



INTERVJUREFERAT – HELGE SELAND

Intervju av:	Helge Seland, ambassadør (tidl. ekspedisjonssjef), UD
Sted:	Tollbugata 12, Oslo
Tid:	Tirsdag 16. november, 2021, kl. 14.30-16.30
Digitalt eller fysisk:	Digitalt
Leder av intervjuet:	Astri-Aas Hansen, kommisjonsmedlem
Øvrige deltagere som deltok fysisk:	Toril Johansson fra kommisjonen, Ida Skirstad Pollen, Kristin Rande og Frode Veggeland fra sekretariatet, Erik Sundet fra PwC
Øvrige deltagere som deltok digitalt:	Ingen
Ev. bisittere	Ingen

PRESISERING OM REFERATET

Dette referatet er utarbeidet i dialog form og er en gjengivelse av det som ble sagt under intervjuet, med enkelte språklige justeringer. Spørsmål og bemerkninger fra kommisjonen fremkommer i fet skrift.

INNLEDNING AV INTERVJUET

Astri-Aas Hansen ønsket velkommen og introduserte deltagere til stede i intervjuet.

Ida Skirstad Pollen informerte om de praktiske og rettslige rammene for intervjuet:

- Det er satt av 2 time til intervjuet.
- Det tas lydopptak av samtalen og skrives referat fra samtale. Referatet vil bli forelagt deg for gjennomlesning så snart det er renskrevet, og du kan da komme med eventuelle korrigeringer/suppleringer. Det er ikke tanken da at det skal være en ny forklaring.
- Lydopptaket og referatet er kommisjonens interne dokumenter, og det vil i utgangspunktet ikke bli gitt innsyn i dette materialet så lenge kommisjonen arbeider. Offentleglova gjelder og det er derfor en plikt til å vurdere meroffentlighet. Etter overlevering vil det vurderes meroffentlighet i sentrale referater. Etter avlevering av kommisjonens arkiv er det Arkivverket er det de som forvalter innsyn i kommisjonens

arkiv.

- Du har plikt til å forklare deg for kommisjonen. Det følger av forskrift at «[e]nhver som utfører arbeid eller tjeneste for et forvaltningsorgan underlagt Kongens instruksjonsmyndighet plikter å gi Koronakommisjonen den informasjon som er nødvendig for at kommisjonen kan utføre sitt arbeid i henhold til mandat».
- Det kan reises spørsmål om den som har forklaringsplikt overfor en granskingskommisjon kan straffes for å forklare seg bevisst uriktig etter straffeloven (2005) § 221 første ledd bokstav c. Kommisjonen mener den ikke utøver offentlig myndighet i straffeloven § 221 første ledd bokstav c's forstand, og at det derfor ikke er straffbart å forklare seg bevisst uriktig for kommisjonen. Det pekes imidlertid på at det kan være noe tvil om denne konklusjonen, og vi vil jo uansett oppfordre deg til å snakke sant.
- Du kan forklare deg også om taushetsbelagte forhold. (Se lov om informasjonstilgang for Koronakommisjonen (koronakommisjonsloven) § 2.) Og det du forklarer deg om som er taushetsbelagt har vi som er til stede her taushetsplikt om. (Forvaltningsloven §§ 13 til 13 f, jf. lovens § 3.)
- Det presiseres at opplysninger fra samtalen vil kunne bli vist til i den endelige rapporten. Kommisjonen vil følge praksis fra tidligere granskingskommisjoner: I utgangspunktet er det kun leder som vil bli navngitt. Dette innebærer likevel ikke en garanti for at ikke også andre personer kan bli identifisert ut fra konteksten i rapporten.
- Vi vil sterkt oppfordre deg til ikke å spre videre temaer som blir snakket om under dette intervjuet. Det vil svekke verdien av senere eventuelle forklaringer og kunne være forstyrrende for den arbeidsroen kommisjonen trenger.
- Kommisjonen har adgang til å behandle personopplysninger uten samtykke og er for øvrig bundet av personopplysningsloven.

Har du merknader eller spørsmål til innkallingen eller det som er gjennomgått her?

Jeg har to kommentarer. Det første er at jeg i likhet med alle andre i Utenriksdepartementet har undertegnet en taushetserklæring. Det innebærer at alt som er av R-konferanser eller RCU-møter osv. er taushetsbelagt. Jeg antar dere vil spørre om prosesser som er behandlet i slike konferanser og møter, og da vil det meste være taushetsbelagt. Det andre er at dere sendte brevet med innkalling i kopi til UD. I likhet med alle andre brev som sendes til UD ble det journalført. NRK ba om innsyn i brevet. Jeg vet ikke hva departementet har gjort, men det kan hende departementet har gitt ut brevet. Det innebærer at NRK er kjent med hovedtemaene.

Vi er i kontakt med dem. Det er ikke grunnlag for å unnta de brevene fra offentlighet. Da er det også en side ved det, at man kan bli kontaktet av NRK.

FORKLARING

Hva mener du er særlig viktig å formidle til oss i Koronakommisjonen når det gjelder håndtering av importsmitte under pandemien?

Jeg vil først ta et forbeholdt. Jeg har holdt på med dette fra mars 2020 og frem til jeg sluttet som rettssjef i UD i august 2021. Jeg er ikke kjent med hva som har skjedd etter august 2021 og kan ikke uttale meg om det. I min periode som rettssjef i UD har det vært ca. 7000-8000 e-post. 1000 dokumenter. 500 RCU-notater. Det er så mye materiale at jeg husker ikke alt jeg har vært med på. Jeg har ikke hatt mulighet til å gå gjennom alt materialet de siste to ukene for å kunne svare på alle deres spørsmål. Så om det er noe jeg ikke husker så er det fordi det har vært så mye og så intenst over halvannet års tid.

Som rettsjef har min rolle vært de norske forskriftene og forholdene til internasjonale avtaler, særlig EØS-avtalen, EMK, Wien-konvensjonen og diplomatisk samkvem. Jeg har ikke hatt ansvar for det UD har holdt på med av hjemsending, innkjøp av medikamenter, europeisk koordinering osv. Det kan jeg derfor ikke snakke om.

Vi begynte 12. mars da vi fikk beskjed om at det skulle komme et brev fra Helsedirektoratet som skulle stenge grensene. Vi spurte med en gang hva som var hjemmelen for dette fordi det forstod vi ikke og dette ble da trukket tilbake 13. mars. Oppdraget ble da oversendt til lovavdelingen som ble støttet av innvandringsavdelingen for å vedta første forskrift om bortvisning.

Det som var viktig for oss den første helgen, og gjennomgående for perioden etterpå, var at det var visse ting man måtte respektere i det man innførte tiltakene. Det ene var at man måtte respektere EØS-avtalen, EMK og alle menneskerettsreglene for hvordan man innfører tiltak. Det andre var at vi generelt måtte respektere alle Norges avtaler og regelverket måtte være fornuftig. Det måtte også helst kunne kommuniseres ut på forhånd.

Vi viste i begynnelsen til nordiske avtaler, at vi hadde Schengen -og EØS- forpliktelser som spilte inn. Man kan heller ikke stenge grensen til Russland uten at man har gått gjennom prosedyrene som grensekommissæren har for grensene til Russland. Man kan heller ikke stenge grenseoverganger eller havner uten at det får betydning for vår forsyningssikkerhet og våre forpliktelser.

Vi spilte inn i begynnelsen og flere ganger underveis at det må være en god del unntak. Vi kan ikke stenge ned alt og bortviser alle mennesker. Vi har behov for samfunnskritisk personell, helsepersonell og transportpersonell. Vi har også forpliktelser overfor NATO og for våre diplomater i Oslo som gjør at vi ikke kan bortvise akkrediterte diplomater.

I begynnelsen var vi også veldig opptatt av at reglene måtte innføres med "time-lag" så vi kunne oversette dem til relevant språk, slik at folk ikke ble sittende fast på vei til Norge. Vi var opptatt av at vi måtte få på plass transittregler, regler som gjorde at de som hadde kommet til Norge skulle få komme ut igjen. De første fjorten dagene insisterte Hdir på at alle som kom til Norge måtte avtjente fjorten dager i karantene før de fikk reise ut igjen. Det medførte at mange ble sittende fast fordi flyavganger ble kansellert innen de fjorten dagene.

Forsyningssikkerhet og forhold til Sverige har også hele tiden vært viktig for UD. Vi hadde problemer med langtransporten i to perioder, i begynnelsen og i januar og februar i 2021. Grunnen til det var at svenskene ikke ville slippe tomme lastebiler gjennom Sverige. Forsyninger til Nord-Norge går gjennom Sverige. Om de stenger eller hvis vi stenger

grensene selv, skaper det problemer. Slike ting spilte vi inn de første dagene og har vært opptatt av siden.

En annen ting jeg vil si har vært viktig hele tiden er utredninger, altså at man har utredet tiltakene før man iverksetter dem. Det har det vært stort behov for å handle raskt på forskjellige tidspunkter, noe som innebærer at man ikke har utredet alle tiltak godt nok før de er blitt besluttet i regjering. Hvis man for eksempel ser på covid-19-forskriften er den blitt endret over 200 ganger. Det viser at hvis man hadde tatt seg bedre tid og utredet mer i forkant så kunne man unngått en del av endringsforskriftene underveis. Men det er slik man har jobbet i disse sakene. Mye er besluttet i RCU-notater og så innført rett etter. På det tidspunktet er da forskriftene ennå ikke skrevet, så de kommer i etterkant. Det har vært utfordrende for kommunikasjon utad og med tanke på hvordan reglene skal henge godt sammen.

Del 1: Personopplysninger, ansvar og oppgaver

Kan du starte med å fortelle om din fagbakgrunn, hvor lenge du har vært i UD, din nåværende stilling og erfaringer du har fra beredskapsarbeid, krisehåndtering og kriseledelse.

Jeg har vært i UD i 32 år. Jeg har jobbet forskjellige steder, hovedsakelig på multilaterale stasjoner, som Genève, Paris og OSED. Men i Norge så har hele min karriere vært i rettsavdelingen. Da jeg kom tilbake fra Paris i 2014 var jeg nestleder i tre år for rettsavdeling og så ble jeg rettssjef i 2017. Den stillingen innebærer at man er regjeringens folkerettslige rådgiver. Vi har alt av folkerettslige avtaler, så vi jobber særlig med EØS og havrett.

Konkret krisehåndtering av denne typen har jeg ikke vært med på før. Vi har hatt tilfeller med terrorrelaterte spørsmål knyttet til skipsfart, men ikke krisen av denne størrelsen.

Kan du beskrive arbeidsoppgavene du hadde som rettssjef og eventuelle endringer av arbeidsoppgaver under pandemien?

Alle de vanlige arbeidsoppgavene bestod under pandemien, altså alt av folkerettslige avtaler som skal inngås, EØS-regelverk som skal inn i EØS-avtalen, militære operasjoner i utlandet, havrettsproblemer, Svalbardspørsmål og fiskerikonflikter. Koronaarbeidet kom på toppen av det hele. Det ble en ganske topptung styring av denne krisen i starten. Noe av det skyldtes at regjeringen opererer på den måten at regjeringsnotater skal sendes på begrenset nett. Da alle ble sendt på hjemmekontor så var det veldig få som hadde adgang til begrenset nett hjemme. Jeg var en av få som var utstyrt med det. De første ukene inntil vi fikk lov til å sende R-notatene på åpent nett, så ble det til at sjefene som hadde tilgang til begrenset nett hjemme var de som håndterte det.

Jeg hadde også webinarer sammen med vår protokollsjeff for ambassadene i Oslo for å forklare dem regelverksendringene for det var et stort informasjonsbehov. Ambassadene hadde behov for å fortelle sine borgere hva det er som skjer.

Rettsavdelingen får samtlige R-notater som går til Utenriksministeren for vurdering og dermed fikk Rettsavdelingen alle RCU-notater, covid-notater og R-notater som gikk til UD. De gikk også til andre avdelinger avhengig av innholdet, men vi får absolutt alt. Vi pleier å gå igjennom alle regjeringsbeslutningene som er av betydning for Utenriksministeren og kommentere på dem ovenfor utenriksministeren og skrive utkast til merknader i den grad utenriksministeren har merknader.

I denne saken var det typisk at veldig mye skulle skje i regjering og mye skjedde med ekstremt korte frister. Vi fikk gjerne RCU-notatene med noen timers frist og da fikk vi ofte ikke tid til å skrive merknader, men bare håndnotater før tingene skulle besluttes i regjering. Så for departementene som selv ikke hadde skrevet notatet så ble det veldig ofte kun denne relativt dårlige muligheten til å skrive merknad eller håndnotat som ble muligheten til å påvirke innholdet i beslutningene.

Hvis man ser på hvordan regjeringens beslutninger har blitt organisert så har det oftest vært slik at helseministeren sender en bestilling til FHI om å utrede et helsefaglig spørsmål. Helseministeren får da et råd fra FHI som går videre til Helsedirektoratet som også uttaler seg om det samme rådet og om hvilke tiltak som man bør iverksettes. Så går det tilbake til helseminister som skriver R-notat som så går til regjeringen. De samfunnsmessige konsekvensene eller konsekvensene for andre sektorer som Hdir ikke er fagansvarlig for eller har som kompetanseområde, må de andre departementene spille inn i merknadsrunden. Har man dårlig tid så blir det til at man ikke har tid til å utrede de andre konsekvensene av forslagene som kommer. Da vil man gjerne komme tilbake til det i etterkant og da blir det nye runder. Dette var nok veldig typisk.

Jeg har ikke vært med på andre kriser, men dette var en krise hvor det var relativt topp-tung styring ved at det meste ble styrt mellom jurister på regjeringsnivå og gjennomført ved at beslutninger ble tatt på lavere nivå.

Del 2: Covid-19-pandemien - tidslinjen

Kan du gi en kort beskrivelse av UD's rolle og ansvar i håndtering av importsmitte ut fra følgende «kritiske punkter» under pandemien:

- 1. Nedstengning 12. mars 2020**
- 2. Gradvis gjenåpning sommer 2020**
- 3. Andre smittebølge høsten 2020 med etablering av karantenehotell i november**
- 4. Kraftig innskjerping av innreiserestriksjoner januar 2021**
- 5. Ulike virusmutasjoner som har kommet**
- 6. Økt press på grensene påske/mai/juni**
- 7. Gradvis gjenåpning sommer 2021**
- 8. Lettelser i innreiserestriksjoner i september 2021**

Utenriksdepartementets ansvar er ikke håndtering av en pandemi. Utenriksdepartementet har en rolle i det, men ansvaret påligger Justisdepartementet, Helsedepartementet og regjeringen. Det som faller innenfor utenriksministerens konstitusjonelle ansvar er mer reiseråd, bistand til nordmenn i utlandet og forholdet til våre folkerettslige forpliktelser. Vi skal passe på at tiltakene som innføres er i tråd med for eksempel EØS-avtalen, EMK, Wienkonvensjonen, diplomatisk samkvem, statusavtale, grenseavtaler osv. Det er dette vi har fokusert på hele tiden underveis.

Vi har også innenfor EØS hatt et stort samarbeid i IPCR som er den sentrale krisehåndteringsorganisasjonen som EU hadde. Der har vi spilt inn på hva som skal være anbefalinger om hvordan krisen skal håndteres i ulike land. Vi har også spilt inn på hva som skal gjelde for Schengen.

Hva gjelder det vi har gjort, så har det vært mye av det samme underveis. Når vi kom til f.eks. 4. november, da vi fikk beskjed om at det forelå et utkast til notat om at man ønsket å innføre

strengere restriksjoner. Det var da to ting, det var testresultat og karantenehotell. Begge deler skulle gjelde fra 6. november om jeg husker riktig. Da spilte vi inn at, for det første, dersom et tiltak skal kunne innføres så må det ha en helsemessig begrunnelse, altså FHI må gå god for at det er en helsemessig begrunnelse og det må være i tråd med smittevernloven § 1-5. Det er fordi det er de samme vurderingstemaene som gjør seg gjeldende og som gir oss mulighet til å gjøre unntak fra EØS, EMK eller andre regelverk. Under forutsetning at FHI har spilt inn at de har en god helsemessig begrunnelse for det vi holder på med, så kan regjeringen legge seg på det beskyttelsesnivået, altså vi kan velge å være strengere enn EU for eksempel. Vi må hele tiden passe på at tiltakene vi innfører tilfredsstiller kravene til nødvendighet, egnethet, proporsjonalitet og ikke diskriminering under EØS. Det er tilsvarende under EMK at tiltakene er innført med en begrunnelse som er godkjent under EMK, det er nedfelt i lov og er ikke-diskriminerende. Det har hatt betydning for hvordan vi mener at tiltakene skal utformes. Det har vi spilt inn på alle tilfeller. Vurderingene opp mot de forskjellige tiltakene som er foreslått har vært forskjellige fra tid til tid. Det grunnleggende i forhold til det vi har sagt at man skal være oppmerksomme på når man innfører tiltak har vært det samme hele tiden.

Har dere gjennom hele pandemiperioden måttet stå i den rollen dere har om å minne om og påpeke at vi må overholde våre internasjonale forpliktelser, eller har det vært perioder hvor dere trengte å være mindre på?

Vi har nok måtte minne om våre internasjonale forpliktelser hele tiden, men det har nok vært en større grad av forståelse, dog litt avhengig av hvem det er du mener at skal ha forstått. Det har nok vært behov for å påpeke dette hele veien. Våre synspunkter har også vært en del av beslutningsgrunnlaget, det vil dere se i for eksempel lovproposisjoner rundt testkrav og innføring av karantenehotell i desember.

Hva har du opplevd som særlig kritisk i perioden fra 12. mars til du gikk av?

Det kommer an på hva du mener med kritisk. Det har hele tiden vært slik at regjeringen har handlet meget raskt og veldig ofte. Man har ikke hatt den tiden som jeg tror andre departementer en Justisdepartementet og HOD har vært ønsket å ha for å vurdere sakene. Det har vært gjennomgående. Da måtte man spille inn merknader til regjeringsnotater i stedet for å spille inn på et tidligere tidspunkt.

Man har altså spilt inn merknader som håndnotat til statsråden, som da igjen tar det med seg inn i regjering eller RCU-konferanse, istedenfor å komme med merknader på foreleggelsesrunden. I hvilken grad er disse merknadene blitt adressert, mottatt og forstått og tatt hensyn til der og da?

Vi vet ikke hva som skjer inne i regjeringsskonferansene. Det er kun ministrene som sitter der inne og kanskje noen fra innenriksavdelingen. Jeg kan ikke uttale meg om hvordan diskusjonen har foregått der inne.

Har noen av dere vært til stede i RCU-konferansene?

Nei. Det er bare ministrene som er med der, tror jeg.

Jeg oppfatter at du sier at om vi hadde tatt oss bedre tid så kunne vi fått det inn i forkant av at det bestemmes, men her har dere måttet gå runder i ettertid. Er det riktig?

Det er blitt 212 forskriftsendringer fordi det er ikke alt man har tenkt på første gang, så ser man etter hvert at man må endre tiltakene. Det er ikke nødvendigvis slik at bedre tid alltid

hadde fungert. Det kan være man må se hvordan tiltakene fungerer før man kjenner konsekvensene. Dette er jo en type krise man aldri har vært borti før. Mye var upløyd mark og det var ikke lett å vite hva som ville bli konsekvensene av de tiltakene man innførte på ethvert tidspunkt.

Det vi gjerne skulle hatt tidligere, og mye tidligere enn vi fikk det, er god statistikk på innreise; hvem kommer, hvor kommer de fra, hvor skal de. Da vi innførte krav om innreiseregistrering, det var vel rett i forkant av julaften 2020, så var det allerede gått trekvart år før vi hadde statistikk over innreise. Det gjorde det vanskelig å dosere innreiserestriksjonene fordi vi ikke visste om de traff riktig. Det så vi også i forhold til karantenehotell med de typer persongrupper som kom inn til landet, både i forhold til yrker, nasjonalitet, bakgrunn, bostand osv. Det var vel i realiteten omtrent 3-4 % som ble sendt på karantenehotell. Så det var ikke et veldig treffsikkert tiltak når både fast bosatte og norske statsborgere var unntatt fra testkrav og stort sett også karantenehotell. Det var også de som drev med transport, hadde særskilt viktige stillinger og grensependlere. Så det var ikke veldig mange som skulle på karantenehotell. Det hadde man kanskje visst mer om dersom statistikkgrunnlaget var bedre på et tidligere tidspunkt. Man brukte en god del måneder før man fikk et tilfredsstillende statistikkgrunnlag.

Del 3: UDs arbeid knyttet til tiltak mot importsmitte

Jeg har noen spørsmål som går mer konkret på arbeidsoppgaver som vi tror var viktige for UD. Du behøver ikke si så mye om de rettslige vurderingene nå. Vi tenker det er viktig å vite hvordan dere tenkte rundt disse oppgavene. Kan du si litt generelt om saksfelt som UD hadde ansvar for, eller i alle fall vesentlig interesse i, knyttet til håndtering av importsmitten, slik som reiseråd og forhold til andre stater?

UD er et stort departement med rundt 2400 ansatte. Det vil si at det er andre personer enn meg som har jobbet med reiseråd. Jeg har ikke hatt noe med reiseråd å gjøre. Det er seksjon for konsulære saker og ekspedisjonssjef Lajla Jakhelln som har jobbet med reiseråd. Så det kan jeg dessverre ikke fortelle så meget om.

Forholdet til andre stater går på å følge våre forpliktelser?

Forhold til andre stater har vi kommet inn på på flere områder. For det første har vi fått mange henvendelser fra våre ambassader ute som ønsker forklaring på hva de norske reglene betyr nå. Vi har fått mange henvendelser fra ambassader i Oslo. Tre felt særlig, det ene går på å forstå hva reglene betyr for deres borgere. Så har det vært protester fra ikke-europeiske stater på at de er underlagt innreisebegrensninger, for eksempel fra Japan naturlig nok som hadde mye mindre smitte enn oss på det tidspunktet. Det har også vært protester i forhold til begrensninger på akkrediterte diplomaters virksomheter, testkrav og karantenekrav mot diplomater som de mener er i strid med Wien-konvensjon om diplomatisk samkvem.

I forhold til fremmede stater ellers så har det vært veldig mye i forhold til EU-systemet. Kommisjonens ønske har naturlig nok vært at det skal være felles regler i hele Europa. Det har Norge og en del andre stater ment at vi kan ha strengere regler og innført det. Så har vi også hatt mange situasjoner med Sverige for å få ting til å gli fordi hvis Sverige innfører like strenge regler som Norge for hvem som kan komme ut og inn så skaper det problemer med transitt til Norge. Dette er det vår Europaavdeling som har jobbet med. Hvis dere vil snakke

med noen der vil jeg anbefale at dere snakker med Kjetil Aasland som var covid-19-kordinator i Europaavdeling.

En del saker har ligget under andre departementer, men har trolig hatt betydning for dere, slik som bortvisning, unntak for kritiske samfunnsfunksjoner.

Helt fra 13. mars har vi spilt inn at hvis vi skal stenge grensene så kan ikke det bety at ingen kommer ut eller inn. Vi må ha unntak for kritiske samfunnsfunksjoner og visse type persongrupper. Både på grunn av EØS-avtalen, Wien-konvensjonen om diplomatisk samkvem, grenseavtaler, NATO-avtaler når det gjelder NATO-personell osv. så har vi visse forpliktelser. Jeg satt i grensekombineringsgruppen i begynnelsen, vi begynte vel rundt 15 mars, og særlig i begynnelsen ble det diskutert hvem man skal ha unntak for og hva er det nødvendig å ha unntak for av forsyningshensyn. Da spilte vi inn vårt syn sammen med næringsdepartementet og samferdselsdepartementet.

Du har sagt en del om karantenehotellordningen og det manglende statistikkgrunnlaget, er det noe annet du ønsker å tilføye på det punktet?

Statistikkgrunnlaget fikk man etter hvert. I etterpåklokskapens lys ser man at det hadde vært fint å begynne med god og detaljert innreisestatistikk på et tidligere tidspunkt. Det tok også en stund å få det på plass fordi vi hadde ikke erfaring med slike systemer før. Ting kunne gått raskere, men sånn ble det.

De rapporteringslinjene og kommunikasjonskanalene som er blitt brukt i denne sammenheng er det de samme som er blitt brukt i en normal situasjon eller har dere måttet jobbe på andre måter her?

Vi har brukt de samme kanalene, det vil si i forhold til den formelle prosessen med RCU-notater og R-notater, så er det den samme prosessen. Ting kommer inn til sekretariatet, det går opp til avdelingen, de spiller inn til utenriksministerens sekretariat og så går det videre til utsteder og konferanser. Mellom departementene har det foregått på den måten det vanligvis gjør, det vil si det er møter, telefonsamtaler og masse uformell kontakt mellom fagmiljøene i de ulike departementene, for min del er det da med lovavdelingen og innenriksavdelingen når det gjelder reiserestriksjoner og med helseavdelingen når det gjelder de rene covid-19-spørsmålene.

Dere har fått RCU-notatene så dere vil se at en beslutning er foreslått av en minister, mens det som står i protokollen ikke nødvendigvis er det samme. Det betyr at man har ikke nødvendigvis kunne skrive forskriftene eller utkast til forskriftene ferdig før regjeringens beslutning er fattet. Da skriver man den i etterkant. Da spilte vi inn til de to avhengig av om det gjelder covid-19 eller innreiserestriksjoner, og sier hva vi mener bør være forskriftsteksten.

Er det riktig når jeg tolker deg dithen at det tok litt tid før man klarte å balansere praktiseringen av innreiserestriksjonene opp mot de samfunnsmessig konsekvenser?

Det tenker jeg er en riktig beskrivelse hvis vi tenker fra mars til midten av april 2020. Så er det konkurrerende hensyn. Det er ikke sikkert at det jeg mente var en god balanse var det kulturministeren mente var en god balanse. Noen ville ha unntak for skiskyttere og noen ville ha unntak for andre persongrupper. Det er også derfor det stadig vekk ble endringer.

Men i forhold til hva som var det samfunnskritisk og nødvendig i forhold til våre folkerettslige avtaler så klarte man nok å få til den balanseringen i løpet av et par uker.

Likevel, der det var en større omdreining, som i november og januar, så måtte vi gjennom disse rundene på nytt. Ofte var ønske fra helsedirektoratet å stramme inn veldig mye og forby det meste, men kanskje uten at de hadde sett alle de hensynene som de andre departementet ville legge vekt på.

Et innspill som UD kom med, var å gjøre unntak for ansatte ved utenriksstasjoner og familier når det gjaldt plikten til å bo på karantenehotell. Det ser ut som det forslaget først ikke fikk gjennomslag, så fikk det gjennomslag for unntak og så går de unntakene bort igjen. Det ser ut som det er en diskusjon som går over flere måneder. Kan du si litt om dette?

Der er nok ikke jeg den rette til å si noe om. Hos oss var dette et spørsmål for kompetanse -og ressursavdelingen, altså de som har ansvar for våre stasjoner i utlandet og utenriksministeren og hva hun spilte inn i de ulike konferansene. Men du leser det nok riktig når du sier at på forskjellige tidspunkter var sympatien med deres utfordringer større og mindre hos regjeringskollegaer.

Del 4: Refleksjoner omkring organisering av pandemihåndteringen i regjeringsapparatet

I hvilken grad har UD deltatt i de ulike koordineringsorganene slik som kriseråd og RCU-møter?

Regjeringens koronautvalg var jo et slags underutvalg under regjeringen. Hvilke ministre som var innkalt til de forskjellige møtene vet jeg ikke. Jeg vet at utenriksministeren av og til var der, men jeg tror ikke hun bestandig var til stede. Regjeringens kriseråd har jeg selv aldri deltatt i. Der var det vel vår assisterende utenriksråd eller utenriksråden som satt selv. Jeg har ikke hatt noe med dem å gjøre i det hele tatt.

Føler du at dere fikk gjennomslag for en del av de innspillene som dere kom med på regelverk når du ser forskriftene i etterkant?

Jeg vil si vi har fått gjennomslag for en del av de innspillene vi kom med, men det var ikke alltid i samme konferanse. Det har hendt at vi har måttet forklare nøyere for fagdepartementene. Stort sett så vil jeg si at samarbeidet med helserettsavdelingen og med lovavdelingen har vært veldig god. Arbeidspresset og tidspresset har gjort at vi ikke alltid har fått gjennomslag med en gang. Så er det ikke alltid alle har vært helt enige med oss heller.

Du ga et interessant bilde av hvordan saker oppstod i helselinjen og så måtte andre reagere med korte frister. Kan du si litt fra ditt ståsted om hvordan arbeidsfordelingen mellom Justis- og beredskapsdepartementet som lederdepartement og Helse- og omsorgsdepartementet som ledende sektordepartement har fungert?

Deres direkte kontakt kan jeg ikke si noe om. I grensekoordineringsgruppen var det politiavdelingen som satt. De hadde ansvaret for hvordan man skulle gjennomføre kontrollen på grensen. Mitt inntrykk er det at HOD har styrt alt det helsefaglige; de helsefaglige begrunnelsene, hva som er nødvendig av tiltak og kanskje særlig på det nasjonale planet. På det som gjelder yttergrensetiltakene så er det særlig JD som har vært i førersetet i og med at de har innvandringsregelverket og innvandringsavdelingen og lovavdelingen og justisministeren er ansvarlig for innvandringsregelverket. Jeg tror alle har forsøkt å samarbeide så godt de kan.

Har du inntrykk av at andre departementer har hatt innflytelse på hvordan man har laget regler rundt det vi kan kalle importsmitte?

Jeg synes importsmitte er et dårlig uttrykk fordi man ikke definerer hva man mener med begrepet. Tidligere ble det i stor grad oppfattet som smitte fra utenlandske statsborgere og ikke fra norske statsborgere som tok det med tilbake til Norge fra utlandet. Mange departementer har hatt forskjellige syn. Landbruksdepartementet har ønsket unntaket for dem som skal jobbe i grøntnæringen. Fiskeriministeren ønsket at det skulle være særskilte unntak for dem som skulle hjelpe til på filetfabrikkene i forbindelse med lofotfiske, olje -og energiministeren ønsket særskilte unntak for arbeidere i Nordsjøen. Alle departementene spilte inn sine synspunkter for det de var ansvarlige for.

Har du inntrykk av hvilken rolle den politisk ledelse har hatt i beslutningsprosessene?

Beslutningen er jo fattet i regjeringen, så det har vært diskusjoner i RCU og regjeringsskonferanse før beslutninger ble fattet.

Har SMK hatt en vesentlig rolle i hva beslutningene ble?

Det tror jeg du må spørre SMK om.

Hadde FHI og Hdir et godt faglig grunnlag for beslutningene og fikk du tillitt til det faglige grunnlaget de hadde?

Vi har ikke noen andre i Norge som kan uttale seg om det helsefaglige og pandemi enn FHI, så vi har bare lagt til grunn det som har kommet fra FHI. Vi har lagt merke til at Hdir ofte ønsket å være strengere enn FHI.

Innenfor EØS-avtalen er spørsmålet om man har en god helsemessig begrunnelse. Dersom man har en god og faglig helsemessig begrunnelse er det opp til regjeringen å beslutte hvor den vil legge terskelen og beskyttelsesnivået, bare man sørger for at det er nødvendig, proporsjonalt, egnet og ikke-diskriminerende.

Jeg tolker det slik at mer er blitt løftet høyere opp enn det pleier. Er beslutninger tatt på et annet nivå enn det de pleier å tas på?

Jeg har ikke vært gjennom kriser av denne typen. Alle beslutninger er blitt tatt på høyt nivå, men om det er nødvendig i slike kriser vet jeg ikke. Det ble sånn i alle fall. Kanskje anså man det for å være politisk nødvendig i denne saken. Jeg ville tenkt at man kanskje kunne tatt mer ned til regjeringens krisenivå og til et annet interparlamentarisk organ.

Når det gjelder beslutningen om etablering av karantenehotell som kom i november 2020, var det noen akutte ting som gjorde at man måtte komme med det så brått?

Igjen er det spørsmål om det var en helsefaglig begrunnelse som gjorde at dette måtte skje i løpet av så kort tid. Det er det vanskelig for meg å overprøve.

Du har sagt en del om vurderinger knyttet til forholdsmessighet, nødvendighet og treffsikkerhet, har vi vært gode nok på disse tingene?

Man har vel forsøkt å være det ved å være litt “micro management” og justere tiltakene stadig vekk. Likevel har man nok ikke alltid vært like treffsikre. Om du ser på statistikkene på hvor mange som faktisk ble sittende på karantenehotell så var ikke det så mange fordi mange ble unntatt. Man prøvde å begrense det til dem som ikke hadde egnet oppholdssted. Da ble

spørsmålet om det egnede oppholdsstedet var egnet. Det ble man etter hvert usikker på om det var.

Så var det en periode fra 6. november med testkrav hvor man hadde unntak for forhåndstestkrav for nordmenn som var fast bosatt i Norge. Begrunnelsen da var at dette var personer hadde rett til å komme inn i landet og dermed kunne ikke JD bortvise dem på grensen. Likevel kunne man nok krevd en test av dem også. Så testkravet ble ikke så godt i begynnelsen fordi man unntok store grupper fra testkravet. Det var nok litt EØS-rettslig tvilsomt også i begynnelsen.

Vi har et spørsmål om krisehåndtering i regjeringsapparatet kunne vært gjort annerledes og om det er noe som fungerte spesielt bra. Der tolker jeg deg slik at man kunne unngått så mange endringer av covid-19-forskriften og hatt bedre kvalitet på arbeidet, dersom man hadde brukt lenger tid for å kvalitetssikre.

Kommunikasjon var en utfordring hele tiden. Hvis noe var besluttet og meddelt på en pressekonferanse, var det en utfordring å få dette ut på forskjellige språk, ut til flyselskapene så de visste hvem som kunne gå om bord osv.

Utredningsinstruksen er et godt instrument synes jeg.

Du nevnte dere kunne vært koblet bedre på tidligere slik at dere i større grad fikk belyst de samfunnsmessige konsekvensene. Jeg oppfatter at det var ganske gjennomgående. Har du noen tanker om hvorfor ikke det skjedde?

Jeg vil tro det er to eller tre årsaker til at vi ikke ble koblet på tidligere. Det ene er ønske om at ting skulle skje raskt, det vil si at man med gang rådene kom fra Hdir og FHI ønsket å få frem et R-notat, og dermed var det ikke tid til å tenke på en mer bred utredning i departementsfellesskapet. Det andre er at vi i Norge er veldig basert på sektorprinsippet som vil si at sektorene skal gi råd ved kriser. Om man anser at dette er en helsekrise som helseministeren har ansvar for, vil han benytte seg av sin søyle fordi det er det som er hans apparat. Man kunne nok i større grad sett at en helsekrise aldri er en helsekrise når den er av denne størrelsen, men heller en samfunnskrise. Da må du ha et analytisk apparat og et krisehåndteringsapparat som er sektorovergripende. Det har man ikke benyttet seg av, og jeg er ikke sikker på om JD er satt opp til å være det heller. De tok nok ikke på seg rollen med å være et sektorovergripende analyseapparat i denne krisen. De kunne nok vært organisert litt annerledes. Både grensekoordineringsgruppe og regjeringens kriseråd oppfattet jeg som mer for informasjonsutveksling enn noe annet. Det vanlige vil være at man tar seg litt bedre tid og så lager man et utkast, har det på utredning, får innspill og så setter man det sammen ut fra det. I en krise er det ikke alltid man har tid til det og i begynnelsen av denne krisen var nok det veldig typisk.

Du sier at du ser det som naturlig at helseministeren bruker sin søyle når han er ansvarlig. Den 13. mars ble det besluttet at JD skulle overta som lederdepartement. Jeg oppfatter deg dit at man ikke så noen endringer i søyleprinsippet av den grunn. Er det riktig?

Endringen slik jeg oppfatter den var at innreiserestriksjoner og organisering av arbeid på grensen var JD sitt ansvar, men at helsefaglig spørsmål forble hos helseministeren. Dere må nesten spørre JD om hvordan de oppfatter sin lederdepartementsrolle i forhold til samordnet politikkutvikling.

Del 5: Konkrete utfordringer og læringspunkter

Vi ønsker til slutt å snakke om de største utfordringene og hva som kunne vært gjort annerledes knyttet til både innreiserestriksjoner, stengte grenser, etablering og håndtering av karantenehotellordning, håndtering av pliktig testing, innreiseregistrering, regelverksutvikling osv.

Du har pekt på utfordringer knyttet til statistikk og data som grunnlag for beslutninger. Du har også pekt på involvering og tid til å kunne bidra slik man bør og ønsker i forkant, da både på regelverksutvikling og på tiltak ellers. I tillegg har du nevnt tid til å implementer og kommunisere. Tenker du at dette er gjennomgående knyttet til alle tiltakene og virkemidlene, eller er det noe som har vært mer utfordrende?

Det har nok vært nokså gjennomgående. I de tilfeller hvor det ble vedtatt lovverk så hadde man bedre tid. Da ble det høringsnotater, det ble utredet, det ble forelagt for departementene osv. før preposisjonene ble fremlagt, så der hadde man bedre tid på seg. På alle forskriftsendringene tror jeg man kan si at de samme utfordringene gjorde seg gjeldende mesteparten av den perioden jeg satt med dette.

Har du noen tanker og vurderinger om hvor man la seg på hva som gikk til lovgiver vs hva utøvende myndighet tok seg av? Altså summen av hva man involverer, og hva man ikke involverer gjennom pandemien?

Jeg har ikke noe godt svar på det spørsmålet. I en pandemi hvor mye skal skje raskt, så vil det ikke være mulig å gå til Stortinget i alle tilfeller. Man må ha en lovgivning som innenfor visse rammer gir regjeringen mulighet til å håndtere en krise. Jeg tror man havnet relativt riktig. Det var kanskje særlig kritikk om koronaloventen først i begynnelsen av mars, når det gjaldt muligheten til å fravike tiltak ved forskrift i lov og så når det gjaldt innføring av koronahotell og testkrav. Det ble først gjort med forskrift og så ved lov, men der kunne man nok tatt lovene først. Så hadde vi også den runden med hvorvidt man skulle ha portforbud som endte opp med at man ikke gikk videre med saken. Jeg tror ikke jeg er den rette til å si om Stortinget har vært for mye eller for lite involvert. Tror man i sum har endt opp relativt greit.

Hva tenker du er de viktigste læringspunktene etter din tid som rettssjef i rettsavdelingen?

Jeg synes vi har et kompetent embetsverk som klarer å snu seg rundt raskt og få på plass de reglene som regjeringen ønsker raskt. Det hjelper at det er et lite land hvor alle personer i de berørte avdelingene kjenner hverandre godt på forhånd. Vi var på fornavn alle sammen fordi vi kjenner hverandre og det gjør at ting går enklere.

Vi burde hatt bedre tid til utredning.

Så er sektorprinsippet en utfordring fordi det fort blir slik at man kun tenker innenfor egen søyle og egen sektor. For eksempel er det ingen i Hdir som har kompetanse til å tenke på sjøfolk. Det hele går tilbake til at man burde tatt seg bedre tid til å utrede de enkelte beslutningene. Alt i alt tror jeg man har kommet relativt greit i mål likevel.

Er det noe du ønsker å legge til før vi avslutter?

Jeg kommer ikke på noe akkurat nå.

Referat godkjent av Helge Seland 21.12.2021.

Oslo, 21.12.2021. Linda Aamodt