



## Er vidensmonopolet på efterretningsvirksomhed brudt?

Indlæg af chefen for operations- og analysesektoren, Peter Michael Nielsen, ved en workshop om "Efterretningstjenesters Vidensproduktion" den 18. november 2009 hos Centre for Advanced Security Theory, (CAST) på Københavns Universitet. (Indholdet er let redigeret)

### Indhold

Historisk baggrund	Håndtering af viden
FE's definition af efterretning	Indhentning og bearbejdning
FE's opgave	Analyse
Varsling	Rapportering
Trussels- og risikovurderinger	Samarbejdet med andre tjenester
Nye krav til efterretningstjenesterne	Medarbejdere
Produktion af viden	Har vi monopol

### Historisk baggrund

Den moderne efterretningstjeneste i Danmark går ikke meget længere tilbage end 2. verdenskrigs sidste måneder. På det tidspunkt blev det erkendt, at militær efterretningstjeneste i traditionel forstand måtte kombineres med økonomisk, politisk og teknisk-videnskabelig analyse.

Da Danmark indtrådte i Atlantpagten i 1950 blev Forsvarsstaben oprettet. De forskellige værnets efterretningstjenester blev samlet som Forsvarsstabens Efterretningsafdeling. I 1967 overgik den til at blive en selvstændig myndighed direkte under Forsvarsministeriet og fik navnet Forsvarets Efterretningstjeneste (FE).

Tjenesten havde i begyndelsen et meget lille antal medarbejdere, og oplæring skete løbende som en slags mesterlære, hvor ældre, selv lærte analytikere lærte nye analytikere op. I takt med at tjenesten er vokset, og opgaverne er udvidet, er behovet for en mere systematisk indføring i den teoretiske baggrund for efterretningsmæssig analyse også vokset. De fleste efterretningstjenester har på samme måde erkendt et behov for at revidere deres uddannelse af analytikere efter erfaringerne fra 11. september 2001 og optakten til Irak-krigen.

### FE's definition af efterretning

I FE definerer vi en efterretning som en oplysning, der er indsamlet og analyseret med henblik på at informere og varsle civile og militære myndigheder under udnyttelse af tjenestens særlige

muligheder for at indhente hemmelige oplysninger. Formålet er at give svar på de spørgsmål, tjenesten har stillet ud fra prioriteter, der er formuleret i samråd med kunderne og godkendt på regeringsniveau.

### **FE's opgave**

FE's opgave er fastsat i Lov om forsvaret. Kort formuleret skal vi medvirke til at tilvejebringe det bedst mulige efterretningsmæssige grundlag for udformningen af Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder også støtten til vore udsendte styrker og observatører. Vi fokuserer på forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed.

Den merværdi, vi som efterretningstjeneste kan tilføre beslutningsprocessen, består i, at vi også kan varsle på basis af oplysninger om forhold, som andre lande eller aktører forsøger at holde hemmelige.

De hemmelige oplysninger kaldes i fagjargonen for lukket stof, fordi de kommer fra lukkede kilder i modsætning til åbent stof fra åbne kilder, dvs. alle former for massemedier, forskning m.v.

### **Varsling**

Tilsammen skaber disse oplysninger blandt andet grundlag for vores varsling. Formålet med varslingen er at gøre det nemmere at træffe beslutninger i et miljø, der er præget af usikkerhed. Vores opgave er ikke at pege på bestemte løsninger eller tage beslutningerne.

Under den kolde krig var det den strategiske varsling, der dominerede, dvs. vurderinger af Warszawapagtens hensigter og muligheder. Det har ændret sig betydeligt i de senere år. Vi producerer stadigvæk strategiske analyser, men udsendelsen af danske styrker og observatører gør det nødvendigt også at levere taktisk varsling dér, hvor truslen er størst. Med det nuværende terrortrusselsbillede udgør terrorbekæmpelsen en meget væsentlig del af vores arbejde, både på det taktiske og det strategiske niveau.

Varslingen kommer til udtryk i vores trusselsvurderinger, hvor vi arbejder med en skala for forskellige trusselsniveauer.

Til forskel fra universitetet arbejder vi på en struktureret måde med varsling og med lukkede kilder til rådighed. På strategisk og taktisk niveau arbejder vi så konkret med oplysningerne, at man kan tage forebyggende skridt, f.eks. ved terrorbekæmpelse eller, hos udsendte styrker, ved gennemførelse af operationer.

I modsætning til den sikkerhedspolitiske forskning er vi ofte underlagt et betydeligt tidspres. Hvis ikke en efterretning bliver leveret til tiden, kan den være blevet irrelevant og nogle gange med et

fatalt resultat. Det er en balancegang at finde det rigtige kompromis mellem kvalitet og tidsmæssig relevans. Det er arbejdsvilkår, som mange af vores universitetsuddannede analytikere skal vænne sig til.

### **Trussels- og risikovurderinger**

Trusselsniveauer kan betragtes som konklusionen i vores forskellige trusselsvurderinger, der enten er klassificerede eller ikke-klassificerede.

Vores kunder skal være sikkerhedsgodkendte for at modtage de klassificerede vurderinger. Det betyder, at offentligheden er henvist til de ikke-klassificerede analyser, vi har lagt ud på vores hjemmeside. Måske kan de virke lidt tynde, hvad hemmeligheder angår. Selv om detaljer ofte er udeladt af hensyn til kildebeskyttelse, giver de dog vores overordnede, efterretningsmæssigt baserede vurderinger.

De offentliggjorte trusselsvurderinger falder i to grupper: Trusselsvurderinger til brug for folketingsbeslutninger, når Danmark skal udsende et troppebidrag, og den årlige "Efterretningsmæssig risikovurdering". I begge tilfælde er det hensigten at yde et bidrag til orienteringen af den danske offentlighed, men de sikkerhedspolitiske eksperter på universiteter, i medierne eller andre steder kan også se, om vi deler eller ikke deler deres vurderinger.

### **Nye krav til efterretningstjenesterne**

Udviklingen siden Murens fald har ændret vores arbejdsvilkår på flere måder. Under den kolde krig var truslen velkendt, og Warszawapagtens hensigter og især muligheder (eller kapaciteter) blev efterhånden også ganske velkendte, takket være en systematisk indhentning af oplysninger om militære enheder og aktiviteter i Warszawapagt-området, primært gennem elektronisk indhentning.

Afslutningen af den kolde krig og globaliseringen har medført, at trusler og risici ændrer sig hurtigere og antager nye former. Terror, spredning af masseødelæggelsesvåben og organiseret kriminalitet er kommet langt kraftigere i fokus. Det gælder også nye forhold som sikkerhedspolitiske konsekvenser af klimaforandringer, f.eks. Arktis og sikkerheden i cyberspace.

Det stiller yderligere krav, at Danmark har valgt at føre en mere aktivistisk udenrigspolitik. Ikke kun vores deltagelse i de militære operationer i Eksjugoslavien, i Irak og i Afghanistan, men også vores eksponering som følge af tegningerne af profeten Muhammed stiller nye og større krav til FE. Opgaverne er således mange. Vi forsøger at klare en del af problemet ved at prioritere både hårdere og skarpere, men opstår der en krise et uventet sted, er vi nødt til at levere en efterretningsmæssig vurdering.

Samtidig har udviklingen medført, at skellet mellem indre og ydre trusler ikke længere er så skarpt. Terrorismen er blevet mere og mere grænseoverskridende, og derfor er det helt naturligt, at FE og PET samarbejder om at bekæmpe disse transnationale trusler. En del af dette samarbejde sker gennem Center for Terroranalyse, CTA, der blev oprettet i 2007. Det har til huse i Buddinge hos PET, men består af medarbejdere fra både FE, PET, Beredskabsstyrelsen og Udenrigsministeriet.

Derudover foregår samarbejdet mellem PET og FE i det daglige også gennem direkte kontakt mellem medarbejderne og ved en omfattende udveksling af oplysninger. De to tjenester har en ordning med forbindelsesofficerer, som udstationerede kontaktpersoner hedder i den militære jargon. I nogle tilfælde skifter de også arbejde og søger over i den anden af de to tjenester.

### **Produktion af viden**

Den måde, vi producerer viden på, foregår gennem den såkaldte efterretningscirkel. I virkeligheden er efterretningscirklen eller efterretningskredsløbet et netværk på kryds og tværs. Kunden er placeret i toppen, fordi det er kundens, dvs. beslutningstagernes behov, der skal tilgodeses.

Derfor er det også regeringen, der fastsætter vores prioriteter. I praksis sker det gennem en iterativ (gentagende) proces, hvor forslag fra FE justeres efter kundernes ønsker.

I FE har vi både en årlig og en langsigtet prioritering. Det sidste hænger sammen med det meget væsentlige forhold, at hemmelig indhentning af oplysninger kræver lang indkøring, før de kan levere på nye områder. Her er der altså virkelig tale om varsling eller snarere selvvarsling. Vi skal allerede i dag vurdere, hvilke problemer der er aktuelle om adskillige år for at sikre os, at vi har de rigtige indhentnings- og analysekapaciteter. Det kan lyde overraskende, men vores virkelighed er mere kompliceret, end man måske umiddelbart forestiller sig.

### **Håndtering af viden**

Inden for de prioriterede områder stilles de indledende spørgsmål om, hvad vi har brug for at søge svar på. I princippet er det første spørgsmål, vi må stille os: Hvem er kunden i den konkrete sag? Dernæst skal vi ikke kun finde ud af, hvad kunden ønsker at vide, men også hvad han bør vide. Det fører til den første selvransagelse: Hvad ved vi allerede selv? Hvad har vi brug for at få at vide? Hvordan finder vi ud af det på den nemmeste og billigste måde? Hvad kan vi finde i åbne kilder, hvad kan vi få fra partnere, og hvad er vi nødt til at bruge kostbare indhentningsressourcer på?

Internt har vi for længst forladt *need to know*-princippet og indført *need to share*, eller *dare to share*, men det kræver både mod og en vis disciplin at praktisere det.

Man kan vove den påstand, at fremtidens konflikter, inklusive krigen mod terror, bliver vundet af den, der bedst behersker de moderne informationsstrømme. Om det gælder i alle tilfælde, er svært at bevise, men man har et alvorligt handicap, hvis man ikke har styr på sine data.

### **Indhentning og bearbejdning**

Indhentningen foregår i et tæt parløb mellem analytikere og indhentere. Man kan sige, at vi udvikler målet for vores indhentning. Vi forsøger at skaffe oplysningerne ved vores egen indhentning på de højest prioriterede områder. Det er ofte en meget krævende og kompleks proces, men det er nødvendigt, hvis vi skal kunne trække på vores partnere i vores internationale samarbejde.

De rå data skal bearbejdes, før de kan analyseres og rapporteres. Bearbejdningen kan bestå i udvælgelse, dekryptering, dvs. brydning af eventuelle koder, og oversættelse.

Det er en meget betydelig del af en efterretningstjenestes arbejde, der foregår med indhentning og bearbejdning. Man kan illustrere det med isbjerget og de ni tiendedele, der er under vandoverfladen. Ja, faktisk er det langt mere end ni tiendedele, hvis man kun ser på den endelige rapportering, som for kunderne er det eneste synlige resultat.

### **Analyse**

De senere års udvikling har øget kravene til systematisk og struktureret analyse baseret på videnskabelige normer. Derfor har vi sat gang i en mere formaliseret uddannelse af analytikerne. Selv om vi følger de samme principper som på universitetet, kræver vores rapportering alligevel en betydelig efteruddannelse i en række analysemetoder. Kun de færreste er specielle for efterretningstjenesterne, og fælles for dem er, at de fremmer kreativitet, strukturering eller kritisk analyse.

Det sidste går i øvrigt også på vurdering af kilder og oplysninger. Belært af erfaringerne fra Irakkrigen, især de britiske og amerikanske, gør vi meget ud af kildevalidering, dvs. kildekritik. Især er det vigtigt at indskærpe, at fordi noget er hemmeligt, er det hverken mere sandt eller bedre end det, der ikke er hemmeligt. Vi har selvfølgelig fokus på de hemmelige kilder, men som Curveball-kilden fra Irakkrigen demonstrerede, vil der altid være kilder, der vil levere det budskab, nogen gerne vil betale for. Det skal man være meget bevidst om.

Helt grundlæggende arbejder vi meget med at gøre medarbejderne bevidste om den bias [forudindtagethed], vi alle er udstyret med, og som hjælper os til at overleve i hverdagen. Desværre er den ofte en hæmsko i indhentning og analyse. Ud over at inspirere medarbejderne til at være selvkritiske, hjælper det også, at vores medarbejdere ikke kun har dansk etnisk baggrund, og at vi hyppigt anvender teknikker som "Djævelens Advokat".

## **Rapportering**

Der er både tale om mundtlig og skriftlig rapportering. Begge genrer stiller særlige krav til analytikeren. For at sikre, at vi formulerer os præcist, har vi indført en sprogpolitik. Den består af to hovedelementer:

1. Normer for godt sprog, som det burde skrives af alle, der er interesserede i en ligefrem og effektiv kommunikation. Det er ikke et spørgsmål om sproglig korrekthed som et mål i sig selv, men som et middel til at styrke rapporteringens troværdighed.

2. Særlige faste formuleringer for bedømmelse af kilder, oplysninger og sandsynlig udvikling/sammenhæng. Målet er at sikre bedst mulig overensstemmelse mellem den vurdering, analytikeren er nået frem til, og den vurdering, læseren opfatter.

Som nævnt forbinder man normalt en statslig efterretningstjeneste med at finde frem til hemmeligheder, som har interesse for statens interne og eksterne sikkerhed. Hvis man accepterer dette udgangspunkt, har FE pr. definition et dansk monopol på efterretningsvirksomhed, når det drejer sig om ydre trusler.

## **Samarbejdet med andre tjenester**

FE og PET har som Danmarks efterretnings- og sikkerhedstjenester desuden det fortrin, at de har monopol på at samarbejde med udenlandske efterretnings- og sikkerhedstjenester. Alle lande er nødt til at deltage i et sådant samarbejde, men for små lande er det ofte afgørende.

Derfor gør FE meget ud af at pleje samarbejdet med udenlandske partnere og kompensere for det forhold, at vi kun har kræfter til at forsøge at skaffe hemmelige oplysninger fra de områder, vi prioriterer højest. Analyser baseret på åbne kilder og vores generelle viden kan dog også bruges i det internationale samarbejde.

Det er også med til at give FE en form for monopol, at vi er i stand til at levere en integreret politisk, økonomisk, transnational og militær analyse på grundlag af både åbne og lukkede oplysninger. Et eksempel på denne form for integreret analyse er de tidligere omtalte trussels- og risikovurderinger.

## **Medarbejdere**

Lad os til sidst se på, hvilke medarbejdere vi har. I 2005 annoncerede vi i dagspressen efter nye medarbejdere under overskriften "ekstraordinære talenter" og markerede dermed et brud med tidligere tiders diskrete headhunting blandt folk, vi mere eller mindre kendte på forhånd. Det var et

udtryk for både større åbenhed og større risikovillighed. Den virkede, og gav også en mængde ansøgninger og en masse omtale i medierne.

FE beskæftiger også mere ordinære talenter. Vi har en meget bred vifte af både militære og civile analytikere. I de senere år er der sket en tydelig højnelse af det formelle uddannelsesniveau ved nyansættelser, og FE hører til blandt de større arbejdspladser med hensyn til beskæftigelse af akademisk arbejdskraft.

Blandt de civile medarbejdere er der kandidater i historie, sprog, økonomi, statskundskab, områdestudier (f.eks. Mellemøsten, Østeuropa), antropologi, religionsvidenskab, jura, fysik og kemi. [Ligesom vi også har ingeniører og it-specialister]

Alt i alt kan vi kun glæde os over denne udvikling. Det er lykkedes at skabe en anerkendt, spændende og attraktiv arbejdsplads. Når vi annoncerer efter specialister, får vi som regel et stort antal ansøgere. På den måde har vi udviklet et arbejdsmiljø, der både er præget af akademisk fordybelse og forståelse for, at det, vi producerer, skal kunne anvendes umiddelbart af kunder, der skal tage væsentlige beslutninger på Danmarks vegne.

### **Har vi monopol?**

Konklusionen på dette oplæg er, at efterretningstjenesterne stadig har et monopol på en særlig viden. På nogle områder er der ikke nogen principiel forskel på denne viden og anden sikkerhedspolitisk viden. I andre tilfælde har vi en meget mere detaljeret og undertiden eksklusiv viden i kraft af vores indhentning af hemmelige oplysninger.

Offentligheden spiller nu om dage en stadig mere fremtrædende rolle for udenrigs- og sikkerhedspolitikken. Det indvarsler ikke en ændring af vores metoder, hverken, hvad angår indhentning eller analyse. Derimod har det helt klart medført en større åbenhed, hvad angår vores vurderinger. Den stærkt øgede mængde af oplysninger er både en mulighed og en udfordring, men det er ikke nok, at der er mange oplysninger i de åbne kilder. Det er f.eks. stadig muligheden for at afsløre terroristen via lukket indhentning, der forhindrer et konkret angreb.

Samarbejdet med kunderne har også ændret sig. FE har i dag ikke blot et tæt samarbejde med Forsvarsministeriet og forsvaret samt PET (inklusive CTA), men også et meget tættere samarbejde med Stats- og Udenrigsministeriet. Endelig er vi også meget interesserede i dialog med forskningen.