



## EFTA-DOMSTOLENS DOM

21. mars 2024<sup>1</sup>

*(Direktiv 2004/38/EF – Generelle rettsakter som får allmenn anvendelse for å beskytte folkehelsen – Vilkår og sikkerhetsgarantier for tiltak vedtatt av hensyn til folkehelsen – Fri bevegelighet – Grunnleggende rettigheter og fri bevegelighet – Legitimt mål – Gjennomføring på en konsekvent og systematisk måte – Forholdsmessighet i snever forstand)*

I sak E-5/23,

ANMODNING til EFTA-domstolen etter artikkel 34 i Avtalen mellom EFTA-statene om opprettelse av et Overvåkningsorgan og en Domstol fra Norges Høyesterett i en straffesak mot

### **LDL**

om tolkningen av Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde, særlig artiklene 28 og 36, og europaparlaments- og rådsdirektiv 2004/38/EF av 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers rett til å ferdes og oppholde seg fritt på medlemsstatenes territorium, om endring av forordning (EØF) nr. 1612/68 og om oppheving av direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF, avsier

### DOMSTOLEN,

sammensatt av: Bernd Hammermann, fungerende president (saksforberedende dommer), Michael Reiertsen og Gunnar Þór Pétursson (ad hoc), dommere,

justissekretær: Ólafur Jóhannes Einarsson,

etter å ha tatt i betraktning de skriftlige innlegg inngitt på vegne av:

---

<sup>1</sup> Språket i anmodningen om rådgivende uttalelse: norsk. Engelske oversettelser av nasjonale bestemmelser er uoffisielle og er basert på oversettelsene i sakens dokumenter.

- LDL, representert ved advokatene John Christian Elden og Olaf Halvorsen Rønning,
- den norske påtalemyndighet («Påtalemyndigheten»), representert ved Alf Butenschøn Skre, som partsrepresentant,
- den norske stat, representert ved Terje Aalia, Ida Thue og Pål Wennerås, som partsrepresentanter,
- EFTAs overvåkingsorgan («ESA»), representert ved Erlend Møinichen Leonhardsen, Kyrre Isaksen, Hildur Hjörvar og Melpo-Menie Joséphidès, som partsrepresentanter, og
- Europakommisjonen («Kommissjonen»), representert ved Elisabetta Montaguti og Jonathan Tomkin, som partsrepresentanter,

med henvisning til rettsmøterapporten,

og etter å ha hørt muntlige innlegg fra LDL, representert ved Olaf Halvorsen Rønning; Påtalemyndigheten, representert ved Alf Butenschøn Skre; den norske stat, representert ved Pål Wennerås; ESA, representert ved Erlend Møinichen Leonhardsen og Kyrre Isaksen; og Kommisjonen, representert ved Jonathan Tomkin, i rettsmøtet 15. november 2023,

slik

## **Dom**

### **I      Rettslig bakgrunn**

#### *EØS-rett*

- 1 Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde («EØS-avtalen» eller «EØS») artikkel 28 lyder:

*1. Fri bevegelse for arbeidstgere skal gjennomføres mellom EFs medlemsstater og EFTA-statene.*

*2. Den frie bevegelse innebærer at all forskjellsbehandling av arbeidstgere fra EFs medlemsstater og EFTA-statene på grunnlag av statsborgerskap skal avskaffes når det gjelder sysselsetting, lønn og andre arbeidsvilkår.*

3. Med forbehold for de begrensninger som er begrunnet ut fra hensynet til den offentlige orden, sikkerhet og folkehelsen, skal den frie bevegelighet gi rett til

a. å ta faktisk tilbudt arbeid,

b. å flytte fritt innen territoriet til EFs medlemsstater og EFTA-statene i dette øyemed,

c. å oppholde seg på territoriet til en av EFs medlemsstater eller en EFTA-stat for å arbeide der i samsvar med de lover og forskrifter som gjelder for innenlandske arbeidstagere,

d. å bli boende på territoriet til en av EFs medlemsstater eller en EFTA-stat etter å ha hatt arbeid der.

4. Bestemmelsene i denne artikkel skal ikke anvendes på stillinger i den offentlige administrasjon.

5. Vedlegg V inneholder særlige bestemmelser om den frie bevegelighet for arbeidstagere.

2 EØS-avtalen artikkel 36 nr. 1 lyder:

*Innen rammen av bestemmelsene i denne avtale skal det ikke være noen restriksjoner på adgangen til å yte tjenester innen avtalepartenes territorium for statsborgere i en av EFs medlemsstater eller en EFTA-stat som har etablert seg i en annen av EFs medlemsstater eller EFTA-stat enn tjenesteytelsens mottager.*

3 Europaparlaments- og rådsdirektiv 2004/38/EF av 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers rett til å ferdes og oppholde seg fritt på medlemsstatenes territorium, om endring av forordning (EØF) nr. 1612/68 og om oppheving av direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT 2004 L 158, s. 77) («direktivet» eller «direktiv 2004/38») ble innlemmet i EØS-avtalen ved EØS-komiteens beslutning nr. 158/2007 av 7. desember 2007 («EØS-komitebeslutning 158/2007») (EUT 2008 L 124, s. 20, og det norske EØS-tillegg 2008 nr. 26, s. 17), som er vist til i EØS-avtalen vedlegg V nr. 1 og 2 (Fri bevegelighet for arbeidstakere) og vedlegg VIII nr. 3 (Etableringsrett). Forfatningsrettslige krav angitt av Island, Liechtenstein og Norge, ble oppfylt 9. januar 2009, og beslutningen trådte i kraft 1. mars 2009.

4 EØS-komitebeslutning 158/2007 artikkel 1 lyder:

*I avtalens vedlegg VIII gjøres følgende endringer:*

1) [...]

*Direktivets bestemmelser skal for avtalens formål gjelde med følgende tilpasninger:*

*a) Direktivet får anvendelse der det er aktuelt på de områder som omfattes av dette vedlegg.*

*b) Direktivet får anvendelse for avtalepartenes statsborgere. Deres familiemedlemmer i direktivets betydning som er tredjelandsborgere, tilkommer imidlertid visse rettigheter i medhold av direktivet.*

*c) Betegnelsen «unionsborger(e)» erstattes med betegnelsen «statsborger(e) i EF-medlemsstatene og EFTA-statene».*

[...]

5 Direktivet artikkel 1 lyder:

*I dette direktiv fastsettes:*

*a) vilkår for statsborgere i EF-medlemsstatene og EFTA-statene og deres familiemedlemmers utøvelse av retten til fri bevegelighet og fritt opphold på medlemsstatenes territorium,*

*b) retten til fast opphold på medlemsstatenes territorium for statsborgere i EF-medlemsstatene og EFTA-statene og deres familiemedlemmer,*

*c) begrensninger i rettighetene fastsatt i bokstav a) og b) av hensyn til den offentlige orden, sikkerhet eller helse.*

6 Direktivet artikkel 4 nr. 1 lyder:

*Uten at det berører de bestemmelser om reisedokumenter som gjelder ved nasjonale grensekontroller, skal alle statsborgere i EF-medlemsstatene og EFTA-statene med gyldig identitetskort eller pass samt deres familiemedlemmer som ikke er borgere i en medlemsstat og har gyldig pass, ha rett til å forlate en medlemsstats territorium for å reise til en annen medlemsstat.*

7 Direktivet artikkel 5 nr. 1 lyder:

*Uten at det berører de bestemmelser om reisedokumenter som gjelder ved nasjonale grensekontroller, skal medlemsstatene tillate statsborgere i EF-medlemsstatene og EFTA-statene å reise inn på deres territorium med gyldig identitetskort eller pass, og tillate familiemedlemmer som ikke er borgere i en medlemsstat, å reise inn på deres territorium med gyldig pass.*

*Statsborgere i EF-medlemsstatene og EFTA-statene kan ikke pålegges å ha innreisevisum eller en lignende formalitet.*

8 Direktivet artikkel 7 nr. 1 lyder i utdrag:

*Alle statsborgere i EF-medlemsstatene og EFTA-statene skal ha rett til å oppholde seg på territoriet til en annen medlemsstat i et tidsrom på over tre måneder dersom vedkommende*

*a) er lønnstaker eller selvstendig næringsdrivende i vertsstaten, eller*

*[...]*

*d) er familiemedlemmer som kommer sammen med eller slutter seg til en statsborger i EF-medlemsstatene og EFTA-statene som oppfyller vilkårene nevnt i bokstav a), b) eller c).*

9 Direktivet kapittel VI, som har overskriften «Begrensninger i retten til innreise og opphold av hensyn til den offentlige orden, sikkerhet eller helse», inneholder artiklene 27 til 33. Direktivet artikkel 27 lyder:

*1. Med forbehold for bestemmelsene i dette kapittel kan medlemsstatene begrense statsborgere i EF-medlemsstatene og EFTA-statene og deres familiemedlemmers frie bevegelighet og opphold, uavhengig av statsborgerskap, av hensyn til den offentlige orden, sikkerhet eller helse. Disse hensyn må ikke gjøres gjeldende for økonomiske formål.*

*2. Tiltak av hensyn til den offentlige orden eller sikkerhet skal være i samsvar med forholdsmessighetsprinsippet og utelukkende være begrunnet i vedkommende enkeltpersons personlige atferd. Tidligere straffedommer alene skal ikke gi grunnlag for anvendelse av slike tiltak.*

*Den berørte persons personlige atferd må utgjøre en virkelig, umiddelbar og tilstrekkelig alvorlig trussel mot en grunnleggende samfunnsinteresse. Begrunnelser som ikke berører den enkelte sak, eller som bygger på hensynet til allmenn forebygging, skal ikke godtas.*

*3. For å fastslå om den berørte person utgjør en risiko for den offentlige orden eller sikkerhet, kan vertsstaten, dersom den anser det som absolutt nødvendig, ved utstedelsen av registreringsbeviset eller, dersom det ikke finnes noen registreringsordning, senest tre måneder etter innreisen på dens territorium, eller fra datoen da personen meldte sin tilstedeværelse på territoriet som fastsatt i artikkel 5 nr. 5, eller ved utstedelsen av oppholdskort, anmode hjemstaten og ved behov andre medlemsstater om opplysninger om vedkommende eventuelt tidligere er oppført i strafferegisteret. Slike anmodninger skal ikke gjøres rutinemessig. Medlemsstaten som får anmodningen, skal svare innen to måneder.*

*4. Medlemsstaten som utstedte passet eller identitetskortet, skal uten formaliteter ta imot innehaveren på sitt territorium dersom vedkommende av hensyn til den offentlige orden, sikkerhet eller helse er blitt utvist fra en annen medlemsstat, selv om dokumentet ikke lenger er gyldig eller det er strid om innehaverens statsborgerskap.*

10 Direktivet artikkel 29 nr. 1 lyder:

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

11 Direktivet artikkel 30 lyder:

*1. De berørte personer skal underrettes skriftlig om alle vedtak som gjøres i henhold til artikkel 27 nr. 1, på en slik måte at de kan forstå vedtakenes innhold og følger.*

*2. De berørte personer skal motta nøyaktige og fullstendige opplysninger om de hensyn til den offentlige orden, sikkerhet eller helse som ligger til grunn for vedtaket i deres sak, med mindre det strider mot statens sikkerhetsinteresser.*

*3. Underretningen skal inneholde opplysninger om hvilken domstol eller forvaltningsmyndighet den berørte person kan inngi klage til, klagefristen og eventuelt fristen for å forlate medlemsstatens territorium. Unntatt i behørig begrunnede tilfeller skal fristen for å forlate territoriet være minst en måned fra underretningsdatoen.*

12 Direktivet artikkel 31 lyder:

*1. De berørte personer skal ha adgang til domstolsbehandling og eventuelt behandling av forvaltningsmyndighet i vertsstaten for å få overprøvd et vedtak som er gjort mot dem av hensyn til den offentlige orden, sikkerhet eller helse.*

*2. Dersom klagen på et utvisningsvedtak følges av en søknad om en midlertidig beslutning om å utsette gjennomføringen av vedtaket, kan den faktiske utsendingen fra medlemsstaten ikke skje før den midlertidige beslutningen er truffet, med mindre*

*– utvisningsvedtaket bygger på en tidligere rettsavgjørelse, eller*

*– de berørte personer tidligere har hatt klageadgang, eller*

*– utvisningsvedtaket er tvingende nødvendig av hensyn til den offentlige sikkerhet i henhold til artikkel 28 nr. 3.*

*3. Klagebehandlingen skal gjøre det mulig å granske vedtakets lovlighet samt de fakta og omstendigheter som ligger til grunn for det foreslåtte tiltaket. Den skal sikre at vedtaket står i rimelig forhold til kravene fastsatt i artikkel 28.*

*4. Medlemsstatene kan nekte den berørte person opphold på sitt territorium i påvente av klagebehandlingen, men de kan ikke hindre personen i å forsvare seg personlig, unntatt når vedkommendes tilstedeværelse kan få alvorlige følger for den offentlige orden eller sikkerhet, eller når klagen gjelder nektet innreise til territoriet.*

#### *Nasjonal rett og praksis*

- 13 Det redegjøres i avsnittene nedenfor for nasjonal lov og praksis per 2. mai 2021, som er tidspunktet for overtredelsen i tiltalen («det relevante tidspunkt»).
- 14 Det norske rammeverket for vern mot smittsomme sykdommer var fastsatt i lov 5. august 1994 nr. 55 om vern mot smittsomme sykdommer («smittevernloven»).
- 15 Smittevernloven § 1-5 lød:

*Smitteverniltak etter loven skal være basert på en klar medisinskfaglig begrunnelse, være nødvendig av hensyn til smittevernet og fremstå tjenlig etter en helhetsvurdering. Ved iverksettelse av smitteverniltak skal det legges vekt på frivillig medvirkning fra den eller de tiltaket gjelder.*

- 16 Smittevernloven § 4-3 lød:

*Kongen kan gi forskrifter for å motvirke at smittsomme sykdommer føres inn i landet eller spres til andre land (karantenetiltak), herunder bestemmelser om tiltak som gjelder personer, dyr, transportmidler, varer og gjenstander som kan tenkes å overføre smittsomme sykdommer. I forskriftene kan Kongen også fastsette nærmere krav til undersøkelser, smittesaning og dokumentasjon i forbindelse med innreise til og utreise fra Norge og i forbindelse med inn- og utførsel av varer.*

*Kongen kan for å forebygge eller motvirke overføring av covid-19 gi forskrift om hvor og hvordan personer som reiser inn til Norge, skal gjennomføre karantene. Kongen kan også gi forskrift om egenandel for personer i karantene eller deres arbeids- eller oppdragsgiver til dekning av kostnader ved karanteneopphold.*

*Kongen kan gi forskrift om saksbehandlingsregler for vedtak gitt i medhold av forskrift etter andre ledd. Det kan her gjøres unntak fra forvaltningsloven kapittel IV, V og VI.*

- 17 Smittevernloven § 43a ga hjemmel til å gi regler om isolering av smittede og regler om «smittekarantene» eller «ventekarantene». Smittekarantene rettet seg mot personer som hadde hatt nærkontakt med en smittet eller antatt smittet person, mens ventekarantene gjaldt personer som bodde i samme husstand som en person i smittekarantene.
- 18 Smittevernloven § 81 fastsatte at forsettlig eller uaktsom overtredelse av loven eller tiltak vedtatt med hjemmel i loven, var straffbare.
- 19 På grunn av covid-19-pandemien vedtok Norge forskrift om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet (covid-19-forskriften).
- 20 Covid-19-forskriften § 4 første ledd bokstav a lød, i utdrag:

*[...] personer som ankommer Norge fra et område med karanteneplikt som fastsatt i vedlegg A, skal i karantene i 10 døgn. [...]*

- 21 Covid-19-forskriften § 4d inneholdt krav om testing for SARS-CoV-2 ved grenseovergangen.
- 22 Covid-19-forskriften § 5 første ledd lød:

*Personer i innreisekarantene skal oppholde seg på karantenehotell på første ankomststed i riket i karantenetiden.*

- 23 Covid-19-forskriften § 5 andre ledd bokstav a og c lød:

*Plikten til å oppholde seg på karantenehotell gjelder ikke for personer som oppfyller vilkårene i § 4d og som:*

*a. ved innreisen kan dokumentere at de er bosatt i Norge og at reisen var nødvendig, og som oppholder seg i boligen eller på annet egnet oppholdssteder der det er mulig å unngå nærkontakt med andre, med enerom, eget bad og eget kjøkken eller matservering [...]*

*c. ved innreisen kan dokumentere at de eier eller leier fast bopel i Norge hvor de kan gjennomføre karantenen i en egen boenhet med soverom, bad og kjøkken, og at reisen var nødvendig. En leiekontrakt som nevnt i første punktum må ha en varighet på minst seks måneder [...]*

- 24 Covid-19-forskriften § 5 femte ledd lød:

*Arbeidsreiser vil anses som nødvendige etter andre ledd bokstav a og c når det fremlegges bekreftelse fra arbeids- eller oppdragsgiver. For personer som er bosatt i Norge, jf. andre ledd bokstav a, og arbeider midlertidig i utlandet, studerer i utlandet eller er medfølgende husstandsmedlem til personer som arbeider eller studerer i utlandet, vil reiser til og fra Norge i perioden de er stasjonert i utlandet anses nødvendige. En reise vil også være nødvendig dersom den er begrunnet i sterke velferdshensyn som samvær med*



*mindreårige barn, besøk til nærstående som er alvorlig syke eller døende, eller deltakelse i begravelse eller bisettelse til nærstående.*

25 Covid-19-forskriften § 5 syvende ledd lød:

*Personer i innreisekarantene kan bare oppholde seg utenfor oppholdsstedet hvis de kan unngå nærkontakt med andre enn dem de bor sammen med. De som er i karantene, kan ikke være på en arbeidsplass der også andre oppholder seg, på skole eller i barnehage. Det er ikke tillatt å bruke offentlig transport.*

26 Covid-19-forskriften § 22 første ledd lød:

*Privatpersoner som oppholder seg i karantenehotell i karantenetiden etter § 5, skal betale en egenandel på 500 kroner per døgn. Har en person en arbeids- eller oppdragsgiver i Norge, skal denne betale egenandelen på 500 kroner per døgn.*

27 Ytterligere regler om ordningen med karantenehotell ble fastsatt i revidert rundskriv om karantenehotell (G-2021-12) av 27. mars 2021. Rundskrivet punkt 4 inneholdt enkelte føringer om kontroll med etterlevelsen på karantenehotell. Rundskrivet punkt 4 h fastsatte at kommunen i samarbeid med hotellet måtte etablere en kontrollordning for å holde oppsyn med at de som var i karantene, fulgte retningslinjene og oppholdt seg på hotellet. Dersom det ble oppdaget brudd på karanteneplikten, skulle politiet kontaktes for å vurdere eventuell strafferettslig oppfølging. Samme sted ble det også tydeliggjort at det ikke var adgang til å bruke tvang ved gjennomføring av karantenehotellordningen.

28 Rådsrekommendasjon (EU) 2020/1475 av 13. oktober 2020 om en samordnet tilnærming til begrensningen av fri bevegelighet som reaksjon på covid-19-pandemien (EUT 2020 L 337, s. 3) nr. 19 lød som følger:

*Travellers with an essential function or need should not be required to undergo quarantine while exercising this essential function, in particular:*

*(a) Workers or self-employed persons exercising critical occupations including health care workers, frontier and posted workers as well as seasonal workers as referred to in the Guidelines concerning the exercise of the free movement of workers during the COVID-19 outbreak;*

*(b) transport workers or transport service providers, including drivers of freight vehicles carrying goods for use in the territory as well as those merely transiting;*

*(c) patients travelling for imperative medical reasons;*

*(d) pupils, students and trainees who travel abroad on a daily basis;*

*(e) persons travelling for imperative family or business reasons;*

*(f) diplomats, staff of international organisations and people invited by international organisations whose physical presence is required for the well-functioning of these organisations, military personnel and police officers, and humanitarian aid workers and civil protection personnel in the exercise of their functions;*

*(g) passengers in transit;*

*(h) seafarers;*

*(i) journalists, when performing their duties.*

## **II Faktum og saksgang**

- 29 Faktum og bakgrunn for straffesaken mot LDL er oppsummert slik i lagmannsrettens dom, med henvisninger til nærmere beskrivelser i Østre Innlandet tingretts dom:

*Tiltalte er svensk statsborger, men er bosatt sammen med sin kone på Bruvoll i Nord-Odal [i Norge]. Hans foreldre og søsken bor i Sverige. Én ukes tid fra slutten av april til begynnelsen av mai 2021 dro han til Sverige for å besøke sin far i Karlstad i Värmland. Bakgrunnen for reisen, samt det videre hendelsesforløpet, er beskrevet slik i tingrettens dom:*

*«Hans far var svært nedbrutt etter at hans bror (tiltaltes onkel) nylig hadde gått bort. I Karlstad var tiltalte også sammen med sine brødre og sin fars samboer. Tiltalte skulle tilbake til Norge fordi han har fast bosted her, hvor han bor sammen med sin kone.*

*På hjemreisen ble tiltalte stoppet på grensen ved Magnormoen. Han fikk pålegg om å dra på karantenehotell, men valgte heller å dra hjem for å gjennomføre karantenen hjemme. Hans kone var i Oslo denne perioden, så tiltalte så det som forsvarlig å gjennomføre karantenen hjemme. Trysil kommune forsøkte å ta kontakt med ham 2. og 3. mai på telefon men fikk ikke kontakt.»*

- 30 LDL har bodd og arbeidet i Norge siden høsten 2016.
- 31 Ifølge anmodningen fastsatte covid-19-forskriften § 4 en generell karanteneplikt for personer som ankom Norge fra et område med karanteneplikt som fastsatt i vedlegg A, men med et visst antall unntak, som ifølge anmodningen skulle sees i sammenheng med anbefalingene fastsatt i rådsrekommendasjon (EU) 2020/1475 nr. 19. Karanteneplikten var ikke avhengig av at det var fattet enkeltvedtak mot vedkommende. I hovedsak, avhengig av om reisen var å regne som nødvendig eller ikke etter covid-19-forskriften § 5, måtte den reisende gjennomføre karantenetiden på karantenehotell. Heller ikke denne plikten var avhengig av at det var fattet enkeltvedtak mot den reisende.

- 32 Ifølge anmodningen ble kravene til gjennomføring av innreisekarantene i mars 2021 strammet inn ved at plikten til å gjennomføre innreisekarantene på karantenehotell ble utvidet til å gjelde flere kategorier av personer. Frem til 18. mars 2021 hadde spørsmålet om plikt til å gjennomføre karantenen på karantenehotell vært knyttet til om den reisende hadde et egnet sted til å gjennomføre karantenen. Endringen innebar at formålet med reisen fra og med 19. mars 2021 kunne utløse plikt til å gjennomføre karantene på karantenehotell uavhengig av om den reisende hadde et egnet karantenested eller ikke.
- 33 Videre kunne karantenetiden forkortes dersom den reisende kunne dokumentere et negativt testresultat på en covid-19-test. På det relevante tidspunkt kunne en slik test tidligst være tatt syv døgn etter ankomst til Norge. En slik test skulle tilbys personer som oppholdt seg på karantenehotell. Personer som pliktet å gjennomføre karantenen på karantenehotell etter covid-19-forskriften § 5, hadde dermed minimum en plikt til å betale egenandel for syv døgn – totalt 3500 kroner – for oppholdet.
- 34 Som det fremgår av anmodningen, var overtredelse av bestemmelsene i covid-19-forskriften i stor grad straffesanksjonert. Straffetrusselen fremgikk av smittevernloven § 81, men også av covid-19-forskriften § 24. Covid-19-forskriften § 24 fastsatte at forsettlig eller grovt uaktsom overtredelse av covid-19-forskriften § 5 – plikten til å gjennomføre opphold på karantenehotell – kunne straffes med bot eller fengsel i inntil seks måneder.
- 35 Politimesteren i Innlandet ila 25. juni 2021 LDL et forelegg for overtredelse av smittevernloven § 7-12, jf. covid-19-forskriften § 24, jf. smittevernloven § 43, jf. covid-19-forskriften §§ 4 og 5. Grunnlaget for forelegget ble beskrevet slik:
- Søndag 2. mai 2021 ca. kl. 20.00 ankom han Norge over Magnormoen. Etter gjeldende smittevernbestemmelser skulle han oppholde seg på karantenehotell, og det ble bestilt plass på Kjølen hotell, til tross for dette møtte han aldri opp på Kjølen hotell.*
- 36 LDL vedtok ikke forelegget, og saken ble sendt til Østre Innlandet tingrett for pådømmelse.
- 37 Østre Innlandet tingrett avsa 28. februar 2022 dom der LDL ble domfelt i samsvar med forelegget og dømt til å betale en bot på 24 000 kroner og det offentliges sakskostnader med 4 000 kroner.
- 38 Tingretten fant at reglene om karantenehotell ikke var i strid med smittevernloven, Grunnloven eller Den europeiske menneskerettighetskonvensjon («EMK»). Etter tingrettens syn var pålegget om karantenehotell derfor gyldig, slik at LDL kunne straffes for ikke å ha gjennomført karantenetiden på karantenehotell. Tingretten vurderte imidlertid ikke om reglene om karantenehotell var i samsvar med direktiv 2004/38 eller EØS-avtalen.

- 39 LDL anket til Eidsivating lagmannsrett over lovanvendelsen under skyldspørsmålet. Ved Eidsivating lagmannsretts beslutning 29. april 2022 ble anken henvist til ankeforhandling.
- 40 Eidsivating lagmannsrett avsa deretter 6. juli 2022 dom i saken. I dommen drøftet lagmannsretten om reglene om karantenehotell var i strid med EØS-retten, men kom til at dette ikke var tilfelle. I likhet med tingretten mente lagmannsretten videre at reglene ikke var i strid med smittevernloven, Grunnloven eller EMK, og konkluderte dermed med at reglene var gyldige. LDLs anke ble derfor forkastet.
- 41 LDL anket til Høyesterett over lovanvendelsen under skyldspørsmålet og lagmannsrettens saksbehandling. Ved Høyesteretts ankeutvalgs beslutning 25. november 2022 ble LDLs anke «over lovanvendelsen fremmet så langt den gjelder spørsmålet om de aktuelle forskriftsreglene er i strid med smittevernlovens regler, Grunnloven, Den europeiske menneskerettighetskonvensjon eller EØS-retten». For øvrig ble anken ikke tillatt fremmet til behandling.
- 42 På denne bakgrunn har Norges Høyesterett besluttet å forelegge følgende spørsmål for EFTA-domstolen:

*1. Basert på opplysningene om sakens faktiske bakgrunn over, hvilken eller eventuelt hvilke bestemmelser i direktiv 2004/38/EF bør restriksjonsspørsmålene i vår sak vurderes opp mot?*

*2. Gitt at LDL ved sin retur til Norge kunne påberope seg sine rettigheter etter direktiv 2004/38/EF artikkel 4, 5, 6 og/eller 7, følger det en videre adgang til å krysse grensen og oppholde seg i Norge uten restriksjoner av hans rett til fri bevegelse som arbeidstaker etter EØS-avtalens hoveddel artikkel 28 eller av hans rett til å reise til Sverige for å motta tjenesteytelser etter EØS-avtalens hoveddel artikkel 36?*

*3. Forutsatt at det følger en videre rett til innreise av bestemmelsene om fri bevegelse i EØS-avtalens hoveddel, jf. spørsmål 2, og at LDLs reise til Sverige isolert også var dekket av hans rett til å reise dit for å motta tjenesteytelser, konsumeres spørsmålet om restriksjonen på tjenestefriheten kan rettferdiggjøres, av spørsmålet om restriksjonen på hans frie bevegelse som arbeidstaker kan rettferdiggjøres?*

*4. Åpner direktiv 2004/38/EF kapittel VI for å innføre restriksjoner på rettigheter etter dette direktivet, med formål om å ivareta hensynet til folkehelsen, i form av generelle reguleringer, eller er adgangen begrenset til individuelle tiltak basert på betraktninger om smitterisikoen knyttet til den enkelte reisende?*

*5. I lys av at myndighetene har frihet til å fastsette beskyttelsesnivået, og forutsatt at EØS-retten ikke hadde vært til hinder for å fastsette enda mer inngripende tiltak som helt eller delvis å stenge grensene, eller å beslutte at alle reisende måtte gjennomføre karantenetiden på karantenehotell, hvilken betydning har det*

*for den EØS-rettslige bedømmelsen av egnetheten til den valgte ordningen at kun enkelte grupper måtte på karantenehotell?*

*6. Hvilken betydning har det for vurderingen av om tiltaket er konsekvent gjennomført og dermed egnet, at ordningen med karantenehotell (inngikk i en samlet smittevernstrategi som også) bygget på prioriteringer av hvilke grupper som av hensyn til samfunnet som helhet skulle gis prioritet innenfor rammene av den samlede smittebelastningen som myndighetene på tidspunktet fant akseptabel?*

*7. Hvilken vekt kan det ved utformingen av reglene, i en pandemi-situasjon som den foreliggende, legges på behovet for å lage allmenne og ukompliserte regler, som det er lett for berørte parter å forstå og anvende, og lett for myndighetene å forvalte og kontrollere etterlevelsen av, jf. C-110/05 Kommisjonen mot Italia avsnitt 67?*

*8. Ligger det innenfor rammene av hensynet til håndheving og kontroll – og dermed rammene av relevante hensyn i vurderingen av om tiltaket kan rettferdiggjøres – at ordningen med karantenehotell kunne tenkes å ha en avskrekkende effekt for personer som overveiet utenlandsreiser, med den konsekvens at det totale smittetrykket ble redusert?*

*9. Hvilken betydning har det for bedømmelsen av restriksjonenes rettmessighet dersom individuelle rettssikkerhetsgarantier etter direktiv 2004/38/EF artikkel 30 og 31 kommer til anvendelse i saken her, men eventuelt ikke ble oppfylt?*

*10. I vurderingen av om tiltaket er proporsjonalt etter direktiv 2004/38/EF artikkel 27 og 29, eventuelt også etter EØS-avtalens hoveddel, gjelder det et krav om forholdsmessighet i snever forstand (stricto sensu) i vår sak?*

*11. Dersom spørsmål 10 besvares bekreftende, hva er eventuelt det rettslige innholdet i og det rettslige vurderingstemaet ved vurderingen av om et slikt krav er oppfylt i vår sak?*

- 43 Det vises til rettsmøterapporten for en mer utførlig redegjørelse for den rettslige rammen, de faktiske forholdene, saksgangen og forslagene til svar som er inngitt til EFTA-domstolen. Partenes argumenter vil i det følgende bare bli nevnt eller drøftet så langt dette er nødvendig for EFTA-domstolens begrunnelse.

### **III EFTA-domstolens svar**

#### *Spørsmål 1, 2 og 3*

- 44 Ved sitt første spørsmål spør den anmodende domstol i hovedsak hvilke av direktivets bestemmelser restriksjonsspørsmålene i denne saken bør vurderes mot. Ved sitt andre spørsmål spør den anmodende domstol i hovedsak om EØS-avtalen artikkel 28 eller 36 gir en person som LDL mer omfattende rettigheter enn direktivet til å reise inn i og

oppholde seg i Norge. Ved sitt tredje spørsmål spør den anmodende domstol i hovedsak – forutsatt at det andre spørsmålet blir bekreftende besvart – om en vurdering av EØS-avtalen artikkel 36 er relevant under omstendigheter som i hovedsaken dersom en restriksjon på EØS-avtalen artikkel 28 kan rettfærdiggjøres. EFTA-domstolen finner det hensiktsmessig å besvare disse spørsmålene samlet.

- 45 Det går klart frem av fast rettspraksis at formålet med den aktuelle lovgivningen må tas i betraktning ved vurderingen av om nasjonal lovgivning faller inn under virkeområdet for den ene eller andre av de grunnleggende frihetene som sikres i EØS-avtalen. Dessuten vil et omtvistet tiltak i prinsippet kun vurderes opp mot en av de to frihetene hvis det fremgår av sakens omstendigheter at den ene friheten er helt sekundær i forhold til den andre og kan vurderes sammen med denne. Videre tar EFTA-domstolen de faktiske forholdene i den enkelte saken i betraktning for å vurdere om situasjonen som tvisten i hovedsaken gjelder, faller inn under virkeområdet for den ene eller andre av disse bestemmelsene (se forente saker E-3/13 og E-20/13 *Olsen m.fl.*, Sml. 2014 s. 400, avsnitt 111, 112 og 117 og rettspraksis som det vises til der).
- 46 Det følger av anmodningen at formålet med tiltaket i hovedsaken, som gjaldt plikt til å gjennomføre karantenetid på karantenehotell for personer som ankom Norge fra angitte områder utenlands, herunder fra områder i EØS, var å beskytte folkehelsen, og at tiltaket var ett av mange tiltak for å begrense covid-19-smitte.
- 47 EFTA-domstolen minner om at enhver EØS-borger som utøver retten til fri bevegelighet for å søke arbeid, eller har vært ansatt i en annen EØS-stat enn bostedsstaten, kommer inn under virkeområdet for EØS-avtalen artikkel 28 (se sak E-4/19 *Campbell*, dom 13. mai 2020, avsnitt 50 og rettspraksis som det vises til der). Det samme gjelder for EØS-borgere som har tatt arbeid og bosatt seg i en annen EØS-stat enn sin hjemstat.
- 48 Det innebærer at en faktisk situasjon som den som er opphavet til tvisten i hovedsaken, i prinsippet kommer inn under virkeområdet for EØS-avtalen artikkel 28, som sikrer fri bevegelighet for arbeidstakere, og direktivet artikkel 7 nr. 1 bokstav a, siden LDL, som er svensk statsborger, er bosatt i Norge og er i lønnet arbeid der.
- 49 EFTA-domstolen legger til grunn at formålet med direktivet, slik det fremgår av avsnitt 1 til 4 i direktivets forale, er å legge til rette for utøvelsen av den primære og individuelle retten til fritt å ferdes og oppholde seg på EØS-statenes territorium (jf. dommen i *Coman m.fl.*, C-673/16, EU:C:2018:385, avsnitt 18 og rettspraksis som det vises til der). Imidlertid er denne rettigheten ikke ubetinget, men kan være underlagt de begrensninger og vilkår som er fastsatt i EØS-avtalen og i de tiltak som er vedtatt for å gjennomføre den (jf. dommen i *Orfanopoulos og Oliveri*, C-482/01 og C-493/01, EU:C:2004:262, avsnitt 47).
- 50 Når det gjelder begrensningene og vilkårene fastsatt i EØS-avtalen og tiltakene vedtatt for å gjennomføre den, er det viktig i denne saken særlig å merke seg bestemmelsene i direktivet. Under omstendigheter som i hovedsaken gir verken EØS-avtalen artikkel 28

eller EØS-avtalen artikkel 36 en person som LDL en mer omfattende rettighet enn direktivet til å reise inn i og oppholde seg i Norge.

- 51 Som angitt i direktivet artikkel 1, fastsetter direktivet vilkårene for EØS-borgeres og deres familiemedlemmers utøvelse av retten til fri bevegelighet og fritt opphold på EØS-statenes territorium, deres rett til fast opphold på en EØS-stats territorium og de begrensninger som er satt på disse rettighetene av hensyn til den offentlige orden, sikkerhet eller helse. Målet med direktivet er å legge til rette for og styrke utøvelsen av den primære og individuelle retten til fritt å ferdes og oppholde seg på EØS-statenes territorium. Siden retten til fri bevegelighet for personer er en del av direktivets fundament, må enhver begrensning på denne friheten tolkes snevert. I lys av konteksten og direktivets formål, kan direktivets bestemmelser ikke tolkes snevert og må ikke under noen omstendighet fratras sin praktiske virkning (se *Campbell*, sitert over, avsnitt 57 og rettspraksis som det vises til der).
- 52 I denne sammenheng bør det minnes om at direktivet artikkel 27 nr. 1, som hører til direktivet kapittel VI, som har overskriften «Begrensninger i retten til innreise og opphold av hensyn til den offentlige orden, sikkerhet eller helse», og som konkretiserer direktivets artikkel 1 bokstav c, åpner for at EØS-statene – med forbehold for bestemmelsene i dette kapitlet – kan begrense EØS-borgeres og deres familiemedlemmers frie bevegelighet og opphold, uavhengig av statsborgerskap, av hensyn til den offentlige orden, sikkerhet eller helse, forutsatt at disse hensynene ikke gjøres gjeldende for økonomiske formål (jf. dommen i *Nordic Info*, C-128/22, EU:C:2023:951, avsnitt 50).
- 53 Det bør videre minnes om at enhver tolkning av direktivet må foretas i lys av og i tråd med de grunnleggende rettigheter og friheter. Det bør legges til at direktivets fortale avsnitt 5 knytter familiens avledede rettigheter til EØS-borgerens frihet og verdighet, og at fortalen avsnitt 6 bekrefter at «å bevare familiens enhet i videre betydning» er et av formålene til direktivet (se sak E-1/20 *Kerim*, dom 9. februar 2021, avsnitt 42 og rettspraksis som det vises til der).
- 54 Det er sikker rettspraksis at grunnleggende rettigheter utgjør en del av EØS-rettens generelle prinsipper. EFTA-domstolen har lagt til grunn at bestemmelsene i EMK og dommene fra Den europeiske menneskerettighetsdomstol («EMD») er viktige kilder for å fastslå omfanget av disse grunnleggende rettighetene. I denne sammenhengen må det pekes på at EØS-statene, og særlig deres domstoler, ikke bare må tolke sin nasjonale rett på en måte som er i samsvar med EØS-retten, men også har plikt til å sikre at tolkningen og anvendelsen av rettsakter som er innlemmet i EØS-avtalen, ikke kommer i konflikt med grunnleggende rettighetene som er beskyttet etter EØS-retten (se *Kerim*, sitert over, avsnitt 43 og rettspraksis som det vises til der).
- 55 Retten til å forlate en EØS-stats territorium for å reise til en annen EØS-stat («rett til utreise») og retten til å reise inn på territoriet til en EØS-stat («rett til innreise») inngår i den frie bevegeligheten, noe som blir klart når direktivet artikkel 1 bokstav a sammenholdes med artiklene 4 og 5 (jf. dommen i *Nordic Info*, sitert over, avsnitt 55). Siden hotellkaranteneplikten i hovedsaken gjaldt personer som reiste inn i Norge,

påvirket den retten til innreise fastsatt i direktivet artikkel 5, og for de som hadde til hensikt å reise tilbake til Norge etter å ha reist ut, berørte den også retten til utreise fastsatt i direktivet artikkel 4.

- 56 Ifølge anmodningen er LDL en svensk borger som hadde bodd og arbeidet i Norge i en periode på mer enn tre måneder. For en person som LDL fikk plikten til å gjennomføre karantene på karantenehotell betydning for hvordan han kunne reise til en annen EØS-stat og vende tilbake til oppholdsstedet. Under omstendigheter som i hovedsaken påvirket derfor det omtvistede tiltaket hvordan LDL kunne utøve sin oppholdsrett etter direktivet artikkel 7 nr. 1 bokstav a. Under omstendigheter som i hovedsaken er det ikke nødvendig å vurdere direktivet artiklene 4 og 5. I denne sammenhengen peker EFTA-domstolen på at uavhengig av hvilken bestemmelse i direktivet som måtte komme til anvendelse i en konkret sak, må enhver begrensning på retten til fri bevegelighet og fritt opphold etter direktivet oppfylle kravene i direktivet kapittel VI. Videre må direktivet tolkes i lys av og i tråd med de grunnleggende rettighetene og frihetene som utgjør en del av EØS-rettens generelle prinsipper.
- 57 Fordi direktivet artikkel 7 kommer til anvendelse, og særlig i lys av omstendighetene beskrevet i anmodningen, er det ingen grunn til å vurdere EØS-avtalen artikkel 28 særskilt (se, på lignende vis, sak E-26/13 *Gunnarsson*, Sml. 2014 s. 254, avsnitt 93).
- 58 I lys av det ovenstående må svaret på det første spørsmålet bli at et restriktivt tiltak, under omstendigheter som i hovedsaken, må vurderes etter oppholdsretten i direktivet artikkel 7 nr. 1 bokstav a. Enhver tolkning av direktivet må gjøres i lys av og i tråd med de grunnleggende rettigheter og friheter som utgjør en del av EØS-rettens generelle prinsipper. Svaret på det andre spørsmålet må bli at under omstendigheter som i hovedsaken gir verken EØS-avtalen artikkel 28 eller EØS-avtalen artikkel 36 en person som LDL en mer omfattende rettighet enn direktivet til å reise inn i og oppholde seg i en EØS-stat som Norge. Fordi direktivet artikkel 7 nr. 1 bokstav a kommer til anvendelse, og på grunn av de særlige omstendigheter som er beskrevet i anmodningen, er det ingen grunn til å vurdere EØS-avtalen artikkel 28 særskilt. Svaret på det tredje spørsmålet må bli at et omtvistet tiltak i prinsippet bare vurderes etter en av de to frihetene hvis det fremgår av sakens omstendigheter at den ene frihet er helt sekundær i forhold til den andre og kan vurderes sammen med denne. Under omstendighetene som er beskrevet i anmodningen, er retten til å motta tjenesteytelser som reisende i en annen EØS-stat etter EØS-avtalen artikkel 36 helt sekundær i forhold til arbeidstakernes rett til fri bevegelighet.

#### *Spørsmål 4 og 9*

- 59 Ved sitt fjerde spørsmål spør den anmodende domstol i hovedsak om direktivet kapittel VI åpner for at det kan innføres restriksjoner på rettigheter etter direktivet i form av generelle reguleringer med formål om å vareta folkehelsen. Videre spør den anmodende domstol, ved sitt niende spørsmål, i hovedsak hvilken betydning det har for vurderingen av restriksjonene om direktivet artiklene 30 og 31, som blant annet gjelder individuelle rettssikkerhetsgarantier, kommer til anvendelse, men eventuelt ikke ble oppfylt. Gitt at



direktivet artiklene 30 og 31 inngår i kapittel VI, finner EFTA-domstolen det hensiktsmessig å behandle disse spørsmålene samlet.

- 60 Når det gjelder tiltak som begrenser rettighetene etter direktivet med formål om å vareta folkehelsen, må for det første vilkårene fastsatt i direktivet artiklene 27 og 29 overholdes. EFTA-domstolen minner om at med forbehold for bestemmelsene i kapittel VI, kan EØS-statene etter direktivet artikkel 27 nr. 1 begrense EØS-borgeres og deres familiemedlemmers frie bevegelighet og opphold, uavhengig av statsborgerskap, av hensyn til den offentlige orden, sikkerhet eller helse, forutsatt at disse hensynene ikke gjøres gjeldende for økonomiske formål.
- 61 Direktivet artikkel 29 nr. 1, som mer spesifikt gjelder tiltak som begrenser den frie bevegeligheten av hensyn til folkehelsen, fastsetter at kun visse sykdommer, nemlig sykdommer som kan være epidemiske i henhold til Verdens helseorganisasjons gjeldende bestemmelser samt andre infeksjonssykdommer eller smittsomme parasittære sykdommer, kan gi grunnlag for slike tiltak, forutsatt at de omfattes av vernetiltak som gjelder for EØS-vertsstatens egne borgere, det vil i samsvar med direktivet artikkel 2 nr. 3 i den EØS-stat en EØS-borger reiser til for å utøve sin rett til fri bevegelighet og fritt opphold (jf. dommen i *Nordic Info*, sitert over, avsnitt 51).
- 62 Det fremgår av ordlyden i direktivet artikkel 27 nr. 1 og artikkel 29 nr. 1 at en EØS stat, for ikke-økonomiske formål og i samsvar med vilkårene fastsatt i direktivet kapittel VI, kan vedta slike tiltak bare i forbindelse med visse sykdommer som er omfattet av vernetiltak som gjelder for dens egne borgere, nemlig sykdommer som kan være epidemiske i henhold til Verdens helseorganisasjons gjeldende bestemmelser samt andre infeksjonssykdommer eller smittsomme parasittære sykdommer. På denne bakgrunn er det ingen tvil om at EØS-statene kan vedta med hjemmel i disse bestemmelsene tiltak som begrenser den frie bevegelighet, for å reagere på en trussel knyttet til en smittsom infeksjonssykdom som WHO har erklært som en pandemi (jf. dommen i *Nordic Info*, sitert over, avsnitt 52 og 53).
- 63 Ifølge anmodningen og forutsatt at det bekreftes av den anmodende domstol, ble tiltakene i hovedsaken vedtatt ikke for økonomiske formål, men for å beskytte befolkningen og for å hindre spredning av den smittsomme infeksjonssykdommen covid-19 i Norge, en sykdom som ble klassifisert som en pandemi av WHO 11. mars 2020, og som fortsatt var klassifisert som dette i den perioden hovedsaken gjelder. Med dette forbehold synes vilkårene fastsatt i direktivet artikkel 29 nr. 1 å være oppfylt.
- 64 Virkeområdet for direktivet artikkel 27 nr. 1 og artikkel 29 nr.1 er ikke begrenset til retten til innreise, men omfatter alle aspekter ved den frie bevegelighet (jf. dommen i *Nordic Info*, sitert over, avsnitt 56 og 57).
- 65 Det følger av fast rettspraksis at alle tiltak som forbyr, hemmer eller gjør utøvelsen av retten til fri bevegelighet mindre interessant for EØS-borgere og deres familiemedlemmer, skal anses som «restriksjoner» på denne retten (jf. dommen i *Nordic Info*, sitert over, avsnitt 58 og rettspraksis som det vises til der).

- 66 Tiltak som begrenser retten til fri bevegelse som en EØS-stat kan måtte vedta av hensyn til folkehelsen i henhold til direktivet artikkel 27 nr. 1 og artikkel 29 nr. 1, kan også omfatte tiltak som medfører at de berørte personers rett til å reise inn på eller forlate dette territorium blir hemmet eller mindre interessant, for eksempel en plikt for innreisende personer å ta screeningtester og gjennomgå karantene (jf. dommen i *Nordic Info*, sitert over, avsnitt 59).
- 67 I motsetning til direktivet artikkel 27 nr. 2 når det gjelder tiltak som innføres av hensyn til offentlig orden eller offentlig sikkerhet, er verken direktivet artikkel 27 nr. 1 eller artikkel 29 nr. 1 til hinder for at tiltak som vedtas av hensyn til folkehelsen, kan fastsettes i form av en generell rettsakt. Selv om begrepene og uttrykkene som brukes i direktivet artiklene 30 til 32, får en til å tenke på restriktive tiltak fastsatt i form av enkeltvedtak, er de ikke til hinder for at restriktive tiltak vedtatt i samsvar med artikkel 27 nr. 1 og artikkel 29 nr. 1 av hensyn til folkehelsen, kan fastsettes i form av en generell rettsakt. Følgelig kan restriksjoner begrunnet i folkehelsehensyn, etter omstendighetene og særlig helsesituasjonen, vedtas i form av en generell rettsakt som kommer til anvendelse på samme måte for enhver person i en situasjon som omfattes av rettsakten (jf. dommen i *Nordic Info*, sitert over, avsnitt 63, 66 og 70).
- 68 Vilkårene og sikkerhetsgarantiene fastsatt i kapittel VI, særlig i artiklene 30 til 32, må imidlertid også anvendes ved restriktive tiltak som vedtas i form av en generell rettsakt. Alle vilkårene og garantiene fastsatt i direktivet artiklene 30 til 32, gir virkning til prinsippene om rettsikkerhet og god forvaltningsskikk og retten til et effektivt rettsmiddel, og disse prinsippene og denne rettigheten gjelder for restriktive tiltak enten de er vedtatt i form av enkeltvedtak eller i form av generelle rettsakter (jf. dommen i *Nordic Info*, sitert over, avsnitt 65, 67 og 70). Når det gjelder direktivet artikkel 30 nr. 1 og 2, skal enhver rettsakt som får allmenn anvendelse, og som fastsetter tiltak som begrenser retten til fri bevegelse av hensyn til folkehelsen, bekjentgjøres overfor allmennheten gjennom en offisiell publisering fra den EØS-stat som vedtar tiltaket, og gjennom tilstrekkelig dekning i offisielle medier slik at det er mulig å forstå tiltakets innhold og følger, i tillegg til nøyaktige og fullstendige opplysninger om de folkehelsehensyn rettsakten er begrunnet i, og slik at rettsmidlene og tidsfristene for å bestride rettsakten er spesifisert (jf. dommen i *Nordic Info*, sitert over, avsnitt 71). Det er opp til den anmodende domstol å vurdere, på grunnlag av alle de opplysninger som var tilgjengelig for de berørte personer på det relevante tidspunkt, om den aktuelle rettsakten oppfylte dette kravet.
- 69 For å overholde de prosessuelle garantiene i direktivet artikkel 31, må en generell rettsakt, dessuten kunne bestrides ved en domstol eller eventuelt en forvaltningsmyndighet. I denne sammenheng, dersom nasjonal lovgivning ikke tillater personer, som befinner seg i en situasjon som er generelt beskrevet i den nevnte rettsakten, å bestride gyldigheten av rettsakten direkte i et eget søksmål, må den i det minste åpne for at gyldigheten kan bestrides subsidiært i et søksmål hvis utfall er avhengig av om rettsakten er gyldig (jf. dommen i *Nordic Info*, sitert over, avsnitt 72).
- 70 En person kan heller ikke tvinges til å gjennomgå en straffesak og til den straff dette måtte resultere i, som den eneste form for rettsmiddel for å bestride den omtvistede

nasjonale regelens forenlighet med EØS-retten. En slik eneste mulighet vil ikke være tilstrekkelig til å sikre den effektive rettslige beskyttelsen som EØS-retten krever (jf. dommen i *Unibet*, C-432/05, EU:C:2007:163, avsnitt 64). Det er opp til den anmodende domstol å vurdere om nasjonal lovgivning ga tilstrekkelige garantier i denne sammenheng.

- 71 Videre følger det av direktivet artikkel 30 nr. 3 at offentligheten skal underrettes, enten i selve rettsakten eller gjennom en offisiell publikasjon eller nettsteder som er gratis og lett tilgjengelige, om hvilken domstol eller forvaltningsmyndighet den generelle rettsakten eventuelt kan bestrides ved, og de respektive søksmåls- eller klagefrister (jf. dommen i *Nordic Info*, sitert over, avsnitt 73).
- 72 Når det gjelder spørsmålet om hvilken betydning det har for restriksjonene dersom direktivet artiklene 30 og 31 har blitt brutt, må det påpekes at garantiene i disse artiklene har forskjellige formål. Målet med kravene om underretning i artikkel 30 er å sette personen i en posisjon der han eller hun kan vurdere om det faktisk er noen restriksjoner som kommer til anvendelse, slik at han eller hun kan *unngå* å opptre i strid med et eventuelt vedtak som er gjort mot ham eller henne. Følgelig er dette kravet iboende knyttet til vedtaket som begrenser rettigheter etter direktivet, uten hensyn til om vedtaket er i form av et enkeltvedtak eller en generell rettsakt. Videre vil en beslutning om å straffe en person for brudd på et vedtak som ikke oppfyller kravene i direktivet artikkel 30, kunne være i strid med de grunnleggende kravene til tilgjengelighet og forutsigbarhet som er beskyttet av de generelle EØS-prinsippene om rettssikkerhet og forholdsmessighet og EMK artikkel 7. De prosessuelle garantiene i direktivet artikkel 31 har derimot som mål å sikre effektive prosedyrer for prøving *etter* at et vedtak er gjort mot en person eller når det hevdes at en person har opptrådt i strid med et vedtak som er gjort mot ham eller henne. Slike påfølgende prosedyrer for prøving av en domstol og/eller en forvaltningsmyndighet er grunnleggende for å sikre effektiv beskyttelse av materielle EØS-rettigheter. Det må i denne sammenheng tas i betraktning at nasjonale domstoler i saker som hører under deres jurisdiksjon, er bundet av prinsippet om lojalt samarbeid i EØS-avtalen artikkel 3 for å sikre EØS-retten full virkning når de avgjør tvister som er brakt inn for dem (se sak E-2/21 *Norep AS*, dom av 14. desember 2021, avsnitt 43).
- 73 I lys av det ovenstående må svaret på det fjerde spørsmålet bli at restriksjoner begrunnet i hensynet til folkehelsen, etter omstendighetene og særlig helsesituasjonen, kan vedtas i form av en generell rettsakt som gjelder for enhver som befinner seg i en situasjon som omfattes av rettsakten, og at vilkårene og garantiene fastsatt i direktivet artiklene 30 og 31 må anvendes på restriktive tiltak som vedtas i denne formen. Svaret på det niende spørsmålet må bli at når det vurderes hvorvidt restriksjonene er begrunnet, må det kontrolleres om de prosessuelle garantiene i direktivet artiklene 30 og 31 er oppfylt.

#### *Spørsmål 5, 6, 7, 8, 10 og 11*

- 74 Ved sitt femte spørsmål spør den anmodende domstol i hovedsak om det er av betydning for tiltakenes egnethet at kun enkelte grupper måtte på karantenehotell, hvis EØS-retten ikke er til hinder for at myndighetene har frihet til å fastsette beskyttelsesnivået og vedta

enda mer inngripende tiltak, slik som å stenge grensene helt eller delvis, eller å beslutte at alle reisende måtte gjennomføre karantenetiden på karantenehotell.

- 75 Ved sitt sjette spørsmål spør den anmodende domstol i hovedsak om det er av betydning for tiltakenes egnethet, med hensyn til om de er konsekvent gjennomført, at ordningen med karantenehotell inngikk i en samlet smittevernstrategi som også bygget på prioriteringer av hvilke grupper som av hensyn til samfunnet som helhet skulle gis prioritet innenfor rammene av den samlede smittebelastningen som myndighetene på tidspunktet fant akseptabel.
- 76 Videre søker den anmodende domstol ved sitt syvende spørsmål i hovedsak veiledning med hensyn til relevansen av behovet for å innføre generelle og ukompliserte regler som det er lett for berørte parter å forstå og anvende, og lett for myndighetene å forvalte og kontrollere etterlevelsen av, i en pandemisituasjon.
- 77 Ved sitt åttende spørsmål spør den anmodende domstol i hovedsak om det er forenlig med kravet om at de fastsatte målene må være legitime at ordningen med karantenehotell kunne tenkes å ha en avskrekkende effekt for personer som overveiet utenlandsreiser, med den konsekvens at det totale smittetrykket ble redusert.
- 78 Ved sitt tiende og ellefte spørsmål søker den anmodende domstol til sluttveiledning om kravet om forholdsmessighet i snever forstand (*stricto sensu*) får anvendelse i den foreliggende saken, og i så fall for hvilket rettslig innhold og hvilket rettslig vurderingstema som skal vurderes i den foreliggende sak.
- 79 EFTA-domstolen finner det hensiktsmessig å besvare disse spørsmålene samlet siden de alle gjelder aspekter ved begrunnelsen for tiltaket i hovedsaken med hensyn til forholdsmessighetsprinsippet.
- 80 Direktivet artikkel 31 nr. 1 og 3 fastsetter at de berørte personer må ha tilgang til domstolsbehandling og, hvor hensiktsmessig, eventuelt behandling av forvaltningsmyndighet i EØS-vertsstaten for å kunne bestride blant annet forholdsmessigheten av et vedtak som er gjort mot dem av hensyn til folkehelsen (jf. dommen i *Nordic Info*, sitert over, avsnitt 75).
- 81 Det følger blant annet av disse bestemmelsene at ethvert tiltak som begrenser den frie bevegelseheten, og som vedtas av hensyn til folkehelsen med hjemmel i direktivet artikkel 27 nr. 1 og artikkel 29 nr. 1, må være forholdsmessig. Prinsippet om forholdsmessighet, som har sitt grunnlag i beskyttelsen av de grunnleggende rettigheter og friheter, er et generelt EØS-rettslig prinsipp som er bindende for EØS-statene når de gjennomfører en rettsakt slik som direktivet (se sak E-2/20 *Norge mot L*, dom 21. april 2021, avsnitt 50 og 54 og rettspraksis som det vises til der, og jf. dommen i *Nordic Info*, sitert over, avsnitt 76).
- 82 Kravet om forholdsmessighet innebærer rent konkret at det må kontrolleres at tiltak slik som dem hovedsaken gjelder, for det første er egnet til å nå det fastsatte formålet, i dette tilfelle beskyttelse av folkehelsen, for det andre er begrenset til det som er strengt

nødvendig, i den forstand at formålet med rimelighet ikke vil kunne nås like effektivt med andre midler som ville være mindre inngripende i forhold til de rettigheter og friheter de berørte personer er sikret, og for det tredje ikke er uforholdsmessige i forhold til dette formålet, noe som særlig innebærer en avveining mellom hvor viktig formålet er, og hvor alvorlig inngrepet i disse rettighetene og frihetene er (se sak E-8/20 *Straffesak mot N*, dom 5. mai 2021, avsnitt 91, 93, 94 og 95 og rettspraksis som det vises til der, jf. dommen i *Nordic Info*, sitert over, avsnitt 77).

- 83 Ved vurderingen av om en EØS-stat har overholdt forholdsmessighetsprinsippet på folkehelseområdet, må det tas i betraktning at menneskers liv og helse er det aller viktigste av de verdier og interesser EØS-retten beskytter, og at det er opp til EØS-statene å bestemme hvilket beskyttelsesnivå de ønsker å gi folkehelsen, og måten dette beskyttelsesnivå skal oppnås på. Siden dette nivået kan variere fra en EØS-stat til en annen, må EØS-statene innrømme en viss skjønnsfrihet. Det faktum at én EØS-stat har mindre strenge regler enn en annen EØS-stat, innebærer følgelig ikke at sistnevntes regler er uforholdsmessige (se sak E-16/10 *Philip Morris*, Sml. 2011 s. 330, avsnitt 80 og rettspraksis som det vises til der, og jf. dommen i *Nordic Info*, sitert over, avsnitt 78 og rettspraksis som det vises til der).
- 84 Hvis det er usikkert hvorvidt eller i hvilket omfang det foreligger risiko for menneskers helse, må EØS-staten etter forholdsmessighetsprinsippet kunne treffe beskyttende tiltak uten å måtte vente til risikoen blir helt åpenbar. Særlig må EØS-statene kunne iverksette ethvert tiltak for å redusere en folkehelseisiko i størst mulig grad (se sak E-9/16 *ESA mot Norge*, Sml. 2017 s. 299, avsnitt 77 og rettspraksis som det vises til der, og jf. dommen i *Nordic Info*, sitert over, avsnitt 79 og rettspraksis som det vises til der).
- 85 Videre må EØS-statene, når de pålegger restriktive tiltak av hensyn til folkehelsen, være i stand til å fremlegge relevante bevis som viser at de faktisk har gjennomført en analyse av egnetheten, nødvendigheten og forholdsmessigheten av de omtvistede tiltakene, og legge frem annen dokumentasjon som underbygger deres argumenter. Bevisbyrden kan imidlertid ikke være så omfattende at den krever at de kompetente nasjonale myndighetene positivt må bevise at ingen andre tenkelige tiltak ville kunne gjøre at det fastsatte legitime formålet ble nådd under de samme omstendigheter (se *Nordic Info*, sitert over, avsnitt 80 og rettspraksis som det vises til der).
- 86 Det er opp til den anmodende domstol, som har enekompetanse til å vurdere de faktiske forholdene i hovedsaken og tolke den nasjonale lovgivningen, å kontrollere, i samsvar med bevisreglene i nasjonal rett, forutsatt at EØS-rettens effektivitet ikke undergraves, om de aktuelle restriktive tiltakene oppfylte kravet om forholdsmessighet. EFTA-domstolen kan imidlertid når det er passende komme med avklaringer for å veilede den nasjonale domstolen i dens tolkning (se *Kerim*, sitert over, avsnitt 52 og rettspraksis som det vises til der).
- 87 Når det gjelder egnetheten av slike tiltak for å nå målet om å beskytte folkehelsen i forbindelse med en sykdom som WHO har klassifisert som en pandemi, vil den anmodende domstolen måtte prøve, i lys av vitenskapelige data som er allment akseptert på det relevante tidspunktet vedrørende covid-19, utviklingen i smittetilfeller og

dødelighet som skyldes dette viruset, og hensett til graden av usikkerhet som kan herske i denne forbindelse, om vedtakelsen av disse tiltakene og kriteriene for å gjennomføre dem var egnet, gitt at det nasjonale helsevesenet var eller risikerte å bli overbelastet (jf. dommen i *Nordic Info*, sitert over, avsnitt 82 og rettspraksis som det vises til der). For å nå målet om å beskytte folkehelsen i denne konteksten, må tiltaket som får allmenn anvendelse følgelig ta behørig i betraktning hensynet til risikoen for menneskers helse på grunn av smitte.

- 88 Den anmodende domstol vil også måtte ta hensyn til at de restriktive tiltakene hovedsaken gjelder, ble vedtatt i en kontekst der lignende tiltak ble vedtatt av de andre EØS-stater (jf. dommen i *Nordic Info*, sitert over, avsnitt 83 og rettspraksis som det vises til der).
- 89 EFTA-domstolen minner også om at restriktive tiltak slik som i hovedsaken, kan anses å kunne sikre det fastsatte formålet om å beskytte folkehelsen kun dersom de reelt gjenspeiler et ønske om å nå det og gjennomføres på en konsekvent og systematisk måte (se *Straffesak mot N*, sitert over, avsnitt 93 og rettspraksis som det vises til der, og jf. dommen i *Nordic Info*, sitert over, avsnitt 84 og rettspraksis som det vises til der).
- 90 I denne sammenheng understreker EFTA-domstolen at å avskrekke folk fra å reise utenlands ikke i seg selv kan være et legitimt formål, men kan være et berettiget middel for å oppnå folkehelsemålet om å redusere det totale smittetrykket i en situasjon slik som hovedsaken gjelder.
- 91 Videre vil den anmodende domstol måtte prøve om de ovennevnte restriktive tiltakene var begrenset til det som var strengt nødvendig, og om det fantes midler som ville være mindre inngripende overfor personenes frie bevegelighet, men like effektive for å nå folkehelsemålet (se *Straffesak mot N*, sitert over, avsnitt 94 og rettspraksis som det vises til der, jf. dommen i *Nordic Info*, sitert over, avsnitt 87).
- 92 Når det gjelder vurderingen av om det fantes tiltak som var mindre restriktive men like effektive, er det nødvendig å se hen til den skjønnsfrihet EØS-statene har på folkehelseområdet i lys av føre-var-prinsippet, som allerede nevnt (jf. dommen i *Nordic Info*, sitert over, avsnitt 90). På denne bakgrunn er det mulig å iverksette beskyttelsestiltak der vitenskapelige undersøkelser har identifisert en sannsynlig risiko og tilhørende strategier som vil kunne redusere helserisikoen.
- 93 Ifølge fast rettspraksis kan EØS-statene videre ikke nektes muligheten for å nå et formål som beskyttelse av folkehelsen ved å innføre generelle og ukompliserte regler som det vil være lett for allmennheten å forstå og anvende og lett for vedkommende myndigheter å forvalte og kontrollere (jf. dommene i *Kommisjonen mot Italia*, C-110/05, EU:C:2009:66, avsnitt 67; og *Kommisjonen mot Portugal*, C-126/15, EU:C:2017:504, avsnitt 84). Særlig i en kontekst med pandemi og med hensyn til de rettslige garantiene som direktivet artikkel 30 krever, kan slike hensyn bli stadig viktigere for å nå folkehelsemålet. Når det er sagt, må slike generelle og ukompliserte regler overholde EØS-rettens generelle prinsipper, herunder prinsippene om forholdsmessighet og rettssikkerhet. EFTA-domstolen peker på at økt økonomisk og administrativ belastning

generelt ikke kan gi grunnlag for å rettferdiggjøre en restriksjon på en grunnleggende frihet som er sikret i EØS-avtalen (jf. dommene i *Airbnb Ireland og Airbnb Payments UK*, C-83/21, EU:C:2022:1018, avsnitt 74 og rettspraksis som det vises til der, og *Gottardo*, C-55/00, EU:C:2002:16, avsnitt 38).

- 94 Når det gjelder spørsmålet om forholdsmessighet i snever forstand, må den anmodende domstol prøve om de omtvistede tiltakene var uforholdsmessige i forhold til det fastsatte folkehelsemålet, idet det tas hensyn til hvilken innvirkning disse tiltakene kan ha hatt på den frie bevegelseheten for EØS-borgere og deres familiemedlemmer og på grunnleggende rettigheter som utgjør en del av EØS-rettens generelle prinsipper. EFTA-domstolen har lagt til grunn at bestemmelsene i EMK, slik som artikkel 8 nr. 1, retten til respekt for privatliv og familieliv, og dommene fra EMD er viktige kilder når det gjelder å fastslå omfanget av disse grunnleggende rettighetene. I denne sammenhengen peker EFTA-domstolen på at påtalemyndigheten og den norske stat i sine skriftlige innlegg har vist til den positive forpliktelsen etter EMK artikkel 2 som sikrer retten til liv, til å beskytte menneskers liv og helse, slik også Kommisjonen pekte på under rettsmøtet. Videre følger det av anmodningen at forarbeidene til covid-19-forskriften uttrykkelig viser til statens plikt til å iverksette tiltak for å vareta retten til liv og helse, som er sikret blant annet i EMK artikkel 2 nr. 1. ESA viste i sine skriftlige innlegg dessuten til EMK artikkel 5, der retten til frihet og sikkerhet er nedfelt. I denne sammenheng må det pekes på at EØS-statene, og særlig deres domstoler, ikke bare må tolke sin nasjonale rett på en måte som er i samsvar med EØS-retten, men også har plikt til å sikre at tolkningen og anvendelsen av rettsakter som er innlemmet i EØS-avtalen, ikke kommer i konflikt med grunnleggende rettigheter som er beskyttet etter EØS-retten (se *Kerim*, sitert over, avsnitt 43 og rettspraksis som det vises til der, og jf. dommen i *Nordic Info*, sitert over, avsnitt 92).
- 95 Målet om å beskytte folkehelsen nevnt i direktivet artikkel 27 nr. 1 og artikkel 29 nr. 1, kan derfor ikke forfølges med et nasjonalt tiltak uten at det tas hensyn til at det nasjonale tiltaket må forenes med de grunnleggende rettigheter og prinsipper som berøres av tiltaket, ved at det foretas en avveining mellom på den ene side dette målet av allmenn interesse og på en andre siden de aktuelle rettigheter og prinsipper for å sikre at ulempene tiltaket medfører, ikke er uforholdsmessige i forhold til de fastsatte målene. Videre må spørsmålet om en begrensning på den frie bevegelseheten kan rettferdiggjøres, vurderes ved å måle alvorligheten av inngrepet som en slik begrensning medfører, og ved å kontrollere at målet av allmenn interesse som forfølges med denne begrensningen står i forhold til denne alvorligheten (se *Norge mot L*, sitert over, avsnitt 50-54 og rettspraksis som det vises til der, og jf. dommen i *Nordic Info*, sitert over, avsnitt 93 og rettspraksis som det vises til der).
- 96 I lys av det ovenstående må svaret på det femte og sjette spørsmål bli at om det er usikkert hvorvidt eller i hvilket omfang det foreligger risiko for menneskers helse, må en EØS-stat kunne treffe beskyttende tiltak i samsvar med føre-var-prinsippet, uten å måtte vente til risikoen blir helt åpenbar, og særlig må EØS-statene kunne iverksette ethvert tiltak for å redusere en helserisiko i størst mulig grad for å nå formålet om å beskytte folkehelsen. Restriktive tiltak som dem hovedsaken gjelder, kan kun anses i stand til å sikre det fastsatte folkehelsemålet dersom de reelt gjenspeiler et ønske om å

nå det og gjennomføres på en konsekvent og systematisk måte. Den anmodende domstol vil måtte prøve om ovennevnte restriktive tiltak var begrenset til det som var strengt nødvendig, og om det fantes midler som ville være mindre inngripende i forhold til personenes frie bevegelse, men like effektive for å nå folkehelsemålet.

- 97 Svaret på det syvende spørsmålet må bli at EØS-statene ikke kan nektes muligheten for å kunne sikre det fastsatte folkehelsemålet ved å innføre generelle og ukompliserte regler som det er lett for enkeltpersoner å forstå og anvende og lett for vedkommende myndigheter å forvalte og kontrollere. Slike generelle og ukompliserte regler må overholde EØS-rettens generelle prinsipper, herunder prinsippene om forholdsmessighet og rettssikkerhet. Generelt kan ikke økt økonomisk og administrativ belastning utgjøre grunner som kan rettferdiggjøre en restriksjon på en grunnleggende frihet som er sikret i EØS-retten.
- 98 Svaret på det åttende spørsmålet må bli at i lys av retten til fri bevegelse kan ikke det å avskrekke folk fra å reise utenlands i seg selv være et legitimt mål, men kan være et berettiget middel for å oppnå folkehelsemålet om å redusere det totale smittetrykket i en situasjon slik som den hovedsaken gjelder.
- 99 Svaret på det tiende og ellefte spørsmålet må bli at når det gjelder spørsmålet om forholdsmessighet i snever forstand, må den anmodende domstol prøve om tiltakene var uforholdsmessige i forhold til det fastsatte folkehelsemål, idet det tas hensyn til den innvirkning disse tiltakene kan ha hatt på den frie bevegelse og de grunnleggende rettighetene, som er en del av EØS-rettens generelle prinsipper. Følgelig kan formålet om å beskytte folkehelsen som nevnt i direktivet artikkel 27 nr. 1 og artikkel 29 nr. 1 ikke nås med et nasjonalt tiltak uten at det tas hensyn til at det nasjonale tiltaket må være forenlig med de grunnleggende rettighetene og prinsippene som berøres av dette tiltaket. I tillegg må det foretas en avveining mellom målet av allmenn interesse og de aktuelle rettighetene og prinsippene for å sikre at ulempene tiltaket medfører ikke er uforholdsmessige i forhold til de fastsatte målene. Videre må spørsmålet om en begrensning på den frie bevegelse og de grunnleggende rettighetene kan rettferdiggjøres, vurderes ved å måle alvorligheten av inngrepet som en slik begrensning medfører, og ved å kontrollere at målet av allmenn interesse som forfølges med denne begrensningen står i forhold til denne alvorligheten.

#### **IV Saksomkostninger**

- 100 Ettersom foreleggelsen for EFTA-domstolen utgjør et ledd i behandlingen av saken som står for Norges Høyesterett, ligger det til denne domstolen å ta en eventuell avgjørelse om saksomkostninger for partene. Omkostninger som er påløpt i forbindelse med inngivelsen av innlegg for EFTA-domstolen, annet enn partenes omkostninger, kan ikke kreves dekket.



På dette grunnlag avgir

#### EFTA-DOMSTOLEN

som svar på spørsmålene forelagt den av Norges Høyesterett, følgende rådgivende uttalelse:

- 1. Et restriktivt tiltak, under omstendigheter som i hovedsaken, må vurderes med hensyn til oppholdsretten i artikkel 7 nr. 1 bokstav a i europaparlaments- og rådsdirektiv 2004/38/EF av 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers rett til å ferdes og oppholde seg fritt på medlemsstatenes territorium. Enhver tolkning av direktivet må gjøres i lys av og i tråd med de grunnleggende rettigheter og friheter som utgjør en del av EØS-rettens generelle prinsipper.**
- 2. Under omstendigheter som i hovedsaken gir verken EØS-avtalen artikkel 28 eller EØS-avtalen artikkel 36 en person slik som LDL en mer omfattende rettighet enn direktiv 2004/38/EF til å reise inn i og oppholde seg i Norge. Fordi direktiv 2004/38/EF artikkel 7 nr. 1 bokstav a kommer til anvendelse og de særlige omstendighetene som er beskrevet i anmodningen, er det ingen grunn til å vurdere EØS-avtalen artikkel 28 særskilt.**
- 3. Et omtvistet tiltak vurderes i prinsippet bare etter en av de frihetene hvis det fremgår av sakens omstendigheter at den ene friheten er helt sekundær i forhold til den andre og kan vurderes sammen med denne. Under omstendighetene som er beskrevet i anmodningen, er retten til å motta tjenesteytelser som reisende i en annen EØS-stat etter EØS-avtalen artikkel 36 helt sekundær i forhold til arbeidstakernes rett til fri bevegelse.**
- 4. Restriksjoner begrunnet i hensynet til folkehelsen kan, etter omstendighetene og særlig helsesituasjonen, vedtas i form av en generell rettsakt som gjelder for enhver som befinner seg i en situasjon som omfattes av rettsakten, men vilkårene og garantiene fastsatt i direktiv 2004/38/EF artiklene 30 og 31 må anvendes på restriktive tiltak som vedtas i denne formen.**
- 5. Ved vurdering av om de aktuelle restriksjonene er berettiget, må det kontrolleres om de prosessuelle garantiene i direktiv 2004/38/EF artiklene 30 og 31 er oppfylt.**
- 6. Om det er usikkert hvorvidt eller i hvilket omfang det foreligger risiko for menneskers helse, må en EØS-stat kunne treffe beskyttende tiltak i samsvar med føre-var-prinsippet, uten å måtte vente til risikoen blir helt åpenbar, og særlig må EØS-statene kunne**

iverksette ethvert tiltak for å redusere en helserisiko i størst mulig grad for å nå målet om å beskytte folkehelsen. Restriktive tiltak som i hovedsaken kan bare anses å være i stand til å sikre det fastsatte folkehelsemålet dersom de reelt gjenspeiler et ønske om å nå det og gjennomføres på en konsekvent og systematisk måte. Den anmodende domstol vil måtte prøve om ovennevnte restriktive tiltak var begrenset til det som var strengt nødvendig, og om det fantes midler som ville være mindre inngripende i forhold til personenes frie bevegelighet, men like effektive for å nå folkehelsemålet.

7. EØS-statene kan ikke nektes muligheten for å kunne sikre det fastsatte folkehelsemålet ved å innføre generelle og ukompliserte regler som det er lett for enkeltpersoner å forstå og anvende og lett for vedkommende myndigheter å forvalte og kontrollere. Slike generelle og ukompliserte regler må overholde EØS-rettens generelle prinsipper, herunder prinsippene om forholdsmessighet og rettssikkerhet. Generelt kan ikke økt økonomisk og administrativ belastning utgjøre grunner som kan rettferdiggjøre en restriksjon på en grunnleggende frihet som er sikret i EØS-retten.
8. I lys av retten til fri bevegelighet kan det å avskrekke folk fra å reise utenlands ikke i seg selv være et legitimt mål, men kan være et berettiget middel for å oppnå folkehelsemålet om å redusere det totale smittetrykket i en situasjon slik som den hovedsaken gjelder.
9. Når det gjelder spørsmålet om forholdsmessighet i snever forstand, må den anmodende domstol prøve om tiltakene var uforholdsmessige i forhold til det fastsatte folkehelsemålet, idet det tas hensyn til den innvirkning disse tiltakene kan ha hatt på den frie bevegeligheten og de grunnleggende rettigheter, som er en del av EØS-rettens generelle prinsipper. Følgelig kan målet om å beskytte folkehelsen som nevnt i direktiv 2004/38/EF artikkel 27 nr. 1 og artikkel 29 nr. 1, ikke nås med et nasjonalt tiltak uten at det tas hensyn til at det nasjonale tiltaket må være forenlig med de grunnleggende rettigheter og prinsipper som berøres av dette tiltaket. I tillegg må det foretas en avveining mellom målet av allmenn interesse og de aktuelle rettighetene og prinsippene for å sikre at ulempene tiltaket medfører ikke er uforholdsmessige i forhold til de fastsatte målene. Videre må spørsmålet om en begrensning på den frie bevegeligheten og de grunnleggende rettighetene kan rettferdiggjøres vurderes ved å måle alvorligheten av inngrepet som en slik begrensning medfører, og ved å kontrollere at målet av allmenn interesse som forfølges med denne begrensningen står i forhold til denne alvorligheten.

Bernd Hammermann

Michael Reiertsen

Gunnar Þór Pétursson

Avsagt i åpen rett i Luxembourg, 21. mars 2024.

Ólafur Jóhannes Einarsson  
Justissekretær

Bernd Hammermann  
Fungerende president