

DIIS POLICY BRIEF FEBRUAR 2015



Efterretningstjenesterne som kritisk faktor

PRIORITERING AF EFTERRETNINGER I KAMPEN MOD TERROR

Efterretningstjenesterne indsamler stadig flere informationer i forsøget på at opdage og imødegå terrorister. Men mængden af informationer gør det ikke nødvendigvis lettere at forudsige terrorhandlinger. Efterretningstjenesterne bør derfor prioritere bearbejdning af oplysningerne højere, end de gør i dag.

Der synes at være global enighed blandt politiske beslutningstagere om, at en styrkelse af efterretningstjenesterne automatisk vil gøre det lettere at forebygge og bekæmpe terrorisme. I USA, Kina og Pakistan – og også i Danmark – vokser efterretningstjenesterne for at kunne indsamle endnu flere informationer i håbet om at opdage og imødegå

ANBEFALINGER

- Samarbejdet mellem efterretningstjenesterne og øvrige myndigheder skal styrkes for at kombinere informationer og give bedre indsigt i de grundlæggende årsager til terror.
- Efterretninger bør deles op i plausible terrorhandlinger, som myndighederne skal forhindre med hårde midler her og nu, og hvilke der bedst adresseres via en langsigtet indsats med bløde midler.
- Efterretningstjenesterne skal prioritere analyser på det taktiske niveau for at forhindre umiddelbart forestående terrorhandlinger og hindre terrorisme i at opstå.

Ofte vil informationer enten mangle eller være dobbelttydige, og derfor er analysekapacitet på det taktiske niveau særlig vigtig

På det taktiske niveau mødes behovet for at hindre en terrorhandling med behovet for at adressere de grundlæggende årsager til terroristernes motiver. Der er derfor behov for, at efterretningstjenesterne analyserer mulige terrorhandlinger og vurderer, hvilke er plausible og skal hindres med fysiske midler her og nu.

terrorister. Imidlertid er der ikke evidens for, at flere informationer nødvendigvis fører til bedre efterretninger. Erfaringer fra Kina og Pakistan viser, at en styrkelse af efterretningernes indhentningskapacitet primært fører til en hårdere tilgang til bekæmpelse af terrorisme og mindre fokus på, hvorfor terroren opstår, og hvordan den kan imødegås med bløde midler. Hverken i Kina eller Pakistan har efterretningstjenesterne reelt kunnet bidrage med forslag til, hvordan samfundet hindrer terrorisme i at opstå.

USA's erfaringer fra terrorangrebet den 11. september 2001 viste, at efterretningstjenesterne havde tilstrækkeligt med informationer, men at samarbejdet mellem dem ikke var godt nok. Informationerne blev ikke samlet og delt, og dermed kunne efterretningstjenesterne ikke opstille vurderinger om

plausible terrorhandlinger, som efterfølgende kunne imødegås.

Erfaringerne fra USA, Kina og Pakistan viser, at behovet for at identificere en modstander er helt essentielt for efterretningstjenesternes virke. Først da kan myndighedernes samlede indsats skærpes og koordineres. Efterretningstjenesterne skal kunne vurdere, hvem fjenden er, og ikke mindst hvorfor der er tale om en fjende. Er det terrorisme, der kan imødegås lokalt, eller er det terrorhandlinger på baggrund af en international konflikt, og som derfor kræver mere vidtrækkende midler? Hvis ikke identifikationen er korrekt, kan staten ende med at imødegå den forkerte modstander eller anvende de forkerte værktøjer.

Det strategiske niveau

Her skal politikerne have tilstrækkelig viden om modstanderen, så de kan vurdere behovet for at forberede samfundet på en terrorhandling. Efterretningstjenesterne udarbejder vurderinger om behovet for ændringer i samfundets beredskab ved at anbefale ændringer i trusselsniveauerne. Det sker i forhold til en overordnet beslutning om strategi til bekæmpelse af terrortruslen, herunder tildeling og prioritering af værktøjer. Det kan være i form af øget grænsekontrol, restriktioner i bevægelsesfriheden eller oprettelse af samarbejdsfora mellem forskellige myndigheder for at styrke den civile indsats. Målet for efterretningstjenesterne er at tage temperaturen på mulige trusler og bedømme, om de er ved at eskalere til handlinger. Efterretningstjenesterne skal vurdere overordnede formål for terrororganisationerne for at kunne anbefale beskyttelsestiltag i samfundet mod effekten af fremtidige terrorhandlinger - også selv om fysiske beviser ikke nødvendigvis er til stede endnu. Detaljer og tid er således af mindre betydning på det strategiske niveau.

Det strategiske niveau

Øverste niveau, hvor efterretningstjenesterne rådgiver og informerer politikerne, så de kan tage beslutninger om strategi, herunder overordnede prioriteringer og tildeling af ressourcer.

Det operative niveau

Mellemniveauet, hvor efterretningstjenesterne rådgiver og informerer ministerier, så de kan udarbejde mål og rammer samt tildele ressourcer til de udførende led.

Det taktiske niveau

Laveste niveau, hvor efterretningstjenesterne leverer informationer om mulige terrorister og deres plausible mål til styrelserne. Det gør det muligt at løse specifikke opgaver for at forhindre eller imødegå terror.

Det operative niveau

Her har efterretningstjenesterne mange opgaver at udføre. De myndigheder, der er involverede i bekæmpelsen af terrorhandlinger, har behov for indgående kendskab til, hvorfor terrororganisationer er opstået, og hvad deres mål er. Informationerne er nødvendige for at 'skære hovedet af slangen' – at målrette aktioner mod organisationernes ledere, før de kan nå at gennemføre terrorhandlinger – men også for at kunne imødegå de grundlæggende årsager til terrorismen, herunder tiltag til at imødegå marginalisering af potentielle terrorister, mangel på uddannelse samt mangel på job og karrieremuligheder.

Informationerne kan komme fra mange forskellige kilder, og processen slutter først, når grunden til terrorens opståen er neutraliseret. Selv om tid ikke er en kritisk faktor, er forståelsen af terrororganisationen og dens baggrund vital for at kunne forudse mulige terrorhandlinger - og for at myndighederne kan anvende de rigtige værktøjer, også de langsigtede.

Det taktiske niveau

Her skal efterretningstjenesterne levere informationer for at forhindre aktuelle planer om terror, herunder kunne levere organisationsskemaer, oversigter over forbindelser mellem potentielle terrorister, deres finansiering og oplysninger om, hvor de opholder sig. Efterretningstjenesterne skal desuden kunne levere fysiske beviser for kommende terroraktioner – oftest beviser, der kan holde i retssystemet og dermed legitimere de forebyggende skridt, myndighedernes tager. Aktionerne er oftest målrettet mod identificerede personer og kan indeholde begrænsninger i bevægelsesfriheden eller i adgangen til forskellige handelsartikler på grund af sikkerhedshensyn.

På det taktiske niveau mødes behovet for at hindre en terrorhandling med behovet for at adressere de grundlæggende årsager til terroristernes motiver. Der er derfor behov for, at efterretningstjenesterne analyserer mulige terrorhandlinger og vurderer, hvilke er plausible og skal hindres med fysiske midler her og



Efterretninger om for eksempel radikalisering af unge skal vurderes og prioriteres, så efterretningstjenester og myndigheder ikke sætter ind med de forkerte midler. Foto: Stine Bidstrup © Polfoto

nu. De efterretninger, der ikke indikerer et plausibelt terrorangreb, men dog en potentiel hensigt, skal bruges af myndighederne i forbindelse med en langsigtet indsats for at imødegå de grundlæggende årsager til terrorismens opståen.

En af udfordringerne er at levere informationer nok til at imødegå alle terrorhandlinger, før de kan gennemføres. Udenlandske erfaringer viser, at det gøres ved en omhyggelig, tidskrævende og fælles analyseindsats af efterretningstjenesterne og et indgående samarbejde med de øvrige myndigheder i samfundet, der har viden om sociale forhold i deres ansvarsområde. Det gælder især politi og sociale myndigheder, der er i daglig kontakt med borgerne og derfor dels kan oplyse om ændringer i det normale billede, dels kan se, om de forskellige værktøjer virker som planlagt.

Prioritering af det taktiske niveau

For at vurdere, hvorvidt efterretninger er en kritisk faktor i terrorbekæmpelse, skal de forskellige niveauer i efterretningstjenesternes organisation adresseres.

På det strategiske niveau er efterretninger vigtige, men ikke tidsmæssigt kritiske. På det operative niveau er efterretninger en af de vigtigste faktorer i en fortsat proces med at få overblik over situationen. På det taktiske niveau er efterretninger en kritisk faktor og af største vigtighed for at finde potentielle terrorister, før de udfører deres handlinger, samt til at kunne iværksætte langsigtede tiltag for at hindre terrorisme i at opstå.

Generelt skal efterretningstjenesterne levere analyser af høj kvalitet om plausible terrorhandlinger. Ofte vil informationer dog enten mangle eller være dobbelttydige, og derfor er analysekapacitet på det taktiske niveau særlig vigtig – af to årsager: For det første fordi det kan levere fysiske beviser for en potentiel terrorhandling, så myndighederne kan skride ind og forhindre den. For det andet kan det give myndighederne en viden om, hvorfor terrorisme opstår, så de kan adressere de grundlæggende årsager. Det langsigtede perspektiv er i virkeligheden det vigtigste for at vinde over terroristerne.

Dette policy brief er baseret på analyser af kinesisk, pakistansk og amerikansk imødegåelse af terror og oprør og er en del af DIIS Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier.

Thomas Galasz Nielsen, major og militær analytiker, DIIS (thgn@diis.dk)

Forsidefoto: Bombeaufspærring i området efter hotelbomben på Hotel Jørgensen i september 2010. Foto: Astrid Dalum © Polfoto

