

Justis- og beredskapsdepartementet, Innvandringsavdelingen v/ ekspedisjonssjef  
Postboks 8005 Dep  
0030 OSLO

Deres ref: 20/2362

Vår ref: 20/01099-25

Dato: 20.05.20

## Utlendingsdirektoratet svar på høring - midlertidige innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen

Vi viser til høring fra Justis- og beredskapsdepartementet den 18. mai 2020 om forslag til midlertidig lov med tilhørende forskrift om innreiserestriksjoner for å begrense smittespredningen av covid-19. Høringsfristen er 20. mai 2020.

Loven og forskriften vil erstatte forskrift om bortvisning av hensyn til folkehelsen vedtatt 15. mars 2020, gitt med hjemmel i smittevernloven § 7-12. Det materielle innholdet i dagens bortvisningsforskrift skal videreføres i ny lov og forskrift uten endringer.

Departementet foreslår at loven skal gjelde frem til den 1. januar 2021.

Bortvisningsforskriften fra den 15. mars har på kort tid vært gjenstand for flere revisjoner fordi situasjonen har endret seg raskt, og fordi smittevernhensyn hele tiden må veies mot andre viktige hensyn som berører samfunnet og også enkeltpersoner. Det har medført at forskriften har fått svært mange unntak som etter hvert gjør den utfordrende å praktisere.

Vi anser det som en fordel at reguleringen av innreiserestriksjonene skjer med utgangspunkt i en ny særlov slik at bestemmelsene blir gjenstand for offentlig høring og lovbehandling.

Utlendingsdirektoratet (UDI) mener høringsnotatet på en god måte gir en samlet oversikt over bakgrunnen og rammene for forslaget til lov og forskrift, og at utkastet til lov og forskrift gir en bedre oversikt over bestemmelsene enn den eksisterende bortvisningsforskriften.

### 1 Generelle merknader

Selv om loven og forskriften skal gjelde for en begrenset periode der smittevernhensyn står sentralt, er det av stor betydning for vår ressursbruk og for lik praksis at regelverket gir så tydelig veiledning som mulig. Praktiseringen av det gjeldende regelverket har avdekket en del problemstillinger og spørsmål som vi mener det er hensiktsmessig å presisere i lov og forskrift og i forarbeider eller instruks.

### 1.1 Lovens utgangspunkt, unntak eller hovedregel

Departementet viser til at lovforslaget bygger videre på samme utgangspunkt som dagens bortvisningsforskrift om at utlendinger kan nektes innreise med mindre de tilhører nærmere bestemte unntaksgrupper. Departementet har selv pekt på at utviklingen siden forskriften ble vedtatt har medført stadig flere unntak fra utgangspunktet om bortvisning, særlig for EØS-borgere. I punkt 3.2.3 i høringsnotatet vises det til at det nå i hovedsak er tre hovedgrupper som i utgangspunktet nektes innreise etter bortvisningsforskriften. Hovedregelen er i større grad innreise.

Vi mener derfor at bestemmelsen bør formuleres slik at hovedregelen for EØS-borgere er at det tillates innreise, med mindre de eksplisitt er unntatt fra innreise. Det vil etter vår vurdering gjøre bestemmelsene mer brukervennlig for førstelinjen, samtidig som det vil medføre mindre behov for veiledning om regelverket.

Uavhengig av hvilken metode som velges, mener vi det er mer brukervennlig å liste opp persongruppene det gjelder enn å henvise til f. eksempel utlendingsloven § 110, da det krever at den som skal anvende bestemmelsen må gå til flere kilder.

Vi har lagt til et forslag om dette i forbindelse med kommentar til forskriftsutkast § 1 under.

### 1.2 Ulike terskler for innreise for familiemedlemmer – forholdet mellom «særlige grunner» og øvrige bestemmelser

Tredjelandborgere som har familie i Norge kan få adgang til innreise etter flere bestemmelser:

- lovutkastet § 2 bokstav c om særlige grunner
- forskriftsutkastet § 2 bokstav a om «utlending som skal gjennomføre avtalt eller fastsatt samvær mellom foreldre og barn eller delt bosted for barn», som tar inn en mer direkte henvisning enn etter gjeldende bortvisningsforskrift

En konsekvens av samværsbestemmelsen i § 2 bokstav a er at det er en relativt lav terskel for å komme på besøk for å ha samvær med barn i Norge, mens terskelen er høyere for å få innreise for å bo sammen med familie i Norge når oppholdstillatelse er innvilget.

Eksempel: en utlending som bor i utlandet kan besøke ektefelle og felles barn i Norge for å ha samvær med barnet når ektefellen har oppholdstillatelse som student i Norge. Vedkommende vil imidlertid ikke få adgang til umiddelbar innreise dersom han eller hun søker om oppholdstillatelse for familiegjenforening med student.

### 1.3 Ulike terskler for innreise for familiemedlemmer – forståelsen av «særlige grunner»

Det følger av lovutkastet § 2 annet ledd bokstav c:

*En utlending kan ikke nektes innreise etter denne loven dersom:*

*c) særlige grunner tilsier det, slik som særskilt omsorgsansvar for personer i Norge eller andre sterke velferdshensyn*

Etter gjeldene regler og praksis er det ulike terskler for unntak etter særlige grunner for utlendinger som har fått innvilget en oppholdstillatelse og for utlendinger uten oppholdstillatelse.

For utlendinger som har fått innvilget en oppholdstillatelse er det gitt veiledning i GI 09/2020: *“Det kan være aktuelt å gjøre unntak etter bortvisningsforskriften § 2 bokstav d, for eksempel der søkeren er mindreårig og vil være uten nødvendig omsorg dersom innreise nektes. Videre kan det være aktuelt å gjøre unntak for samlivspartner til norsk borger, og ev. felles barn, som har levd sammen i et etablert familieliv i utlandet og nå ønsker å returnere til Norge. Samliv/familieliv som ikke allerede er etablert bør som hovedregel ikke gi rett til innreise straks.”*

#### Eksempler:

- Ektefelle og samboer til norsk borger som har fått innvilget oppholdstillatelse kan få umiddelbar innreise og dermed unntak fra bortvisning hvis de har levd i et etablert samliv i Norge. Det er ikke et krav om at de har felles barn.
- Ektefelle og samboer til norsk borger som ikke har fått innvilget oppholdstillatelse kan få unntak fra bortvisning kun hvis de har felles barn og har levd i et etablert samliv i utlandet, jf. UDI 2020-008.
- Utenlandske barn med innvilget oppholdstillatelse som inntil nylig bodde sammen med utenlandsk forelder som nå bor i Norge med tillatelse, faller utenfor unntakene fra bortvisning når de har nødvendig omsorg, for eksempel ved at de bor sammen med den andre forelder. Forelder vil i disse tilfellene heller ikke få umiddelbar innreise og unntak fra bortvisning dersom de har oppholdstillatelse.

Vi leser dette som en høyere terskel enn for forelder uten oppholdstillatelse som skal ha samvær i Norge, jf. forrige punkt.

Det kan være ulike grunner til å skille mellom personer med og uten oppholdstillatelse. Hensynet til folkehelsen medfører at omfanget av personer som vil falle inn under et unntak, får stor betydning for hvordan dette skal utformes. Det kan også være andre ulikheter mellom de som skal flytte til Norge og de som skal på mer kortvarig besøk. Det bør imidlertid synliggjøres i forarbeidene til lovendringene at unntakene kan forstås forskjellig for personer med og uten oppholdstillatelse. Instruks om behandling av oppholdssaker, GI-09/2020, bør også omtales i det videre arbeidet med loven.

#### 1.4 Innreise med en gang til utledning som er strengt nødvendig for samfunnskritiske funksjoner og befolkningens grunnleggende behov

Det følger av lovutkastet § 2 annet ledd bokstav b:

*En utlending kan ikke nektes innreise etter denne loven dersom:*

*b) utlendingens tilstedeværelse i riket er strengt nødvendig for å kunne opprettholde forsvarlig drift av kritiske samfunnsfunksjoner eller ivareta befolkningens grunnleggende behov*

Bestemmelsen viderefører § 2 bokstav b der det aktuelle unntaket fra karanteneplikten i covid-19-forskriften § 6 er direkte gjengitt. Unntaket får i praksis bare betydning for tredjelandsborgere etter at EØS-borgere har fått generelle unntak i forbindelse med arbeid og tjenesteyting i Norge. Spørsmålet om hvordan

kriteriene skal forstås oppstår nå særlig i behandlingen av søknader om oppholdstillatelse som faglært eller utsendt faglært arbeidstaker (utlendingsforskriften § 6-1 og § 6-13), men kan også få betydning ved vurdering av visum for visumpliktige og ved grensekontroll for visumfrie i de tilfellene i de tilfellene de kan utføre arbeid uten oppholdstillatelse.

Bestemmelsen har en høy terskel for unntak da vilkåret er «strengt nødvendig for å kunne opprettholde forsvarlig drift av kritiske samfunnsfunksjoner». Hva som anses som kritiske samfunnsfunksjoner fremgår i lister som blant annet er inntatt i departementets rundskriv G-10/2020. Det kan likevel bli spørsmål om hvor langt ut i kjeden noe anses som samfunnskritisk. Kriteriet «strengt nødvendig for å opprettholde forsvarlig drift» er skjønnsmessig og kan leses både som en vurdering av hva som er strengt nødvendig for samfunnskritiske funksjoner på samfunnsnivå, men kan også leses ut fra hva som er strengt nødvendig for drift av den enkelte virksomhet innenfor «samfunnskritiske funksjoner». Vår utfordring er uansett at vi vurderer hva som er samfunnskritisk i hver enkelt sak ut fra hva som er opplyst, da det i utgangspunktet er utenfor vårt kompetanseområde å vurdere dette på samfunns- eller virksomhetsnivå.

Vi forstår det som at sektormyndighetene kan ta stilling til hva som er strengt nødvendig for å kunne opprettholde forsvarlig drift av kritiske samfunnsfunksjoner. Samtidig legger covid-19-forskriften § 6 andre ledd i prinsippet ansvaret på den enkelte bedrift for å vurdere unntak fra karanteneplikt, og dermed også mulighet for umiddelbar innreise etter den likelydende bestemmelsen i lovutkastets § 2 annet ledd bokstav b.

Vurderingen av hva som skal anses som strengt nødvendig for å kunne opprettholde forsvarlig drift av kritiske samfunnsfunksjoner, vil aktualisere seg for flere sektorer og bransjer jo lenger lov og forskrift om innreiserestriksjoner gjelder. Jo nærmere Norge kommer en normalsituasjon jo sterkere vil andre hensyn enn smittevern løftes frem. Vi ber departementet vurdere å gi nærmere retningslinjer for ulike sektorer til veiledning for utlendingsforvaltningen for hvor terskelen bør ligge etter hvert som det blir aktuelt.

### 1.5 Nye begreper

#### Husstandsmedlemmer

Det fremgår av utkast til forskrift § 1 bokstav g at EØS-borger som eier fast eiendom i Norge, herunder fritidsbolig, og som skal besøke denne skal kunne reise inn.

I G-10/2020 er det vist til bestemmelsen:

«Det er gjort unntak for EØS-borgere som eier fast eiendom i Norge, herunder fritidsbolig, og som skal besøke denne. Unntaket omfatter eier og eiers husstandsmedlemmer.»

Begrepet “husstandsmedlemmer” er ikke brukt i utlendingslovens sammenheng. Vi mener at det er hensiktsmessig å vise til familiemedlemmer som for øvrig i utlendingsloven og at det enkelt kan gjøres ved å vise til den konkrete personkretsen departementet har vurdert skal gjelde.

## Samlivspartner

Dette begrepet er brukt i høringsnotatet punkt 7.6 i omtalen av lovutkastet § 2 annet ledd bokstav c om unntak etter særlige grunner. Av hensyn til entydig ordbruk mener UDI det er mer hensiktsmessig å benytte samboer, dersom det er persongruppen departementet viser til.

### 1.6 Rettslig status for vurdering av utsatt innreise og rett til umiddelbar innreise

Utlendingsdirektoratet anser vurdering av spørsmål om tidspunkt for innreise som en beslutning på linje med vurdering av utsatt iverksettelse etter vedtak som medfører at en utlending må forlate riket. Det medfører at det ikke gis klageadgang når vi har tatt stilling til spørsmål om utsatt innreise. Vi ber om at dette fremgår av lovforarbeidene.

### 1.7 Hjemmelsgrunnlag for innreiserestriksjoner i forbindelse med behandling av Schengenvisa og grenseboerbevis

Vi ser at departementet omtaler Schengenvisa i siste avsnitt i punkt 3.2.3 i høringsnotatet i forbindelse med gjennomgangen av gjeldende rett. Vi mener det er en fordel om den midlertidige loven gir grunnlag for å regulere når søknader om visa og grenseboerbevis kan avslås av hensyn til folkehelsen. Dette kan gjennomføres som en egen lovparagraf eller føyes til i lovutkastets § 2 femte ledd sammen med forskriftshjemmelen der.

## **2 Merknader til enkelte bestemmelser**

### 2.1 Lovutkastet § 1 Lovens formål og virkeområde

Vi foreslår at det legges til at utlendingslovens alminnelige bestemmelser om bortvisning fortsatt gjelder i tillegg til loven her.

Det følger av § 1 at loven ikke gjelder for utlendinger, herunder nordiske borgere, som er bosatt i Norge.

Med bakgrunn i henvendelser vi har fått, ber vi om at det presiseres i forarbeidene om det er tilstrekkelig for at nordiske borgere skal være unntatt fra særloven, at de fysisk har flyttet til Norge, eller om det er dato for registrering i folkeregisteret som er avgjørende. Etter folkeregisterloven er det tilstrekkelig å melde flytting til folkeregisteret innen 8 dager etter tilflytting for å bli regnet som bosatt i Norge.

Utlendinger med permanent oppholdstillatelse eller varig oppholdsrett kan oppholde seg i utlandet i en periode på inntil to år uten at tillatelsen eller oppholdsretten bortfaller. Vi legger til grunn at de regnes som bosatt etter midlertidig lov om innreiserestriksjoner, så lenge de er innenfor grensene for bortfall. Dersom disse personkategoriene ikke tillates umiddelbar innreise, og innreiserestriksjonene er årsaken til at de ikke kan gjenoppta opphold i Norge innen to-års fristen som nevnt i uf. § 19-21, mener vi dette ikke bør føre til bortfall av permanent oppholdstillatelse eller varig oppholdsrett. Det kan anses som særlig grunn på lik linje med grunner som nevnt i § 19-17.

### 2.2 Lovutkastet § 2 Innreiserestriksjoner og bortvisning

Vi foreslår at det som fremgår om vedtakskompetanse med videre i § 2 første ledd 3. til 6. punktum flyttes til § 6 Forenklet saksbehandling for vedtak, begrunnelse og klage, med et eventuelt tillegg om vedtakskompetanse i tittelen på bestemmelsen.

Vi foreslår videre at UDI gis myndighet til å regulere nærmere gjennom retningslinjer hvilken etat og hvem som skal gis vedtakskompetanse etter loven her, også utover syv dager. Det vil kunne være situasjoner med masseankomster hvor det vil kunne være aktuelt å gi vedtakskompetanse til polititjenestemann også ved bortvisning på territoriet.

Vi foreslår at det som står i lovutkastet § 2 fjerde ledd om tvangsmidler kommer til uttrykk i en egen bestemmelse for eksempel foran § 8 Straff.

### 2.3 Lovutkastet § 3 Utsatt innreise for utlendinger med oppholdstillatelse

Denne bestemmelsen skal erstatte bortvisningsforskriften § 2b. I bortvisningsforskriften § 2b er det presisert at reguleringen av utsatt innreise gjelder for oppholdstillatelse innvilget den 20. april 2020 eller senere. Vi legger til grunn at bestemmelsen fremdeles gjelder for oppholdstillatelser fra denne datoen jf. høringsnotatet punkt 7.6. Bestemmelsen antas ikke å få virkning for tillatelser gitt før den 20. april 2020.

### 2.4 Lovutkastet § 7 Utvisning

Det følger av lovutkastet § 7:

*En utlending uten oppholdstillatelse kan utvises etter utlendingsloven § 66 første ledd bokstav a, også når utlendingen grovt eller gjentatte ganger har overtrådt innreiserestriksjoner i loven her eller i forskrift etter loven, eller har gitt vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger i en sak om innreiserestriksjoner etter loven eller forskriften.*

Ordlyden tilsvarer ordlyden i utlendingsloven § 66 første ledd bokstav a). Vi gjør oppmerksom på at EØS-borgere ikke vil kunne utvises i medhold av utlendingsloven § 66 første ledd bokstav a).

Ordlyden i § 7 nevner i tillegg til grove overtredelser av innreiserestriksjoner i loven også gjentatte overtredelser, som typisk kan være gjentatte forsøk på innreiser som fører til bortvisning. I tillegg er det tatt inn et alternativ om utvisning der det er gitt vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger i en sak om innreiserestriksjoner.

Gjentatte bortvisninger etter utlendingsloven kan etter praksis føre til utvisning. Da vurdering av bortvisning på grunn av smittevern er objektiv behøver det ikke være noe klanderverdig ved at utlendingen er bortvist flere ganger etter smittevernbestemmelsene, slik situasjonen gjerne er med øvrige bortvisningsshjemler i utlendingsloven.

Praksis ved grensekontroll i dag er at vi ikke utviser ved uriktige opplysninger om formål, dette er kun en bortvisningsgrunn. Vi utviser heller ikke på territoriet når det kun er uriktige opplysninger om formål i § 21 kontroll.

Det bør presiseres om hensikten er at vi nå skal utvise i tilfeller der en utlending kommer på grensen og gir uriktige opplysninger i bortvisningssaken etter den nye innreiserestriksjonsloven. Grensedragningen mellom hva som er uriktige opplysninger og de tilfellene der det ikke er sannsynliggjort at det er grunnlag for innreise vil være krevende.

UDI foreslår derfor at siste alternativ i lovutkastet § 7 om utvisning på grunn av vesentlig uriktige eller åpenbart villedende opplysninger, tas ut av bestemmelsen.

## 2.5 Forskriftutkast § 1 Unntak for innreiserestriksjoner for utlendinger som er omfattet av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen mv.

Vi foreslår at det fremgår av første ledd i denne bestemmelsen at utlendinger som er omfattet av EØS-avtalen eller EFTA-konvensjonen, og som har en tilknytning til Norge gjennom familierelasjon eller arbeid mv, ikke kan nektes innreise i medhold av midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen.

Vi foreslår videre at det av annet ledd fremgår en liste over hvilke borgere som er omfattet av EØS-regelverket og som skal nektes innreise etter bestemmelsene her. Henvisning til andre bestemmelser er en kjent teknikk som brukes i EØS-reguleringen i utlendingsloven og -forskriften, som særlig har den fordelen at oppdateringer går automatisk når det skjer endringer i bestemmelsene det er vist til. Siden loven om innreiserestriksjoner skal ha begrenset varighet, mener vi dette hensynet ikke er avgjørende. Som vist til foran er det mer brukervennlig å vise direkte til personkretsen det gjelder. Vi mener dette er et viktigere hensyn i en midlertidig lov og forskrift.

Særlig om familiemedlemmer § 1 bokstav e. Vi forstår det slik at familiemedlem i loven og forskriften skal forstås som ektefelle, samboer, og nedstigende linje og oppadstigende linje. I utlendingsloven § 110 er det knyttet flere tilleggsvilkår til hvem som kan anses som familiemedlem, slik som f.eks. forsørgelseskrav og pleietrengende.

Dersom tilleggsvilkårene skal være en del av vurderingen mener vi det bør fremgå av forskriften av hensyn til likebehandling og rettssikkerhet. Tilsvarende gjelder for tilleggsvilkårene for den utvidede personkretsen i utlendingsforskriften § 19-7.

På denne bakgrunn foreslår vi en mer spesifisert ordlyd i utkast til forskrift § 1 bokstav e:

*EØS-borger som er familiemedlem til norsk borger, med familiemedlem forstås i denne sammenheng, ektefelle, samboer, slekting i direkte nedstigende linje og slekting i direkte oppstigende linje. I tillegg vil også følgende personkrets være regnet som familiemedlem, fosterbarn under 18 år, helsøsken under 18 år og forlovede.*

Det er krevende både for politiet og UDI å vurdere tilleggsvilkårene som stilles for både familiemedlemmer etter utlendingsloven § 110 og utlendingsforskriften § 19-7. UDI ber departementet gi en tydelig avklaring på hvilken personkrets som skal gjelde og eventuelt vilkår for å bli regnet som familiemedlem.

### **3 Praktisk gjennomføring av loven og forskriften**

UDI har behov for å legge til rette i vårt saksbehandlingssystem for at vedtakene kan fattes i tråd med midlertidig lov om innreiserestriksjoner § 1. Vi gjør oppmerksom på at dette vil ta noe tid.

Med hilsen

Stephan Mo  
avdelingsdirektør

Ina Knarvik Hørnes  
seksjonssjef

Dokumentet er godkjent elektronisk i Utlendingsdirektoratet og har derfor ingen signatur.

Brevet sendes kun elektronisk.