

22. juli-kommisjonen

Kopi til gjenkomfjell
10.10.2012
SINO

BEGRENSET

iht sikkerhetsloven §§ 11 og 12
jf offentleglova § 13

INTERVJUREFERAT

Tid	Onsdag den 15. februar 2012 kl 14:30 - 1700
Sted	Akersgata 51, Oslo
Intervju av	Svein Efjestad
Intervjuere	Guri Hjeltnes, 22. juli-kommisjonen Torgeir Hagen, 22. juli-kommisjonen Laila Bokhari, 22. juli-kommisjonen Olav Njølstad, Sekretariatet 22. juli-kommisjonen
Andre til stede	Espen Erdal, PwC (sikring/referat)

Formelle forhold: Efjestad var i forkant av intervjuet gitt skriftlig underretning om bakgrunnen for at kommisjonen ønsker hans forklaring, og de rettslige og praktiske rammer for intervjuet.

Han ble gjort kjent med muligheten til å la seg bistå av en rådgiver, tillitsmann eller annen person, og at han har plikt til å forklare seg.

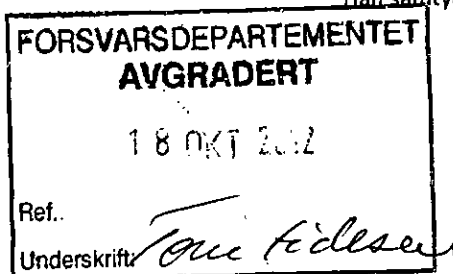
Han ble gjort kjent med innholdet i selvinkrimineringsvernet, og at dette vernet, etter kommisjonens syn, ikke kommer til anvendelse ved forklaring for kommisjonen.

Han ble videre gjort kjent med at det ble tatt lydopptak, som ville bli lagret, og at det ville bli utarbeidet referat for signering.

Han ble også gjort kjent med at referatet vil kunne bli gjort tilgjengelig for andre enn kommisjonen, for eksempel dersom hensynet til sakens opplysning, ivaretagelse av partsrettigheter eller oppfyllelse av lovpålagte krav gjør dette nødvendig. Han ble gjort kjent med at kommisjonen er bundet av offentleglovas regler om innsyn i dokumenter.

Han ble gjort kjent med at opplysninger fra referatet ville kunne bli brukt i kommisjonens rapport.

Han samtykket i å la seg intervjuet på ovennevnte forutsetninger.



Svein Efjestad, 15. februar 2012

Etter en kort presentasjon av representantene fra kommisjonen, ble Efjestad orientert om kommisjonens mandat, formålet med intervjuet og hvordan det ville bli gjennomført. Intervjuteemaene ble introdusert og han startet sin redegjørelse.

Egen bakgrunn og rolle

Efjestad er ekspedisjonssjef i Sikkerhetspolitisk avdeling i Forsvarsdepartementet (FD), en stilling han har hatt siden 1995.

Han er med i en rekke utvalg, blant annet formann i KRU og medlem av K-utvalget. I stillingen jobber han både for Forsvarssjefen og Forsvarsministeren. Det forligger ingen stillingsinstruks til denne stillingen.

Avdelingen som han leder har ca. 50 ansatte, hvorav en tredjedel er militære. Avdelingen er delt inn i fem ulike seksjoner som han i intervjuet redegjorde nærmere for. Avdelingen gir løpende instruks til en rekke utestasjoner og militære delegasjoner.

Efjestad er utdannet statsviter med offentlig rett og historie. Han har vært student stipendiat og vitenskaplig assistent ved NUPI. Han har vært tilsatt i Forsvarsdepartementet siden 1981, og har "gått gradene" der.

Fra 1986 til 1990 var han ansatt ved Norges faste delegasjon til NATO. I perioden 1990-1995 var han byråsjef/underdirektør ved Sikkerhetspolitisk avdeling.

Egen rolle og egne erfaringer 22.- 25. juli

Efjestad var på ferie da bomben smalt i Oslo. Han ble klar over hendelsen via media og ringte derfor FD, hvor han snakket med sin stedfortreder, brigader Bjørn Tore Solberg.

Han tilbød seg å dra inn til Oslo, og fikk da tilbakemelding om at situasjonen var under kontroll, at han ikke kunne gjøre noe fra eller til, og at det ikke var nødvendig for ham å avbryte ferien og komme inn til departementet.

Han hadde så stor tillit til de to personene som fungerte som ledere i avdelingen (Solberg og avdelingsdirektør Jan Eirik Hemmer) at han valgte ikke å reise inn.

Han unngikk å ta direkte kontakt med andre kolleger, da han antok at dette ville skape forvirring og være uheldig for de som fungerte.

Han fortsatte å følge utviklingen på TV. Han var i kontakt med Solberg per mobil utover kvelden 22. juli og de påfølgende dagene. Han var ikke i kontakt med Statsråden.

Forsvarets håndtering av krisen

Efjestads vurdering er at Forsvaret håndterte krisen korrekt. Han redegjorde nærmere for hvorfor han vurderte dette på denne måten.

Han pekte videre på at Forsvarets enheter reagerte raskere enn de klar-tider som er gitt i direktivs form, at det var mye bra initiativ fra personell, og at Forsvaret generelt var proaktivt. Dette gjaldt også E-tjenesten, som raskt tilbød seg å støtte PST etter at man hadde vurdert situasjonen slik at man anså dette for å være en nasjonal hendelse. Han viste også til helikoptermiljøene, IOD-teamene og FSK. Han kom også inn på

Svein Efjestad, 15. februar 2012



Forsvarsministerens raske avgjørelse om at man skulle imøtekomme bistandsanmodningene fra politiet. Han ble spurt om i hvilken grad de nevnte ressursene ble benyttet, og svarte til det at de ble benyttet i varierende grad. IOD teamene ble benyttet umiddelbart, og Garder ble benyttet relativt raskt. Helikoptrene kom såpass sent i beredskap at det ikke var mye de kunne gjøre der og da. Spesialstyrkene ble ikke benyttet.

Han ble spurt om tidspunktet for bistandsanmodningene og det forhold at disse kom ganske sent, og i enkelte tilfeller, som for HV sin del, så sent at de ikke kunne gjøre noe til eller fra. Han forklarte dette med at det antagelig er ganske høy terskel i politiet for å be om slik støtte. Han har også erfart dette gjennom øvelser. Han mener at dette kan ha noe å gjøre med politiets ønske om å ordne opp selv. Han er av den oppfatning at man bør se på Bistandsinstruksen, om den bør gi pålegg om proaktivitet både fra politiets og forsvarsets side. Han var også inne på at man kanskje bør forenkle instruksen slik at det bare blir snakk om to typer bistand; en som krever politisk klarering og en som ikke krever det.

På spørsmål vedrørende valg av sivil profil, svarte han at han mener det var en riktig avgjørelse i den forstand at det bør være en sivil profil på ledelsen av denne typen aksjoner. Imidlertid må det ikke nødvendigvis være en sivilprofil på det som skjer ute. Han ga uttrykk for at med de knappe ressursene man har i et lite land som Norge, så må man kunne dra veksler på de ressursene som er tilgjengelige på en pragmatisk måte.

Efjestad ble så spurt om sitt syn på at situasjonen raskt ble vurdert som en nasjonal krise og ikke internasjonal terrorisme. Han redegjorde da for "FN paktens artikkel 51-type angrep", som vil være Forsvarets ansvar å håndtere. Han mente derfor at det er viktig å sjekke ut om et anslag kan være en innledning til noe større og mer omfattende. Han fortalte også at forsvaret/NATO må ha kapasitet til å håndtere denne typen situasjoner, dvs. terroraksjoner som anses som et angrep på Norge.

Han gikk så igjennom grensesnittet mellom Politiet og Forsvaret på terrorområdet, og ga en beskrivelse av RENEGADE, situasjoner på plattformer og sivile skip og gisselsituasjoner.

Så gikk man inn på FD sitt beredskapsplanverk og det som har fremkommet gjennom egenevalueringene. Efjestad forklarte at det pågår en prosess mht. NATO-planverket og planer vedrørende trusler om angrep, eller militært angrep mot Norge. Det har blitt gjennomført et større arbeid når det gjelder BFF og beredskapssystemer for det sivile samfunn. De ordningene som gjelder beredskap for krise og krig, er i stor grad bygd på en mal fra 50-tallet som trenger en gjennomgang, et arbeid som allerede er i gang. Det samme arbeidet er også i gang i NATO. Planverket er derfor i ferd med å komme på plass.

Efjestad skilte mellom lavskalakeriser og mer alvorlige kriser. Innen den første kategorien mener han at man har et relativt godt utbygd planverk, men det er grunn til å se på nytt på det som gjelder mer alvorlige kriser. Han presiserte at det han omtalte var planverket for ledelsen i FD og Forsvarsstaben. Han bekreftet at FD har behov for å se på hvordan de skal håndtere en krigs- eller krigslignende situasjon.

Efjestad fortalte at det ikke finnes en ekstern tilsynsmyndighet overfor FD på dette feltet. Gjennom Forsvarssjefens årlige redegjørelse om Forsvarets operative evne og ved at man er gjenstand for en slags eksaminasjon i NATO, blir man imidlertid indirekte utsatt for en form for tilsyn.

I intervjuet kom man så inn på hevingen av terrorberedskapen i Forsvaret og at det ikke var noen tilsvarende heving på sivil side. Efjestad redegjorde for NATOs mulighet (ved SACEUR) til å erklære beredskap. Han var inne på at i mange NATO øvelser og reelle situasjoner, så har man hatt situasjoner hvor terrorberedskapen har blitt hevet, og at dette kan bidra til at man på militær side har en lavere terskel for å



heve beredskapen. Han var ikke opptatt av at dette nødvendigvis må være helt avstemt på sivil og militær side.

Intervjuer spurte så om det vanligvis vil bli kommunisert til sivil sektor, særlig justissektoren, når Forsvaret hever beredskapen. Efstad mente at dette ofte har blitt gjort, og han trakk frem 9/11 som et eksempel. Han redegjorde også for liaisonordningen som har kommet på plass, og at den normalt ville ha tatt hånd om en slik varsling eller informasjon.

Etter dette pekte intervjuer på riksalarmer, som etter det opplyste ikke kom til Forsvarets kjennskap. Videre tok man opp informasjon om at SBS ikke ble brukt. Efstad snakket i den sammenheng litt om relevansen til disse planverkene. Verken SBSen eller BFFen er primært utarbeidet med tanke på denne typen hendelser.

I intervjuet kom man også inn på E-tjenestens vurderinger de første timene, herunder at man i FD og Forsvaret konkluderte med at dette måtte være en nasjonal hendelse, før gjerningsmannen var tatt. Efstad forklarte at man i FD og Forsvaret har som utgangspunkt at terror er en kriminell handling og skal håndteres av politiet, inntil det eventuelt måtte vise seg å være av et annet omfang.

Evaluering av den nasjonale krisehåndteringen

Efstad startet med å si at han hadde vært relativt lite trofast mot de tre grunnprinsippene. Han forklarte at nærhetsprinsippet ikke kan gjelde i en sikkerhetspolitisk krise og at sektorprinsippet og likhetsprinsippet kan være problematiske i ulike sammenhenger hvis man rir disse prinsippene for langt. Han ga eksempler på dette.

Han var inne på at det fort kan bli litt unøyaktig/upresist å snakke om krisehåndtering som en ting, og at man må se dypere inn i hver enkelt krise.

Så kom man inn på nye og ukjente trusler. Da trakk Efstad særlig frem cyber-angrep, hvor det er usikkert hvor sårbare vi er, men hvor man vet at vi er sårbare – og at sårbarheten kan bli særlig stor i forbindelse med eller samtidig med et mer konvensjonelt angrep. Han snakket også litt om terrorisme og ABC-våpen, og sa at man i et slikt scenario eventuelt kan trekke på NATO Response Force. Han sa også at NATO-medlemskapet gir en robusthet i forhold til mange trusler som vi aldri kunne ha oppnådd alene. Han kom inn på at privatisering av en del etater har skap ny sårbarhet: Tele, el-forsyning osv.

Efstad ga uttrykk for at man må få systemer på plass som skaper bedre robusthet, men at dette er dyrt. Han sa også at dette delvis er gjort i form av konsesjonsbetingelser, men at det er en avveining hvor langt man skal gå i å stille krav i forhold til hva det koster.

Han fortalte også at tilsvarende avveininger gjelder for militær beredskap, for eksempel med hensyn til responstid. I den sammenheng fortalte han at det kan være hensiktsmessig å ha en mer tilpasset beredskap

avhengig av hvilke typer ressurser det er tale om.
Han nevnte her eksempelet med at man har høy beredskap - på ett eller to helikopter med mannskap. Høy beredskap for hele HV ville være økonomisk umulig.

Så fikk han spørsmål om hvordan man skal håndtere det forventningsgapet som sikkert finnes både hos politikere og i befolkningen. Han kom i den sammenheng inn på at støtteoppgavene, Oppdrag 8, ikke skal være dimensjonerende for Forsvaret, men at det fantas unntak fra dette prinsippet.

Som svar på spørsmål om hva som kan gjøres hvis det skjer noe langt utenfor Oslo, gikk han gjennom en del kapasiteter som da kunne være aktuelle å bruke, slik som marinejegerne, ulike transportkapasiteter – helikopter/Herkules/redningshelikopter, FSK, foruten politiets ressurser.

Så kom man på nytt inn på de tre grunnprinsippene, og Efstad fortalte at for eksempel nærhetsprinsippet er fornuftig hvis man har en lokal hendelse og at de som er der håndterer situasjonen. Når det foreligger større situasjoner må imidlertid sentrale myndigheter ha en mye mer sentral rolle.

Efstad ble så spurt om hvordan han mener at Justisdepartementet fungerte som lederdepartement i denne krisen. Til det sa han at han vet for lite siden han ikke deltok selv, og at man må ha i bakhodet at dette var en ekstremt spesiell situasjon. Så ble Efstad spurt om Justisdepartementet alltid burde være lederdepartement på sivil side, slik Bleikalia-utvalget har tatt til ordet for. Dette mente han at ikke var noen spesielt god idé – i det minste ikke som et prinsipp. Krisens karakter og hvilke sektorer som omfattes, bør være avgjørende. Han sa også at der det er snakk om en kriminell handling i fredstid, er det Justisdepartementet som bør ha ansvaret.

Så kom man inn på dep.rådenes deltagelse i RKR. Efstad forklarte at i mange reelle krisesituasjoner så vil det være så store oppgaver i departementet at det kanskje vil være størst behov for dep.råden der. Han sa også at i den konkrete situasjonen som man her var i, så var det politiet som stod for den reelle krisehåndteringen og ikke RKR, og at det derfor fungerte at dep.råden brukte tid i RKR. Han la til at det kan tenkes andre situasjoner hvor departementet har en mer sentral rolle i selve krisehåndteringen, og at man da bør vurdere hvor departementsråden helst bør bruke sin tid.

Han mente at RKR sin håndtering var viktig, men at ledelsen bør skje i linjen.

Erfaringspunkter og lærdommer med tanke på fremtiden

Efstad startet med å redegjøre for hvordan de følger opp de punktene deres egen evaluering har pekt på. Så snakket han om KRU og at man bør se på instruksene. Han gikk inn på ulike sider ved instruksene. Han snakket også om behovet for en mer samordnet trusselvurdering mht. cyber/IKT-trusler. Det er etablert et slikt samarbeid mellom de tre tjenestene. Han fortalte også at det var etablert en prosess før 22/7, for å styrke beredskap for sikkerhetspolitisk krise. Han fortalte at det er stor entusiasme for dette samarbeidet – også på sivil side. I samarbeidet er man opptatt av å etablere et nytt generisk planverk.

Så snakket han om behovet for øvelser: Man har hatt hyppige øvelser, men det er kanskje behov for flere tversektorielle øvelser a la den årlige CMX-øvelsen. Han nevnte også at det finnes noen tversektorielle øvelser på sivil side f.eks SNØ. Han var også inne på dette med "mind set" og at man i mange år i NATO har fokusert på det å vinne en konflikt, mens man i mindre grad har hatt fokus på å avverge en trussel. Han kom i den sammenheng inn på at man i fjorårets CMX-øvelse for første gang på 20 år øvet på å forsvare eget territorium. Øvelsen avdekket at det var en del jobb å gjøre. Han var også inne på nærområde-initiativet og det at man nå har fått gjennomslag for at FOH skal knyttes til NATOs kommando.

Efstad ble spurt om han så noe forbedringspotensiale når det gjaldt KRU (som han har vært medlem av i 15 år). Han fortalte at han har opplevd at samarbeidet mellom PST, E og NSM har blitt merkbart bedre og at dette kan skyldes KRU selv, men at det også reflekterer en internasjonal utvikling som har gjort dette nødvendig. Han pekte også på at en del konstitusjonelle spørsmål har blitt avklart mht. grensesnittet mellom de ulike aktørene. Han ser nå at KRU i større grad enn før trekker i samme retning og at det foregår en større grad av kompetanseoverføring.

Svein Efstad, 15. februar 2012



Så kom man igjen tilbake til instruksen, og Efjestad var ikke minst opptatt av samarbeidet mellom departementene og at man bør ha inn i mandatet hvordan man bør følge opp en sak i praksis når man har en felles trusselforståelse. Efjestad kan se for seg at man kanskje skal bevege seg mot et miniformat av en modell a la *Joint Intelligence Committee* som man har i Storbritannia, men det er viktig å ta med drøftelsene i KRU inn i linjen igjen. Han pekte også på at det er viktig å ha avklart en del gråsonerområder slik at man unngår at flere gjør det samme, eller at ingen gjør noen ting. Han er også opptatt at man bør benytte adgangen til å invitere flere departementer enn det som er vanlig i dag.

Så fikk Efjestad spørsmål om han synes at NSM har en naturlig organisatorisk plassering. Til det svarte han at han aldri har ment at det er en god løsning å la et direktorat være underordnet to departement samtidig. Han synes heller ikke at det er en god løsning å legge NSM i sin helhet under Justisdepartementet. Hvis det er dette Bleikalia-utvalget mener, så er han ikke enig. Han sa også at denne problematikken bør ses i sammenheng med DSB, hvor det kan være noen lignende problemstillinger.

Efjestad fikk så spørsmål om samarbeidet mellom E og PST. Han synes at det har skjedd en markant positiv utvikling i samarbeidet. Samtidig har det vært to ulike kulturer som har gjort det vanskelig for disse å åpne seg for hverandre, men dette har blitt bedre og det er en større grad av gjensidig tillit. Han pekte på at dette i noen grad er personavhengig, og at man på enkelte sektorer har kommet lenger enn på andre. Han mener det er viktig at det nå i større grad enn før foregår et praktisk samarbeid og medvirkning i hverandres prosesser ved hjelp av liaisoner etc.

Efjestad snakket så om Felles analyseenhet. Han mener at her har det vært mye fokus på utenlandsreiser og tiltak knyttet til det, og at man med fordel kunne fokusere på andre ting som for eksempel grenseoverskridende terrorisme og ikke minst operative sider ved samarbeidet.

Så kom man inn på styringsdialogen med Etterretningstjenesten. Her foretok Efjestad en sammenligning mellom 80-tallet og i dag. På 80-tallet var tjenesten veldig lukket og man opplevde at det kunne være lettere å få informasjon fra USA enn fra E-tjenesten, mens man i dag opplever en god dialog på en rekke punkter som han redegjorde for. Dette gjelder både dialog om bruk av ressurser, og kontroll av tjenesten. Han nevnte også det årlige prioriteringsskrivet som utarbeides ved at FD også er i dialog med andre brukere av E-tjenesten, for eksempel UD og SMK. !

Han redegjorde kort

for Lov om Etterretningstjenesten og instruksen hvor det blant annet presiseres at FD skal vite hva slags informasjon E-tjenesten gir til andre, og om avtaler som man eventuelt inngår om samarbeid med fremmede makter, som skal godkjennes av FD.

Til slutt nevnte han at det kan være en forskjell i dialogen mellom Justis/PST og FD/E ved at E-tjenesten muligens i større grad er en integrert del av FDs krisehåndtering.

Efjestad tilføyde at en av de positive sidene med en integrert strategisk ledelse, er nettopp krisehåndtering.

Avslutning

På spørsmål om andre som kommisjonen etter Efjestads syn bør intervju, svarte han at hans kolleger i KRU og hans overordnede og sideordnede i de sentrale departementene kan være aktuelle. I tillegg ga han uttrykk for at det kunne være fornuftig å få et perspektiv på krisehåndteringsprinsippene i utlandet.



På spørsmål om Efstads syn på måten selve intervjuet er gjennomført på, svarte han at han syntes det var greit. Han viste til at han sitter litt perifert siden han ikke var til stede under krisen og siden han arbeider i en sektor som i dette tilfellet ikke var hovedsektoren. Det er derfor ikke lett for han å uttale seg om konkrete forhold knyttet til denne krisen.

Intervjuet ble avsluttet kl. 1700

Gjennomlest og akseptert som et dekkende referat,

30/4-12 Svein Efstad

Sign intervjuobjekt

Sign referent