



Justis- og beredskapsdepartementet  
(kun avgitt elektronisk på regjeringen.no)

**Deres referanse:** 21/4888  
**Vår referanse:** 2021/153  
**Dato:** 24/09/2021

## Høringsvar – forlengelse av midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen

### 1. Innledning

Vi viser til høringsbrev 10. september 2021 fra Justis- og beredskapsdepartementet med forslag om forlengelse av midlertidig lov om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen.

NIM vurderer saker som sendes på høring i lys av de rettslige rammer og føringer som følger av myndighetenes menneskerettslige forpliktelser etter Grunnloven, Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og andre internasjonale konvensjoner. NIMs oppgave er å uttale seg om forslaget sine menneskerettslige sider. Det er som utgangspunkt ikke NIMs oppgave å uttale seg om hensiktsmessigheten eller prioriteringen av virkemidler for å oppfylle nevnte forpliktelser. NIM uttaler seg imidlertid om hvordan oppfyllelsen av menneskerettighetene kan sikres i praksis gjennom ulike virkemidler, slik som presis og klar lovregulering, som på en god måte reflekterer menneskerettslige krav.

Vi vil i det følgende kommentere både departementets vurdering av behovet for forlengelse av midlertidig lov om innreiserestriksjoner, og om vurderingen av behovet for forlengelse av midlertidige regler i utlendingsloven om fjernmøter m.m.

### 2. Vurdering av forlengelse av midlertidig lov om innreiserestriksjoner

Det menneskerettslige utgangspunktet for vurdering av innreiserestriksjoner er at statene i utgangspunktet har en rett til å selv bestemme over utlendingers adgang til riket. Et annet utgangspunkt er imidlertid at retten til innreise kan utledes av bestemmelser i traktater som Norge er bundet av. Et rettslig grunnlag er for eksempel EMK artikkel 8 og SP artikkel 17 om retten til beskyttelse av privat- og privatliv. Disse bestemmelsene kan det på nærmere bestemte vilkår gjøres inngrep i, og det er ikke omstridt at hensynet til å beskytte folkehelsen etter omstendighetene kan utgjøre et legitimt formål for et tiltak som innreiserestriksjoner. Inngrepene må imidlertid ha et tilgjengelig og presist lovgrunnlag, og de må være nødvendige og forholdsmessige, der det inngår som et sentralt moment i vurderingen om formålet kan nås med mindre inngripende tiltak. I

tillegg gjelder enkelte særlige rettigheter som ikke kan fravikes, heller ikke under en pandemi, herunder blant annet prinsippet om non-refoulement.<sup>1</sup>

Diskrimineringsvernet etter Grunnloven § 98 og EMK artikkel 14 sammenholdt med de øvrige artiklene etter EMK, må også ivaretas. For at diskrimineringsvernet skal komme til anvendelse må det foreligge forskjellsbehandling som har en viss sammenheng med et diskrimineringsgrunnlag, slik som kjønn, alder, religiøs overbevisning, livssyn, funksjonsnedsettelse eller andre vesentlig forhold ved en person. I Prop. 203 LS (2020-2021) om midlertidige endringer i smittevernloven mv. (koronasertifikat), la departementet til grunn at forskjellsbehandling av personer på grunnlag av manglende vaksinerings, kan ha sammenheng med slike forhold, og nevner flere eksempler på det, jf. proposisjonens punkt 6.11.2. Der diskrimineringsvernet kommer til anvendelse, kreves det at forskjellsbehandlingen er saklig og forholdsmessig. Departementet bør i en eventuell proposisjon understreke behovet for å vurdere diskrimineringsvernet ved utarbeidelse av eventuelle forskrifter.

Når det gjelder de konkrete vurderingene av behovet for forlengelse av lovhjemler for innreiserestriksjoner som går lengre enn de som følger av norsk rett i en normalsituasjon og som kan medføre inngrep i rettigheter, må dette i utgangspunktet bygge på et smittevern faglig vurderingsgrunnlag. Vi merker oss at FHI og Helsedirektoratet har ulike vurderinger av behovet for innreiserestriksjoner i tiden etter 1. desember 2021. Vi merker oss at departementet i høringsnotatet, under vurderingene av hvilket hjemmelsgrunnlag en bør basere seg på, legger til grunn at «sannsynligheten er relativt stor for at det vil være behov for innreiserestriksjoner også etter 1. desember» (høringsnotatet punkt 3.3.2 s. 10). Vi kan ikke se hva vurderingen av at sannsynligheten er «relativt stor» kan utledes fra, og vi mener også at formuleringen er for upresis. Etter vårt syn bør departementet klargjøre hvilken grad av sannsynlighet som skal kreves for forlengelse av slike tiltak, gitt deres inngripende karakter, og basere vurderingen på dette. Gitt ulikhetene i vurderingene fra de to faginstansene mener vi at departementet burde vært tydeligere i vurderingen av hvilke hensyn som blir vektet. Vi legger til grunn at det ikke skal ligge noen automatikk i videreføring på bakgrunn av at én av faginstansene gir råd om forlenging, slik også departementet viser i høringsnotatet punkt 4.4. hvor departementet foreslår å ikke forlenge saksbehandlingsreglene i utlendingsloven kapittel 10 a, selv om Helsedirektoratets anbefaling gikk ut på å forlenge den.

Vi støtter departementets vurdering av behovet for innhenting av fornyet vurdering fra Helsedirektoratet og FHI før et eventuelt lovforslag legges frem for Stortinget.

Gitt at det kan legges til grunn at det vil være behov for innreiserestriksjoner etter 1. desember, er vi enige med departementet i at forlengelse av midlertidig lov, ved

---

<sup>1</sup> Se EMK artikkel 3 og barnekonvensjonen artikkel 37 a.

endringslov som krever behandling i Stortinget, er å foretrekke fremfor å basere seg på smittevernloven § 7-12 og beredskapsloven § 3, med etterfølgende involvering av Stortinget.

Vi forutsetter, som departementet legger til grunn i høringsnotatet, at den nærmere innretningen av innreiserestriksjonene i forskrift vil vurderes fortløpende i lys av menneskerettslige forpliktelser og vurderingen av adgangen til å gå over til mindre inngripende tiltak. Imidlertid ber vi departementet vurdere om man kunne fremme et lovforslag til Stortinget som ikke gikk ut på å vedta forlengelse av eksisterende lov, med adgang til unntak i forskrift, men i stedet vedta materielle lovendringer i den midlertidige loven. Slike lovendringer vil kunne gi nye hovedregler, samt lovfestede unntak, som i større grad enn i dag bygger på de behovene for restriksjoner som dagens situasjon tilsier. Slike lovendringer bør etter vårt syn være basert på unntakene som i dag er gjort i forskrift og som en kan anta vil videreføres, kanskje i hele den midlertidige lovens levetid. Adgangen til å gjøre tilpasninger, herunder ikke minst lemping av tiltak, bør imidlertid også beholdes gjennom forskriftshjemler.

Fordelen med denne løsningen er at den kan bidra til at restriksjonene i lov blir mindre omfattende. Det vil i større grad sikre at Stortinget tar stilling til hvem og hvordan innreiserestriksjonene skal ramme. Det at hovedregler fastsettes i lov med nærmere regulering i forskrift vil generelt også bidra til et klarere og mer presist regelverk og mer betryggende menneskerettslige vurderinger. I denne sammenheng nevner vi at behovet for innreiserestriksjoner og usikkerheten rundt behovet står i en vesentlig annen stilling i dag enn da loven ble vedtatt. Vi oppfordrer også departementet til å bør vurdere om det skal være et grunnvilkår for begrensninger i adgangen til innreise etter innreiseloven med forskrifter at covid-19 fortsatt utgjør en allmennfarlig smittsom sykdom etter smittevernloven § 1-3, jf. vurderinger av betydningen av denne klassifikasjonen i annet regelverk som omhandler håndteringen av covid-19.<sup>2</sup>

Større grad av regulering i loven ville etter vårt syn også gitt en anledning til å vurdere nærmere rettighetsvernet til enkelte grupper, herunder de som av ulike grunner ikke kan eller vil ta vaksine, og som dermed i mindre grad er unntatt fra reglene i dag.<sup>3</sup>

### **3. Vurdering av forlengelse av midlertidige regler i utlendingsloven om fjernmøter m.m.**

---

<sup>2</sup> Se nærmere om dette i vårt hørings svar til endringer i smittevernloven: Forlengelse av midlertidige forskriftshjemler om koronasertifikat, oppholdssted under innreisekarantene, samt isolering og begrensninger i bevegelsesfrihet for å forebygge eller motvirke overføring av SARS-CoV-2, 24.09.2021.

<sup>3</sup> Se også om dette nærmere i vårt hørings svar til endringer i smittevernloven: Forlengelse av midlertidige forskriftshjemler om koronasertifikat, oppholdssted under innreisekarantene, samt isolering og begrensninger i bevegelsesfrihet for å forebygge eller motvirke overføring av SARS-CoV-2, 24.09.2021.

Menneskerettighetene stiller flere prosessuelle krav til saksbehandlingen av saker etter utlendingsloven. Særlig viktig er retten til et effektivt rettsmiddel i saker som berører utlendingenes menneskerettigheter, som følger av bl.a. EMK artikkel 13.

De midlertidige saksbehandlingsreglene i utlendingsloven kapittel 10 a for å avhjelpe konsekvenser av utbruddet av covid-19 gjør enkelte inngrep i flere rettigheter etter utlendingsloven, blant annet gjennom en hjemmel til å begrense utlendingens rett til muntlig forklaring i nemndmøte. I vårt hørings svar til høringen der reglene første gang ble vurdert, kommenterer vi mer inngående adgangen til å begrense muntlighet i lys av menneskerettslige skranker.<sup>4</sup>

I vurderingen av om de midlertidige reglene skal forlenges eller ikke, gir også fagetatene ulike råd til departementet. Vi har ikke grunnlag for å ta stilling til de smittevern faglige vurderingene. Derimot fremstår det for oss som klart at Helsedirektoratets anbefaling som synes å bygge på hensynet til beredskap mot utsettelse eller opphopning av saker ikke kan tillegges vekt i denne sammenheng. Vi er enig med departementet i at vurderingen dermed tilsier at lovreglene ikke forlenges.

Vi er tilgjengelig for utdypning eller nærmere avklaringer ved behov.

Vennlig hilsen  
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad  
Direktør

Kirsten Kolstad Kvalø  
Seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.

---

<sup>4</sup> <https://www.nhri.no/2020/horingsuttaelse-forslag-til-midlertidige-endringer-i-utlendingsloven-fjernmoter-i-utlendingsnemnda-m-v-for-a-begrense-utbruddet-av-covid-19/>