

Notat

Til: Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening og Norsk Journalistlag

Fra: Advokatene Per Andreas Bjørgan og Jon Wessel-Aas

Dato: 14. mars 2021

Sak: 3104

KARANTENEPLIKT FOR JOURNALISTER – FORHOLDET TIL EMK, GRUNNLOVEN § 100 OG EØS-AVTALEN

1. Overordnet problemstilling og hovedkonklusjon

Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening og Norsk Journalistlag har bedt om en nærmere utredning av innreisebegrensningene, spesielt karanteneplikten for utenlandske journalister som vil reise inn i Norge for å utføre arbeid her. Spørsmålet er om innreiserestriksjonene kan anses å være forenlige med pressefriheten slik denne er vernet av EMK, Grunnloven § 100 samt EØS-avtalens fundamentale rettigheter.

Vår konklusjon er at karanteneplikten utgjør et uforholdsmessig inngrep i pressefriheten/grunnleggende rettigheter. Staten er rettslig forpliktet til å sørge for at utenlandske journalister som ankommer Norge, sikres arbeidsforhold som gjør at de kan dekke aktuelle saker og hendelser her. Dette gjør ikke staten i dag. Det er ingen unntak for journalister fra Covid-19 forskriftens karantenebestemmelse. Slik vi forstår reglene så har myndighetene heller ikke anerkjent pressen som en *kritisk samfunnsfunksjon*. Dermed kan heller ikke unntakene for personer i slike funksjoner benyttes for å sikre arbeidsvilkår som muliggjør løpende dekning av aktuelle begivenheter i Norge.

Å sikre pressen bedre arbeidsforhold i dagens ekstraordinære situasjon, er absolutt nødvendig og de ansvarlige myndigheter bør derfor ta umiddelbare grep for å sikre at Norge igjen overholder de internasjonale forpliktelser. Dette er også viktig for Norges posisjon som garantist og internasjonal pådriver for grunnleggende rettigheter, herunder yttrings/pressefriheten.

Det bør være en overkommelig oppgave for staten å finne en rask løsning. Antallet utenlandske journalister som kommer til Norge for å dekke begivenheter her, er erfaringsmessig meget lavt. De som ankommer Norge kan selvfølgelig undergis samme smittevernsregime som norske journalister med bruk av munnbind, avstandskrav m.m.

I det følgende pkt. 2 gir vi en kort oversikt over de aktuelle nasjonale innreisebestemmelsene. I pkt. 3 vurderer vi bestemmelsene opp mot EMK/Grunnloven § 110 (pkt. 3.2) og EØS-avtalens bestemmelser

om fri bevegelse for arbeidstakere, fri bevegelse av tjenester og ikke-diskrimineringsprinsippene (pkt. 3.4) og vår konklusjon følger til sist i pkt. 4.

2. Smittevernregelverket

2.1 Covid-19 forskriften

Forskrift 2020-03-27-470 om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet (*covid-19-forskriften*) fastsetter diverse smitteverntiltak for å hindre eller begrense spredning av SARS CoV-2 i befolkningen og blant helsepersonell og har til formål å sikre kapasitet i helse og omsorgstjenesten. Forskriften regulerer karantene og isolasjon, krav til testing, innkvartering, forbud mot nærmere bestemte arrangementer, trening og fritidsaktiviteter, forsterkede smitteverntiltak i enkelte kommuner, krav om munnbind m.m. Forsettlig eller grovt uaktsom overtredelse av forskriften kan straffes med bøter eller fengsel inntil 6 måneder, jfr. § 24.

Forskriften ble vedtatt 27. mars 2020 og har blitt endret en rekke ganger siden. Endringene gjelder blant annet justeringer i karanteneplikten ved innreise. Kravene om innreisekarantene følger av § 4 som i bokstav a) fastsetter at følgende:

a. Innreisekarantene: personer som ankommer Norge fra et område med karanteneplikt som fastsatt i vedlegg A, skal i karantene i 10 døgn. Dette gjelder også ved mellomlanding i områder som fastsatt i vedlegg A. Kommer personen via et område uten karanteneplikt forkortes karantenetiden med den tiden som personen har oppholdt seg i det karantenefrie området. Dersom landet eller området ikke lenger omfattes av karanteneplikt etter vedlegg A, oppheves karanteneplikten.

Vedlegg A endres i tråd med smittesituasjon i andre land. Karanteneplikten ved innreise ble opphevet for de fleste europeiske land i midten av juli, men ble gjeninnført allerede i slutten av august. Dette må sees i sammenheng med økningen i smitte i mange land etter sommeren.

For tiden innebærer vedlegg A at innreisende fra så godt som alle land utenfor Norge må i karantene ved innreise. Unntak gjelder for tiden bare for Island, Grønland, Færøyene og et distrikt i Finland. Karanteneplikten for reisende fra de øvrige nordiske land er mer finmasket ved at landene er inndelt i flere regioner. For de øvrige EØS-landene er og har karanteneplikten vært regulert for landet som sådan.

Forskriften §§ 6, flg. fastsetter nærmere unntak fra karanteneplikten. Det presiseres at også personer som er unntatt karanteneplikt så langt det er mulig skal unngå nærkontakt med andre og at unntaket opphører dersom personen utvikler akutt luftveisinfeksjon eller vurderes av lege som mistenkt smittet av SARS-CoV-2.

Påfølgende bestemmelser i §§ 6a-j fastsetter hvilke nærmere kategorier av personer som har unntak fra innreisekarantene. Unntakene er nokså mange og har dels bakgrunn i personlige forhold, dels i samfunnsmessige hensyn for ivaretagelse av kritiske funksjoner. Unntak gjelder blant annet for pendlere, studenter, helsepersonell, yrkessjåfører, sjømenn, personell på tog og fly, diplomater og militært personell m.m.

Enkelte bestemmelser begrenser unntaket til kryssing av grense i arbeidstiden og innebærer innreisekarantene på fritiden. For yrkessjåfører i langtransport og togpersonell, kan imidlertid karantene gjennomføres i enerom i kjøretøyet eller toget som er egnet for overnatting. Munnbind skal

i så fall benyttes utenfor bilen eller når det kan oppstå nærkontakt med andre mennesker. Vi nevner disse eksemplene her for å illustrere at man for enkelte yrkesgrupper har gått langt i å forsøke å finne individuelt tilpassede løsninger som muliggjør opprettholdelse av viktige funksjoner.

Forskriftens § 6e gir unntak fra innreise og smittekarantene for personer som er strengt nødvendige for å kunne opprettholde *drift av kritiske samfunnsfunksjoner eller ivareta befolkningens grunnleggende behov*.

Annet ledd fastsetter at:

Unntaket i første ledd kan kun benyttes i tilfeller hvor det er strengt nødvendig for å sikre forsvarlig drift av virksomheten og det ikke er mulighet til å bruke andre unntak i § 6a til § 6i før personen går i arbeid. I akutte situasjoner hvor det ikke er tid til å vente på PCR-svar, kan personen gå i arbeid etter å ha testet negativt med antigen hurtigtest samme dag som arbeidet skal gjennomføres. Unntak fra smittekarantene kan kun benyttes i tilfeller hvor det er nødvendig for å unngå fare for liv og helse.

Forskriften definerer ikke nærmere hvem som er omfattet. Regjeringen har imidlertid publisert en liste over henholdsvis *kritiske* og *viktige* samfunnsfunksjoner, sist oppdatert 16 februar d.å. samt Rundskriv om innreiserestriksjonene, senest versjon G-07/2021 publisert 27. februar d.å.

I tillegg til en rekke myndighetsfunksjoner, inneholder listen helsearbeidere, transport, personell i matvareproduksjon, beredskap, finansielle tjenester, elektronisk kommunikasjon m.m.

Media er derimot listet opp som *viktig samfunnsfunksjon* sammen med renovasjon, gravferd, norsk sokkel samt skole/barnehage. Kulturdepartementet er ansvarlig departement for nærmere avklaringer. Videre at de *Nøkkelstillinger og driftskritiske yrker/personellgrupper/stillinger* som er omfattet er *Personell som er kritisk for å ivareta behovet for informasjon til publikum. Dette inkluderer redaksjonell virksomhet*.¹

Sammenhengen mellom listen og det ovennevnte unntaket i forskriften synes klar der det gjelder personer i *samfunnskritiske funksjoner*. Unntaket i forskriften gjelder imidlertid også for personer som anses strengt nødvendige for å *ivareta befolkningens grunnleggende behov*. Hvorvidt det er en tilsvarende sammenheng mellom dette alternativet og de som inngår på regjeringens liste over *viktige* samfunnsfunksjoner, er uklart.

Rundskrivet presiserer uansett følgende om unntakene:

Unntaket gjelder kun utlendinger hvis innreise er strengt nødvendig. Unntaket må ses i sammenheng med formålet med innreiserestriksjonene og helsemyndighetenes vurdering av behovet for en kraftig reduksjon i antall innreiser. Unntaket fra innreiserestriksjonene må derfor praktiseres strengt, og begrenses til et minimum ut fra det som er nødvendig for å sikre kontinuiteten i kritiske samfunnsfunksjoner. Dette er ment å være et svært snevert unntak. At en sektor er ført opp på listen over kritiske samfunnsfunksjoner, betyr ikke at alle ansatte i den aktuelle sektoren er unntatt fra innreiserestriksjonene.

¹ https://www.regjeringen.no/contentassets/8da70b8196a24296ae730eaf99056c1b/liste-over-kritiske-samfunnsfunksjoner_oppdatert_16.02.21.pdf

Det understrekes at følgende to kriterier må være oppfylt:

- *arbeidet som skal utføres må være direkte knyttet til evnen til å ivareta kontinuiteten i den kritiske samfunnsfunksjonen*
- *arbeidet kan ikke utsettes uten at det vil medføre en uakseptabel svekkelse i evnen til å opprettholde kontinuiteten i funksjonen.*

Virksomheter som har personell i kritiske samfunnsfunksjoner, vil måtte dokumentere at deres ansatte er å regne som kritisk for evnen til å sikre ivaretagelse av kritiske samfunnsfunksjoner, i tråd med ovennevnte kriterier. Det legges til grunn at unntaket sjelden vil være oppfylt for alle virksomhetenes ansatte.

Videre presiseres det i Rundskrivet at listen ikke er uttømmende og at den kan endres fortløpende ved behov.²

Forskriftens kapittel 3 inneholder særskilte regler for Svalbard, reiseliv og kystcruise mv. Etter § 11 gjelder det særlige regler for kystcruise innenfor Norges territorialgrense som åpner for at passasjerer og mannskap også kan gå i land i norske havner uten gjennomført karantene. Vi nevner også dette eksemplet her siden det viser at enkelte næringer er tilgodesett med særlige ordninger forutsatt at smittevernhensyn kan ivaretas på annen tilfredsstillende måte.

2.2 Forskrift om innreiserestriksjoner for utlendinger av hensyn til folkehelsen

Forskriften har hjemmel i midlertidig lov om innreiserestriksjoner, begge vedtatt 1. juli 2020. Den midlertidige loven innførte omfattende begrensninger på utlendingers rett til innreise, nærmere konkretisert og håndhevet gjennom forskriften. Forskriften har blitt endret en rekke ganger på bakgrunn av vurderinger om smittesituasjonen i Norge og internasjonalt.

Någjeldende versjon av forskriften etablerer meget omfattende innreisebegrensninger til Norge, også for EØS-borgere, men har journalister i § 3:

- e. journalister og annet personell på oppdrag for utenlandsk medieinstitusjon*

Unntaket innebærer at journalister på oppdrag for utenlandsk medieinstitusjon som sådan ikke kan nektes innreise. De nærmere vilkårene for innreise er publisert på UDIs hjemmeside. For journalister fremgår det at myndighetene krever en nærmere beskrivelse av oppdraget i Norge og gjør en vurdering av om oppdraget er å anse som *nyhetsjournalistikk*:

Journalister

Når du kommer til grensen må du vise dokumentasjon på at du er journalist, for eksempel en arbeidskontrakt eller pressekort, i tillegg til en beskrivelse av oppdraget du skal gjøre i Norge.

² <https://www.regjeringen.no/contentassets/65effc1cc28747579c7104afbf308cfb/revidert-ikrafttredelsesrundskriv-om-innreiserestriksjoner-27.02.21.pdf>

Du kan reise inn til Norge kun hvis du skal jobbe med nyhetsjournalistikk. Med det mener vi innsamling og formidling av rapporter om faktiske hendelser og aktuelle begivenheter, samt tolkninger av og meninger om dette, formidlet i en form som er tilgjengelig for publikum.

Hvis du skal til Norge for filmopptak der Norge er tenkt som opptakssted, omfattes du ikke av unntakene som kan reise inn nå fordi du da ikke omfattes av unntaket som jobber med nyhetsjournalistikk.

Det er uklart hva som er grunnlaget for disse tilleggsvilkårene og hva UDIs beskrivelse av dette er basert på. Forskriftens vilkår er at journalisten og annet personell er *på oppdrag for* utenlandsk medieinstitusjon, og den legger etter ordlyden ikke opp til en nærmere prøving av oppdragets karakter. Det er for det første komplisert og vi betviler at UDI har nødvendig kompetanse til å trekke presise grenser for nyhetsjournalistikk.³

Prinsipielt sett er det også meget betenkelig at myndighetene skal kunne be om nærmere informasjon av hva oppdraget gjelder og deretter basere innreise på egen vurdering av om oppdraget gjelder «nyhetsjournalistikk». Hvordan dette skal håndteres for journalister som arbeider med svært sensitive saker, fremgår heller ikke av veiledningen. Avveiningen mellom pressefrihet og behovet for å avdekke og hindre misbruk og omgåelser, synes altså ikke å være tilstrekkelig vurdert. Den nærmere rekkevidden av innreiseforbudet er usikker ettersom definisjonen av journalister og annet personell på oppdrag for utenlandsk medieinstitusjon ikke er nærmere forklart i lov eller forskrift.⁴

Unntaket fra innreiseforbudet får imidlertid begrenset betydning ettersom de nærmere vilkårene for innreise for journalister uansett vil reguleres av Covid-19 forskriften. Det betyr at journalistene uansett vil få karanteneplikt, noe vi må anta vil avholde de fleste fra å reise hit uansett.

3. Rettslig vurdering

3.1 Innledende om problemstillingen

Covid-19 forskriften innebærer at journalister på oppdrag for utenlandsk medieinstitusjon som ønsker innreise i Norge, skal i karantene i 10 døgn. Karantene skal gjennomføres på karantenehotell med mindre personen mot formodning skulle oppfylle vilkårene for hjemmekarantene i forskriftens § 5 (personer bosatt i Norge og som oppholder seg i boligen).

Problemstillingen vi skal vurdere er om karanteneplikt for journalister som er på oppdrag i Norge for utenlandsk medieinstitusjon, kan anses som lovlige begrensninger på journalister og utenlandske medieforetaks aktiviteter i Norge. Det er som nevnt ingen karanteneunntak i Covid-19 forskriften for

³ Tilsvarende kriterier i mva. unntaket for papiraviser og senere elektroniske nyhetsmedier har vist seg å være svært vanskelig å nærmere definere og håndheve. Dette gjelder blant annet grensen mellom nyheter og underholdningsstoff.

⁴ Vi er gjort kjent med at et filmteam fra BBC som skulle gjøre opptak for Wildlife documentary som blant annet omhandler effekter av klimaendringer, fikk svar fra næringsministeren om at innreise for filmteam ikke tillates. Etter vårt syn er det nokså klart at filmteam som inngår i en journalistisk produksjon er «annet personell» og derfor omfattes av unntaket i forskriften. Det korrekte etter de norske reglene skulle dermed ha vært å tillate innreise og ilagt krav om negativ test og karantene etter Covid-19 forskriften. Vi antar den reelle avslagsgrunnen var at dokumentarproduksjonen til BBC ikke gjaldt det forvaltningen mener inngår i nyhetsjournalistikk.

journalister slik som tilfellet er blant annet for pendlere, studenter, helsepersonell, yrkessjåfører, sjømenn, personell på tog og fly, diplomater og militært personell. Forskriftens unntak for personer som er strengt nødvendige for å kunne opprettholde drift av *kritiske samfunnsfunksjoner*, er etter det vi forstår heller ikke anvendelig.

Karanteneplikten begrenser både på den enkelte journalists yrkesutøvelse og utenlandske medievirksomheters muligheter for å dekke aktuelle saker i Norge. Journalistene og øvrige personell som kommer til Norge, må dra direkte til karantenehotell og bli der de påkrevde 10 dagene. Alt journalistisk arbeid basert på fysisk tilstedeværelse og observasjon samt fysisk kontakt med kilder, herunder intervjuer på eller i tilknytning til aktuelle nyhetssteder, deltakelse på pressekonferanser, produksjon av egne bilder m.m. vil dermed ikke være mulig i karanteneperioden. Det må antas at det i de fleste tilfeller vil anses å være bortkastet å sende journalister til Norge ettersom de ikke kan utføre annet arbeid her i karantenetiden enn de ville kunne fra sin base i andre land. Deres dekning av aktuelle begivenheter i Norge vil dermed - hva enten man sitter i karantene eller på kontoret i et annet land - uansett måtte baseres på norske mediers bilder og beskrivelser.

Karanteneplikten innskrenker derfor journalisters yrkesutøvelse og utenlandske mediers virksomhet på en måte som utvilsomt må anses som inngrep i pressefriheten slik som denne er vernet av Grunnloven, EMK og EØS-avtalen. Vi vil i det følgende gjennomgå dette for de respektive grunnfrihetene og vurdere om restriksjonene kan anses rettferdiggjort og dermed allikevel være lovlige.

3.2 Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10

3.2.1 Innledning

Så vel Grunnloven § 100 som EMK artikkel 10 verner ikke bare friheten til å ytre seg. Begge bestemmelser verner både retten til å meddele *og motta* opplysninger, ideer og budskap. Det følger direkte av ordlyden i henholdsvis Grunnloven § 100 annet ledd og EMK artikkel 10 (1).

Ettersom det foreligger svært lite rettspraksis om Grunnloven § 100, vil vi i det videre konsentrere oss om EMK artikkel 10. Det foreligger rikholdig rettspraksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) om EMK artikkel 10. EU-/EØS-retten skal dessuten tolkes og håndheves i samsvar de grunnleggende friheter som gjelder i fellesskapsretten, herunder EUs charter om grunnleggende friheter artikkel 11 om ytringsfrihet, som i EU-domstolens praksis tolkes i samsvar med EMK artikkel 10, og slik at EMDs praksis gjennomgående brukes som relevant rettskilde i den sammenheng.

Når det er sagt, er det antatt at det vern av ytringsfriheten som Grunnloven § 100 gir, er minst like sterkt som det vern som følger av EMK artikkel 10.

3.2.2 Nærmere om EMK artikkel 10

EMK artikkel 10 lyder slik:

1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.

2. The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.

Det første spørsmålet er om karanteneplikten innebærer et inngrep i utenlandsk presses/journalisters ytringsfrihet etter EMK artikkel 10 (1). Om svaret på det er bekreftende, er spørsmålet om vilkårene for inngrep etter artikkel 10 (2) er oppfylt.

Foreligger et inngrep?

Som beskrevet ovenfor, innebærer karanteneplikten at utenlandsk presses redaksjonelle medarbeidere ikke kan reise til Norge for å dekke nyhetsbegivenheter der de skjer og/eller der de relevante kildene befinner seg, uten først å gjennomføre ti dagers karantene på karantenehotell.

At dette utgjør et inngrep i disse mediernes og journalistenes ytringsfrihet etter EMK artikkel 10 (1), synes åpenbart.

Selv om hensikten med karanteneplikten fra myndighetenes side ikke er å begrense ytringsfriheten – i dette tilfellet pressefriheten – er *konsekvensen* av karanteneplikten at utenlandske journalisters mulighet til å motta («recieve») og samle inn førstehåndsinformasjon fra hendelser i Norge, forhindres i ti dager fra det tidspunkt de ankommer Norge. For typiske nyhetshendelser, som oppstår uten forvarsel, vil dette i praksis innebære at de ikke får dekket saken mens den er en nyhet.

I en rekke avgjørelser fra EMD som angår diverse former for forhåndsinngrep («prior restraints») overfor ytringer, har EMD minnet om betydningen av at nyheter er «ferskvare». Formuleringer som har gått igjen i EMDs praksis i den sammenheng er slike som den følgende:

“[T]he dangers inherent in prior restraints are such that they call for the most careful scrutiny on the part of the Court. This is especially so as far as the press is concerned, for news is a perishable commodity and to delay its publication, even for a short period, may well deprive it of all its value and interest.”⁵

Som sitatet viser, har slike inngrep også betydning for intensiteten i EMDs prøving av om slike inngrep oppfyller inngrepsvilkårene. Det behandles nærmere nedenfor. Her er poenget å få frem at selv om karanteneplikten ikke har som hensikt å begrense pressefriheten, er dens konsekvens at den faktisk kan innebære et alvorlig inngrep i pressefriheten; at utenlandske journalister overhodet ikke får dekket nyhetshendelser som skjer i Norge. Eventuelle argumenter fra myndighetene om at utenlandske journalister ikke vil være forhindret fra å få informasjon på andre måter enn å være fysisk tilstede der de relevante hendelsene foregår, vil heller ikke kunne høres.

⁵ EMD, dom av 17. juli 2002 i saken *Association Ekin v. France* (Application no. 39288/98) avsnitt 56

Det finnes en rekke avgjørelser fra EMD som illustrerer disse poengene. Her skal enkelte av dem trekkes frem:

*Gsell v. Switzerland*⁶

I denne saken hadde en journalist som ønsket å reise til Davos mens *World Economic Forum* foregikk der, blitt nektet innreise under henvisning til generelle sikkerhetstiltak som hadde til hensikt å verne om den offentlige ro og orden i Davos mens *World Economic Forum* foregikk, og som gjaldt generelt overfor alle tilreisende. EMD uttalte at selv om nektelsen ikke var begrunnet i klagerens rolle som journalist, men gjaldt generelt overfor alle innreisende, utgjorde den likefullt et inngrep i hans ytringsfrihet.

*Mándli and others v. Hungary*⁷

Klagerne var journalister for ulike nyhetskanaler, som hadde fått akkreditering fra parlamentets pressekontor til å være til stede og rapportere fra parlamentet. Bakgrunnen for saken var at journalistene hadde gjort intervjuopptak med parlamentsmedlemmer utenfor de områdene av parlamentet der det var lov til å gjøre opptak. Som en følge av dette ble journalistenes akkreditering suspendert på ubestemt tid. Selv om suspensjonen ikke var begrunnet i innholdet i journalistikken og selv om de aktuelle journalistene fortsatt kunne dekke parlamentets virksomhet, selv om de ikke hadde fysisk adgang til selve parlamentsbygningen, var EMD ikke i tvil om at suspensjonens konsekvens var et inngrep i journalistenes ytringsfrihet, herunder førstehåndstilgang til det som foregikk i salen i parlamentet.

*Szurovecz v. Hungary*⁸

Sakens bakgrunn var et senter for asylsøkere i Ungarn som i lengre tid hadde blitt kritisert for umenneskelig behandling av menneskene som bodde der. En journalist som arbeidet for en nettavis forsøkte å få tilgang til senteret, for blant annet å kunne intervju asylanter direkte. De nasjonale myndighetene hadde avvist søknaden, under henvisning til beboernes sikkerhet og privatliv. EMD var ikke i tvil om at avslaget utgjorde et inngrep i journalistens rettigheter. At det fantes alternative måter å få informasjon om forholdene på senteret, forandret ikke dette utgangspunktet. EMD uttalte i den forbindelse følgende, i dommens avsnitt 72-73:

“72. While it is true that certain information was available regarding the Reception Centre through the monitoring activities of NGOs, the Court has regard to the applicant’s argument that those NGO reports necessarily focused on different subject areas and might not have covered the issues he intended to examine (see paragraph 40 above).

73. In a similar vein, information obtained outside the Reception Centre might not have had, in the eyes of the public, the same value and reliability as first-hand data that the applicant could have obtained by accessing the Reception Centre in person. Moreover, the information

⁶ EMDs dom av 8. Oktober 2009 i saken *Gsell v. Switzerland* (Application no. 12675/05)

⁷ EMDs dom av 26. mai 2020 i saken *Mándli and others v. Hungary* (Application no. 63164/16)

⁸ EMDs dom av 8. oktober 2020 i saken *Szurovecz v. Hungary* (Application no. 15428/16)

made available by those sources might have been gathered for purposes other than that of the applicant, without him having the possibility to verify their authenticity.”

At de samme prinsippene må gjelde også for utenlandske journalisters adgang, følger for det første av ordlyden i EMK artikkel 10 (1), der det fremgår at rettighetene gjelder «*regardless of frontiers*». Også EMD har utlagt bestemmelsen slik. I saken *Association Ekin v. France* var det spørsmål om å hindre utgivelse/distribusjon av en spansk (bastisk) bok i Frankrike, med hjemmel i lovgivning fra Andre verdenskrig, som kun gjaldt utenlandske skrifter, og som dermed diskriminerte mellom franske utgivelser og utenlandske utgivelser. EMD uttalte i den forbindelse følgende:

“Such legislation appears to be in direct conflict with the actual wording of paragraph 1 of Article 10 of the Convention, which provides that the rights set forth in that Article are secured “regardless of frontiers”.”⁹

Europarådets ministerkomité’s retningslinjer om beskyttelse av ytringsfrihet i kriser¹⁰, inneholder også særskilte påminnelser om fri bevegelse og tilgang til informasjon for journalister, i retningslinjene punkt II avsnittene 8 og 10:

8. Member states should guarantee freedom of movement and access to information to media professionals in times of crisis. In order to accomplish this task, authorities in charge of managing crisis situations should allow media professionals accredited by their media organisations access to crisis areas.

[...]

10. If required by national law, accreditation should be given to all media professionals without discrimination according to clear and fast procedures free of bureaucratic obstacles.

Det er også vist til blant annet de ovenfor siterte retningslinjene i Europarådets rapport om nettopp Covid 19-pandemiens påvirkning på ytringsfriheten.¹¹ Rapportens punkt 2 handler om utfordringer for pressens rolle. I punkt 2 a (Obstacles to reporting) første avsnitt står det følgende (våre uthevelser):

*“Reporting on and during the pandemic is not an easy endeavour. There were reports, for instance, of restricted access to press conferences, **travel restrictions**, press credentials not being recognised, or prolonged deadlines for responding to freedom of information requests. However, the media’s news gathering activity is a necessary component of its “public watchdog” function and must be protected as such. **Given that in a pandemic there is demand for information to be delivered quickly, it is essential that media are allowed to continue to work despite restrictions, including for instance during curfew or from places that may not be accessible to the public. It is important for journalists to move around freely and without fear of sanctions in order to collect newsworthy information.** Bearing in mind the crucial role*

⁹ EMD, dom av 17. juli 2002 i saken *Association Ekin v. France* (Application no. 39288/98) avsnitt 62

¹⁰ Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on protecting freedom of expression and information in times of crisis (Adopted by the Committee of Ministers on 26 September 2007 at the 1005th meeting of the Ministers' Deputies)

¹¹ *The impact of the sanitary crisis on freedom of expression and media freedom*, Council of Europe Information Documents, SG/Inf(2020)19

of the media in covering public demonstrations, including in times of crisis and in a state of emergency, it is also essential to prevent any hindrance to such coverage by raising the awareness of the law enforcement authorities”.

Det kan på denne bakgrunn være liten tvil om at karanteneplikten og dens konsekvenser for utenlandske journalisters adgang til å dekke nyhetshendelser og samle førstehåndsinformasjon i Norge, utgjør et inngrep i deres pressefrihet. Av det som er gjennomgått ovenfor, utgjør det også et alvorlig inngrep i pressefriheten.

Er vilkårene for inngrep oppfylt?

Etter EMK artikkel 10 (2) er det tre vilkår som må være oppfylt for at et inngrep i ytringsfriheten skal være lovlig: Det må være hjemlet i lov eller annet rettsgrunnlag, det må forfølge et legitimt formål og det må være nødvendig i et demokratisk samfunn for å ivareta det formålet.

Den aktuelle karanteneplikten må i utgangspunktet anses å tilfredsstille lovkravet, og formålet med karanteneplikten er smittevern, det vil si å beskytte folkehelsen. Formålet er i seg selv selv utvilsomt legitimt, jf. opprømsingen av legitime formål i artikkel 10 (2), som omfatter «health».

Det avgjørende spørsmålet er derfor om håndheving av karanteneplikten (i sin nåværende form) overfor utenlandske journalister, kan begrunnes som nødvendig i et demokratisk samfunn for hindre smittespredning.

De overordnede elementene i nødvendighetsvurderingen etter EMK tilsvarer i prinsippet det som gjelder for begrensninger i EØS-avtalens regler om fri bevegelse for personer og fri tjenestutveksling innenfor EØS-området. Det er spørsmål om begrensningen er relevant og egnet for å ivareta dets anførte formål, og om det er forholdsmessighet mellom inngrepet i friheten og det som kan oppnås med inngrepet.

De fleste av de konkrete momentene som gjør seg gjeldende i denne saken, vil behandles i den EØS-rettslige delen nedenfor i punkt 3.3. Som behandlingen av de EØS-rettslige spørsmålene der vil vise, vil også hensynet til pressefriheten være relevant i den sammenhengen. For å unngå dobbeltbehandling viser vi generelt til vurderingen i punkt 3.3 nedenfor. Det som er sagt ovenfor om forholdet til EMK artikkel 10 vil da implisitt inngå i den vurderingen.

Samtidig vil det som gjennomgås under punkt 3.3 nedenfor, tilsa at kravet til nødvendighet i en isolert vurdering etter EMK artikkel 10, ikke er oppfylt – og at karanteneplikten, slik den i dag praktiseres overfor utenlandske journalister, derfor innebærer en krenkelse av EMK artikkel 10.

Det er som vist ovenfor tale om et svært alvorlig inngrep i pressefriheten, som i praksis utgjør et absolutt hinder mot utenlandske journalisters mulighet i praksis til å gjøre selvstendig journalistisk arbeid i Norge omkring nyhetshendelser. Det er også i strid med hva Europarådets organer i offisielle dokumenter har foreskrevet i retningslinjer for konvensjonsstatenes plikt til å ivareta pressefriheten i kriser generelt og under den verserende pandemien spesielt. Pressefriheten skal *prioriteres* under slike kriser, og pressen skal ha adgang også der hvor adgang er begrenset for allmenheten. Staten kan heller ikke uten saklig grunn og under ellers like forhold forskjellsbehandle utenlandske journalister i den sammenheng. Når staten har og praktiserer mindre inngripende smitteverntiltak overfor andre grupper, må det også kunne gjøres overfor journalister.

3.3 EØS-avtalen

3.3.1 Innledning, om sammenhengen mellom EØS og EMK

EØS-avtalens del III inneholder de sentrale bestemmelsene om fri bevegelse for personer og fri tjenestutveksling innenfor EØS-området. Journalister og medievirksomheter kan utlede rettigheter etter EØS-avtalen uavhengig av om begrensningene/karanteneplikten også krenker EMK. Men samtidig er vern av fundamentale rettigheter ansett som en del av EØS-retten. Dette innebærer at dersom nasjonale restriksjoner også innskrenker fundamentale rettigheter, så skjerpes kravene til saklig grunn og forholdsmessighet tilsvarende. Sammenhengen er oppsummert slik i avsnitt 123 i EFTA-domstolens avgjørelse i Holship saken¹²:

Grunnleggende rettigheter utgjør en del av de uskrevne prinsipper i EØS-retten. EFTA-domstolen har lagt til grunn at bestemmelsene i EMK og dommene avsagt av EMD er viktige kilder når det gjelder å fastslå anvendelsesområdet for disse grunnleggende rettigheter (se sak E-2/03 Ásgeirsson, Sml. 2003 s. 185 (avsnitt 23)). De grunnleggende rettigheter som EØS-retten sikrer, gjelder i alle situasjoner der EØS-retten kommer til anvendelse. Dersom tvingende allmenne hensyn påberopes for å rettferdiggjøre tiltak som vil kunne hindre utøvelsen av etableringsadgangen, må denne rettferdiggjøring, som EØS-retten åpner for, tolkes i lys av EØS-rettens generelle prinsipper, særlig de grunnleggende rettigheter. Dermed kan de aktuelle nasjonale tiltak omfattes av de tillatte unntak bare dersom de er forenlige med de grunnleggende rettigheter (se Olsen m.fl., som omtalt over (avsnitt 226)).

I vår sak der karanteneplikten også utgjør et inngrep i EMK artikkel 110, så er det derfor en tett sammenheng mellom EMK og EØS.¹³

Personer eller foretak må ha såkalt EØS-tilknytning for å kunne påberope seg rettigheter etter EØS-avtalen. En medievirksomhet etablert i en annen EØS-stat, vil opplagt være vernet. Det samme gjelder dennes ansatte og selvstendig næringsdrivende journalister med statsborgerskap fra annen EØS-stat som ønsker å utøve yrket sitt i Norge.

3.3.2 Fri bevegelse for arbeidstakere

Ansatte journalister i utenlandske mediebedrifter vil omfattes av artikkel 28 om fri bevegelse for arbeidstakere.

Artikkel 28.

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

¹² Sak E-14/15

¹³ Se også Oslo tingretts dom av 5. februar d.å. i saken om «hytteforbudet» der retten la til grunn at karanteneplikten i Covid-19 forskriften for de som overnatter på egen fritidseiendom i Sverige utgjorde et inngrep både i grunnleggende EMK og EØS rettigheter og at den nærmere rettslige testen av inngrepets lovlighet var relativt lik etter de to regelsettene.

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.*

...

Bestemmelsen innebærer både et forbud mot forskjellsbehandling og forbud mot restriksjoner på utenlandske arbeidstakeres mulighet for å søke/få samt utføre arbeid i alle EØS-statene. Den verner retten til å bevege seg mellom land for å søke arbeid, samt arbeidstakerens rett til å bevege seg fritt for utførelse av arbeid i en annen EØS-stat. Også retten til opphold i annen EØS-stat etter å ha arbeidet der er vernet.

Forskriften om innreiserestriksjoner for utlendinger (pkt. 2.2. over) er som det fremgår av tittelen, nettopp basert på forskjellige innreiseregler for norske og utenlandske statsborgere og er dermed i utgangspunktet diskriminerende i EØS-avtalens forstand. I någjeldende versjon er også de fleste unntakene som sikret en rekke kategorier av EØS-borgere rett til innreise, opphevet. Unntaket for utenlandske journalister på oppdrag i Norge er derimot fremdeles i kraft. Forskriften innebærer imidlertid forskjellsbehandling av journalister med norsk og utenlandsk statsborgerskap hva gjelder krav om å fremlegge negativ Covid-19 test som vilkår for innreise. Slik test som skal være tatt i løpet av 24 timer før innreise til Norge, skal fremlegges av utenlandske statsborgere på norsk, svensk, dansk, engelsk, tysk eller fransk. Innreiseforskriftens har mange unntak fra testkravet, blant annet for diplomater, asylsøkere, personell for å opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner m.m., men ingen av unntakene omfatter journalister på oppdrag i Norge.

Innreiseforskriften viser for øvrig til Covid-19 forskriften som i § 4a også oppstiller tilsvarende krav om negativ test for personer som ankommer Norge fra et område med karanteneplikt. Bestemmelsen presiserer imidlertid i bokstav a) at dette ikke gjelder for norske statsborgere.

Hvorvidt kravet om negativ test tatt i løpet av siste 24 timer vil kunne være enkelt eller vanskelig å oppfylle for utenlandske journalister som skal dekke begivenheter i Norge er usikkert. For oppdrag som planlegges noe tid i forveien synes kravet å være mer overkommelig, også fordi såkalte hurtigtester er tilstrekkelig. For mer akutte hendelser vil kravet kunne innebære at utenlandske journalister må tåle en viss forsinkelse før innreise. Hindringens nærmere karakter og omfang har imidlertid ikke betydning. Bestemmelsen forbyr *all* forskjellsbehandling, jfr. 1. ledd nr. 2.

Ytterligere begrensninger følger av Covid-19 forskriften og karanteneplikten. Covid-19 forskriften har som nevnt ingen unntak for utenlandske journalister.

Karanteneplikten innebærer en forskjellsbehandling av utenlandske journalister selv om også norske journalister som reiser inn i Norge fra et område med karanteneplikt, må i karantene. Som nevnt over

forskjellsbehandler Covid-19 forskriften direkte på grunnlag av nasjonalitet når det gjelder kravet om å fremvise negativ test. Karanteneplikten gjelder derimot også for norske statsborgere. Forskjellsbehandlingsbegrepet i EØS-retten rammer imidlertid ikke bare direkte nasjonalitetsbestemt diskriminering, men omfatter også alle former for indirekte forskjellsbehandling. Ettersom det ikke er noen tilsvarende restriksjoner for norske statsborgere, herunder journalister som reiser innenlands, heller ikke mellom områder med høyt og lavt smittetrykk, vil karanteneplikten for innreiser fra annet EØS-land dermed kunne utgjøre en indirekte forskjellsbehandling som i utgangspunktet er et inngrep i artikkel 28.¹⁴

3.3.3 Fri bevegelighet for tjenester, ikke diskrimineringsprinsippet

Tjenestefriheten følger av EØS-avtalen artikkel 36:

Artikkel 36.

- 1. 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.*
- 2. Vedlegg IX til XI inneholder særlige bestemmelser om adgangen til å yte tjenester*

Bestemmelsen verner så vel fysiske som juridiske personer og vil kunne påberopes av alle utenlandske medievirksomheter med etablering i andre EØS-stater. Bestemmelsene suppleres av tjenstedirektivet som i Norge er gjennomført ved tjenesteloven og som inneholder mer detaljerte bestemmelser. Det følger av fast rettspraksis både forskjellsbehandling av utenlandske og innenlandske tjenesteytere samt mer nøytrale inngrep/restriksjoner er omfattet.

Det er ingen tvil om at Covid-19 forskriften innebærer et inngrep i utenlandske virksomheters rettigheter til å yte tjenester uten noen form for restriksjoner i henhold til artikkel 36. Karanteneplikten innebærer også en forskjellsbehandling i forhold til norske medievirksomheter som ikke på samme måte obstrueres i sin dekning av nyhetshendelser.

I tillegg har EØS-avtalens artikkel 4 et særlig forbud mot diskriminerende tiltak, regler osv. som lyder:

Enhver forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet skal være forbudt innenfor denne avtales virkeområde, med forbehold for de særbestemmelser den selv gir.

3.4 Nærmere om lovligheten av forskjellsbehandlingen og restriksjonene

Forskjellsbehandling og restriksjoner på fri bevegelighet for personer og for tjenester som gjennomgått over, er i utgangspunktet i strid med prinsippene om fri bevegelighet i EØS-avtalen. Restriksjonene vil da bare være lovlige om de kan anses å være rettfærdiggjort etter nærmere rettslige kriterier. Disse

¹⁴ Problemstillingen om slik forskjellsbehandling er nylig tatt opp av ESA i tilknytning til kritiske spørsmål om innreiseforskriften, se nedenfor i pkt. 3.4. Det EØS-rettslige forbudet mot diskriminering/forskjellsbehandling retter seg mot forskjellsbehandling av ellers sammenlignbare tilfeller, alternativt likebehandling av ulike faktiske situasjoner. Ettersom smittevern og tiltak i hovedsak er et nasjonalt anliggende kan det kanskje hevdes at siden nasjonale myndigheter har andre verktøy og muligheter for smittesporing osv. ved bevegelser innenfor det norske territoriet enn ved reiser over landegrensene, så er de to situasjonene ikke fullt ut sammenlignbare.

prinsippene står fullt ut ved lag - det er ikke slik at pandemisituasjonen innebærer at EØS-avtalens regler skal anses som suspendert.

Restriksjonene må forfølge et legitimt formål og være nødvendige og forholdsmessige for å sikre formålet. Kravet til forholdsmessighet og proporsjonalitet gjelder både i snever/konkret og videre forstand¹⁵. I tillegg så må restriksjonene gjennomføres på en noenlunde konsistent/konsekvent måte.

Artikkel 28 viser uttrykkelig til at den frie bevegelseheten kan begrenses av hensyn til folkehelsen. Det samme er lagt til grunn for tjenestefriheten. Hensyn til folkehelsen er også et av få hensyn som også kan rettferdiggjøre nasjonalitetsbestemt forskjellsbehandling/direkte diskriminerende regler. Det er derfor ingen tvil om innreisebegrensningene i Covid 19- og innreiseforskriften forfølger et legitimt hensyn som i prinsippet kan begrunne tilsidesettelse av grunnleggende prinsipper om fri bevegelsehet.¹⁶

Derimot må de øvrige vilkårene for å tillate inngrep i grunnfrihetene vurderes nærmere, særlig gjelder dette kravet om forholdsmessighet/proporsjonalitet.

I den nærmere vurderingen av forholdsmessighet så er det heller ikke tvilsomt at staten har større handlefrihet og skjønnsmargin i saker som gjelder folkehelsen enn det som vil være tilfelle på de fleste andre områder. Hensynet til folkehelsen er som nevnt særlig tungtveiende og staten har betydelig grad av frihet med hensyn til valg av beskyttelsesnivå og virkemidler dertil.¹⁷ Dette kan også rettslig sett forankres i det såkalte *pre-cautionary principle* som EFTA-domstolen for lengst har slått fast at er en del av EØS-retten.¹⁸

EU-Kommisjonen har jevnlig siden mars 2020 publisert uttalelser og retningslinjer med sikte på å koordinere og gjøre kjent nasjonale smitteverntiltak som kan begrense fri bevegelsehet. Den første av disse publikasjonene forelå allerede i mars 2020 og ESA fulgte raskt opp med en pressemelding der organet sluttet seg til EU-kommisjonens vurderinger om forholdet mellom smitteverntiltak og behovet for å verne om de fundamentale friheter.¹⁹

I september 2020 fremla Kommisjonen et forslag om en såkalt *Council recommendation*²⁰ for Rådet som ble vedtatt i oktober 2020.²¹ Rådet (Det europeiske råd) er det øverste politiske organet i EU bestående av medlemsstatenes stats/utenriksministre. Det vises der til behovet for samordning og koordinering av tiltak for å beskytte folkehelsen, men samtidig understrekes det at

¹⁵ Vilkåret om at tiltaket må være proporsjonalt også i vid forstand, innebærer at det må avveies mot andre viktige hensyn. Når disse som i vår sak utgjør rettigheter som har vern etter EMK, skjerpes de EØS-rettslige kravene til begrunnelsen tilsvarende, jfr. *Holship* saken sitert over.

¹⁶ Det samme er tilfellet for pressefriheten og EMK, se pkt. 2 over.

¹⁷ I Covid-19 sammenheng ser vi at blant annet norske myndigheter gjerne viser til at målet er å slå ned viruset, mens en del andre lands uttalte strategi har vært å begrense spredningen.

¹⁸ Se blant annet *Kelloggssaken* om lovligheten av å forby vitamin/jerntilsetning i frokostblandinger, sak E-3/00.

¹⁹ Disse tidlige retningslinjene fokuserte både på generelle prinsipper og trakk frem en del essensielle oppgaver/personell slik som helsepersonell, transport av mat, medisiner og medisinsk utstyr osv.

²⁰ Følgende beskrivelse av en slik rettsakt er gitt på www.europalov.no: *Rekommandasjon (henstilling)*
En rekommandasjon er en ikke-bindende rettsakt ("soft law") som henstiller landene til etterleve rettsaktens innhold, uten at de juridisk er forpliktet til dette. Rekommandasjoner inkluderer ofte oppfordring om regelmessig rapportering om hvordan henstillingene er blitt fulgt opp i de enkelte land. Enkelte rekommandasjoner, men langt fra alle, innlemmes i EØS-avtalen som rettsakter partene skal ta hensyn til.

²¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11689-2020-REV-1/en/pdf>

pandemisituasjonen ikke gir grunnlag for mer omfattende begrensninger på fri bevegelse enn strengt nødvendig, se for eksempel fortalen avsnitt 16 og 17:

This Recommendation should not be understood as facilitating or encouraging the adoption of restrictions to free movement put in place in response to the pandemic, but rather seeks to provide a coordinated approach in the event that a Member State were to decide to introduce such restrictions. The decision as to whether to introduce restrictions to free movement remain the responsibility of the Member States, which have to comply with the requirements of Union law. Equally, Member States retain the flexibility not to introduce restrictions even if the criteria and thresholds outlined in this Recommendation are met.

(17) Restrictions on free movement should only be considered when Member States have sufficient evidence to justify such restrictions in terms of their benefit for public health and they have reasonable grounds to believe that the restrictions would be effective.

Uttalelsen beskriver soneinndelingen basert på smittetrykk fra grønn, oransje, rød til grå som også Norge har sluttet seg til og beskriver generelle prinsipper/grenser («thresholds») for mulige restriksjoner på fri bevegelse.²²

Det legges til grunn at medlemsstatene i prinsippet ikke skal stenge grensene, men heller kreve negativ koronatest og/eller karantene eller isolasjon for personer som reiser inn fra annet enn grønne soner.

Avsnitt 19 fastsetter imidlertid at:

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

.....

(i) journalists, when performing their duties.

Øvrige kategorier personer listet opp i avsnitt 19 er helsearbeidere, og andre kritiske funksjoner, pendlere, utsendte/vandrende arbeidstakere, transportarbeidere, pasienter som reiser for viktig medisinsk behandling, studenter, diplomater m.m.

En *Council recommendation* er som nevnt *soft law* og dermed ikke direkte rettslig bindende for EUs medlemsstater. Følgelig er den heller ikke rettslig bindende for EFTA-statene, heller ikke når den innlemmes i EØS-avtalen. Uttalelsen har like fullt betydelig interesse for vår sak ettersom den direkte adresserer rettslige tolknings spørsmål, nærmere bestemt forholdet mellom nasjonale smitteverntiltak og reglene om fri bevegelse. Uttalelsen utgjør således en samordnet tolkningsuttalelse fra EU-kommisjonen og EUs medlemsstater. Det er ingen grunn til at ikke også EFTA-statene skal legge samme rettslige forståelse til grunn hva gjelder EØS-avtalens tilsvarende bestemmelser om fri bevegelse.

Dette synes også Norge å gjøre ettersom de fleste kategoriene personer med *essential functions* som ifølge Rådets vedtak skal være unntatt karanteneplikt, også er gitt unntak i Covid-19 forskriften. Men dette gjelder altså ikke for journalister.

²² Vedtaket til Rådet er merket med «Text with EEA relevance» som normalt innebærer at vedtaket også blir innlemmet i EØS-avtalen.

Rådets *Recommendation* ble sist revidert 1. februar 2021. Det gis i siste versjon igjen meget klart uttrykk for at retten til fri bevegelighet er av en fundamental karakter:

Freedom of movement is a fundamental right enshrined in Article 45 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. Subject to the principle of proportionality, limitations may be made only if they are necessary and genuinely meet objectives of general interest recognised by the Union or the need to protect the rights and freedom of others. Article 21 of the Charter prohibits restriction on ground of nationality within the scope of application of the Treaties. Any limitations to the freedom of movement within the Union justified on grounds of public health must be necessary, proportionate and based on objective and non-discriminatory criteria. They must be suitable for securing the attainment of the objective that they pursue; and not go beyond what is necessary in order to attain that objective.

De siste endringene innebærer for øvrig en innstramming med bakgrunn i spredning av muterte virusvarianter og introduserer en ny farge/kategori for området med høyt smittetrykk, såkalt mørkerød sone. Personer som reiser fra en slik sone, skal etter ny artikkel 17a) i prinsippet fremvise negativ test og gå i karantene. Tilsvarende krav kan også innføres der det er høye forekomster av mutert virus uten at antallet tilsier mørkerød sone.

Karanteneplikt kan dog ikke innføres for nærmere kategorier av transportarbeidere. Målet er her å opprettholde såkalte grønne soner og dermed å sikre den frie vareflyten i EØS. Heller ikke pendlere og andre som av nødvendige grunner hyppig/daglig må krysse landegrenser, skal avkreves test og/eller karantene. Testing skal uansett foregå i proporsjonal utstrekning. En annen viktig presisering gjelder sammenlignbart smittetrykk. Dersom regioner på hver side av landegrenser har sammenlignbart smittenivå, skal det ikke være innreiserestriksjoner.

I tillegg er følgende presisering om karanteneplikt for innreise fra mørkerød soner inntatt i punkt 19 om reisende med *essential functions*, herunder journalister:

Pursuant to point 17a, travellers with an essential function or need travelling from a 'dark red' area should fulfil testing requirements and undergo quarantine/self-isolation, provided that this does not have a disproportionate impact on the exercise of their function or need.

Selv for reisende fra områder med det høyeste smittetrykket skal nasjonale myndigheter altså avstå fra å kreve test og/eller karantene dersom dette på en uforholdsmessig måte vil påvirke utførelsen av slike essensielle funksjoner. Journalister vil derfor uansett neppe pålegges karantene dersom dette vil innebære en betydelig hindring for deres journalistiske virke i innreisestaten.

Dette er altså hvordan EU-kommisjonen og EUs medlemsstater selv vurderer balansen mellom lovlige innreiserestriksjoner og de fundamentale frihetene. Tilnærmingen her er betydelig mer konkret og nyansert enn det norske myndigheter har lagt til grunn i Covid-19 forskriften.²³ Vi legger til grunn at ESA vil legge samme prinsipper til grunn for sin håndhevelse av EØS-avtalen.

²³ I tillegg må det konstateres at den norske innreiseforskriften der de fleste unntakene for EØS-borgere nå er opphevet, klart er i strid med prinsippene lagt til grunn av EU-kommisjonen og Rådet. ESA på sin side sendte brev til Norge den 12. februar med en rekke spørsmål om både Covid-19 og innreiseforskriften. ESA spør blant annet om grunnlaget for at statsborgere fra Storbritannia ilegges mindre omfattende restriksjoner enn EU borgere. Videre om Norge har innført noen tilsvarende begrensninger på innenlands reiser fra områder med

4. Konklusjon

At staten i medhold av EMK, Grunnloven og EØS-avtalen er forpliktet til å sikre utenlandske journalister bedre arbeidsforhold enn det som følger av dagens Covid-19 forskrift er etter vårt syn lite tvilsomt. Det foreligger som gjennomgått over i pkt. 3.2-3.4 tungtveiende argumenter for å justere Covid-19 forskriften og karanteneplikten på en slik måte at utenlandske journalister får mulighet for å utøve sin funksjon i Norge. Nyheter er «ferskvare», jfr. sitatene fra EMDs praksis og karanteneplikten i sin nåværende form undergraver enhver mulighet for utenlandske journalister til å dekke aktuelle hendelser og saker i Norge på en adekvat måte.

Etter vårt syn fremstår den norske, ubetingede karanteneplikten for journalister derfor som en klar krenkelse av presse- og tjenestefriheten som vernet både av EMK og EØS-avtalen.

Det må derfor så snart som mulig innføres et fornuftig avgrenset unntak fra karanteneplikten for utenlandske journalister ved innreise til Norge. Etter vårt syn vil dette best sikres ved en endring av Covid-19 forskriften. Et alternativ kunne være å presisere at pressen utgjør en samfunnskritisk og ikke bare samfunns viktig funksjon på regjeringens liste, jfr. beskrivelsen over i pkt. 2. Problemet med å benytte dette unntaket i forskriftens § 6 for samfunnskritiske funksjoner, er imidlertid at bestemmelsen også viser til en rekke skjønnsmessige tilleggsvilkår om absolutt nødvendighet m.m. Disse vilkårene vil innebære at pressefriheten blir gjort til gjenstand for nærmere, skjønnsmessige myndighetsvurderinger. Det er prinsipielt uheldig og vil sannsynligvis bare innebære en ny krenkelse av pressefriheten. Av samme grunn bør derfor staten/UDI revurdere sin praksis med tilleggsvilkåret om aktuell «nyhetsjournalistikk» etter innreiseforskriften, jfr. pkt. 2 over.

Smittevern hensynet må ivaretas på en mindre inngripende måte og må sees i lys av at unntaket i praksis vil omfatte få personer. De journalister som ankommer Norge kan selvfølgelig undergis samme smittevernsregime som norske journalister med bruk av munnbind, avstandskrav m.m.
