



Policyförändringar efter den 11 september i förhållandet mellan underrättsorganisationer och säkerhetstjänster

Danmark, Schweiz, Storbritannien och Tyskland i jämförelse

DAN HANSÉN OCH JAN LEIJONHIELM

FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.



FOI
Totalförsvarets forskningsinstitut
Försvarsanalys
164 90 Stockholm

Tel: 08-55 50 30 00
Fax: 08-55 50 31 00

www.foi.se

FOI-R--2562--SE
ISSN 1650-1942

Underlagsrapport
Juni 2008

Försvarsanalys

Dan Hansén och Jan Leijonhielm

Policyförändringar efter den 11 september i förhållandet mellan underrättelsorganisa- tioner och säkerhetstjänster

Danmark, Schweiz, Storbritannien och Tyskland i jämförelse

Titel	Policyförändringar efter den 11 september i förhållandet mellan underrättelseorganisationer och säkerhetstjänster Danmark, Schweiz, Storbritannien och Tyskland i jämförelse
Title	Policy Changes After 9/11 Concerning the Relationship Between Intelligence and Security Services - Denmark, Switzerland, Great Britain and Germany in Comparison
Rapportnr/Report no	FOI-R--2562--SE
Rapporttyp Report Type	Underlagsrapport Base data report
Månad/Month	Juni/June
Utgivningsår/Year	2008
Antal sidor/Pages	38 p
ISSN	ISSN 1650-1942
Kund/Customer	Försvarsdepartementet
Forskningsområde Programme area	1. Analys av säkerhet och sårbarhet 1. Security, safety and vulnerability analysis
Delområde Subcategory	11 Forskning för regeringens behov 11 Policy Support to the Government.
Projektnr/Project no	A 12005
Godkänd av/Approved by	Sara Gullbrandsson
FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut Avdelningen för Försvarsanalys	FOI, Swedish Defence Research Agency
164 90 Stockholm	SE-164 90 Stockholm

Sammanfattning

Denna studie tar sin utgångspunkt i terrordåden den 11 september 2001 och syftar till att studera policyförändringar i förhållandet mellan underrättelseorganisationer och säkerhetstjänster i Danmark, Schweiz, Storbritannien och Tyskland. Danmark och Schweiz har vardera en militär underrättelsetjänst och en polisiär säkerhetstjänst. I båda fallen lyder underrättelsetjänsterna direkt under Försvarsdepartementen, medan säkerhetstjänsterna utgör delar av de nationella polismyndigheterna, som i sin tur lyder under Justitiedepartementen. Storbritannien har två underrättelsemyndigheter som sorterar under Utrikesdepartementet och en säkerhetstjänst som lyder under Inrikesdepartementet, medan Tyskland har en militär underrättelsetjänst som är en del av den tyska försvarsmakten, en säkerhetstjänst som lyder direkt under Inrikesdepartementet samt en utlandsunderrättelsetjänst som lyder direkt under förbundskanslern och den federala regeringen. I Danmark har såväl underrättelse- som säkerhetstjänsten fått utökade resurser och mandat. En prioritet är att underlätta samverkan mellan tjänsterna, men också mellan dessa och andra organ med beredskapsfunktioner. Därför har de skapat ett gemensamt analyscenter.

Även Schweiz har haft föresatser att underlätta samarbetet mellan underrättelse- och säkerhetstjänsterna. Men substantiella förändringar därvidlag tycks inte ha manifesterats. I Schweiz utgör banksekretessen ett skyddsvärt institut, men också en potentiell sårbarhet. Schweiz har därför bilaterala avtal med USA för att bekämpa al Qaida. Storbritannien har successivt riktat uppmärksamheten från yttre till inre säkerhet. Alla tre underrättelsemyndigheter har omsider också kommit att ägna sin huvudsakliga kraft åt att bekämpa internationell terrorism. Ett centrum för gemensam terrorismanalys (JTAC) har blivit ett centralt verktyg i den kampen. Även andra funktioner finns representerade där, i synnerhet polisen. Säkerhetstjänsten leder underrättelsearbetet (i terrorfrågor). I Tyskland har vare sig den centrala eller den militära underrättelsemyndigheten berörts nämnvärt av

terrorhotet. Säkerhetstjänsten har dock fått ökade befogenheter och resurser. Den viktigaste förändringen är dock att Tyskland skapat ett gemensamt center för terrorismbekämpning (som påminner om JTAC) och att det finns en lag som underlättar för myndigheterna att dela databaser med varandra.

FN och EU har genom resolutioner och konventioner i viss mån satt en agenda, vilken till del kan förklara mönster av likhet. Ett gemensamt mönster är att säkerhetstjänster har fått en ledande roll och att underrättelsesfären breddats, inte minst genom gemensamma analyscentra. Även om de övergripande linjerna är gemensamma, finns det dock nyansskillnader i hur den internationella terrorismen förstås, vilket får återverkningar på hur länderna prioriterar. Är hotet internt, externt eller globalt; riktat mot det egna landet eller inte? Erfarenheter av fullgångna terrordåd (inte minst efter 11/9) kan i viss utsträckning förklara dessa nyansskillnader. 11 septembereffekten är påtaglig i transformeringen av policyområdet. Det kan dock finnas anledning att tro att policyproblem uppdragats tidigare, och att terrordåden 2001 i den meningen utgjorde ett möjlighetens fönster för att få förändringar till stånd.

Som förslag på vidare forskning föreslås att undersöka förändringsprocesserna med större detaljupplösning, för att kunna säga mer om den faktiska förändringstakten och -djupet. Exempelvis vore det värdefullt att titta närmare på instrumentella aspekter av gemensamma analyscentra. Det vore även välbetänkt att analysera vilken roll institutionell design spelar för anpassningsförmågan i denna policysfär.

Nyckelord: Underrättelsetjänst, säkerhetstjänst, Storbritannien, Danmark, Tyskland, Schweiz, terroristattacken den 11 september, kontraterrorism, budgetförändringar

Summary

The purpose of this study is to analyse policy changes between the intelligence and security organisations in Denmark, Switzerland, UK and Germany, seen against the terrorist attacks against the US on 11th of September 2001.

Denmark and Switzerland respectively have a military intelligence service and a security service. In both cases, military intelligence is subordinated to the ministries of defence, while the security services constitute parts of the national police authorities, which are subordinated to the Ministry of Justice. The UK has two intelligence services under the Ministry of Foreign Affairs and a security service, belonging to the Home Office, while Germany has an intelligence service which constitutes a part of the Defence forces and a security service directly subordinated to the Bundeskanzler and the federal government.

In Denmark, the intelligence as well as the security service has been allotted increased resources and mandate. Facilitated cooperation between these services and to other emergency authorities has been a priority, as well as the creation of a common centre for analysis. The same pattern can be seen in Switzerland, but implemented with less success, no significant changes have so far been accomplished. Swiss bank secrecy constitutes an institution worthy of protection, but also one of potential vulnerability. Switzerland has bilateral agreements with the US in the fight against Al Qaida.

The UK has increasingly focused on domestic security and the three intelligence agencies have joined in a combined analytical counter-terrorism centre, JTAC, which has become the most important instrument against international terrorism. The security service has the lead in the fight against terrorism. In Germany, neither central nor military intelligence has been significantly affected by the terrorist threat. The security service has however received increased mandate and resources. The most important change is the creation of a joint centre for

counterterrorism, resembling the British JTAC, and a new law, allowing the sharing of data bases between authorities.

The UN and EU have through resolutions and conventions to a certain extent set the agenda in counterterrorism affairs, which partly explains the similarities in the analysed countries. One significant pattern is the leading role of the security services regarding counterterrorism. Another is that the field of intelligence has widened and the creation of joint analytical centres. Even though the overall picture is common, there exist differences in the perception of international terrorism, which has repercussions on how priorities are formed. Is the threat internal, external or global; directed at the own country or not? Experiences of accomplished terrorist acts, not least after 9/11, can to a certain extent explain these differences in nuance.

The 9/11 effect is furthermore apparent in the transformation of the policy area. There is however reason to believe that policy problems appeared earlier and that the attack became a window of opportunity to propel change.

Further research should focus on the process of change in greater detail, to be able to establish the actual pace as well as the depth of change. The role of institutional design should be another subject for research, in order to analyse its role for capacity of adjustment in this policy domain.

Keywords: Intelligence service, security service, Great Britain, Denmark, Germany; Switzerland, the terrorist attack on 9/11, counterterrorism, budget changes

Innehållsförteckning

1	Inledning	9
1.1	Attentaten i USA den 11 september, en skiljelinje?	9
1.2	Underrättelseorganisationer och säkerhetstjänster som policyområde	10
1.3	Källor och källkritik.....	13
2	En kontextuell översikt	14
2.1	Danmark	14
2.2	Schweiz	15
2.3	Storbritannien	15
2.4	Tyskland	17
3	Förskjutningar i lagrum, ansvar och mandat	18
3.1	Danmark	18
3.1.1	Internationella åtaganden och inhemsk lagstiftning	18
3.1.2	Konsekvenser för FE.....	19
3.1.3	Konsekvenser för PET	20
3.1.4	Samverkan i underrättelsefrågor.....	20
3.2	Schweiz	21
3.2.1	Internationella åtaganden.....	21
3.2.2	Inhemska återverkningar.....	22
3.3	Storbritannien	24
3.3.1	Internationella militära insatser	24
3.3.2	Inhemska åtgärder	25
3.3.3	Samordning i underrättelsefrågor.....	26
3.3.4	Lagmässiga förändringar	26
3.4	Tyskland	27
3.4.1	Internationella insatser	27
3.4.2	Inhemska åtgärder	28
3.4.3	Samverkan i underrättelsefrågor.....	29
4	Slutsatser	31

4.1	Förslag på vidare forskning.....	33
5	Litteratur & källor	35

1 Inledning

1.1 Attentaten i USA den 11 september, en skiljelinje?

Den 11 september 2001 utgör på många sätt en otvetydig skiljelinje, inte minst i vardagliga resonemang om säkerhet och hot mot denna. Som referenspunkt bortses den sällan ifrån, vare sig det handlar om militär eller polisiär verksamhet; utrikes eller inrikes riktade säkerhetsfrämjande åtgärder. Inte minst med anledning av det ”krig mot terrorismen” som USA förklarade som en direkt konsekvens av de terrordåd som landet utsattes för i september 2001, har såväl perceptioner av det huvudsakliga hotet mot stabilitet och säkerhet som åtgärder för att värja sig mot terrorism medfört något av ett paradigmskifte i det närmaste på global skala. Den 11 september är i den meningen epokavgörande.

Attackerna mot USA var förvisso vare sig startskottet eller kulmen på den våg av terrorism som direkt eller indirekt initierats eller inspirerats av al Qaida. Redan i februari 1993 sprängdes en bilbomb i garaget på New Yorks norra WTC-torn. Sex personer omkom och över 1 000 skadades. Tanken var att det norra tornet skulle kollapsa och falla på sitt södra tvillingtorn. I juni 1996 inträffade ett terrordåd i Khobar, Saudiarabien. En tankbil exploderade intill ett lägenhetskomplex som huserade militärer, bl.a. från USA. 19 amerikanska soldater och en saudier dog och 372 personer från ett flertal länder skadades. I augusti 1998 utfördes två simultana självmordsattacker (bilbomber) mot USA:s ambassader i Nairobi, Kenya och Dar-es-Salaam, Tanzania som sammanlagt dödade 223 personer och skadade över 4 000. I oktober 2000 utfördes en ny självmordsattack, denna gång mot den amerikanska jagaren USS Cole, som låg förtöjd i Aden, Yemen för att fylla på drivmedel. 17 sjömän dödades. Samtliga dessa dåd har av amerikanska underrättelse- och säkerhetstjänster på ett eller annat sätt knutits till al Qaida och/eller Usama bin Laden. Före den 11 september 2001 riktades alltså terrorismen, med undantag för den första WTC-attacken, mot amerikanska intressen på betryggande avstånd från USA och för den delen även Europa. Efter den 11 september ser bilden annorlunda ut, inte minst från en europeisk horisont. Datumen 11/3 och 7/7 talar i det närmaste för sig själva.

Förvisso har ett antal attacker mot amerikanska intressen utanför USA företagits även efter den 11 september (såsom terrorkampanjen i Saudiarabien 2003 som dödade 35 amerikaner och skadade 160). En i sammanhanget viktig intervenerande faktor är dock naturligtvis att USA-ledda koalitioner inlett militära insatser i Afghanistan och Irak, med förespeglat syfte att bekämpa

terrorismen. Många av de terrordåd som ägt rum efter den 11 september har motiverats (åtminstone delvis) av dessa. Att ur detta förhållande härleda en symmetrisk dialektik är förmodligen förhastat. Det är dock befogat att förhålla sig till den 11 september som en s.k. ”attributed trigger” (Baumgartner & Jones 1993); en händelse genom vilken vi ger tidigare och senare händelser en mening. Av den anledningen är den 11 september en för denna studie lämplig utgångspunkt. Studien avser att därefter följa händelseutvecklingen så långt som processerna är spårbara.

Det kan förefalla naturligt att militära insatser i Afghanistan och Irak tarvar ökade resurser för underrättelsefunktionerna i de länderna som aktivt deltar i någon av allianserna, medan säkerhetsjänster ser ökade resursbehov med anledning av inrikes riktad terrorism. Det rådande läget kan tyckas ge nya förutsättningar för underrättelse- och säkerhetsorganisationer, eller åtminstone utrymme för den politiska makt som i pluralistiska demokratier är dessa organisationers yttersta avnämare, att omdefiniera sina behov och preferenser med avseende på deras verksamhet och inbördes förhållanden. Grad av engagemang i framför allt Afghanistan och Irak och direkta erfarenheter av terrorism kan tänkas inverka på dessa policyprioriteringar.

Syftet med denna studie är att närmare beskriva hur fyra stater, Danmark, Schweiz, Storbritannien och Tyskland, prioriterat och förändrat policyn med bäring på sina underrättelse- och säkerhetsorganisationer. Den 11 september utgör i det sammanhanget en referenspunkt. Hur ser policyutvecklingen ut i dessa länder efter denna? De fyra länderna representerar en spridning både med avseende på grad av engagemang i Afghanistan och Irak och beträffande egna erfarenheter av terrorism (såväl historiskt som i nutid). Därutöver representerar de en spridning med avseende på storlek och tyngd i den europeiska kontexten.

1.2 Underrättelseorganisationer och säkerhetsjänster som policyområde

Policyutveckling, i generell mening, har vissa paralleller med evolutionsbiologi (Krasner 1984; John 1998). För det mesta råder stabilitet med utrymme för endast mindre förändringar av justerande natur. Emellanåt kan dock större ”språng” observeras, då genomgripande förändringar sker på förhållandevis kort tid. Inte sällan förklaras stora förändringar med hänvisning till kriser. Krisen, eller en genljudande händelse, sägs fungera som en katalysator för policyförändring. Eftersom långt ifrån alla större händelser eller kriser leder till omfattande reformer, kan det vara på sin plats att inte dra för stora växlar på denna förklarande variabel, utan istället förhålla sig öppen till de möjligheter och

begränsningar den medger. Vissa policyforskare menar att kriser ("yttre störningar", "fokuserande händelser" eller "policysammanbrott") är nödvändiga, men inte tillräckliga för att stora policyförändringar ska komma till stånd (Sabatier & Jenkins-Smith 1999; Jones & Baumgartner 2005). En komplikation i detta sammanhang är dock att det inte nödvändigtvis går att förutbestämma riktningen på de policyförändringar som följer på en kris. Det är långt ifrån säkert att de tillkortakommanden i krishantering som uppdagas blir föremål för policyförändringar i krisens kölvatten. I Sverige kan vi exempelvis begrunda det faktum att kontraterrorism blev föremål för översyn och policyförändringar efter Palmemordet (med en permanent terroristlag, ett reformerat Säpo och tillskapandet av Nationella Insatsstyrkan), trots att mordet som sådant inte knutits till just terrorism, och att dessa åtgärder vare sig hade bidragit till att förhindra mordet eller att hitta dess gärningsman (Hansén 2007). Kriser kan alltså utgöra en förutsättning för stora policyförändringar, men de mekanismer som styr riktning och omfattning står snarare att finna i institutionella förutsättningar, förekomsten av policyentreprenörer och det aktuella policyfältets politisering. Då denna studie uppehåller sig vid policyförändringar med bäring på underrättelse- och säkerhetstjänster finns det anledning att i korthet kommentera vissa förutsättningar för förändring som vidlåder detta policyområde.

Institutioner manifesterar ofta ett motstånd mot förändringar av sin egen verksamhet, i synnerhet om de initieras utifrån. Forskare talar i det sammanhanget om institutionell rigiditet (Sabatier & Jenkins-Smith 1993) som en faktor som hämmar förändring. I antagandet om institutionell rigiditet ges också att institutioner eftersträvar att vidmakthålla sina relativa positioner, vilket gör att förändringar, potentiellt innebärande nedskärningar, är synnerligen ovälkomna. Det finns ingen anledning att anta att underrättelse- och säkerhetsorganisationer i det hänseendet skulle avvika från gängse beteende, även om saken inte är speciellt beforskad. Ett intressant inslag i själva policyområdet som sådant är att den hotbild som förknippas med den 11 september (åtminstone potentiellt) skapar ett spänningsförhållande mellan underrättelse- och säkerhetsorganisationer. Den förra har traditionellt militära kopplingar och en internationell fokus, medan den senare snarare har polisiära kopplingar och en inhemsk fokus. Terrorism som problemområde passar inte riktigt in i de traditionella uppdelningarna och ansvarsområdena, vilket också gäller de mer regelrätta krig (eller militära insatser) som antingen initierats som en konsekvens av terrorattentat, eller som kan antas skapa en grogrund för nya terrorattentat i inte minst de krigförande länderna. Orsaksförhållandena är mångtydiga och inte minst därför föremål för politisk uppmärksamhet och politiskt beslutsfattande.

Underrättelse- och säkerhetsorganisationer är därtill särskilt känsliga för upplevda misslyckanden, vilket hänger samman med att framgångar oftast inte torgförs. Dilemmat illustreras väl av den kommunicé som PIRA offentliggjorde i oktober 1984, efter att de detonerat en bomb på ett hotell i Brighton som Margaret Thatcher besökte, men där premiärministern klarade sig undan skador: "Today we were unlucky, but remember, we only have to be lucky once; you will have to be lucky always. Give Ireland peace and there will be no war." (BBC 2007). Det spelar inte någon större roll hur många lyckanden underrättelse- och säkerhetsorganisationerna kan lägga bakom sig; ett fatalt misslyckande leder till omfattande ansvarsutkrävanden och revisioner i krisens kölvatten. Det finns med andra ord anledning att anta att dessa organisationer är särskilt känsliga för politiskt betingade förändringstryck i samband med kriser.

Den verktygslåda som den politiska makten förfogar över när det handlar om att ge uttryck för prioriteringar och viljeinriktningar består av en rad utensilier, varav budgetprocessen är den kraftigaste doningen. Att öka eller minska resurserna för myndigheter ger tydliga signaler om hur deras verksamhet prioriteras, och naturligtvis större respektive mindre utrymme för att faktiskt bedriva verksamheten. Det bör dock hållas i minnet att just budgetprocesser ofta påvisar starka inslag av institutionell rigiditet. Budgetallokeringar bygger i väldigt hög grad på föregående budgetårs avväganden, alldeles oaktat att den offentliga debatten emellanåt kan ge sken av att stora förändringar står för dörren. Fenomenet förklaras ibland med att *arv* föregår *val* när regeringar och parlament beslutar om hur den offentliga budgeten ska spenderas (Rose & Davies 1994).

Svensk polis har från 1965 (när polisen förstatligades) till 2001 från budgetår till budgetår tilldelats 2 % av statens totala utgifter, oavsett förespeglningar om storsatsningar eller nedskärningar, eller för den delen om den hanterat nationella kriser eller om regeringen har varit röd eller blå (Hansén 2007).¹ För denna studies syften finns det lärdomar att dra av denna observation. För det första är budgetallokeringar inte det enda politiska styrmedlet – svensk polis av idag skiljer sig markant från svensk polis från 1965. För det andra krävs det en ganska hög detaljupplösning för att utröna den politiska viljan beträffande verksamhetens natur. I det svenska fallet ges denna i viss mån av regleringsbrev, men regeringens detaljstyrning av myndigheter skiljer sig mellan länder (och i Sverige skiljer den sig avsevärt över tid). Slutligen behöver inte nominella skillnader i statens expenser till en viss myndighet vara förknippade med en motsvarande

¹ Siffran gäller, som sagt, bara fram t.o.m. 2001 års budget. I sammanhanget kan det förvisso vara värt att notera att Säkerhetspolisen i ökande grad blivit mer självständig i förhållande till RPS, och att Säpos budget ökat markant de senaste två åren.

viljeyttring; statens sammanlagda budget och ekonomiska manövreringsutrymme kan fluktuera av helt andra skäl.

Sammanfattningsvis kan den sektor, eller det policyområde, som denna undersökning gäller karaktäriseras som känslig för politiskt förändringstryck, i synnerhet som en konsekvens av kriserfarenheter. Just spänningsförhållandet mellan underrättelse- och säkerhetsorganisationer ter sig relevant att utforska mot bakgrund av de bägge verksamheternas traditionella fokus och ansvar. Av vidare intresse är att tydligare klarlägga den politiska viljan beträffande dessa verksamheter – inte minst den lagstiftning som ger dem operativa befogenheter.

1.3 Källor och källkritik

Denna studie bygger på öppna källor, i huvudsak inhämtade på Internet. Tack vare något av en öppenhetstrend finns en hel del information om underrättelse- och säkerhetstjänster tillgängliga på nätet. Myndigheterna har i allmänhet egna hemsidor och därtill ges information på hemsidor som drivs på departemental nivå. Dessa källor får antas vara tillförlitliga i den meningen att de ger den offentliga versionen, snarare än någon påstått offentlig mening. De uppfyller därmed ett centralitetskriterium. Dessvärre är den allmänt tillgängliga informationen av det ytliga slaget. Detaljupplösningen får betraktas som låg. Medvetna om att ”the devil is in the details”, är det av vikt att påtala detta tillkortakommande i ett tidigt skede. Huvudsakliga policyprioriteringar och -inriktningar fångas emellertid in.

Ett kanske svårare problem med att förlita sig på de källor vi gör är att de får förmodas vara tendentiösa. Information om den egna organisationen på en hemsida kan inte förväntas ta upp svårigheter eller problem med verksamheten eller eventuella implementeringsproblem som ofta följer i ett policybesluts spår. Hemsidorna är skyltfönster för allmänhetens beskådande. Det som står behöver inte nödvändigtvis vara osant, men det fångar inte in hela sanningen.

Det finns inte riktigt samma typ av information om de utvalda länderna, vilket betyder att vi inte kunnat utgå från förutbestämda frågor som sedan besvaras land för land. Länderna skiljer sig också åt i grad av öppenhet i sådana områden där det förvisso går att ställa liknande frågor på materialet. Framställningen ger därför emellanåt ett haltande intryck. Å andra sidan speglar denna omständighet en viss heterogenitet i policyfältet som det i sig kan betyga ett värde i att förstå.

2 En kontextuell översikt

2.1 Danmark

Den danska underrättelsevärlden påminner mycket om den svenska. Det finns en militär underrättelsetjänst, Forsvarets Efterretningstjeneste (FE), som motsvarar MUST och en polisiär säkerhetstjänst, Politiets Efterretningstjeneste (PET), som motsvarar Säpo. I Danmark är emellertid FE en egen myndighet som lyder direkt under Forsvarsdepartementet. Sedan 1971 bedriver FE signalspaning, då de uppgifterna togs över från Forsvarets Centralradio, vilket betyder att Danmark inte har en särskild myndighet motsvarande FRA i Sverige. PET är en del av Rigspolitiet (Afdeling G). Men på grund av PET:s särskilda uppgifter återkopplar chefen för tjänsten direkt till justitieministern.

FE:s uppgift är att inhämta, bearbeta och förmedla information om utrikiska förhållanden av betydelse för Danmarks säkerhet, inte minst beträffande dansk militär och andra som är utsända på internationella uppdrag. Underrättelseverksamheten är inriktad mot transnationella förhållanden, i synnerhet vad gäller terror och spridning av massförstörelsevapen, men även militära, politiska, ekonomiska och teknisk-vetenskapliga omständigheter av betydelse för danska säkerhetsintressen. FE leder också den militära säkerhetstjänsten.

PET har ansvar för den inrikes säkerheten och arbetar med kontraterrorism, kontraextremism och kontrapionage. Därtill ingår andra säkerhetsuppgifter, såsom personskydd, säkerhetsrådgivning och IT-säkerhet i deras ansvarsområde. PET har, i egenskap av nationell säkerhetstjänst, ett landsomfattande ansvar, men samarbetar med andra danska myndigheter (inte minst med den danska polisen, men också med FE och andra myndigheter) samt med internationella organisationer (såsom Europol) och andra länders säkerhetstjänster.

Regeringens säkerhetsorganisation består av regeringens säkerhetsurval (sikkerhedsudvalg), ämbetsmannaurvalet samt krisberedskapsgruppen. Säkerhetsurvalet består av statsministern (ordförande), utrikes-, justitie- och försvarsministern. Därutöver deltar cheferna för FE och PET samt enskilda ämbetsmän. Som stöd för säkerhetsurvalet i säkerhetsfrågor finns ett ämbetsmannaurval bestående av rätts/expeditionscheferna (dansk "departementschef") för de ovan nämnda departementen samt cheferna för FE och PET. Statsministern är ordförande även där. Sektions- och avdelningschefer från FE och PET deltar i krisberedskapsgruppen, vilken också inkluderar departementala och myndighetschefer på motsvarande nivå. Gruppen ska rådgöra och besluta om beredskapsförhållanden i fråga om krig och terroraktioner. Både FE och PET är

med andra ord väl representerade i departementala organ som hanterar antagonistiska hot på en bred skala.

2.2 Schweiz

Även i Schweiz finns det i huvudsak en militär underrättelsetjänst och en polisiär säkerhetstjänst, Strategische Nachrichtendienst (SND) respektive Dienst für Analyse und Prävention (DAP).

SND är en egen myndighet som lyder direkt under Försvarsdepartementet (eller det federala departementet för försvar, befolkningsskydd och sport, som det heter). Det finns dock två andra underrättelsetjänster med försvarskoppling: Militärische Nachrichtendienst (MND) och Luftwaffennachrichtendienst (LWND), av vilka MND ingår i den schweiziska försvarsmakten och lyder under arméns ledningsstab. LWND tillhörde flygvapnets insatsstab, men är nu integrerat i SND. I denna studie kommer vi bara att uppehålla oss vid SND, eftersom det är den största och mest centrala militära underrättelsetjänsten. SND svarar också för kontakterna med motsvarande underrättelsetjänster utomlands.

Liksom i Danmark är den polisiära säkerhetstjänsten DAP en del av den schweiziska motsvarigheten till Rigspolitiet, Bundesamt für Polizei (BAP), som i sin tur lyder under det Federala justitie- och polisdepartementet. DAP ägnar sig åt terrorismbekämpning, extremism, underrättelseverksamhet och icke-spridningsfrågor, men har inte polisiära befogenheter.

SND har kortast väg till den schweiziska regeringen och betjänar Schweiz politiska och militära ledning genom analys av det utrikespolitiska säkerhetsläget. Fokus ligger på politiska, ekonomiska, militära och/eller teknisk-vetenskapliga upplysningar av betydelse eller värde för Schweiz.

2.3 Storbritannien

Det brittiska underrättelsemaskineriet ser annorlunda ut jämfört med Danmarks och Schweiz'. Till att börja med har Storbritannien tre underrättelsemyndigheter, som tillsammans kallas för *the Agencies*: Secret Intelligence Service (SIS, eller ibland MI6), Government Communications Headquarters (GCHQ) och Security Service (MI5). SIS och GCHQ lyder under det brittiska Utrikesdepartementet och MI5 lyder under Inrikesdepartementet (Home Office). MI6 verkar internationellt (inte i Storbritannien) och MI5 verkar i Storbritannien. GCHQ verkar dock "globalt", vilket kan tolkas gränslöst.

SIS är den myndighet som mest påminner om MUST, även om den är civil och lyder under brittiska UD. Det finns emellertid en enhet på det brittiska Försvarsdepartementet, Defence Intelligence Staff (DIS), som sammanfogar expertis från de tre försvarsgrenarna och civil personal för att bedriva underrättelseanalyser. I denna studie fäster vi dock avseende vid SIS.

SIS har till uppgift att inhämta information relaterad till individers agerande och intentioner av intresse för nationens säkerhet, i synnerhet med bäring på regeringens försvars- och utrikespolitik, av vikt för Storbritanniens ekonomiska välfärd och till stöd för att förhindra eller uppdaga allvarliga brott. SIS företar också hemliga operationer för att främja den brittiska regeringens olika mål. Utrikesministern är inför parlamentet ansvarig för SIS arbete.

GCHQ har två huvudsakliga uppgifter, nämligen att inhämta underrättelser genom radiospaning (Sigint) och att bistå med tjänster och råd i egenskap av nationell teknisk myndighet för informationssäkerhet. Sigint-verksamheten bistår med underrättelser till stöd för regeringens beslutsfattande inom ramen för nationell säkerhet, militära operationer och brottsbekämpning. Inom ramen för informationssäkerhet hjälper GCHQ till med att hålla regeringens kommunikations- och informationssystem säkra. Utrikesministern är ansvarig inför parlamentet även för GCHQ:s aktiviteter.

Säkerhetstjänsten, MI5, har till uppgift att skydda den nationella säkerheten, i synnerhet från spionage, terrorism och sabotage från främmande makters agenter samt från handlingar som syftar till att störta eller underminera den parlamentariska demokratin med politiska, industriella eller våldsamma medel. MI5 ska också skydda Storbritanniens ekonomiska välstånd från de hot som handlingar eller intentioner från personer som befinner sig utanför de brittiska öarna utgör. Därutöver ska de stödja polisen och andra rättsvårdande myndigheter med att förhindra och uppdaga allvarliga brott. Man har däremot, till skillnad från t ex svenska SÄPO, eller schweiziska DAP, inte polisiära befogenheter. Inrikesministern (Home Secretary) är ansvarig inför parlamentet för SIS arbete.

Inom Regeringskansliet (Cabinet Office) leds det s.k. centrala underrättelse-maskineriet av ministern för underrättelser, säkerhet och återhämtning (Permanent Secretary, Intelligence, Security, Resilience), vilken ger råd till och är ansvarig inför premiärministern i frågor om säkerhet, underrättelser och krislägen. The Joint Intelligence Committee (JIC) är den innersta kärnan av ovanstående maskineri och presidieras av samma minister. JIC är med andra ord en viktig avnämare av de rapporter o.d. som *the Agencies* producerar. Samtidigt

är det JIC som ger myndigheterna direktiv om prioriteringar för sina verksamheter.

2.4 Tyskland

Även Tyskland har tre underrättelsemyndigheter av betydelse för denna studie, Bundesnachrichtendienst (BND) den federala underrättelsetjänsten, Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) den federala konstitutionsskyddande myndigheten och Militärischer Abschirmdienst (MAD) den militära underrättelsetjänsten (eller snarare kontrapionage).

BND är Tysklands utrikesunderrättelsemyndighet och är en tjänst som lyder direkt under förbundskanslern och den federala regeringen. Den inhämtar både militära och civila underrättelser och förlitar sig i hög utsträckning på telefonavlyssning och elektronisk övervakning av internationella kommunikationer. Myndigheten inhämtar och värderar information om internationell terrorism, spridning av WMD, olagliga teknologitransporter, organiserad brottslighet, smuggling av vapen och droger, pengatvätt etc.

BfV är en federal myndighet som lyder under det federala Inrikesdepartementet. Därutöver finns det 16 Landesämter für Verfassungsschutz (LfV), förbundsstaternas konstitutionsskyddande myndigheter, som är oavhängiga av BfV. Huvuduppgiften för BfV är att observera organisationer som antas utgöra ett hot mot den federala republikens frihetliga demokratiska grundordning (Freiheitlich-demokratische Grundordnung). BfV använder sig av en mängd övervakningstekniker och infiltration, men den mesta informationen kommer från de övervakade organisationernas publikationer. De övervakar vänster- och högerextrema organisationer och extremistorganisationer bestående av utlänningar bosatta i Tyskland (såsom islamistiska terrorister). Därtill övervakar de scientologer, som av den tyska regeringen betraktas som en auktoritär, antidemokratisk kommersiell organisation, snarare än en religion. Inom ramen för BfV:s uppgifter ingår också att övervaka MAD.

MAD består av 14 grupper som är placerade i olika tyska städer och är en del av den tyska försvarsmakten, Bundeswehr. MAD är en inhemsk underrättelsetjänst som arbetar i nära samarbete med BfV. Huvuduppgifterna är kontrapionage och uppdagande av antikonstitutionella aktiviteter inom Bundeswehr. Därutöver skyddar de Bundeswehrs egendomar från sabotage och spionage. MAD deltar också i planerandet och konstruerandet av byggnader med höga säkerhetskrav. I Tyskland är det Försvarsdepartementet i Berlin som leder militära underrättelseoperationer såväl som strategisk försvarsrelaterad underrättelseverksamhet.

3 Förskjutningar i lagrum, ansvar och mandat

3.1 Danmark

Sedan terrorattentaten i september 2001 har såväl den danska underrättelse-tjänsten (FE) som säkerhetstjänsten (PET) genomgått genomgripande förändringar. Båda organisationerna har getts ökade mandat och har därtill blivit mer transparenta. Olika typer av lagstiftningar och policybeslut har bidragit till denna utveckling.

3.1.1 Internationella åtaganden och inhemsk lagstiftning

Den 21 mars 2003 beslutade Danmarks regering, efter en långdragen diskussion i Folketinget, att landet som fjärde nation skulle ansluta sig till USA:s allians i Irak. Frågan var kontroversiell eftersom kriget i Irak inte var FN-sanktionerat, till skillnad från interventionen i Afghanistan, i vilken Danmark deltagit sedan starten i oktober 2001. I Afghanistan hade Danmark 180 soldater fram till 2006, men då NATO i december 2005 beslutade att fördubbla sin insats där (för att underlätta för amerikanerna), beslutade Danmark att mot slutet av 2006 ha ca 360 militärer på plats i Afghanistan. I Irak har Danmark ca 500 soldater, vilka ska dras tillbaka till slutet av 2007.

Den 31 maj 2002 antog det danska Folketinget en terroristlagstiftning, vilket fick till följd att en ny sektion om terrorism införlivades i den danska strafflagstiftningen. Terroristbestämmelserna gäller inte bara terrorattacker mot den danska staten eller danska myndigheter, utan omfattar även dåd mot utländska stater, myndigheter och/eller individer samt mot internationella organisationer. 2002 års Terroristlag omfattar också en särskild sektion (114a) som med större skärpa riktar in sig på att förhindra finansiering av terrorverksamhet (UN S 2006/523).

Den 6 juni 2002 antog det danska Folketinget lag nr. 362, vilken var ett tillägg till den danska utlänningslagstiftningen och ett sätt att säkerställa implementeringen av FN-resolution 1373. Den senare var en direkt konsekvens av terrorattackerna mot USA i september 2001 och syftade till att förneka fristad till sådana som finansierar, planerar, stöder eller begår terroristdåd. För Danmarks del innebar förändringen att utlänningslagstiftningen skärptes med avseende på förnekande och återkallande av uppehållstillstånd med anledning av brott begångna i och utanför Danmark (UN S/2006/523).

Den 2 juni 2006 antog det danska Folketinget en ny terroristlag, vilken syftar till att underlätta ratificering och implementering av Europiska Rådets "Convention on the Prevention of Terrorism" samt den internationella konventionen om bannlysandet av nukleär terrorism. Redan existerande lagstiftning rörande finansiering av terrorism kom därmed att skärpas. I övrigt innebar den nya lagstiftningen att två nya sektioner infördes om rekrytering och träning för terrorism. Var person som låter sig rekryteras eller träna för terrorism är straffansvarig (UN S/2006/523).

3.1.2 Konsekvenser för FE

Förutom dessa lagar/lagändringar har under denna tid även lagar med bäring på försvarets underrättelseverksamhet kommit att ändras. Som en konsekvens av utredningar under 1990-talet, föranledda av Danmarks engagemang i kriget på Balkan, tillkom den 27 februari 2001 Lag 122 om Försvarets mål, uppgifter och organisation. Den nya lagen relaterade också till NATO:s roll i den nya europeiska säkerhetssituationen. Men efter den 11 september 2001 beslutade den danska regeringen att öka FE:s insats mot terrorismen, bl.a. genom en ökad satsning på signalspaning (FE 2007:1). Lag 122 kom den 9 juni 2006 att ersättas med Lag 568. En viktig skillnad mellan de två lagarna är att FE under den senare har befogenhet att inhämta upplysningar om danska medborgare samt personer av annan härkomst som uppehåller sig i Danmark (FE 2007:2).

Syftet med bestämmelserna är att skapa ett uttryckligt stöd för FE, vars allmänna uppgift är att ta tillvara uppgifter om förhållanden i utlandet, att också inhämta upplysningar om danska medborgare och personer som uppehåller sig i Danmark, eller upplysningar som är av danskt intresse. Bestämmelserna ska ses i samband med att lagen också söker underlätta utväxling av information mellan FE och PET, utan att det i varje enskilt fall behöver göras en konkret värdering i förhållande till den enskilda upplysningen. Det sammantagna ändringsförslaget är, enligt lagtexten, en förutsättning för att underrättelsetjänsterna ska bli bättre rustade att förutse hot mot Danmark. Bestämmelserna omfattar både danska och utländska medborgare samt juridiska personer (Ibid.). Att FE fått nya befogenheter betyder dock inte att de förväntas förskjuta fokus från huvuduppgiften.

Det er ikke med lovforslaget hensigten at udvide Forsvarets Efterretningstjenestes opgaveportefølje til at rette fokus mod danske statsborgere eller personer, der opholder sig i Danmark. (Ibid.)

Internationella åtaganden, inte minst med anledning av det terroristhot som seglade upp efter den 11 september 2001, men även som en följd av att den europeiska säkerhetspolitiska kartan kom att få nya konturer med Sovjetunionens fall och det jugoslaviska sammanbrottet i början av 1990-talet, utgjorde drivkraften till policy- och lagmässiga förändringar med bäring på dansk underrättelsetjänst.

3.1.3 Konsekvenser för PET

Även Politiets Efterretningstjeneste (PET) har med anledning av den uppkomna säkerhetspolitiska situationen och de internationella åtagandena förändrats under 2000-talets inledning, även om det inte tagit sig samma lagmässiga uttryck. PET:s personalstyrka har ökat från 375 år 2001 till ca 650 år 2006 (PET 2007). Detta hänger samman med att PET fått ett större ansvarsområde. PET har sedan 2003 ansvarat för ett dialogforum med representanter för etniska minoriteter i Danmark och sedan våren 2004 har myndigheten även etablerat ett liknande arrangemang med ett antal imamer och representanter för muslimska grupper i Danmark (UN S/2006/523).

Det var som en direkt konsekvens av terrordåden i Madrid den 11 mars 2004 som den danska regeringen, tillsammans med Dansk Folkeparti, beslutade om att markant och stadigvarande öka PET:s resurser. Förutom en personalförstärkning beslutades det att anskaffa en sammanhängande och tidsenlig IT-plattform och annan teknisk utrustning för att underlätta PET:s analys- och underrättelseuppgifter på IT och teleområdet (Justitieministeriet 2004).

Efter bombdåden i London i juli 2005 inledde PET ett arbete med att involvera samtliga polisdistrikt i ett förebyggande arbete mot terrorattentat i Danmark inom ramen för projektet Polis mot terrorism. Projektet inkluderar indikatorer och tecken att ta fasta på, i synnerhet beträffande unga människor på väg in i radikala och extremistiska beteenden (UN S/2006/523).

3.1.4 Samverkan i underrättelsefrågor

Den 1 januari 2007 bildades CTA, Center for Terroranalyse, under ledning av PET som ett led i genomförandet av den danska regeringens handlingsplan för terrorismbekämpning. Centret ska analysera terrorhotbilden mot Danmark och danskar utomlands så att danska myndigheter får ett bättre underlag att förebygga och motverka terrorhandlingar. Centret kan också behandla andra ämnen än terror, såsom olika former av extremism.

CTA består av medarbetare från PET, FE, Utrikesdepartementet och Beredskapsstyrelsen, men kan utvidgas med representanter från andra myndigheter vid behov. CTA är först och främst en analysenhet som analyserar hotbilder, i synnerhet med avseende på terrorism, med relevans för Danmark och danska intressen (PET 2007).

Sammanfattningsvis så har den danska politiska viljan orienterat efter internationellt definierade föresatser och hotbilder. Såväl underrättelseverksamheten som säkerhetstjänsten har i processen getts ökade mandat och resurser för att kunna möta de nya behoven. De båda verksamheterna har också ökat sina kontaktytor och samverkansformer; åtminstone har politiskt betingade förutsättningar därför skapats.

3.2 Schweiz

De schweiziska underrättelse- och säkerhetsmyndigheterna – Strategische Nachrichtendienst (SND) respektive Dienst für Analyse und Prävention (DAP) – har under tiden efter den 11 september 2001 fått ett tydligare mandat att prioritera terrorism, organiserad brottslighet och spridning av massförstörelsevapen. Policydebatten har under samma period dominerats av samarbetsproblemen mellan de båda organisationerna. Ett annat resultat bestod i tillsättningen av en Intelligence coordinator 2002 i syfte att koordinera underrättelsetjänsterna, men denne lyckades inte på grund av byråkratiskt motstånd och revirtänkande i sin uppgift, och tjänsten avskaffades 2007. Ett råd, bestående av tjänstemän från berörda ministerier, inriktar i dag underrättelsetjänsterna för sex månader i taget.

3.2.1 Internationella åtaganden

Det schweiziska engagemanget i kampen mot terrorism efter den 11 september 2001 har tagit sig uttryck inte minst i en mängd åtaganden på multi- och bilateral basis. Bland annat har Schweiz signerat, ratificerat och implementerat samtliga tolv FN-konventioner som är terrorismrelaterade. Av Europarådets sammanlagt femton konventioner i ämnet har Schweiz signerat tretton och ratificerat elva (Europarådet 2006). Sedan 2002, förnyat och formaliserat 2006, har Schweiz ett bilateralt s.k. Operative Working Arrangement (OWA) med USA. Tanken med det första OWA (2002) var att underlätta juridiskt samarbete rörande al Qaida och organisationens förehavanden i USA den 11 september 2001. Det förnyade OWA (2006) omfattar alla radikala islamistiska grupper som kan kopplas samman med al Qaida och behöver inte vara relaterat till terrordåden den 11 september (Swissinfo 2007; EJPD 2006).

Schweiz har inte varit aktuell som allianspartner i de militära insatser i Irak som följt i den 11 septembers spår. Däremot har Schweiz Förbundsrad (regering) sedan i april 2003 bemäktigat den schweiziska försvarsmakten att delta i den FN-sanktionerade ISAF-styrkan i Afghanistan. Sedan februari 2004 har mellan två och fyra schweiziska stabsofficerare tjänstgjort i Kabul, vilket kan tyckas vara blygsamt. Det schweiziska engagemanget i ISAF bygger dock vidare på andra engagemang i regionen. Mellan mars 2002 och juli 2003 placerade exempelvis det schweiziska Försvarsdepartementet minexperter som logistikrådgivare till FN:s "Mine Action Program for Afghanistan" (MAPA) (Swiss Defence 2007). Säkerhetsfrågor som är relaterade till fredsbefrämjande insatser, i synnerhet om det handlar om terroråterverkningar, kan emellertid sägas vara binära; det är en fråga om att vara på plats eller inte, snarare än en fråga om insatsens omfattning. Förutom i Afghanistan är Schweiz engagerat i en rad andra fredsbefrämjande insatser, framför allt i Kosovo (Einsatzbilanz 2006).²

3.2.2 Inhemsk återverkningar

Hur har schweizisk inhemsk policy påverkats av dessa åtaganden? Vilka renodlat inhemska åtaganden har fått efterverkningar för underrättelse- och säkerhetsorganisationerna? Redan den 2 oktober 2001 upprättade de federala åklagar- och polismyndigheterna på Justitie- och polisdepartementets initiativ "Task Force Terror USA", vilket var ämnat att underlätta brottsutredningar med koppling till terrordåden den 11 september (EJPD 2001). Bekämpandet av terrorism handlar för Schweiz del ofrånkomligen främst om att förhindra finansiering av terrorism, men också, om än i mindre utsträckning, om att förhindra att landet utnyttjas som transitland av terrorister. I sina redogörelser till t.ex. FN:s *Counter-Terrorism Committee* visar Schweiz en förståelse för världssamfundets eventuella farhågor samtidigt som de avfärdar eventuella kopplingar mellan banksekretessen och internationell terrorism:

Switzerland wishes in particular to prevent its financial market from being used for criminal purposes. It should be noted that, in Switzerland, banking secrecy cannot be an impediment to justice since it can be lifted once a request for cooperation is made or a criminal proceeding is instituted. The competent authorities can, where necessary, freeze the financial assets used to carry out such activities (UN S/2001/1224).

² År 2006 utgjorde Schweiz fredsbefrämjande insats i Kosovo knappt 76 % av Schweiz sammanlagda fredsbevarande insatser (räknat i dagsverk). Engagemanget i ISAF motsvarade dryg 1 % (Einsatzbilanz 2006).

Med anledning av banksekretessens betydelse för Schweiz ekonomi och autonomi är det lätt att inse att dess rättssäkerhet och omvärldens förtroende för rättssäkerheten är skyddsvärt i sig (se också EJPD 2002). Sedan 2001 har det schweiziska Förbundsrådet diskuterat och beslutat om olika policyn för att vinna synergieffekter mellan olika myndigheter i den allmänna strävan att bättre värna centrala värden. ”Task Force Terror USA” var det första initiativet i den riktningen.

I september 2004 konstaterade Förbundsrådet, bl.a. mot bakgrund av erfarenheterna med ”Task Force Terror USA”, att myndigheter inom säkerhetssektorn, inklusive SND och DAP, inte samarbetade tillräckligt effektivt (EJPD 2004). Förbundsrådet beslutade att ”minska dessa tillkortakommanden genom att bilda en överordnad krisstab” (Ibid. förf. övers.). Stabens uppgift skulle vara att tänka igenom alla möjliga hotscenarier, genomföra stabsövningar och att leda en permanent alarm- och upplysningscentral samt att inta en central roll i händelse av kris (Ibid.). Chefen för Försvarsdepartementet fick i uppdrag att tillsammans med företrädare för Utrikesdepartementet och Justitie- och polisdepartementet utforma ett förslag på hur staben skulle se ut.

Den 22 juni 2005 beslöt Förbundsrådet att skapa gemensamma plattformar för SND och DAP. I det ovan nämnda arbetet med att ta fram riktlinjer för den överordnade krisstaben identifierades tre ”temaområden” som var särskilt känsliga för gränsdragningsproblem, kompetenskonflikter och dubbelkommando de två organisationerna emellan. Dessa var terrorism, organiserad kriminalitet och proliferation (underförstått av massförstörelsevapen) (EJPD 2005). Plattformarna terrorism och organiserad kriminalitet skulle därför ligga under DAP, medan proliferation skulle ligga under SND. Tanken var dock att båda tjänsterna skulle samarbeta med de tre temata och att plattformsmodellen skulle vara iscensatt till den 1 januari 2006 (Ibid.). Det förefaller naturligt att gränserna mellan nationella och internationella underrättelser tappar i relevans i dessa problemområden, i synnerhet om det övergripande målet är att förhindra finansiering av sådana verksamheter. Samtidigt beslutade Förbundsrådet att SND och det schweiziska UD skulle hitta synergier i sina utrikespolitiska analyser.

Under 2007 har de två organisationernas inbördes förhållanden varit föremål för politiska debatter. SND och DAP har beslagits med att inte förmå att samarbeta, vilket då äventyrat den tematiska plattformstrukturen (Neue Züricher Zeitung 2007-03-13). Den schweiziska underrättelsevärlden begränsas till c:a 300 personer, vilket är ett relativt fåtal. Det parlamentariska utskott som övervakar SND och DAP föreslog därför i mars 2007 att organisationerna borde samlas under ett tak, men än så länge håller Förbundsrådet det förslaget stängin (Ibid.; Intelligence Online 2007). Så sent som den 26 september 2007 fastställde

Förbundsrådet genom sin förordning till SND, att de under de kommande fem åren ska behålla sin huvudsakliga uppgift (Grundauftrag), nämligen utrikes underrättelseinhämtning (Verordnung 510.291). Parlamentet förväntas dock under 2008 godkänna ett lagförslag om att DAP underställs försvarsministeriet och att en nationell sammanslagen underrättelsetjänst därmed skapas.

Terrordåden mot USA i september 2001 har otvetydigt ställt den politiska makten i Schweiz med ansvar för underrättelse- och säkerhetsmyndigheter inför nya utmaningar. Det faktum att världssamfundets ögon riktats mot den schweiziska banksekretessen har föranlett diskussioner om SND:s och DAP:s effektivitet, mål och medel. Trots ett flertal initiativ att med politisk styrning komma tillrätta med upplevda problem, tycks dessa i huvudsak kvarstå.

3.3 Storbritannien

Storbritanniens särställning som nära allierad med USA, och därtill drabbat av terrorism på hemmaplan, har gjort att terrorhotet har fått ett kraftigt genomslag på den brittiska underrättelse- och säkerhetsverksamheten. Den totala budgeten för de tre huvudsakliga organisationerna (*the Agencies*), the Secret Intelligence Service (SIS, eller MI6), the Security Service (MI5) och Government Communications Headquarters (GCHQ), har ökat från 863 miljoner £ till 1 266 miljoner £ mellan budgetåren 00/01 och 05/06, det vill säga en ökning med cirka 47 % på fem år. Budgetåret 96/97 var motsvarande budget ungefär 741 miljoner £, vilket betyder att budgetökningen under de fem år som föregick 2001 var drygt 16 %.

3.3.1 Internationella militära insatser

Storbritannien har som mest haft cirka 9 000 soldater i Irak och 3 600 i Afghanistan sedan USA med bundsförvanter inledde sina militära operationer där. I Afghanistan hade de brittiska trupperna främst fredsbevarande ansatser, men i realiteten blev stora delar av den brittiska kontingenten involverad i regelrätta krig mot talibanen, varför de i augusti 2006 ville ha förstärkning med 1 000 man (Rayment 2006). Denna vädjan hörsammades förvisso inte på hemmafronten. Faktum är att den brittiska armén mellan 1999-2006 drabbats av nedskärningar i storleksordningen 3,5 miljoner £ i faktiska budgetmedel (Telegraph 2006-08-06). Sett i det ljuset är det kanske begripligt att Storbritanniens huvudsakliga ambition i Irak sedan 2005 varit att dra tillbaka trupper och i möjligaste mån lämna över säkerhetsansvaret till irakiska

myndigheter; ungefär en tredjedel av de brittiska och amerikanska trupperna ägnade sig år 2005 åt att träna och utbilda irakiska styrkor (Rayment 2005).

3.3.2 Inhemska åtgärder

I Storbritannien har naturligtvis bombdåden den 7 juli 2005 satt djupa spår även när det gäller prioriteringar på underrättelse- och säkerhetsorganisationernas verksamheter. I mars 2006 presenterade den brittiska Labourregeringen sin första budget efter terroristdåden i London och i den avsattes 43 miljoner £ särskilt för att stärka kampen mot al Qaida under de nästföljande tolv månaderna (Morris 2006). Detaljupplösningen, hur dessa pengar fördelades mellan *The Agencies*, är okänd, men kan sättas i samband med dokument från *The Treasury*, vilka enligt uppgift gjorde gällande att regeringen skulle: "review counter-terrorism and security strategies" samt "consider the case for a single security budget" (Ibid.). Detta tolkades åtminstone av skuggministeriet som att en brittisk motsvarighet till DHS var i stöpanet. Prioriteringen tycks i så fall ha lutat mot inhemsk säkerhet och inrikes inhämtning. I samma budget avsattes också 91 miljoner £ för att öka antalet *community support officers* (CSOs) från drygt 6 000 till 16 000. CSO-projektet är en del av regeringens åtagande att satsa på tidiga polisiära insatser (*policing early*) i kampen mot radikaliserings och rekrytering till terrorism (Ibid.). Extra medel för kampen mot terrorism, konstaterade Intelligence and Security Committee (2006), allokeras främst till andra aktörer än underrättelse- och säkerhetsmyndigheter. Samma källa bekräftar också att MI5 fått den största delen av de extra medel som tilldelats SIA (Single Intelligence Account, det anslag som fördelar medel mellan *the Agencies*) (Ibid.).

Internationell kontraterrorism, ICT, har sedan 2001 kommit att ges en allt högre prioritet på alla tre organisationers dagordning.³ På MI5 stod ICT 2004/5 för 52 % av samtliga aktiviteter, att jämföra med c:a 30 % 2002/3. I april 2006 överfördes MI5:s ansvar att stödja brottsbekämpande myndigheter i fråga om att utreda grov organiserad kriminalitet till the Serious Organised Crime Agency (SOCA), vilket frigjorde ytterligare resurser för ICT (Ibid.). På MI5 arbetar sammanlagt c:a 3 000 personer (MI5 2007). För SIS är inte procentsatserna kända, även om det är känt att kontraterrorism dominerar deras verksamhet, att proliferation av WMD kommer på andra plats och att droghandeln (counter-narcotics) kommer på tredje (Ibid.). GCHQ är den största myndigheten av *the Agencies* med c:a 5 000 anställda. Av Intelligence and Security Committee (2003) framgår att ICT utgjorde den enskilt största aktiviteten 2002/3, och att den

³ Med internationell terrorism avses i Storbritannien inte problem som kan relateras till Nordirland.

verksamheten förväntades expandera över de kommande åren (även om kommitténs påföljande årsrapporter inte återkopplat till frågan).

3.3.3 Samordning i underrättelsefrågor

Med anledning av att hela underrättelse- och säkerhetssystemet kommit att ägna så stora delar av sina verksamheter åt ICT skapades i juni 2003 JTAC (Joint Terrorism Analysis Center) för att koordinera hanterandet och spridningen av underrättelser med bäring på terrorhotet. JTAC ligger organisatoriskt under MI5, men huserar analytiker från de tre *Agencies*, DIS (Defence Intelligence Staff, som är en del av MoD), representanter för andra relevanta departement (såsom det brittiska UD och Home Office) samt polisen. Totalt arbetar ca 150 personer från 14 myndigheter vid JTAC. Chefen för JTAC lyder direkt under GD MI5. Det faktum att Storbritannien inte är medlem av Schengen möjliggör en omfattande data-mining av resenärer som reser via landet. Genom sin tillgång på alla typer av underrättelser har JTAC kommit att bli en auktoritativ mekanism för att analysera internationella terroristers aktiviteter, intentioner och kapaciteter. JTAC fastställer hotbildsnivån i fråga om internationell terrorism, skickar ut varningar till berörda parter samt producerar djupare analyser och trendrapporter (National Intelligence Machinery 2006).

3.3.4 Lagmässiga förändringar

De lagmässiga grunderna för *the Agencies* är the Security Service Act från 1989 (MI5), the Intelligence Service Act från 1994 (SIS och GCHQ) samt the Regulation of Investigatory Powers Act från 2000. De aktiviteter som Storbritannien åtagit sig efter den 11 september 2001 har inte föranlett några egentliga förändringar av dessa.

Förvisso justerades Storbritanniens terroristlag (Terrorist Act) från 2000 år 2006 (då den också kom att kallas Terrorism Act). Justeringarna fick marginella effekter på 1994 års Intelligence Services Act (av teknisk och för denna studie ovidkommande natur, se 2006 Terrorism Act, Chapter 11, § 31 Amendment of the Intelligence Services Act 1994). Därtill har två andra lagar stiftats sedan den 11 september 2001 med bäring på terrorism. 2001 års Anti-Terrorism Crime and Security Act syftade främst till att stävja finansiering av terrorism samt spridning av WMD (eller komponenter som kan bidra till massförstörelse), och 2005 års Prevention of Terrorism Act möjliggjorde införandet av "kontrollorder" ("control orders"), vilket innebär att terrormisstänkta individer i preventivt syfte måste finna sig i vissa skyldigheter (obligations). Dessa skyldigheter skraddarsys på individuell basis (Europarådet 2005), men får antas inverka på berörda personers

integritet. Såväl 2001 som 2005 års lagar med bäring på terrorism är starkt betingade av terrordåden i USA respektive i London; den förra är också en konsekvens av FN:s resolution 1373. Terroristlagstiftningarna pekar i sig ut områden som *the Agencies* har att orientera sina verksamheter efter och har i den meningen effekt på deras aktiviteter och prioriteringar.

Sammantaget tycks 11 september-effekten på de brittiska underrättelse- och säkerhetsorganisationerna ha inneburit ökade resurser till alla tre myndigheterna, men i synnerhet till säkerhetstjänsten MI5. Terrorismbekämpning har seglat upp som en överordnad prioritet för hela underrättelsesektorn, inklusive för SIS. Några större förändringar i organisationernas inbördes relationer har inte varit påkallade, men den samordnande funktionen (JTAC) i fråga om inhämtning och spridning av analyser med bäring på terrorhotet torde ha givit MI5 en starkare ställning. De brittiska insatserna på underrättelseområdet, särskilt vad gäller terrorismbekämpning, är intimt förknippade med de amerikanska insatser inom ramarna för den speciella relationen länderna emellan.

3.4 Tyskland

När komplotten som resulterade i attackerna mot USA den 11 september 2001 rullades upp, visade det sig att flera av gärningsmännen kunde kopplas till Tyskland och framför allt Hamburg. Samma stad hade några decennier tidigare varit ett näste för Röda Armé-fraktionen (RAF). Tyskland (Västtyskland) har ett terrorhärjat nära förflutet, vilket inneburit att underrättelse- och säkerhetsstrukturerna till stor del stöpts efter den hotbilden. Fenomenet internationell terrorism som ett globalt hot, vilket attentaten den 11 september 2001 gav uttryck för, innebar dock nya utmaningar för såväl den tyska förbundsregeringen och lagstiftaren som för de tre huvudsakliga underrättelse- och säkerhetsorganisationerna, Bundesnachrichtendienst (BND), Militärischer Abschirmdienst (MAD) samt Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV). Utmaningen stod främst i att finna globala lösningar på ett i grund och botten globalt problem (UN S/2002/11).

3.4.1 Internationella insatser

Det tyska försvaret bidrar med c:a 7 000 soldater i olika insatser runtom i världen. De tre största insatserna för tyskt vidkommande är ISAF i Afghanistan, (3 330 soldater), KFOR i Kosovo (2 220) och UNIFIL i Libanon (730). Därutöver bidrar Tyskland med betydande resurser i olika insatser på Afrikas Horn (Bundeswehr 2007). Åtminstone insatserna i Afghanistan och på Afrikas

Horn kan kopplas till kampen mot terrorismens själva rötter, i alla fall i den mån de antas ha islamistiska förbindelser. Sedan i mars 2004 kan det tyska Försvarsdepartementet ta MAD:s resurser i anspråk vid samtliga militära och humanitära internationella insatser (MAD 2007).

3.4.2 Inhemska åtgärder

Sedan den 11 september 2001 har fyra terroriståtal lett till fällande domar i Tyskland och två håller fortfarande på att utredas (BMI 2007). Tyskland har, i motsats till Storbritannien, inte drabbats av fullgångna terrordåd sedan den 11 september 2001. Men den internationella terrorismen har icke desto mindre "drabbat" Tyskland i så måtto att landet huserat flera av de personer som kom att begå eller planera terrordåden i USA 2001 (9/11 Commission Report 2004: 160 ff.). Fem islamistiska organisationer har bannlysts i Tyskland sedan 2001 eftersom de misstänks ha samröre med terrorism (BMI 2007), vilket kan ses som ett uttryck för att de tyska statsmakterna fruktar att den internationella terrorismen fortsatt att använda Tyskland för sina ändamål (det är oklart om Tyskland också varit måltavla för de terrorister som lagförts).

Tyskland har under senare år antagit ett omfattande "policypaket" i syfte att bekämpa terrorism, vilket innehåller en mix av lagar och riktlinjer; närmare bestämt formulerade i fem övergripande mål. Militära och humanitära insatser i Afghanistan och på Afrikas Horn syftar därvidlag till att främja det övergripande målet att "utplåna terrorismens orsaker". Bannlysandet av islamistiska organisationer sorterar under målet att "förhindra terroristhot". Andra medel som tjänar det syftet är att öka kontrollen över personer som reser in i Tyskland, att öka kontrollen över individers resehandlingar (pass, visa m.m.) etc. De andra tre övergripande målen är: "Störa ut terroristnätverk genom intensifierade utredningsinsatser i syfte att öka trycket på förbrytare", "bredda det internationella samarbetet" och "skydda befolkningen, vidta preventiva åtgärder och reducera den sammantagna sårbarheten" (BMI 2007).

Alla fem målen medför konsekvenser för underrättelse- och säkerhetsmyndigheterna, i synnerhet för BfV. Inom ramen för det övergripande målet att störa ut terroristnätverk genom intensifierade utredningsinsatser i syfte att öka trycket på förbrytare ryms 2002 års kontraterrorismlag. Denna medger ökade befogenheter för BfV, men också för den federala polisen, Bundeskriminalamt (BKA). Lagen var temporär, men förlängdes med vissa amendemanger med ytterligare fem år i januari 2007 (Ibid.). BfV kan med den nya lagen utreda antikonstitutionella brott av en typ som inte förr var möjlig, såsom att insamla information om uppmuntran till våldshandlingar. Det spelar längre ingen roll om hatbudskapen predikas av högerextremister eller av

islamistiska fundamentalister, eller om de uppviglar till våldsanvändning inom eller utanför Tyskland. Därtill underlättade 2007 års amendemang BfV:s tillgång på information om suspekta individers flygbokningar. De nya kontraterrorism-lagarna har inte inneburit att BND:s ansvarsområde har förändrats. BND har genom denna period förblivit intakt (Ibid.).

Mellan 2001 och 2006 har MAD mer eller mindre behållit sin personalstyrka, 1 285 respektive 1 290, medan BfV under samma tid har ökat sin personal från 2 097 till 2 447. Siffrorna för den största underrättelseorganisationen BND är inte offentliga, men kan uppskattas till ungefär 6 000 (utan referenspunkter). Mycket tyder på att säkerhetsorganisationen BfV har stärkt sin ställning gentemot MAD sedan 2001, både vad gäller befogenheter och resurser. Medel och mandat tycks även i Tyskland i viss utsträckning ha rört sig utanför underrättelse- och säkerhetssektorn, i detta fall till BKA.

3.4.3 Samverkan i underrättelsefrågor

I Tyskland stiftades den 31 december 2006 en lag om gemensamma databaser, vilken kan ses som ytterligare ett tecken på det traditionella sektorsansvarets utbredande. Det är dock omvittnat att mycket av de institutionella revirstriderna lever kvar inom den tyska underrättelsevärlden. Lagen syftar till att ge legala förutsättningar för att skapa en gemensam och central kontraterrorismdatabas och därtill gemensamma projektfiler för polis- och underrättelsemyndigheter. Den federala inrikesministern, Wolfgang Schäuble, sa apropå lagstiftningen att,

Vår säkerhetsarkitektur i Tyskland är mycket bra. De olika säkerhetsmyndigheterna på federal och delstatsnivå har var för sig information om misstänkta terrorister och deras miljöer. Nu kan varje myndighet lägga in nyckelinformation i kontraterrorismdatabasen, vilket tillförsäkrar att alla myndigheter har tillgång till den viktigaste bakgrundsinformationen i syfte att bekämpa terrorism och att de snabbt kan kontakta varandra för att få ytterligare information. Kontraterrorismdatabasen är ett oumbärligt instrument i kampen mot terror (BMI 2007, förf. övers.).

Förutom att sätta upp en kontraterrorismdatabas skapade lagen om en gemensam databas också en legal grund för att dela filer relaterade till specifika projekt (projektfiler) i den federala konstitutionsskyddande lagen, den federala underrättelsetjänstlagen samt den federala kriminalpolislagen. Polisen och underrättelsemyndigheterna kan sätta upp gemensamma, men tidsbegränsade projektfiler för specifika behov. Projektfilerna syftar främst till att underlätta analysprojekt för polisens och underrättelsemyndigheternas arbetsgrupper i det gemensamma kontraterrorismcentret (Ibid.).

Sedan den 14 december 2004 har ett gemensamt kontraterrorismcenter funnits i Berlin, GTAZ. För närvarande arbetar ca 190 personer på centret, i huvudsak representanter från BfV och BKA, men även för BND, MAD, delstaternas kriminalpolis (LKA), delstaternas konstitutionsskyddande myndigheter, Tullens centrala utredningstjänst (ZKA), det federala migrations- och flyktingverket och det federala åklagarväsendet. Tanken med centret är att accelerera informations-spridning och att förstärka och fokusera den analytiska expertisen. Till centrets uppgifter hör att hålla dagliga briefingar för att utbyta den senaste informationen från polis- och underrättelsemyndigheter, att göra hotbilda-bedömningar, att bedöma särskilda aspekter av terrorism, att göra strukturella analyser av terrorismens långsiktiga effekter, att inhämta underrättelser om islamistisk terrorism, att dela med sig av resurser etc. Centrets aktiviteter förmodas blotta terrorstrukturer och -planer i ett tidigt skede, vilket i sin tur ska förbättra säkerhetsmyndigheternas operationer. Tyskland anser att centret spelar en viktig roll även på det internationella planet; exempelvis deltar internationell expertis inom ramen för vissa projekt (BMI 2007).⁴

Sammanfattningsvis kan effekterna av den 11 september spåras till en intensifierad satsning på att bekämpa internationell terrorism. Terrorismen antas inte i första hand vara riktad mot tyska intressen, utan farhågan är snarare att Tyskland utnyttjas av terrorister. Resurs- och mandatmässigt har den intensifierade kampen främst kommit att befördra säkerhetstjänsten BfV. Men mycket kraft har också lagts på att öka de gemensamma kontaktytorna mellan olika underrättelse- och säkerhetsorganisationer samt myndigheter som traditionellt stått utanför denna sfär.

⁴ Det framgår inte om någon av de delaktiga myndigheterna har en ledande funktion i centret, eller vem den politiska avnämaren är, men det faktum att det presenteras på Inrikesdepartementets hemsida kan i viss mån vara vägledande.

4 Slutsatser

Terrorattentaten mot USA den 11 september 2001 fick omfattande konsekvenser för Danmarks, Schweiz', Storbritanniens och Tysklands underrättelse- och säkerhetsorganisationer. Som kris betraktad kan attentaten kategoriseras som "agendasättande" (t Hart & Boin 2001: 35).

This cluster involves incidents that have a certain "frame-breaking" quality. They become symbols of an entire class of hitherto unknown or neglected risks and vulnerabilities. As such they pose a major managerial challenge of coping with new, under-researched problems for which no seasoned policy repertoire exists (Ibid.).

Det är uppenbart att den förhärskande stämningen efter dåden var att de var just "frame-breaking"; att det var nödvändigt att tänka nytt. En förhärskande uppfattning var också att det var just underrättelse- och säkerhetsmyndigheterna, framför allt i USA, som hade misslyckats med sina huvuduppgifter, vilket i sin tur möjliggjorde attentaten. Frågan fick genomslagskraft även i de länder som valts ut för denna studie (och med all sannolikhet även i de flesta europeiska länder). Tyskland visade sig också vara intimt förknippat med planerandet av terrordåden.

Studien pekar på att supranationella organisationer, FN och EU, svarat på terrordåden med diverse resolutioner, vilka har satt ett förändringstryck på de fyra länderna (även Schweiz, som inte är EU-medlem och som bara varit FN-medlem sedan 2003). Detta tryck talar för policykonversion (likheter). Det kan därför vara på sin plats att börja med att diskutera mönster av likhet mellan länderna.

I alla fyra länder har kampen mot terrorism präglat den säkerhetspolitiska dagordningen sedan september 2001. Ansvaret har därvidlag främst lagts på traditionella säkerhetsmyndigheter, det vill säga med en civil (eller polisiär) koppling. En iakttagelse är förvisso också att internationella dimensioner av terrorismbekämpning lyfts fram i de fyra länderna, och att traditionella militära underrättelsetjänster därigenom aktualiserats. Men civila säkerhetstjänster har tagit (givits) täten i arbetet med att bekämpa terrorism. Den politiska viljan i policyutvecklingen har emellertid starkt pekat på att det finns ett behov av att finna synergieffekter inom de enskilda ländernas underrättelse- och säkerhetsstrukturer. (I Schweiz är den politiska viljan i den frågan förvisso ambivalent.) Analyscentra har t ex skapats, vars uttalade syfte är att hitta snabbare vägar att delge relevant information, men också för att skärpa analysen, såväl den

operativa som den strategiska. En annan genomgående trend är att underrättelse-sfärerna i de fyra länderna har breddats till att också inkludera myndigheter och organisationer som traditionellt inte inkluderats i denna, i synnerhet kriminal-polisiära funktioner, men även andra organisationer av krisberedskapskaraktär. FN-resolution 1373, som tillkom strax efter attentaten 2001, och som dessutom alla fyra länder signerat och ratificerat, ställer krav på att länderna vidtar åtgärder för att förhindra finansiering av terrorism, att de aktivt verkar för att förhindra spridning av massförstörelsevapen och att de begränsar terroristernas rörlighet. Resolutionen är i sig agendasättande och till denna kan läggas FN- resolution 1624 (uppföljare till 1373 från 2005) samt en rad EU-konventioner, som syftar till att få medlemsstaterna att se över sina interna sårbarheter.

Trots att det finns gemensamma mönster i de övergripande linjerna så är det intressant att se att länderna i viss mån tacklat terrorproblematiken på lite olika sätt. Avgörande för dessa olikheter är hur terrorhotet formulerats och vad som i sammanhanget bedömts vara skyddsvärt. För Storbritanniens del låg priori- teringarna inledningsvis på den yttre säkerheten, att förena sig med USA i kampen för att bekämpa den islamistiska terrorismens fotfäste utanför landets gränser. Det finns dock tecken som tyder på att den brittiska armén sedan mer än ett decennium varit föremål för nedskärningar. I och med bombdåden i London den 7 juli 2005 har dock fokus skiftat rejält mot inre säkerhet, inte minst eftersom bombdåden i viss mån var en frukt av det brittiska engagemanget i Afghanistan och Irak. I Schweiz kan det skyddsvärda relateras till bank- sekretessen och de farhågor världssamfundet haft beträffande dess rättssäkerhet. Den inre säkerheten har därigenom varit tongivande, även om Schweiz i liten skala också varit engagerat i fredsbevarande och humanitära insatser i Afghanistan. Tyskland är det land som tydligast pekat på terrorproblemet som en global företeelse, i vilket det skyddsvärda kanske inte primärt kan relateras till just tyska intressen (även om det naturligtvis är av tyskt intresse att inte husera personer som förbereder terrordåd annorstädes). Även Danmark – åtminstone innan krisen med Muhammedteckningarna – tycks ha omfamnat problematiken på ett liknande sätt. På sätt och vis är det den yttre säkerheten som då aktuali- seras, även om traditionella säkerhetsorganisationer hamnat på tillväxt även i dessa länder.

Det är bara i Danmark som den militära underrättelseorganisationen, FE, givits ett breddat mandat för att bidra till en effektiv terrorismbekämpning och därigenom utvecklats till en form av allmän utrikesunderrättelsetjänst. I Storbritannien, Schweiz och Tyskland har de militära underrättelsetjänsterna bibehållit sina traditionella uppgifter mot bakgrund av att dessa länder har civila underrättelsetjänster.

Terrorhotet har inte riktigt kunnat placeras in i den traditionella uppdelningen mellan inre och yttre hot. Den övergripande trenden är att det politiska strålkastarljuset illuminerat gråzoner mellan säkerhetstjänsters vanliga uppgifter och kriminalpolisiära problemområden, men också mellan civila/polisiära uppgifter och militära underrättelsetjänsters arbetsfält. Inledningsvis föreslogs det att attentaten den 11 september 2001 kunde betraktas som en ”attributed trigger”, med vilket avses att det förvisso funnits förebud som just de attentaten så att säga absorberat; det blev droppen som fick bägaren att rinna över. Vi pekade på tidigare al Qaida-dåd. Vad underrättelse- och säkerhetstjänsternas inbördes förhållanden anbelangar finns det anledning att fundera på om senare års terrorattentat på egen hand förmått de policyförändringar som denna studie pekat på. I fallet Danmark pekas det explicit på en helt annan situation som startskott för förändringsarbetet, nämligen kriget på Balkan under 1990-talet. I fallet Schweiz framkommer att samarbetssvårigheter mellan de två myndigheterna plågar verksamheten, och att detta förhållande inte är nytt. Det finns utrymme för tolkningen att problemet – ett icke-optimalt nyttjande av ett lands resurser – identifierats innan terrorism seglade upp som den stora faran. I den meningen kan terrorismens ohyggligheter ses som ett ”möjlighetens fönster” att driva på nödvändiga men svåra förändringar.

I det sammanhanget kan det vara av intresse att konstatera att Storbritannien och Tyskland inte tycks ha haft några större anpassningssvårigheter. Det finns några faktorer som förenar dessa länder. Dels är de stora länder med en större uppsättning av myndighetslager än Danmark och Schweiz. Dessutom består både Storbritanniens och Tysklands underrättelsesfärer av tre myndigheter, av vilka de största, GCHQ respektive BND, inte tycks ha berörts vare sig organisatoriskt, personal-, eller resursmässigt, åtminstone inte negativt eller på bekostnad av de andra myndigheterna.

4.1 Förslag på vidare forskning

Denna studie är grovhuggen och på många sätt uttröskad, vilket beror på att den bygger på data som är lättillgänglig. I många fall är det de berörda organisationernas eller deras departementala avnämare som är urkunden. Det är svårt att befria sig från misstanken att dessa källor är tillrättalagda. Ett förslag på vidare forskning skulle därmed vara att gå ett steg djupare och fånga samma bilder, men med en högre detaljupplösning. Förslagsvis skulle intervjuer med personer i maskineriet, men också med politiska företrädare, kunna vara behjälpliga. Det skulle i det sammanhanget vara intressant att närmare se hur de olika kontra-terroristcentra, där företrädare för ett lands olika underrättelsemyndigheter möts,

egentligen fungerar. Med ”fungerar” avses inte policyutfallet (hur många terrorister som lagförs), utan snarare policyinstrumentella aspekter (hur fungerar delgivning och gemensamt producerad analys), samt vilken effekt man får ut om en sådan går att mäta. Denna fråga är viktig, inte minst eftersom det från annan krishanteringsforskning är känt att institutionella lösningar ofta är tacksamma politiska gester för att visa på beslutsamhet och dådkraft inom ramen för en mandatperiod, utan att dessa är speciellt ändamålsenliga (Boin et al. 2005). Det finns också forskning som visar på att påtvingade organisatoriska förändringar på sikt faktiskt får tjänstemän att tänka om och släppa taget om otidsenliga käpphästar (d.v.s. att beteendemässiga förändringar kan föregå kognitiva aspekter av lärande) (Dekker & Hansén 2004). En högre detaljupplösning skulle också kunna säga något om den faktiska förändringstakten och -djupet. Hur förhåller sig den politiska viljan och organisatoriska ambitioner till varandra i en policysfär som av naturliga skäl hanterar uppgifter som inte med lätthet kan verifieras eller bedömas av kontrollorgan?

Det ligger alltid en fara med att myndigheter börjar leva sina egna liv på ett sätt som gör dem svårmanövrerade i föränderliga tider. Av den anledningen skulle det vara intressant att närmare studera vilken roll *institutionell design* spelar för anpassningsförmågan. För tillfället tycks den internationella terrorismen utgöra en förhärskande hotbild för underrättelsemyndigheter att hantera. Men hur länge kommer det att vara så? Hur väl rustade är vi att tänka nytt när den antagonistiska hotbilden heter någonting annat? Denna studie pekar på att Storbritannien och Tyskland inte haft några större omställningssvårigheter. Vi har pekat på att dessa länder har tre myndigheter, av vilka de största är centralt placerade och på sätt och vis balanserar mellan de inhemska och utrikiska uppgifterna. Är denna omständighet också förklaringen till att de övergripande systemen är relativt flexibla? Eller finns det andra konkurrerande förklaringar?

5 Litteratur & källor

9/11 Commission Report (2004) Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, New York och London: WW Norton & Company.

Baumgartner, Frank & Bryan Jones (1993) *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.

BBC (2007) ”1984: Tory Cabinet in Brighton bomb blast”, hämtad 2007-11-27 på:
http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/october/12/newsid_2531000/2531583.stm

BMI (2007) Bundesministerium des Innern (Tysklands Inrikesdepartement), hämtad 2007-11-22 på:
http://www.bmi.bund.de/cln_012/nn_165362/Internet/Navigation/EN/Topics/InternalSecurity/Terrorism/Terrorism__node.html__nnn=true

Boin, Arjen, Paul 't Hart, Eric Stern, & Bengt Sundelius (2005) *The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bundeswehr (2007) hämtad 2007-11-22 på:
http://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/kcxml/04_Sj9SPykssy0xPLMnMz0vM0Y_QjzKLd443DgoESYGZASH6kTCxoJRUFV-P_NxUfW_9AP2C3IhyR0dFRQD-G0VU/delta/base64xml/L2dJQSEvUUt3QS80SVVFLzZfQ180MkQ!?yw_contentURL=%2FC1256EF4002AED30%2FW264VFT2439INFODE%2Fcontent.jsp

Dekker, Sander & Dan Hansén (2004) ”Learning Under Pressure: The Effects of Politicization on Organizational Learning in Public Bureaucracies,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14: 211-230.

Einsatzbilanz (2006) det schweiziska försvarets ”Insatsbalans”, publicerad 09-07-2007, hämtad 22-10-2007 på:
<http://www.vtg.admin.ch/internet/groupgst/de/home/eins/einsatzbilanz0.html>

EJPD (2001) ”Zusammenarbeit der Strefverfolgungs-, Polizei-, Staatsschutz- und Rechtshilfebehörden des Bundes im Zusammenhang mit den Terroanschlägen in den USA” Mediemitteilungen, EJPD (Schweiziska Justitie- och polisdepartementet), 02-10-2001.

EJPD (2002) "Die Schweiz soll nicht zur Finanzierung von terroristischen Aktivitäten missbraucht werden" Mediemitteilungen, EJPD (Schweiziska Justitie- och polisdepartementet), 27-06-2002.

EJPD (2004) "Sicherheitspolitische Führung auf Bundesebene wird effizienter. Bundesrat fällt Grundsatzentscheide – Übergeordneter Krisenstab soll geschaffen werden", EJPD (Schweiziska Justitie- och polisdepartementet), 08-09-2004.

EJPD (2005) "Sicherheitspolitische Führung des Bundes und Kooperation der Nachrichtendienste. Bundesrat beschliesst umfassendes Massnahmen-Paket", EJPD (Schweiziska Justitie- och polisdepartementet), 22-06-2005.

EJPD (2006) "La Suisse et les Etats-Unis poursuivent leur coopération dans la lutte contre le terrorisme", publicerat 10-07-2006, hämtat 22-10-2007 på: <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/dokumentation/mi/2006/2006-07-10.html>

Europarådet (2005) CODEXTER, Profiles on Counter-terrorist Capacity: United Kingdom, November 2005.

Europarådet (2006) CODEXTER, Profiles on Counter-terrorist Capacity: Switzerland, June 2006.

FE (2007:1) <http://forsvaret.dk/FE/Om+FE/Historie/> Hämtat 2007-10-09.

FE (2007:2) <http://forsvaret.dk/FE/Om+FE/Det+lovmaessige+grundlag/> Hämtat 2007-10-09.

Hansén, Dan (2007) Crisis and Perspectives on Policy Change: Swedish Counter-terrorism Policymaking, doktorsavhandling, Stockholm och Utrecht: Crismart vol. 34

’t Hart, Paul & Arjen Boin (2001) "Between Crisis and Normalcy: The Long Shadow of Post-Crisis Politics," in U. Rosenthal, A. Boin and L. Comfort (Eds.) Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities. Springfield: Charles C Thomas, pp. 28-46.

Intelligence and Security Committee (2003) Annual Report 2002-2003, publicerad i juni 2003.

Intelligence and Security Committee (2006) Annual Report 2005-2006, publicerad i juni 2006.

Intelligence Online (2007) "Bern: Government Resists Merger Call" Intelligence Online, No 553, 6-19 September 2007.

- John, Peter (1998) *Analysing Public Policy*. London & New York: Continuum.
- Jones, Bryan & Frank Baumgartner (2005) *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*. Chicago and London: The University of Chicago Press
- Justitieministeriet (2004) Pressmeddelande 20 maj: "Politiets Efterretningstjenste styrkes markant" Hämtat 2007-10-10 på:
http://www.justitsministeriet.dk/nyheder/nyhed-visning/?tx_ttnews%5BbackPid%5D=24&tx_ttnews%5Bpointer%5D=2&tx_ttnews%5Btt_news%5D=227&tx_ttnews%5Byear%5D=2004&cHash=36e757ce09
- Krasner, Stephen (1984) "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics," *Comparative Politics* 16, no. 2: 223-46.
- MAD (2007), Tysklands militära underrättelsetjänsts hemsida, hämtad 2007-11-22 på:
http://www.mad.bundeswehr.de/portal/a/mad/kcxml/04_Sj9SPykssy0xPLMnMz0vM0Y_QjzKLD4w3M_AASYGYpmGh-pEwsaCUVH1vfV-P_NxU_QD9gtyIckdHRUUA6BWUDQ!!/delta/base64xml/L2dJQSEvUUt3QS80SVVFLzZfUV82MTM!/?yw_contentURL=%2F01DB040400000001%2FW26HDCAE557INFODE%2Fcontent.jsp
- MI5 (2007) <http://www.mi5.gov.uk/output/Page51.html>, hämtad 2007-11-15.
- Morris, Nigel (2006) "Security: Funding to fight terrorism rises", *The Independent*, publicerad 2006-03-23, hämtad 2007-11-12 på:
<http://news.independent.co.uk/uk/politics/article353067.ece>
- National Intelligence Machinery (2006) Publicerad 2006-11-03, hämtad 2007-11-16 på: <http://www.intelligence.gov.uk/downloads.aspx>
- Neue Züricher Zeitung 2007-03-13 "Nachrichtendienste unter gemeinsamem Dach: Parlament setzt Bundesrat unter Druck".
- PET (2007) Hämtat 2007-10-10 på: <http://www.pet.dk/CTA.aspx>
- Rayment, Sean (2005) "Britain to pull 5,500 troops out of Iraq", *The Telegraph*, publicerad 2005-04-03, hämtad 2007-11-12 på:
<http://www.telegraph.co.uk/news/main.jhtml?xml=/news/2005/04/03/nirq03.xml>
- Rayment, Sean (2006) "British troops in Afghanistan 'on the brink of exhaustion'", *The Telegraph*, publicerad 2006-08-06, hämtad 2007-11-12 på:
<http://www.telegraph.co.uk/news/main.jhtml;jsessionid=WH3SR5PERTOP1QFIQMGSFGGAVCBQWIV0?xml=/news/2006/08/06/nafg06.xml>

Rose, Richard & Phillip L. Davies (1994) *Inheritance in Public Policy: Change without Choice in Britain*. New Haven & London: Yale University Press.

Sabatier, Paul & Hank Jenkins-Smith (1999) "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment," i P. Sabatier (Ed.) *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press: 117-66.

Swiss Defence (2007) "FACTSHEET International Security Assistance Force ISAF", publicerat i oktober 2007, hämtat 22-10-2007 på:
<http://www.vtg.admin.ch/internet/groupgst/en/home/peace/peace/laufende/afghanistan/factsheet.html>

Swissinfo (2007) "Swiss reinforce anti-terrorism ties with US", publicerat 2007-07-21, hämtat 2007-10-18 på:
www.swissinfo.org/eng/swissinfo.html?siteSect=43&sid=8043078

Telegraph 2006-08-06, Ledare: "Spent Forces", hämtad 2007-11-12 på:
<http://www.telegraph.co.uk/opinion/main.jhtml?xml=/opinion/2006/08/06/dl0602.xml>

UN S/2001/1224 "Report on counter-terrorism submitted by Switzerland to the Security Council Committee established pursuant to resolution 1373 (2001)".

UN S/2002/11 "Report to the Security Council Committee established pursuant to Resolution 1373 (2001) concerning Counter-Terrorism (Counter-Terrorism Committee, CTC): Germany"

UN S/2006/523 "Note verbale dated 12 July 2006 from the Permanent Mission of Denmark to the United Nations, addressed to the Chairman of the Counter-Terrorism Committee.

Verordnung 510.291 (Schweiz) "Verordnung über die Nachrichtendienste im Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (Nachrichtendienstverordnung VBS, VND)"