



NORGES HØYESTERETT

D O M

avsagt 21. juni 2024 av Høyesterett i avdeling med

dommer Wilhelm Matheson
dommer Aage Thor Falkanger
dommer Per Erik Bergsjø
dommer Knut Erik Sæther
dommer Thom Arne Hellerslia

HR-2024-1107-A, (sak nr. 22-152518STR-HRET)
Anke over Eidsivating lagmannsretts dom 6. juli 2022

A (advokat John Christian Elden)

mot

Påtalemyndigheten (statsadvokat Alf Butenschøn Skre)

Møter i saken etter analogi
fra tvisteloven § 30-13:
Staten v/Justis- og beredskapsdepartementet

(Regjeringsadvokaten
v/advokat Kristin Hallsjø Aarvik)

S T E M M E G I V N I N G

(1) Dommer **Bergsjø:**

Sakens spørsmål og bakgrunn

- (2) Saken gjelder straff for overtredelse av en forskriftsbestemmelse som under covid-19-pandemien påla opphold på karantenehotell ved innreise til Norge.
- (3) A er en svensk statsborger bosatt i X. I slutten av april 2021 reiste han til Karlstad i Sverige for å besøke sin far. Da han 2. mai kom tilbake til Norge over Magnormoen, fikk han beskjed om å ta inn på karantenehotell i Trysil. Han gjorde ikke dette, men dro i stedet hjem.
- (4) Som følge av dette fikk A ved forelegg 25. juni 2021 en bot på 20 000 kroner for overtredelse av smittevernloven § 7-12, jf. covid-19-forskriften § 24, jf. smittevernloven § 4-3, jf. covid-19-forskriften §§ 4 og 5. Grunnlaget var dette:

«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 Kjølens hotell, til tross for dette møtte han aldri opp på Kjølens hotell.»

- (5) A vedtok ikke forelegget, og det trådte i stedet for tiltalebeslutning etter straffeprosessloven § 268. Østre Innlandet tingrett avsa 28. februar 2022 dom med slik domsslutning:

- «1. A, født 00.00.1992, dømmes for overtredelse av smittevernloven § 7-12, jf. covid-19-forskriften § 24, jf. smittevernloven § 4-3, jf. covid-19-forskriften § 4, jf. § 5 til en bot på 24 000 – tjuefiretusen – kroner, subsidiært 18 – atten – dager fengsel.
2. A, født 00.00.1992, dømmes til å erstatte det offentlige sakskostnader med 4 000 – firetusen – kroner.»

- (6) Tingretten la til grunn at bestemmelsene om karantenehotell hadde hjemmel i smittevernloven, og at As rettigheter etter Grunnloven § 102 og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8 ikke var krenket. EØS-rettslige bestemmelser var ikke påberopt for tingretten.
- (7) A anket over lovanvendelsen under skyldspørsmålet. Eidsivating lagmannsrett avsa 6. juli 2022 dom med slik domsslutning:

«Anken forkastes.»

- (8) Lagmannsretten kom i likhet med tingretten til at bestemmelsene om karantenehotell oppfylte vilkårene i smittevernloven § 1-5, og at domfellelse ikke innebar brudd på Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Etter lagmannsrettens syn var karanteneplikten heller ikke i strid med EØS-rettslige bestemmelser.

- (9) A anket til Høyesterett over saksbehandlingen og lovanvendelsen. Høyesteretts ankeutvalg traff 25. november 2022 beslutning med slik slutning:
- «Anken over lovanvendelsen fremmes så langt den gjelder spørsmålet om de aktuelle forskriftsreglene er i strid med smittevernlovens regler, Grunnloven, Den europeiske menneskerettskonvensjonen eller EØS-retten. For øvrig tillates ikke anken fremmet.»
- (10) Saksforberedende dommer besluttet 3. februar 2023 å anmode EFTA-domstolen om en rådgivende uttalelse. EFTA-domstolen ga slik uttalelse 21. mars 2024, se sak E-5/23. Ved ankeutvalgets beslutning 12. april 2024 fikk staten ved Justis- og beredskapsdepartementet tillatelse til å opptre i saken etter analogi fra tvisteloven § 30-13.
- (11) A har for Høyesterett gjort gjeldende at covid-19-forskriftens bestemmelser om karantenehotell var ugyldige. Vilåårene i smittevernloven § 1-5 var ikke oppfylt. Plikten til karantenehotell utgjorde videre et brudd med Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 om retten til privatliv og familieliv, samtidig som Norges EØS-rettslige forpliktelser er til hinder for domfellelse. Det strafferettslige lovkravet er ikke oppfylt, jf. Grunnloven § 96 og EMK artikkel 7. Det er lagt ned påstand om frifinnelse.
- (12) *Påtalemyndigheten* har gjort gjeldende at det foreligger en straffbar overtredelse av gjerningsbeskrivelsen i bestemmelsene om karantenehotell. Lovkravet i Grunnloven § 96 og EMK artikkel 7 er oppfylt. As rett til privatliv og familieliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 er ikke krenket, og Norges forpliktelser etter EØS-avtalen er ikke til hinder for domfellelse. Påtalemyndigheten har lagt ned påstand om at anken forkastes.
- (13) *Staten ved Justis- og beredskapsdepartementet* har i sitt innlegg belyst de EØS-rettslige forpliktelsene. Det er gjort gjeldende at reglene om karantenehotell i covid-19-forskriften ikke var i strid med EØS-retten.
- (14) Saken er i Høyesterett behandlet i sammenheng med HR-2024-1109-A og HR-2024-1110-A.

Mitt syn på saken

Nårmere om saksforholdet

- (15) Spørsmålet er altså om A kan straffes for ikke å ha overholdt bestemmelser om karantenehotell under covid-19-pandemien.
- (16) Lagmannsretten har beskrevet bakgrunnen for As reise og det videre hendelsesforløpet ved følgende sitat fra 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 i 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.

Tiltalte svarte på forelegget den 22. november 2021 hvor han meddelte at han ikke godtok forelegget. På foreleggs-blanketten tilføyde han at han eide egen bolig, hadde testet negativt, og at han mente covid-19-forskriften i utgangspunktet gjorde det opp til hver enkelt å vurdere om man var unntatt fra opphold på karantenehotell.»

- (17) Det er ubestridt at opphold i Karlstad-området på det aktuelle tidspunktet utløste karanteneplikt ved retur til Norge.

Rettslige utgangspunkter

De relevante bestemmelsene i smittevernloven

- (18) Reglene om innreisekarantene i covid-19-forskriften ble gitt med hjemmel i smittevernloven. Lovens formål er angitt i § 1-1:

«Denne loven har til formål å verne befolkningen mot smittsomme sykdommer ved å forebygge dem og motvirke at de overføres i befolkningen, samt motvirke at slike sykdommer føres inn i Norge eller føres ut av Norge til andre land.

Loven skal sikre at helsemyndighetene og andre myndigheter setter i verk nødvendige smitteverntiltak og samordner sin virksomhet i smittevernarbeidet.

Loven skal ivareta rettssikkerheten til den enkelte som blir omfattet av smitteverntiltak etter loven.»

- (19) Behovet for å motvirke smitte i befolkningen fremheves altså, samtidig som det understrekes at rettssikkerheten må ivaretas for dem som omfattes av smitteverntiltak. I HR-2022-718-A *hyttekarantene* avsnitt 61 er det lagt til grunn at smittevernloven har «et vidt formål og en vid rekkevidde».
- (20) Smittevernloven § 4-3 gir hjemmel for forskrifter om karantenebestemmelser. I forbindelse med covid-19-pandemien ble det gitt en ny, midlertidig hjemmel for forskrifter om gjennomføring av karantene i bestemmelsens andre og tredje ledd. Fra 19. februar 2021 var ordlyden i disse leddene slik:

«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.»

- (21) Bestemmelsene gjaldt i første omgang til 1. juli 2021, men ble senere forlenget. Bakgrunnen for tilføyelsen var et ønske om en klar hjemmel for videreføring av ordningen med karantenehotell, og for regler om dekning av kostnadene, se Prop. 62 L (2020–2021) punkt 5.1.1 og 5.1.3.

- (22) Smitteverntiltak etter loven må tilfredsstillende grunnleggende krav som er angitt i § 1-5, jf. HR-2022-2171-A *Oslo-forskriften* avsnitt 24. Bestemmelsens første ledd har denne ordlyden:

«Smitteverntiltak 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 smitteverntiltak skal det legges vekt på frivillig medvirkning fra den eller de tiltaket gjelder.»

- (23) Andre ledd gjelder individuelle tvangstiltak og har ikke betydning her, jf. avsnitt 67 i hyttekarantene-dommen.

- (24) Paragraf 1-5 ble tilføyd ved lov 21. juni 2019 nr. 46. I hyttekarantene-dommen avsnitt 68 uttaler førstvoterende dette om formålet bak bestemmelsen:

«Det fremgår av forarbeidene, se Prop. 91 L (2018–2019) side 10, at formålet med bestemmelsen var å tydeliggjøre og lovfeste vilkår som også tidligere var gjeldende for iverksettelse av smitteverntiltak etter loven. Vilkårene ble betegnet som ‘sperrmekanismer for å sikre den enkelte borger mot vilkårlighet fra forvaltningen’.»

- (25) Alle vilkårene i § 1-5 første ledd må være oppfylt for at et smitteverntiltak skal være lovlig, se dommen om Oslo-forskriften avsnitt 26. Jeg kommer tilbake til forståelsen av vilkårene.
- (26) Etter smittevernloven § 8-1 er overtredelse av loven og vedtak med hjemmel i loven straffbar. Den ordinære strafferammen er fengsel i inntil to år. Som jeg straks kommer til, har også covid-19-forskriften en straffebestemmelse.

Covid-19-forskriftens bestemmelser om innreisekarantene og karantenehotell

- (27) Forelegget mot A gjelder overtredelse av covid-19-forskriften 27. mars 2020 nr. 470. Forskriften ble endret en rekke ganger under pandemien. Jeg holder meg her til den versjonen som gjaldt fra 29. april 2021.
- (28) Etter § 4 første ledd bokstav a skulle personer som kom til Norge fra et område med karanteneplikt, i karantene i ti døgn. Områder med karanteneplikt var angitt i et vedlegg A til forskriften, som på handlingstidspunktet i vår sak blant annet omfattet Värmland, hvor Karlstad ligger. Ved grensepassering måtte reisende fra områder med karanteneplikt ta en covid-19-test, jf. § 4 d første ledd. Personer i innreisekarantene kunne etter § 4 c få forkortet karantene hvis de testet negativt ved PCR-test tatt tidligst sju døgn etter ankomst.
- (29) Forskriften § 5 første ledd slo fast at personer i innreisekarantene skulle «oppholde seg på karantenehotell på første ankomststed i riket i karantenetiden». Unntaksregler var gitt blant annet i andre ledd, og etter andre ledd bokstav a gjaldt plikten til å oppholde seg på karantenehotell ikke for personer som

«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 oppholdssted der det er mulig å

unngå nærkontakt med andre, med enerom, eget bad og eget kjøkken eller matservering».

- (30) Etter femte ledd skulle arbeidsreiser anses som «nødvendige» etter andre ledd bokstav a når det ble fremlagt bekreftelse fra arbeids- eller oppdragsgiver. En reise ville også være nødvendig dersom den var 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».
- (31) Paragraf 22 bestemte at personer som oppholdt seg på karantenehotell etter § 5, skulle betale en egenandel på 500 kroner per døgn. Som nevnt hadde forskriften også en egen straffehjemmel – i § 24. Den generelle strafferammen var bøter eller fengsel inntil seks måneder. I Riksadvokatens direktiv 14. januar 2021 for straffesaksbehandlingen under pandemien var det veiledende bøtenivået for brudd på regler om karantene og karantenehotell satt til 20 000 kroner, subsidiært fengsel i 15 dager.

Betydningen av covid-19-forskriftens gyldighet

- (32) Covid-19-forskriften §§ 4 og 5 påla A å ta inn på karantenehotell etter innreisen til Norge. Dersom forskriftens bestemmelser var ugyldige, pliktet han ikke å rette seg etter dette påbudet. Det er med andre ord et straffbarhetsvilkår at forskriftsbestemmelsene var gyldige på handlingstidspunktet, se tilsvarende HR-2022-2171-A *Oslo-forskriften* avsnitt 17 og HR-2022-2172-A *Bergens-forskriften* avsnitt 25. I denne saken er spørsmålet om bestemmelsene var ugyldige fordi de stred mot normer av høyere rang i smittevernloven, Grunnloven, EMK eller EØS-retten.
- (33) Det hører under rettsanvendelsen å fastlegge faktum av betydning for gyldigheten av en forskrift, jf. avsnitt 39 i dommen om Oslo-forskriften. Kompetansebegrensningen i straffeprosessloven § 306 andre ledd gjelder ikke.

Karantenehotellordningen – bakgrunn, utvikling og begrunnelse

Generelt om ordningen

- (34) I HR-2022-718-A *hyttekarantene* avsnitt 36–59 gir førstvoterende en bred redegjørelse for utviklingen av reglene om innreisekarantene. Saken gjaldt lovligheten av krav om karantene ved innreise til Norge for personer som under pandemien var bosatt i Norge og eide fritidseiendommer i Sverige. Deler av drøftelsen er rettet spesielt inn mot denne problemstillingen, men det gis også mer generelle opplysninger om de vurderinger som ble gjort om tiltak for å hindre smitte ved innreise fra Sverige. Jeg viser til fremstillingen i dommen og nøyer meg her med å nevne at karanteneplikt for reisende fra alle land ble innført fra 17. mars 2020. I de påfølgende månedene ble smittesituasjonen løpende vurdert, og smittetiltakene ble justert ved behov.
- (35) Fra 9. november 2020 var hovedregelen i covid-19-forskriften § 5 første ledd at innreisekarantene skulle gjennomføres på karantenehotell. Unntak ble gjort blant annet for personer som var bosatt eller eide bolig i Norge, og for personer med en arbeidsgiver som stilte egnet oppholdssted til disposisjon, se Prop. 62 L (2020–2021) punkt 3.3 på side 9.

Ved innføringen av karantenehotellordningen ble det med andre ord ikke skilt mellom nødvendige og unødvendige reiser.

- (36) Under samme punkt i proposisjonen redegjør departementet nærmere for bakgrunnen for ordningen under henvisning til kongelig resolusjon 6. november 2020: Det var en betydelig økning i spredningen av covid-19, noe som førte til at kapasiteten til å teste, isolere, smittesporre og sette i karantene («TISK») var i ferd med å bli overbelastet i enkelte kommuner. Myndighetene anså importsmitte som en viktig årsak til den økte smittespredningen. I den forbindelse ble det også vist til den svært utfordrende smittesituasjonen ellers i Europa.
- (37) Myndighetene så sosial distansering som det viktigste virkemiddelet for å unngå smittespredning, og det var derfor viktig at karantenereglene ble etterlevd. Rapporter tydet på at etterlevelsen flere steder var svak. Det ble vist til at private hjem ikke var et egnet karantenested for reisende fra land med høyt smittenivå. Etter myndighetenes syn burde det stilles «strengere karantenekrav for tilreisende fra land med høyt smittepress».
- (38) I forbindelse med at karantenehotell ble gjort til hovedregel, vurderte myndighetene forholdet til vilkårene i smittevernloven § 1-5, retten til privatliv og familieliv i Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8, og retten til fri bevegelse etter EØS-avtalen. Vurderingene, som jeg kommer tilbake til, er sammenfattet i Prop. 62 L (2020–2021) punkt 3.3 på side 10. Samme sted fremgår det at ordningen ble innført etter råd blant annet fra Helsedirektoratet.

Opptakten til forskriftsendringene i mars 2021

- (39) Den såkalte andre smittebølgen startet i slutten av oktober 2020, se Koronautvalgets utredning NOU 2023: 16 *Evaluering av pandemihåndteringen* punkt 2.3 på side 20. Regjeringen omtalte situasjonen som «den mest alvorlige siden starten av pandemien». Tredje smittebølge kom våren 2021. I punkt 2.4.1 på side 20 legger Koronautvalget til grunn at situasjonen da var «uoversiktlig» med utbrudd av nye varianter og «utfordringer for arbeidet med testing, isolasjon, smittesporing og karantene (TISK)».
- (40) Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet (FHI) vurderte fortløpende behovet for å opprettholde og justere kravet om hotellkarantene. I Prop. 62 L (2020–2021) punkt 3.4.3 på side 12–14 redegjør departementet for de medisinskfaglige vurderingene i slutten av november 2020. Her fremgår det at sosial distansering er et av veldig få virkemidler for å hindre smitte fra personer som ikke vet at de er smittet. Karantene ble vurdert som et effektivt tiltak for å sikre slik distansering. Stenging av grensene var etter FHI og Helsedirektoratets syn det «eneste effektive alternative tiltaket», men dette ble ansett som mer inngripende enn karantene på hotell. Etter myndighetenes syn var det nødvendig for å sikre ønsket effekt at karantene ble gjennomført «på et sted som er egnet for formålet». Ordningen med karantenehotell ble derfor anbefalt videreført.
- (41) Den 5. februar 2021 ga Helsedirektoratet svar på oppdrag 343 fra Helse- og omsorgsdepartementet om «en grundig og utvidet vurdering» av forholdsmessigheten av innreiserestriksjonene. Helsedirektoratet la til grunn at det fortsatt var nødvendig og forholdsmessig å ha strenge innreiserestriksjoner av hensyn til folkehelsen. Vurderingen var at en reduksjon av «volumet av innreisende» var sentralt for å forsinke utbredelsen av

nye varianter, som foreløpig bare i begrenset grad hadde kommet til Norge. Det ble uttrykt bekymring for at «TISK-kapasiteter i kommunene» skulle bryte sammen. Både Helsedirektoratet og FHI oppfordret til økt bruk av karantenehotell.

- (42) Helsedirektoratet besvarte et nytt oppdrag fra departementet 11. februar 2021 – oppdrag 348. Av oppdraget fremgår det at departementet vurderte færre unntak fra plikten til opphold på karantenehotell. Direktoratet ble bedt om å vurdere om det kunne gjøres unntak blant annet for nøkkelpersonell i viktige næringer og av hensyn til sosiale behov. I svaret viste direktoratet blant annet til at manglende etterlevelse av innreisekarantene var et problem, og at det ikke var tilstrekkelig kontroll «med hva den enkelte innreisende faktisk gjør etter grensekontrollen». Lettelser måtte etter direktoratets syn vurderes ut fra forskjellen i smittesituasjonen mellom Norge og andre land. FHI pekte i den vedlagte vurderingen på at økt bruk av karantenehotell ville bidra til å redusere antallet innreisende.
- (43) I oppdrag 379 ba Helse- og omsorgsdepartementet blant annet om en vurdering av hvilke tiltak og forutsetninger som måtte være på plass for å lette på innreiserestriksjonene. Helsedirektoratet viste i sitt svar 10. mars 2021 til *Covid-19 – Samfunnsøkonomiske vurderinger, tredje rapport, del I* avgitt 15. februar 2021 av en ekspertgruppe ledet av professor Steinar Holden. Ekspertgruppen mente det kunne ligge store gevinster i systemer som reduserte risikoen for importsmitte ytterligere. Ifølge utvalget innebar dette «få unntak fra karantene-reglene, og en betydelig økning i bruken av obligatorisk karantenehotell». Helsedirektoratet viste til at det var minst smitterisiko i karantenehotell.
- (44) Direktoratet la også ved en uttalelse fra FHI datert samme dag. FHI pekte på at situasjonen i Norge var usikker og ustabil. Etter FHIs syn ville enhver lemping av reiserestriksjoner medføre «økt risiko for import av smitte og nye virusvarianter». I denne perioden var smittetrykket i Norge lavere enn i de fleste landene rundt oss, og vesentlig lavere enn i Sverige.

Innstrammingene i forskriften i mars 2021

- (45) Regjeringens covid-19-utvalg besluttet 11. mars 2021 å fjerne unntaket fra plikten til karantene på hotell for personer bosatt i Norge som returnerte fra «unødvendige» reiser. Denne gruppen reisende måtte nå oppholde seg på karantenehotell inntil det forelå negativt resultat på covid-19-test tatt tidligst tre døgn etter innreise. Koronakommisjonen har gitt en beskrivelse av vurderingene i denne forbindelse i NOU 2022: 5 *Myndighetenes håndtering av koronapandemien – del 2* punkt 7.6 på side 219–220.
- (46) Endringene ble vedtatt 16. mars 2021 og trådte i kraft 19. mars. De ble begrunnet i en pressemelding 17. mars. Begrunnelsen ble også tatt inn på regjeringens nettsted. I punkt 1 viste regjeringen til at påsken nærmet seg, og at dette er «en høytid med flere fridager der flere normalt reiser på ferie til utlandet». Deretter heter det:

«Med de nye og mer smittsomme variantene av viruset vil konsekvensene av økt importsmitte kunne bli dramatisk mye større. I den krevende situasjonen vi nå står i, er det etter regjeringens vurdering nødvendig å innføre tiltak som både bidrar til at færrest mulig velger å reise utenlands, og til å begrense risikoen for at personer som likevel velger å reise, bringer med seg og sprer smitte ved retur til Norge.»

(47) Jeg finner videre grunn til å gjengi den smittevernfarene vurderingen i punkt 2:

«Vi er fortsatt i en verdensomspennende pandemi som truer både viktige samfunnsfunksjoner og enkeltindividets liv og helse. Situasjonen er kritisk særlig med tanke på at det er betydelig mer krevende å slå ned utbrudd med de nye og mer smittsomme virusvariantene. Sykdom forårsaket av de nye variantene synes også å gi et mer alvorlig forløp. Helsedirektoratet og FHI anbefaler å forsinke introduksjon og spredning av de mer smittsomme virusvariantene så mye som mulig. Målet med å forsinke etableringen av mer smittsomme virusvarianter er at flest mulig blir vaksinerte før smitte med de nye variantene dominerer. Etatene understreker at strenge innreiserestriksjoner for fritidsreisende fortsatt bør opprettholdes. Økning i antallet tilreisende fra utlandet vil øke risikoen for importsmitte. Samtidig vises det generelt til at økt bruk av krav om gjennomføring av karantenetiden på karantenehotell for flere grupper vil bidra til å redusere antall innreisende og gi bedre kontroll med at kravene til innreisekarantene oppfylles. Faren for at smitte spres ut i samfunnet via husholdningsmedlemmer som ikke er i karantene, vil også reduseres. Et krav om at karantenen må gjennomføres på karantenehotell vil være mindre inngripende enn for eksempel et midlertidig forbud mot unødvendige reiser ('non-essential travels') til utlandet, slik Belgia og Storbritannia har innført. For de som er bosatt i Norge, ville imidlertid et slikt forbud være rettslig svært krevende blant annet etter Grunnloven § 106, og det anses ikke å være et reelt alternativ.»

(48) I punkt 3 redegjør regjeringen for sitt syn på forholdet til Grunnloven og menneskerettighetene. Her vises det til at staten – under en slik krise som pandemien utgjorde – har en plikt til å iverksette tiltak for å sikre retten til liv og helse etter blant annet Grunnloven og EMK. Regjeringen påpeker at det må foretas en avveining og balansering mot andre grunnleggende menneskerettigheter, og den redegjør grundig for sine vurderinger i tilknytning til bevegelsesfriheten og retten til privatliv og familieliv.

(49) Etter regjeringens syn var innstrammingene ikke i strid med Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. De ble ansett som nødvendige:

«Regjeringen har konkludert med at det er nødvendig å stramme inn unntaket fra opphold på karantenehotell for personer som er bosatt eller har fast bopel i Norge. I lys av anbefalingene fra Helsedirektoratet og FHI om å forsinke introduksjon og spredning av de muterte virusvariantene så mye som mulig, mener regjeringen at det er helt nødvendig å begrense unødvendige reiser ut av landet. En økning av antallet reiser vil med stor sannsynlighet føre til økt importsmitte og påfølgende smittespredning i Norge. Regjeringen viser videre til etatenes vurdering av at de muterte virusene er mer smittsomme, og mener at karantene i eget hjem derfor ikke lenger i samme grad kan anses som et egnet sted for gjennomføring av karantene. ... Endelig vises det til etatenes vurdering av at det er behov for å styrke kontrollen med etterlevelsen av reglene som gjelder for personer i innreisekarantene. Slik kontroll er i begrenset grad mulig overfor personer som gjennomfører karantene i egne hjem. Karantenehotell anses på generelt grunnlag som det stedet som er best egnet for gjennomføring av karantene, og gir også best muligheter for å føre kontroll med etterlevelsen av reglene.»

(50) Regjeringen fremhever at andre – og mindre inngripende – tiltak er vurdert og forklarer hvorfor disse ikke er foretrukket. Videre begrunner regjeringen sitt syn på forholdsmessigheten av det nye tiltaket. Her vises det blant annet til at innstrammingene bare rammer personer som har vært på en *unødvendig* reise. Regjeringen påpeker videre at

«tiltaket er midlertidig, i en situasjon der det er et akutt behov for å begrense spredningen av de muterte virusene i påvente av at en større del av befolkningen blir vaksinert».

- (51) Helsedirektoratet besvarte 23. mars 2021 oppdrag 409 fra Helse- og omsorgsdepartementet. Direktoratet beskrev en «meget krevende situasjon» og uttrykte frykt for at myndighetene kunne miste kontroll over situasjonen. Det fremgår at Helsedirektoratet støttet FHIs forslag om at personer i hotellkarantene først skulle kunne teste seg ut på dag sju, mens man tidligere kunne være i karantene hjemme etter negativ test tidligst etter tre døgn. Regjeringen traff beslutning i tråd med dette, og endringene trådte i kraft 29. mars 2021. De relevante bestemmelsene om karantenehotell fikk dermed det innholdet de hadde da A 2. mai 2021 returnerte til Norge, og som jeg har redegjort for.

Er vilkårene i smittevernloven § 1-5 oppfylt?

Forståelsen av vilkårene

- (52) Forsvarer har prinsipalt anført at forskriftsbestemmelsene om hotellkarantene er ugyldige som følge av at vilkårene i smittevernloven § 1-5 ikke er oppfylt. Bestemmelsen oppstiller tre vilkår: Tiltaket må være basert på en *klar medisinskfaglig begrunnelse*, være *nødvendig* av hensyn til smittevernet og fremstå *tjenlig* etter en helhetsvurdering. Alle vilkårene må som nevnt være oppfylt for at et tiltak skal være lovlig.
- (53) Høyesterett har i HR-2022-718-A *hyttekarantene* avsnitt 68–73 og HR-2022-2171-A *Oslo-forskriften* avsnitt 47–52 redegjort for forståelsen av disse vilkårene. I HR-2022-2172-A *Bergens-forskriften* drøfter førstvoterende særlig kravet om klar medisinskfaglig begrunnelse, se avsnitt 59 følgende. Jeg bygger på den forståelsen det gis uttrykk for i disse avgjørelsene:
- (54) I kravet om at smitteverntiltaket skal være basert på en *klar medisinskfaglig begrunnelse*, ligger at tiltaket alene eller sammen med andre har vist effekt i lignende situasjoner. Vilkåret skal ikke tolkes for strengt, og det er ikke krav om vitenskapelig bevist effekt. Det må ses i forhold til både grad av smittetrussel og hvor inngripende tiltaket er. Smitteverntiltaket må som et minimum være relevant for den aktuelle sykdommen etter en medisinskfaglig vurdering.
- (55) Det andre vilkåret er at tiltaket må være *nødvendig* av hensyn til smittevernet. Ifølge de spesielle merknadene i Prop. 91 L (2018–2019) side 45 innebærer dette at tiltaket må være «egnet til å forebygge eller hindre smittespredning av den aktuelle sykdommen».
- (56) Smitteverntiltaket må for det tredje fremstå *tjenlig* etter en helhetsvurdering. Nyten må veies mot eventuell ulempe, skade eller integritetskrenkelse som tiltaket kan medføre. Dersom nytten er liten eller tvilsom og belastningene ved tiltaket er store, bør det ikke gjennomføres. I dette vilkåret ligger det med andre ord en forholdsmessighetsvurdering.
- (57) De to sistnevnte vilkårene må ses i sammenheng, og det må foretas en *samlet forholdsmessighetsvurdering*. I den nevnte proposisjonen side 45 utdypes dette slik:

«Kravet om at tiltaket skal fremstå tjenlig etter en helhetsvurdering innebærer at tiltaket ikke skal medføre unødvendig ulempe eller skade for den eller de tiltaket retter seg mot. Nyten må veies opp mot den belastning tiltaket medfører.

Videre må tiltaket være nødvendig av hensyn til smittevernet. Dette innebærer at tiltaket må være egnet til å forebygge eller hindre smittespredning av den aktuelle sykdommen. Kravene til helhetsvurdering og vurdering av nødvendighet vil i de fleste praktiske tilfeller utgjøre en forholdsmessighetsvurdering.»

Høyesteretts kompetanse til å prøve om vilkårene er oppfylt

- (58) Kompetansen til å prøve om vilkårene er oppfylt, er i utgangspunktet den samme i en sivil sak som i en straffesak, jf. HR-2022-2171-A *Oslo-forskriften* avsnitt 27. På samme måte som i den dommen bygger jeg derfor på HR-2022-718-A *hyttekarantene* avsnitt 74 følgende:
- (59) Smittevernloven § 1-5 er en bestemmelse som skal verne den enkelte mot vilkårlighet fra forvaltningen. Dette innebærer at når en sak bringes inn for retten, kan domstolene fullt ut prøve om vilkårene i bestemmelsen er oppfylt.
- (60) Domstolene bør likevel i noen sammenhenger vise en viss tilbakeholdenhet ved prøvingen. Dette gjelder blant annet vurderinger der særlig fagkyndighet har betydning, som for eksempel medisinskfaglige vurderinger. Spørsmålet om det foreligger en klar medisinskfaglig begrunnelse, krever utvilsomt slike rent medisinske vurderinger. Også spørsmålet om et tiltak er nødvendig av hensyn til smittevernet, vil i noen grad bero på medisinske vurderinger som domstolene bør være tilbakeholdne med å overprøve.
- (61) Vilåret om at tiltaket skal fremstå tjenlig, utgjør altså sammen med kravet om nødvendighet et forholdsmessighetskrav. Domstolene må foreta en full prøving av forholdsmessigheten. Som nevnt i *hyttekarantene*-dommen avsnitt 78 vil spørsmålet om tjenlighet også kunne omfatte vurderinger av hva som er mest hensiktsmessig. Flere aktuelle smitteverntiltak, som alle vurderes å oppfylle krav til medisinskfaglig begrunnelse og forholdsmessighet, må for eksempel holdes opp mot hverandre. Valget av tiltak kan i slike tilfeller blant annet bero på sammensatte samfunnsmessige prioriteringer. Også ved overprøving av denne typen vurderinger, som vil være av politisk karakter, bør domstolene være tilbakeholdne.

Den konkrete vurderingen av vilåret om klar medisinskfaglig begrunnelse

- (62) Det kan etter mitt syn ikke være tvilsomt at det lå en klar medisinskfaglig begrunnelse bak beslutningen om å gjøre karantenehotell til hovedregel i november 2020. Myndighetenes vurderinger er sammenfattet slik i Prop. 62 L (2020–2021) punkt 3.3 på side 10:

«Helsemyndighetene vurderte at tiltakene var medisinskfaglig begrunnet. Det ble lagt til grunn at den tilgjengelige kunnskapen om når smitte oppstår, og hvordan den spres, tilsier at det kan være grunn til å stille strengere karantenekrav for tilreisende fra land med høyt smittepress som ikke har egen bolig eller tilgang til egnet oppholdssted gjennom sin arbeidsgiver.»

- (63) Jeg minner om at bakteppet var en betydelig smitteøkning i Europa. Også i Norge økte smitten, noe som førte til at TISK-kapasiteten var i ferd med å bli overbelastet i flere kommuner. Myndighetene mente at importsmitte var en sentral årsak til økningen. Sosial

distansering ble ansett som det viktigste virkemiddelet for å unngå smittespredning. Det var derfor av stor betydning at karantenereglene ble etterlevd. Rapporter tydet på at etterlevelsen flere steder var svak, og myndighetene så det slik at private hjem ikke var et egnet karantenested for reisende fra land med høyt smittenivå.

- (64) Kjernespørsmålet i vår sak er imidlertid om innskjerpingene i mars 2021, da skillet mellom nødvendige og unødvendige reiser ble innført, var tilstrekkelig medisinskfaglig begrunnet. Vurderingen må ta utgangspunkt i den begrunnelse regjeringen ga på sitt nettsted 17. mars 2021, som jeg har redegjort for. Regjeringen fryktet økt reisevirksomhet i forbindelse med påsken, noe som i kombinasjon med mer smittsomme virusvarianter kunne føre til at «konsekvensene av økt importsmitte kunne bli dramatisk mye større». Det var etter regjeringens syn «nødvendig å innføre tiltak som både bidrar til at færrest mulig velger å reise utenlands, og til å begrense risikoen for at personer som likevel velger å reise, bringer med seg og sprer smitte ved retur til Norge». Situasjonen ble beskrevet som «kritisk».
- (65) Regjeringens beslutning var, som jeg har påvist, basert på løpende råd fra Helsedirektoratet og FHI. Anbefalingen var å forsinke introduksjon og spredning av de mer smittsomme virusvariantene så mye som mulig, og at strenge innreiserestriksjoner for fritidsreisende derfor burde opprettholdes. Krav om gjennomføring av karantenetiden på karantenehotell for flere grupper ville etter fagetatens syn bidra til å redusere antall innreisende ved at færre reiste ut. Det ville dessuten gi bedre kontroll med at kravene til innreisekarantene ble oppfylt.
- (66) Manglende etterlevelse ved hjemmekarantene var fortsatt et problem. Fagetatene så behov for å styrke kontrollen med etterlevelsen av reglene om innreisekarantene, men det var i begrenset grad mulig overfor personer som gjennomførte karantene i egne hjem. Karantenehotell ble ansett som den ordningen som var best egnet for gjennomføring av karantene, og som ga størst mulighet for å føre kontroll med etterlevelsen av reglene.
- (67) Skillet mellom nødvendige og unødvendige reiser innebar ulik behandling av personer med lik smitterisiko. Men innføringen av plikt til karantenehotell for fritidsreisende kunne redusere antallet slike reiser. Med den alvorlige smittesituasjonen i Europa, og ikke minst i Sverige, var dette et adekvat og effektivt tiltak for å redusere importsmitten.
- (68) Forsvarer har fremhevet opplysninger i NOU 2022: 5 punkt 7.6 på side 216 om at innskjerping var et «politisk ønske», og at det var tale om en «politisk bestilling». Det er ingen tvil om at det var brytninger innad i regjeringen i forkant av forskriftsendringen 16. mars 2021. Dette rokker likevel ikke ved at beslutningen var forankret i klare medisinskfaglige anbefalinger fra Helsedirektoratet og FHI, som jeg har redegjort for.
- (69) Mitt syn er på denne bakgrunn at vilkåret om klar medisinskfaglig begrunnelse er oppfylt.

Vilkårene om nødvendighet og tjenlighet – forholdsmessighetsvurderingen

- (70) Jeg vurderer også vilkårene om nødvendighet og tjenlighet på bakgrunn av den dokumentasjonen jeg har gjennomgått. Som nevnt innebærer vilkårene at det må foretas en samlet forholdsmessighetsvurdering. Til grunn for innstrammingene i mars 2021 lå det altså medisinskfaglige råd og vurderinger som jeg har redegjort for. Smittesituasjonen var alvorlig med nye virusvarianter som man foreløpig hadde begrenset kunnskap om. Det var

viktig å hindre importsmitte fra andre europeiske land, hvor spredningen var vesentlig høyere enn i Norge. Mye var uavklart, og det var behov for å handle raskt.

- (71) Innreisekarantene var allerede et velprøvd tiltak, som det var grunnlag for å anta hadde hatt effekt. Helsemyndighetene fremhevet imidlertid manglende etterlevelse og kontrollmuligheter som en utfordring. Både etterlevelsen og kontrollmulighetene var ifølge disse best på karantenehotellene, noe som tilsa økt bruk av denne ordningen.
- (72) Karantenehotell i minimum sju dager var et relativt inngripende tiltak. Men personer i karantenehotell kunne bevege seg fritt så lenge de overholdt krav om å holde avstand mv., også utenfor hotellet. Dette bidro til å dempe belastningen ved tiltaket. Plikten til opphold på karantenehotell ble dessuten bare utløst overfor personer som ikke fulgte myndighetenes råd om å unngå unødvendige reiser. Borgerne hadde med andre ord selv kontroll med om tiltaket skulle ramme dem.
- (73) Jeg legger vekt på at regjeringen bygget på brede avveininger mellom på den ene siden behovet for å verne liv og helse, og på den annen tiltakets inngripende karakter. I Prop. 62 L (2020–2021) punkt 3.3 på side 10 er vurderingene oppsummert slik:

«Helsemyndighetene mente også at tiltakene var nødvendige av hensyn til smittevernet. Smitteutviklingen viste at de dagjeldende reglene ikke hadde fungert godt nok. Andre, mindre inngripende tiltak ble ikke ansett tilstrekkelige, og de nye tiltakene ble derfor vurdert som nødvendige for å redusere importsmitte. Det ble også lagt vekt på at reglene ville bedre mulighetene for håndheving og kontroll av etterlevelsen, og at reglene burde være klare og enkle å forstå.

... Det ble vist til at dagjeldende regler ikke fungerte tilfredsstillende, og at fokus på økt kontroll og etterlevelse ikke ville være tilstrekkelig. Videre ville ikke andre alternativer etter helsemyndighetens syn gi godt nok vern mot importsmitte. Sett i lys av prognosene for utviklingen i smittesituasjonen, ble tiltakene ansett nødvendige og forholdsmessige for å ivareta grunnleggende folkehelsehensyn.»

- (74) Regjeringen har klart nok vært seg bevisst at det var tale om inngripende tiltak, se også redegjørelsen for de interne drøftelsene inntatt i NOU 2022: 5 punkt 7.6 på side 216 følgende. Det har videre vekt at andre tiltak ble vurdert, men forkastet. Av begrunnelsen 17. mars 2021 fremgår det at man vurderte både forbud mot unødvendige reiser til utlandet og varianter av hjemmekarantene.
- (75) I den samlede vurderingen har det dessuten betydning at myndighetene vurderte behovene for tiltaket fortløpende, noe som blant annet fremgår av de mange oppdragene fra Helse- og omsorgsdepartementet til Helsedirektoratet. Det lå også innbakt en rettssikkerhetsgaranti i at de midlertidige hjemmelsbestemmelsene i smittevernloven var tidsbegrenset, i første omgang til 1. juli 2021. Ordningen var på denne måten underlagt en demokratisk kontroll.
- (76) Skillet mellom nødvendige og unødvendige reiser innebar at arbeidsreisende ble prioritert fremfor fritidsreisende, selv om smitterisikoen var den samme. At karantenehotell ikke ble gjort obligatorisk også for arbeidsreisende, skyldtes et ønske om holde hjulene i næringslivet i gang. I dette ligger det en samfunnsmessig prioritering som domstolene bør være forsiktige med å overprøve.

- (77) Riktignok var plikten til karantenehotell ved unødvendige reiser ufravikelig, og overtredelse kunne etter forskriften § 24 straffes med fengsel inntil seks måneder. Dette kan etter mitt syn ikke rokke ved forholdsmessigheten av ordningen. I praksis var det dessuten bare bøtstraff som var aktuelt, jf. Riksadvokatens direktiv 14. januar 2021.
- (78) Forsvarer har fremhevet at Justis- og beredskapsdepartementet uttrykte tvil om ordningen ville stå seg i forhold til menneskerettighetene og EØS-regelverket, jf. NOU 2022: 5 punkt 7.6 på side 216 følgende. Etter mitt syn kan ikke denne tvilen begrunne en konklusjon om at innskjerpingene i mars 2021 var et uforholdsmessig inngrep. Tvert om er det en styrke at motforestillinger løftes frem og vurderes.
- (79) Min konklusjon er etter dette at ordningen med obligatorisk karantenehotell etter unødvendige reiser ikke var et uforholdsmessig tiltak. Alle vilkårene i smittevernloven § 1-5 er dermed oppfylt.

Kravet til klar lovhjemmel i Grunnloven § 96 og EMK artikkel 7

- (80) Forsvarer har gjort gjeldende at det vil være i strid med lovkravet i Grunnloven § 96 og EMK artikkel 7 å straffe A. I lovkravet ligger at den aktuelle straffebestemmelsen må være tilgjengelig for allmennheten. Den må videre være så klar at det i de fleste tilfeller ikke vil være tvil om en handling rammes av regelen, og at det er mulig å forutse at straff kan bli konsekvensen av at regelen brytes, se HR-2020-2019-A avsnitt 14 med videre henvisninger. Kravet om en tilstrekkelig klar lovhjemmel er sammenfallende i Grunnloven § 96 og EMK artikkel 7, jf. avsnitt 15 i dommen.
- (81) Klarhetskravet er ikke til hinder for å straffe etter bestemmelser som gir et visst rom for tolkning. Jeg viser til storkammerdommen fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) 12. februar 2008 *Kafkaris mot Kypros* avsnitt 141, der det heter:
- «The Court has acknowledged in its case-law that however clearly drafted a legal provision may be, in any system of law, including criminal law, there is an inevitable element of judicial interpretation. There will always be a need for elucidation of doubtful points and for adaptation to changing circumstances. Again, whilst certainty is highly desirable, it may bring in its train excessive rigidity and the law must be able to keep pace with changing circumstances. Accordingly, many laws are inevitably couched in terms which, to a greater or lesser extent, are vague and whose interpretation and application are questions of practice, The role of adjudication vested in the courts is precisely to dissipate such interpretational doubts as remain, Article 7 of the Convention cannot be read as outlawing the gradual clarification of the rules of criminal liability through judicial interpretation from case to case, 'provided that the resultant development is consistent with the essence of the offence and could reasonably be foreseen'»
- (82) Anførselen om at lovkravet ikke er tilfredsstillt, knytter seg for det første til unntaket fra plikten til karantenehotell for den som hadde vært på «nødvendig» reise, jf. covid-19-forskriften § 5 andre ledd bokstav a og femte ledd. Det hevdes at det var vanskelig å vite hva som var «nødvendig», og at det dermed ikke var mulig å forutse at straff kunne bli konsekvensen av å bryte regelverket.

- (83) Til dette bemerker jeg at lovkravet som nevnt ikke er til hinder for å straffe etter bestemmelser som åpner et visst rom for tolkning. Jeg viser til avgjørelsen i Rt-2005-1628 avsnitt 16, hvor Høyesterett i prinsippet åpnet for straff for overtredelse av forbudet mot «støtende» skildringer. I HR-2023-2402-A kom Høyesterett til at tiltalte kunne straffes for brudd på forbudet mot motorferdsel i utmark. Unntaket for «nødvendig» kjøring i landbruksnæring fikk etter Høyesteretts syn ikke anvendelse. Det ble lagt til grunn at lovkravet ikke var til hinder for domfellelse, jf. avsnitt 31.
- (84) I vurderingen har det vekt at uttrykket «nødvendig» utdypes gjennom de eksemplene som forskriften gir. Etter § 5 femte ledd skulle en reise anses nødvendig dersom den var 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». Her lå det et klart signal om at det skulle mye til før reisen kunne anses nødvendig. Å reise for å ha samvær med en nedbrutt far, ligger klart nok utenfor nødvendighetskriteriet slik det naturlig må forstås. Forsvarers anførsel kan på denne bakgrunn ikke føre frem.
- (85) Den andre anførselen på dette punktet knytter seg til pålegget i § 5 første ledd om å oppholde seg på karantenehotell «på første ankomststed i riket». Da A returnerte til Norge over Magnormoen, var det fullt på det nærmeste karantenehotellet. Han fikk i stedet beskjed om å reise til Kjølén hotell i Trysil, som ligger rundt 20 mil unna. Det er gjort gjeldende at klarhetskravet er til hinder for straff for ikke å ha fulgt pålegget om å ta inn på karantenehotell et *annet sted* enn ankomststedet.
- (86) Jeg bemerker at første del av setningen i § 5 første ledd ikke etterlater tvil om at personer i innreisekarantene har plikt til å oppholde seg på karantenehotell etter innreisen. Sett i sammenheng med straffebestemmelsene i forskriften § 24 og smittevernloven § 8-1 gis det et klart signal om at brudd på plikten kan straffes. Forskriften kunne med fordel vært klarere på *hvor* den reisende hadde plikt til å oppholde seg på hotell i karantenetiden. Men stedet er altså ikke det sentrale med bestemmelsen. Kjernen i påbudet er å ta opphold på karantenehotell, og det er av underordnet betydning hvor hotellet befinner seg. I og med at det ikke nødvendigvis finnes et hotell like ved alle grenseoverganger, noe som også synes forutsatt i § 5 åttende ledd, ligger det dessuten i sakens natur at bestemmelsen ikke kunne tas helt på ordet på dette punktet.
- (87) Jeg ser det slik at det likevel går en grense for hvor langt A kunne pålegges å reise. Han kunne nok ikke straffes for å ha unnlatt å dra til et hotell på en annen kant av landet, men jeg mener at lovkravet ikke er til hinder for straff i dette tilfellet. Jeg nevner i denne sammenhengen at plikten til å oppholde seg på karantenehotell var klart kommunisert i regjeringens pressemelding 17. mars 2021.
- (88) Forsvarer har i tilknytning til lovkravet også gjort gjeldende at plikten til å betale egenandel for oppholdet var i strid med forskrift 21. desember 2007 nr. 1573 om varsling av og tiltak ved alvorlige hendelser av betydning for internasjonal folkehelse mv. (IHR-forskriften). Uavhengig av hva som måtte følge av denne forskriften, kan anførselen ikke føre frem. Bestemmelsen om egenandel hadde klar lovhjemmel i smittevernloven § 4-3 andre ledd andre punktum.
- (89) Etter dette er min konklusjon at lovkravet ikke er til hinder for straff.

Retten til privatliv og familieliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8

- (90) Forsvareren har anført at pålegget om karantenehotell var i strid med retten til privatliv og familieliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8. Bestemmelsene har i praksis et sammenfallende innhold, jf. HR-2022-718-A *hyttekarantene* avsnitt 85 og 86, og i skranken i Høyesterett har de konkrete anførslene knyttet seg til den sistnevnte bestemmelsen. Jeg går derfor ikke inn på Grunnloven § 102. Det er ikke gjort gjeldende at bestemmelsene om bevegelsesfrihet i EMK protokoll 4 artikkel 2 og Grunnloven § 106 gir noe vern ut over det som følger av EMK artikkel 8. Dette er jeg enig i.
- (91) EMK artikkel 8 lyder slik i norsk oversettelse:
- «1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.
 2. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.»
- (92) Det er ikke bestridt at bestemmelsene om karantenehotell innebar et inngrep i rettighetene etter artikkel 8 nr. 1. Spørsmålet blir om tiltaket kan rettferdiggjøres etter artikkel 8 nr. 2. Det forutsetter en tilstrekkelig klar lovhjemmel, et legitimt formål og at tiltaket var forholdsmessig.
- (93) Jeg har allerede konstatert at forskriftsbestemmelsene var tilstrekkelig klare. De hadde videre utvilsomt et legitimt formål ved at de skulle beskytte folkehelsen. Forholdsmessigheten av tiltaket må imidlertid vurderes.
- (94) Høyesterett må i utgangspunktet foreta en full prøving av forholdsmessigheten, jf. hyttekarantene-dommen avsnitt 77. I HR-2022-2171-A *Oslo-forskriften* avsnitt 75 er det under henvisning til hyttekarantene-dommen gitt en sammenfatning av hva dette innebærer:
- «I avsnitt 88–89 i dommen har førstvoterende redegjort for statenes skjønnsmargin. Jeg viser til fremstillingen der og nøyer meg med å nevne at det må gjelde en vid skjønnsmargin når det som i saken her gjelder tiltak for å ivareta befolkningens helse, jf. storkammerdommen fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) 8. april 2021 *Vavříčka mfl. mot Tsjekkia* avsnitt 274. Skjønnsmarginen gjelder imidlertid for statene og er ikke uten videre overførbart til de nasjonale domstolenes prøving av iverksatte tiltak i en stat. Men som førstvoterende uttaler avslutningsvis i avsnitt 89, bør domstolene ved prøvingen av et inngrep uansett etter nasjonal rett være varsomme med å overprøve vurderinger ‘som i stor grad er faglige eller beror på sammensatte samfunnsmessige avveininger’.»
- (95) På et område som i vår sak har det dermed ikke så stor praktisk betydning om skjønnsmarginen formelt bare gjelder for statene. De utøvende myndighetene må uansett innvilges et rom for å foreta medisinskfaglige og brede samfunnsmessige vurderinger uten at domstolene griper inn.

- (96) Et inngrep i privatliv og familieliv må være nødvendig i et demokratisk samfunn – «necessary in a democratic society» – for å være forenlig med EMK artikkel 8. Kravet er beskrevet slik i den nevnte storkammerdommen i Vavříčka-saken avsnitt 273:

«An interference will be considered ‘necessary in a democratic society’ for the achievement of a legitimate aim if it answers a ‘pressing social need’ and, in particular, if the reasons adduced by the national authorities to justify it are ‘relevant and sufficient’ and if it is proportionate to the legitimate aim pursued.»

- (97) Som nevnt i avsnitt 92 i hyttekarantene-dommen og avsnitt 83 i dommen om Oslo-forskriften synes det ikke å foreligge avgjørelser fra EMD som direkte gjelder forholdsmessigheten av inngrep i rettigheter etter EMK artikkel 8 ved tiltak som følge av covid-19-pandemien. Men i begge avgjørelser har førstvoterende funnet veiledning i EMDs dom 1. mars 2022 *Fenech mot Malta* avsnitt 96. Jeg bygger på den forståelsen av Fenech-dommen som er gitt i avsnitt 95 i hyttekarantene-dommen, jf. også avsnitt 84 i dommen om Oslo-forskriften:

«Det er naturlig å oppfatte disse uttalelsene slik at domstolen bygger på at covid-19-pandemien har vært en spesiell, uforutsett og meget alvorlig situasjon, og at dette vil ha betydning ved konkrete vurderinger av om konvensjonen er krenket.»

- (98) Den *konkrete forholdsmessighetsvurderingen* blir i stor grad sammenfallende med den jeg allerede har foretatt i tilknytning til de grunnleggende kravene i smittevernloven § 1-5. De momentene jeg fremhevet der, må bli avgjørende også i denne sammenheng.
- (99) Ordningen med pliktig hotellkarantene innebar altså at en relativt stor gruppe reisende for en periode ble forhindret fra å bo hjemme. Dette ble opplevd som inngripende av mange, og vi befinner oss i hvert fall ikke veldig langt fra kjernen i rettighetene etter EMK artikkel 8. Men tiltaket rammet bare personer som ikke fulgte myndighetenes råd om å unngå unødvendige reiser. Personer som måtte oppholde seg på karantenehotell, hadde dessuten en betydelig grad av frihet. Tiltaket var begrunnet i tungtveiende behov for å hindre importsmitte, og for å unngå at kommunenes TISK-kapasitet ble overbelastet. De ble dessuten først iverksatt etter en avveining av de motstridende hensynene og forholdet til menneskerettighetene. Tidsbegrensningen i hjemmelsbestemmelsen i smittevernloven § 4-3 sikret en demokratisk kontroll med jevne mellomrom. Mindre inngripende tiltak var vurdert og prøvd ut, men hadde vist seg utilstrekkelige. Manglende etterlevelse var en stor utfordring, og det forelå et klart behov for bedre kontroll. I en så spesiell, uforutsett og meget alvorlig situasjon som pandemien var, kan jeg ikke se at ordningen med karantenehotell etter unødvendige reiser innebar et uforholdsmessig inngrep.
- (100) A fikk som nevnt beskjed om å reise til et karantenehotell rundt 20 mil unna grenseovergangen. Dette innebar en tilleggsbelastning for ham. Jeg kan likevel ikke se at selve reiseavstanden kan gjøre inngrepet konkret uforholdsmessig for ham. Andre konkrete omstendigheter er ikke påberopt.
- (101) Jeg ser det etter dette slik at pålegget om karantenehotell ikke var i strid med retten til privatliv og familieliv etter Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8.

Er EØS-retten til hinder for domfellelse?

Noen utgangspunkter

- (102) Forsvarer har anført at Norges EØS-rettslige forpliktelser er til hinder for domfellelse. Etter hans syn var karantenehotellordningen en restriksjon på bevegelsesfriheten som må vurderes etter europaparlaments- og rådsdirektiv 2004/38/EF (unionsborgerdirektivet) artikkel 7 nr. 1. Fordi de prosessuelle vilkårene i artikkel 30 og 31 ikke var oppfylt, var restriksjonene ulovlige. De var under enhver omstendighet uforholdsmessige.
- (103) EFTA-domstolen ga på anmodning fra Høyesterett rådgivende uttalelse i saken 21. mars 2024 (EFTA-domstolens sak E-5/23). Domstolens tolkningsuttalelser er ikke formelt bindende. Ved tolkningen av EØS-retten må imidlertid den nasjonale domstolen legge «stor vekt på hva EFTA-domstolen har uttalt om hvordan EØS-retten skal forstås», jf. HR-2021-1453-S NAV avsnitt 64 med videre henvisning til HR-2016-2554-P *Holship* avsnitt 77. I samme avsnitt i *Holship*-dommen uttaler førstvoterende at EFTA-domstolens forståelse av EØS-retten ikke kan fravikes uten at det foreligger «gode og tungtveiende grunner for det». Slike grunner foreligger ikke her.
- (104) Uttalelsen fra EFTA-domstolen bygger i stor grad på – og inneholder også et betydelig antall henvisninger til – EU-domstolens storkammeravgjørelse 5. desember 2023 i sak C-128/22 *Nordic Info*. Jeg holder meg stort sett til EFTA-domstolens rådgivende uttalelse, men viser generelt til domstolens henvisninger til *Nordic Info*-dommen.
- (105) I avsnitt 55 i sin uttalelse konstaterer EFTA-domstolen at plikten til hotellkarantene påvirket retten til innreise etter unionsborgerdirektivet artikkel 5 og retten til utreise etter artikkel 4. Fordi A er en svensk borger som har bodd og arbeidet i Norge i mer enn tre måneder, bør saken etter EFTA-domstolens syn likevel vurderes etter artikkel 7 nr. 1 bokstav a om rett til opphold, se avsnitt 56. Videre slår domstolen i avsnittene 57 og 58 fast at det ikke er grunn til å vurdere EØS-avtalen artikkel 28 og 36 særskilt. I likhet med partene bygger jeg på disse uttalelsene og tar som utgangspunkt at tiltaket var en restriksjon etter artikkel 7 nr. 1 bokstav a.
- (106) Også etter EØS-retten gjelder det et krav om at rettsregler må være tilstrekkelig klare og presise, slik at de berørte kan forutberegne sin rettsstilling, se EFTA-domstolens dom 16. juli 2012 i sak E-9/11 *EFTAs overvåkningsorgan mot Norge* avsnitt 99. Under henvisning til det jeg allerede har sagt om lovkravet etter Grunnloven og EMK, konstaterer jeg at kravet er oppfylt.
- (107) Det er ikke tvilsomt at covid-19-pandemien var en epidemisk sykdom som av hensyn til folkehelsen kunne begrunne restriksjoner på den frie bevegeligheten, jf. direktivet artikkel 27 nr. 1 og 29 nr. 1. Jeg viser til EFTA-domstolens uttalelse avsnitt 62. Spørsmålet blir dermed om de prosessuelle kravene i direktivet artikkel 30 og 31 er oppfylt, og om restriksjonen var forholdsmessig.

De prosessuelle kravene i artikkel 30 og 31

- (108) Tiltak som vedtas av hensyn til folkehelsen, kan fastsettes i form av lover og forskrifter – «en generell rettsakt», jf. avsnitt 67 i EFTA-domstolens rådgivende uttalelse. De prosessuelle kravene i artikkel 30–32 må imidlertid være oppfylt, se avsnitt 68.
- (109) Unionsborgerdirektivet artikkel 30 nr. 1 og nr. 2 gir bestemmelser om underretning om og begrunnelse for vedtak om restriksjoner. Bestemmelsene lyder slik i norsk oversettelse:
- «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.»
- (110) I nr. 3 gis det utfyllende bestemmelser om underretningen.
- (111) Som EFTA-domstolen er inne på i avsnitt 67, bærer både artikkel 30 og 31 preg av å være utformet med tanke på restriktive tiltak i form av enkeltvedtak, se også Nordic Info-dommen avsnitt 66. Men de gjelder altså også ved restriksjoner fastsatt i generelle rettsakter, jf. samme dom avsnitt 67, og må da tillempes slik at de passer i den sammenhengen.
- (112) EFTA-domstolen uttaler dette om forståelsen av artikkel 30 i avsnitt 68 i sin uttalelse:
- «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 bevegelighet av hensyn til folkehelsen, bekjentgjøres overfor allmennheten gjennom en offisiell publikasjon 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 ... »
- (113) Kravene til notifikasjon og begrunnelse i artikkel 30 er etter mitt syn oppfylt. Forskrifter kunngjøres for allmennheten gjennom Norsk Lovtidend på Lovdata, jf. forvaltningsloven § 38 første ledd bokstav c, og kan etter § 39 ikke påberopes overfor den enkelte før den er kunngjort. Kunngjøringen er tilgjengelig for alle og ligger ikke bak «betalingsmur», slik forsvarer har gjort gjeldende. Da ordningen med karantenehotell ble skjerpet inn i mars 2021, ga regjeringen utfyllende informasjon om bakgrunn og begrunnelse gjennom pressemelding, på sitt nettsted og gjennom massemedia. Jeg viser til det jeg allerede har sagt om innføringen av bestemmelsene. Den norske prosessordningen må forutsettes å være alminnelig kjent. På den bakgrunn kan jeg ikke se at artikkel 30 nr. 3 om opplysninger om domstol og klageinstans mv. er brutt.
- (114) I artikkel 31 oppstiller direktivet prosessuelle garantier. Nr. 1 og nr. 3 har denne ordlyden i norsk oversettelse:
- «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.

...

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.»

- (115) For å overholde disse prosessuelle garantiene må en generell rettsakt «kunne bestrides ved en domstol eller eventuelt en forvaltningsmyndighet», se EFTA-domstolens uttalelse avsnitt 69. En straffesak kan etter avsnitt 70 ikke være det eneste tilgjengelige rettsmiddelet for å bestride restriksjonen.
- (116) EFTA-domstolen viser i sin uttalelse til EU-domstolens storkammerdom 13. mars 2007 i sak C-432/05 *Unibet*. Jeg forstår avsnittene 56–58 i *Unibet*-dommen slik at en prejudisiell gyldighetskontroll i en erstatningssak vil oppfylle kravene i artikkel 31. Muligheten for en etterfølgende gyldighetskontroll av et vedtak vil også være tilstrekkelig, jf. avsnitt 60 og 61. Dette synes også forutsatt i avsnitt 72 i EFTA-domstolens uttalelse.
- (117) Dersom A hadde blitt påført et økonomisk tap som følge av opphold på karantenehotell, kunne han krevd erstatning og fått gyldigheten av forskriften prøvd i et erstatningssøksmål. Kravene i tvisteloven § 1-3 ville klart nok ikke stengt for et slikt søksmål. Det er i norsk rett dessuten adgang til rettslig prøving av gyldigheten av en forskrift. Jeg antar at A ville hatt et reelt behov for å få prøvd gyldigheten i et søksmål, jf. tvisteloven § 1-3, i hvert fall hvis han hadde gjennomført oppholdet på hotellet. Her viser jeg til HR-2022-718-A *hyttekarantene* avsnitt 30 følgende. Etter dette er også de prosessuelle kravene i artikkel 31 oppfylt. Dette endres ikke av at prøvingen i saken her skjer som del av en straffesak.

Forholdsmessigheten av tiltaket

- (118) EFTA-domstolen beskriver kravet om forholdsmessighet slik i avsnitt 82 i sin uttalelse:
- «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).»
- (119) Karantenehotellordningen må altså være egnet og nødvendig. Siden ordningen gjorde inngrep i rettigheter som er beskyttet etter EMK, må det dessuten foretas en forholdsmessighetsvurdering i snever forstand: Viktigheten av formålet om å beskytte folkehelsen må avveies mot hvor alvorlig inngrepet i disse rettighetene var.

- (120) I avsnitt 83 slår EFTA-domstolen fast at «menneskers liv og helse er det aller viktigste av de verdier og interesser EØS-retten beskytter». Det er derfor opp til EØS-statene å bestemme «hvilket beskyttelsesnivå de ønsker å gi folkehelsen, og måten dette beskyttelsesnivå skal oppnås på». Statene har med andre ord en skjønnsmargin. I HR-2022-718-A *hyttekarantene* avsnitt 152 uttaler førstvoterende at statene «har en relativt stor grad av frihet til å fastsette beskyttelsesnivået».
- (121) Usikkerhet om effekten av et tiltak er ikke til hinder for at dette kan iverksettes. EØS-statene må kunne treffe beskyttende tiltak uten å måtte vente til risikoen blir helt åpenbar, jf. avsnitt 84 i EFTA-domstolens uttalelse. I avsnitt 153 i *hyttekarantene*-dommen siterer førstvoterende fra avsnitt 83 i EFTA-domstolens dom 12. september 2011 i sak E-16/10 *Philip Morris Norway AS*:
- «Det følger av dette at der den berørte EØS-stat med rette tar sikte på en svært høy grad av beskyttelse, må det være tilstrekkelig at myndighetene godtgjør at det var rimelig å tro at tiltaket ville kunne bidra til å beskytte menneskers helse, selv om det måtte foreligge en viss vitenskapelig usikkerhet vedrørende det omtvistede tiltaks egnethet og nødvendighet.»
- (122) Spørsmålet om karantenehotell etter unødvendige reiser var et *egnet* tiltak, må vurderes med utgangspunkt i retningslinjene i EFTA-domstolens rådgivende uttalelse avsnitt 87–90. Jeg minner først om den redegjørelsen jeg har gitt for de medisinskfaglige vurderingene som lå til grunn for innskjerpingene i mars 2021. Den tredje smittebølgen hadde da truffet Norge, og det var oppdaget nye virusvarianter som skapte en uoversiktlig situasjon. Mange ble innlagt, og sykehus og helsepersonell kom under press. Myndighetene så det som svært viktig å hindre importsmitte, samtidig som manglende etterlevelse av påbud om hjemmekarantene var en utfordring. Innskjerpingen bygget på klare medisinskfaglige råd.
- (123) Ordningen inngikk i en helhetlig strategi for å begrense smittespredningen, og mange andre tiltak skulle bidra til å redusere det totale smittetrykket i den samme perioden. Riktignok gjaldt ordningen bare unødvendige reiser. Etter mitt syn er ikke dette uttrykk for manglende konsekvens og sammenheng i regelverket. Jeg forstår det slik at EØS-retten gir rom for prioriteringer innenfor det myndighetene anser som et alt i alt akseptabelt totalt smittetrykk, se *hyttekarantene*-dommen avsnitt 155. Konteksten var at lignende tiltak ble iverksatt i andre EØS-stater.
- (124) Samlet sett ser jeg det slik at ordningen med karantenehotell etter unødvendige reiser var et berettiget middel for å redusere det totale smittetrykket i den helt spesielle situasjonen som rådet i mars 2021. Det var etter mitt syn et *egnet* tiltak.
- (125) Under *nødvendighetsvilkåret* er vurderingstemaet om det fantes midler som ville være mindre inngripende overfor personenes frie bevegelighet, men like effektive for å nå folkehelseformålet, jf. avsnitt 91 i EFTA-domstolens uttalelse. Jeg minner om det jeg har sagt om skjønnsfriheten og føre-var-prinsippet, se også avsnitt 92 i uttalelsen. Norge valgte et høyt beskyttelsesnivå, og nødvendigheten må vurderes i lys av dette. Av avsnitt 93 følger at EØS-statene ikke kan «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».

- (126) Jeg ser det slik at det ikke var alternative – og mindre inngripende – tiltak som var like effektive for å hindre importsmitte. Hjemmekarantene var prøvd ut, men vurdert som utilstrekkelig. Manglende etterlevelse var som nevnt en utfordring, og det var behov for strengere kontroll. Karantene i eget hjem innebar fare for smittespredning til husstandsmedlemmer. Et utreiseforbud ville kunne vært mer effektivt, men ble med rette vurdert som mer inngripende. Tiltaket var samlet sett nødvendig.
- (127) Endelig må det vurderes om tiltaket var *forholdsmessig i snever forstand*. Viktigheten av tiltaket må avveies mot alvorligheten inngrepet innebar i retten til privatliv og familieliv etter EMK artikkel 8. Men også den positive plikten til å beskytte liv og helse må trekkes inn i vurderingen.
- (128) Jeg har allerede drøftet forholdsmessigheten av tiltaket både i tilknytning til smittevernloven § 1-5 og opp mot retten til privatliv og familieliv etter EMK artikkel 8. På bakgrunn av det jeg nettopp har sagt om skjønnsmarginen, kan vurderingen i hvert fall ikke bli strengere under EØS-retten. Jeg nøyer meg derfor med å vise til det jeg allerede har sagt, og konkluderer med at tiltaket ikke var uforholdsmessig.
- (129) EØS-retten er etter dette ikke til hinder for domfellelse.

Konklusjon

- (130) Min konklusjon er etter dette at hverken smittevernloven § 1-5, menneskerettighetene eller EØS-retten gjør forskriftsbestemmelsene om karantenehotell ugyldige. A kan dermed straffes for overtredelsen, og anken må forkastes.
- (131) Jeg stemmer for denne

D O M :

Anken forkastes.

- (132) Dommer **Hellerslia:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende.
- (133) Dommer **Sæther:** Likeså.
- (134) Dommer **Falkanger:** Likeså.
- (135) Dommer **Matheson:** Likeså.
- (136) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

D O M :

Anken forkastes.