

Fusion Centres – Lessons Learned

En studie av samverkansfunktioner på underrättelse- och säkerhetstjänstområdet.

Gudrun Persson

CATS

Center for Asymmetric Threat Studies



Fusion Centres – Lessons Learned



CATS
Center for Asymmetric Threat Studies

Fusion Centres – Lessons Learned

En studie av samverkansfunktioner på underrättelse- och säkerhetstjänstområdet.

Gudrun Persson



CATS
Center for Asymmetric Threat Studies

Titel: Fusion Centres – Lessons Learned
Författare: Gudrun Persson

© Försvarshögskolan och författaren 2013
Mångfaldigande av innehållet i denna bok är enligt lagen om upphovsrätt
förbjudet utan medgivande av Försvarshögskolan.

Tryck: Elanders Sverige AB, Vällingby 2013

ISBN 978-91-86137-16-8

För mer information om Försvarshögskolans publikationer, besök vår hemsida
www.fhs.se, internetbokhandeln.

Inledning

”Fusion Centres – Lessons learned” var arbetsnamnet för det projekttema på underrättelseområdet 2011-12 som genomfördes inom ramen för MSB:s forskningsmiljöstöd till CATS. Rapportförfattare är Gudrun Persson (numera FOI), och där den tidigare NCT-chefen Bertil Höckerdahl – numera knuten till CATS – bidragit med erfarenheter samt praktikanten Linnea Arnevall understött med bakgrundsresearch.

Lars Nicander
C CATS

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	9
1. Bakgrund, syfte och problemställning	11
2. Definition.....	12
3. Introduktion – Varför inrättas fusion centres?.....	13
4. ”Förtroende skapas över lång tid”	14
5. Hotet från informationsbubblan	18
6. Hur går fusion till? Vikten av integrering.....	20
7. Fusion – varthän? Framtida utmaningar	22
8. Källor i urval.....	26
Fusion centres – open source information	29

Fusion Centres – Lessons Learned

Sammanfattning

Denna studie av olika länders erfarenheter av så kallade *fusion centres* identifierar ett antal gemensamma problemställningar.

- Den kanske viktigaste slutsatsen i denna studie är att det finns en accepterad och förankrad uppfattning om vilken uppgift som skall lösas. Förankring och acceptans av centrats uppgift måste finnas i överordnade, ingående och sidoordnade nivåer för att centret skall kunna fylla den önskade rollen inom respektive lands underrättelse- och säkerhetsstruktur.
- Förtroende är avgörande för verksamheten. Det måste finnas förtroende och tillit mellan centret och rapportmottagare samt mellan centret och de som tillhandahåller informationen. Även inom centret måste alla ingående delar lita på varandra. Rapportmottagarnas tillit till centrrets bedömningar samt rapporteringens relevans och mottagarnas tillgänglighet till centrats tjänster har en mycket stor betydelse. Förtroende mellan centret och andra delar av underrättelse- och säkerhetsstrukturen är avgörande för centrats informationsförsörjning.
- Alla länder är i många avseenden olika och har därför en egen lösning för att inrätta ett *fusioncentre* inom arbetet mot terrorism. Det finns inte en lösning som alla kan kopiera därför att ländernas förutsättningar och behov varierar stort. Alla centra har pekat på vikten av att ha nära relationer med rapportmottagare i regering, regeringskansli och många olika myndigheter samt de myndigheter som ingår i centrat.

- Många *fusion centres* pekar på faran med att hamna i en så kallad ”informationsbubbla” med kortsiktiga, snäva och okritiska bedömningar. Detta kan lätt få till följd att trendbrott och nya hot förbises. Det måste alltid finnas resurser för att göra prognoser, bedöma trendbrott och skissa på alternativa utvecklingar. Nära kontakter med såväl den akademiska världen som andra delar av samhället och andra tjänster/centra har betydelse för att öka bredd, djup och kvalitet i bedömningar. Personal med god erfarenhet och kompetens är enligt de flesta centra viktigast för att undvika ”informationsbubblan”.
- Det som integrerats/fusionerats i de studerade länderna är – i olika omfattning – delar av regeringskanslier, underrättelsetjänster, säkerhetstjänster, nationell polis, gränspolis, migrationsmyndigheter, myndigheter med ansvar för kritisk infrastruktur/funktion, myndigheter med ansvar för samhällets krishantering samt även regionala säkerhetstjänster och polis. I de flesta fall är det både personal och information som integreras. Några centra arbetar med många olika hot men de flesta har koncentrerat sig på terrorism.
- Samlokalisering av rätt personal är enligt de flesta centra den största fördelen med integrering/fusion. De studerade länderna har placerat sitt *fusion centre* på antingen en egen plats, i ett departement eller i en säkerhetstjänst.
- Hur fusionering praktiskt går till varierar också. De flesta har personal som roterar mellan centret och de myndigheter som ingår. Några har egen fast personal eller en kombination av fast personal och personal som roterar.
- Utöver personal är tillgången till information den viktigaste resursen för centren. Hur information – och då främst personuppgifter – hanteras regleras i lagar som varierar sinsemellan i de olika länderna.
- Kalla krigets underrättelse- och säkerhetsstruktur var utformad för att hantera situationen efter andra världskriget. Idag är hoten mångfacetterade: terrorism, nya typer av extremism, organiserad brottslighet, proliferation, cyberangrepp, kampen om energitillgångar, söderfallande stater och klimatförändringar. Inte enbart stater kan utgöra hot. Även enskilda individer, terrorister, brottsyndikat, rebeller, motståndsrörelser och företag är hotande aktörer. Alla länder, även små, är idag mer globalt beroende. Behovet av internationellt samarbete kommer fortsätta att öka och morgondagens underrättelse- och säkerhetsstrukturer kommer sannolikt att bli mer beroende av multilateralt internationellt samarbete.

- De nya hotens globala kopplingar innebär också att gränsen mellan inrikes- och utrikestjänst blivit flytande. Inrikes- och utrikesunderrättelse-tjänster kan inte optimera sitt arbete utifrån sina egna behov utan deras arbete måste samordnas utifrån ett nationellt behov. Utvecklingen visar på att behoven ökar av en samordnad nationell inriktning för underrättelse- och säkerhetstjänst.
- Större terroristattentat kräver en bred nationell krishantering och allvarliga terrorhot kräver beslut och åtgärder av många olika instanser. Fler myndigheter och delar inom regeringskanslier måste ha samma lägesuppfattning och en gemensam målbild.
- Behovet av flexibilitet ökar både inom myndigheter/tjänster och i hela underrättelse- och säkerhetsstrukturen. Ökad integrering och inrättande av olika typer av *fusion centres* kan vara en del i att öka flexibiliteten i underrättelse- och säkerhetsstrukturen för att relativt snabbt kunna svara upp på nya behov.

1. Bakgrund, syfte och problemställning

Syftet med projektet är att via en jämförande studie analysera olika länders erfarenheter av så kallade *fusion centres*. Vidare är syftet att ur analysen kunna identifiera viktiga lärdomar från skapandet av centra. Projektet berör endast centra på nationell nivå. Besök har gjorts på centra – samt även på departement, myndigheter, universitet och tankesmedjor med relevant kunskap om underrättelsesamhället – i Australien, Nya Zeeland, USA, Kanada, Danmark, Nederländerna och Sverige. Vidare har chefen JTAC (*The Joint Terrorism Analysis Centre*) delgivit information om de brittiska erfarenheterna vid en workshop i Stockholm. Därutöver har publicerade artiklar och böcker på området används. De återfinns i kapitel 8, ”Källor i urval”.

För att kunna jämföra de olika ländernas centra grupperades frågorna initialt kring följande punkter.

- Relationerna mellan fusion centret och övriga underrättelsesamfundet.
- Metodutveckling mellan fusion centret och övriga underrättelseorganisationer.
- All hazards-modeller eller enbart kontraterrorism.
- Är fusion centret involverat med förhindrande (PREVENT) åtgärder? Jämför den brittiska CONTEST-strategin.
- Olika former av *outreach* – akademisk respektive samhällelig.

Utifrån dessa generella punkter utkristalliserade sig ett antal för centren gemensamma problemställningar. Det är dessa som kommit att utgöra dispositionen i denna rapport. Genom att ligga på en generisk nivå – utan specifika utpekanden – undviks sekretessproblematiken. Därtill ökar möjligheten att förutsättningslöst diskutera erfarenheter och lärdomar inom underrättelse- och säkerhetssamfundet.

Rapporten har strukturerats i kapitel som vart och ett utgör gemensamma problemställningar för centren. Eftersom syftet med studien är att kunna extrahera lärdomar av processen är det ändamålsenligt att strukturera rapporten just i dessa problemställningar.

Inledningskapitlet handlar om frågan hur och varför fusion centra skapats, samt varför variationen är så stor. Sedan följer ett kapitel om förtroendeskapande, vilket visade sig vara en av de viktigare faktorerna för ett centrums effektivitet. Kapitel fem tar upp centrums förhållande till sin omvärld och kapitel sex undersöker frågan om hur integreringen av information går till. Avslutningskapitlet berör vilka lärdomar av centren som kan dras för framtiden. I underbilaga 1 återfinns en sammanställning av *fusion centres* med information från öppna källor.

2. Definition

Termen *fusion centre* måste först definieras. Med denna term avses här sådana centra som skapades efter 11 september 2001, dvs. självmordsattentaten i USA.¹ Behovet av samarbete mellan de olika underrättelse- och säkerhetstjänsterna för att möta hotet från terrorismen föreföll alltmer akut. I Europa var Storbritannien först med att år 2003 skapa JTAC. Flera europeiska länder följde efter.

Studien omfattar enbart fusion centra på nationell nivå. Således är de amerikanska centra som ligger på delstatsnivå och lägre inte inkluderade. Skälet är främst att dessa regionala centra omfattar en delvis helt annan problematik än den som studien är riktad mot.²

I brist på bättre ord på svenska kommer termen *fusion centre* att användas här ibland varvat med centrum eller centra. Det är samma enhet som avses, dvs. en organisation där olika delar av underrättelse- och säkerhetssamhället, samt andra myndigheter samverkar kring ett eller flera hot på nationell nivå.

¹ Noteras kan att Frankrike sedan 1984 haft ett centrum i form av UCLAT (*Unité de coordination de la lutte anti-terroriste*).

² Se bl.a. Permanent Subcommittee on Investigations, US Senate. *Federal Support for and Involvement in State and Local Fusion Centers*, 3 October 2012.

3. Introduktion – Varför inrättas *fusion centres*?

Gårdagens nationella underrättelse- och säkerhetsstruktur har i många länder haft svårt att svara mot de behov som dagens hot utgör, inte minst terrorism.³ Därtill kommer de olika krav som regeringar, myndigheter och organisationer har avseende terrorism. Behoven skiljer sig också mellan regering och myndigheter men också mellan olika myndigheter.

Alla länder har en egen lösning för att inrätta ett *fusion centre* inom arbetet mot terrorism. Det kan skilja sig mycket länderna emellan beroende på respektive lands olika samhällsordning, lagstiftning, underrättelse- och säkerhetsstruktur, historia, storlek och tradition, mm. Terrorismen utgör ett gemensamt hot men är olika i många länder, bland annat beroende på skilda politiska, sociala, ekonomiska, etniska, religiösa och kulturella förhållanden.⁴

I de studerade länderna finns inte en enda perfekt lösning som alla kan kopiera därför att förutsättningar och behov varierar stort. Däremot går det att urskilja ett antal generella och gemensamma faktorer som visat sig viktiga för att respektive centrum ska kunna fungera.

Här har det inte varit möjligt att lyfta fram en enda faktor eller att rangordna dem, eftersom misslyckanden med någon eller några kan ominstegöra framgång i andra. Viktiga framgångsfaktorer påverkas också av de förhållanden som råder vid varje aktuellt tillfälle.

En av de viktigaste slutsatserna i denna studie är att det finns en accepterad och förankrad uppfattning om vilken uppgift ett centrum skall ha samt hur uppgiften kan förändras eller utvecklas med hänsyn till omvärldsutvecklingen. Denna förankring måste finnas både på den nationella nivån (regering, parlament) och inom berörda myndigheter.

Vad är det som skall uppnås? Vem eller vilkas behov ska tillgodoses? Vad skall svaren kunna användas till? Vems eller vilkas behov skall ges lägre prioritet? Hur sker inriktning och uppföljning? Vilken lucka i underrättelse- och säkerhetsstrukturen är det som skall täppas till eller vad är det som skall utvecklas? Vad är det som behöver samordnas eller integreras? Vilka skall ingå i ett centrum? Svaren på frågorna kan bli olika beroende på om de besvaras inifrån eller utifrån vilket också ställer olika krav på hur man åstadkommer en accepterad och förankrad uppfattning.

Frågan om *all-hazards* (snarare *most-hazards*) eller enbart kontraterrorism kommer in här. De flesta centra arbetar med terrorismfrågor. Vissa undantag

³ Walsh, James. "Intelligence-Sharing in the European Union: Institutions are not Enough," *JCMS* 2006, Vol. 44, No 3, pp. 625-43.

⁴ Sammanställningen i följande skrift är ett tydligt exempel: Belgian Standing Intelligence Agencies Review Committee (ed.) *Fusion Centres Throughout Europe. All-Source Threat Assessments in the Fight Against Terrorism*, Intersentia: Antwerp-Oxford-Portland, 2010.

förekommer men då har det snarast berott på organisatoriska beslut, inte ett resultat av en förändrad hotbild.

I de fall en förankrad och accepterad syn på centrat uppnått i respektive land visar erfarenheten att fusion centret fungerat väl.

Den fysiska placeringen av de studerade centren varierar. Några finns i ett departement, andra är en egen myndighet och några är en del i en annan myndighet, företrädesvis inom säkerhetstjänsten. Det finns för- och nackdelar med samtliga lösningar. De som ligger utanför underrättelse- och säkerhetsmyndigheterna kan ha svårt att få tillgång till all information. Centra som är en del i underrättelse- och säkerhetsmyndigheterna kan få svårt att inta en självständig hållning då t.ex. en strategisk hotbedömning kan komma att konkurrera med operativa hänsyn.

En tydlig slutsats är dock att centra som inte är samlokaliserade inte fungerar lika effektivt som andra – oberoende om centret ligger i en egen byggnad, i ett departement eller i en säkerhetstjänst. I andra fall samlas de olika myndigheterna ibland för att skriva en gemensam rapport, något som – har det visat sig – tar mycket tid och inte är särskilt verkningsfullt.

Vem eller vilka som tagit initiativ till att bilda ett centrum varierar också. Många variationer finns, alltifrån myndighetsinitiativ till beslut i parlament eller av regering. Variationerna beror bland annat på skillnader i olika länders styresskick, lagar, tradition samt upplevelsen av hotet. Viktigt är att någon eller några tar initiativet och har kraft att driva igenom idén. Då centra initieras underifrån måste acceptans och förtroende skapas på regeringsnivå eller motsvarande. Vid behov av t.ex. lagändringar kan det vara något svårare om initiativet kommit underifrån. I de fall då centra beslutats av regering eller parlament kan samarbetsproblem mellan olika myndigheter kräva ett omfattande arbete.

Tiden för att fatta beslut om inrättande av ett centra kan också vara en avgörande faktor för centrets effektivitet. Då det sker förändringar i omvärldsutvecklingen eller vid extrema händelser som t.ex. ett stort terrorattentat förväntas regeringar och myndigheter vidta adekvata åtgärder. Det kan då vara lättare att nå den samsyn vad gäller centrets mandat.

4. "Förtroende skapas över lång tid"

Förtroende är en avgörande förutsättning för väl fungerande organisationer inom många områden.⁵ Inom verksamheter som kringgärdas av hemligstämp-

⁵ Kring begreppet förtroende finns en stor vetenskaplig diskussion som ligger utanför ramen för denna studie. Som introduktion kan rekommenderas bl.a. Marsh, Stephen, "Trust in Distributed Artificial Intelligence", i Cristiano Castelfranchi, Eric Werner, *Artificial Social Systems - Lecture Notes in Computer Science*, (Berlin: Springer, 1994), 94-112.

lar och sekretess är förtroende särskilt betydelsefullt.⁶ De flesta av de studerade centren ligger inom ländernas underrättelse- och säkerhetsstruktur. De centra som inte ligger inom underrättelse- och säkerhetsstrukturer har tillgång till deras information och baserar sina bedömningar på deras underlag.

Förtroende mellan centra och rapportmottagare är i hög grad beroende av mottagarnas tillit till centrets bedömningar. Avgörande för detta är rapporteringens relevans och mottagarnas tillgänglighet till centrats tjänster (servicegrad). Båda kräver en nära dialog mellan centret och rapportmottagare vilket ökar centrets kunskap om mottagarnas unika behov samt mottagarens tillgänglighet till centret.

Centret måste veta vem som har behov av vad, när, hur och varför för att kunna rapportera relevanta underrättelser. En nära dialog ökar rapportmottagarnas kännedom om centret och dess rapportering. Detta leder till ökad kunskap och förståelse för hur underrättelserna bör läsas och tolkas. Flera centra menar att en kombination av skriftlig och muntlig rapportering ökar rapporteringens relevans. Möjligheten till frågor, diskussion och återkoppling ger mottagarna fler tillfällen att få svar på sina frågor och en bättre chans att förstå graden av säkerhet eller osäkerhet i underrättelseunderlaget.

Denna dialog mellan underrättelseproducenter och beslutsfattare kan dock bli ett tveeggat svärd. Risken för politisering ökar. Politisering är inget nytt fenomen, men mycket mångfacetterat. Det fick särskild uppmärksamhet efter Irakkriget 2003. Forskaren Greg Treverton urskiljer fem aspekter av företeelsen:

- direkta påtryckningar
- ”cherry-picking” (när en beslutsfattare plockar sina favoriter bland flera analyser)
- frågeställning, dvs. när själva frågan styr svaret
- ”house line”, när en särskild syn på en fråga är helt dominerande i underrättelseorganisationen så att allt annat ignoreras
- ”shared mindset”, oftast självpålagt, snarare än påtvingat utifrån.⁷

Medvetenheten om denna risk är emellertid hög i samtliga studerade centra. Det finns flera sätt att skydda sig, t.ex. genom att skriva in en oberoendeklausul i instruktionen till centret där det fastställs att mottagarna av rapporterna är förbjudna att begära ändringar i centrets rapporter.

⁶ Omand, David. *Securing the State* (London: Hurst & Company, 2010), 300-302. Se även The Henry L. Stimson Center, *New Information and Intelligence Needs in the 21st Century Threat Environment* (Washington, 2008), 42-44; Betts, Richard K., *Enemies of Intelligence*. (New York: Columbia University Press, 2007), 74-103; Rovner, Joshua, *Fixing the Facts* (Ithaca: Cornell University Press, 2011), 185-209.

⁷ Treverton, Gregory F., *Intelligence for an Age of Terror*. (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), 173-175.

Förtroende mellan centra och landets underrättelse- och säkerhetsmyndigheter är avgörande för informationsförsörjning och – för de flesta centra – även annat stöd som t.ex. personalförsörjning. Information som kommer från underrättelse- och säkerhetsmyndigheter är oftast sekretessbelagd och känslig i förhållande till andra nationer och för skydd av källor. Flera av de studerade centren pekar på hur viktigt det är att centrrets personal har god kunskap om, förståelse för och förmåga att hantera känslig underrättelseinformation.

Förtroende måste också finnas inom centret – liksom på andra arbetsplatser. De enda centra som antytt att detta kan vara ett problem är de som personalförsörjs med tidsbegränsade kommanderingar från andra myndigheter. Några av dessa centra uppger att det finns en risk att någon är eller uppfattas vara mer lojal med sin hemmamyndighet än med centrat. Dessa centra uppger att de ständigt måste arbeta med att få personalen att känna tillhörighet till centret för att det inte skall finnas någon risk för misstroende mellan centrrets personal. Samtidigt är personalens kontakter med sina hemmamyndigheter mycket viktig för kompetenstillgång.

Enligt ett gammalt talesätt tar det lång tid att bygga upp ett förtroende men det går fort att rasera. Samtidigt som ett väl etablerat förtroende bör tåla ett misstag om man gemensamt och prestigelöst försöker reda ut varför det skedde och hur man kan undvika liknande misstag i framtiden. Många centra pekar på vikten av problem med förtroende måste hanteras snabbt. Om man inte tar i och reder ut problemen när de är små tenderar de snabbt att bli stora och svårbehandlade problem.

Många centra trycker på vikten av att snabbt kunna ge mottagarna svar på aktuella händelser. De anser att det är viktigt att svara och att uppfattas som serviceinriktade. Men att ständigt svara på aktuella frågor konkurrerar ofta med centrrets huvuduppgift. Flera centra har därför utvecklat metoder för att med en liten arbetsinsats ge ett kort svar (i många fall endast med delgivning på kryptotelefon) eller att kunna avvisa frågan utan att förtroendet naggas i kanten.

Rapporteringen måste kunna anpassas efter den aktuella situationen. En rapport måste nå mottagaren i rätt tid och svara på det som är relevant just då. I de flesta situationer har rapportmottagare oftast mycket ont om tid och hinner inte tillgodogöra sig omfattande bakgrundsbeskrivningar. I andra situationer är det just en bakgrundsbeskrivning som mottagaren vill ha. Många centra har utvecklat sin delgivning för att öka sin relevans för mottagarna. Exempel på sådana åtgärder är att märka rapporteringen med t.ex. ”Brådskanie”, ”Varning”, ”Hotbedömning”, ”Beskrivning” för att tydliggöra för mottagaren rapportens karaktär.

Flera centra satsar på att utveckla sätt att förmedla tydliga bedömningar och att utforma rapportmallar så att högre chefer på mycket kort tid kan tillgodogöra sig dessa bedömningar. Ibland kan en väl formulerad rubrik uttrycka det viktigaste budskapet.

För att säkerställa att rapporter i akuta situationer når mottagaren i rätt tid används ofta en direkt muntlig rapportering (t.ex. på kryptotelefon). Sådana muntliga rapporter kan ofta följas av en skriftlig rapport för att bekräfta och vid behov fördjupa den muntliga delgivningen. Flera pekar på behovet av att känna till hur sambandet är uppbyggt för att kunna bedöma hur lång tid det tar för en rapport att nå rätt mottagare. Det är inte ovanligt att en skriftlig rapport kan ta dygn att nå mottagaren om man inte vidtar speciella åtgärder. Mottagarens förtroende ställs på sin spets vid händelser såsom ett terrorattentat i landet eller mot dess intressen. Om centrat har varnat eller inte är avgörande för mottagarnas förtroende.

Ovanstående erfarenheter framkommer om än i olika omfattning vid samtliga de studerade centren. Det finns också en stor variation mellan de olika centren vad gäller rapportmottagarnas närhet till centret beroende på om det finns inom eller utanför landets underrättelse- och säkerhetsstruktur.

Centra som ligger inom eller nära rapportmottagarna (t.ex. inom ett departement) ger rapportmottagarna större tillgänglighet. De centra som ligger inom landets underrättelse- och säkerhetsstruktur vidtar ofta speciella åtgärder för att vara tillgängliga och nära. Här kan nämnas speciella samverkansorgan/personer, regelbundna möten mellan centra och mottagare eller att centra lägger stor vikt och tid för att etablera och vidmakthålla bra relationer till rapportmottagare.

Några av de centra som inte ligger inom underrättelse- och säkerhetsmyndigheterna antyder att de kanske inte får tillgång till all information på grund av underrättelse- och säkerhetsmyndigheternas mistroende mot deras förmåga att hantera känslig information. I några av de studerade länderna undanröjs detta med regeringsdirektiv om delgivning till centra. Ofta räcker inte detta utan centret måste arbeta hårt på att bygga upp ett förtroende vid underrättelse- och säkerhetsmyndigheterna. Exempel på sådana åtgärder är att centra förses med erfaren och betrodd personal från underrättelse- och säkerhetsmyndigheterna.

Centra som finns inom underrättelse- och säkerhetsstrukturerna har oftast inga problem med informationsförsörjning. Några centra, särskilt de större, antyder dock att underrättelse- och säkerhetsmyndigheter kan uppleva ett konkurrensförhållande gentemot centret eller omvänt. Risken för detta är störst då kunskapen är dålig avseende skillnaden mellan centrets och aktuell myndighets uppgift. Information om vad centret och andra underrättelse- och säkerhetsmyndigheter gör är enligt flera centra en viktig och ständigt pågående verksamhet. Personal som har erfarenhet både från centra och underrättelse- och säkerhetsstrukturen bidrar till att minska risken för upplevda konkurrenssituationer. Ett nära samarbete i olika frågor anges av några som ett sätt att öka kunskap och förståelse för varandras uppgifter.

5. Hotet från informationsbubblan

Inom all underrättelsetjänst – liksom inom många andra verksamheter – händer det att bedömningar om morgondagen blir identiska med dem för idag och igår. Det gäller även inom *fusion centres*. Nästa attentat kommer att se ut som de senaste attentaten. Det är lätt att hamna i en så kallad informationsbubbla med kortsiktiga, snäva och okritiska bedömningar. Detta får till följd att trendbrott och nya hot ibland förbises samt att larmklockefunktionen går förlorad. Här går inte att se något samband med hur olika *fusion centres* organiserats eller byggts upp. Däremot går det med de studerade centrens erfarenheter att peka på ett antal faktorer som kan minska risken att hamna i en informationsbubbla.

En mycket vanlig risk är aktualitetsfällan.⁸ Organisationen hinner bara arbeta med de aktuella frågorna för dagen och svara på uppgifter om rubriker i media. Det finns flera sätt att förhindra detta. Ett sätt är att våga säga nej eller lägga mycket kort tid på frågor som inte tillhör huvuduppgiften och som inte ändrar en hotbedömning. Ett annat sätt är att säkerställa att det finns personal som arbetar med framtiden, gör prognoser, bedömer trendbrott och skissar på alternativa utvecklingar. Stora centra har ofta en organisatorisk del som har detta som uppgift. I mindre centra kan det finnas någon eller några analytiker som har till uppgift att vara fritänkare, att ställa frågan ”vad är det vi missar” samt att ifrågasätta bedömningar.

Några centra pekar på att omfattande produktionsplaner kan vara en anledning till att de hamnar i en informationsbubbla. Under tiden måste händelsestyrda arbeten också tas omhand. Sammantaget innebär detta en risk att man inte vågar ompröva sin produktionsplan i ljuset av omvärldsutvecklingen vilket leder till att man missar viktiga varningar och framtidsbedömningar.

Trots att ingen vet hur framtiden kommer att se ut är de flesta västländers tjänster och centras bedömningar påfallande ensartade. En anledning är – paradoxalt nog – det omfattande internationella samarbetet. I och för sig har detta samarbete tillfört mycket kvalitet i arbetet, men samtidigt kan det begränsa nytänkandet kanske främst hos mindre nationer. Ett sätt att försöka undvika detta fenomen är att inte bara presentera ett alternativ utan flera alternativa utvecklingstendenser eller scenarier. Centret bör även ha en egen bedömning och kritiskt granska andras bedömningar. Detta leder till att även små länder kan ha en mer oberoende och självständig bedömning i viktiga frågor. Samtidigt kan de små länderna genom detta ge ett värdefullt bidrag i det internationella samarbetet.

⁸ Samtidigt är förmågan att svara snabbt viktig för mottagarnas förtroende för centret. Se kapitel fyra.

En av de faktorer som studien tittat närmare på är akademisk och övrig samhällelig *outreach*.

Nära kontakter med såväl den akademiska världen som andra delar av samhället är av stor betydelse för att öka bredd, djup och kvalitet i centrets bedömningar. Det är nödvändigt att ha en god kunskap om vem eller vilka som har högst kompetens inom aktuella ämnen och frågeställningar. Oftast rör det sig om olika universitet och högskolor, myndigheter eller organisationer men även enskilda personer med unika kunskaper. Ett sådant samarbete är för de stora centren en naturlig del av deras arbete. Några av de små centren har vissa inslag av denna typ av arbete men inte i samma skala och inte i tillräckligt stor omfattning för att kunna täcka sina behov. Små centra är i denna typ av verksamhet mer beroende av att ha tillgång till resultatet av andras (t.ex. hemmamyndigheternas) arbete inom akademisk och övrig samhällelig *outreach*.

Den kanske viktigaste faktorn för att undvika informationsbubblan är enligt de flesta centren att ha personal med mycket god erfarenhet och kompetens. Det är angeläget att analytiker vågar ha och driva en självständig uppfattning samtidigt som de kan lyssna på och ta till sig andra kunskaper och erfarenheter. Att i centra ha personer med olika kompetenser och erfarenheter men också olika kulturell och social bakgrund ökar bredden och djupet i arbetet. Detta är mycket lättare att åstadkomma i stora centra än i små. Gemensamt för alla centra är dock betydelsen av att ha kompetent personal. Här är det av stor betydelse för centren att säkerställa en ändamålsenlig blandning av personal med lång erfarenhet och yngre förmågor.

Kompetenskravet gäller i hög grad även chefer i denna typ av verksamhet. De spelar en avgörande roll i interna och externa relationer. Cheferna behöver inte vara de bästa analytikerna utan bör istället vara de som skapar gemensamma visioner och inriktningar samt förutsättningarna för att centrets personal kan göra ett bra arbete.

Många centra har kvalitetsgranskningsprocesser i någon form. Dessa har ofta ett stort värde för att öka kvaliteten i bedömningarna. Några centra pekar dock på risken att dessa processer i sig kan vara orsak till att man missar det kanske viktigaste för en underrättelsefunktion: att varna och att förutse stora trendbrott. Kvalitetgranskningsprocesser kan ibland ha en tendens att tvätta bort det som inte är vedertaget eller i andra fall sträva efter att förstärka budskap i en sådan omfattning att man fjärmar sig för mycket från ursprungskällorna. I andra fall kan sådana processer ta så lång tid att rapportering av varningar kommer för sent eller att svar på för kunden viktiga frågor kommer då de tappat intresset.

6. Hur går fusion till? Vikten av integrering

Integrering av personal och information sker i de studerade länderna på olika sätt. Exakt vad som integreras i de olika centren varierar. Omfattningen av vad som integreras beror främst på vilken uppgift som centra skall lösa.

Det som integrerats/fusionerats i de studerade länderna är – i olika omfattning – delar av regeringskanslier, underrättelsetjänster, säkerhetstjänster, nationell polis, gränspolis, migrationsmyndigheter, myndigheter med ansvar för kritisk infrastruktur/funktion, myndigheter med ansvar för samhällets krishantering samt även regionala säkerhetstjänster och polis. I de flesta fall är det både personal och information som integreras medan några centra har egen personal och främst fusionerar information från olika myndigheter.

Det förekommer även att ansvar för att samordna terminologi, metoder, teknik och regelverk ges till ett center. Några centra har arbetat med *all-hazards* men vanligen har centren hållit sig till terrorism. Samtliga centra arbetar med terrorism även om definitionen av vad som är terrorism varierar mellan olika länder. Vissa gör strategiska hotbedömningar medan andra arbetar med operativa bedömningar.

En faktor som påverkar integreringen är hotens olikhet i de flesta länder, vilket i sin tur beror på politiska, sociala, ekonomiska, etniska, religiösa och kulturella förhållanden. Även samhällsordning, lagstiftning, underrättelse- och säkerhetsstruktur, ekonomi, historia och tradition ser olika ut i de studerade länderna vilket också påverkar vad, var, hur och varför man integrerar. Ibland kan lagstiftning hindra viss integrering. Den vanligaste begränsningen är hur information får hanteras.

Nästan alla länder har centra med samlokaliserad personal. Enligt alla är samlokalisering av personal mycket viktig för kvaliteten i arbetet. Vidare är samtliga centra överens om att teknik inte kan ersätta personliga kontakter. Det räcker således inte med tekniska lösningar för att integrera information. Man måste också ha god kunskap om varifrån den kommer, vem som ursprungligen lämnat informationen, hur informationen inhämtats för att kunna bedöma informationens trovärdighet. Detta kräver personer med god kunskap i underrättelse- och säkerhetstjänsternas inhämtning.

Viktigt är också att kunna bedöma vad man inte känner till. Genom att integrera personal från de olika underrättelse- och säkerhetstjänsterna ökas kunskapen om andras inhämtning vilket leder till en ökad kvalitet i de gemensamma bedömningarna.

Var centra placeras varierar. I de studerade länderna återfinns centren antingen på en egen plats, i ett departement eller en säkerhetstjänst. Endast stora centra som är en egen myndighet finns i en egen byggnad. Skälet är att de skall vara självständiga gentemot andra myndigheter men även för att de inte

ryms hos någon annan myndighet. Centra där man främst integrerat underrättelse- och säkerhetsmyndigheter är oftast lokaliserade i landets säkerhetstjänst. Placering av centra som är en del av ett departement är oftast inom regeringskansliernas lokaler. Samlokalisering underlättar samarbete och förtroendeskapande, samtidigt som det finns en risk för att centra inte uppfattas som oberoende.

Hur fusionering praktiskt går till varierar också. De flesta har personal som roterar mellan centret och de myndigheter som ingår i centret. Några, främst de större centren, har egen fast personal eller en kombination av fast personal och personal som roterar. Centrens erfarenhet pekar på att fast personal ger en större kontinuitet och en djupare kompetens inom centrats ansvarsområde medan roterande personal medför att centrat måste lägga ned resurser på introduktionsutbildningar. Samtidigt tillför roterande personal ett ständigt inflöde av nya idéer och bättre kontakter till deras hemmamyndigheter. Flera centra med roterande personal antyder att de försöker förlänga kommanderingstid för att öka kontinuiteten.

Förutom personalen är tillgång till information den viktigaste resursen för centra. Alla centra skulle vilja att all information integreras och är tillgänglig för alla. I de flesta centra finns dock ofta någon begränsning. Hur information och då främst personuppgifter får hanteras regleras i lagar som är olika i respektive land. I några centra har personalen endast tillgång till sin hemmamyndighets information och det är hemmamyndigheten som bestämmer vad som får delges till övriga i centret. Normalt äger centra det som de själva producerar.

Centra som inte är egna myndigheter kan i de flesta länder inte äga information vilket innebär att en myndighet, oftast den vid vilket centret är lokaliserat, är juridisk ägare av centrets produktion. Något centra pekar på risken att detta i vissa fall negativt kan påverka rapportmottagarnas uppfattning om centret.

De flesta centra har inrättats efter ett centralt beslut, i vissa fall efter en omfattande utredning som lett fram till ett parlamentariskt beslut och i några fall efter ett regeringsbeslut. I ett fall (Sverige) togs initiativet och beslutet av cheferna för underrättelse- och säkerhetstjänsterna efter samråd med regeringskansliet och myndigheter inom ett samverkansråd mot terrorism.

Med centrala beslut följer oftast att regeringens och regeringskansliets behov av underrättelser och hotbedömningar blir tydliga. Även ändringar av lagar, förordningar och direktiv kan gå lättare och snabbare. Med centrala beslut följer också att integrationen kan upplevas påtvingad av de som skall integreras. Den/de som uppfattar sig som förlorare kanske inte gör sitt yttersta för att centrat skall lyckas. Fördelen med en modell baserad på frivillighet är att sådan samverkan svårligen kan motarbetas inifrån. Å andra sidan krävs det ett omfattande arbete att förankra idén på regeringskanslinivå.

Varför är integration/fusion nödvändig? Många pekar på att underrättelse- och säkerhetsstrukturen i många länder är uppbyggd för situationen efter andra världskriget. Förändringar i omvärldsutvecklingen med Berlinmurens fall, uppkomsten av global terrorism i form av al-Qaida, risken för pandemier, etc. kräver åtgärder inom underrättelse- och säkerhetsstrukturen. Regeringar och andra myndigheter behöver nu svar på andra underrättelsefrågor, t.ex. ett ökat behov av terrorhotbedömningar. Nationella terrorproblem har oftast en internationell koppling medan många länder har skilda myndigheter för inrikes- och utrikesunderrättelsetjänst.

Ett terrorattentat berör inte bara polis och säkerhetstjänst utan kräver åtgärder från regering och flera andra myndigheter. Dessa åtgärder måste samordnas och även baseras på en gemensam lägesuppfattning. Idag kan även en sprängladdning i en by någonstans i en avskild del av världen på minuter bli en regeringsfråga och beröra flera myndigheter. Detaljinformation från många olika myndigheter är idag en förutsättning för bedömningar på strategisk nivå. I flera länder har terrorhotet ökat så att det inte bara är en fråga för landets polis och säkerhetstjänst utan även en fråga för samhällets krishantering.

7. Fusion – varthän? Framtida utmaningar

Är *fusion centres* ett exempel på den framtida modellen för en modern underrättelse- och säkerhetsstruktur? Kan de möta framtidens utmaningar eller är de ett exempel på att kalla krigets struktur tjänat ut? Uppkomsten av centra har i flera av de studerade länderna varit en snabb och relativt enkel lösning. På så vis har en lång process med att se över hela underrättelse- och säkerhetsstrukturen kunnat undvikas.

Behövs fler centra eller räcker det med ett som har ansvar alla hot? Är centren en indikator på att kalla krigets struktur nu inte längre svarar mot dagens behov och att det istället behövs en ny underrättelse- och säkerhetsstruktur? Måste arvet efter andra världskriget förr eller senare överges?

Kalla krigets underrättelse- och säkerhetsstruktur var utformad för att hantera situationen efter andra världskriget. De gamla hoten bestod främst i risken för en militär storkonflikt mellan de båda blocken, Öst och Väst. Säkerhetshoten var också kopplade till detta genom t.ex. spionage samt politisk extremism på höger och vänsterkanten.

Alla länder är idag mer globalt beroende av politik, ekonomi, handel, kommunikation, krishantering etc. Globala problem berör alla idag – även små länder. De gamla underrättelse- och säkerhetsstrukturerna är nationella och samverkar internationellt främst bilateralt. Behovet av internationellt samarbete kommer fortsätta att öka i betydelse kanske främst för mindre länder som inte själva kan ha en global förmåga. Morgondagens underrättelse- och

säkerhetsstruktur kommer att vara om möjligt än mer beroende av multilateralt internationellt samarbete.

Förtroende och tillit för att kunna dela även känslig information måste på lång sikt även finnas i multilaterala organ och inte bara som idag i bilateralt samarbete.⁹ Behovet av internationellt samarbete ökar och länder måste ha en struktur/ett arbetssätt som inte bara medger deltagande, utan också bidragande till och förmåga att motta internationellt samarbete.

I den gamla underrättelse- och säkerhetsvärlden stannade en stor del av resultatet av internationellt samarbete inom en myndighet. Idag – och än mer i framtiden – måste en myndighets internationella samarbete kunna delas inom hela den nationella underrättelse- och säkerhetsstrukturen för att bättre kunna möta dagens och morgondagens hot. Kvalitativa underrättelse- och säkerhetsbedömningar till stöd för regeringar och en bred krets av myndigheter måste baseras på all relevant nationellt – och internationellt – tillgänglig information.

Det finns en rad andra hot som också måste hanteras i en underrättelse- och säkerhetsstruktur: terrorism, nya typer av extremism, organiserad brottslighet, proliferation, cyberangrepp, kampen om energitillgångar, söderfallande stater och klimatförändringar, mm. Det är inte bara stater som utgör hot. Även enskilda individer, terrorister, brottsyndikat, rebeller, motståndsrörelser, nätverk och företag kan vara hotande aktörer.

De nya hotens globala kopplingar innebär också att gränsen mellan inrikes- och utrikeshot har blivit flytande. Gränsen mellan underrättelsetjänster och säkerhetstjänster blir allt svårare att urskilja. Säkerhetstjänsterna lägger idag större kraft och resurser på underrättelsetjänst och då även i ett bredare perspektiv för att kunna sätta in säkerhetshoten i en kontext. Å andra sidan lägger underrättelsetjänster idag ner mycket arbete på de klassiska säkerhetshoten.

I såväl militära som civila internationella insatser är det oftast säkerhetshoten som är dominerande hot. Det går inte att göra kvalitativa bedömningar enbart baserat på utrikesförhållanden utan en relevant bedömning måste beakta information och förhållanden från både inrikes- och utrikesunderrättelser. Även av detta skäl har behovet av samarbete och samverkan mellan underrättelse- och säkerhetstjänster ökat.

Detta innebär samtidigt att inrikes- och utrikesunderrättelsetjänster inte enbart kan optimera sitt arbete utifrån sina egna behov. Bådas arbete måste samordnas utifrån ett nationellt behov. Det räcker inte bara med ett ökat samarbete på myndighetsnivå. Regeringar och regeringskanslier måste se till att inriktning och uppgifter till underrättelse- och säkerhetsmyndigheter är koordinerade för att tjäna landets samlade behov och även avväga nationella behov mot internationella. Utvecklingen visar på att behoven ökar av en samord-

⁹ Walsh, James. *Intelligence-Sharing*, op.cit.

nad nationell inriktning för underrättelse- och säkerhetstjänst. Samtidigt visar utvecklingen på ett ökande behov av informationsdelning mellan underrättelse- och säkerhetstjänster.

De nya hoten är inte bara ett hot mot nationers säkerhet. Behoven av en bredare krishantering har blivit allt större i samhället. David Omand har kallat detta ett paradigmskifte från den hemliga staten (*secret*) till den beskyddande staten (*protecting*).¹⁰ Därmed ökar behovet av och förmågan att hantera underrättelser hos fler intressenter. Alltifrån fler myndigheter till företag kan komma att ha detta behov för att lösa sina uppgifter och säkerställa en normal och trygg samhällsfunktion. Fler måste ha en förmåga att ta emot sekretessbelagd underrättelserapportering. Detta ställer krav på både teknik, personal och utbildning.

Rapportering skall inte bara kunna tas emot utan måste också kunna omsättas till innebörd för det egna ansvarsområdet. Underrättelse- och säkerhetstjänsterna måste samtidigt få tillgång till de nya rapportmottagarnas underrättelsebehov för att kunna rapportera relevanta underrättelser. För att uppnå detta behövs oftast en nära personlig dialog.

Större terrorattentat kräver en bred nationell krishantering och allvarliga terrorhot kräver beslut och åtgärder av många olika instanser. Fler myndigheter och delar inom regeringskanslier måste ha samma lägesuppfattning och en gemensam målbild.

De myndigheter som skall skapa säkerhet och skydda mot de nya hoten måste alla ha tillgång till operativ detaljinformation inom sitt ansvarsområde för att kunna vidta adekvata åtgärder. Operativa ärenden har i de flesta fall både en nationell och internationell koppling. Samtidigt kan en enskild operativ händelse snabbt bli en strategisk nationell och internationell fråga. Strategisk- och operativ underrättelse- och säkerhetstjänst blir mer beroende av varandra i framtiden.

Kraven på källskydd och operationssäkerhet måste kunna avvägas mot samhällets viktigaste uppgift – att skydda allmänheten och viktiga samhällsfunktioner. Betydelsen av att kunna göra denna typ av avvägning kommer sannolikt att öka i framtiden. Fler delar av regeringskansliet och fler myndigheter måste delges och kunna ta emot underrättelser på ett säkert sätt.

Allt detta belyser vikten av att personal inom underrättelse- och säkerhetsstrukturen har god kunskap om regering och regeringskansli, andra myndigheter och viktiga samhällsfunktioner. Det är nödvändigt för att göra relevanta bedömningar av de nya hoten. Det måste finnas en ökad förståelse för hotens konsekvenser för att bättre kunna avgöra vilka som behöver ha en viss underrättelsebedömning och varför de behöver den. Det räcker inte längre med god

¹⁰ Omand, David. *Securing the State*, 9-20.

kunskap och erfarenhet inom landets underrättelse- och säkerhetsstruktur – även det internationella perspektivet måste beaktas.

Den teknik som kan användas inom underrättelse- och säkerhetstjänst utvecklas och blir mer och mer avancerad. Samtidigt ökar kostnaderna. Främst i mindre länder måste man sannolikt redan nu inrikta sig på att samutnyttja avancerade system eller resurser för att kunna använda den mest moderna tekniken inom underrättelse- och säkerhetstjänst.

Nästan alla nya hot har en global koppling vilket lett till ett mycket stort behov av språkkompetenser. Både underrättelse- och säkerhetstjänst har ett ökande behov av kompetens inom flera nya språk. Samtidigt är tillgången till personal som både har språkkompetenser och kan ges den säkerhetsklassning som krävs begränsad. Även detta ställer krav på ett bättre samutnyttjande av personal inom underrättelse- och säkerhetsstrukturen i främst mindre länder.

På senare år har tempot i underrättelse- och säkerhetsbedömningarna ökat högst väsentligt. Mottagare av underrättelse- och säkerhetsinformation vill ha snabbare svar på sina frågor. Det är en framtida utmaning för underrättelse- och säkerhetstjänster att tillsammans med rapportmottagare försöka bryta denna trend. Risken är annars att kvaliteten i bedömningar till sist blir så låg att ingen har behov av dem.

En stor del av mottagarnas behov av snabba svar beror dock ofta på en bristande dialog och planering i samverkan med underrättelse- och säkerhetstjänster. Många aktiviteter är kända långt i förväg och det borde gå att tidigare ställa krav på eller förutse vilket underlag som behövs från underrättelse- och säkerhetstjänsterna.

En viss del av behovet av snabba bedömningar beror på att allt fler måste förhålla sig till händelser i omvärlden vilka ofta är omöjliga att förutse. Underrättelse- och säkerhetstjänster måste hjälpa till med detta för att inte tappa sin relevans för rapportmottagarna. Det torde dock gå att utveckla metoder och processer så att detta arbete inte tar för mycket tid från långsiktiga prognoser och bedömningar men samtidigt inte tappar i relevans.

Under kalla kriget var behovet av underrättelse- och säkerhetstjänst relativt statiskt. Detta innebar att många delar inom underrättelse- och säkerhetsstrukturen hanterade samma problem årtionde efter årtionde. Idag måste underrättelse- och säkerhetsstrukturer snabbt kunna ta hand om nya krav från de som tar emot deras arbete. Bland annat den 11 september 2001, den arabiska våren och händelserna i Syrien det senaste året innebar för de flesta underrättelse- och säkerhetstjänster omprioritering för att svara upp emot rapportmottagarnas nya krav.

Det ökade behovet av flexibilitet och ständiga omprioriteringar kommer sannolikt att bestå. Behovet av flexibilitet ökar både inom myndigheter/tjänster och i hela underrättelse- och säkerhetsstrukturen. Ökad integrering och inrät-

tande av olika typer av centra kan vara ett sätt att öka flexibiliteten och relativt snabbt kunna svara upp på nya behov. Detta förutsätter att centren avvecklas då dess frågor inte längre har samma aktualitet eller prioritet.

Dessa problem och utmaningar har ingen universell lösning. Varje land har sina unika behov. Alla länder kommer även i framtiden att ha olika samhällsordning, förvaltningsmodeller, historia, tradition och lagar som påverkar lösningarna. Underrättelse- och säkerhetsstrukturer måste bli mer flexibla och ständigt kunna vara aktuella och relevanta. De måste även kunna möta ett ökande behov av nationell och internationell samordning och att flera har behov av delgivning. Behovet av att dela information inom underrättelse- och säkerhetsstrukturen kommer inte att minska i framtiden.

8. Källor i urval

Abold, Justin Lewis, Ray Guidetti, and Doug Keyer, ‘Strengthening the Value of the National Network of Fusion Centers by Leveraging Specialization: Defining “Centers of Analytical Excellence”’, *Homeland Security Affairs*, Vol. 8, Article 7 (June 2012), www.hsaj.org.

Beckman, James, *Comparative Legal Approaches to Homeland Security and Anti-Terrorism* (Burlington, VT: Ashgate, 2007).

Belgian Standing Intelligence Agencies Review Committee (ed.) *Fusion Centres Throughout Europe. All-Source Threat Assessments in the Fight Against Terrorism* (Antwerp-Oxford-Portland: Intersentia, 2010).

Betts, Richard K., *Enemies of Intelligence*. (New York: Columbia University Press, 2007).

Carter David L. and Jeremy G. Carter, “The Intelligence Fusion Process for State, Local, and Tribal Law Enforcement”, *Criminal Justice and Behavior*, Vol. 36, No. 12 (December 2009) 1323-1339.

CRS Report for Congress, *European Approaches to Homeland Security* (Washington DC: Congressional Research Service, 2006).

Fyffe, Greg, “The Canadian Intelligence Community After 9/11”, *Journal of Military and Strategic Studies*, Vol. 13, Issue 3, Spring 2011.

O’Hara, Kelly and Anthony Bergin, “Information Sharing in Australia’s National Security Community”, Australian Strategic Policy Institute, *Policy Analysis*, No. 51, 27 November 2009.

Intelligence and National Security Alliance (INSA), *Intelligence to Protect the Homeland...taking stock ten years later and looking ahead* (Homeland and National Security Council, September 2011).

Kerbel, Josh and Anthony Olcott, “Synthesizing with Clients, Not Analyzing for Customers”, *Studies in Intelligence*, Vol. 54, No. 4 (December 2010), 11-27.

- Marsh, Stephen, "Trust in Distributed Artificial Intelligence", i Cristiano Castelfranchi, Eric Werner, *Artificial Social Systems - Lecture Notes in Computer Science*, (Berlin: Springer, 1994), 94-112.
- Norges offentlige utredninger, 2012:14, Rapport fra 22. Juli-kommisjonen (Oslo: Departementenes servicesenter, 2012).
- Pernin, Christopher, Louis Moore, and Katherine Comanor, *The knowledge matrix approach to intelligence fusion* (Santa Monica: Rand Corporation, 2007).
- Omand, David. *Securing the State* (London: Hurst & Company, 2010).
- Pfeifer, Joseph W., "Network Fusion: Information and Intelligence Sharing for a Networked World", *Homeland Security Affairs*, Vol. 8, Article 17 (October 2012) www.hsaj.org
- Rovner, Joshua, *Fixing the Facts* (Ithaca: Cornell University Press, 2011).
- The Henry L. Stimson Center, *New Information and Intelligence Needs in the 21st Century Threat Environment* (Washington, 2008).
- Treverton, Gregory F., and Wilhelm Agrell (eds), *National Intelligence Systems* (New York: Cambridge University Press, 2009).
- Treverton, Gregory F., *Intelligence for an Age of Terror*. (Cambridge: Cambridge University Press, 2009).
- Walter, Christian, *Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty* (Berlin: Springer, 2004).
- Walsh, James I., "Intelligence-Sharing in the European Union: Institutions Are Not Enough", *JCMS* 2006, Vol. 44, No. 3, 625-43.

Fusion centres – open source information

Här följer en sammanställning över de besökta centren, samt de för denna studie relevanta europeiska centra. De har grupperats så att Europa kommer först och därefter resten av världen. Sammanställningen bygger på information från centrens hemsida eller från andra öppna källor.

Denmark

Background

The Center for Terror Analysis (Center for Terror Analyse, CTA) was established in the Danish Security and Intelligence Service on 1 January 2007. CTA was a result of the work carried out by a working group which was set up by the Danish Government in 2005 with the purpose of assessing the preparedness of Danish society against terrorism.

Accountability

CTA is a formal part of the Danish Security and Intelligence Service (Politiets Efterretningstjeneste, PET). PET is accountable to the Ministry of Justice.

Mission

Through analyses of the threat picture against Denmark and Danish nationals abroad, CTA contributes to the Danish government's overall efforts to counter terrorism.

CTA's contribution is to provide a tactical and strategic basis for decisions through assessments of e.g. terror related networks in Denmark and abroad that may be of significance to the terror threat against Denmark. This contribution supports relevant government agencies in taking the necessary measures to investigate and prevent terror threats as early as possible. Furthermore, CTA contributes to the national emergency management planning.

Organisation

CTA consists of 16 staff members from the Danish Defence Intelligence Service, the Danish Security and Intelligence Service, the Ministry of Foreign Affairs of Denmark and the Danish Emergency Management Agency.

The basic principle is that staff members from agencies crucial to the Danish counter terror effort are placed at the CTA on a rotation basis.

Products/Output

The products range from short assessments of specific threats to more extensive reports on terror related phenomena or trends. The CTA prepares the following types of analyses:

A. Threat assessments

- General threat assessments, including "Assessment of the Terror Threat against Denmark" which determines the national threat level. This assessment is updated on a regular basis.

- Assessments of specific threats – e.g. threats made on the Internet.
- Assessments of terror related networks in Denmark and their possible relations abroad.
- Assessments of threats made against specific events, locations, persons, or organisations – e.g. threats against VIPs, royal events etc.
- Assessments of the threat against critical infrastructure – both public and private.
- Assessments of terrorist groups and threats abroad.
- Analyses of terrorist groups and networks abroad that might have an impact on the security situation in Denmark.

B. Terror threat assessments that may be included in the travel advice issued by the Ministry of Foreign Affairs of Denmark and used as a basis for advising Danish nationals on the terror threat abroad.

C. Trend analyses

- Analyses of modus operandi and developing trends, both nationally and internationally.
- Gathering and processing national and international investigational experience in order to strengthen counter-terrorism efforts.
- Analyses of topics such as radicalization, recruitment for terrorism and ideology in order to, among other things, strengthen the preventive effort against terrorism in Denmark.

Home page

<https://www.pet.dk/English/CenterforTerrorAnalysisCTA.aspx>

France

Background

The Co-ordination Unit of the Fight Against Terrorism (Unité de Coordination de la Lutte Anti-Terrorism, UCLAT) was created in 1984.

Mission

UCLAT's mission is to coordinate the efforts of all departments who are involved in counter-terrorism. UCLAT is also involved in taking preventive measures.

Organisation

UCLAT has approximately 80 employees and cooperates closely with the Central Directorate of Internal Intelligence, the Directorate General of External Security, the National Gendarmerie and the General Directorate of Customs.

Products/Output

No information.

Germany

Background

As a result of the 9/11 attacks and the fact that several of the hijackers had lived and studied in Germany, a new fusion centre, the Joint Counter-Terrorism Centre (Das Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum, GTAZ), was created in December 2004.

Accountability

GTAZ is accountable to the Ministry of Interior.

Mission

GTAZ mission is to counter terrorism.

Organisation

GTAZ consists of two separate assessment- and analysis centres: 1) the intelligence and information analysis centre (der Nachrichtendienstlichen Informations- und Analysestelle, NIAS), and 2) the police information and analysis centre (der Polizeilichen Informations- und Analysestelle, PIAS).

GTAZ has approximately 220 employees from a total of 40 state and federal law enforcement and both civil and military intelligence agencies. They are:

- Bundeskriminalamt
- Bundesamt für Verfassungsschutz
- Bundesnachrichtendienst
- Bundespolizei
- Zollkriminalamt
- Militärischer Abschirmdienst
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
- Vertreter des Generalbundesanwaltes

- 16 Landeskriminalämter
- 16 Landesämter für Verfassungsschutz

The work of GTAZ is organized in nine different working groups where specialists from the various agencies participate. The working groups are the following:

- Daily situation reports, an exchange between the police and intelligence agencies.
- Threat assessments.
- Operational information exchange with regard to operational measures.
- Case evaluation, for instance false identification papers, weapons and explosives in order to find counter measures.
- Strategic analyses of international terrorism.
- Investigating the Islamic terrorism individuals, compare intelligence on suspects.
- Judicial status and measures with regard to individual foreigners or asylum cases.
- De-radicalization.
- Transnational aspects of Islamic terrorism.

Products/Output

GTAZ produces both tactical and strategic assessments.

Home page

<http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Standardartikel/DE/Themen/Sicherheit/Terrorismus/GTAZ.html>

Great Britain

Background

The Joint Terrorism Analysis Centre (JTAC) was created as the UK's centre for the analysis and assessment of international terrorism. It was established in June 2003 and is based in the Security Service's headquarters at Thames House in London.

Accountability

The Head of JTAC is responsible for JTAC's output, and thus for the setting of the national threat levels. The Head of JTAC is accountable to the Director

General of the Security Service, who in turn reports to the Government's Joint Intelligence Committee (JIC) on JTAC's activities. An Oversight Board, chaired by the Cabinet Office ensures that JTAC meets customer requirements by monitoring the effectiveness of JTAC's systems for engaging with customer departments.

Head of JTAC takes responsibility for the other reporting that comes out of JTAC. The JIC itself only issues occasional strategic assessments on terrorism, most analysis is issued by JTAC on their own authority direct to customers in Whitehall, the police, overseas liaisons etc.

Mission

JTAC analyses and assesses all intelligence relating to international terrorism, at home and overseas. It sets threat levels and issues warnings of threats and other terrorist-related subjects for customers from a wide range of government departments and agencies, as well as producing more in-depth reports on trends, terrorist networks and capabilities.

The establishment of JTAC brought together counter-terrorist expertise from the police, key government departments and agencies. Collaborating in this way ensures that information is analysed and processed on a shared basis, with the involvement and consensus of all relevant departments. Existing departmental roles and responsibilities are unaffected.

Within the Security Service JTAC works especially closely with the International Counter Terrorism branch, which conducts investigations into terrorist activity in the UK. This enables it to assess the nature and extent of the threat in this country.

Organisation

JTAC operates as a self-standing organisation comprised of representatives from sixteen government departments and agencies. It forms a key element of the National Intelligence Machinery. Each agency pays for its personnel seconded to JTAC.

Product/output

JTAC's responsibility for assessing the level and nature of the threat from international terrorism was described in "Pursue Prevent Protect Prepare – The United Kingdom's Strategy for Countering International Terrorism", a document published by the Government in March 2009.

For a brief summary of current threats, see their page on the threat to the UK from international terrorism (<https://www.mi5.gov.uk/home/the-threats/terrorism/international-terrorism/international-terrorism-and-the-uk.html>).

See also their page on the UK's threat level system (<https://www.mi5.gov.uk/home/the-threats/terrorism/threat-levels.html>).

Home page

<https://www.mi5.gov.uk/home/about-us/who-we-are/organisation/joint-terrorism-analysis-centre.html>

The Netherlands

Background

The National Coordinator for Counterterrorism and Security (NCTb) was created in 2005.

The new Office of the National Coordinator for Counterterrorism and Security (NCTV) was officially launched on 1 October 2012 to increase the effectiveness of the government's efforts to combat terrorism. Its tasks concern national security, crisis management, counter-terrorism and cyber security. NCTV is responsible for:

- Analysing intelligence and other information.
- Policy development.
- Coordinating anti-terrorist security measures.

Accountability

The NCTV is accountable to the Minister of Security and Justice.

Mission

The task of NCTV is to minimize the risk and fear of terrorist attacks in the Netherlands and to take prior measures to limit the potential impact of terrorist acts. The NCTV is responsible for the central coordination of counter-terrorism efforts and ensures that cooperation between the parties involved is and remains of a high standard.

Organisation

Approximately twenty agencies and consultative bodies are involved in combating terrorism. NCTV was appointed to coordinate their combined efforts in every area of counter-terrorism in order to systematically improve the effectiveness of their cooperation. NCTV consists of:

- The Strategy and Operational Management Department

- The Cyber Security Department
- The Surveillance, Protection and Civil Aviation Security Department
- The Resilience Department
- The Threat and Risk Analysis Department
- The National Crisis Centre

The NCTV's core tasks are:

- The NCTV collates, analyses and integrates the information provided by intelligence services, the scientific community, government and other sources so that integrated analyses, threat assessments and other knowledge products pertaining to terrorism and radicalisation can be generated and used as resources for developing policy.
- The NCTV develops clear, cohesive and unambiguous counter-terrorism policy, including and strategic and international policy.
- The NCTV coordinates the collaborative efforts of the organisations involved in counter-terrorism. This applies to both systematic and incidental cooperation.
- The NCTV is responsible for managing the communication strategy, which includes providing information about terrorism to the public and the media.
- The NCTV is responsible for maintaining, implementing and modernising the national surveillance and protection system.
- The NCTV is responsible for the civil aviation security.
- The NCTV monitors the civil aviation security.

Civil aviation security and the surveillance and protection system are not concerned exclusively with terrorist threats but also with other sources of danger such as violent demonstrators and confused individuals.

Products/Output

The NCTV collects analyses and integrates the information provided by intelligence services, the scientific community, government and other sources so that integrated analyses, threat assessments and other knowledge products pertaining to terrorism and radicalization can be generated and used as resources for developing policy.

The NCTV develops clear, cohesive and unambiguous counter-terrorism policy, including and strategic and international policy.

Home page

<http://english.nctv.nl/>

Spain

Background

After the Madrid train bombings on 11 March 2004 the so-called 3/11 Commission discovered a number of problems related coordination and cooperation between the Interior Ministry and the National Intelligence Centre (CNI). As a consequence of this, the National Anti-terrorism Coordination Centre was created (Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista, CNCA) later in 2004.

Accountability

The CNCA is accountable to the Minister of Interior.

Mission

CNCA's mission is to provide analysis of intelligence and information. The CNCA is also involved in taking preventive measures.

CNCA is to provide an integrated approach to counter-terrorism through the coordinated treatment of terrorism-related strategic information pertaining to both domestic and international terrorist threats.

CNCA's purpose is twofold: 1) to serve as a forum for the reception, processing and assessment of strategic information in order to provide risk-assessments and plan operational responses to all terrorist threats facing Spain, and 2) to act as a coordinating body for sharing and use of operational information collected during the course of counter-terrorism investigations carried out by the state law enforcement bodies, the National Police Corps and the Civil Guard.

Organisation

CNCA is staffed mainly by people from the national police and the civil guard, but also has personnel from ministries and the military.

Products/Output

Through reception, analysis and assessment of the available terrorist-related information, the CNCA is responsible for:

- Providing ongoing assessments of the terrorist threat.
- Maintaining the initiative in the fight against terrorism.
- Identifying possible opportunities for interventions to tackle terrorist threats.
- Planning the response to terrorist threats and/or attacks.
- Coordinating collected operational information to avoid duplication and/or overlap in anti-terrorist investigations.

The final results are intelligence products of various kinds such as assessment reports, draft reports on specific events or periods of time, and/or periodic reports. CNCA may also issue warnings if it receives indications of an increase in the level of terrorist threat of specific terrorist actions.

Sweden

Background

The National Centre for Terrorism Assessment (Nationellt centrum för terrorhotbedömning, NCT) was created in 2008 as a fusion centre consisting of staff from the Security Police (Säkerhetspolisen, SÄPO), military intelligence (Militära Underrättelse- och Säkerhetstjänsten, MUST) and the signals intelligence agency (Försvarets radioanstalt, FRA).

Accountability

NCT is accountable to an advisory board with the Directors of the Security Police, military intelligence and the signal intelligence agency.

Mission

NCT's mission is to produce strategic assessments of terrorism in both a short and long term perspective that is, or can become, a threat against Swedish interests.

Organisation

The work of NCT is lead by a Director, and each participating agency provides staff on rotation. Each agency pays for their staff.

Products/Output

The NCT produces long- and short-term strategic assessments of the terrorist threat against Sweden and Swedish interests. The NCT is also tasked with producing strategic analyses of incidents, trends and international developments with a bearing on terrorism that may affect Sweden and Swedish interest today or in the future.

The NCT sets the terrorist threat level for which the Director General of the Swedish Security Police is accountable.

Home page

<http://www.sakerhetspolisen.se/terrorism/samverkansradetmotterrorism/nationelltcentrumforterrorhotbedomning.4.5f87e9a91332c201d7e8000331.html>

Australia

Background

The National Threat Assessment Centre (NTAC) was created in May 2004 in order to bring together various Australian government agencies.

Accountability

NTAC is a section (“a Centre”) of the Australian National Security Service (ANSS). ANSS briefs the Attorney-General on all major issues affecting security and he/she is also informed of operations when considering granting warrants enabling its special investigative powers. Furthermore, the Attorney-General issues guidelines with respect to the conduct of investigations relating to politically motivated violence and its functions of obtaining intelligence relevant to security.

Mission

NTAC has “a role in” collecting, monitoring, collating and analysing all threat intelligence available to the Australian government.

Organisation

NTAC is located in Australia’s National Security Intelligence Services (ASIO) Central Office in Canberra and includes attached officers from the:

- Australian Federal Police
- Australian Secret Intelligence Service
- Defence Intelligence Organisation
- Defence Signals Directorate
- Department of Foreign Affairs and Trade
- Department of Transport and Regional Services
- Office of National Assessments

Attached officers have online access to their own agency’s communications systems and databases. This allows for connectivity and coordination between agencies and provides greater assurance that all relevant information available to the Australian government is assessed and reflected in threat assessment advice. NTAC’s 24/7 threat assessment capability has enhanced ASIO’s capability to disseminate advice in response to developments in the security environment in Australia and internationally.

Threat Assessments

No official policy on threat assessments.

Home page

<http://www.asio.gov.au/ASIO-and-National-Security/Units/NTAC.html>

Canada

Background

The Integrated Terrorism Assessment Centre (ITAC) has been operational since 15 October 2004. ITAC was previously called Integrated Threat Assessment Centre, but was renamed in June 2011.

Accountability

ITAC is a functional part of the Canadian security service (CSIS) and is therefore a subject to the Canadian Security Intelligence Service ACT, i.e. it is likely that ITAC also reports directly to the “Minister” (http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_199611_27_e_5058.html).

Mission

ITAC’s primary objective is to produce comprehensive threat assessments, which are distributed within the intelligence community and to first-line responders, such as law enforcement, on a timely basis. Its assessments, based on intelligence and trend analysis, evaluate both the probability and potential consequences of threats. Such assessments allow the Government of Canada to coordinate activities in response to specific threats in order to prevent or mitigate risks to public safety.

Organisation

With a budget of 30 million dollars over five years, ITAC is a functional component of the Canadian Security Intelligence Service (CSIS). It is housed within CSIS headquarters in Ottawa, and supported 24/7 by the CSIS Threat Management Centre.

ITAC works closely with the National Security Advisor (NSA) who, in consultation with the Director of CSIS, appoints ITAC’s Director. Twice a year, the NSA chairs ITAC’s Management Board meeting, attended by deputy ministers from participating organisations, to review ITAC’s performance. An Assessment Management Committee, composed of assistant deputy ministers from participating organisations, provides advice to the Management Board on the focus, effectiveness and efficiency of ITAC activities. This committee and

the NSA assist the ITAC Director in establishing threat assessment priorities. ITAC is required to submit an annual report to Cabinet.

ITAC is a community-wide resource. It is staffed by representatives of the following organisations, who are usually seconded to ITAC for a period of two years:

- Public Safety Canada
- Canadian Security Intelligence Service
- Canada Border Service Agency
- Communications Security Establishment
- Department of National Defence
- Foreign Affairs and International Trade Canada
- Privy Council Office
- Transport Canada
- Correctional Service Canada
- Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada
- Royal Canadian Mounted Police
- Ontario Provincial Police
- Sûreté du Québec

These representatives bring the information and expertise of their respective organisations to ITAC. When required, ITAC can also draw upon the specialized knowledge of other federal government agencies, such as Agriculture and Agri-Food Canada, Health Canada, Environment Canada and Natural Resources Canada.

Canadian security will increasingly depend on the country's ability to contribute to international security. Accordingly, the Government of Canada, through ITAC, is promoting a more integrated international intelligence community by cooperating with foreign integrated threat assessment centres, including the Joint Terrorism Analysis Centre, in Britain; the National Counterterrorism Center, in the United States; the National Threat Assessment Centre, in Australia; and the Combined Threat Assessment Group, in New Zealand.

Threat Assessments

Threat assessments produced by ITAC are related to possible terrorist attacks, terrorist trends and special events taking place in Canada and globally. ITAC assessments are also used in the development of international travel advisories and in the development of threat and risk assessments for Canadian missions, interests, and persons abroad. CSIS publish number of reports on this matter (<http://www.csis-scrs.gc.ca/pblctns/index-eng.asp>).

Home page

<http://www.itac.gc.ca/index-eng.asp>

<http://www.csis.gc.ca/nwsrm/bckgrndrs/bckgrndr13-eng.asp>

New Zealand

Background

While the terrorist threat to New Zealand is currently assessed as low, terrorism is a growing international problem. This means that New Zealand needs to take the threat seriously. There are individuals and groups in New Zealand with links to overseas organisations that are committed to acts of terrorism, violence and intimidation. There are extremists who advocate using violence to impress their own political, ethnic or religious viewpoint on others.

Counter-terrorism is an important part of the New Zealand Security Intelligence Service (NZSIS) work. NZSIS collects intelligence related to terrorist activity and, through its links with other security and intelligence organisations overseas, it monitors as closely as possible the movements of known terrorists around the world. Also located and hosted within NZSIS is an inter-departmental group, called the Combined Threat Assessment Group (CTAG) that was created in 2004.

In New Zealand the Police Commissioner is accountable for the operational response to threats to national security, including terrorism, and has a key role through The Officials Committee for Domestic and External Security Coordination (ODESC).ODESC is made up of different government and non-government agencies which work together to manage New Zealand's wider counter-terrorism efforts.

The Terrorism Suppression Act 2002 provides for a list of terrorist entities to be established and maintained in New Zealand. Police are responsible for coordinating requests to the Prime Minister for designation as a terrorist entity.

Accountability

CTAG appear to be a part of the intelligence service. The Service's Chief Executive, the Director of Security, is appointed by the Governor-General. The Director is responsible to the Minister in Charge (usually the Prime Minister).

Mission

CTAG's mission is to inform government's risk management processes by providing timely and accurate assessment of terrorist and criminal threats of physical harm to New Zealanders and New Zealand interests.

Organisation

NZSIS is represented within CTAG, as are other agencies. These include:

- New Zealand Police
- Government Communications Security Bureau (GCSB)
- New Zealand Defence Force
- Maritime New Zealand, and
- New Zealand Customs Service.

Threat Assessments

No official policy on threat assessments. However, there is a “Security and Risk Group” (SRG) that may or may not be of interest. SRG appears to be focused on strategic issues (<http://www.dpmc.govt.nz/dess>).

Home page

<http://www.nzsis.govt.nz/work/terrorism.html>

<http://www.police.govt.nz/service/counterterrorism>

USA

Background

The National Counterterrorism Center (NCTC) was established by Presidential Executive Order 13354 in August 2004, and codified by the Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004 (IRTPA). NCTC implements a key recommendation of the 9/11 Commission: “Breaking the older mold of national government organizations, this NCTC should be a center for joint operational planning and joint intelligence, staffed by personnel from the various agencies.”

Accountability

The Director of NCTC is a Deputy Secretary-equivalent with a unique, dual line of reporting: (1) to the President regarding Executive branch-wide counterterrorism planning, and (2) to the Director of National Intelligence (DNI) regarding intelligence matters. NCTC follows the policy direction of the President, and National and Homeland Security Councils.

Mission

NCTC’s core missions are derived primarily from IRTPA, as supplemented by other statutes, Executive Orders, and Intelligence Community Directives.

NCTC's mission statement succinctly summarizes its key responsibilities and value-added contributions: "Lead our nation's effort to combat terrorism at home and abroad by analyzing the threat, sharing that information with our partners, and integrating all instruments of national power to ensure unity of effort."

Organisation

NCTC is staffed by more than 500 personnel from more than 16 departments and agencies (approximately 60 percent of whom are detailed to NCTC). NCTC is organisationally part of the Office of the Director of National Intelligence (ODNI).

Threat Assessments

By law, NCTC serves as the primary organisation in the United States Government (USG) for integrating and analyzing all intelligence pertaining to counter-terrorism (except for information pertaining exclusively to domestic terrorism).

NCTC integrates foreign and domestic analysis from across the Intelligence Community (IC) and produces a wide-range of detailed assessments designed to support senior policymakers and other members of the policy, intelligence, law enforcement, defence, homeland security, and foreign affairs communities. Prime examples of NCTC analytic products include items for the President's Daily Brief (PDB) and the daily National Terrorism Bulletin (NTB). NCTC is also the central player in the ODNI's Homeland Threat Task Force, which orchestrates interagency collaboration and keeps senior policymakers informed about threats to the Homeland via a weekly update.

NCTC leads the IC in providing expertise and analysis of key terrorism-related issues, with immediate and far-reaching impact. For example, NCTC's Radicalization and Extremist Messaging Group leads the IC's efforts on radicalization issues. NCTC's Chemical, Biological, Radiological, Nuclear Counterterrorism Group pools scarce analytical, subject matter, and scientific expertise from NCTC and CIA on these critical issues.

NCTC also evaluates the quality of CT analytic production, the training of analysts working CT, and the strengths and weaknesses of the CT analytic workforce. NCTC created the Analytic Framework for Counterterrorism, aimed at reducing redundancy of effort by delineating the roles of the IC's various CT analytic components. NCTC also created a working group for alternative analysis to help improve the overall rigor and quality of CT analysis.

By law, NCTC serves as the USG's central and shared knowledge bank on known and suspected terrorists and international terror groups. NCTC also provides USG agencies with the terrorism intelligence analysis and other infor-

mation they need to fulfill their missions. NCTC collocate more than 30 intelligence, military, law enforcement and homeland security networks under one roof to facilitate robust information sharing. NCTC is a model of interagency information sharing.

Through the Terrorist Identities Datamart Environment (TIDE), NCTC maintains a consolidated repository of information on international terrorist identities and provides the authoritative database supporting the Terrorist Screening Center and the USG's watch listing system. NCTC also produces NCTC Online (NOL) and NCTC Online CURRENT, classified websites that make CT products and articles available to users across approximately 75 USG agencies, departments, military services and major commands. NCTC's Interagency Threat Analysis and Coordination Group (ITACG) facilitates information sharing between the IC and State, Local, Tribal, and Private partners – in coordination with DHS, FBI, and other members of the ITACG Advisory Council.

NCTC also provides the CT community with 24/7 situational awareness, terrorism threat reporting, and incident information tracking. NCTC hosts three daily secure video teleconferences (SVTC) and maintains constant voice and electronic contact with major Intelligence and CT Community players and foreign partners.

By law, NCTC conducts strategic operational planning for CT activities across the USG, integrating all instruments of national power, including diplomatic, financial, military, intelligence, homeland security, and law enforcement to ensure unity of effort. NCTC ensures effective integration of CT plans and synchronization of operations across more than 20 government departments and agencies engaged in the War on Terror, through a single and truly joint planning process.

NCTC's planning efforts include broad, strategic plans such as the landmark National Implementation Plan for the War on Terror (NIP). First approved by the President in June 2006 and then again in September 2008, the NIP is the USG's comprehensive and evolving strategic plan to implement national CT priorities into concerted interagency action.

NCTC also prepares far more granular, targeted action plans to ensure integration, coordination, and synchronization on key issues, such as countering violent extremism, terrorist use of the internet, terrorist use of weapons of mass destruction, and counter-options (after an attack). NCTC also leads Interagency Task Forces designed to analyse, monitor, and disrupt potential terrorist attacks.

NCTC assigns roles and responsibilities to departments and agencies as part of its strategic planning duties, but NCTC does not direct the execution of any resulting operations.

NCTC monitors the alignment of all CT resources against the NIP and provides advice and recommendations to policy officials to enhance mission success.

The Director of NCTC is also the CT Mission Manager for the IC, per DNI directive. Thus implementing a key recommendation of the Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction. In that role, NCTC leads the CT community in identifying critical intelligence problems, key knowledge gaps, and major resource constraints. NCTC also created the CT Intelligence Plan (CTIP) to translate the NIP and the National Intelligence Strategy into a common set of priority activities for the IC, and to establish procedures for assessing how the IC is performing against those objectives.

NCTC, in partnership with NSC and HSC, is leading reform of CT policy architecture to streamline policymaking and clarify missions.

Home page

<http://www.nctc.gov/>

Fusion Centres – Lessons Learned

Efter terrordådet den 11 september mot World Trade Center och de därpå åtföljande attentaten i bl a Madrid 2004 och i London 2005 blev det uppenbart för många länder att samverkansfunktionerna på underrättelse- och säkerhetsområdet måste stärkas för att ingen relevant operativ information skulle ”falla mellan stolarna”. Den traditionella legala gränsdragningen sedan det kalla kriget mellan utrikes underrättelsetjänst och inrikes säkerhetstjänst behövde nu ses över i ljuset av det terrorhot där dessa distinktioner blev allt mer obsoleta.

Denna studie granskar de olika ambitioner och modeller som ett antal länder genomfört för att förbättra informationshanteringen i kontraterrrorsammanhang.

ISBN 978-91-86137-16-8



CATS

Center for Asymmetric Threat Studies

Försvarshögskolan
Box 27805
115 93 Stockholm
www.fhs.se