



FORSVARSAKADEMIET

## RESEARCH PAPER

### **REFLEKSIV EFTERRETNINGSVIRKSOMHED**

Af Flemming Splidsboel Hansen, forskningskoordinator, PhD  
Forsvarsakademiet

© Forsvarsakademiet

*Alle rettigheder forbeholdes. Mekanisk, fotografisk eller anden gengivelse af eller kopiering fra denne bog eller dele heraf er kun tilladt i overensstemmelse med aftaler mellem Forsvaret og Copy-Dan. Enhver anden udnyttelse uden Forsvarsakademiets skriftlige samtykke er forbudt i følge gældende lov om ophavsret. Undtaget herfra er korte uddrag til brug ved anmeldelser*

*Forsvarsakademiet er dansk forsvars internationale videntcenter, og vi forsker i et bredt felt af militære emner. Vores forskningsmæssige prioriteringer, deriblandt overordnede emner og ressourcefordeling, fastsættes af chefen for Forsvarsakademiet. Chefen støttes i det arbejde af et forskningsråd.*

*Forsvarsakademiets forskning skal oplyse og udfordre brugerne, hvad enten de er i forsvaret eller i det omkringliggende samfund. Det kan kun opnås, hvis den enkelte medarbejder har frihed til at tilrettelægge sine forskningsprojekter og til at drage sine egne konklusioner. Det er et princip, som hyldes ved Forsvarsakademiet.*

*God fornøjelse ved læsning af Forsvarsakademiets publikationer!*

København januar 2011

Forsvarsakademiet

Svanemøllens Kaserne

Postboks 2521

2100 København Ø

Tlf.: 3915 1515

Fax: 3915 6172

Redaktør: Flemming Splidsboel, forskningskoordinator

Layout: FAK

ISBN: 9788791421969

Oplag: 150

Forsvarsakademiets forlag

## Indhold

---

Indledning.....	4
Indhentning .....	5
Analyse.....	9
Kommunikation.....	15
Perspektiver.....	21

## INDLEDNING

I 2003 gav den australske forsker Alan Dupont sit bud på "efterretningsarbejdet for det 21. århundrede". Ifølge Dupont vil de kommende kriges karakter "styrke behovet for holistisk efterretningsarbejde", som han i høj grad ser som tekniske behov knyttet til "... driften og integrationen af ... efterretningssystemer".<sup>1</sup> Dupont forventer, at de fremtidige udfordringer vil blive stadig mere komplekse, og at dette vil føre til en stigende kompleksitet i efterretningsarbejdet også. Andre forskere støtter dette, og de peger bl.a. på udfordringer som det stigende behov for efterretnings-samarbejde mellem lande og på tværs af forskellige kulturer, det normative grundlag for efterretningsarbejdet, den fortsatte vækst i *infoglut*, de skærpede krav om offentligt efterretningsarbejde såvel som offentlighedens forventninger om efterretningsarbejde, som bare *virker*.<sup>2</sup>

Som et beskedent bidrag til udviklingen af et holistisk efterretningsarbejde præsenterer denne rapport en overordnet ramme og et sæt værktøjer, som kan hjælpe både efterretningsmedarbejdere og andre til kritisk at reflektere over centrale aspekter af dette arbejde. Rapportens mål er at få læseren til at tænke over procedurer og standarder, hvor disse end findes, med det formål at øge vores fælles forståelse af nogle af de udfordringer og valg, som efterretningstjenesterne står over for.

Sagt på en anden måde så er det rapportens mål at øge vores efterretningsrelaterede refleksivitet. Dette begreb bliver nu brugt – og misbrugt – stadig oftere af stadig flere mennesker, hvilket har ført til, at det er blevet "uklart, grænsende til det intetsigende".<sup>3</sup> Som en næsten uundgåelig konsekvens af dette er det, som den tyske sociolog Ulrich Beck tilføjer, "vanskeligt ikke at misforstå 'refleksivitet'".<sup>4</sup> Her bliver begrebet dog simpelthen benyttet til at beskrive selverkendelse eller, mere præcist, den *fagmæssige* selverkendelse, som får et fags udøvere til rutinemæssigt at evaluere forskellige aspekter af deres arbejde - i dette tilfælde altså i efterretningsbranchen. Rapporten vil diskutere tre typer af efterretningsrelateret refleksivitet. For det første bevidsthed om professionens etiske aspekter, dvs. evnen til at forudse og vurdere de mulige konsekvenser af ens handlinger (inklusive ikkehandling).

For det andet bevidsthed om studiet af forskellige fænomener, materielle såvel som sociale, og om kognitive begrænsninger og om menneskets modtagelighed for kulturelle påvirkninger i denne proces.

Og for det tredje bevidsthed om professionens status ift. det omkringliggende samfund, om maksimering af offentlighedens tiltro og tillid til udøverne af professionen og om kontekstspecifik kommunikation til offentligheden.

Resten af rapporten falder i fire dele. I de følgende tre afsnit forbinder jeg ovenstående til centrale

---

(1) Alan Dupont, "Intelligence for the Twenty-First Century", *Intelligence and National Security* 18/4 (2003), ss. 15 og 43.

(2) For det sidstnævnte perspektiv, se fx Martin Eppler og Jeanne Mengis, "The Concept of Information Overload: A Review of Literature from Organization Science, Accounting, Marketing, MIS, and Related Disciplines", *The Information Society* 20 (2004), ss. 325-344 og Andrew Defty, "Educating Parliamentarians about Intelligence: The Role of the British Intelligence and Security Committee", *Parliamentary Affairs* 61/4 (2008), ss. 621-641. For mere generelle studier af fremtiden for efterretningsarbejdet, se fx Jennifer Sims og Burton Gerber, red., *Transforming US Intelligence* (Washington, DC: Georgetown University Press 2005), Gregory Treverton og Wilhelm Agrell, red., *National Intelligence Systems* (Cambridge: CUP 2009) og særnummeret af *Intelligence and National Security* 18/4 (2003).

(3) Loïc Wacquant, "Toward a Social Praxeology: The Structure and Logic of Bourdieu's Sociology", i Pierre Bourdieu og Loïc Wacquant, *An Invitation to Reflexive Sociology* (Chicago, IL: UCP 1992), s. 36.

(4) Ulrich Beck, *World Risk Society* (Cambridge: Polity Press 2000), s. 109.

aspekter og forskellige etaper af efterretningsarbejdet: Indhentning, analyse og kommunikation. Dette er på ingen måde en udtømmende liste over alle de opgaver, som efterretningstjenesterne har, men den fanger det væsentligste, og den udfordrer os til at se på, hvorledes "vi" gør ting. Endelig, i det sidste afsnit, giver jeg nogle få perspektiver på udviklingen og implementeringen af en refleksiv tilgang til efterretningsarbejde.

## INDHENTNING

Efterretningsarbejde er kontroversielt.<sup>5</sup> Og intet i branchen er så kontroversielt som det første skridt, dvs. indhentning af efterretninger. Hvis ikke han var fuldt klar over det tidligere, så opdagede Sveriges udenrigsminister Carl Bildt det under et interview på svensk TV i september 2008. Direkte adspurgt om Sverige foretager "spionage", svarede Bildt "nej", men han tøvede så og tilføjede, at "man kan definere spionage på flere måder".<sup>6</sup> For Bildt synes forskellen at være mellem "os" og "dem"; "vi" har ikke spioner, og "vi" foretager derfor heller ikke spionage, men "de" gør. I stedet har vi "agenter" eller "indhentere", som fremskaffer informationer på mere nobel vis og for højere mål.<sup>7</sup>

Det er muligt, at Bildt følte, at han havde held til at afværge det første kritiske spørgsmål, men han fandt hurtigt ud af, at han faktisk var blevet ført ind i et etisk minefelt. Intervieweren [I] fortsatte nemlig med at spørge om de udenlandske partnere, som Forsvarets Radioanstalt, dvs. Sveriges *Signals Intelligence* [SIGINT] tjeneste, har. Han spurgte Bildt [B] direkte

- I: "Hvilke lande samarbejder Sverige med om udvekslingen af efterretninger?  
 B: Der er en liste ... de fleste lande, du kan komme i tanke om, det er en lang liste.  
 I: Hvilke kriterier har I for dette?  
 B: Det er meget let – det skal være af værdi for Sverige.  
 I: Men ville I også samarbejde med et diktatur?  
 B: Det kan sikkert ske, at vi har anledning til at udveksle information med nogen, men så sker det under meget strikse forhold".<sup>8</sup>

Interviewet skabte politisk ballade i Sverige, hvor medlemmer af oppositionen snart begyndte at efterlyse en mere "etisk" efterretningspolitik. En af de mest fremtrædende og skarpeste kritikere var Urban Ahlin, socialdemokraternes udenrigsordfører, som argumenterede for, at ethvert rutinemæssigt samarbejde med ikkedemokratiske stater bør bringes til ophør. Denne type af samarbejde, fortsatte han, skal alene accepteres, når "der er en trussel mod svenske styrker udstationeret i en anden [dvs. ikkevestlig] del af verden og under et mandat givet af De Forenede Nationer [FN]"; under sådanne forhold, gjorde han klart, skal efterretninger fra ikkedemokratiske partnere "naturligvis benyttes".<sup>9</sup>

(5) Se fx Michael Herman, "Ethics and Intelligence after September 2001", *Intelligence and National Security* 19/2 (2004), ss. 342-358 og Tony Pfaff og Jeffrey Tiel, "The Ethics of Espionage", *Journal of Military Ethics* 3/1 (2004), ss. 1-15.

(6) *Sveriges Television*, (den 13. september 2008).

(7) Samme sondring og terminologi benyttes af Politiets og Forsvarets Efterretningstjenester [hhv. PET og FE] Se fx PET, *Spionage i Danmark – information og forebyggelse* (2008); på <http://www.pet.dk/upload/spionagepjece.pdf> og FE, *Indhentere – spørgsmål og svar* (udateret); på <http://fe-ddis.dk/Job%20i%20FE/Indhentere/Pages/default.aspx>.

(8) *Sveriges Television*, (den 14. september 2008).

(9) *Sveriges Television*, (den 15. september 2008).

Sådan et skifte fra Bildts "væg-til-væg" efterretningssamarbejde til en langt mere selektiv politik synes ved første øjekast at ville markere en helt ny linje; oppositionens politik ville, hvis den blev gennemført, trods alt indebære, at samarbejde med ikkedemokratiske stater alene ville ske i særlige tilfælde og med god grund. I virkeligheden ville forskellen være meget mindre. Hvis man således betragter det i rammen af den berømte dikotomi mellem konsekvens og normer, som James March og Johan Olsen introducerede for at kunne skelne mellem forskellige typer af menneskelig adfærd, ja så vil man stadig finde, at politikken falder inden for første kategori.<sup>10</sup>

Under konsekvenslogikken spørger aktøren sig selv, "hvad er mine muligheder?" og, givet disse muligheder, "hvorledes maksimerer jeg mit udbytte?"; modsat under normlogikken hvor aktøren spørger sig selv, "hvilke normer definerer min aktuelle identitet?" og, givet denne identitet, "hvad er den passende adfærd for mig i denne situation?". I den konkrete sag vil det groft sagt svare til de stillinger, som indtages af hhv. teleologer (nytteetikere) og deontologer (pligtetikere). Hvor den første gruppe vil acceptere et samarbejde med ikkedemokratiske stater, hvis det samlede gode overstiger det onde, som bliver gjort, da vil den anden gruppe afvise et samarbejde med den begrundelse, at det simpelthen er "forkert".<sup>11</sup>

Forskellige aktører vil befinde sig på forskellige steder på kontinuummet mellem den rent instrumentelle og den rent normative adfærd. De svenske socialdemokraters forslag om at begrænse efterretningssamarbejdet med ikkedemokratiske stater, således som det blev skitseret ovenfor, ville bringe Sverige en anelse nærmere den rent normative adfærd; men det ville stadig være sådan, at egne interesser (at maksimere Sveriges sikkerhedsudbytte under hensyn til selvpålagte begrænsninger) ville vejere tungere end ubrydelige principper om "rigtigt" og "forkert".

Det bør naturligvis ikke overraske os. Der er trods alt få stater, som er så stærkt socialiseret i en normlogik, at de ikke vil bryde med den, når de mulige omkostninger eller gevinster bliver betydelige. Som et eksempel kan vi betragte den måde, hvorpå ellers liberale stater efter terrorangrebene på New York og Washington den 11. september 2001 har indført begrænsninger ift. den personlige frihed; Philip Heymann, juraprofessor på Harvard University og en skarp kritiker af den aktuelle kamp mod den internationale terrorisme, opsummerer dilemmaet på følgende måde

"Some would argue that the choice [between greater security and preserving historic democratic freedoms] should be made, on balance, without any presumption in favour of a particular result; others, that a presumption of holding firm to what has served us well for many decades should tilt the scale toward preserving democratic freedoms unless the case for substantially increased security is quite clear".<sup>12</sup>

Heymanns argument – at vi skal lade os lede af "det rigtige" snarere end af det, som ellers umiddelbart tjener os bedst – er en kilde til irritation for mange. Og det er ikke en ny følelse. Fx beklagede en fortvivlet amerikansk efterretningsofficer sig i midten af 1980'erne, dvs. under den kolde krigs høje spændingsniveau, over al den snak om

---

(10) James March og Johan Olsen, *Rediscovering Institutions* (New York, NY: The Free Press 1989). I den engelske litteratur benyttes hhv. begreberne "logic of consequentiality" og "logic of appropriateness" til at beskrive disse logikker.

(11) Simon Blackburn, *Being Good – A Short Introduction to Ethics* (Oxford: OUP 2001), ss. 86-93 og 116-124.

(12) Philip Heymann, *Terrorism, Freedom and Security* (Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology Press 2003), s. 90.

“Ethics, morality, right, and wrong”, og han tilføjede, at “in recent years these words have been thrown at the intelligence profession like so many stones. People in the profession have generally reacted the way the guests of honor at a stoning usually act: with resignation or anger, or by averting their hands. At any rate, in the profession these words are often understood as wreckers, show-stoppers, hindrances – with good reason”.<sup>13</sup>

Det er ikke min opgave her at fremhæve én særlig moral på bekostning af andre; det er i stedet at opfordre til en åben diskussion af de etiske aspekter af efterretningsarbejdet, så ikke alene medarbejderne i efterretningstjenesterne men også den brede offentlighed får mulighed for at vurdere de mulige konsekvenser af den ene eller den anden politik. Formålet med dette er at øge vores fælles ”efterretningskompetencer”, dvs. vores forståelse af og evne til at reflektere over de etiske aspekter af efterretningsarbejdet.<sup>14</sup>

Mange vil sikkert synes, at det er irrelevant, unødvendigt og, endnu værre, muligvis skadeligt for efterretningstjenesterne, hvis såvel eksterne som interne folk begynder at vurdere det etiske grundlag for tjenesternes arbejde. Det er dog noget, som andre professioner har gjort med stor succes. Fx er undervisning i etik blevet et stort felt i naturvidenskaberne i de seneste årtier; i starten blev feltet ført an af ganske få individer – ”wreckers” og ”show-stoppers” som ønskede at kolleger og studerende såvel som offentligheden skulle overveje de etiske aspekter af professionen – men det er siden blevet en fast del af undervisningen i naturvidenskab på vestlige universiteter.<sup>15</sup>

Denne udvikling er i høj grad blevet drevet af den tilsyneladende stadig hurtigere indførelse af nye teknologier, som gør det muligt at øge det menneskelige udbytte (fx via genterapi), men som også kan blive set som ”forkert” af mennesker med særlige identiteter (fx visse religiøse grupper). Indførelsen af nye teknologier tvinger os på denne måde til stadig oftere at overveje vores placering på kontinuummet mellem den rent instrumentelle og den rent normative adfærd; i tilfældet med genterapi er vi nødt til at overveje, om vi nu faktisk gør ”det rigtige”, selvom vi ved, at vores handlinger gør gavn for nogen.<sup>16</sup>

På samme måde kan vi nu se, at ændringer i krigens natur (fx udviklingen af fjerde generationskrig eller den såkaldte superterrorisme) har ledt mange til at genoverveje vores placering på kontinuummet.<sup>17</sup> Et eksempel på dette er den amerikanske debat om, hvorvidt man skal lempe på forbuddet mod tortur og tillade øget fysisk og psykisk pres på ”ikkekombatanter” og ”terrorister” for at få adgang til efterretninger;<sup>18</sup> i dette tilfælde er dilemmaet med genterapi vendt på hovedet, for vi skal her overveje, om vi nu faktisk gør ”det rigtige”, selvom vi ved, at vores handlinger gør skade på nogen.

I en illustration af dilemmaet opfordrer den amerikanske forsker Fritz Allhoff os til at overveje en situation, hvor

(13) Malcolm Wallop, “Ethics and Intelligence”, i Gerald Hopple og Bruce Watson, red., *The Military Intelligence Community* (Boulder, CO: Westview 1986), s. 211.

(14) Jane Gregory og Steve Miller, *Science in Public* (Oxford: Basic Books 1998), s. 4. På engelsk benytter man ofte ordet *literacy* til at beskrive disse abstrakte kompetencer (fx ”science literacy”).

(15) Daniel Callahan, “Bioethics as a Discipline”, *The Hastings Center Studies* 1/1 (1973), ss. 66-73 og <http://www.bioethics.iastate.edu/classroom.html>.

(16) I <http://www.actionbioscience.org/education/csongradi.html>.

(17) Se fx William Lind, “Understanding Fourth Generation War”, *Small Wars Journal* september/oktober (2004) og forskellige bidrag i Karen Greenberg, red., *The Torture Debate in America* (Cambridge: CUP 2006).

(18) Se fx Alfred McCoy, *A Question of Torture* (New York, NY: Metropolitan Books 2006).

“A captive has knowledge that could prevent the deaths of innocent lives. Further assume that he is unwilling to divulge his information but could be coerced through torture. By violating his right not to be tortured, we can therefore ensure that the innocents’ rights to not be killed unjustly are not violated. Even if all rights violations were equally undesirable (which is most likely not true) it certainly seems appropriate to torture the captive to obtain the information; not only are the innocents’ lives saved, but rights violations are minimized. Even if you are not a utilitarian, this minimization of rights violations should seem attractive”.<sup>19</sup>

Debatten om brug af tortur er tæt knyttet til ændringerne i krigens form, deriblandt til den normative asymmetri som er både årsag til og konsekvens af disse ændringer. Den tid er tydeligvis ovre, hvor tilfangetagne tropper kunne forvente at blive sat i krigsfangelejr, og vestlige soldater forbereder sig derfor nu på at blive holdt tilbage under de forhold, som vi kender alt for godt fra TV og internettet: Tilfangetagne soldater bliver vist frem som krigsbytte og ydmyget offentligt, inden de bliver tortureret og derefter henrettet, ofte på den mest gruopvækkende måde.

Ved at sætte den etiske refleksivitet på dagsordenen vil efterretningstjenesterne vise, at de er bevidste om de problemstillinger og dilemmaer, som deres arbejde indeholder; på samme måde som man i naturvidenskaberne har myndiggjort menige medarbejdere til selv at vurdere, hvorvidt genterapi er acceptabelt, så burde efterretningstjenesterne også give deres medarbejdere de redskaber, som vil gøre det muligt for dem selv at vurdere, hvorvidt fx visse typer af tortur er acceptable under visse forhold. I sidste ende er det naturligt stadigvæk op til politikerne at fastsætte rammerne for såvel genterapi som efterretningsarbejde, men de ansatte i disse brancher burde blive tilskyndet til at stille spørgsmålstejn ved disse rammer – og det burde ske med støtte fra deres respektive arbejdspladser.

Den svenske *case study* illustrerer dilemmaet. Det kontroversielle i den sag er jo ikke først og fremmest, at et partnerland er udemokratisk, og at dets befolkning derfor ikke kan stemme i frie og fair valg; det er i stedet mistanken om, at efterretningstjenesterne i landet krænker grundlæggende menneskerettigheder, bl.a. ved at udsætte folk for tortur, når de indsamler informationer. Hvis de svenske efterretningstjenester har viden om dette, ja så er de medskyldige, når de modtager og evt. benytter informationer fra landet.

Skylden findes dog i forskellige størrelser, og jeg kan se i hvert tilfælde fire grader af indblanding: Fra den direkte brug af tortur (fjerde grad) over bevidst udlevering af fanger til tortur i andre lande (tredje grad) og accepten af rå torturinformationer som fx forhørs-rapporter (anden grad) til brugen af rapporter, som muligvis indeholder informationer, som er indhentet via tortur (første grad). De svenske efterretningstjenester hverken udøver tortur selv eller udleverer fanger til tortur i andre lande, men der er nok ingen tvivl om, at de er skyldige i både anden og første grads indblanding: Vi må formode, at deres samarbejde med ikkedemokratiske lande bl.a. indebærer, at de modtager enten rå torturinformationer eller rapporter, som indeholder informationer af denne type. Men det er de langt fra ene om.

På denne baggrund er opfordringen til efterretningstjenesterne i liberal-demokratiske stater, at de bør tilbyde egen undervisning i etik. Undervisningen skal gennemgå det normative grundlag for institutionens arbejde, og den skal indeholde en diskussion af de væsentligste relaterede emner, metoder og procedurer.<sup>20</sup> Dette vil umiddelbart gøre efterretningstjenesterne mere sårbare, da myndiggørelsen af medarbejderne medfører en forskydning af magt fra institutionens øvre til

(19) Fritz Allhoff, “Terrorism and Torture”, *International Journal of Applied Philosophy* 17/1 (2003), s. 109.

(20) Callahan, “Bioethics as a Discipline”, s. 71.

nedre niveauer.<sup>21</sup> Men de vil samtidig kunne vise, at de har tillid til egne etablerede praksisser, og at de er villige til at diskutere det normative grundlag for disse.

## ANALYSE

Når efterretningerne er blevet indsamlet, så skal de underkastes analyse. Analysen er altid behæftet med usikkerhed – der findes ikke perfekte eller fejlfri analyser. De mest almindelige kognitive problemer er velbeskrevet andre steder, og de vil derfor ikke blive gennemgået og diskuteret her.<sup>22</sup> I stedet vil jeg først belyse det generelle forhold mellem analytikeren og genstandsfeltet, inden jeg kort ser på begreberne magtdistance og gruppetænkning og betydningen af disse for arbejdet i efterretningstjenesterne.

Den britiske forsker Ray Holland forklarer, at *refleksiv* analyse bl.a. har som formål at “eksponere de grundlæggende formodninger, som argumenter og holdninger er bygget på”, og han tilføjer, at “vi socialiserer formodninger i takt med, at vi internaliserer syn på verden, hypoteser om verden, kulturer, kosmologier, tankemønstre eller paradigmer”.<sup>23</sup> Informationer eller data eksisterer således ikke bare “derude” og venter på, at vi indsamler og fortolker dem i en værdineutral og maskinagtig operation. Det er i stedet således, at vores første formodninger og hypoteser farver vores opfattelse af, hvad der er værd at lede efter. Og efterfølgende er det så faktisk også alt for tit præcis det, som vi finder.

Den kritiske historiker Beverley Southgate henviser til velkendte kognitive begrænsninger, når han forklarer, at “vi godtager eller modtager informationer, som bekræfter eller understøtter vores model [af verden], mens vi modsat afviser alt, som kan udfordre eller ændre den. Vi er på en måde ‘fanget’ i vores egne fortolkninger”.<sup>24</sup> Der findes et stort antal studier, som har som formål at belyse, hvorledes vi bliver påvirket af vores egne antagelser; det er fx blevet påvist, hvorledes en stats udenrigspolitik med lige gyldighed kan ses som *enten* en aggressiv *eller* en defensiv politik. Konklusionen bliver til på baggrund af de oprindelige forskningsspørgsmål, som forskeren efterfølgende støtter sig til i sin dataindsamling og analyse.<sup>25</sup>

Vi finder et (muligt) eksempel på dette problem i den estiske sikkerhedstjenestes omtale af sig selv og sine opgaver. I en kort beskrivelse af sine kontraspionageaktiviteter nævner man alene ét enkelt land – Rusland – og man advarer om, at

“Instead of promoting culture and language, Russia has invested in its compatriots as an important foreign political attribute. It is noteworthy that the individuals associated with the Coordination Council

(21) John Quinn, “Is Empowerment Ethical? Why Ask the Question?”, i John Quinn og Peter Davies, red., *Ethics and Empowerment* (London: MacMillan 1999), ss. 27-28.

(22) Se fx Richards Heuer, *Psychology of Intelligence Analysis* (Washington, DC: Central Intelligence Agency 1999), Robert Sinclair, *Thinking and Writing – Cognitive Science and Intelligence Analysis* (Washington, DC: Central Intelligence Agency 2008), Gerd Gigerenzer, *Gut Feelings* (London: Allen Lane 2007) og Dan Ariely, *Predictably Irrational – The Hidden Forces That Shape Our Decisions* (New York, NY: HarperCollins 2008).

(23) Ray Holland, “Reflexivity”, *Human Relations* 52 (1999), s. 467.

(24) Beverley Southgate, *History: What and Why?* (London: Routledge 1996), s. 64.

(25) Fx har jeg i en tidligere artikel vist, hvorledes Ruslands udenrigspolitik efter den kolde krig kan ses som *enten* en revisionistisk magtmaksimerende politik *eller* en afvist stats forsøg på at vinde anerkendelse som en af “os” i det vestlige liberal-demokratiske fællesskab; se Flemming Splidsboel Hansen, “Explaining Russian Endorsement of the CFSP and the ESDP”, *Security Dialogue* 33/4 (2002), ss. 443-456.

[of the Russian-speaking minority in Estonia] are the most vehement accusers of Estonia ... In the case of Estonia it has predominantly remained within the limits of information war and attempts to influence domestic policy but the warfare conducted by Russia in Georgia in 2008 shows clearly how big a threat it can really be”.<sup>26</sup>

Den estiske sikkerhedstjeneste har sikkert en meget god grund til at overvåge såvel Estlands eget russisktalende mindretal som russiske statsborgere på besøg i landet. Der er dog en risiko for, at hvis ovenstående benyttes som udgangspunkt for en analyse af forholdet mellem de to stater, ja så kan de estiske analytikere overse både enkelte data og større tendenser, som ellers ville falsificere den hypotese, at Ruslands politik over for Estland alene har til hensigt at svække sidstnævnte; sagt på en anden måde så er der en risiko for, at deres tænkning fokuserer på denne enkelte afhængige variabel alene.

Det er meget på samme måde, som vestlige analytikere forud for invasionen af Irak i 2003 arbejdede hårdt og målrettet for at vise, at det var *korrekt* at formode, at Irak havde bevaret sit masseødelæggelsesprogram. Efter udbruddet af krigen nedsatte den daværende amerikanske præsident George Bush en særlig kommission, som skulle redegøre for efterretningstjenesternes manglende evne til mere præcist at angive status for dette program. Kommissionen udgav sin rapport i 2005, og denne rapport slog fast, at

“This hypothesis was not unreasonable; the problem was that, over time, it hardened into a presumption. This hard and fast presumption then contributed to analysts’ readiness to accept pieces of evidence that, even at the time, they should have seen as seriously flawed”, og den tilføjede, at “in essence, analysts shifted the burden of proof, requiring evidence that Iraq did *not* have WMD. More troubling, some analysts started to disregard evidence that did not support their premise”.<sup>27</sup>

Visse efterretningstjenesters faste brug af “røde hold” og “djævelens advokater” er en måde, hvorpå man rutinemæssigt kan udfordre grundlæggende formodninger og deres indflydelse på analysearbejdet.<sup>28</sup> De er glimrende eksempler på institutionaliserede procedurer, som hjælper den enkelte analytiker til at fastholde et metodologisk fokus. Forud for dette må man dog udvælge analytikerne på baggrund af bl.a. deres metodologiske forståelse og deres evne til at håndtere uklarheder; det er min erfaring, at den metodologiske forståelse generelt er ringere blandt efterretningsanalytikere end blandt ansatte fra den civile akademiske verden. Det er derfor bl.a. nødvendigt, at såvel forsvarets som politiets uddannelsesinstitutioner spørger sig selv, om deres uddannelser giver de studerende en tilstrækkelig forståelse af metodologiske spørgsmål og, i en bredere sammenhæng, af den akademiske selverkendelse, som også er påkrævet for god efterretningsanalyse. Den britiske professor Kim Etherington definerer denne type af refleksivitet som “forskernes evne til at erkende, hvorledes deres egne erfaringer og kontekster (som kan

---

(26) Kaitsepolitseiamet, *Influence Activities*; in [http://www.kapo.ee/eng/areas-of-activity/counterintelligence / influence-activities](http://www.kapo.ee/eng/areas-of-activity/counterintelligence/influence-activities).

(27) *The Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction* (Washington, DC: 2005), s. 49.

(28) Den amerikanske præsidentkommission understreger, at det skal være modsatte og ikke blot skærpede synspunkter; i *ibid.*, s. 170. For studier af Red Teams, se fx Susan Craig, “Reflections from a Red Team Leader”, *Military Review* 87/2 (2007), ss. 57-60 og Gregory Fontenot, “Seeing Red: Creating a Red-Team Capability for the Blue Force”, *Military Review* 85/5 (2005), ss. 4-8.

være flydende og foranderlige) præger undersøgelsens proces og resultater”.<sup>29</sup> Analytikere bør rutinemæssigt blive mindet om dette, fx ved at få deres arbejde evalueret af kolleger eller gennem metodeseminarer, således at man kan mindske risikoen for forhastede og skadelige konklusioner baseret på forudfattet dataindhentning og fortolkning.

Det er dog ikke tilstrækkeligt at have veluddannede og selvkritiske analytikere, hvis arbejdskulturen får lov at svække deres arbejde. Et første kulturelt aspekt, som fortjener opmærksomhed, er magtdistance. Den nederlandske sociolog Geert Hofstede definerer magtdistance som “det omfang i hvilket de mindre magtfulde medlemmer af institutioner og organisationer i et land forventer og accepterer, at magten er uens fordelt”.<sup>30</sup> Hverken magtdistancen eller de øvrige kulturelle karakteristika, som præsenteres nedenfor, kan umiddelbart overføres til individniveauet; de siger os i stedet noget om de generelle forhold i samfundet, i dette konkrete tilfælde således om de ”autoritære” tendenser og om de dominerende ledelsesprincipper i befolkningen som helhed.<sup>31</sup>

**Tabel 1: Magtdistance [MD] for udvalgte kulturer<sup>32</sup>**

	PHL	ROU	PAK	ZAF	USA	EST	FIN	DNK	AUT
MD	94	90	55	49	40	40	33	18	11

Vi finder et dramatisk og trist eksempel i de sidste 70 sekunders flyvetid for Air Floridas Afgang 90, som den 13. januar 1982 styrtede ned umiddelbart efter at have lettet fra lufthavnen Washington National i USA. I disse 70 sekunder optog den sorte boks følgende samtale mellem kaptajnen (C) og andenpiloten (F/O):

F/O “God, look at that thing. That don’t seem right, does it? Uh, that’s not right.  
 C Yes, it is, there’s eighty.  
 F/O Naw, I don’t think that’s right. Ah, maybe it is ...  
 C Stalling, we’re falling!  
 F/O Larry, we’re going down, Larry ...  
 C I know it

[Sound of impact]”.<sup>33</sup>

De to pilots reaktion på denne systemfejl kan naturligvis have mange årsager. Og som netop påpeget er det forkert at konkludere, at en given enkeltperson har de samme kulturelle værdier som det omgivende samfund. Samtalen i cockpittet giver dog grund til at formode, at andenpiloten simpelthen var bange for at udfordre kaptajnens autoritet ved at insistere på, at der var noget galt med flyet. Med en magtdistance på 40 er den amerikanske kultur under Hofstedes verdensgennemsnit på 55, men selv dette kan være tilstrækkeligt til at afskrække underordnede fra åbent at kritisere deres chefers meninger og analyser.<sup>34</sup>

(29) Kim Etherington, *Becoming a Reflexive Researcher* (London: Jessica Kingsley Publishers 2004), s. 31.

(30) Geert Hofstede, *Culture’s Consequences* (Thousand Oaks, CA: Sage 2001), s. 98.

(31) *Ibid.*, s. 88.

(32) I Geert Hofstede *Cultural Dimensions Scores* på [http://www.geert-hofstede.com/hofstede\\_dimensions.php](http://www.geert-hofstede.com/hofstede_dimensions.php); dette er på en skala fra 1 (mindst magtdistance) til 100 (størst magtdistance).

(33) På <http://www.planecrashinfo.com/cvr820113.htm>.

(34) *Cultural Dimensions Scores* på [http://www.geert-hofstede.com/hofstede\\_dimensions.php](http://www.geert-hofstede.com/hofstede_dimensions.php).

Et andet eksempel er optakten til invasionen af Irak i 2003, da den amerikanske administration intensiverede sit forsøg på at overbevise verdenssamfundet om, at Irak havde masseødelæggelsesvåben. Daværende vicepræsident Dick Cheney besøgte flere gange Central Intelligence Agency [CIA], hvor han mødtes med analytikere, som sad med det, som Det Hvide Hus insisterede på, var et irakisk masseødelæggelsesprogram.<sup>35</sup> På denne baggrund var det ikke overraskende, at den amerikanske kommissionsrapport fra 2005 fandt, at "det er vanskeligt at benægte, at efterretningsanalytikerne arbejdede i et miljø, som ikke opfordrede til skepsis ift. den almene viden".<sup>36</sup>

Den *ikkealmene* viden var i stedet, at det irakiske masseødelæggelsesprogram var blevet afsluttet, og at lagrene af biologiske og kemiske våben var blevet destrueret. Og der var faktisk en mængde data, som understøttede dette synspunkt. Men, som kommissionsrapporten fra 2005 udtrykte det, "snarere end at tænke opfindsomt, og overveje tilsyneladende usandsynlige og upopulære muligheder, forlovede efterretningstjenesterne sig med et sæt formodninger om Irak, og de fokuserede på efterretningsrapporter, som syntes at bekræfte disse formodninger"; den føjede til dette, at "efterretningstjenesterne var gennemsyrede af en intellektuel kultur eller atmosfære, hvor visse ideer simpelthen var for 'urespektable' og ude af trit med den dominerende politik og de analytiske synspunkter".<sup>37</sup>

En kultur med stor lighed, også på arbejdspladsen, kunne måske have gjort det nemmere for analytikerne at stå imod presset for at holde sig inden for "det respektable" og for at drage politisk motiverede konklusioner; læren må være, at efterretningstjenesterne aktivt skal forsøge at nedtone hierarkiske forhold og at opfordre til uenighed, selv i forhold til overordnede, således at man skaber bedre betingelser for kritisk analysearbejde.

Jeg gennemførte et illustrativt forsøg med magtdistance i forbindelse med et foredrag for en gruppe af (fortrinsvis) nederlandske officerer i Amsterdam i november 2009. Det var mit håb, at jeg kunne vise dem, hvorledes magtdistancen på det ubevidste plan påvirker vores evalueringer. I en pause inden mit eget foredrag gav jeg dem alle en seddel med følgende tekst: "I en nylig rapport vurderede en gruppe af førende amerikanske forskere, at der er X % sandsynlighed for et israelsk angreb på de iranske atominstallationer inden udgangen af 2010".

I virkeligheden eksisterede rapporten ikke. Jeg havde fundet på teksten og på de sandsynligheder, som mine tilhørere blev præsenteret for; på halvdelen af de omdelte sedler var angivet en sandsynlighed på 10 %, mens der på den anden halvdel var angivet en sandsynlighed på hele 90 %. Som en del af øvelsen blev de så bedt om at tilføje deres egen vurdering af sandsynligheden af det skitserede scenarie. Det viste sig så, at den første gruppe angav et gennemsnit på 18 %, mens den anden del vurderede, at scenariet havde en sandsynlighed på 43 %.<sup>38</sup> Det er tydeligvis svært for folk, selv i en forholdsvis lige kultur som den nederlandske (MD = 38), at gå imod autoriteter, formelle såvel som uformelle.<sup>39</sup>

Et andet og delvis forbundet kulturelt aspekt af beslutningsprocessen er gruppetækning, defineret af førende forskere som "forhastet og overdreven søgen efter enighed, som fortrænger kritiske

---

(35) "Piecing together the story of the weapons that weren't", *USA Today* (den 9. februar 2005).

(36) *The Commission on the Intelligence Capabilities of the United States*, s. 11.

(37) *Ibid.*, ss. 155-156.

(38) Amsterdam, Nederlandene (den 25. november 2009); n ≈ 50.

(39) På [http://www.geert-hofstede.com/hofstede\\_dimensions.php](http://www.geert-hofstede.com/hofstede_dimensions.php).

overvejelser".<sup>40</sup> Gruppetænkningen fortjener særlig opmærksomhed, da den eksplicit er blevet udpeget som én af årsagerne til efterretningsfiaskoen forud for invasionen af Irak i 2003. Flere rapporter har således forklaret, hvorledes den uheldige dynamik i gruppetænkningen fik vestlige analytikere til i fællesskab at overvurdere entydigheden i et ellers uklart datamateriale og til at undervurdere troværdigheden og vigtigheden af alternative data om det irakiske masseødelægelsesprogram.<sup>41</sup>

Disse konklusioner blev gentaget i et notat fra Forsvarets Efterretningstjeneste [FE] til Folketinget i oktober 2008. I notatet beklagede FE, at "de vestlige efterretningstjenester blev ... fanget af 'gruppetænkning' og 'konventionel visdom' og formentlig også af [Iraks tidligere præsident] Saddam Husseins bevidste vildledning".<sup>42</sup> Bag denne indirekte sprogbrug lå en indrømmelse af, at også FE var blevet påvirket af de nævnte dynamikker og dermed havde fejlet. Notatet oplyste på denne baggrund, at FE efterfølgende har "intensiveret uddannelsen af analytikere i metodespørgsmål, bl.a. for at undgå faldgruber som 'gruppetænkning' og 'antagelse-på-antagelse' fejlslutninger".<sup>43</sup>

I sin udvikling af Irving Janis' pionerarbejde har forskeren Paul 't Hart identificeret tre veje til gruppetænkning. Disse tre veje er afhængige af to, muligvis tre, betingelser. Det er gruppediskussioner og kollektive beslutningsprocesser, uformelle og ustrukturerede grupper og, som den mulige tredje, et vist stressniveau internt i gruppen. Stressen kan skyldes såvel eksterne forhold, fx stærkt pres udefra for at gruppen skal træffe en hurtig men vanskelig beslutning i en højspændt krisesituation, såvel som interne forhold, fx fordi medlemmerne af gruppen frygter, at man vil stille spørgsmålstejn ved deres professionalisme, hvis ikke de formår at træffe en entydig beslutning.<sup>44</sup>

't Hart forklarer, at når disse betingelser er opfyldt, er der klar bane for gruppetænkning på tre forskellige måder. Sammenhold i gruppen (i form af selvidentifikation med gruppen hvilket kan føre til selvcensur og ensartet tænkning), deindividualisering (i form af en udviskning af grænserne mellem "mig" og "dem") og en stressforårsaget søgen efter en stærk leder internt i gruppen (i håb om at lederen kan føre gruppen til en hurtig løsning på det aktuelle problem og derved mindske stressen).<sup>45</sup>

Disse processer kan få gruppens medlemmer til at tilbageholde kritik af de fælles analyser og politikker; få dem til at fravige deres ellers normale standarder til gengæld for en mere konfrontationssøgende og risikobetonet politik; og få dem til ukritisk at godtage lederens formodninger, evalueringer og meninger.<sup>46</sup>

Den amerikanske politikprofessor Robert Jervis har utvivlsomt ret, når han påpeger, at forløbet forud for krigen i Irak ikke var gruppetænkning i begrebets egentlige betydning; ikke alene var antallet af involverede analytikere forholdsvis højt, der var også en betydelig udskiftning af dem

(40) Eric Stern og Bengt Sundelius, "The Essence of Groupthink", *Mershon International Studies Review* 38 (1994), s. 102.

(41) For et overblik se fx Robert Jervis, "Reports, Politics, and Intelligence Failures: The Case of Iraq", *The Journal of Strategic Studies* 29/1 (2006), ss. 20-21.

(42) FE, *Oversigt over tiltag, der er gennemført eller iværksat ved FE i forbindelse med Grevilsagen og Irak* (den 30. oktober 2008), s. 1; på <http://www.ft.dk/samling/20081/almDEL/FOU/Bilag/18/605154.pdf>.

(43) *Ibid.*, s. 2.

(44) Paul 't Hart, *A Study of Small Groups and Policy Failure* (Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press 1990), s. 121.

(45) *Ibid.*, ss. 121-124.

(46) *Ibid.*, ss. 121-124.

undervejs. På denne måde reducerede man risikoen for at havne i en af de uheldige processer, som 't Hart har identificeret.<sup>47</sup>

Det er dog muligt, at de samme uheldige processer alligevel godt kan have gjort sig gældende. Jervis gør selv opmærksom på, at analytikerne var under stærkt pres for at "rette ind", og at såvel de som efterretningstjenesterne mere generelt bekræftede hinanden i, at den almene vurdering af det irakiske masseødelæggelsesprogram var korrekt.<sup>48</sup> Og denne almene vurdering var så udbredt – og intuitivt så *rigtig*<sup>49</sup> – at analytikerne muligvis følte, at deres professionalisme og selvforståelse var på spil, hvis ikke de kunne finde de efterspurgte beviser. Dertil kommer, at analytikerne muligvis var lettede over, at deres chefer så åbent talte for denne vurdering af det irakiske masseødelæggelsesprogram; det fritog dem for en del af presset for at stille spørgsmålstegn ved det, som de fleste af dem faktisk mente var det rigtige.<sup>50</sup>

I forlængelse af dette har ny forskning indikeret, at *manglen* på uvildig ledelse, defineret som når chefen "gør hans eller hendes meninger klare eller i det mindste giver indtryk af, at han eller hun er forudindtaget", er afgørende.<sup>51</sup> Når chefen optræder på denne måde, risikerer hun at dæmpe den kritiske analyse i gruppen og dermed sætte begrænsninger for diskussionen. I sin mest simple og mest direkte form kan dette ske, når analytikerne er bange for at udtrykke selv indirekte kritik af chefen. Det må formodes at jo større MD, jo større sandsynlighed for dette.

Det kan dog også ske på mere ubevidst vis, fx når chefen fungerer som en slags kilde til læring for den enkelte analytiker. Det kan have den konsekvens, at analytikeren internaliserer og således kommer til at dele chefens synspunkter - men i dette tilfælde alene af ikkeinstrumentelle grunde. Det er langt mere kompliceret, da såvel chefen som analytikerne kan være uvidende om de igangværende processer. Fra læringsteorien kan vi udlede, at denne udvikling er mere sandsynlig, fx når chefen betragtes som en autoritativ skikkelse og som en repræsentant for en eftertragtet indgruppe, når chefen og analytikeren har samme uddannelsesmæssige baggrund, og når der er en forholdsvis hyppig interaktion mellem dem.<sup>52</sup>

Konklusionen på alt dette er, at efterretningstjenesterne aktivt kan mindske risikoen for gruppetænkning ved at rotere analytikerne regelmæssigt og dermed lade dem arbejde i nye grupper og under en anden ledelse; ved at lade analytikerne blive udfordret af eksterne eksperter, som kan præsentere alternative forklaringsmodeller; ved at fremme individualisme og understrege det personlige ansvar i såvel analysearbejdet som i beslutningsprocesserne; og ved at opbygge en ledelseskultur hvor cheferne er klar til at blive udfordret af deres underordnede og til at få deres egne analyser vurderet af sidstnævnte. Efterretningstjenesterne bør desuden undervise i og skabe øget bevidsthed om de mulige negative konsekvenser, som forskellige ledelsesstile kan have for kvaliteten af de endelige beslutninger.

Ganske kontroversielt er det blevet hævdet, at en høj grad af homogenitet, defineret som "en mangel på uensartethed ... i [gruppe]medlemmernes sociale baggrund og ideologi", ikke har

---

(47) Jervis, "Reports, Politics, and Intelligence Failure", ss. 20-21.

(48) Ibid., ss. 20-21.

(49) Ibid., ss. 16 og 33-37.

(50) George Tenet, daværende chef for CIA, omtalte fx en forholdsvis svag efterretning som en "slam dunk", dvs. en let og spektakulær scoring; i *ibid.*, s. 46.

(51) Mark Schafer og Scott Crichlow, "Antecedents of Group Think: A Quantitative Study", *The Journal of Conflict Resolution* 40/3 (1996), s. 418.

(52) Jeffrey Checkel, "Sanctions, Social Learning and Institutions: Explaining State Compliance with the Norms of the European Human Rights Regime", *ARENA Working Papers* 11 (1999); på [http://www.arena.uio.no/publications/working-papers1999/papers/wp99\\_11.htm](http://www.arena.uio.no/publications/working-papers1999/papers/wp99_11.htm).

konsekvenser for kvaliteten af beslutningsprocesserne.<sup>53</sup> Andre studier stiller dog spørgsmålstegn ved dette. De mener, at heterogene grupper er bedre rustet til at håndtere de komplekse og turbulente eksterne miljøer, og at de således også har bedre forudsætninger for at levere et godt resultat.<sup>54</sup> Årsagen skal findes i mangfoldigheden i gruppen, især hvad angår medlemmernes uddannelses- og arbejdsmæssige baggrunde. Man har fundet, at det giver gruppen som helhed en større kognitiv kapacitet og en bedre evne til at bearbejde data.<sup>55</sup>

På denne baggrund bør efterretningstjenesterne modstå fristelsen til at rekruttere medarbejdere, som svarer til det allerede fremherskende "vi" i organisationen, og som derfor betragtes som fx mere kompetente eller troværdige end andre kandidater. Det er en velkendt dynamik, som medfører, at medarbejdertyperne bliver stadig mere ens, og at der således gradvis sker en homosocial reproduktion eller "social kloning" i organisationen.<sup>56</sup>

Dette er i særdeleshed relevant, hvor en uforholdsmæssig stor del af analytikerne er rekrutteret fra politiets eller forsvarrets uddannelsesinstitutioner eller fra enkelte civile uddannelser, fx jura eller statskundskab. Ved at undgå denne "homosociale dynamik" kan efterretningstjenesterne samtidig mindske risikoen for den negative sociale læring, hvor chefer og analytikere begynder at dele grundlæggende formodninger om verden og at udvikle mere samstemmende tænkning.<sup>57</sup>

## KOMMUNIKATION

Resultaterne skal efterfølgende kommunikeres til det politiske niveau, til relevante institutioner og - i stadig højere grad - til den brede offentlighed.<sup>58</sup> Efterretningstjenester virker dog i meget forskellige kulturelle miljøer, og hvad der er effektiv kommunikation i en kultur er måske helt forfejlet i en anden. Der er mao. forskel på publikummerne.

Udfordringen er ikke alene at videregive viden på en måde, som er præcis, lettilgængelig og effektiv, som fx de pædagogiske farver på den amerikanske trusselsskala, men også at gøre det så offentligheden har mest mulig tiltro og tillid til efterretningstjenesterne, hvis arbejde de jo ikke har fuld adgang til.

Den begrænsede adgang, som kan skyldes såvel en mangel på nødvendig teknisk viden som hemmeligholdelse, er et kendetegn ved det, som den britiske sociolog Anthony Giddens har benævnt "ekspertsystemer". Han forklarer, at disse systemer "... [anvender] teknisk viden, som har gyldighed uafhængigt af de udøvere og klienter, som gør brug af dem. Sådanne systemer trænger ind i stort set alle aspekter af det sociale liv under moderniteten - det gælder den mad, vi spiser, den medicin vi tager, bygningerne vi lever i, de transportmidler vi benytter og et stort antal andre fænomener".<sup>59</sup>

(53) Schafer og Crichlow, "Antecedents of Group Think", ss. 419 og 424.

(54) Sabina Nielsen, "Why do top management teams look the way they do? A multilevel exploration of the antecedents of TMT heterogeneity", *Strategic Organization* 7/3 (2009), s. 278. For en diskussion af dette, se fx Kristi Tyran og Christina Gibson, "Is What You See, What You Get? The Relationship Among Surface- and Deep-Level Heterogeneity Characteristics, Group Efficacy, and Team Reputation", *Group & Organization Management* 33/1 (2008), ss. 46-76.

(55) Fx Nielsen, "Why do top management teams look the way they do?", s. 283.

(56) Ibid., s. 279.

(57) Jf. Checkel, "Sanctions, Social Learning and Institutions".

(58) Wesley Wark, "Introduction: 'Learning to Live With Intelligence'", *Intelligence and National Security* 18/4 (2003), ss. 8-10.

(59) Philip Cassell, red., *The Giddens Reader* (London: Palgrave 1993), s. 292.

For at kunne fungere optimalt og for at kunne understøtte og bidrage til den fortsatte udvikling af deres respektive omkringliggende samfund er ekspertsystemerne som minimum nødt til at have offentlighedens tiltro. Tiltro er en tro på, at operatørerne i et ekspertsystem "er kompetente til at håndtere [det] sikkert og effektivt – og at de regelmæssigt kan vise, at de har evnen til at gøre dette"; det er således en tro på, at de mennesker, som producerer vores fødevarer, udvikler vores medicin, bygger vores hjem og står for driften af vores transportsystemer, er kompetente til at gøre det på en måde, som er sikker for os.<sup>60</sup>

Endnu vigtigere er det dog, at ekspertsystemerne også har offentlighedens tillid. Tillid er en tro på, at operatørerne i et ekspertsystem "har integritet og handler etisk, hvilket vil sige, at de er pålidelige, troværdige og moralsk ansvarlige"<sup>61</sup>; det er således en tro på, at operatørerne bruger deres ekspertviden ansvarsbevidst og på en måde, som ikke skader vores interesser. Det synes rimeligt at formode, at jo mere lukket ekspertsystemet er, jo vigtigere bliver spørgsmålet om tillid for udenforstående.<sup>62</sup>

Tænk fx på spørgsmålet om genterapi, som ifølge de fleste eksperter kan optimere vores udbytte ved at give os mulighed for at behandle en lang række alvorlige sygdomme. Problemet er blot, at eftersom vi ikke har direkte adgang til og kan fortolke den meget komplekse viden om genterapi, så har en overvældende del af os ikke nogen som helst mulighed for selv at vurdere, om det rent faktisk er sandt, og om vi kan have tillid til eksperternes råd og vejledning. Det er generelt således, at det kræver mindre ekspertviden at evaluere arbejdet i en efterretningstjeneste end i fx en medicinal- eller ingeniørvirksomhed, men den brede offentlighed er alligevel udelukket, da informationer ikke frit kan lægges frem.

De to britiske forskere Jane Gregory og Steve Miller, som er eksperter i videnskabskommunikation, gør opmærksom på, at

"It is a feature of a scientific and technological society that many of the risks we have to deal with are scientific and technological risks. It is a feature of the separation of science from the public sphere – a separation that is both social and cognitive – that often the public's only choice is whether or not to trust the scientists ... When scientists work behind closed doors, the public have to trust them (or not), because they cannot know them".<sup>63</sup>

I forlængelse af dette forklarer Giddens, at hvor det er rigtigt, at "vi ikke behøver at stole på en, som konstant kan observeres, og hvis aktiviteter kan blive direkte overvåget", så er det anderledes med såkaldte højtillidsstillinger. De findes typisk uden for chefers eller offentlighedens direkte kontrol.<sup>64</sup> Det er derfor nødvendigt, at de ansatte i disse stillinger formår at opretholde eksterne aktørers tillid; sidstnævnte kan godt have indført en form for periodisk kontrol, men indimellem kontrolbesøgene må de ofte nøjes med at krydse fingrene og håbe på, at operatørerne er "pålidelige, troværdige og moralsk ansvarlige".<sup>65</sup>

---

(60) I David Feldman, "Public Confidence in Cybersystems: Issues and Implications for Sustainability", *International Political Science Review* 21/1 (2000), s. 27. På engelsk benyttes ordet "confidence".

(61) I *ibid.*, s. 26. På engelsk benyttes ordet "trust". For en oversigt over forskellige definitioner af tillid, se Barbara Misztal, *Trust in Modern Societies* (Cambridge: Polity Press 1996).

(62) Se fx Robert Person, "The Epistemic Authority of Expertise", *PSA: Proceedings of the Biennial Meeting of the Philosophy of Science Association* (1994), s. 401.

(63) Gregory og Miller, *Science in Public*, s. 101.

(64) Cassell, *The Giddens Reader*, ss. 292-293.

(65) Cf. Feldman, "Public Confidence in Cybersystems", s. 26.

Vi finder en god illustration af forskellen mellem tiltro og tillid i den danske "tunesersag", dvs. sagen om de to tunesere, som i februar 2008 blev arresteret af Politiets Efterretningstjeneste [PET] og efterfølgende administrativt idømt udvisning pga. planer om at dræbe Jyllands-Postens nu tidligere tegner Kurt Westergaard. Senere fandt Højesteret dog, at PET's materiale ikke var tilstrækkeligt til at retfærdiggøre fængslingen af den ene af de to tunesere, og Østre Landsret fulgte siden trop, da den besluttede at omstøde den administrative udvisning af manden.

Undervejs i dette forløb kunne de danske medier dog fx berette, hvorledes PET tilsyneladende havde fejloversat en tekst fra arabisk, og hvorledes man havde registreret en beslaglagt gaspistol som en rigtig pistol med tilhørende ammunition. Dette medførte omfattende kritik af PET, og B.T. spurgte bl.a. direkte, om der fra tjenestens side var tale om "fejl eller snyd?".<sup>66</sup>

Hvis årsagen var inkompetence (fx manglende sprog- eller våbenkendskab) ville det kunne få negative konsekvenser for danskernes *tiltro* til PET. Hvis det derimod skyldtes ond vilje, ville det kunne få negative konsekvenser for danskernes *tillid* til PET, og det ville være en særdeles uheldig udvikling. Det var fx B.T.'s vurdering, at "PET [må] have vidst, at der var tale om en ufarlig og mulig defekt gaspistol, da tjenesten i et brev til Højesteret hævdede noget andet", og på denne måde rokkede man ved noget helt grundlæggende i forholdet mellem en efterretningstjeneste og den befolkning, som den tjener.<sup>67</sup>

I deres arbejde med videnskabskommunikation forklarer Gregory og Miller, at "... nøglen til forholdet mellem videnskab og offentlighed er tillid". De tilføjer, at denne tillid etableres "gennem forhandlingen af en fælles forståelse, snare end gennem erklæringer baseret på autoritet eller fakta. Ansvar for den tillid, som det videnskabelige miljø nyder, hviler på de videnskabelige institutioner såvel som på hver enkelt medarbejder; den er svær at vinde men let at miste".<sup>68</sup>

Til denne diskussion om tillid skal føjes det faktum, at de fleste efterretningstjenester har et forretningsmonopol. Der kan sagtens være private indhentnings- og analysefirmaer, således som vi også har det i Danmark, men de er underlagt langt flere lovmæssige begrænsninger i fx deres indhentning af informationer, og de er derfor ikke højtillidsorganisationer på samme måde, som de statslige tjenester er det.

Disse markedsforhold har to meget forskellige konsekvenser for efterretningstjenesterne. På den ene side fjerner de en stor del af den interne debat og kritik, som man ofte kan finde inden for en given branche; et eksempel er den naturvidenskabelige forskning, hvor forsøg ideelt set skal kunne gentages af andre, og resultaterne derefter enten bekræftes eller afvises. I efterretningsbranchen eksisterer disse "andre" som regel ikke.

På den anden side, og netop fordi der ikke findes ligeværdige operatører, indtager efterretnings-tjenesterne en næsten enestående status som højtillidsorganisationer; når hverken den brede offentlighed eller eksterne eksperter kan få adgang til det hemmelige materiale, hvad enten det er rådata eller færdige analyser, så er efterretningstjenesterne under et voldsomt pres for at vise, at de er ansvarsbevidste operatører, som man kan have tillid til. Under sådanne forhold er det således, for nu at gentage Gregory og Millers formaning, at tillid er svær at vinde men let at miste.

Men hvorledes kan man så opbygge og fastholde tillid gennem kommunikation? Fra marketingsindustrien, som jo har forfinet kunsten at få forbrugerne til at stole på producenterne, ved vi, at

(66) "B.T. afslører PET's fejl: Overdrev beviser i Tuneser-sag" og "Fejl eller snyd?", begge i *B.T.* (den 8. februar 2009).

(67) "Fejl eller snyd?", *B.T.* (den 8. februar 2009).

(68) Gregory og Miller, *Science in Public*, s. 247.

det skal ske under hensyntagen til den lokale forståelse af fx autoritet, legitimitet og troværdighed. Budskabet skal altså skræddersyes, så det passer til de lokale forhold.<sup>69</sup> I dette ligger en afvisning af ideen om en *global* marketingskultur – noget som også synes sandt for de fleste ekspertsystemers kommunikation.<sup>70</sup>

Studier viser fx, at når forbrugere præsenteres for tvetydig information, som er åben for forskellige fortolkninger (fx en reklame for ”en stor bil”), så er det tit deres kontekstuelle miljøer, som afgør, hvorledes de behandler informationen. Nogle forbrugere forbinder ”en stor bil” med ”god komfort”, mens andre i stedet tænker på ”dårlig benzinøkonomi”.<sup>71</sup> Fortolkningen er afhængig af modtagerens vidensstrukturer, og disse strukturer er skabt af den omkringliggende kultur.<sup>72</sup> De fleste marketingsfolk støtter sig derfor til vurderinger af de lokale kulturer, når de udformer deres marketingsstrategier.<sup>73</sup> Jeg bruger igen Hofstede som kilde til disse, og jeg anvender to andre af hans kulturelle kategorier: Maskulinitet-femininitet og usikkerhedsundvigelse.<sup>74</sup>

Hofstede forklarer først, at ”maskulinitet står for et samfund, hvor de sociale kønsroller er klart adskilte, [mens] femininitet står for et samfund, hvor kønsrollerne overlapper”.<sup>75</sup> Marketingsfolk har fundet ud af, at maskuline kulturer sætter pris på konkurrenceevne, succes og status, og at de foretrækker direkte og kraftfuld kommunikation; feminine kulturer sætter i stedet pris på omsorg, mildhed og blødhed, og de foretrækker indirekte og nedtonet kommunikation.<sup>76</sup>

**Tabel 2: Maskulinitet [MAS] og usikkerhedsundvigelse [USU] i udvalgte kulturer<sup>77</sup>**

	PHL	ROU	PAK	ZAF	USA	EST	SWE	DNK	AUT
MAS	62	30	52	14	62	30	5	16	79
USU	44	90	70	49	46	60	29	23	70

Vi finder et eksempel på typisk feminin kommunikation i den finske sikkerhedstjeneste SUPO's årsrapport fra 2009. I rapporten forklarer chefen for SUPO, Ilkka Salmi, at

”As for its resources, [SUPO] is one of the smallest security polices or services in Europe. The number of persons taking care of State security is more limited only in Luxemburg, both relatively and in absolute terms. The Nordic services have at least twice as much personnel resources as [SUPO]. The key to our success are the around 220 top professionals who unconditionally respond to challenges of the everyday work”.<sup>78</sup>

(69) Se fx Dana Alden, Jan-Benedict Steenkamp & Rajeev Batra, ”Brand Positioning Through Advertising in Asia, North America and Europe: The Role of Global Consumer Culture”, *Journal of Marketing* 63/1 (1999), ss. 75-87.

(70) E.g. Gregory og Miller, *Science in Public*, ss. 194-195.

(71) Youjae Yi, ”The Effects of Contextual Priming in Print Advertisements”, *The Journal of Consumer Research* 17/2 (1990), ss. 215-216.

(72) Ibid., s. 216.

(73) Se fx Marieke de Mooij, *Global Marketing and Advertising – Understanding Cultural Paradoxes* (Thousand Oaks, CA: Sage 2005) og Hans Hoeken, et al., ”International Advertising in Western Europe: Should Differences in Uncertainty Avoidance be Considered when Advertising in Belgium, France, The Netherlands and Spain?”, *Journal of Business Communication* 40/3 (2003), ss. 195-218.

(74) Fx Hofstede, *Culture's Consequences*.

(75) Ibid., s. 297.

(76) de Mooij, *Global Marketing and Advertising*, ss. 174-179.

(77) På [http://www.geert-hofstede.com/hofstede\\_dimensions.php](http://www.geert-hofstede.com/hofstede_dimensions.php); dette er på en skala fra 1 (hhv. mindst maskulin og mest tilpas med usikkerhed) til 100 (hhv. mest maskulin og mindst tilpas med usikkerhed).

(78) Suojelupoliisi, *Director's Review 2009*; på <http://www.supo.fi/poliisi/supo60/home.nsf/pages/6F889D9E7EF-BA89CC22577200037DF6E?opendocument>.

Budskabet her er, at “vi gør vores bedste” inden for de meget begrænsede økonomiske rammer, som de finske politikere har opstillet for SUPO. Ved at gøre opmærksom på den beskedne medarbejderstab kan Salmi håbe på, at den finske offentlighed vil vurdere SUPO's resultater i forhold til tjenestens ressourcer. Feminin kommunikation som denne vil efterfølgende gøre det meget nemmere og mere acceptabelt for SUPO at indrømme en eventuel efterretningsfiasko, *uden* at det for alvor vil svække offentlighedens tiltro til dens arbejde (MAS for Finland = 26).

Vi finder et andet eksempel på feminin kommunikation i den svenske sikkerhedstjeneste SÄPO's årsrapport fra 2008. I sin introduktion, som følger umiddelbart efter et foto af et par, som går hånd-i-hånd, understreger SÄPO's chef Anders Danielsson de bløde værdier ved fx at forklare, at

“Vi ska skapa trygghet för alle medborgara och upptäcka och avvärja antagonistiska hot mot rikets säkerhet ... Det innebär att se till att ... människor som flyr til Sverige från förföljelse och krig skal känna sig trygga och vara skyddade av de grundlägganda fri- och rättigheterna ... En viktig del af uppdraget är att vara synliga i samhället. Vi behöver medborgarnas förtroende för att kunna verka och nå våra mål ... När jag besökte en av moskéerna [i Sverige] fick jag veta att det var första gången en företrädare för en myndighet besökte moskéen ... Att en säkerhetspolis kan vara på medborgarnas sida och inte använda sig av lagvidiga metoder upplevs främmande. Därför behöver vi prata med människor och berätta vad Säkerhetspolisen gör – och inte gör”.<sup>79</sup>

Dette er først og fremmest et budskab om tillid; Danielsson præsenterer et billede af en tjeneste, som har høje etiske standarder (“der er ting, som SÄPO ikke gør”), beskytter sårbare grupper i marginen af det svenske samfund, og som generelt er inkluderende og meget forsigtig med brugen af sin autoritet og magt. I årsrapporten opsummeres det med ordene “en sikkerhetstjänst för medborgarna”.<sup>80</sup>

Med en MAS-score på 5 har Sverige den mindst maskuline (eller mest feminine) kultur, som Hofstede har registreret. USA derimod har en MAS-score på 62, og det placerer landet lige over verdensgennemsnittet på 59. Vi ser tydeligt betydningen af dette, når vi sammenligner SÄPO's kommunikation med den fra CIA. I sin egen missionsformulering erklærer CIA frejdigt, at

“We are the nation's first line of defense. We accomplish what others cannot accomplish and go where others cannot go”, og den tilføjer, at missionen gennemføres, ved at man indhenter informationer “that reveals the plans, intentions and capabilities of our adversaries and provides the basis for decision and action ... [and by] conducting covert action ... to preempt threats or achieve US policy objectives”.<sup>81</sup>

Kommunikationen fra CIA handler først og fremmest om tiltro; tiltro til CIA's evne til at gøre, som det forventes og forlanges, til at rage frem og til at være den bedste inden for sit felt (“accomplish what others cannot accomplish”). Det er et billede af en institution, som er klar til at handle både målrettet og aggressivt for at besejre en identificeret modstander, og det repræsenterer derfor en langt mere maskulin kommunikation.

(79) Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2008*; på <http://www.sakerhetspolisen.se/download/18.5bf42a901201f330faf80001962/sakerhetspolisen2008.pdf>, ss. 17-18.

(80) *Ibid.*, s. 17.

(81) Central Intelligence Agency, *Vision, Mission & Values* (2007); på <https://www.cia.gov/about-cia/cia-vision-mission-values/index.html>.

Hofstede forklarer derefter, at usikkerhedsundvigelse bestemmes af det omfang, i hvilket "medlemmerne af en kultur føler sig truet af usikre eller ukendte situationer".<sup>82</sup> Han tilføjer, at kulturer med en høj usikkerhedsundvigelse vil forsøge at undgå tvetydige og uklare situationer. Som et middel til dette leder folk fra disse kulturer ofte efter en form for struktur i deres organisationer, institutioner og forhold, som gør begivenheder nemme at fortolke og forudsige.<sup>83</sup>

I kulturer med en høj usikkerhedsundvigelse optræder de medvirkende i reklamer ofte som alvidende eksperter eller "professortyper", som kan overbevise usikre forbrugere om, at det fremhævede produkt faktisk har de ønskede kvaliteter; i kulturer med en lav usikkerhedsundvigelse er de medvirkende i reklamer derimod ofte parodier på de alvidende eksperter, og deres mål er bl.a. at stille spørgsmålstejn ved det *absolutte*.<sup>84</sup>

Sidstnævnte aspekt kan illustreres ved Bank of Englands Inflationsrapport fra maj 2010. Rapporten er udarbejdet af de i alt ni medlemmer af bankens *Monetary Policy Council* [MPC], og i forordet forklarer de, at

"[this] publication allows us to share our thinking and explain the reasons for our decisions to those whom they affect. Although not every member will agree with every assumption on which our projections are based, the fan charts represent the MPC's best collective judgement about the most likely paths for inflation and output, and the *uncertainties* surrounding those central projections".<sup>85</sup>

Det stærke element af usikkerhed bliver fremhævet flere gange i rapporten, som udtrykker forbehold som, "der er *variation* blandt medlemmernes meninger", "*for mange* medlemmer" og "... en kilde til bekymring for *nogle* medlemmer".<sup>86</sup> For de fleste efterretningstjenester vil en tilsvarende kommunikation om et emne af betydning for den nationale sikkerhed være helt utænkelig. Men ved at være åben om de usikkerheder, som knytter sig til dét at forudsige noget, har Bank of England faktisk kunnet øge sin tillid i den britiske offentlighed, og banken er nu en af landets mest troværdige institutioner.<sup>87</sup>

Som en forklaring på dette fænomen forklarer den tyske psykolog Gerd Gigerenzer, at "sandheden er, at sikkerhed er en illusion", og han tilføjer, at "i visse lande bliver politikerne rådet til at forholde offentligheden ethvert tegn på usikkerhed for på den måde at 'beskytte' deres borgere, som om de var børn. Men offentligheden er klog nok til at gennemskue dette spil ...".<sup>88</sup> Det synes i hvert tilfælde som om, den britiske offentlighed, hvis USU på 35 er et godt stykke under verdensgennemsnittet på 64, foretrækker at blive konfronteret med et forholdsvis usikkert inflationsestimat snarere end at blive vist et usandt billede af fuld enighed blandt medlemmerne af MPC.

Gigerenzers forklaring til trods skal vi stadig forvente, at folk fra kulturer med en høj usikkerhedsundvigelse vil finde denne type af kommunikation utilfredsstillende. Det er selvfølgelig ikke tilfældet, som Gigerenzers kommentarer ellers fejlagtigt kunne fortolkes, at de er mindre intelligente end folk, som har lettere ved at håndtere usikkerhed; det er blot således, at deres kultur

---

(82) Hofstede, *Culture's Consequences*, s. 161.

(83) *Ibid.*, s. 148.

(84) *Ibid.*, s. 148.

(85) Bank of England, *Inflation Report* (maj 2010), på <http://www.bankofengland.co.uk/publications/inflation-report/ir10may.pdf>; min fremhævelse.

(86) *Ibid.*, ss. 10 og 40; min fremhævelse.

(87) Gigerenzer, *Gut Feeling*, s. 216.

(88) *Ibid.*, s. 216.

har givet dem en tradition for at søge efter redskaber til at mindske usikkerheden – delvis for at mindske deres følelse af angst.

Studier har fx vist, at der er en sammenhæng mellem usikkerhedsundvigelse og brugen af antibiotika, selv når den lægelige diagnose er uklar. Disse læger og deres patienter foretrækker, at der med det samme bliver udskrevet en recept på antibiotika, snarere end at vente til man senere kan sige noget mere sikkert om sygdommen (fx om den skyldes en virus eller bakterie). Det giver patienterne en følelse af, at ”de har en sygdom med en klar årsag, og som er under kontrol”.<sup>89</sup> Det er en yderligere fordel ved dette handlemønster, at patienterne kan berolige sig selv med, at deres læger faktisk er alvidende eksperter. Vi skal således forvente, at folk fra kulturer med en høj usikkerhedsundvigelse vil spørge selv sig, om eksperterne virkelig ikke kan gøre det bedre, når de udtrykker høj usikkerhed over en sygdom, den fremtidige inflation eller – for den sags skyld – interne og eksterne trusler mod statens sikkerhed. Og den åbenlyse risiko er, at offentligheden vil miste tiltro til eksperterne, hvis de udtrykker forholdsvis store usikkerheder.

Uanset karakteren af deres *hjemlige* kommunikation skal efterretningstjenesterne være opmærksomme på, om kulturelle forskelle svækker deres eksterne kommunikation med udenlandske partnere. Risikoen er naturligvis, at analyser bliver misforstået eller helt ignoreret, fordi partertjenesterne benytter et andet kulturelt filter til at fortolke de informationer, som de modtager. Som forbrugerne i det tidligere eksempel skal vi forvente, at også efterretningsanalytikere bearbejder tvetydig information (fx en vurdering af en ”sandsynlig udvikling”) på en kontekstspecifik måde. Det er mao. et spørgsmål om interkulturel kommunikation.

Problemet løses ikke blot ved at benytte et fælles og standardiseret system til at udtrykke fx sandsynligheder; selv med sådan et system skal vi forvente, at analytikere fra kulturer med høj usikkerhedsundvigelse vil foretrække lave og høje sandsynligheder frem for de mellemste, og at analytikere fra kulturer med lav usikkerhedsundvigelse vil have nemmere ved at benytte hele skalaen af sandsynligheder, deriblandt også de usikre ”på-den-ene-og-den-anden-side” vurderinger. Når så analyser bliver delt henover grænserne, er der en risiko for misforståelser. For at mindske denne risiko bør efterretningstjenesterne undervise i kulturforhold i partnerlande. På den måde kan man hjælpe analytikerne med at håndtere en del af den kulturelle variation, som de møder i deres arbejde med partertjenester, og som denne rapport har diskuteret.<sup>90</sup>

## PERSPEKTIVER

Efterretningstjenesterne går med stor sandsynlighed en mere turbulent fremtid i møde. De bør derfor i højere grad end tidligere konstant stille spørgsmålstegn ved deres egne procedurer og rutiner. Der er naturligvis allerede sket meget; de seneste års mange officielle efterretningsrapporter fra USA og andre lande vidner om disse refleksive processer.

Min egen erfaring siger mig dog, at efterretningstjenesterne er uhyre forskellige, når det gælder tilgangen til dette. Nogle er meget opmærksomme på nødvendigheden af at evaluere forskellige aspekter af deres arbejde, og de har interne kritikere, konsulenter og undervisere til at støtte

(89) Reginald Deschepper, et al., ”Are cultural dimensions relevant for explaining cross-national differences in antibiotic use in Europe?”, *Biomed Central Health Services Research* 8/123 (2008).

(90) For en diskussion af magtdistance, maskulinitet og usikkerhedsundvigelse i interkulturel kommunikation se fx William Gudykunst og Carmen Lee, ”Cross-Cultural Communication Theories”, i William Gudykunst, red., *Crosscultural and Intercultural Communication* (Thousand Oaks, CA: Sage 2003), ss. 7-33.

---

dette, mens andre er meget mere konservative og alene tager fat på disse spørgsmål, når det er tydeligt for enhver, at de har fejlet.

Denne rapport har argumenteret for, at efterretningstjenesterne kan forberede sig bedre på en turbulent fremtid ved at institutionalisere en rutinemæssig evaluering af forskellige aspekter af deres arbejde. Det gælder ikke alene arbejdet *internt* i organisationen men også forholdet til offentligheden og til udenlandske partnere. Igen er det således, at visse tjenester allerede har stor erfaring med dette, mens andre først skal til at identificere de relevante temaer og derefter definere de tilhørende standarder.

Denne rapport's tre temaer - indhentning, analyse og kommunikation - er blot eksempler på aktiviteter. Men hvis det bliver gjort ordentligt, så vil øget refleksiv tænkning selv inden for disse tre områder bidrage til at skabe et miljø, hvor medarbejderne bliver opfordret til at vurdere de etiske implikationer af deres arbejde, og hvor efterretningstjenesterne åbent diskuterer disse; hvor analytikerne rutinemæssigt bliver mindet om de kognitive og kulturelle faktorer, som påvirker deres arbejde, og hvor organisatoriske rutiner hjælper med at minimere risikoen for negative kulturelle konsekvenser; og hvor kommunikationen udformes på en sådan måde, at man maksimerer offentlighedens tiltro og tillid til tjenesterne og samtidig minimerer risikoen for misforståelser i samarbejdet med partnere.