

BENCHMARKING AF FORSVARETS EFTERRETNINGSTJENESTE

INDLEDNING OG RESUMÉ

1. Denne rapport udspringer af de anbefalinger fra den tværministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse som angår en ekstern benchmarking af Politiets og Forsvarets Efterretningstjenester med det formål "at vurdere tjenesternes produkter, arbejdsprocesser, organisation og ressourceanvendelse, samt samarbejdet med andre myndigheder".
2. Min rapport vedrører udelukkende Forsvarets Efterretningstjeneste (FE), da Politiets Efterretningstjeneste (PET) er blevet benchmarket af en anden ekstern ekspert. Stadig tættere samarbejde er et af hovedmålene for alle efterretnings- og sikkerhedstjenester i dag. Dette gør sig også gældende mellem udenrigs- og indenrigstjenester. Det er den eneste måde, hvorpå vi kan imødegå de trusler, som vore samfund i dag er stillet over for, da disse af natur er både internationale og nationale på samme tid. Det mest oplagte eksempel er terrorisme. Derfor berører denne rapport danske sikkerhedsspørgsmål med det klare formål at se på ansvarsfordelingen mellem de to tjenester. I forbindelse med udarbejdelsen af rapporten har jeg talt både med PET's benchmarker og med PET. Jeg håber, at mine resultater stort set er samstemmende med PETs benchmarking, dér hvor der er sammenfald mellem disse. Synspunkterne og vurderingerne i denne rapport er dog helt og holdent er mine egne.
3. Mine kvalifikationer for at påtage mig denne opgave baserer sig på 36 års tjeneste som britisk embedsmand, herunder overordnede stillinger i det britiske forsvars- og udenrigsministerium, som chef for en af Storbritanniens efterretningstjenester og i en periode som medlem af den britiske Joint Intelligence Committee. Denne erfaring har såvel sine fordele som sine ulemper. Det er ikke let at foretage en objektiv benchmarking af en efterretningstjeneste i forhold til tilsvarende organisationer i andre lande, p.g.a. manglen på statistiske data til brug for velbegrundede sammenligninger eller for en vurdering af den relative ydeevne. Dette gør det endnu vigtigere at modstå fristelsen til at ty til subjektive vurderinger baseret på britiske erfaringer, som kunne være lige så uanvendelige, når man tager forskellene i historie, størrelse, politiker og, i særdeleshed, regeringsmaskineriet i betragtning.
4. I tilgangen til denne benchmarking har jeg derfor bevidst undgået at påføre en britisk model til FE eller forsøgt at få FE til at tilpasse sig den britiske model, bare fordi det er denne model, jeg kender bedst. Så selv om FE for eksempel dækker funktioner, som i Storbritannien varetages af 4 separate tjenester, anbefaler jeg ikke, at FE deles tilsvarende op. Derudover er udenrigsefterretnings-tjenesterne i Storbritannien underlagt udenrigsministeren og ikke forsvarsministeren, men jeg anbefaler ikke en lignende organisation i Danmark. Jeg har også bevidst undladt at foreslå, at blot fordi Storbritannien har en stærk central mekanisme under premierministeren til at koordinere alle efterretningsaktiviteter og producere fælles vurderinger gennem Joint Intelligence Committee, skal den danske efterretningsstruktur reformeres på nøjagtigt samme måde.

5. Mange af de udfordringer, som FE står over for i dag, er dog de samme som for de britiske (og alle andre) efterretningstjenester, og jeg har fundet, at min erfaring er relevant for den forandringsproces, der er undervejs såvel i FE som i det bredere danske sikkerhedsmiljø. Igennem de seneste 12 uger har jeg også i udstrakt grad konsulteret alle relevante dele af FE internt, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og militære kommandoer. Jeg har også talt med akademikere, der specialiserer sig i internationale anliggender. På den baggrund, og ud fra en accept af den eksisterende danske organisationsstruktur på højt niveau, har jeg forsøgt at foretage observationer og anbefalinger, som jeg håber, vil blive opfattet som konstruktive, på tværs af en bred vifte af emner - prioriteter, proces, organisation, teknikker, kapaciteter, forbindelser, kultur og rapportering.
6. Men nu til selve rapporten. Kapitel 1 indeholder mine anbefalinger i summarisk form. Disse omfatter emner vedr. kapaciteter, kilder og operationsmetoder, som af sikkerhedshensyn sandsynligvis må forblive fortrolige. Derfor forsøger jeg i dette resumé at give en indikation af rapportens hovedkonklusioner i en form, der eventuelt kan distribueres i en bredere kreds, hvis regeringen skulle beslutte sig for at offentliggøre dele af rapporten.
7. Kapitel 2 er rapportens hovedelement. Det giver et overblik over den måde, hvorpå FE opstiller sine prioriteter for rapportering, de anvendte processer og systemer, organisationens omstillingsparathed i forhold til skiftende behov samt beskaffenheden og kvaliteten af rapporteringen. Kapitlet gennemgår i hvor høj grad, FE er i stand til at møde de konkurrerende krav, der stilles fra dens forskellige nationale kunder, og samarbejdet med udenlandske partnertjenester er også omtalt. Hovedpunkterne i kapitlet er som følger.
8. For det første mener jeg, at FE har gennemført en reformering af såvel sin organisation som sit formål siden slutningen på den kolde krig. FE har opbygget stærke processer og systemer, der fokuserer efterretningsbehovene på det 21. århundredes nye trusler, herunder terrorisme, der er rettet mod samfundet og den internationale stabilitet. Det er også tydeligt, at rapportering ikke udelukkende er koncentreret mod de militære trusler, men også er rettet mod udenrigspolitik i bred forstand. Da disse trusler opstår hurtigt, har FE reageret ved at indføre en mere fleksibel og justerbar struktur med 'krisegrupper', der opererer på tværs af traditionelle skel og med en større grad af proaktiv indsats i forbindelse med forespørgsler fra kunder. Et eksempel på dette er indhentning af efterretninger til udstationerede danske styrker. Nedsættelse af en krisegruppe til støtte for regeringen under Muhammedsagen en anden.
9. For det andet er FE's efterretningsrapportering stor i forhold til organisationens størrelse. Den er designet til at møde kundernes forskellige behov og er generelt af god kvalitet, som bliver stadig bedre. Kvaliteten er bedømt ud fra samtaler med udenlandske partnertjenester, som modtager denne rapportering, min egen gennemgang af talrige FE produkter samt kommentarer fra akademikere, der har været interviewet under processen. Jeg har også noteret mig, at FE har procedurer for kvalitetskontrol, som er meget lig de, der er gældende i Storbritannien, og i nogle tilfælde er de introduceret i Danmark før end i Storbritannien. Visse rapporter har modtaget stor ros og tak fra udenlandske partnertjenester.

10. For det tredje er synspunkterne fra de danske kunder jeg konsulterede vedr. relevans og merværdi af FE rapportering varierede og kan inddeles i tre grupper: Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoen, der var de mest positive og hovedsageligt gerne ville have mere af samme skuffe; Udenrigsministeriet og Statsministeriet, som ønskede øget rapportering afpasset tidsaktuelle og preserende politiske emner; og PET, som ønskede større vægt lagt på efterforskningsmæssige aspekter i forbindelse med anti-terrorbekæmpelse. Disse synspunkter er på mange måder ikke overraskende og afspejler det pres, som alle efterretningstjenester står over for i dag, nemlig at blive trukket i forskellige retninger.
11. Jeg er kommet med nogle anbefalinger, der er beregnet til at hjælpe FE med at imødekomme de konkurrerende behov, hvoraf de fleste er dækket af de ændringer, der allerede er undervejs. Nogle er tekniske eller generelle - som for eksempel mere udstrakt brug af IT og elektroniske arbejdsmetoder, forbedring af efterretningsindholdet i rapporteringen og i måden at præsentere rapporter til beslutningstagere. Andre er målrettet til en bestemt modtagerkreds - udvidet samarbejde og udveksling med Udenrigsministeriet, en effektiv implementering af de 49 anbefalinger vedr. terrorbekæmpelse, herunder betydelig FE repræsentation i det nye center for terroranalyse og fælles FE/PET teams på særlige emner. Men det vigtigste punkt er forslaget om at udstrække arbejdet i Regeringens Sikkerhedsudvalg til niveauet under Departementscheferne med det formål at give regelmæssig vejledning til det kombinerede FE/PET efterretningsarbejde og, i særdeleshed, at sikre at arbejdet i de efterretningsmæssige og politiske miljøer er bundet tættere sammen og rettet mod den række af sikkerhedsproblemer, som den danske regering og det danske folk står over for.
12. Jeg håber, at disse anbefalinger kan lette arbejdet med en fornyet balancering af den udenrigsefterretningsmæssige indsats (herunder reduktion af nogle rutineopgaver som FE udfører i dag, men som forsvaret burde udføre selv). Jeg kommer dog med to kommentarer i den forbindelse:
 - Den ene er, at selv om rapportering rettet mod militære kunder stadig udgør en betydelig del af FE's produktion, afspejler dette forsvarets egen omstilling og et behov for støtte til planlægning og udførelse af operationer uden for landets grænser. Det afspejler ikke en forældet fokusering eller en organisatorisk skævhed. Derudover har FE's traditionelle ekspertise inden for indhentning mod udenlandske militære systemer og skibes færden i nærregionen antaget en ny betydning i forbindelse med forhindring af våbenspredning og i forhold til indsamling af viden om hvordan nye våbensystemer, som vestlige koalitioner kan stå over for under internationale missioner, virker. Denne type militær indhentning er stadig meget betydningsfuld for Danmarks allierede. Det udgør et vigtigt element i udvekslingen af efterretninger, som er en del af det bredere internationale sikkerhedssamarbejde, som en vellykket håndtering af de nuværende trusler er afhængig af. Dette er et af Danmarks meget stærke kort, og udveksles med informationer på andre områder, herunder terrorisme og transnationale trusler.

- Det andet er behovet for at se FE's bidrag til anti-terrorarbejdet i en bredere sammenhæng end kun i samarbejdet med PET, hvor vigtigt dette samarbejde end er. Dette skyldes hensynet til andre opgaver, såsom beskyttelse af udstationerede danske styrker; varetagelse af forbindelsen til udenlandske partnere som skaffer informationer om terrorisme, der ikke kan indhentes med nationale danske midler; og levering af efterretninger i en bredere international politisk, ideologisk og social sammenhæng (illustreret af Muhammedsagen) og ikke begrænset til ordenshåndhævelse. Den andel af anti-terrorindsatsen, som FE planlægger at placere i det nye center for terroranalyse, er for eksempel i overensstemmelse med den måde hvorpå Storbritanniens udenrigsefterretningstjenester har tacklet det britiske modstykke, JTAC (Joint Terrorism Analysis Centre).
13. Kapitel 3 og 4 omhandler indhentning fra danske HUMINT kilder og teknisk indhentning. Jeg har konstateret, at de ekstra ressourcer, som er blevet tildelt FE siden 2001, er blevet brugt efter hensigten. Det vil tage tid før denne investering vil bære frugt i form af flere produkter, og der udestår stadig væsentlige udfordringer på det tekniske område, særligt p.g.a. den fortsatte revolution inden for kommunikationsteknologien. Som et resultat af disse investeringer, bliver Danmark dog betragtet af vigtige partnere som et af de europæiske lande, hvis efterretningstjenester tager virkningsfulde skridt mod at implementere de nødvendige forandringer, der skal til for at kunne imødegå de nye transnationale trusler, herunder tilegnelse af nye tekniker.
 14. Jeg er kommet med anbefalinger, der vedrører SIGINT-systemer og arbejdsmetoder, og med mere generelt anvendelige forslag til styrkelse af samarbejdet mellem analytikere og de indhentende sektorer med det formål at generere øget national indhentning til brug i FE's vurderinger og rapportering.
 15. I kapitel 4 kommenterer jeg den høje standard hos FE's sektion for bilaterale forbindelser og måden hvorpå denne administrerer forbindelser til udenlandske partnertjenester. Stadig flere partnere er kommet til inden for de seneste år - et udtryk for FE's anseelse - og de er vigtige, både hvad angår behovet for tættere internationalt samarbejde og informationsudveksling for kollektiv sikkerhed, og til at udfylde hullerne i national indhentning. FE forvalter partnerforbindelser på en måde, som er en styrke for dansk efterretningsarbejde mere end en kilde til afhængighed. Jeg har anbefalet en styrkelse af denne rolle, eventuelt til også at dække PETs udenlandske interesser.
 16. Kapitel 5 omhandler den militære sikkerhedsafdeling. Ligesom andre dele af FE har jeg konstateret at denne afdeling fungerer godt og er stramt bemanded. Min vigtigste observation her drejer sig om den stadig større betydning, der ligger i informationssikkerhed - det vil sige integriteten af moderne kommunikations- og internetbaserede systemer og deres sårbarhed overfor udefrakommende angreb. Dette problem berører også den offentlige og den private sektors infrastruktur, ikke kun militære netværk. Jeg anbefaler, at FE's kapacitet udvikles og at den danske regering overvejer at udpege FE til National (kommunikations)Teknisk Sikkerhedsmyndighed.

17. Kapitel 6 ser på FE's administration og budget, og berører medarbejderrelaterede emner. Jeg mener, at den samplacering af efterretningskapaciteter man har i Danmark, som i andre lande er selvstændige efterretnings- og forsvarsrelaterede tjenester, giver såvel arbejdsmæssige fordele og synergieffekter (hvilket er den primære grund til at jeg ikke under nogen omstændigheder vil foreslå en ændring af den overordnede struktur) som effektivitet og lønsomhed. Det er svært at lave internationale sammenligninger, men selv om man tager forskellene i størrelse i betragtning synes det tydeligt at Danmark bruger proportionelt mindre på efterretningstjeneste end både Storbritannien, Sverige eller Norge. Danmark får virkelig et godt afkast på denne investering.
18. FE's budget administreres godt og ressourcer allokeres i overensstemmelse med efterretningsprioriteterne (hvad angår SIGINT-systemer er det dog et spørgsmål om at opbygge en generel kapacitet, som man så kan anvende fleksibelt, for eksempel rettet mod terrorindhentning). Processen med at kæde ressourcer til opgaverne skulle blive forbedret med indførelsen af DeMars-projektet i FE. Forberedelserne heraf er vidt fremskredne.
19. I dette kapitel kommenterer jeg også på personale spørgsmål. Et af disse er anbefalingen at, i lyset af forslagene til tættere samarbejde med det politiske miljø og Udenrigsministeriet, bør FE oprette en post som Faglig Ansvarlig for Efterretningsanalyse, som skal være ansvarlig for at opretholde integriteten og uafhængigheden i vurderinger i forhold til den politiske proces, og til at føre tilsyn med den analytiske stabs faglige standard, uddannelse og karriereudvikling.
20. Kapitel 7 gør rede for FE's åbenhedspolitik. Jeg mener, at dette er en udpræget succes og har medvirket til at hæve FE's anseelse i offentligheden. Mine samtaler med forskellige universitetsinstitutter bekræfter denne antagelse, ligesom den akademiske verden ser positivt på FE's nye rekrutteringskampagner. Samspillet med det akademiske miljø i form af seminarer og møder om særlige emner er en model til efterligning for andre efterretningstjenester. Udgivelsen af ikkeklassificerede vurderinger, for eksempel på Irak og Afghanistan, er blevet modtaget som objektive analyser, og har tjent som bidrag i både den offentlige debat og i Folketinget. Det er mit indtryk, at FE har fundet den gyldne middelevé mellem at skærme sikkerhed og fortrolighed, og at stå til regnskab overfor offentligheden.
21. Sidste kapitel behandler juridiske spørgsmål. Det støtter anbefalingerne fra den tværministerielle arbejdsgruppe om terrorbekæmpelse med hensyn til at det juridiske grundlag som de danske efterretningstjenester arbejder på til beskyttelse af det danske folk, ikke længere er tilstrækkeligt set i lyset af de forandrede trusler og den konstante udvikling indenfor kommunikationsteknologien. Nogle europæiske lande oplever færre hindringer på dette område, andre flere. Hvert enkelt land må træffe sine egne beslutninger på disse områder ud fra den offentlige og politiske debat i deres hjemlande. Ud fra et efterretningssynspunkt er jeg kommet med nogle forslag, der indebærer større fleksibilitet for efterretningstjenesterne vedr. indhentningstekniker og -metoder samt lagring af data, dog afbalanceret af en styrket uafhængig tilsynsstruktur.

22. Afslutningsvis vil jeg sige, at det har været en udsøgt fornøjelse at blive opfordret til at foretage en benchmarking af FE. I forbindelse med mit arbejde har jeg fået fuld adgang til informationer og synspunkter, og har fundet at medarbejderne er stolte af deres tjeneste, og dog stadig parate til at lære nyt og foretage forbedringer på alle niveauer. Jeg takker alle de der har afsat tid og udtrykt deres synspunkter til mig i denne for dansk udenrigspolitik så svære tid, også de udenfor FE, som har udtalt sig enten som kunder eller som interessenter. Jeg har den højeste respekt for folk, der gør en stor indsats med relativt få ressourcer og som udviser en professionalisme - og til tider et mod - som nok ikke i alle tilfælde bliver fuldt værdsat. Det er ikke ofte, at efterretningsarbejde er vanskeligere eller vigtigere for national og kollektiv sikkerhed end nu. Jeg er overbevist om, ganske vist fra et britisk synspunkt, at dansk efterretningsvirksomhed, herunder FE, er blandt de 3 eller 4 europæiske tjenester, som effektivt er ved at imødegå de nuværende udfordringer, og udvikle den nødvendige fleksibilitet og de påkrævede tekniker. Jeg håber, at denne benchmarking må være et bidrag til at hjælpe denne proces yderligere på vej.

Kevin Tebbit
København, april 2006