spekter*, *Hovedorganisasjonen Virke*, *NHO*, *Destinasjon Hemsedal*, *Norges Rederiforbund*, *NTNU*) peker på obligatorisk test ved eller etter ankomst som et alternativ til det foreslåtte testkravet. *NHO* mener også at det bør vurderes et testregime under karantenetiden. *Helsedirektoratet* mener at det ikke bør etableres et system med bruk av hurtigtest som alternativ til kravet om å fremlegge dokumentasjon på negativ test ved innreise, og de slutter seg til departementets begrunnelse for dette. *Sør-Øst politidistrikt* peker på at de ikke får returnert reisende som tester positivt ved ankomst før de er friske, noe som kan føre til store kostnader.

Politidirektoratet støtter forslaget, men bemerker at mangelen på formkrav knyttet til attesten gjør det vanskelig for politiet å føre noen reell kontroll med attestens ekthet, noe som vil kunne påvirke den reelle effekten av tiltaket. Politiet viser videre til opplysninger om at falske attester enkelt kan kjøpes på internett. *Helsedirektoratet* støtter at det blir utformet et skjema som kan benyttes til å dokumentere negativ test, da dette kan bidra til å avhjelpe utfordringer med å føre kontroll med attestens ekthet.

Politidirektoratet mener også at det er behov for ytterligere klargjøring av hvilke krav som skal stilles til dokumentasjonen for gjennomgått covid-19.

Jussbuss mener at bortvisning ikke skal brukes som en reaksjon på manglende negativ covid-19-test. Det pekes på at enkelte vil kunne hindres fra innreise til Norge grunnet forhold i hjemlandet

som av ulike grunner gjør det vanskelig å få en slik test. NOAS støtter at det gjøres unntak for utlendinger som søker beskyttelse, overføringsflyktninger og familieinnvandrere.

Buadir mener at det bør gjøres unntak for foreldre som har samvær med barn i Norge. Videre peker *Buadir* på at det må gjøres unntak for å ivareta Norges forpliktelser etter Haagkonvensjonen 1980 om barnebortføring og Haagkonvensjonen 1996 om beskyttelse av barn. Sistnevnte er særlig aktuell ved barnevernssaker på tvers av landegrenser. *Buadir* anbefaler at saker etter konvensjonene enten inntas som et eget unntak i forskriften eller eksplisitt nevnes som eksempler på særlige grunner i forskrift eller i rundskriv.

Norges Rederiforbund bemerker at EU har en annen og snevrere definisjon av røde områder enn Norge, og at det ikke er drøftet «hvorvidt innreiserestriksjoner som gjør seg gjeldende for områder i mellomkategorien «Norge-røde» kan forsvares som forholdsmessige».

I forlengelsen av dette nevner departementet at FHI har følgende merknad til hvilke tilfeller testkravet skal gjelde:

«Den nåværende terskelverdien for områder med karanteneplikt som medfører krav om negativ test før innreise er 25 nye tilfeller per 100 000 innbyggere siste to uker. I dag overstiger alle de norske fylkene denne terskelverdien, men vi anser at vi har bedre oversikt over smitten i Norge enn vi har over situasjonen i andre land. Samtidig bør man vurdere om terskelverdien for krav om negativ test bør være høyere enn den er i dag for å sikre at tiltaket er proporsjonalt med effekten av tiltaket.»

Flere høringsinstanser peker på at korte høringsfrister er en utfordring.

7.3 Departementets vurdering

7.3.1 Innledning

Departementet foreslår en bestemmelse i midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen, som gir hjemmel for å videreføre krav om negativ covid-19-test for innreise til Norge, som i dag er gitt med hjemmel i smittevernloven § 7-12. Det legges opp til at testkravet og unntakene fra dette reguleres i forskrift.

Testkravet ble innført etter anbefaling fra helsemyndighetene, på bakgrunn av økt smitte høsten 2020 og særlige utfordringer knyttet til importsmitte. Det vises til nærmere omtale i

punkt 3 over. Helsemyndighetene mente tidlig i november at smitteutviklingen den siste tiden gjorde det nødvendig å innføre nye tiltak for å hindre ytterligere smittespredning i samfunnet, og for å hindre importsmitte. Et krav om negativ test som ikke er eldre enn 72 timer ved ankomst ble ansett å være et egnet tiltak, og ble derfor besluttet innført den 6. november. Det har etter innføringen av testkravet vært en positiv smitteutvikling, og en reduksjon i smitten. Helsemyndighetene anser det likevel fremdeles som «nødvendig å stille krav om fremleggelse av negativ test ved innreise».

Det presiseres at varigheten av innreise-restriksjonene vurderes fortløpende i tråd med smitteutviklingen. Dette gjelder også testkravet. Det vises videre til at innreiserestriksjonene kun skal begrense retten til innreise når «det er nødvendig for å trygge folkehelsen ved utbrudd av den allmennfarlige smittsomme sykdommen covid-19», jf. lovens § 1. Testkravet vil bli avviklet dersom smittesituasjonen tilsier det, men det kan også være aktuelt å gjeninnføre det ved en senere negativ utvikling i importsmitte. Den nærmere innretningen av testkravet i forskrift må også fortløpende vurderes i lys av våre internasjonale forpliktelser, herunder etter EØS-retten, og opp mot alternative og mindre inngripende tiltak.

Smitteutviklingen fremover vurderes av helsemyndighetene som usikker, og det er uvisst når det kan ses en effekt av en fremtidig vaksine. Departementet mener derfor det er nødvendig å ha hjemmel som gjør det mulig å stille krav om negativ covid-19-test for innreise dersom smittevernfarene behov tilsier det.

Det vises for øvrig til at den midlertidige loven gjelder frem til 1. juni 2021, og testkravet kan derfor uansett ikke videreføres lenger enn dette uten at det må behandles på nytt av Stortinget.

7.3.2 Erfaring med og effekt av krav om negativ test for rett til innreise

Tall fra politiet viser at antall bortvisningssaker økte etter at kravet om attest på negativ covid-19-test ble innført 8. november kl. 24.00.

I uke 46 bortviste politiet 557 personer som følge av midlertidig gjeninnført kontroll på indre Schengen-grense. 173 ble bortvist på luftgrensen, to på sjøgrensen og de resterende 382 på landegrensen. I tillegg har politidistriktene meldt inn at 152 personer snudde ved grensen (uten vedtak om bortvisning), men her kan tallet være høyere. De bortviste er i all hovedsak bosatt i EU/EØS-området. I 302 av de 557 sakene er det registrert

at bortvisningen skyldtes manglende dokumentasjon på negativ covid-19-test.

Etter dette har antallet bortvisninger gått noe ned. I uke 47 bortviste politiet 352 personer på indre Schengen-grense, mens det i uke 48 ble bortvist 303 personer. I uke 49 bortviste politiet 308 personer, hvorav 43 ble bortvist på luftgrensen og de resterende 265 på landegrensen. I tillegg har politidistriktene i uke 49 meldt at 67 personer snudde ved grensen (uten vedtak om bortvisning).

For 295 av de bortviste personene i uke 49 er det også registrert mer detaljerte opplysninger om bosted og/eller statsborgerskap. Åtte av disse er tredjelandsborgere som er bosatt utenfor EU-/EØS-området. De 287 andre bortviste er bosatt i EU-/EØS-området. Av disse hadde 232 statsborgerskap i et EU-/EØS-land og 55 var borgere av tredjeland bosatt i EU-/EØS-området.

Totalt er det registrert grunnlag for bortvisning i 296 av de 308 sakene i uke 49. For til sammen 243 av disse er det registrert at bortvisningen skyldtes manglende dokumentasjon på negativ covid-19-test. For 30 utlendinger er det registrert at bortvisningen skyldtes at de ikke kom til å følge krav om oppholdssted i karanteneperioden. For tre utlendinger ble dokumentasjonen på negativ test underkjent, og 20 ble bortvist av andre årsaker.

Generelt bemerker Politidirektoratet at regelverket om innreiserestriksjoner er svært komplekst og krevende å få oversikt over, både for politiet og for de reisende. Det er videre utfordrende for politiet i grensekontrollen å sette seg raskt nok inn i nye endringer når disse trer i kraft samtidig med at endringene blir vedtatt. Politidirektoratet erfarer videre at det ved innføring av nye endringer oppstår behov for nærmere avklaringer av regelverket og presiseringer i retningslinjer.

Politiet opplyser at de fleste som passerer over svenskegrensen er omfattet av unntak fra kravet til negativ covid-19-test, men at mange likevel fremviser test. Politiet erfarer at de reisende i stor grad er kjent med regelverket. Fergeselskapene har også vært gode på å informere de reisende om innreisekravene i forbindelse med ombordstigningen.

UDI og politiet har erfart at praktiske hindringer kan vanskeliggjøre fremleggelse av covid-19-test som ikke er eldre enn 72 timer.

Helsedirektoratet vurderer at det er for tidlig å vurdere den fulle effekten av tiltak om testing før ankomst har hatt på importsmitte.

FHI har den 25. november 2020 vurdert at kravet om negativ test før innreise trolig bidrar til å

redusere importsmitte og belastningen på smittesporingskapasiteten i Norge ved at det hindrer enkelte smittede fra å reise til Norge. FHI skriver videre:

«En negativ test før innreise eliminerer ikke smitterisikoen, da man kan være smittet like før avreise, eller testmetoden som er brukt ikke er god nok til å fange opp smitten. Personer som ankommer Norge fra områder og land med høy smittespredning bør derfor være i karantene etter ankomst til landet, da karantene er det viktigste tiltaket for å hindre videre smittespredning. Samtidig bidrar krav om negativ test trolig til at færre personer reiser til Norge. Vi ser dette både i statistikken over smitteland og i antall flysporinger etter at kravet ble innført. En del av effekten skyldes trolig at kravet har bidratt til at det har blitt vanskeligere, og dermed at færre velger, å reise til Norge.

I dag er det en rekke unntak fra kravet om negativ test. Et krav om negativ test bare fra noen grupper vil ikke kunne eliminere importsmitte, kun gjøre omfanget mer håndterlig. Vi har tidligere fått tilbakemelding om at smittesporingen ofte er mer kompleks og tidkrevende hvis personen som har fått påvist covid-19 ikke snakker norsk eller engelsk. Kravet om negativ test for noen grupper innreisende til Norge har bidratt til å redusere denne belastningen på smittesporingskapasiteten.»

Videre peker FHI på at det er flere unntak fra kravet om negativ test. Det medfører at det vil være en viss andel importsmitte ved at det ankommer mange som er unntatt kravet. Det gjøres derfor fremdeles en rekke smittesporinger på f.eks. fly rundt importsmittetilfeller.»

FHI peker videre på utfordringer med testkravet:

«Ikke alle land tester asymptomatiske (eller har kapasitet til å prioritere testing av personer uten symptomer) og prøvesvar vil ikke alltid være tilgjengelig på 72 timer før avreise. Det medfører at en del reisende i praksis ikke har mulighet til å bli testet før avreise til Norge. For enkeltreisende kan det også være utfordrende med langvarig PCR-positivitet, som medfører at de ikke vil få negativ test som er krav for innreise.»

Helsedirektoratet bemerker at forfalskede attester kan bli en utfordring og skriver følgende:

«Utfordringen er at norsk regelverk kun stiller krav til analysemetode (PCR), men ingen kvalitetskrav til de som utfører analysen eller formkrav til ekthet av dokumentasjon. Per i dag er PCR-teknologien som benyttes overveiende av god kvalitet, og de som benytter den også kvalifisert til å anvende den riktig, men her er det rask utvikling med et økende antall produsenter og aktører med varierende kvalitet. Utfordringer på dette feltet vil vi altså måtte regne med vil oppstå etter hvert.»

7.3.3 Nærmere om forslaget og behovet for testkravet

Importsmitte er, som redegjort for i punkt 3 over, en vesentlig risikofaktor for smittespredning i Norge. Norge har hatt krav om innreisekarantene siden mars 2020, likevel skyldes mye av smitten importsmitte. Risikoen for overføring av covid-19 fra personer som kommer til Norge fra utlandet må derfor begrenses, og det er behov for ytterligere tiltak for å redusere smittepresset.

På bakgrunn av tilråding fra helsemyndighetene foreslår departementet å lovfeste en hjemmel for å innføre krav om negativ covid-19-test for innreise til Norge. Det foreslås videre at det kan fattes vedtak om bortvisning av utlendinger som kommer til riket uten dokumentasjon på slik test.

Testkravet tjener særlig følgende formål:

- Hindre at smittede personer reiser til Norge (importsmitte)
- Redusere faren for videre smitte i Norge (sekundærsmitte)
- Motvirke at det oppstår kapasitetsmessige utfordringer i helsevesenet
- Redusere kapasitetspresset i landets kommuner, bl.a. knyttet til gjennomføring av TISK-strategien
- Slå ned smittespredningen for raskere normalisering av samfunnet
- Hindre smittespredning gjennom å begrense mobilitet

Helsemyndighetene legger til grunn at importsmitte kan føre til utbrudd i hele landet og er en av hovedutfordringene knyttet til å holde det nasjonale smittepresset nede.

Fordi covid-19 kan smitte i 48 timer før symptomdebut, er det risiko for at tilreisende som er smittet i utlandet reiser inn i Norge og sprer smitte videre. Helsemyndighetene legger til grunn at et krav om fremvisning av negativ test for å kunne reise inn i Norge kan bidra til å redusere denne risikoen.

Med kravet om testing før innreise er målet å sikre at personer som tester positivt i hjemlandet, ikke ankommer Norge og dermed minske risikoen for at de smitter andre på reisen eller ved ankomst. Dette kan også forenkle tilsynsoppgavene og redusere kapasitetspresset i kommunene. Kapasitetshensyn tilsier at det tilstrebes at antall smittede som må oppholde seg i isolasjon og karantene i Norge er lavt, og at kapasiteten til å smittespire må beskyttes.

Helsedirektoratet skriver i sin vurdering av 27. november 2020:

«Kravet om negativ test ved ankomst er medisinskfaglig begrunnet ved at reduksjon av antall smittede innreisende vil kunne redusere smittepresset i Norge. Dette kan i sin tur redusere sykkelighet og dødelighet i befolkningen, og bidra til bedre ivaretagelse av alle pasient- og brukergrupper.

(...) FHI beskriver at kravet om negativ test før innreise bidrar trolig til å redusere importsmitte og belastningen på smittesporingskapasiteten. Dette har betydning for kapasiteten i helse- og omsorgstjenesten.»

FHI har også beskrevet en nedgang i importsmitten som indikerer at tiltaket har effekt. Det vises til punkt 7.3.2 over.

Det er nødvendig å tenke bredt når tiltak skal iverksettes for å håndtere pandemien. Kommunene melder at de ikke har kapasitet til å følge opp tilsyn, og etterlevelsen av karantenekrav synes svak. Det arbeides kontinuerlig med tiltak for å styrke tilsynsfunksjonen og andre tiltak for å styrke etterlevelsen av regelverket. Slik situasjonen nå er, vurderes det likevel nødvendig å opprettholde krav om testing før ankomst, for å redusere risiko for importsmitte.

Et krav om negativ test for covid-19 innebærer ikke i seg selv at flere grupper enn i dag nektes adgang til Norge. Som nevnt i punkt 7.3.2 kan det i en del land være vanskelig å få tatt covid-19-test uten at man har symptomer på sykdom, bl.a. på grunn av begrenset kapasitet i det offentlige helsevesenet, og det vil kunne føre til at enkelte i praksis har begrensede muligheter til å fremskaffe negativ test. Behovet for å slå ned smitteutviklingen raskt sammenholdt med den tilgjengelige kunnskapen om risikoen ved importsmitte må likevel veie tyngre.

Forsterkede smitteverntiltak har isolert sett en kostnad både for enkeltpersoner og for næringslivet. Samtidig innebærer økt smitte store kostnader for samfunnet, også næringslivet. Kost-

nadene ved skjerpede smitteverntiltak må veies opp mot kostnadene ved økt smitte. Mindre inngripende tiltak nå vil kunne medføre at smitteverntiltak må opprettholdes over en lengre periode. Helsedirektoratet skriver:

«Jo lenger tid det tar før vi snur trenden og oppnår god kontroll, jo større skadevirkninger vil vi se både samfunnsøkonomisk, samfunnsmessig, folkehelsemessig og for driften av helse- og omsorgstjenesten. Årsaken til dette er at tiltakene vil måtte stå lenger dersom vi ikke strammer tilstrekkelig inn når tiltak først iverksettes. Individuelle hensyn må i en slik situasjon konkret avveies mot befolkningens samlede behov.»

For å avbøte uheldige samfunnsøkonomiske konsekvenser av testkravet, og for å ivareta våre internasjonale forpliktelser, er det fastsatt enkelte unntak fra kravet i forskrift, se nærmere omtale i punkt 5.4. Testkravet og unntakene fra dette vil fortløpende vurderes i lys av smittesituasjonen, samt våre internasjonale forpliktelser mv.

7.3.4 Forholdet til menneskerettslige forpliktelser

Krav om testing og eventuell bortvisning ved manglende negativ test medfører begrensninger i grunnleggende rettigheter i medhold av Norges menneskerettslige forpliktelser. Inngrep i slike rettigheter må ha tilstrekkelig hjemmel i lov, ivareta et legitimt formål og være forholdsmessig. Dette innebærer at inngrepet ikke må gå lenger enn det som er nødvendig for å ivareta det legitime formålet som begrunner inngrepet. Hvor strenge krav som stilles, vil bero på hvor inngripende tiltaket er. Behovet må bl.a. veies mot hensynet til å redusere sykdom og død, hensynet til beskyttelse av særlig sårbare grupper og hensynet til så langt som mulig å sikre normal drift av næringsliv og samfunnet for øvrig.

Tiltaket bør være så lite inngripende som mulig ut fra den smitteverneeffekten man søker å oppnå. Tiltak må derfor være begrunnet i et særlig behov, f.eks. som følge av stort smittepress eller mangel på ressurser.

Etter en samlet vurdering mener departementet at krav om attest for negativ covid-19-test for rett til innreise til Norge kan gjennomføres innenfor rammen av Norges menneskerettslige forpliktelser. Kravet om negativ covid-19-test anses som et forholdsmessig inngrep, sett hen til effekten av tiltaket sammenholdt med graden av

inngrep i privatpersoners grunnleggende rettigheter og samfunnsøkonomiske konsekvenser. Det vises for øvrig til redegjørelse og vurderinger i punkt 3 og punkt 7.3.3 over.

Hensynet til å skjerme barn fra inngripende smitteverntiltak har vært et sentralt hensyn ved utformingen av lov og forskrift om innreiserestriksjoner, samt andre smitteverntiltak. Departementet vil fortløpende vurdere behov for unntak bl.a. for å ivareta hensynet til barnets beste, jf. barnekonvensjonen artikkel 3, samt for å sikre ivaretagelse av forpliktelsene etter Haagkonvensjonen 1980 om barnebortføring og Haagkonvensjonen 1996 om beskyttelse av barn.

7.3.5 Forholdet til EØS-regelverket mv.

Et krav om fremleggelse av en negativ covid-19-test som vilkår for innreise til Norge må anses som en restriksjon på den frie bevegelsen innenfor EØS. Som omtalt i punkt 6.2 over, er det adgang til å innføre begrensninger i retten til fri bevegelse som er begrunnet ut fra hensynet til den offentlige orden, sikkerhet og folkehelsen.

At covid-19 kan begrunne begrensninger i den frie bevegelsen er ikke omstridt og er lagt til grunn av EU i en rekke rådsanbefalinger. Departementet mener på denne bakgrunn at tiltak for å bekjempe smitte av covid-19 må anses å oppfylle et legitimt formål, slik at restriksjoner i den frie bevegelsen i prinsippet kan rettferdiggjøres under EØS-avtalen.

Det følger videre av EØS-retten at tiltak som innføres av hensyn til folkehelsen, må være forholdsmessige. I dette proporsjonalitetskravet ligger det et krav om at tiltaket må være *egnet* for å oppnå formålet. Videre følger det av proporsjonalitetskravet at tiltaket må være *nødvendig* for å oppnå formålet.

Krav om negativ test før ankomst anses etter helsemyndighetenes vurdering som egnet til å redusere risiko for importsmitte og videre smittespredning. Tiltaket vil sikre at personer som tester positivt i hjemlandet, ikke ankommer Norge og vil således minske risikoen for at de smitter andre på reisen eller ved ankomst, eller belaster kapasiteten for isolat i Norge. Tiltaket anses også nødvendig, som følge av behovet for raskt å slå ned den økte importsmitten, jf. redegjørelsen i punkt 3 og 7.3.2. Det vises til at øvrige innreiserestriksjoner og regler om innreisekarantene har vist seg ikke å være tilstrekkelige tiltak for å hindre importsmitte i en situasjon med økt smitte i mange europeiske land.

Det samme synes å være lagt til grunn av EU i rådsanbefaling av 13. oktober 2020 (se punkt 6.2 over), hvor det i punkt 17 uttales at man, for reisende fra røde områder, kan anvende karantene/selvisolasjon og/eller kreve at de underkastes en covid-19-test etter ankomst. I tredje avsnitt i punkt 17 uttales det at «Medlemsstaterne kan tilbyde rejsende mulighed for at erstatte den i litra b) nævnte test med en covid-19 test foretaget før ankomst». Norske helsemyndigheter mener at hurtigtest ved ankomst ikke er et egnet alternativ, jf. punkt 7.3.6 nedenfor.

Det er innenfor EØS-området utfordringer med testkapasiteten. Departementet er kjent med at det flere steder kan være vanskelig å få tatt en covid-19-test innenfor den angitte tidsperioden på 72 timer. Testkravet kan dermed være et praktisk hinder for innreise fra land hvor det er utfordringer med å få testet seg.

Departementet vil peke på at det er nødvendig å stille krav om at testen tas kortest mulig tid før ankomst til Norge, for å redusere risiko for at den reisende blir smittet mellom testtidspunktet og ankomsttidspunktet og på denne måten mest mulig effektivt hindre importsmitte. På dette grunnlag anses kravet om at testen må være foretatt 72 timer før ankomst å oppfylle EØS-rettens krav. Selv om det vil kunne være krevende for enkelte å oppfylle testkravet, vil det ikke være umulig, og kravet sett under ett må anses å være forholdsmessig sett opp mot formålet med kravet.

Som tidligere omtalt, innføres det visse unntak fra testkravet som vilkår for innreise til Norge. For at testkravet, med de innebyggede unntakene, skal tilfredsstillende EØS-rettens krav til konsistens, må det i utgangspunktet foreligge en smittevern-faglig begrunnelse for unntakene. Det vises i den forbindelse til omtalen under punkt 3, 5.4 og 7.3.2 for en beskrivelse av denne begrunnelsen.

Loven og innreiserestriksjonsforskriften gjelder kun for utlendinger. Det vises til at norske borgere ikke kan nektes adgang til riket, jf. Grunnloven § 106 annet ledd. I utgangspunktet er all forskjellsbehandling begrunnet med nasjonalitet forbudt etter EØS-avtalen artikkel 4 (innenfor denne avtalens virkeområde). Fri bevegelighetsdirektivet artikkel 29 viser også til at restriksjoner på den frie bevegeligheten av hensyn til folkehelsen må anvendes også overfor egne borgere for å kunne begrunnes. Tiltakene kan likevel være forskjellige dersom det finnes en legitim begrunnelse for forskjellen. Et krav om negativ test som

vilkår for innreise kan ikke gjøres gjeldende for norske borgere, da man ifølge folkeretten ikke kan nekte egne borgere adgang til sin hjemstat. Det kan derfor gjøres unntak for norske borgere uten at det vil være i strid med likebehandlingsprinsippet i EØS-retten.

Av ovenstående grunner er det departementets vurdering at forslaget til endring av innreiserestriksjonsloven og -forskriften om å innføre et testkrav som vilkår for innreise til Norge, tilfredsstiller EØS-rettens krav om konsistente tiltak og at tiltaket er i tråd med ikke-diskrimineringsprinsippet.

Krav om negativ covid-19-test anses nødvendig for beskyttelse av menneskelig helse, jf. redegjørelsen for våre forpliktelser etter WTO-regelverket i punkt 6.3. Tiltaket innebærer ikke vilkårlig eller uberettiget diskriminering mellom land hvor forholdene er like, og tiltaket er heller ikke en skjult handelshindring. Unntaksbestemmelsen i GATS forutsettes å kunne komme til anvendelse, og følgelig anses tiltaket ikke for å være i strid med WTO-regelverket.

7.3.6 Alternative tiltak

Departementet har vurdert mulige alternative tiltak mot importsmitte. Det mest aktuelle alternativet synes å være tilbud om hurtigtest ved ankomst som et alternativ til krav om negativ covid-19-test tatt før ankomst. På bakgrunn av vurderinger fra helsemyndighetene mener departementet imidlertid at det ikke bør etableres et slikt system.

Helsedirektoratet viser til at formålet med innreiserestriksjonsforskriften § 4 a og covid-19-forskriften § 4a (krav om attest på negativ test for covid-19) er å hindre at personer reiser dersom de er syke. Å tilby hurtigtest ved ankomst for reisende som ikke har testet seg før avreise vil kunne undergrave dette. Reisende vil kunne ta sjansen på at de ikke er smittet, droppe testing før de reiser hjemmefra og ankomststedene vil kunne få et økt antall positive testede på grensen som myndighetene blir stående med et ansvar for. Helsedirektoratet anbefaler derfor ikke å tilby hurtigtest som alternativ.

Departementet mener på denne bakgrunn at det er et bedre og mer målrettet tiltak å ha krav om å fremvise negativ test tatt mindre enn 72 timer før avreise til Norge, enn å ha testing på grensen.

8 Hjemmel for bortvisning ved brudd på karanteneregler

8.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet en hjemmel i innreiserestriksjonsloven for å bortvise utlendinger for brudd på innreisekarantene-reglene i covid-19-forskriften. Bortvisning vil da skje etter saksbehandlingsreglene for bortvisning i innreiserestriksjonsloven, som er forenklet sammenlignet med saksbehandlingsreglene i utlendingsloven.

Forslaget ble begrunnet med at det er nødvendig å ha muligheten til å foreta bortvisning etter forenklete regler, som et alternativ og supplement til de alminnelige bortvisningsreglene i utlendingsloven. Samtidig mente departementet at slik forenklet bortvisning bør beholdes alvorlige brudd på innreisekarantene-reglene.

8.2 Høringsinstansenes syn

Det har kommet 11 høringsuttalelser med merknader knyttet til forslaget om bortvisning ved brudd på karanteneregler.

Helsedirektoratet og *POD* støtter forslaget. *NOAS* anerkjenner behovet for strenge regler vedrørende innreise i lys av smitteutviklingen. *UDI* mener at forslaget gir et klarere regelverk for bortvisning ved brudd på karantene-reglene, mens *POD* fremhever at forslaget vil være mer effektivt å håndheve for politiet. Det siste vil bl.a. gjelde i tilfeller hvor det i grensekontrollen fremkommer opplysninger som tilsier at utlendingen ikke vil innrette seg etter gjeldende regler for karanteneplikt og dermed vil kunne nektes innreise. Både *UDI* og politiet ønsker ytterligere tydeliggjøring av grenseflaten mot bort- og utvisningsbestemmelsene i utlendingsloven og forholdet mellom de ulike regelverkene. Det vises bl.a. til at forslaget legger opp til et strengere beviskrav for bortvisning etter innreiserestriksjonsloven enn etter utlendingsloven. Det betyr at det noen ganger vil være grunnlag for bortvisning etter utlendingslovens bestemmelser, selv om bevisvilkårene ikke anses oppfylt for bortvisning etter innreiserestriksjonsloven. I andre tilfeller vil det kunne være

grunnlag for bortvisning etter begge regelverk. For å sikre en konsekvent praksis og likebehandling, oppfordres det til tydeligere å klargjøre forholdet mellom de to regelverkene om bortvisning.

Flere høringsinstanser, deriblant *Rederiforbundet*, *Kystrederiene*, *NTNU*, *NHO* og *NHO Mat og drikke* viser til at bortvisning er et alvorlig tiltak og at det er viktig med tydelig veiledning på flere språk som viser hvordan regelverket skal forstås i praksis. Dette for å hindre misforståelser og overtredder av et regelverk som av mange oppleves som uoversiktlig. Basert på egne erfaringer etterlyser de tydeligere veiledning om hva som kreves i ulike situasjoner. *NHO Mat og drikke* ønsker at det utarbeides et eget rundskriv om bortvisningsreglene. De mener for øvrig at matforsyning er en kritisk samfunnsfunksjon, og ber derfor departementet vurdere om det bør gjøres unntak fra bestemmelsen om bortvisning grunnet brudd på innreisekarantene også for utlendinger som omfattes av § 2 første ledd bokstav c.

Jussbuss er kritiske til forslaget og mener at terskelen for å bortvise i disse tilfellene må være høy. De mener videre at reaksjoner mot potensielle, fremtidige brudd byr på en rekke rettssikkerhetsmessige betenkeligheter, særlig sett hen til at forslaget legger opp til at de alminnelige saksbehandlingsreglene ikke får anvendelse i disse sakene. De bemerker også at det ikke må bli en automatikk i at brudd på karantene-reglene fører til bortvisning.

8.3 Departementets vurdering

8.3.1 Innledning

Innreiserestriksjonsloven gir i § 2 tredje ledd hjemmel for å bortvise en utlending som «kommer til riket eller har reist inn i strid med loven eller forskriften». Etter §§ 5 og 6 gjelder det forenklete saksbehandlingsregler for bortvisning etter innreiserestriksjonsloven. Ordlyden i § 2 innebærer at bare overtredder av regler i innreiserestriksjonsloven og -forskriften, knyttet til innreisen, danner grunnlag for bortvisning (bortvisning kan imidlertid finne sted også etter inn-

reise). Overtredelser av plikter etter covid-19-forskriften om etterfølgende innreisekarantene, vil ikke i dag kunne medføre bortvisning i medhold av innreiserestriksjonsloven.

Departementet opprettholder forslaget om en hjemmel i innreiserestriksjonsloven for på nærmere vilkår å kunne bortvise utlendinger for brudd på innreisekarantene-reglene i covid-19-forskriften. Slike brudd vil etter omstendighetene kunne medføre bortvisning også i dag, men da etter utlendingslovens regler, jf. punkt 5.3 ovenfor. I lys av situasjonen beskrevet i punkt 3, mener departementet det er nødvendig å ha muligheten til å bortvise også med de forenklete saksbehandlingsreglene i innreiserestriksjonsloven. Som nærmere beskrevet i punkt 8.3.3 nedenfor, vil forslaget om en særskilt bortvisningshjemmel være avgrenset til klare og alvorlige brudd på karantene-reglene.

Departementet merker seg at flere høringsinstanser støtter forslaget. Det legges bl.a. vekt på behovet for effektive reaksjoner på karantenebrudd i den foreliggende smittesituasjonen, og at den foreslåtte bortvisningshjemmelen vil være et nyttig verktøy ved siden av straffesporet og utlendingslovens regler. Mens enkelte instanser etterlyser veiledning i ulike spørsmål, er bare Jussbuss direkte kritiske til forslaget, først og fremst fordi man vil kunne bli bortvist ved mistanke om fremtidige brudd på karantene-reglene. Etter departementets syn er dette forsvarlig på de vilkårene som foreslås, jf. punkt 8.3.3 nedenfor.

8.3.2 Hjemmel for bortvisning for alvorlige brudd på karantene-regler

Som det fremgår av omtalen av utlendingsregelverket i punkt 5.3, vil brudd på karanteneplikter i noen tilfeller allerede i dag kunne medføre bortvisning etter utlendingslovens bestemmelser. Nærmere bestemt gjelder dette utlendingsloven §§ 121 og 122 (EØS-borgere) og § 17 første ledd bokstav g og l om bortvisning begrunnet med henholdsvis straffbare handlinger og hensynet til folkehelsen. Ved bortvisning etter disse bestemmelsene vil de alminnelige saksbehandlingsreglene i utlendingsloven gjelde, med visse muligheter for unntak i medhold av bl.a. § 18 tredje ledd andre punktum.

Departementet mener det er behov for en egen bortvisningsadgang etter innreiserestriksjonsloven for alvorlige brudd på karantene-reglene, i tillegg til de eksisterende hjemlene i utlendingsloven. Det bemerkes *for det første* at en slik adgang til bortvisning allerede gjelder for

brudd på plikter etter innreiserestriksjonsloven og -forskriften, herunder plikten til å fremlegge negativ test.

For det andre er det en nær sammenheng mellom innreise og innreisekarantene, særlig i de tilfeller hvor det allerede ved innreisen er klart at utlendingen ikke vil rette seg etter karantene-reglene. Selv om innreisekarantene ikke er en innreiserestriksjon som sådan, er etterlevelse av karantene-reglene en forutsetning for at innreiserestriksjonene ikke må strammes inn ytterligere. Formålet med de respektive regelverkene er således nært forbundet.

For det tredje kan det være – eller oppstå – situasjoner hvor det er et stort praktisk behov for å kunne bortvise etter de forenklete saksbehandlingsreglene i innreiserestriksjonsloven. Det gjeldende regelverket om innreisekarantene trådte i kraft forholdsvis nylig, og det er således begrenset grunnlag for å anslå omfanget av, eller potensialet for karantenebrudd. De statistikkopplysningene som er gitt i avsnitt 7.3.2 viser imidlertid at det har vært behov for bortvisning i en del tilfeller. Det er svært viktig at regelverket legger til rette for effektiv og hensiktsmessig håndtering av karantenebrudd, også med det for øye at både smittesituasjonen og reisevirksomheten kan endre seg betraktelig på kort tid. Muligheten til å benytte bortvisning på en effektiv måte kan også bidra til å unngå straffesaker som bedre kan håndteres i et forvaltningsspor, noe som normalt vil være en fordel også for utlendingen det gjelder.

Etter departementets syn er en hjemmel som foreslått om bortvisning ved slike alvorlige brudd på karantene-reglene som beskrives i punkt 8.4.3 nedenfor, forenlig med norsk rett og våre folkerettslige forpliktelser. Se avsnitt 7.3.5 ovenfor når det gjelder de skrankene som følger av EØS-retten. Karantene-reglene skal ivareta viktige samfunnshensyn, og det er et sterkt behov for tiltak som bidrar til at reglene blir fulgt, herunder ved å reagere mot regelbrudd. Bortvisning er et hensiktsmessig og relativt lite inngripende tiltak, som bør kunne brukes på en effektiv måte.

Som beskrevet tidligere er bortvisning etter utlendingsloven allerede en mulig reaksjon på brudd på karantene-reglene, også for mindre alvorlige brudd enn de som nå reguleres særskilt. Det som innføres med lovforslaget, er at bortvisning i disse klare og alvorlige tilfellene kan skje etter de forenklete saksbehandlingsreglene i innreiserestriksjonsloven §§ 5 og 6, som allerede gjelder for bortvisning på grunn av brudd på innreiserestriksjoner. Saksbehandlingsreglene er nærmere beskrevet i Prop. 124 L (2019–2020) *Midler-*

tidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen, hvor de også ble vurdert opp mot menneskerettighetene og andre rettslige forpliktelser. Etter departementets syn er det, i lys av de føringer og betraktninger som er beskrevet i punkt 6.1 og 7.3 ovenfor, et forholdsmessig tiltak at disse saksbehandlingsreglene også gjøres gjeldende for bortvisning for alvorlige brudd på reglene om innreisekarantene.

Den forenklete saksbehandlingen innebærer bl.a. at det etter innreiserestriksjonsloven ikke vil gjelde rett til fritt rettsråd, og at saksbehandlingsreglene i utlendingsloven og utlendingsforskriften ellers bare gjelder «så langt de lar seg forene med en forenklet og rask behandling av vedtak om bortvisning. Det vises til innreiserestriksjonsloven §§ 5 og 6 og omtalen av disse i Prop. 124 L (2019–2020) punkt 10.9.

8.3.3 Nærmere om vilkårene for bortvisning

Departementet opprettholder forslaget om at den nye bortvisningshjemmelen bare skal gjelde klare og alvorlige brudd på karantenerregelverket. Dette skyldes særlig at saksbehandlingen vil være forenklet og at karantenen i seg selv ikke pålegges ved et enkeltvedtak som er gjenstand for ordinær saksbehandling. Det må også tas hensyn til at karantenerreglene er under kontinuerlig vurdering, og vil kunne bli endret for å tilpasses utviklingen i smittesituasjonen.

I høringsnotatet ble det foreslått en hjemmel for bortvisning når det foreligger «klare holdepunkter» for at utlendingen «forsettlig» har begått eller vil begå «grove eller gjentatte» brudd på kravene til innreisekarantene etter covid-19-forskriften. Departementet har kommet til at det også bør presiseres i lovteksten at det – i samsvar med hva som ble forutsatt i høringsnotatet – bare skal treffes vedtak om bortvisning dersom det er *klar sannsynlighetsovervekt* for at utlendingen forsettlig har begått eller vil begå alvorlige brudd på karantenerreglene. Departementet har følgelig omformulert lovforslaget fra et krav om «klare holdepunkter» til et krav om at «konkrete holdepunkter tilsier at det er klar sannsynlighetsovervekt» for brudd på karantenerreglene. Formuleringen «grove eller gjentatte» brudd er for øvrig erstattet med «alvorlige» brudd, uten at det er ment å innebære noen materiell forskjell.

Vilkårene om «konkrete holdepunkter» og «klar sannsynlighetsovervekt» innebærer at det må foreligge en kvalifisert sannsynlighetsovervekt som bygger på konkrete, objektive forhold. Det er ikke tilstrekkelig med alminnelig sannsyn-

lighetsovervekt. På den annen side stilles det ikke like strenge beviskrav som i en straffesak. Videre må de aktuelle bruddene være «alvorlige».

Vilkårene vil typisk være oppfylt dersom utlendingen selv gir uttrykk for ikke å ville rette seg etter de sentrale reglene om innreisekarantene, eller dersom politiet observerer at utlendingen utviser en atferd som er uforenlig med kravene til karantene. Et eksempel på dette er at en utlending som skulle vært i karantene, deltar på fester. Motsatt vil det at en utlending som har karanteneplikt observeres på gaten, i begrenset nærkontakt med en annen person, ikke i seg selv være tilstrekkelig. Dersom det viser seg at en utlending som kommer til grensen og som skal i karantene, ikke disponerer et tillatt oppholdssted eller nekter å ta inn på karantenehotell når vedkommende er pliktig til dette, vil derimot vilkårene for bortvisning kunne være til stede. Som det går frem av avsnitt 7.3.2 ovenfor, har det forekommet en del tilfeller hvor utlendinger har blitt bortvist fordi de ikke ville rette seg etter kravene til oppholdssted under karantene. Departementet understreker at dersom en utlending begår *flere* brudd på en eller flere karantenerregler, som hver for seg ikke er alvorlige, kan overtredelsene samlet sett anses som alvorlige.

Vilkåret om at det må foreligge forsett, innebærer at uaktsomme overtredelser ikke vil være omfattet av bortvisningsregelen. Et krav om forsett er strengere enn skyldkravet i straffebestemmelsen i covid-19-forskriften § 19, som også rammer grovt uaktsomme overtredelser. Forslaget skiller seg også fra bortvisningsbestemmelsen i utlendingsloven § 17 første ledd bokstav g, som ikke stiller noe absolutt krav om at bare forsettlig straffbare handlinger kan medføre bortvisning.

8.3.4 Nærmere om bestemmelsens rekkevidde

Departementet understreker for ordens skyld at den foreslåtte bortvisningshjemmelen bare gjelder brudd på *innreisekarantene* etter covid-19-forskriften, ikke smittevernkarantene. Bortvisningsregelen omfatter enhver utlending, med unntak av personer som nevnt i innreiserestriksjonsloven § 2 første ledd bokstav a eller b. Regelen gir altså ikke hjemmel for å bortvise utlendinger bosatt i Norge med oppholdstillatelse eller oppholdsrett, eller asylsøkere eller andre som påberoper seg et beskyttelsesbehov og har rett til å få dette vurdert. Departementet har vurdert om unntaket også bør gjelde utlendinger nevnt i første ledd bokstav c, dvs. personer som er unntatt innreise-

restriksjoner fordi deres tilstedeværelse er strengt nødvendig for å opprettholde drift av kritiske samfunnsfunksjoner. Departementet har imidlertid kommet til at personer som har en slik rolle, og derfor gis både innreise og i noen tilfeller unntak for karantene i arbeidstiden, har et særskilt ansvar for å etterleve de karantenereglene de er underlagt. De bør følgelig ikke ha et særskilt vern mot bortvisning for alvorlige regelbrudd.

I lys av at regelen bare rammer forsettlig og alvorlige overtredelser, vil det ellers i prinsippet kunne være aktuelt å bortvise også personer som har en viss tilknytning til Norge, særlig i tilfeller hvor det allerede ved grensen er på det rene at vedkommende ikke akter å etterleve innreisekarantenen. Den foreslåtte bortvisningsregelen er imidlertid en kan-bestemmelse, og terskelen må være høyere for bortvisning av utlendinger som har oppholdstillatelse, familie i Norge eller begge deler, enn for de som ikke har det. I tilfeller hvor brudd på karantenereglene oppdages etter innreise, og utlendingen har oppholdstillatelse eller familie i Norge, antar departementet at det vil være mindre aktuelt å benytte den foreslåtte bortvisningshjemmelen.

Lovforslaget gjelder også utlendinger omfattet av EØS-regelverket. Reglene om innreisekarantene er gitt i medhold av smittevernloven, i en forskrift som har som formål å hindre eller begrense spredning av covid-19 og sikre opprettholdelse av tilstrekkelig kapasitet i helse- og omsorgstjenesten. Reglene gjelder både norske borgere og utlendinger, og overtredelser innebærer straffansvar. Etter departementets syn er det forenlig med utlendingsloven §§ 121 til 123 at de alvorlige bruddene på innreisekaranteneregelverket det her er tale om, etter omstendighetene kan danne grunnlag for bortvisning av EØS-borgere. For EØS-borgere gjelder det imidlertid strengere krav til at utlendingen utgjør en *fremtidig* fare mot interesser som kan begrunne bortvisning eller utvisning, noe som må tas hensyn til i vurderingen. Videre må det tas hensyn til kravet om proporsjonalitet, bl.a. uttrykt i utlendingsloven § 122 fjerde ledd, jf også punkt 6.2 ovenfor. Også for EØS-borgere vil det være en høyere terskel for å bortvise personer som har en etablert tilknytning til Norge, herunder i form av familie. Som nevnt ovenfor, gir lovforslaget ikke hjemmel for å bortvise EØS-borgere som er bosatt i Norge, jf. innreiserestriksjonsloven § 2 bokstav a.

Departementet bemerker ellers at det ikke anses aktuelt å bruke bortvisningsregelen i innreiserestriksjonsloven etter at perioden for inn-

reisekarantene er over, om det da skulle komme frem opplysninger om at utlendingen brøt reglene. Departementet antar at etterfølgende reaksjoner mest naturlig vurderes i straffesporet, eventuelt også med bortvisning eller utvisning som følge av ilagt straff.

Det foreslås ikke presisert i innreiserestriksjonsloven hvem som skal i innreisekarantene eller hva dette innebærer. Dette fremgår av covid-19-forskriften §§ 4 (krav om karantene), 5 (krav til de som skal være i innreisekarantene), 6a til 6h (hvem som er unntatt innreisekarantene) og relevante særregler i kapittel 3 om Svalbard m.m. Den mest sentrale regelen er § 5, som regulerer *hva* innreisekarantene innebærer og *hvor* karantenen skal gjennomføres. Karantenereglene er som nevnt til kontinuerlig vurdering i lys av smittesituasjonen, og vil kunne bli endret.

8.3.5 Særlig om utvisning

Det foreslås ikke en egen hjemmel for utvisning på grunn av brudd på karantenereglene, slik det er for brudd på innreiserestriksjoner, jf. innreiserestriksjonsloven § 7. Eventuell utvisning må følgelig skje etter utlendingslovens regler. Dette kan etter omstendighetene være aktuelt, formodentlig mest praktisk i medhold av utlendingsloven § 66 første ledd bokstav c. Etter denne bestemmelsen kan en utlending uten oppholdstillatelse utvises som følge av ilagt straff for et forhold som kan medføre fengselsstraff, slik brudd på karantenereglene kan etter covid-19-forskriften § 19. Også EØS-borgere kan etter omstendighetene utvises, jf. fremstillingen i punkt 5.3 ovenfor.

Det bemerkes at straffebestemmelsen i covid-19-forskriften, ulikt den foreslåtte bortvisningsregelen i innreiserestriksjonsloven, også rammer overtredelser som ikke er forsettlig (men grovt uaktsomme) eller av en nærmere definert alvorgrad. Dermed kan også mindre graverende brudd tenkes å medføre straff og, som følge av straffen, potensielt utvisning. Det kan synes kontraintuitivt at *mindre* graverende brudd potensielt kan få *mer* alvorlige følger (i alle fall strafferettslig – departementet antar at *utvisning* forutsetter at forholdet har en viss alvorgrad). Dette er imidlertid en logisk konsekvens av at den særskilte bortvisningsregelen vil ha forenklede saksbehandlingsregler, og at en slik ordning bør ha begrenset rekkevidde. En straffesak og en eventuell etterfølgende utvisningssak vil derimot følge alminnelige prosedyrer, herunder forholdsmessighetsvurderingen i utlendingsloven § 70.

Endringer i midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen (krav om negativ covid-19-test for rett til innreise og bortvisning ved brudd på regler om innreisekarantene)

Det er heller ikke slik at alvorlige karantenebrudd *må* medføre bortvisning i medhold av innreiserestriksjonsloven, dersom det anses mer rik-

tig og hensiktsmessig å følge straffesporet eller utlendingslovens regler.

9 Oppfølging av anmodningsvedtak nr. 43 (2020–2021) – besøksreiser fra nær familie, partner eller kjæreste

I forbindelse med behandlingen av Prop. 5 L (2020–2021), jf. Innst. 26 L (2020–2021), ba Stortinget 20. oktober 2020 i vedtak nr. 43 regjeringen «på egnet måte legge til rette for at besøksreiser til Norge til nær familie, partner eller kjæreste kan gjennomføres innenfor rammen av smittevernfnaglige råd».

Justis- og beredskapsdepartementet viser til at det i forskrift om innreiserestriksjoner § 3 bokstav q er åpnet for besøk fra følgende familiemedlemmer:

- ektefelle, registrert partner eller samboer
- mindreårige eller voksne barn eller stebarn
- foreldre eller steforeldre
- mindreårige eller voksne barnebarn eller stebarnebarn

- besteforeldre eller stebesteforeldre
- etablert kjæresteforhold med minimum ni måneders varighet der partene har møtt hverandre fysisk, samt kjærestens mindreårige barn

Det ble åpnet for innreise for en del av disse gruppene allerede fra 15. juli 2020, mens de resterende ble tillatt innreise fra 21. oktober 2020. Anmodningsvedtaket anses dermed fulgt opp.

Regjeringen vurderer innreiserestriksjonene fortløpende, og dersom smittesituasjonen tillater det, vil det også fremover gradvis bli åpnet for innreise for nye grupper utlendinger som i en normalsituasjon fyller vilkårene for innreise til Norge.

10 Økonomiske og administrative konsekvenser

Med kravet om attest for negativ test før innreise er målet å sikre at personer som tester positivt i hjemlandet, ikke ankommer Norge, og dermed minske risikoen for at de smitter andre på reisen eller ved ankomst. Forsterkede smitteverntiltak har isolert sett en kostnad for personer og næringslivet. Samtidig innebærer økt smitte store kostnader for samfunnet, også næringslivet. Kostnadene ved skjerpede smitteverntiltak må veies opp mot kostnadene ved økt smitte. Mindre inngripende tiltak nå vil kunne medføre at smitteverntiltak må opprettholdes over en lengre periode. Det vises til nærmere omtale av konsekvensene av innreiserestriksjoner i rapportene «Samfunnsøkonomisk vurdering av smittevernstiltak – covid-19» fra en ekspertgruppe på oppdrag fra Helsedirektoratet, 7. april og 26. mai 2020. Rapportene er tilgjengelige på Helsedirektoratets nettsider. I rapportene vektlegger ekspertgruppen at en strategi som holder epidemien nede, samlet sett gir lavest samfunnsøkonomiske kostnader. Dette er også det beste i et folkehelseperspektiv.

Helsemyndighetene legger til grunn at importsmitte kan føre til utbrudd i hele landet, og det er en av de største utfordringene knyttet til å holde det nasjonale smittepresset nede. Det er foreslått unntak fra testkravet som vil avbøte enkelte negative konsekvenser av forslaget. Som omtalt i punkt 7.3.3 over kan kravet om attest for negativ test før innreise også bidra til å forenkle tilsynsoppgavene og redusere kapasitetspresset i kommunene.

Det er viktig å understreke at innreiserestriksjoner er ett av mange smitteverntiltak som påvirker økonomien og som virker sammen med andre tiltak, som karantenebestemmelser.

Krav om negativ test for covid-19 innebærer noe økte ressurser til grensekontroll, veiledning og saksbehandling mv. Forslaget antas imidlertid i begrenset grad å medføre tilleggskostnader, utover det som benyttes til håndheving av gjeld-

ende regelverk om innreiserestriksjoner. Merutgifter håndteres innenfor gjeldende rammer.

Forslaget om en ny hjemmel i innreiserestriksjonsloven for bortvisning på grunn av brudd på innreisekaranteneregler antas ikke å medføre store endringer i forventet ressursbruk. Det fattes allerede noen bortvisningsvedtak etter utlendingsloven overfor personer som ikke vil etterleve karantenereglene. En ny hjemmel vil kunne føre til at det fattes noen flere vedtak, men da etter forenklet saksbehandling. Det vil også kunne medføre at færre overtredelser behandles i straffesporet. Videre må det antas at antallet tilreisende vil synke etter hvert som de norske innreiserestriksjonene og karantenereglene blir bedre kjent, og at bortvisningsvedtak kan ha en preventiv effekt som bidrar til dette.

For å håndheve regelverket om innreiserestriksjoner har politiet med bistand av Toll-etaten og Forsvaret, siden 16. mars i år gjennomført midlertidig personkontroll på indre grense. Politiets utgifter har vært på om lag 40 mill. kroner per måned. Etter et opphold siden 15. juni har Forsvaret siden 9. november igjen bistått politiet i grensekontrollen på indre grense. Merutgiftene i 2020 som følger av midlertidig personkontroll på indre grense dekkes for politiet gjennom en tilleggsbevilgning tilsvarende 400 midlertidige politiårsverk som ble vedtatt i forbindelse med Innst. 19 S (2020–2021), jf. Prop. 142 S (2019–2020), samt innenfor øvrige gjeldende budsjett-rammer. I Prop. 1 S (2020–2021) foreslår regjeringen økt bevilgning til politiet i 2021 for å videreføre de 400 stillingene opprettet i 2020 og legger slik til rette for at personkontrollen kan videreføres i 2021. Det tas forbehold om Stortingets behandling av budsjettet. Toll-etatens bistand dekkes innenfor berørte departementers gjeldende budsjett-rammer. Forsvarets merutgifter for bistanden i vårhalvåret 2020 ble dekket gjennom tilleggsbevilgning vedtatt i forbindelse med Innst. 360 S (2019–2020), jf. Prop. 127 S (2019–2020).

11 Merknader til lovforslaget

Til § 2 tredje ledd

Det vises til kapittel 8 i de alminnelige motivene.

Bestemmelsens *første punktum* er noe omformulert, uten at dette medfører realitetsendringer i adgangen til bortvisning av utlendinger for brudd på innreiserestriksjonsloven eller innreiserestriksjonsforskriften.

I bestemmelsens *andre punktum* innføres det en hjemmel for bortvisning av utlendinger for alvorlige brudd på reglene om innreisekarantene i covid-19-forskriften. De sentrale reglene er covid-19-forskriften § 5, som gir regler for gjennomføring av innreisekarantene, og § 4, som etablerer karanteneplikten. Bortvisningsregelen rammer bare forsettlig og alvorlig regelbrudd, og det må foreligge en kvalifisert sannsynlighetsovervekt for at utlendingen har begått eller vil begå slike regelbrudd. Videre må denne sannsynlighetsvurderingen bygge på konkrete, objektive holdepunkter. Hva som nærmere ligger i vilkårene er drøftet og eksemplifisert i punkt 8.3.3 og 8.3.4. Bakgrunnen for avgrensningene er at bortvisning etter innreiserestriksjonsloven følger forenklede saksbehandlingsregler, jf. §§ 5 og 6.

Bortvisningsregelen omfatter ikke personer som nevnt i § 2 første ledd bokstav a (utlendinger bosatt i Norge med oppholdstillatelse eller oppholdsrett) eller b (utlendinger som kan ha rett til internasjonal beskyttelse). Regelen har ikke andre absolutte unntak, men det legges til grunn at terskelen for bortvisning vil være høyere for utlendinger som har en etablert tilknytning til Norge. Det vises ellers til punkt 8.3.4 ovenfor.

Innføringen av en særskilt bortvisningsregel innebærer ikke at utlendingslovens regler om bortvisning og utvisning ikke kommer til anvendelse. Brudd på reglene om innreisekarantene – herunder mindre alvorlige brudd enn de som rammes av innreiserestriksjonsloven § 2 tredje ledd – kan etter omstendighetene medføre bortvisning eller utvisning etter utlendingsloven, men da etter ordinær saksbehandling. Det vil således ligge en fleksibilitet i hvordan det reageres mot slike regelbrudd, både i straffespetet og i forvaltningsspetet.

Til § 2 fjerde ledd

Endringen i bestemmelsen innebærer at det kan gis forskrift om at utlendinger må fremlegge negativ test for covid-19 (SARS-CoV-2) for innreise til Norge. Krav om negativ test vil komme i tillegg til øvrige vilkår for innreise i loven og forskrift gitt i medhold av loven, samt utlendingsloven og utlendingsforskriften. Utlendinger som kommer til Norge i strid med loven og forskriften kan bortvises, jf. lovens § 2 tredje ledd. Det kan gis forskrift som nærmere regulerer adgangen til bortvisning.

Det presiseres at lovens bestemmelser om saksbehandling mv. også vil gjelde for vedtak om bortvisning på grunn av manglende dokumentasjon på negativ covid-19-test.

Til ikrafttredelsesbestemmelsen

Loven trer i kraft straks.

Endringer i midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen (krav om negativ covid-19-test for rett til innreise og bortvisning ved brudd på regler om innreisekarantene)

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen (krav om negativ covid-19-test for rett til innreise og bortvisning ved brudd på regler om innreisekarantene).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen (krav om negativ covid-19-test for rett til innreise og bortvisning ved brudd på regler om innreisekarantene) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen (krav om negativ covid-19-test for rett til innreise og bortvisning ved brudd på regler om innreisekarantene)

I

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

§ 2 tredje ledd skal lyde:

En utlending som kommer til eller har reist inn i riket i strid med denne loven eller forskrift gitt i medhold av denne loven, kan bortvises. Tilsvarende gjelder dersom konkrete holdepunkter tilsier at det er klar sannsynlighetsovervekt for at en utlending som ikke omfattes av første ledd bokstav a eller b,

forsettlig har begått eller vil begå alvorlige brudd på krav om gjennomføring av innreisekarantene etter covid-19-forskriften. Utlendinger som bortvises, skal forlate riket uten ugrunnet opphold.

§ 2 fjerde ledd skal lyde:

Kongen kan gi forskrift om bortvisning, unntak fra innreiserestriksjoner og krav om negativ test for SARS-CoV-2 for innreise til Norge.

II

Loven trer i kraft straks.
