

En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret

Betänkande av Psykförsvarsutredningen

Stockholm 2020



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2020:29

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25055-6

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Mikael Damberg

Regeringen beslutade den 16 augusti 2018 att ge en särskild utredare uppdraget att analysera och lämna förslag om en ny myndighet som ska ha det övergripande ansvaret för att utveckla och samordna det psykologiska försvaret (dir 2018:80). Till särskild utredare förordnades från och med den 27 maj 2019 landshövdingen i Västra Götalands län Anders Danielsson.

Som experter förordnades den 10 oktober 2020 ställföreträdande chefsjurist Kerstin Bynander (Försvarsmakten), biträdande enhetschef Lisa Simonsson (Säkerhetspolisen), publiceringschef Stefan Lian (Sveriges Television AB), säkerhetschef Thomas Rotermund (Sveriges Radio AB), enhetschef Mikael Tofvesson (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) och ställföreträdande kommunikationsdirektör Anna Yngman (Försvarsmakten). Samma dag förordnades som sakkunniga ämnesrådet Percy Hartoft (Försvarsdepartementet), departementssekreteraren Ingvar Lindholm (Justitiedepartementet), departementsrådet och biträdande enhetschefen Petra Lärke (Utrikesdepartementet) och ämnesrådet Filippa Arvas Olsson (Kulturdepartementet). Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 27 maj 2019 biträdande stabschef Magnus Hjort och från och med den 1 november 2019 kommunikationskonsulten Stina Wessling.

Den 29 november 2019 förordnade statsrådet Damberg följande forskare att bistå utredningen: Fil dr Edward Deverell (Försvvarshögskolan), professor Jesper Falkheimer (Lunds universitet), fil dr Elsa Hedling (Lunds universitet), professor emeritus Brigitte Mral (Örebro universitet), docent Gudrun Persson (Totalförsvarets forskningsinstitut), professor emeritus Olof Petersson, fil dr Niklas Rossbach (Totalförsvarets forskningsinstitut) och fil dr Hanna Smith (Hybrid COE).

Den 11 juli 2019 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för utredningen vilket innebar att utredningstiden förlängdes till den 31 maj 2020. Ytterligare tilläggsdirektiv beslutades den 19 september 2019.

Utredningen, som har antagit namnet Psykförsvarsutredningen, överlämnar härmed betänkandet *En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret*. Till betänkandet fogas två särskilda yttranden.

Göteborg i maj 2020

Anders Danielsson

/Magnus Hjort
Stina Wessling

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| Sammanfattning | 15 |
| 1 Författningsförslag..... | 27 |
| 1.1 Förslag till förordning (2021:xyz) med instruktion för Myndigheten för psykologiskt försvar | 27 |
| 1.2 Förslag till förordning (2021:xyz) om ändring i förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap..... | 30 |
| 1.3 Förslag till förordning (2021:xyz) om ändring i förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap | 31 |
| 1.4 Förslag till lag (2021:xyz) om ändring i lagen om (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet | 33 |
| 2 Uppdrag, avgränsningar och arbetsformer | 35 |
| 2.1 Uppdraget..... | 35 |
| 2.2 Avgränsningar | 37 |
| 2.3 Arbetsformer..... | 38 |
| 3 Vad är psykologiskt försvar? | 41 |
| 3.1 Inledning | 41 |
| 3.2 1950–1982 – Det psykologiska försvaret utreds, inrättas och söker en uppgift | 42 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 3.2.1 | Den <i>Mossbergska</i> utredningen – och dess förspel..... | 42 |
| 3.2.2 | Beredskapsnämnden för det psykologiska försvaret och Statens upplysningscentral | 46 |
| 3.2.3 | 1958 års försvarsbeslut..... | 49 |
| 3.2.4 | 1960 års försvarsupplysningsutredning | 49 |
| 3.2.5 | Totalförsvarets upplysningsnämnd..... | 50 |
| 3.2.6 | 1963 års försvarsbeslut..... | 51 |
| 3.2.7 | 1968 års försvarsbeslut..... | 51 |
| 3.2.8 | 1972 års försvarsbeslut..... | 52 |
| 3.2.9 | 1977 års försvarsbeslut..... | 53 |
| 3.2.10 | 1982 års försvarsbeslut..... | 54 |
| 3.3 | 1983–2009 – SPF inrättas och avvecklas, <i>psykologiskt försvar</i> blir <i>informationsberedskap</i> ? | 57 |
| 3.3.1 | Informationsberedskapsutredningen 1983..... | 57 |
| 3.3.2 | Styrelsen för psykologiskt försvar inrättas 1985..... | 59 |
| 3.3.3 | 1990-talet – en tid av stora förändringar..... | 61 |
| 3.3.4 | Krisberedskapsmyndigheten | 65 |
| 3.4 | Regeringens utgångspunkter och bedömning under senare år..... | 66 |
| 3.5 | Försvarsvilja och motståndssanda..... | 68 |
| 3.6 | Utredningens slutsatser | 73 |
| 3.7 | Utredningens bedömning | 75 |
| 3.7.1 | Skälen för utredningens bedömning..... | 75 |
| 4 | Grundläggande begrepp..... | 79 |
| 4.1 | Inledning..... | 79 |
| 4.2 | Informationspåverkan | 79 |
| 4.3 | Desinformation | 80 |
| 4.4 | Hybridhot | 81 |
| 4.5 | Påverkanskampanjer..... | 82 |
| 4.6 | Påverkansoperationer..... | 83 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 4.7 | Utredningens slutsatser..... | 84 |
| 5 | Relevanta utredningar i närtid..... | 85 |
| 5.1 | Inledning | 85 |
| 5.2 | Försvarsberedningen – Försvaret av Sverige (Ds 2014:20)..... | 85 |
| 5.3 | Medieutredningen (SOU 2016:80)..... | 86 |
| 5.4 | Statskontoret – Myndigheternas arbete med psykologiskt försvar (2017:5) | 87 |
| 5.5 | Försvarsberedningen – Motståndskraft (Ds 2017:66)..... | 88 |
| 5.6 | Försvarsberedningen – Värnkraft (Ds 2019:8) | 90 |
| 5.7 | 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté (Ju 2018:01) | 92 |
| 5.8 | Utredningen om civilt försvar (Ju 2018:05) | 92 |
| 5.9 | Nationell satsning på medie- och informationskunnighet och det demokratiska samtalet (Ku 2018:04) | 93 |
| 5.10 | Demokratin 100 år – samling för en stark demokrati (Ku 2018:02) | 93 |
| 5.11 | Ett oberoende public service för alla – nya möjligheter och ökat ansvar (SOU 2018:50) | 94 |
| 5.12 | Stärkt skydd mot manipulationer av valsystemet (Ju 2020:08)..... | 94 |
| 6 | Myndigheter och andra aktörer med uppgifter inom det psykologiska försvaret i dag..... | 97 |
| 6.1 | Försvarets radioanstalt (FRA) | 97 |
| 6.2 | Försvarsmakten..... | 97 |
| 6.3 | Myndigheten för press, radio och TV (MPRT)..... | 98 |
| 6.4 | Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)..... | 99 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 6.5 | Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF)..... | 102 |
| 6.6 | Regeringskansliet..... | 102 |
| 6.7 | Statens medieråd..... | 104 |
| 6.8 | Svenska institutet..... | 105 |
| 6.9 | Säkerhetspolisen | 106 |
| 6.10 | Andra myndigheter med uppdrag som berör det psykologiska försvaret | 107 |
| 6.11 | Andra aktörer med verksamhet inom det psykologiska försvaret | 110 |
| 6.11.1 | Folk och försvar | 110 |
| 6.11.2 | Psyopsförbundet | 111 |
| 6.11.3 | Sveriges Radio AB..... | 112 |
| 6.11.4 | Sveriges Television AB..... | 113 |
| 6.11.5 | Teracom Group AB | 113 |
| 6.12 | Utredningens bedömning och slutsatser | 114 |
| 7 | Internationell utblick..... | 115 |
| 7.1 | Inledning | 115 |
| 7.2 | EU | 116 |
| 7.2.1 | EU East StratCom Task Force..... | 118 |
| 7.2.2 | EU:s Rapid Alert System..... | 119 |
| 7.2.3 | EU:s gemensamma enhet för hybridhot | 120 |
| 7.2.4 | Horisontell rådsarbetsgrupp för att motverka hybridhot..... | 121 |
| 7.3 | The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats (Hybrid CoE)..... | 121 |
| 7.4 | Nato..... | 122 |
| 7.5 | Danmark | 123 |
| 7.6 | Estland..... | 125 |
| 7.7 | Finland | 126 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 7.8 | Norge..... | 128 |
| 7.9 | Utredningens slutsatser..... | 130 |
| 8 | Utmaningar och uppgifter för ett modernt psykologiskt försvar | 131 |
| 8.1 | Inledning | 131 |
| 8.2 | Vad är det som ska försvaras? | 131 |
| 8.2.1 | Sveriges oberoende och självständighet | 131 |
| 8.2.2 | Demokratin och den fria åsikts- och opinionsbildningen..... | 132 |
| 8.2.3 | Förtroende och tillit..... | 133 |
| 8.3 | Vad är det som hotar?..... | 135 |
| 8.3.1 | Valpåverkan..... | 137 |
| 8.3.2 | Hot och ryktesspridning riktat mot politiker, tjänstemän, forskare, journalister, medieföretag m.fl..... | 139 |
| 8.3.3 | Desinformation riktad mot samhällets grundläggande funktionalitet..... | 141 |
| 8.3.4 | Informationspåverkan som en förberedelse för eller som ett led i ett väpnat angrepp | 142 |
| 9 | En ny myndighet för psykologiskt försvar..... | 143 |
| 9.1 | Övergripande inriktning för en ny myndighet | 143 |
| 9.2 | Stödja, stärka, samordna och utveckla samhällets samlade motståndskraft inom det psykologiska försvaret..... | 145 |
| 9.2.1 | Skälen för utredningens förslag..... | 145 |
| 9.2.2 | Identifiera, analysera och kunna möta otillbörlig informationspåverkan..... | 147 |
| 9.2.3 | Skälen för utredningens förslag..... | 148 |
| 9.2.4 | Sprida kunskap och löpande bidra till övriga berörda aktörers beredskap inom området | 150 |
| 9.2.5 | Skälen för utredningens förslag..... | 150 |
| 9.2.6 | Utbildning och övning inom myndighetens ansvarsområde..... | 151 |
| 9.2.7 | Skälen för utredningens förslag..... | 151 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 9.2.8 | Beställa, kvalitetssäkra och förmedla forskning och annan kunskapsutveckling i frågor som rör psykologiskt försvar | 152 |
| 9.2.9 | Skälen för utredningens förslag..... | 152 |
| 9.2.10 | Stöd till medieföretag vad gäller att analysera, identifiera och möta otillbörlig informationspåverkan | 153 |
| 9.2.11 | Skälen för utredningens förslag..... | 153 |
| 9.2.12 | Information och underlag till regeringen | 154 |
| 9.2.13 | Skälen för utredningens förslag..... | 154 |
| 9.3 | Uppgifter som i nuläget inte bör överföras till den nya myndigheten | 155 |
| 9.3.1 | Information om totalförsvar och säkerhetspolitik | 155 |
| 9.3.2 | Samordning av information vid en kris eller höjd beredskap | 156 |
| 9.3.3 | MSB:s uppdrag inom området medieberedskap | 157 |
| 9.3.4 | Svenska institutets uppdrag rörande desinformation | 159 |
| 9.3.5 | UD:s uppdrag att ta emot Rapid alerts | 160 |
| 9.4 | Andra frågor | 160 |
| 9.4.1 | Internationell sekondering av medarbetare | 160 |
| 9.4.2 | Skälen för utredningens förslag..... | 160 |
| 9.4.3 | Inriktning av försvarsunderrättelseverksamhet... | 161 |
| 9.4.4 | Skälen för utredningens förslag..... | 161 |
| 9.4.5 | Skyldighet att rapportera incidenter som avser informationspåverkan..... | 164 |
| 9.4.6 | Skälen för utredningens förslag..... | 164 |
| 10 | Ett nationellt centrum för psykologiskt försvar | 167 |
| 10.1 | Inledning | 167 |
| 10.2 | Nationellt centrum för psykologiskt försvar..... | 167 |
| 10.2.1 | Skälen för utredningens förslag..... | 168 |
| 10.3 | Samverkan med försvarsunderrättelsemyndigheterna och Säkerhetspolisen | 170 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 10.4 | Samverkan med universitet, högskolor och forskningsinstitut | 171 |
| 10.5 | Samverkan inom samverkansområde/ beredskapssektor ... | 172 |
| 10.6 | Internationell samverkan | 173 |
| 11 | Ledningsform och säkerhetsskydd för den nya myndigheten | 175 |
| 11.1 | Utredningens förslag | 175 |
| 11.2 | Skälen för utredningens förslag | 175 |
| 11.3 | Säkerhetsskydd..... | 178 |
| 12 | Den nya myndighetens resursbehov och finansiering ... | 181 |
| 12.1 | Inledning | 181 |
| 12.2 | Resurser som i dag avsätts för den verksamhet som föreslås föras över från MSB till den nya myndigheten..... | 181 |
| 12.2.1 | Uppdraget om informationspåverkan..... | 181 |
| 12.2.2 | MSB:s budgetunderlag för 2021–2023 | 182 |
| 12.2.3 | MSB:s bedömning i skrivelsen <i>Så skapar vi motståndskraft</i> | 183 |
| 12.2.4 | Utredningens bedömning | 184 |
| 12.3 | Organisation och bemanning | 184 |
| 12.3.1 | Lednings- och stödfunktioner..... | 184 |
| 12.3.2 | Kärnverksamhet..... | 185 |
| 12.4 | Beräknade kostnader..... | 187 |
| 12.4.1 | Personalkostnader | 187 |
| 12.4.2 | Lokaler | 188 |
| 12.4.3 | Andra myndighetsgemensamma kostnader (OH) | 189 |
| 12.4.4 | Särskild it-förvaltning..... | 190 |
| 12.4.5 | Forskningsmedel | 190 |
| 12.4.6 | Utveckling av det psykologiska försvaret | 190 |
| 12.4.7 | Uppstartskostnader..... | 191 |
| 12.4.8 | Samlade kostnader | 192 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 13 | Åtgärder som kan påskynda processen att inrätta en ny myndighet..... | 193 |
| 13.1 | Tilläggsdirektiv nr 2..... | 193 |
| 13.2 | Den nya myndigheten bör lokaliseras till Stockholmsområdet..... | 193 |
| 13.3 | Skyndsamt tillsättning av organisationskommitté..... | 194 |
| 14 | Författningskommentar | 195 |
| 14.1 | Förslag till förordning med instruktion för den nya myndigheten | 195 |
| 14.2 | Förslag till förordning (2021:xyz) om ändring i förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap..... | 198 |
| 14.3 | Förslag till förordning (2021:xyz) om ändring i förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap..... | 199 |
| 14.4 | Förslag till lag (2021:xyz) om ändring i lagen om (2008:717) om signalspanning i försvarsunderrättelseverksamhet..... | 199 |
| 15 | Konsekvenser | 201 |
| 15.1 | Inledning..... | 201 |
| 15.2 | Generella konsekvenser | 201 |
| 15.3 | Konsekvenser som ska anges enligt 15 § kommittéförordningen..... | 201 |
| 15.4 | Konsekvenser för MSB av att uppgifter förs över till den nya myndigheten..... | 202 |
| 15.4.1 | Verksamhetsmässiga konsekvenser | 202 |
| 15.4.2 | Ekonomiska konsekvenser | 203 |
| 15.4.3 | Personella konsekvenser..... | 203 |
| 15.5 | Konsekvenser för försvarsunderrättelsemyndigheterna och för Säkerhetspolisen | 203 |

15.6 Konsekvenser för klimat och miljö..... 204

Särskilda yttranden 205

Referenser 213

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2018:80 229

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2019:42 239

Bilaga 3 Kommittédirektiv 2019:62 241

Sammanfattning

Inledning och utgångspunkter

Utredningens uppdrag har varit att analysera och lämna förslag om en ny myndighet som ska ha det övergripande ansvaret för att utveckla och samordna det psykologiska försvaret. Utgångspunkten i utredningens direktiv är att arbetet med ett psykologiskt försvar är av stor vikt och behöver förstärkas.

Det finns enligt utredningen skäl att skilja mellan å ena sidan det övergripande ändamålet med det psykologiska försvaret och å andra sidan de verksamheter som genomförs för att uppnå detta ändamål. De beskrivningar av det psykologiska försvarets ändamål som förekommit i tidigare utredningar och propositioner har enligt utredningens bedömning i alltför hög utsträckning avsett verksamheter som bör ses som *medel* för att nå det övergripande ändamålet.

Uppbyggnaden av en ny myndighet och ett modernt psykologiskt försvar bör i stället utgå från vad det är som ska försvaras och skyddas. Med utgångspunkt i den försvarspolitiska inriktningspropositionen, de beslutade målen för Sveriges säkerhet och den nationella säkerhetsstrategin är utredningens bedömning att ändamålet med det psykologiska försvaret bör vara att *värna det öppna och demokratiska samhället, den fria åsiktsbildningen samt Sveriges frihet och oberoende*.

Att skydda dessa värden är en del av Sveriges säkerhetspolitik. Sverige utsätts redan i dag för angrepp av olika slag då t.ex. cyberangrepp och försök till otillbörlig informationspåverkan riktas mot svenska myndigheter, förtroendevalda, organisationer, företag, redaktioner, journalister, forskare, tjänstemän och debattörer.

Det psykologiska försvaret bör ses som en självklar del av arbetet med att värna det öppna samhället, den fria åsiktsbildningen samt Sveriges frihet och oberoende. En viktig del i detta bör vara att stärka

den samlade förmågan att identifiera och möta otillbörlig informationspåverkan och annan spridning av vilseledande information riktad mot Sverige. Detta måste ske med respekt för den grundlagskyddade tryck- och yttrandefriheten.

Det psykologiska försvaret behöver samordnas och utvecklas

Ett flertal statliga myndigheter och andra aktörer har i dag uppgifter som är viktiga för det psykologiska försvaret. I likhet med Medieutredningen (SOU 2016:80), Statskontoret och Försvarsberedningen bedömer Psykförsvarsutredningen att det saknas samordning, tydlig styrning och ansvarsfördelning vad gäller det psykologiska försvaret och att en risk med detta är att Sverige får en sämre samlad bild av hotens karaktär och omfattning och därmed en sämre förmåga att hantera dem.

Utredningens bedömning är att det är ovisst om de myndigheter som i dag har uppgifter som berör det psykologiska försvaret har tillräcklig kännedom om varandras arbete och det förekommer sannolikt en del dubbelarbete. En ökad samordning av tillgängliga resurser skulle ge flera fördelar. Resurserna skulle användas mer effektivt och förmågan att koordinera insatser skulle öka på både kort och lång sikt. En bättre samordning skulle också ge operativa fördelar när flera myndigheters insatser behöver koordineras i ett akut läge.

Övergripande inriktning för en ny myndighet för psykologiskt försvar

De utmaningar som ett modernt psykologiskt försvar står inför kan ses som exempel på komplexa samhällsproblem som spänner över flera politik- och verksamhetsområden. Komplexiteten gör att det krävs samverkan över myndighets- och departementsgränser och mellan det offentliga Sverige och företag och organisationer. Det behövs lösningar som möjliggör samverkan och att den samlade kompetens som finns och de offentliga resurser som avsätts kan användas effektivt för att uppnå en *nationell förmågehöjning* inom området psykologiskt försvar.

Det psykologiska försvaret ska, både nationellt och internationellt, kunna identifiera, analysera, möta och förebygga otillbörlig informationspåverkan och annan vilseledande information riktad mot Sverige eller svenska intressen, och som syftar till att försvaga Sveriges motståndskraft och befolkningens försvarsvilja eller att otillbörligt påverka olika målgruppers uppfattningar, beteenden och beslutsfattande.

Det psykologiska försvaret ska även stärka befolkningens förmåga att upptäcka och kunna motstå påverkanskampanjer och desinformation. Därmed bidrar det psykologiska försvaret till att skapa motståndskraft och försvarsvilja hos befolkningen och i samhället.

Det psykologiska försvaret måste dels verka förebyggande, dels operativt vilket kräver både ett långsiktigt perspektiv och en förmåga att snabbt kunna agera när så krävs. Det psykologiska försvaret ska också kunna fullgöra sina uppgifter i både fredstid och ytterst i krig och bidra till ett starkt svenskt totalförsvar som är krigsavhållande, och därmed förebyggande och fredsbevarande.

Många aktörer har en uppgift i detta arbete; statliga myndigheter, kommuner, regioner, medier, frivilligorganisationer, tankesmedjor och företag för att nämna några av de viktigare. Större delen av det arbete som bidrar till att uppnå det övergripande syftet för det psykologiska försvaret kommer även framgent att bedrivas av andra myndigheter än den nya myndigheten. Den nya myndigheten bör dock ges i uppgift att driva på utvecklingen och arbetet och ges mandat att kunna leda samordnade aktiviteter som syftar till att identifiera, analysera och möta otillbörlig informationspåverkan och annan vilseledande information riktad mot Sverige eller svenska intressen. Myndigheten bör ges mandat och uppgifter som möjliggör att den blir Sveriges ledande expertmyndighet och samverkansnod inom psykologiskt försvar och då särskilt arbetet som avser otillbörlig informationspåverkan.

En ny myndighet för ett stärkt psykologiskt försvar

Utveckla och samordna Sveriges psykologiska försvar

Den nya myndigheten föreslås få i uppdrag att leda arbetet med att utveckla och samordna Sveriges psykologiska försvar. Uppdraget innebär dock inte att myndigheten övertar andra aktörers ansvar för att skydda sin egen verksamhet utan ansvarsprincipen gäller.

Uppdraget att utveckla och samordna föreslås framgå av myndighetens instruktion och det bör anges att detta uppdrag gäller i fredstid, vid höjd beredskap och i krig. Det blir därmed tydligt att myndigheten dels har viktiga uppdrag i fred, dels är en del av ett starkt svenskt totalförsvar.

Det *samordnande* uppdraget innebär inte att myndigheten ska ta över beslutanderätt i frågor som det tillkommer andra myndigheter att besluta om.

Stödja, stärka och samordna arbetet med samhällets samlade motståndskraft inom det psykologiska försvaret.

Att skapa motståndskraft har varit en kärnuppgift för det psykologiska försvaret sedan det första gången inrättades i Sverige i början av 1950-talet. Enligt utredningens bedömning bör det vara så även i framtiden. Uppgiften bör enligt utredningen främst utföras genom arbetet mot otillbörlig informationspåverkan och då särskilt de delar som avser stöd till det omgivande samhället men också genom kunskapsutveckling i form av t.ex. beställning av ny forskning, genom spridning av kunskap och informationsmaterial, genom utåtriktad kommunikation och genom övning och utbildning. Genom att ange att uppgiften avser det psykologiska försvaret så förtydligas att byggandet av motståndskraft här inte avser rent fysiska åtgärder som teknisk infrastruktur eller redundans i energiförsörjningen.

I uppgiften att utveckla och samordna bör ingå att identifiera vilka myndigheter och organisationer som ansvarar för olika delar av det psykologiska försvaret, att säkerställa att det varken finns väsentliga aspekter av arbetet som faller mellan stolarna eller att det sker onödigt dubbelarbete och att, på regeringens uppdrag, formulera riktlinjer för planering och utveckling av det psykologiska försvaret och de berörda myndigheternas och organisationernas bidrag till området,

att initiera och leda samverkan och uppföljning inom området psykologiskt försvar samt att löpande, till relevanta aktörer, kommunicera myndighetens samlade analys och bedömning av otillbörlig informationspåverkan mot Sverige och svenska intressen.

Identifiera, analysera och kunna möta otillbörlig informationspåverkan

Sverige utsätts redan i dag, i fredstid, i stor omfattning för otillbörlig informationspåverkan och annan spridning av vilseledande information. Uppgiften att identifiera, analysera och kunna möta otillbörlig informationspåverkan och annan vilseledande information som riktas mot Sverige eller svenska intressen framstår därför som den centrala uppgiften för en ny myndighet för psykologiskt försvar. Detta medför att det uppdrag som MSB har i dag i regleringsbrevet avseende informationspåverkan bör föras över till den nya myndigheten.

Ordet ”otillbörlig” bör dock tillfogas för att tydligt markera att begreppet inte avser vanligt förekommande opinionspåverkan såsom opinionsbildning i text, bild eller muntlig framställning, reklam eller annan informationspåverkan som inte kan anses som otillbörlig. Kritik mot myndigheter, regeringen, den förda politiken eller andra företeelser i samhället, liksom en fri debatt, är självklara, viktiga och legitima inslag i den fria åsikts- och opinionsbildningen och vår grundlagsfästa yttrande- och tryckfrihet.

Utredningen betonar att det psykologiska försvaret måste ta sin utgångspunkt i att bevara det öppna samhällets fria kunskaps- och informationsutbyte. Fria och oberoende medier och kunskapsförmedlare är nyckelaktörer för att upprätthålla förtroendet för samhällets institutioner och företrädare.

Den nya myndigheten ska ha expertkompetens, inte bara vad gäller att identifiera och analysera, utan också inom området att möta otillbörlig informationspåverkan. Däremot kommer myndigheten i enlighet med ansvarsprincipen i normalfallet inte vara den aktör som faktiskt möter eller bemöter desinformation som sprids inom ett visst ansvarsområde, utan detta förutsätts i normalfallet ske genom den aktör som har ansvaret. Myndigheten ska dock kunna stödja drabbade aktörer med rådgivning inom strategisk kommunikation för att möta identifierad informationspåverkan, ta fram och genomföra kommunikationsstrategier till stöd för andra aktörer,

samordna arbetet med aktörernas strategiska kommunikation samt vid behov genomföra egna motåtgärder.

Sprida kunskap och löpande bidra till övriga berörda aktörers beredskap vad gäller psykologiskt försvar.

Den nya myndigheten bör aktivt bidra till övriga aktörers beredskap och förmåga inom området psykologiskt försvar. Detta bör innebära att till den som är utsatt kunna ge ett operativt stöd vad gäller att identifiera, analysera och möta otillbörlig informationspåverkan. Det innebär också kunskapsspridning till samhället och till befolkningen samt samverkan och strategiska kommunikationsinsatser såväl i vardagen som vid kriser och krig.

Myndigheten ska bidra med expertkunskap och kunna ta fram råd och rekommendationer för att möta otillbörlig informationspåverkan. Genom samverkan skapas också förutsättningar för att dela erfarenheter och gemensamt lärande. Ett särskilt fokus bör läggas på den påverkan som riskerar att hota demokratin, där t.ex. journalister och beslutsfattare kan vara särskilt utsatta.

Utredningen har i samtal med företrädare för medieföretag, journalister och andra uppmärksammats på att det kan finnas ett särskilt behov av ökade insatser från statliga myndigheter vad gäller att stödja medieföretag och journalister som utsätts för otillbörlig informationspåverkan, ofta i kombination med hat och hot.

Det finns därför skäl att särskilt lyfta fram denna uppgift för den nya myndigheten.

Se till att utbildning och övningar kommer till stånd inom myndighetens ansvarsområde.

Myndigheten ska ha förmåga att planera och genomföra utbildningar för myndigheter, kommuner och civilsamhället. Myndigheten ska också kunna tillhandahålla utbildningsmaterial.

Inom övningsområdet ska myndigheten aktivt medverka i planering och genomförandet av övningar där frågor inom området psykologiskt försvar behandlas.

Följa, beställa, kvalitetssäkra och förmedla forskning och annan kunskapsutveckling i frågor som rör psykologiskt försvar

För att Sverige ska kunna utveckla och vidmakthålla nödvändig kompetens inom det psykologiska försvaret är det av avgörande betydelse att den nya myndigheten kan initiera och finansiera forskning och studier. Myndigheten bör därför ta över och utveckla den forskningsfinansierande verksamhet som MSB har bedrivit inom området psykologiskt försvar.

Förutom att initiera och finansiera forskning som utförs vid högskolor, universitet och andra forskningsinstitut bör myndigheten kunna följa, ta del av och kritiskt granska pågående internationell forskning inom området psykologiskt försvar.

Information och underlag till regeringen

Den nya myndigheten ska bistå regeringen med underlag för utvecklingen av det psykologiska försvarets förmåga såväl i fred som i krig. Uppgifter om otillbörlig informationspåverkan och annan spridning av vilseledande information som kan ha betydelse för Sveriges säkerhet eller som av någon annan anledning bör komma till regeringens kännedom ska utan dröjsmål rapporteras till Regeringskansliet på det sätt som regeringen närmare bestämmer.

Ett nationellt centrum för psykologiskt försvar

För att stärka samverkan, samordning och utveckling och åstadkomma en nationell förmågehöjning inom det psykologiska försvaret bör det inrättas ett Nationellt centrum för psykologiskt försvar inom den nya myndigheten. Centrumets huvuduppgift ska vara att utveckla, samordna och stärka den nationella förmågan att identifiera, analysera och möta otillbörlig informationspåverkan. Centrumet ska möjliggöra samverkan mellan myndigheter och andra berörda aktörer, bidra till att säkerställa ett samordnat operativt agerande samt på strategisk nivå driva kunskaps-, metod- och förmågeutveckling inom det psykologiska försvaret framåt.

Inriktning av försvarsunderrättelseverksamhet

För att den nya myndigheten ska kunna lösa de uppgifter som föreslås måste myndigheten ha en nära samverkan med försvarsunderrättelsemyndigheterna. För att åstadkomma detta bör myndigheten vara en informationsberättigad totalförsvarsmyndighet. Den bör också vara en av de myndigheter som enligt regeringens beslut får ange en närmare inriktning av försvarsunderrättelseverksamheten och den bör läggas till bland de myndigheter som enligt 4 § lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet tillåts inrikta sådan signalspaning.

Rapportering av incidenter som avser otillbörlig informationspåverkan

För att den nya myndigheten ska dels kunna ha en normalbild över den otillbörliga informationspåverkan som sker, dels kunna utveckla ett adekvat stöd bör det införas en bestämmelse som innebär att statliga myndigheter under regeringen ska, till den nya myndigheten för psykologiskt försvar, skyndsamt rapportera incidenter som avser otillbörlig informationspåverkan och som allvarligt kan påverka myndighetens förmåga att utföra sina uppgifter.

I likhet med skyldigheten att rapportera informationssäkerhetsincidenter bör denna bestämmelse införas i förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. På samma sätt som gäller vid informationssäkerhetsincidenter bör vid incidenter som kan antas ha sin grund i en brottslig gärning den nya myndigheten för psykologiskt försvar skyndsamt uppmana den rapporterande myndigheten att anmäla incidenten till polisen.

Enligt utredningens bedömning bör denna bestämmelse inte gälla för Regeringskansliet, kommittéväsendet, Säkerhetspolisen, Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt och Totalförsvarets forskningsinstitut.

Internationell samverkan

Internationell samverkan är och kommer att vara väldigt viktigt för att hantera de utmaningar Sverige står inför när det gäller att motverka otillbörlig informationspåverkan och andra hot. EU, Nato och de länder som utredningen har tittat på har alla vidtagit åtgärder de senaste åren för att stärka sin beredskap och förmåga. Åtgärderna skiljer sig dock mellan länderna beroende på förvaltningspolitisk kultur och förvaltningsrättsligt regelverk. Det är därför inte möjligt att importera en hel modell som genomförts i ett annat land. Där-
emot finns det mycket goda skäl för en ny myndighet att fortsätta att ta del av erfarenheter från andra länders metoder och organisatoriska lösningar för att kunna fortsätta utveckla det svenska psykologiska försvaret.

Den nya myndigheten bör också ta över det ansvar som MSB har i dag för att sekondera medarbetare vid EU:s utrikestjänst (EEAS) och Nato Stratcom Centre of Excellence.

Resurser och bemanning

För att skapa ett utvecklat och modernt psykologiskt försvar som har en reell förmåga i fredstid, vid höjd beredskap och ytterst i krig måste väsentligt ökade medel och personalresurser tillföras verksamheten i förhållande till de medel som avsätts i dag. Eftersom det är förenat med relativt stora kostnader att inrätta en ny myndighet är det också viktigt att uppstartskostnader beräknas då budgetmedel avsätts för den nya myndigheten.

Ledningsform

Utredningen föreslår att den nya myndigheten ska vara en enrådighetsmyndighet som leds av en generaldirektör. Till myndigheten bör det knytas ett insynsråd.

Den nya myndigheten bör lokaliseras till Stockholmsområdet

Enligt regeringens andra tilläggsdirektiv till utredningen ska den ”bedöma och redovisa vilka möjligheter som finns för att påskynda processen att inrätta myndigheten och få verksamheten operativ”.

Det uppdrag som den nya myndigheten föreslås få innebär att uppgifter och verksamhet som i dag bedrivs vid MSB föreslås föras över till den nya myndigheten. Detta innebär i sin tur att den personal som i dag arbetar med dessa uppgifter vid MSB bör erbjudas verksamhetsövergång till den nya myndigheten. Enligt utredningens bedömning är det av synnerlig vikt att den verksamhet som byggts upp vid MSB kan föras över så intakt som möjligt och att den personal som i dag arbetar med frågorna i så stor utsträckning som möjligt väljer att följa med verksamheten till den nya myndigheten.

Erfarenheterna av de omlokaliseringar av statlig verksamhet som gjorts visar entydigt att då verksamhet flyttas till annan ort, bortom rimligt pendlingsavstånd, så följer inte personalen med vilket får till följd att verksamheten avstannar, kanske under en tid upphör, tills det att ny personal kunnat rekryteras och rutiner, metoder och strukturer kunnat byggas upp vilket vanligen tar 1–3 år.

Den personal som i dag arbetar med de uppgifter som föreslås föras över till den nya myndigheten är i dag placerade i Stockholmsområdet. Enligt utredningens bedömning är personalen mycket kompetent och välutbildad och består till viss del av personer med svårrekryterad specialistkompetens som är nödvändig för att verksamheten ska kunna bedrivas effektivt och med framgång.

Utredningens bedömning är därför att om myndigheten ska kunna fungera och vara operativ när den inrättas så måste den lokaliseras så att personalen får incitament att följa med verksamheten vilket innebär att myndigheten bör lokaliseras till Stockholmsområdet. Om myndigheten skulle lokaliseras till annan ort är utredningens bedömning att detta skulle innebära att verksamheten helt avstannar under en period och att det kan bli mycket svårt att rekrytera viss specialistkompetens. Utan erfaren personal måste metoder och rutiner byggas upp på nytt vilket skulle avsevärt försvåra att få verksamheten operativ snabbt. Detta skulle enligt utredningens bedömning kraftigt försvaga Sveriges förmåga till psykologiskt försvaret vilket vore synnerligen olyckligt givet omvärldsläget och de utmaningar Sverige behöver möta bl.a. inför valet 2022.

Konsekvenser

Psykförsvarsutredningens bedömning är att om utredningens förslag genomförs så innebär detta ett viktigt steg på vägen mot en kraftig nationell förmågehöjning inom det psykologiska försvaret. Förslagen får även konsekvenser för MSB (se 15.4) och för försvarsunderrättelsemyndigheterna och Säkerhetspolisen som kan behöva vissa anslagsförstärkningar på grund av detta.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning (2021:xyz) med instruktion för Myndigheten för psykologiskt försvar

Det psykologiska försvarets ändamål

1 § Det psykologiska försvarets ändamål är att värna det öppna och demokratiska samhället, den fria åsiktsbildningen samt Sveriges frihet och oberoende.

Myndigheten för psykologiskt försvars uppgifter

2 § Myndigheten för psykologiskt försvar ska i fred, vid höjd beredskap och i krig stödja, stärka, samordna och utveckla samhällets samlade motståndskraft inom det psykologiska försvaret genom att:

1. Identifiera, analysera, och kunna möta otillbörlig informationspåverkan och annan vilseledande information som riktas mot Sverige eller svenska intressen.

2. Sprida kunskap och löpande bidra till övriga berörda aktörers beredskap vad gäller psykologiskt försvar.

3. Se till att utbildning och övningar kommer till stånd inom myndighetens ansvarsområde.

4. Följa, beställa, kvalitetssäkra och förmedla forskning och annan kunskapsutveckling i frågor som rör psykologiskt försvar.

5. Organisera och upprätthålla ett nationellt centrum för psykologiskt försvar.

Stöd till medieföretagen

3 § Myndigheten ska stödja medieföretagen vad gäller att identifiera, analysera och möta otillbörlig informationspåverkan i den utsträckning sådant stöd efterfrågas.

Samverkan

4 § Myndigheten ska samverka med andra myndigheter.

Nationellt centrum för psykologiskt försvar

5 § Inom myndigheten finns ett nationellt centrum med samverkande myndigheter. Centrumets huvuduppgift är att utveckla, samordna och stärka den nationella förmågan att identifiera, analysera och möta otillbörlig informationspåverkan.

Information till regeringen

6 § Myndigheten ska bistå regeringen med underlag för utvecklingen av det psykologiska försvarets förmåga såväl i fred som i krig. Uppgifter om otillbörlig informationspåverkan och annan spridning av vilseledande information som kan ha betydelse för Sveriges säkerhet eller som av någon annan anledning bör komma till regeringens kännedom ska utan dröjsmål rapporteras till Regeringskansliet på det sätt som regeringen närmare bestämmer.

Ledning

7 § Myndigheten leds av en myndighetschef.

8 § Vid myndigheten ska det finnas ett insynsråd som består av högst 9 ledamöter.

Anställningar och uppdrag

9 § Generaldirektören är myndighetschef.

Personalansvarsnämnd

10 § Vid myndigheten finns en personalansvarsnämnd.

1.2 Förslag till förordning (2021:xyz) om ändring i förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 §

Regeringskansliet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kustbevakningen, Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets rekryteringsmyndighet, Fortifikationsverket och Förvarshögskolan ska ha säkra kryptografiska funktioner. I denna förordning används uttrycket säkra kryptografiska funktioner i betydelsen kryptografiska funktioner godkända av Försvarsmakten.

Regeringskansliet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kustbevakningen, Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut, Totalförsvarets rekryteringsmyndighet, Fortifikationsverket, Förvarshögskolan och *Myndigheten för psykologiskt försvar* ska ha säkra kryptografiska funktioner. I denna förordning används uttrycket säkra kryptografiska funktioner i betydelsen kryptografiska funktioner godkända av Försvarsmakten.

1.3 Förslag till förordning (2021:xyz) om ändring i förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Bestämmelserna i denna förordning gäller, om inte annat anges särskilt, för statliga myndigheter under regeringen med undantag av Regeringskansliet, kommittéväsendet och Försvarmakten.

Bestämmelsen i 19 § gäller för samtliga statliga myndigheter under regeringen. Bestämmelsen i 20 § gäller för statliga myndigheter under regeringen med undantag av Regeringskansliet, kommittéväsendet, Säkerhetspolisen, Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt och Totalförsvarets forskningsinstitut.

För utlandsmyndigheterna tillämpas bestämmelserna endast i den utsträckning som bestäms i föreskrifter som meddelas av Regeringskansliet (Utrikesdepartementet).

Bestämmelsen i 19 § gäller för samtliga statliga myndigheter under regeringen. Bestämmelsen i 20 § och 22 § gäller för statliga myndigheter under regeringen med undantag av Regeringskansliet, kommittéväsendet, Säkerhetspolisen, Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, och Totalförsvarets forskningsinstitut, *Försvarsunderrättelsesdomstolen och Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten*.

Informationspåverkan

22 §

Till stöd för arbetet med samhällets förmåga att identifiera, analysera och möta otillbörlig informationspåverkan och annan spridning av vilseledande information riktad mot Sverige eller svenska intressen ska en myndighet till Myndigheten för psyko-

logiskt försvar skyndsamt rapportera incidenter som avser otillbörlig informationspåverkan och som allvarligt kan påverka myndighetens förmåga att utföra sina uppgifter.

Om det kan antas att en incident som rapporterats till Myndigheten för psykologiskt försvar enligt första stycket har sin grund i en brottslig gärning, ska Myndigheten för psykologiskt försvar skyndsamt uppmana den rapporterande myndigheten att anmäla incidenten till polisen.

Rapporteringskyldigheten omfattar inte sådana incidenter som ska anmälas enligt 2 kap. 10 § första stycket 2 säkerhetskyddsförordningen (2018:658).

1.4 Förslag till lag (2021:xyz) om ändring i lagen om (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Inriktning

4 §

I lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet finns bestämmelser om regeringens och myndigheters inriktning av sådan verksamhet. Inriktning av signalspaning får anges endast av regeringen, Regeringskansliet, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten.

I lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet finns bestämmelser om regeringens och myndigheters inriktning av sådan verksamhet. Inriktning av signalspaning får anges endast av regeringen, Regeringskansliet, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen, Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten *och Myndigheten för psykologiskt försvar.*

Regeringen bestämmer inriktningen av den verksamhet som bedrivs enligt 1 § tredje stycket.

En inriktning av signalspaningen får inte avse endast en viss fysisk person.

2 Uppdrag, avgränsningar och arbetsformer

2.1 Uppdraget

Utredningens uppdrag är att analysera och lämna förslag om en ny myndighet som ska ha det övergripande ansvaret för att utveckla och samordna det psykologiska försvaret. Den nya myndigheten ska verka inom totalförsvaret och vara en förvaltningsmyndighet under regeringen. I uppdraget ingår att analysera och lämna förslag på:

- vilka uppgifter som den nya myndigheten ska ansvara för,
- vilka uppgifter som tidigare har bedrivits av myndigheter med ansvar för det psykologiska försvaret som eventuellt bör återupptas,
- vilka uppgifter som i dag bedrivs vid andra myndigheter och som bör föras över till den nya myndigheten,
- vilka andra tillkommande uppgifter den nya myndigheten bör ansvara för utifrån utvecklingen i omvärlden, såsom teknikutvecklingen, det förändrade medielandskapet och det försämrade säkerhetspolitiska läget,
- hur verksamheten ska vara utformad för att kunna utföras i fredstid, vid höjd beredskap och ytterst i krig,
- bedöma skyddsvärdet av den nya myndighetens verksamhet och föreslå hur myndigheten ska organiseras för att skyddsvärdet ska kunna upprätthållas,

- hur myndigheten ska samverka med berörda myndigheter och andra aktörer som bedöms ha eller bör ha uppgifter inom det psykologiska försvaret,
- myndighetens resursbehov,
- ledningsform för myndigheten,
- finansiering av myndigheten,
- nödvändiga författningsförslag, inklusive ta ställning till behovet av författningsändringar för att möjliggöra utbyte av uppgifter som omfattas av sekretess med andra myndigheter,
- vid behov redovisa identifierade behov eller generella förbättringsåtgärder, utöver vad som beskrivits ovan, som anses förstärka utvecklingen av det psykologiska försvaret.

I uppdraget ingår också att med utgångspunkt i ansvarsprincipen analysera och lämna förslag som syftar till att tydliggöra:

- den nya myndighetens behov av samverkan med försvarsunder-rättelsemyndigheterna, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten och andra berörda myndigheter
- hur den nya myndigheten ska stödja mediernas beredskapsplanning med beaktande av mediernas självständighet och vikten av yttrande- och informationsfrihet och en fri opinionsbildning
- hur den nya myndigheten ska stödja och samverka med universitet, högskolor och forskningsinstitut samt möjligheten för den nya myndigheten att initiera forskningsprojekt på området, och
- hur den nya myndighetens verksamhet ska förhålla sig till andra aktörer, utöver de som nämns i ovanstående punkter och som kan anses ha uppgifter inom det psykologiska försvaret.

Utredningen ska även redovisa hur länder som bedöms vara relevanta för utredningsuppdraget har organiserat det psykologiska försvaret, vilka internationella samarbeten, inklusive inom EU, som är relevanta för den nya myndighetens verksamhet, samt i övrigt göra de internationella jämförelser som utredaren bedömer befogade.

Utöver de konsekvensbeskrivningar som följer av kommittéförordningen (1998:1474) ska utredningen särskilt analysera och redo-

visa slutsatser avseende de effekter förslagen kan få för berörda myndigheter och aktörer och då särskilt vad en eventuell överföring av uppgifter från befintliga myndigheter till den nya myndigheten skulle innebära för berörda myndigheter och andra aktörer. I detta ska särskilt de verksamhetsmässiga, ekonomiska och personella konsekvenserna redovisas.

Uppdraget ska i enlighet med det första tilläggsdirektivet redovisas senast den 31 maj 2020. I ett andra tilläggsdirektiv, beslutat den 19 september 2019, framhåller regeringen att det är av ”stor vikt att det skyndsamt skapas förutsättningar för utveckling och samordning av det psykologiska försvaret”. Därför ska utredningen ”inom ramen för uppdraget bedöma och redovisa vilka möjligheter som finns för att påskynda processen att inrätta myndigheten och få verksamheten operativ”.¹

2.2 Avgränsningar

Enligt regeringens direktiv är det en utgångspunkt för utredningen att försvarsunderrättelsemyndigheterna, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten och andra myndigheter inom rättsväsendet ska ha oförändrade uppgifter. Ytterligare en utgångspunkt är att den nya myndigheten inte ska bedriva informationssäkerhetsarbete utanför den egna myndigheten.

Utredningen har vidare tolkat uppdraget så, att det avser att lämna förslag till uppdrag, resurser, strukturer och andra förutsättningar för en ny myndighet men att däremot utveckling av doktrin och metoder för det psykologiska försvaret främst bör göras av den nya myndigheten.

Arbetet har genomförts under relativt stor tidspress givet att psykologiskt försvar är ett mycket stort och kontinuerligt växande område att utreda och belysa. Detta har gjort att av allt det som utredningen hade velat analysera har vi varit tvungna att lämna en del frågor till den fortsatta beredningen i Regeringskansliet och kanske därefter till en organisationskommitté och slutligen till den nya myndigheten. En närmare analys av personuppgiftsbehandling i den nya myndigheten och de juridiska förutsättningarna för detta är en sådan fråga som utredningen inte hunnit med att belysa.

¹ Dir. 2019:42 och dir. 2019:62.

2.3 Arbetsformer

Utredningen har hämtat mycket av underlaget till detta betänkande från skriftliga källor: Forskningsrapporter, tidningsartiklar, propositioner, statliga utredningar, författningstexter, regleringsbrev, årsredovisningar m.m.

Utredningen har vidare genomfört fem möten med sakkunniga och experter. Till utredningen har också varit knuten en referensgrupp med forskare med kompetens inom psykologiskt försvar. Utredningen har träffat forskargruppen i sin helhet vid två tillfällen. Vid dessa tillfällen var även sakkunniga och experter inbjudna. Utredningen har därutöver haft enskild dialog med flera av forskarna och vill i detta sammanhang särskilt nämna professor emeritus Olof Petersson och fil dr Niklas Rossbach.

Dessutom har utredningen träffat och samtalat med representanter för:

- Facebook
- Fackförbundet DIK
- Folk och försvar
- Folkhälsomyndigheten
- Försvarets radioanstalt
- Försvarshögskolan
- Försvarsmakten
- Handelshögskolan
- Mediernas beredskapsråd
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
- Myndigheten för press, radio och TV
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
- NATO StratCom COE i Riga
- Polismyndigheten
- Psyopsförbundet
- Regeringskansliet

- Rådet för etermedieberedskap
- Rådet för psykologiskt försvar²
- Skolverket
- Statens medieråd
- Statskontoret
- Svenska institutet
- Sveriges television
- Sveriges radio
- Säkerhetspolisen
- Sörmlands Media
- Teracom
- Totalförsvarets forskningsinstitut
- TU – Medier i Sverige
- Utredningen Demokratin 100 år – samling för en stark demokrati (Ku 2018:02)
- Utredningen Nationell satsning på medie- och informationskun- nighet och det demokratiska samtalet (Ku 2018:04)
- Utredningen om civilt försvar (Ju 2018:05).

Därutöver har utredningen träffat och inhämtat upplysningar från ett stort antal kunniga personer; framför allt forskare, journalister och tidigare anställda vid myndigheten Styrelsen för psykologiskt försvar samt deltagit i konferenser och seminarier. Utredningen har också vid flera tillfällen haft möjlighet att presentera vissa prelimi- nära tankar och idéer bl.a. vid Folk och försvars rikskonferens i Sälen i januari 2020.

² Rådet är knutet till Totalförsvarsstiftelsen.

3 Vad är psykologiskt försvar?

3.1 Inledning

Psykologiskt försvar är ett svårångat begrepp. Det råder dock konsensus om att det inte handlar om en enda myndighets verksamhet utan om en verksamhet eller en förmåga i samhället som många aktörer bidrar till. I flera skrifter anges att psykologiskt försvar i huvudsak handlar om tre delar, som dock beskrivs lite olika. Statskontoret utgick år 2017 i rapporten *Myndigheternas arbete med psykologiskt försvar*¹ från följande tre punkter:

- Identifiera, analysera och möta informationspåverkan.
- Öka befolkningens motståndanda och försvarsvilja.
- Säkerställa att information och kommunikation ska kunna upprätthållas under störda förhållanden.

I FOI-rapporten *Strategisk utblick 7*² (oktober 2017) väljer forskaren Niklas H. Rossbach att formulera psykförsvarets tre huvuddelar enligt följande:

- Att motverka vilseledning och desinformation, inklusive ryktes-spridning, och propaganda, med andra ord allt det som fiendlig psykologisk krigföring ägnar sig åt,
- att säkerställa att myndigheterna kan få ut sitt budskap under en kris, såsom ett krig,
- att bidra till att förstärka befolkningens försvarsvilja, exempelvis genom att uppmärksamma opinionen kring försvarsviljan.

¹ *Myndigheternas arbete med psykologiskt försvar*, s. 7.

² *Strategisk utblick 7. Närområdet och nationell säkerhet*. FOI 2017, s. 46.

Försvarsberedningen anger i rapporten *Motståndskraft* (Ds 2017:66), som publicerades i december 2017 att ”det psykologiska försvaret syftar ytterst till att stärka vår motståndskraft inför och vid ett väpnat angrepp” och att ”det psykologiska försvaret innefattar tre delar”:

- Att säkerställa befolkningens försvarsvilja i fred och motståndsvilja i krig,
- att säkerställa att saklig offentlig information snabbt och effektivt kan förmedlas även under störda förhållanden, samt
- att identifiera, analysera och möta påverkanskampanjer.

Det är uppenbart att samtliga tre källor har fångat ungefär samma saker när de försökt ringa in vad ett modernt psykologiskt försvar ska avse. Det finns dock vissa skillnader i terminologi som gör att det framstår som viktigt att försöka komma ett steg längre i att definiera ett modernt psykologiskt försvar. I detta kapitel analyseras därför hur detta begrepp och dess beståndsdelar (med vidhängande begrepp) har definierats över tid och föreslår hur begreppet psykologiskt försvar ska förstås och användas i vår tid.

3.2 1950–1982 – Det psykologiska försvaret utreds, inrättas och söker en uppgift

3.2.1 Den *Mossbergska* utredningen – och dess förspel

I slutet av 1940-talet blev det alltmer uppenbart att världspolitiken och det säkerhetspolitiska läget gått in i ett nytt skede med en tydlig ideologisk polarisering och skärpta konfliktlinjer mellan de två stormakterna USA och Sovjetunionen och deras respektive allierade. Denna period kom ganska snart att ges benämningen *det kalla kriget* och kom för Sveriges del att innebära dels alliansfrihet, dels framväxten av ett utvecklat och övat totalförsvar där utgifterna för det militära försvaret i många år låg på runt 4 procent av BNP.

Initiativet till att utreda det som senare kom att benämnas psykologiskt försvar kom från överbefälhavaren Helge Jung som i en skrivelse den 17 november 1948 framhöll att den statliga informationsberedskapen i krig borde utredas. Frågorna var viktiga men

krigsårens myndighet Statens informationsstyrelse hade utsatts för stark kritik, framför allt för dess försök att styra vad pressen skulle publicera.³ Efter beredning i regeringskansliet, där frågan kom att bollas mellan olika departement beslutade regeringen i november 1950 att tillsätta en utredning. I direktiven fastslog inrikesminister Eije Mossberg att för att ett land skulle kunna försvara sig mot det totala kriget måste det finnas ett totalt försvar ”där hela samhället anspännes i en gemensam försvarsvilja”. Inrikesministern utvecklade tankegången på följande sätt:

Man brukar inom det totala försvaret skilja på det militära försvaret, civilförsvaret och det ekonomiska försvaret. Av vad jag anfört torde ha framgått, att vår beredskapsorganisation måste avse även det psykologiska området.⁴

Genom denna skrivning i direktiven stod det ganska klart att Sveriges totalförsvar nu skulle förse med ett fjärde område, nämligen det psykologiska försvaret. Exakt när begreppet psykologiskt försvar myntas i Sverige är inte klarlagt. Psykförsvarets nestor, Torsten Husén, använder i boken *Psykologisk krigföring* utgiven i juli 1942, begreppet *propagandaförsvar*.⁵ Ett annat begrepp som används i samma bok är den *mentala försvarsberedskapen*.⁶ I boken *För Nordens frihet* som gavs ut 1949, finns ett kapitel med titeln *Det psykologiska försvaret* som i huvudsak författades av Torsten Husén.⁷ Kapitlet är i många stycken en förlaga till det betänkande som den statliga utredningen (där Husén medverkade som expert) kom att lämna 1953 och som återanvände många av de resonemang och formuleringar som Husén formulerat redan 1948/49.

I utredningsdirektiven förutsågs psykologiskt försvar handla om att i krig upprätthålla en statlig nyhetstjänst som kunde förse press

³ ÖB:s skrivelse anförs i SO 1953:27, s. 9. I den första paragrafen i SIS instruktion (SFS 1940:60) fastslogs att bland dess uppgifter fanns ”övervakningen av alla slags skildringar för allmänheten, såsom genom tidningar, tidskrifter, böcker, muntliga föredrag, bilder, film, radio, grammofonskivor m.m.” och att ”övervakningsverksamheten har till syfte att förebygga, att sådana skildringar lämnas allmänheten, som med hänsyn till politiska eller militära läget icke bör förekomma”. Se vidare i Wijik, Johnny: ”Censur- och propagandaministeriet” – En översikt av Informationsstyrelsens verksamhet 1940–45 utifrån dess efterlämnade arkiv. *Historisk tidskrift* 1990:1.

⁴ SOU 1953:27, s. 9–10.

⁵ Husén, Torsten: *Psykologisk krigföring* s. 30–31, 53, 57, 58.

⁶ *Ibid* s. 56.

⁷ Om bokens tillkomst historia och kontext se Hjort, Magnus: ”Nationens livsfråga”. *Propaganda och upplysning i försvarets tjänst*, s. 114–117.

och andra nyhetsförmedlare med saklig information men också att vara rådgivande i frågor om vad som, utifrån risken att skada försvaret eller gynna fienden, inte borde publiceras.⁸

Medan utredningen pågick var statsmakterna inte helt inaktiva. År 1951 inrättades systemet med civilbefälhavare (fem stycken) som i krig skulle samordna de civila försvarsåtgärderna och annan civil verksamhet inom civilområdet. I uppdraget ingick även att verka för att i krig upprätthålla befolkningens försvarsvilja och försvarsförmåga.⁹

I 1950-talets kontext framstår det psykologiska försvaret i huvudsak som en inverterad version av psykologisk krigföring, dvs. det psykologiska försvaret är de åtgärder som måste genomföras för att stå emot psykologisk krigföring från en fiende. Med det synsättet måste man för att kunna definiera psykologiskt försvar först definiera psykologisk krigföring vilken i sin tur måste avgränsas från militär krigföring. Kommittén för utredning om det psykologiska försvaret, eller den *Mossbergska utredningen*, som den kommit att kallas efter dess ordförande¹⁰ resonerade på följande sätt:

Den militära krigföringen har ytterst ett psykologiskt syfte i det att den är inriktad på att bryta fiendens motståndsvilja. Med hänsyn härtill skulle även den militära krigföringen kunna kallas psykologisk. Som psykologisk krigföring i egentlig mening betecknas emellertid en verksamhet, varigenom man påverkar motståndsviljan med rent psykiska medel och icke genom yttre våld. Bombfällning mot städer och samhällen är sålunda icke att uppfatta som psykologisk krigföring i egentlig mening ens när dess syfte främst eller enbart är att med terror påverka motståndsandan. Å andra sidan utnyttjas vid psykologisk krigföring de resultat som vunnits med militära maktmedel. Under krig är det psykologiska vapnet i förhållande till dessa maktmedel ett hjälpvapen, vars verkan i mycket beror av den övriga krigföringen och som ensamt föga förmår.¹¹

Det psykologiska försvaret kunde utredningen därefter beskriva enligt följande:

... de psykologiska försvarsåtgärderna [kommer] att riktas till det egna folket och de egna styrkorna för att hos dem framkalla, främja och befästa vilja och förmåga till motstånd, vilja att hålla ut även om utgången synes oviss. Om delar av det egna landet ockuperas, riktas de psyko-

⁸ SOU 1953:27, s. 10.

⁹ Instruktion (1951:429) för civilbefälhavare.

¹⁰ Eije Mossberg kom alltså att få den i svenskt kommittéväsande kanske unika rollen att först som (Sveriges första) inrikesminister ge direktiven för utredningen och sedan så småningom ta över som ordförande och slutföra samma utredning.

¹¹ SOU 1953:27, s. 15.

logiska försvarsåtgärderna också till medborgare i det ockuperade området i syfte att stärka deras motståndskraft och försvåra fiendens verksamhet. I det psykologiska försvaret ingå även nyhetsförmedling och propaganda till fienden och hans styrkor. Ett land, som för försvarskrig, har vidare intresse av att med utgångspunkt från krigsförhållandena sprida upplysning om sina nationella värden, sina medel och mål till vänskapligt sinnade nationer i syfte att framkalla välvilja och vinna understöd. Sådana åtgärder inordna sig naturligt som ett led i det psykologiska försvaret.¹²

Utredningen framhöll också att ”försvarssyftet utesluter inte att den psykologiska striden också föres angreppsvis” vilket också framgår i citatet ovan där ”propaganda till fienden och hans styrkor” nämns.¹³ Samtidigt var utredningen tydlig med sin uppfattning att ”det psykologiska försvarets främsta uppgift är att värna motståndandan”.¹⁴ Även personalvårdsåtgärder riktade till den militära personalen var enligt utredningen ett led i det psykologiska försvaret men skulle utövas enbart inom den militära verksamhetens ram.¹⁵ Utredningen uppehöll sig främst kring den psykologiska krigföringen och dess motåtgärder (det psykologiska försvaret) i krig men nämnde också något om dess fredstida användning:

Under yttre fred kunna psykologiska krigföringsåtgärder genomföras såsom förberedelse för ett möjligen kommande militärt krig eller för att utan ett sådant vinna maktpolitiska framgångar; under de senaste årens ”kalla” krig har metoden utnyttjats i ständigt stegrad omfattning.¹⁶

Det är uppenbart att för den Mossbergiska utredningen var psykologiskt försvar något som i huvudsak var inriktat på att hantera krigets utmaningar men som måste förberedas noga i fredstid. För att det psykologiska försvaret snabbt skulle kunna sättas igång vid krig eller krigsfara måste organisations- och mobiliseringsplaner tas fram och verksamheten planeras, personal utbildas och krigsplaceras, lokaler anskaffas och utrustas. Även upplysningsverksamheten måste förberedas genom studier som kunde ge en bild av svensk opinion och motståndsvilja, genom kontinuerlig analys av främmande makts propaganda (propagandanalys) och hur den psykologiska krigföringen utvecklades. Däremot ansåg utredningen inte

¹² SOU 1953:27, s. 16.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid s. 168.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid s. 15.

att upplysning och information till allmänheten i fred borde bedrivas av staten utan detta skulle i huvudsak skötas av pressen, de politiska partierna och andra organisationer.¹⁷ I betänkandet lämnades också förslag till instruktion för det krigstida organet Statens upplysningscentral som enligt förslaget till portalparagraf skulle ha följande uppdrag:

Verksamheten har till syfte att bevara och stärka befolkningens försvarsvilja och motståndanda samt att genom upplysnings- och propagandaverksamhet hos utländsk opinion främja svenska intressen. Upplysningscentralen skall verka för en snabb, fullständig och sannfärdig nyhetstjänst ävensom för den återhållsamhet vid publicering som hänsyn till rikets säkerhet och svenska liv kräver. Upplysningscentralen skall vidare samordna och stödja sådan statlig informations- och upplysningsverksamhet, som i allmänhet påkallas av rådande förhållanden.¹⁸

I den proposition som regeringen lämnade till riksdagen i mars 1954 anslöt sig regeringen i allt väsentligt till de förslag som utredningen lämnat och framhöll bl.a. att det synes ”vara på goda grunder, som kommittén varnar för en från centralt statligt håll under fred bedriven eller dirigerad upplysnings- och informationsverksamhet”.¹⁹ Riksdagens beslut innebar att i krig skulle frågor om psykologiskt försvar hanteras av myndigheten Statens upplysningscentral och för de förberedelser som krävdes för detta skulle en beredskapsnämnd för det psykologiska försvaret ”anknytas” till inrikesdepartementet.²⁰

3.2.2 Beredskapsnämnden för det psykologiska försvaret och Statens upplysningscentral

Med den Mossbergiska utredningen som grund lämnade regeringen i mars 1954 alltså proposition till riksdagen angående psykologiskt försvar. Som nämnts ovan anslöt sig regeringen i propositionen i huvudsak till de förslag som utredningen lämnat och inrikesminister Hedlund anförde bl.a.

¹⁷ Ibid s. 105 och 181–186.

¹⁸ Ibid s. 245.

¹⁹ Prop. 1954:162, s. 79.

²⁰ Prop. 1954:162, statsutskottet 1954:144, rskr 1954:337.

Jag ansluter mig därför helt till kommitténs uppfattning, att ett fredsorgan för psykologiskt försvar icke skall självt bedriva eller dirigera upplysningsverksamhet utan att den härvidlag bör inskränka sig till att lämna impulser och uppslag.²¹

Efter riksdagsbehandling och -beslut inrättades Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar (BN) den 1 juli 1954. Myndighetens huvuduppgift blev att ansvara för beredskapsplaneringen för det psykologiska försvaret. I detta ingick att förbereda den myndighet, Statens upplysningscentral (UC), som i krig eller vid krigsfara, under regeringen, skulle ansvara för en samordnad samhällsinformation. Detta skulle ske bl.a. genom att utbilda den personal som krigsplacerades vid UC eller vid vissa regionala totalförsvarsmyndigheter. BN skulle också bistå massmedier och folkrörelser i planeringsarbetet samt genomföra eller finansiera forskning inom områden som masskommunikation, psykologisk krigföring och propaganda samt ansvara för årliga riksomfattande opinionsundersökningar.

Som angivits i både utredning och proposition hade myndigheten inga fredstida informationsuppgifter. År 1962 konstaterade inrikesministern att myndigheten bedrev upplysningsverksamhet ”i mycket ringa omfattning och då i princip icke till allmänheten” – och att detta var i linje med vad som beslutats av statsmakterna.²²

BN kom att ges en bred sammansättning och i instruktionen angavs att ÖB, Civilförsvarsstyrelsen, Folk och Försvar, tidningsutgivarna, TT och Radiotjänst skulle utse varsin representant i nämnden. Publicistklubben och Svenska journalistförbundet fick föreslå en gemensam representant.²³ Trots detta kom BN ändå att knytas tämligen nära Inrikesdepartementet som stod för lokaler och kanslipersonal. Av departementen var det vid den här tiden endast UD som hade en egen pressbyrå; övriga departement saknade egna kommunikationsresurser. Egen budget fick BN först år 1967 då myndigheten fördes över till Försvarsdepartementet.²⁴

Enligt instruktionen skulle BN, förutom huvuduppgiften att förbereda och planera för verksamheten i krig, ”studera svensk opinionsutveckling och främmande propaganda som riktas till svensk opinion samt följa svensk upplysningsverksamhet av betydelse för den

²¹ Prop. 1954:162, s. 79.

²² Prop. 1962:74, s. 43.

²³ SFS 1954:628.

²⁴ Tubin, Eino: *Förfäras ej*, s. 17–18. Rossbach, Niklas: *Fighting Propaganda*, s. 80.

psykologiska försvarsberedskapen och samverka med organen för denna verksamhet”.²⁵

För Statens upplysningscentral, som alltså enbart skulle träda i funktion efter beredskapslarm eller särskilt regeringsbeslut, beslutade regeringen år 1956 om instruktion som förklarade att verksamheten syftade till att ”under krig eller krigsfara bevara och stärka befolkningens försvarsvilja och motståndanda samt att hos utländsk opinion främja svenska intressen”. I samverkan med pressen, radion m.fl. skulle myndigheten ”genom myndighetsmeddelanden och på andra sätt verka för att allmänheten fortlöpande erhåller sann och fyllig upplysning om försvaret, folkförsörjningen och förhållanden av särskild vikt”. Upplysningscentralen skulle också ”följa folkstämningen i landet”, ”följa och analysera främmande propaganda”, ”motverka psykologisk krigsföring riktad mot det svenska folket”, ”i samverkan med militära organ planlägga och under krigstillstånd vidtaga mot fienden riktade psykologiska åtgärder” samt på andra sätt stärka befolkningens motståndanda.²⁶

I förhållande till den lilla Beredskapsnämnden med inledningsvis 2–3 anställda, skulle UC i krig ges en stor bemanning. I den historik som publicerades år 2003 anges att krigsorganisationen uppgick till 600 personer.²⁷ Till detta kom den regionala verksamhet som skulle finnas vid civilbefälhavarna och länsstyrelserna samt de lokalombud som fanns 1954–1978 – de senare dock möjligen bara på pappret.²⁸

Som nämnts fanns uppgiften att främja och bedriva forskning med från BN:s start år 1954. Det var dock först under 1960-talet som myndigheten tillfördes tillräckliga medel för att i någon större utsträckning kunna initiera och finansiera forskning och studier av relevans.²⁹ Närmast som en bieffekt fick uppbyggnaden av det psykologiska försvaret och Beredskapsnämnden också betydelse för utvecklingen av den svenska medieforskningen vid ungefär samma tid. Arbetet med att samverka med relevanta forskningsmiljöer fort-

²⁵ Se myndighetens instruktion: SFS 1954:628, 1965:681 och 1980:601.

²⁶ Instruktion för Statens upplysningscentral. Statsrådsprotokoll 7 juni 1956, ärende 57. Inrikesdepartementets arkiv, Riksarkivet.

²⁷ Tubin, Eino: *Förfäras ej*, s. 18. Senare forskning har dock hittat siffror som tyder på att numerären snarare kan ha legat på drygt 220–270 personer, åtminstone under 1950-talet. Se Rossbach, Niklas H: *Fighting Propaganda*, s. 90. Informationsberedskapsutredningen anger 1983 att 500 personer ska vara krigsplacerade. Ds 1983:6 s. 44.

²⁸ Tubin, Eino: *Förfäras ej*, s. 18–19.

²⁹ Rossbach, Niklas H: *Fighting Propaganda* s. 120.

satte under 1970-talet bl.a. genom PROPAN-projektet (Propagandaanalys) vid statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet som studerade hur utländska radiostationer som Radio Moskva, Radio Warszawa och Radio Berlin International riktade sig mot svenska lyssnare.³⁰

3.2.3 1958 års försvarsbeslut

1958 års försvarsbeslut präglades av den pågående debatten om svenska atomvapen och innebar en förstärkning av flygvapnet på marinens bekostnad. I det underlag som ÖB tagit fram inför försvarsbeslutet framhölls att det ökade hotet från massförstörelsevapen kommit att innebära högre krav på det psykologiska försvaret och dess förmåga till ”snabb och sannfärdig nyhetstjänst och andra åtgärder för att stärka motståndsviljan”. I fred måste enligt ÖB en rad militära och civila myndigheter och organisationer ”ge vårt folk en realistisk upplysning om vad ett krig skulle innebära för samhället och den enskilde medborgaren och vad som fordras för att försvaret skall kunna lösa sina uppgifter”. Försvarsbeslutet innebar dock ingen förändring av inriktningen för det psykologiska försvaret.

3.2.4 1960 års försvarsupplysningsutredning

1960 års försvarsupplysningsutredning tillsattes i en tid då den militära försvarsupplysningen kommit att starkt ifrågasättas från politiskt håll, särskilt vad gäller de inlägg i debatten om svenska atomvapen som förekommit.³¹ Efter beredning inom Försvarsdepartementet hade man kommit fram till att det behövdes en översyn av ”försvarsupplysningens innehåll och form”. Upplysningen skulle avse totalförsvarets verksamhet och det var en ”självlklar förutsättning”, anförde försvarsministern, att ”upplysningen skall vara helt

³⁰ Cronqvist, Marie: *Mediekunskaper och propagandaanalyser. Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar och propan-projektet 1970–1974*, s. 86–87, Petersson, Olof: *Statsvetaren. Jörgen Westerstähl och demokratins århundrade*, s. 134–147 och Tubin, *Förfäras ej*, s. 106 och 122–123. I samband med 1982 års försvarsbeslut angavs att forskningens inriktning var masskommunikation, psykologisk krigföring, propaganda samt årliga riksomfattande opinionsundersökningar av attityder till försvaret. Prop. 1981/82:102, s. 280.

³¹ Om utredningens tillkomst och bakgrund se Hjort, Magnus: ”Nationens livsfråga”, s. 245–264.

objektiv”.³² I betänkandet gjorde utredningen följande principiella ställningstagande:

Upplysningsverksamheten skall i princip avse totalförsvaret. Dess uppgift skall i första hand vara att vidmakthålla försvarsviljan samt att stärka tilltron till och främja samhörighetskänslan med landets försvar och demokratiska samhällsskick. Den skall vidare klargöra sambandet mellan utrikespolitik och försvar. Upplysningsverksamheten skall bedrivas så, att kännedom om totalförsvarets olika delar förmedlas såväl till allmänheten som till totalförsvarets personal (d.v.s. såväl inåt- som utåtriktad upplysning).³³

För att lösa uppgiften föreslog utredningen att en ny myndighet, Totalförsvarets upplysningsnämnd, inrättades med uppgift att ”genom egna initiativ främja upplysningen om totalförsvaret för att därigenom bidra till att bevara och stärka försvarsviljan i landet”.³⁴ Utredningen berörde i betänkandet aldrig hur detta uppdrag förhöll sig till det psykologiska försvaret. En förklaring kan vara att avgränsningen mellan BN och den nya myndigheten var tydlig i det att BN inte hade något uppdrag att stärka försvarsviljan. Att BN däremot hade i uppdrag att förbereda myndigheten som i krig skulle stärka försvarsviljan berördes heller inte. Genom förslaget att BN skulle vara representerat i den nya nämnden fanns dock goda förutsättningar för samverkan mellan de två myndigheterna.

3.2.5 Totalförsvarets upplysningsnämnd

Efter proposition, som bl.a. klargjorde att myndigheten endast skulle verka i fred, inrättades Totalförsvarets upplysningsnämnd (TUN) år 1962 och tog då över uppgifter som tidigare legat på Försvarets upplysnings- och personalvårdsnämnd som nu lades ned.³⁵ TUN:s kärnuppdrag var att ”i fred främja upplysningen om totalförsvaret och därigenom bidra till att bevara och stärka försvarsviljan samt genom rådgivning till totalförsvarets myndigheter samordna upplysningsverksamheten”.³⁶ År 1975 ändrades instruktionen genom

³² SOU 1961:18, s. 10. Värt att notera är att som ordförande i utredningen utsåg regeringen BN:s ordförande Gunnar Dahlander.

³³ Ibid s. 53.

³⁴ Ibid s. 57.

³⁵ Prop. 1962:74 (rskr 1962:171). Angående verka endast i fred, se. s. 49.

³⁶ SFS 1962:310.

att hänvisningen till att ”därigenom bidra till att bevara och stärka försvarsviljan” togs bort.³⁷ I samband med 1982 års försvarsbeslut utvidgades uppdraget till att avse säkerhetspolitiken i sin helhet.³⁸ För en bredare allmänhet var det främst genom informationen ”om kriget kommer” i telefonkatalogerna som myndigheten synliggjordes. TUN avvecklades år 1985 och verksamheten fördes över till SPF. Vid nämnden fanns då en heltidsanställd sekreterare. Givet den ytterst begränsade bemanningen är det inte konstigt att TUN tidigt etablerade ett samarbete med Folk och försvar vilket möjliggjorde att TUN:s informationsmaterial kunde spridas vid kurser och konferenser.

3.2.6 1963 års försvarsbeslut

1963 års försvarsbeslut fattades strax efter det att det kalla kriget kulminerat i och med Kubakrisen på hösten 1963. I samband med försvarsbeslutet uppmärksammades att statsmakterna inte beslutat någon målsättning för totalförsvaret. Nu fastställdes en sådan varvid det slogs fast att ”det psykologiska försvarets uppgift är att vidmakthålla en fast försvarsvilja och motståndanda”.³⁹

3.2.7 1968 års försvarsbeslut

1965 års försvarsutredning diskuterade i betänkandet *Säkerhetspolitik och försvarsutgifter* olika typer av påverkansmedel mot Sverige, bl.a. psykologisk krigföring:

Psykologisk krigföring innebär att en främmande makt genom propaganda eller spridande av vilseledande uppgifter söker nå sina mål eller påverka vår motståndsvilja mot andra aggressionsformer. Den psykologiska krigföringen kan ske i mer eller mindre förtäckta former samt inriktas på att utnyttja extrema minoriteter för att misskreditera statsmakterna eller totalförsvaret, ifrågasätta vår neutralitetspolitik eller belasta vårt förhållande till främmande makter. Inom landet bedrivs opinionsbildande verksamhet av bl.a. politiska partier och andra folk-rörelser, av massmedia och av intresseorganisationer. Denna verksamhet är en självklar företeelse i ett fritt, demokratiskt samhälle. En främmande makt kan emellertid utnyttja denna frihet för att tillskansa sig

³⁷ SFS 1975:892.

³⁸ SFS 1983:482.

³⁹ Prop 1963:108, s. 56.

fördelar. Att avgöra vad som i detta fall är svenska medborgares rättighet att påverka opinionen och vad som är otillbörligt inflytande utifrån ställer sig synnerligen svårt. En fortlöpande granskning av dylika frågor från det psykologiska försvarets sida är önskvärd (särskilt vad gäller uppkomst och spridning av systematiskt missledande propaganda). Däremot bör det ankomma på statsmakterna att besluta om eventuella motåtgärder.⁴⁰

I betänkandet ifrågasattes vidare den indelning av totalförsvaret som etablerats i början av 1950-talet i militärt försvar, civilförsvaret, ekonomiskt försvar och psykologiskt försvar som varande alltför ”schablonmässig”.⁴¹ Något konkret förslag rörande det psykologiska försvaret lämnade 1965 års försvarskommitté dock inte. Inte heller riksdagsbeslutet kom att ändra det psykologiska försvarets inriktning och målsättningen från 1963 års försvarsbeslut kvarstod.⁴²

3.2.8 1972 års försvarsbeslut

I samband med 1972 års försvarsbeslut beskrev regeringen det psykologiska försvaret på följande sätt:

Det psykologiska försvaret är i första hand en verksamhet och inte en organisation. Verksamhetens syfte i krig är att vidmakthålla en fast försvarsvilja och att motverka försök att undergräva vår motståndanda och tilltron till vår förmåga att motstå angrepp ... Beredskapsåtgärderna i fred begränsas till främst planering, utbildning och forskning.⁴³

Efter förslag av 1970 års försvarsutredning beslutades nu om en ny målsättning för totalförsvaret där det för psykologiskt försvar angavs följande:

En fast försvarsvilja skall vidmakthållas och varje försök att undergräva vår motståndanda och tilltron till vår förmåga att motstå angreppet skall motverkas genom psykologiskt försvar.⁴⁴

I början av 1970-talet infördes ett nytt system för planering och programbudgetering inom totalförsvaret vilket fick till följd att psykologiskt försvar i budgetsammanhang inte längre räknades

⁴⁰ SOU 1968:10 s. 120–121.

⁴¹ SOU 1968:10, s. 88.

⁴² Prop. 1968:110.

⁴³ Prop. 1972:75, s. 45–46.

⁴⁴ Ibid s. 109.

som en egen gren av totalförsvaret utan nu kom att ingå i samlingsbegreppet *Övrigt totalförsvaret* med anslag inom programmet ”ledning m.m.”.⁴⁵

3.2.9 1977 års försvarsbeslut

1977 års försvarsbeslut förbereddes av 1974 års försvarsutredning som i sitt betänkande *Säkerhetspolitik och totalförsvaret* (SOU 1976:5) betonade den internationella avspänningen och att som en följd av denna upplevde människor inte lika stort krigshot som under ”kalla krigets år”. Vid den här tiden ansågs det kalla kriget tillhört det förflutna och något som i princip upphört efter Kubakrisen och med 1963 års provstoppsavtal eller runt 1969, då Willy Brandt tillträdde som förbundskansler i Förbundsrepubliken Tyskland, vilket också var året efter den sovjetiska inmarschen i Prag.⁴⁶ Ett krig i Europa kunde dock inte uteslutas ”under nu överblickbar tid” enligt utredningen.⁴⁷

1974 års försvarsutredning ägnade förhållandevis stort utrymme åt det psykologiska försvaret som sades vara av ”stor” eller rent av ”avgörande betydelse” för totalförsvarets förmåga. Utredningen skrev bl.a. följande:

I ett läge med krig i vårt närområde är psykologiskt försvar av stor betydelse. Åtgärder inom detta område måste ledas effektivt och genom information syfta till ökad försvarsvilja och förståelse för situationens krav. Åtgärder torde erfordras mot utifrån kommande propaganda.⁴⁸

Förmågan till försvar kommer i framtiden liksom hitills att ytterst bero på medborgarnas motstånd- och försvarsvilja. Denna vilja måste bygga på vetskapen att totalförsvaret har sådan styrka att landets frihet kan bevaras samt att alla i någon form kan delta i försvaret. Åtgärder för att bygga upp och vidmakthålla försvarsviljan liksom för att möta propaganda mot oss förutsätter ett redan i fred väl fungerande psykologiskt försvar.⁴⁹

⁴⁵ Förslag om det nya planeringssystemet lämnades i SOU 1969:25. I Programbudgetgruppens förslag placerades BN:s anslag under rubriken ”övrig verksamhet” tillsammans med bl.a. projektutvärdering och anskaffning av identitetsbrickor. Se vidare prop. 1970:97 och SOU 1976:5, s. 112. I vissa andra sammanhang skulle dock den gamla indelningen av totalförsvaret användas. I propositionen *om de civila delarna av totalförsvaret* (1984/85:160) talas det t.ex. om militärt försvar, civilförsvar, ekonomiskt försvar, psykologiskt försvar och övrigt totalförsvaret (som bestod av bl.a. Socialstyrelsen, polisen, Televerket).

⁴⁶ SOU 1976:5, s. 138 och 184.

⁴⁷ Ibid, s. 26.

⁴⁸ SOU 1976:5, s. 191.

⁴⁹ Ibid s. 195.

I den efterföljande propositionen *om inriktningen av säkerhetspolitiken och totalförsvarets fortsatta utveckling* som lämnades till riksdagen i mars 1977 upprepade försvarsministern tämligen ordagrant utredningens och tidigare propositioners ord:

Genom psykologiskt försvar skall vår försvarsvilja och motståndskraft mot främmande propaganda vid krigsfara och krig byggas upp och vidmakthållas. Jag finner det angeläget understryka att i fred åstadkommes detta genom den inneboende styrkan i vår demokrati med fri åsiktsbildning, yttrandefrihet och tryckfrihet i förening med fria massmedier. Det fordras i fred allsidig information om vår omvärld och vår säkerhetspolitik samt dess mål, medel och möjligheter. Enligt min mening bör sådan information liksom hittills bedrivas av de politiska partierna, folkrörelserna, totalförsvarsmyndigheterna samt som en del av undervisningen i våra skolor. Jag vill framhålla att beredskapsnämnden för psykologiskt försvar inte har till uppgift att bedriva totalförsvarsinformation i fred. Beredskapsnämnden har att planlägga det psykologiska försvarets verksamhet i krig samt bedriva utbildning och forskning.⁵⁰

1977 års försvarsbeslut innebar att BN förstärktes något i syfte att kunna öka stödet till pressens beredskapsarbete och även inkludera den grafiska branschen i detta. Dessutom ansåg regeringen att radio-bevakningen i krig liksom utbildningen av det psykologiska försvarets krigsorganisation skulle förstärkas.⁵¹

3.2.10 1982 års försvarsbeslut

1982 års försvarsbeslut sammanfaller tidsmässigt med den period som ibland kallas *det andra kalla kriget*. Med detta åsyftas den ökade spänning mellan supermakterna som kan knytas till händelser som den sovjetiska invasionen av Afghanistan och försvarsalliansen Natos s.k. dubbelbeslut⁵² samt även händelserna i Polen 1980–1981.

Som Wilhelm Agrell har påpekat bedömde 1978 års försvarskommitté dock inledningsvis att den pågående avspänningsperioden skulle fortsätta. Först i utredningens andra delbetänkande som publicerades i februari 1981, hade den internationella händelseutvecklingen med väsentligt ökad spänning kommit att påverka skrivningarna.

⁵⁰ Prop. 1976/77:74, s. 337.

⁵¹ Prop. 1976/77:74, s. 343.

⁵² Nato beslutade den 12 december 1979 att dels utplacera 108 Pershing II och 464 kryssningsrobotar på den Västeuropeiska kontinenten, dels om nedrustningsförhandlingar med Sovjetunionen.

Dock inte så i grunden att kommittén ansåg att stormakterna hade övergivit ”avspänningens grundval”.⁵³ Beträffande det psykologiska försvaret skrev 1978 års försvarskommitté:

Befolkningens motståndsvilja måste grundläggas redan i fred. Detta är inte en uppgift för beredskapsnämnden för psykologiskt försvar. Vi litar här till vår demokratis inneboende styrka med fri åsiktsbildning, yttrandefrihet och tryckfrihet i förening med fria massmedier. Människornas känsla av solidaritet med samhället har avgörande betydelse för försvarsviljan och viljan att satsa resurser för samhällets försvar. Den information och debatt om vår säkerhetspolitik och om våra försvarsmöjligheter, som är angelägen, förutsätts i huvudsak kunna fullgöras av politiska partier, massmedier och olika folkrörelser, såsom de frivilliga försvarsorganisationerna och Centralförbundet Folk och Försvar samt totalförsvarsmyndigheterna och skolan. Medverkan lämnas också av totalförsvarets upplysningsnämnd (TUN) som har som främsta uppgift att samordna myndigheternas försvarsinformation.⁵⁴

I propositionen inför 1982 års försvarsbeslut konstaterade regeringen att den säkerhetspolitiska inriktningen skulle ligga fast och det mål för säkerhetspolitiken som beslutats 1968 skulle kvarstå. Försvarsministern anförde vidare:

Genom psykologiskt försvar skall vår försvarsvilja och motståndskraft mot främmande propaganda vid krigsfara och i krig byggas upp och vidmakthållas. Jag anser liksom 1978 års försvarskommitté att detta i fred åstadkommes genom den inneboende styrkan i vår demokrati med fri åsiktsbildning, yttrandefrihet och tryckfrihet i förening med fria massmedier. I fred fordras en allsidig information om vår omvärld och vår säkerhetspolitik samt dess mål, medel och möjligheter. En sådan information bör liksom hittills bedrivas av de politiska partierna, övriga folkrörelser inkl. frivilligorganisationerna, totalförsvarsmyndigheterna m.fl. samt som en del av undervisningen i våra skolor ... Propaganda i fred, som anses fientlig mot landet eller demokratin, tas upp till granskning i öppen debatt i massmedier och organisationer. I fredstid finns inte något statligt organ som har till uppgift att åstadkomma motpropaganda.⁵⁵

Regeringen framhöll i propositionen att det svenska samhället genomgått stora förändringar sedan grunden för det psykologiska försvaret hade lagts i början av 1950-talet. Massmedieutvecklingen hade medfört en kraftig ökning av informationsutbudet och genom insatser på

⁵³ Agrell, Wilhelm: *Fredens illusioner. Det svenska nationella försvarets nedgång och fall*, s. 66.

⁵⁴ SOU 1979:42, s. 125–126. Noterbart är att 1978 års försvarskommitté redovisade uppgifterna för totalförsvaret enligt den gamla modellen med fyra totalförsvarsgrenar där det psykologiska försvaret var en av dessa.

⁵⁵ Prop. 1981/82:102, s. 275–276.

utbildningsområdet kunde nu fler medborgare ta del av och värdera information menade regeringen.

I propositionen framhölls vidare att ”befolkningens känsla av solidaritet med samhället har avgörande betydelse för försvarsviljan och viljan att satsa resurser för samhällets försvar” och att ”uppgifterna för psykologiskt försvar är att bevara och stärka försvarsviljan och motståndandan” vilket ”sker genom att skapa förutsättningar för en allsidig och korrekt informationsförmedling i kris- och krigssituationer.” Vid krig eller krigsfara var det Statens upplysningscentral som under regeringen skulle ansvara för samordnad samhällsinformation.⁵⁶

Regeringen framhöll dock att det fanns vissa otydligheter beträffande ansvarsfördelningen mellan olika informationsorgans uppgifter vid ett krisläge och att det framförts krav att Upplysningscentralen borde kunna verka även i situationer då Sverige inte bedömdes vara direkt hotat men där efterfrågan på samhällsinformation ändå var stor, t.ex. vid krig i Europa.⁵⁷

Enligt regeringen fanns det också ett ökat behov av information om totalförsvar och säkerhetspolitik. Försvarsministern framhöll att ”de enskilda medborgarna måste enligt min mening informeras om vilka påfrestningar som kan drabba samhället under kriser och i krig och om vad som görs för att möta sådana påfrestningar”. Försvarskommittén hade tidigare framhållit att ”information om vår säkerhetspolitik är en medborgerlig rättighet i en demokrati.” I propositionen gjordes dock ingen tydlig koppling mellan detta och det psykologiska försvaret. Detta var därmed ingen uppgift för Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar utan i stället något som kunde åstadkommas genom ytterligare anslag till Centralförbundet Folk och Försvar och ett vidgat uppdrag till Totalförsvarets upplysningsnämnd.⁵⁸ För BN innebar 1982 års försvarsbeslut en viss höjning av myndighetens anslag avsett för forskning.⁵⁹

⁵⁶ Prop 1981/82:102., s. 33 och 275.

⁵⁷ Prop. 1981/82:102.

⁵⁸ Ibid s. 44.

⁵⁹ Ibid s. 282.

3.3 1983–2009 – SPF inrättas och avvecklas, psykologiskt försvar blir informationsberedskap?

3.3.1 Informationsberedskapsutredningen 1983

Informationsberedskapsutredningen tillsattes och verkade i en tid då frågor om beredskap för kriser i fredstid blivit mer aktuella. Erfarenheterna av oljekrisen 1973–74 hade visat att det behövdes en bättre förmåga att hantera fredstida kriser och då även de rent informationsmässiga aspekterna av en kris.⁶⁰ Som en följd av dessa erfarenheter gav regeringen Överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) år 1976 i uppdrag att ansvara för beredskapsplaneringen för information vid fredskriser på energiområdet. För detta hade ÖEF skapat Arbetsgruppen för informationsberedskap för fredskris på energiområdet (AIF).

År 1981 tillsattes så Informationsberedskapsutredningen, först som en enmansutredning men den vidgades året därpå till en kommitté med bredare sammansättning.⁶¹ Mot bakgrund av att ett nytt begrepp var på frammarsch – *informationsberedskap* – och att ett annat – *psykologiskt försvar* – föreföll vara på väg ut, är det kanske inte ägnat att förvåna att det i direktiven inte angavs att det var en utredning om psykologiskt försvar som tillsattes. I stället angavs uppgiften vara att se över ”informationsberedskapen vid krig och krigsfara m.m.”.⁶²

I direktiven till utredningen beskrev försvarsministern psykologiskt försvar på följande sätt:

Uppgifterna för det psykologiska försvaret kan enligt min mening delas in i två huvudgrupper, nämligen dels att bevara och förstärka försvarsviljan och motståndandan, dels att skapa förutsättningar för en allsidig och korrekt informationsförmedling i kris- och krigssituationer. Den senare uppgiften kan ses som ett mål i sig samtidigt som den allsidiga

⁶⁰ *Energiberedskap för kristid*. SOU 1975:61, s. 25.

⁶¹ Ett skäl till att utredningens sammansättning ändrades kan ha varit att den ursprungliga utredaren på ett tidigt stadium ska ha bestämt sig för att det inte behövdes någon särskild myndighet för psykologiskt försvar. Detta mötte dock stark kritik, inte minst från BN:s kanslichef Per-Axel Landahl som av allt att döma lyckades påverka regeringen som efter en tid satte in Landahl och ytterligare tre personer i den kommitté som tog över arbetet. Om detta se Tubin, Eino: *Förfäras ej*, s. 23 och Landahl, Per-Axel: *Om sanningen skall fram*, s. 66–67.

⁶² Dir. 1981:15 (i Ds Fö 1983:6, s. 146).

och korrekta informationsförmedlingen är det viktigaste medlet för att bevara och stärka försvarsviljan.⁶³

Försvarsministern påminde också om det uppdrag Statens upplysningscentral (som endast skulle verka efter beredskapslarm eller efter särskilt regeringsbeslut) hade att i samarbete med medierna verka för att allmänheten ”utan andra begränsningar än som följer av hänsynen till rikets säkerhet och hänsynen till enskild person fortlöpande får sanna och fylliga upplysningar om totalförsvaret och andra förhållanden av särskild vikt i rådande läge”.⁶⁴

I direktiven till utredningen upprepade försvarsministern de vanliga orden om vad psykologiskt försvar var och att en stor del av ansvaret vilade på medierna, partierna och folkrörelserna:

Genom psykologiskt försvar skall vår försvarsvilja och motståndskraft mot främmande propaganda vid krigsfara och krig byggas upp och vidmakthållas. Jag finner det angeläget understryka att i fred åstadkommes detta genom den inneboende styrkan i vår demokrati med fri åsiktsbildning, yttrandefrihet och tryckfrihet i förening med fria massmedier. Det fordras i fred allsidig information om vår omvärld och vår säkerhetspolitik samt dess mål, medel och möjligheter. Enligt min mening bör en sådan information liksom hittills bedrivs av de politiska partierna, folkrörelserna, totalförsvarsmyndigheterna m.fl. samt som en del av undervisningen i våra skolor.⁶⁵

Försvarsministern framhöll också att stora förändringar inträffat i samhället sedan det psykologiska försvaret inrättades i början av 1950-talet. Massmediernas utveckling hade inneburit en enorm utveckling av informationsutbudet och särskilt vad gällde tv och lokalradio. Informationsfrågorna hade också getts ökad vikt inom den offentliga sektorn och det fanns nu inom varje departement en informationssekreterare och vid de större totalförsvarsmyndigheterna väl utbyggda funktioner för information. I direktiven nämndes också att 1978 års försvarskommitté bedömt att ”fredskriserna kan bli mera omfattande och långvariga än man bedömt tidigare”.⁶⁶

I betänkandet noterade Informationsberedskapsutredningen, i likhet med 1978 års försvarskommitté, att 1970-talets avspänningsperiod var över och att motsättningarna ånyo hade accentuerats mellan stormaktsblocken. Utredningen var dock positiv i sin bedöm-

⁶³ Ibid, s. 142.

⁶⁴ Ibid, s. 142.

⁶⁵ Dir. 1981:15 (i Ds Fö 1983:6, s. 141).

⁶⁶ Ibid, s. 143.

ning av framtiden och menade att det var ”fullt möjligt att en ny avspänningsperiod tar sin början i vår del av världen”. Utredningen konstaterade att händelser som oljekrisen visat att det kunde finnas mycket stora informationsbehov i samhället kopplat till liknande händelser men att ”utöver dessa synes inga särskilda psykförvarsåtgärder vara påkallade inom fredssamhällets ram”.⁶⁷

I de fall där militära konflikter i närområdet kunde förväntas vara nära förestående eller redan pågå skulle dock en intensiv psykologisk försvarsverksamhet vara nödvändig. I ett skymningsläge med starkt ökad spänning i Europa då propaganda och psykologisk krigföring skulle kunna riktas mot Sverige skulle det ställas ”stora krav på informationsberedskapen” och ”vissa psykförvarsåtgärder” skulle kunna krävas t.ex. att ”motarbeta och bemöta ryktesspridning”.⁶⁸

En stor utmaning var att kunna gå från ett skymningsläge, till ett läge där Sverige eller våra grannländer var i krig, utan att tappa förmåga på grund av att den fredstida myndigheten BN efter beredskapslarm skulle ersättas av Statens upplysningscentral. Detta hade uppenbarligen avgörande betydelse för utredningens förslag att lägga ner de två myndigheterna och i stället inrätta en ny; Styrelsen för psykologiskt försvar med uppgifter både i fred och i krig. Eller som det också uttrycktes – ”en central myndighet för psykologiskt försvar och informationsberedskap”. I förslaget ingick också att Totalförsvarets upplysningsnämnd avvecklades och att uppgifterna togs över av den nya myndigheten.⁶⁹

3.3.2 Styrelsen för psykologiskt försvar inrättas 1985

Efter att Informationsberedskapsutredningen lämnat sitt betänkande beslutade riksdagen år 1984 att inrätta en ny central förvaltningsmyndighet för psykologiskt försvar. I den proposition som föregick inrättandet sammanfattade regeringen uppgiften på följande sätt:

Uppgiften för det psykologiska försvaret är således att bevara och stärka försvarsviljan och motståndandan genom att skapa förutsättningar för en allsidig och korrekt informationsförmedling i kris- och krigssituationer.⁷⁰

⁶⁷ Ibid, s. 110.

⁶⁸ Ibid, s. 119–133.

⁶⁹ Ibid, s. 50–51.

⁷⁰ Prop. 1983/1984:166, s. 9.

Regeringen framhöll vidare att den år 1962 inrättade myndigheten TUN, som hade i uppgift att i fredstid samordna information om totalförsvaret, borde sammanföras med de uppgifter som Beredskapsnämnden hade. I propositionen betonades också att den nya myndigheten skulle ha ansvar både i fred och i krig vilket skulle innebära att ”problemen med övergången från fred till krig – skymningsläget – till stor del undanröjs”.⁷¹

Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) inrättades sålunda den 1 juli 1985 med uppgift att leda och samordna planläggningen av rikets psykologiska försvar, att sprida kunskap om säkerhetspolitik och totalförsvaret samt att främja och samordna andra myndigheters information inom dessa områden. Vid beredskapstillstånd eller krig, eller efter särskilt regeringsbeslut, skulle SPF också bevara och stärka befolkningens försvarsvilja och motståndanda, verka för en fri nyhetsförmedling, motverka psykologisk krigföring och lämna förslag till regeringen på åtgärder som skulle kunna minska en angripares psykologiska motståndskraft.⁷² SPF skulle enligt regeringen stå för ett expertkunnande på området i förhållande till övriga myndigheter – men däremot inte delta i nyhetsförmedling om det inte gällde myndighetens egen verksamhet.

Beträffande den nya myndighetens krigsorganisation föreslog regeringen vissa förändringar i förhållande till vad som gällt för UC, t.ex. skulle utlandsavdelningen föras över till Utrikesdepartementet. I praktiken kom nedläggningen av BN och bildandet av SPF att innebära en väsentlig neddragning av krigsorganisationen, från 630 till 370 personer.⁷³

Inriktningen för SPF:s forskningsuppdrag angavs i budgetpropositionen för år 1985/86 vara opinionsutvecklingen i Sverige rörande försvarsvilja, attityder till försvar, samhälle och massmedia samt främmande propaganda, psykologisk krigföring och masskommunikation.⁷⁴

I SPF:s första instruktion infördes uppdrag att följa svensk opinionsutveckling av betydelse för det psykologiska försvaret och att följa utländsk informationsverksamhet som kunde påverka svensk opinionsutveckling och inverka på försvarsviljan.⁷⁵

⁷¹ Prop. 1983/1984:166, s. 12.

⁷² Förordning (1985:476) med instruktion för styrelsen för psykologiskt försvar.

⁷³ Tubin, Eino: *Förfäras ej. 50 år med det psykologiska försvaret – en biografi om en svensk myndighet*, s. 23.

⁷⁴ Prop. 1984/85:100 bilaga 6 Försvarsdepartementet, s. 276.

⁷⁵ Se förordningarna med instruktioner för SPF i SFS 1985:476 respektive 1988:53.

I samband med att SPF inrättades 1985 blev myndigheten också funktionsansvarig för psykologiskt försvar i enlighet med den funktionsindelning av det civila försvaret som nu inrättades. I funktionsansvaret ingick att ha ett övergripande ansvar för att krigsorganisation, krigsplanläggning och övriga beredskapsförberedelser inom funktionen var samordnade.⁷⁶ Som ett led i detta genomförde SPF bl.a. återkommande utbildnings- och övningsinsatser riktade mot kommuner och statliga myndigheter.

3.3.3 1990-talet – en tid av stora förändringar

Efter de stora förändringarna i Europa runt 1990 då det kalla kriget avvecklades, Sovjetunionen upplöstes, gamla stater som Estland, Lettland och Litauen åter blev självständiga och en våg av demokratisering drog över Europa kom säkerhetspolitiken att förändras i grunden. Detta kom naturligtvis att prägla försvarsbesluten och utformningen av totalförsvaret under kommande decennier. I statsministerns inledning till 1992 års totalförsvarsproposition kom nu den gamla säkerhetspolitiska devisen om ”alliansfrihet i fred, syftande till neutralitet i krig” att ersättas av det mer öppna ”den militära alliansfriheten med dess skyldighet att upprätthålla en betryggande försvarsförmåga för att vi ska kunna vara neutrala i händelse av krig i vårt närområde”. Statsministern konstaterade vidare att Sovjetunionen upphört som enhetlig stat och dess militära kapacitet att slå massivt mot Västeuropa likaså. ”Någon väg tillbaka till det gamla finns inte”, konstaterade statsminister Carl Bildt.⁷⁷

I 1992 års försvarsbeslut angavs huvuduppgiften för den civila delen av totalförsvaret vara att värna civilbefolkningen mot verkningar av krigshandlingar och under kriser och i krig trygga en livsnödvändig försörjning, samt att under kriser och i krig stödja försvarsmakten. Som mål för funktionen psykologiskt försvar meddelade regeringen:

En snabb och korrekt nyhetsförmedling samt en fri opinionsbildning och en konkret och fullständig myndighetsinformation under såväl ostörda förhållanden som under kriser och i krig skall säkerställas, i syfte att stärka befolkningens försvarsvilja och motståndanda vid krigsfara och i krig.

⁷⁶ Prop. 1984/85:160.

⁷⁷ Prop. 1991/92:102, s. 8.

Åtgärder skall vidtas som syftar till att minska en motståndares psykologiska motståndskraft.⁷⁸

I ljuset av det förändrade säkerhetspolitiska läget kom också det psykologiska försvarets inriktning att ifrågasättas. För SPF innebar detta bl.a. en ytterligare minskning av krigsorganisationen, att övningsverksamheten också reducerades och att verksamheten koncentrerades på forskning, informationsberedskap och försvarsupplysning.⁷⁹ Även den organisatoriska lösningen med en särskild myndighet för psykologiskt försvar ifrågasattes vilket föranledde ledamöter från M och KDS att i en riksdagsmotion i januari 1993 plädера för ett fortsatt fristående SPF – ”låt gärna SRV och ÖCB gifta sig men låt dem inte adoptera SPF!”.⁸⁰

Budgetpropositionen för 1995/96 innebar minskade försvarsanslag och regeringen aviserade också en viss justering av målet för funktionen Psykologiskt försvar:

Verksamheten inom funktionen Psykologiskt försvar skall, i syfte att stärka befolkningens försvarsvilja och motståndanda, bedrivas så att under höjd beredskap en snabb och korrekt nyhetsförmedling och en konkret och fullständig myndighetsinformation säkerställs.⁸¹

Det som nu togs bort från tidigare mål var att ”åtgärder skall vidtas som syftar till att minska en motståndares psykologiska motståndskraft”. Under senare delen av 1990-talet upphör i praktiken begreppet *psykologiskt försvar* att användas i officiella dokument som begrepp för en verksamhet eller en förmåga i samhället. De gånger som begreppet förekommer i propositioner och offentliga utredningar så är det i samband med att SPF nämns eller då det beskrivs vad som ingår i funktionen psykologiskt försvar. Under 1990-talet talas det i officiella dokument alltmer om en breddad hotbild och om ett vidgat säkerhetsbegrepp med inriktning även mot svåra påfrestningar i fred.⁸²

Detta avspeglas också i 1996 års försvarsbeslut då målet för funktionen psykologiskt försvar nu formulerades på följande sätt:

Verksamheten inom funktionen Psykologiskt försvar skall bedrivas så att befolkningens förtroende för det demokratiska samhället under höjd beredskap bevaras samt att försvarsviljan och motståndandan stärks.

⁷⁸ Ibid s. 108.

⁷⁹ Tubin, Eino: *Förfäras ej*, s. 24.

⁸⁰ Bevarandet av Styrelsen för psykologiskt försvar SPF. Motion 1992/93:Fö401.

⁸¹ Prop. 1994/95:100, bilaga 5, fjärde huvudtiteln, s. 22.

⁸² Se Hot- och riskutredningens betänkande SOU 1995:19 och prop. 1995/1996:12.

En snabb och korrekt nyhetsförmedling och en konkret och fullständig myndighetsinformation skall säkerställas genom en god och anpassningsbar informationsberedskap. Verksamheten skall även bedrivas så att de resurser och den beredskap som skapas också skall kunna utnyttjas vid svåra påfrestningar på samhället i fred och för internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.⁸³

Nytt här var målet att ”befolkningens förtroende för det demokratiska samhället under höjd beredskap bevaras” och att ”verksamheten skall även bedrivas så att de resurser och den beredskap som skapas också skall kunna utnyttjas vid svåra påfrestningar på samhället i fred och för internationella fredsfrämjande och humanitära insatser”.

Som visats ovan hade redan under 1980-talet begreppet informationsberedskap kommit att användas parallellt med psykologiskt försvar och under 1990-talet blir det allt vanligare med begrepp som *riskkommunikation* och *informationskrigföring*. I propositionen *Totalförsvar i förnyelse* (prop. 1996/97:4) meddelade regeringen att en arbetsgrupp skulle tillsättas med ”uppdrag att följa utvecklingen av hot och risker inom informationskrigföring, sprida kunskap om informationskrigföring samt att lämna förslag till hur ansvar inom området skall preciseras och hur riktlinjerna för en strategi bör se ut”.⁸⁴

För SPF kom det förändrade säkerhetspolitiska läget att innebära att krigsorganisationen gradvis minskades för att till slut helt upphöra i början av 2000-talet och att myndigheten under dess sista 15 år fick en rad nya uppgifter av varierande slag. Delegationen för icke-militärt motstånd, som inrättats år 1987 lades ned 1994 och uppgifterna fördes delvis över till SPF som nu också skulle ”sprida kunskap om civilbefolkningens möjligheter att inom folkrättens ramar bjuda en ockupant motstånd”.⁸⁵

Efter M/S Estonias förlisning fick SPF hösten 1996 i uppdrag att vara statens kontaktorgan till anhöriga till dem som omkommit. Estoniauppdraget utvidgades sedermera år 2001 till att även omfatta upprättandet av en informationsbank med uppgifter med anknytning till haveriet.

År 1997 breddades SPF:s uppdrag till att även omfatta stöd i form av råd och rekommendationer till andra myndigheter i samband med

⁸³ Prop. 1996/97:4, s. 273.

⁸⁴ Ibid, s. 188. Om informationskrigföring se också Förvarsberedningens rapport *Förändrad omvärld – omdanad försvar* (Ds 1999:2) s. 101–103.

⁸⁵ SFS 1994:526. Se även Tubin, Eino: *Förfäras ej*, s. 27.

informationsinsatser vid svåra påfrestningar på samhället i fred. SPF fick samtidigt även i uppdrag att genomföra utvärderingar av hur kommunikationen mellan myndigheter, massmedier och människor fungerat vid svåra påfrestningar. SPF skulle nu också efter samråd med företag inom radio- och tv-området följa och analysera utvecklingen av beredskapsplaneringen för medieområdet.

I samband med att Krisberedskapsmyndigheten inrättades år 2002 förändrades SPF:s uppdrag i grunden. Nu försvann uppdraget att följa utländsk informationsverksamhet som kan påverka svensk opinionsutveckling och inverka på försvarsviljan liksom uppdragen att vid höjd beredskap eller krig motverka psykologisk krigföring och att föreslå regeringen åtgärder syftande till att minska en angripares psykologiska motståndskraft. Dessa uppdrag fördes heller inte över till Krisberedskapsmyndigheten. Begreppet psykologiskt försvar kom nu att i hög grad fasas ut från författningar och propositioner och fanns från och med juli 2002 bara kvar på ett ställe i SPF:s instruktion – i 1 § där det slås fast att myndigheten ska följa svensk opinionsutveckling av betydelse för psykologiskt försvar. Funktionen Psykologiskt försvar avvecklades år 2002 i samband med att funktionsindelningen av det civila försvaret försvann och kom inte att få någon motsvarighet i det nya systemet med samverkansområden som nu inrättades.

Det som blev kvar vid SPF var verksamhet inom främst områdena massmedieberedskap och totalförsvarsinformation samt att fullgöra regeringens informationsuppdrag med anknytning till M/S Estonias förlisning. Det finns förmodligen fog för den uppfattning som framfördes i jubileumsskriften *Förfäras ej – 50 år med det psykologiska försvaret* år 2002, att syftet var att göra myndigheten till en ”informations- och demokratimyndighet”. De kommande åren fram till dess att myndigheten avvecklades i december 2008 tillfördes SPF flera uppdrag av skiftande karaktär. Den 1 januari 2003 överfördes ansvaret för kansligöromål vid Överklagandenämnden för totalförsvaret till SPF.

År 2004 fick SPF ta över uppgifter från Nämnden för personalvård för totalförsvarspliktiga som lades ned. I SPF:s instruktion infördes nu uppgiften att genom vägledning och råd främja personalvården för totalförsvarspliktiga samt informera om rättigheter under tjänstgöringstiden. För uppgiften inrättades också ett råd vid myndigheten.

Ytterligare uppgifter tillkom hösten 2005 då regeringen till SPF flyttade ansvaret för kansliuppgifter kopplat till kommittéuppdraget (dir. 2005:1) om att utgöra ett nationellt råd för stöd och samordning till drabbade med anledning av naturkatastrofen i Asien. Uppdraget vidgades i slutet av år 2006 till att dels stödja personer med hemvist i Sverige som drabbats av flodvågskatastrofen år 2004, dels, efter beslut av regeringen, ge stöd till personer med hemvist i Sverige som drabbats av annan större katastrof utomlands.

Som ett led i uppdraget att sprida kunskap om säkerhetspolitik och totalförsvar lanserade SPF år 2006 webbplatsen www.sakerhetspolitik.se. År 2007 tillfördes ytterligare en ny uppgift då uppgiften att fördela medel för drift och vidmakthållande av vissa reservfunktioner inom etermedia, vilket tidigare hanterats inom Regeringskansliet flyttades till SPF. I samband med att MSB inrättades den 1 januari 2009 lades SPF ned.

3.3.4 Krisberedskapsmyndigheten

Krisberedskapsmyndigheten (KBM) inrättades år 2002 som central myndighet för frågor om samhällets säkerhet när det gäller krishantering och civilt försvar, samtidigt som Överstyrelsen för civil beredskap lades ned. I den proposition som föregick bildandet anförde regeringen att en rad uppgifter inom området informationsberedskap skulle föras över från SPF till KBM. Det handlade enligt regeringen om SPF:s verksamhet för att skapa förutsättningar för en god förmåga att säkerställa en konkret och fullständig myndighetsinformation, SPF:s utbildnings- och forskningsverksamhet samt uppgiften att sprida kunskap om civilbefolkningens möjligheter att inom folkrätens ramar bjuda en ockupant motstånd.⁸⁶ I KBM:s instruktion (4 §) infördes nu uppdragen att utbilda och informera inom områdena samhällets sårbarhet, krishantering, säkerhetspolitik och totalförsvar samt att utveckla metoder för kriskommunikation. Som nämnts ovan saknades dock i instruktionen flera av de uppdrag som SPF och före det BN haft inom området psykologiskt försvar.

KBM avvecklades i december 2008 och verksamheten övergick då till MSB.

⁸⁶ Prop. 2001/02:158 s. 46–47. Den sist uppräknade uppgiften infördes i SPF:s instruktion genom SFS 1994:526. Noterbart är att inte någonstans i propositionen beskrevs *psykologiskt försvar* som en förmåga eller en verksamhet.

3.4 Regeringens utgångspunkter och bedömning under senare år

Regeringen slår i utredningens direktiv fast att arbetet med ett psykologiskt försvar är av stor vikt och att det behöver stärkas. Därför ska det enligt regeringen efter utredning och analys lämnas förslag om en ny myndighet som ska ha det övergripande ansvaret för att utveckla och samordna det psykologiska försvaret. Detta är enligt regeringen ett viktigt led i arbetet med att bygga upp ett modernt totalförsvar anpassat för vår tids hot.⁸⁷

Begreppet *psykologiskt försvar* har sedan ett par decennier varit i stort sett frånvarande i myndighetsinstruktioner och propositioner. I den försvarspolitiska inriktningspropositionen för 2016–2020 (2014/2015:109) gjorde regeringen dock bedömningen att det försämrade omvärldsläget⁸⁸ aktualiserade behovet av ett psykologiskt försvar anpassat efter dagens förhållanden och att detta innebar att berörda myndigheters arbete inom området borde tydliggöras och utvecklas.⁸⁹ Regeringen beskrev i propositionen psykologiskt försvar på följande sätt:

Psykologiskt försvar syftar fortsatt till att så långt det är möjligt under störda förhållanden, säkerställa ett öppet och demokratiskt samhälle med åsiktsfrihet och fria medier. Såväl i fred som i höjd beredskap och då ytterst i krig bidrar värnandet av dessa grundläggande värden till att öka befolkningens risk- och krismedvetenhet, motståndanda och försvarsvilja. Därmed förbättras samhällets förmåga att hålla emot och avvärja påtryckningar från en eventuell motståndare.⁹⁰

Regeringen framhöll också att Sverige ska kunna identifiera och möta påverkanskampanjer samt neutralisera propagandakampanjer, och att detta var något som berörde flera myndigheters ansvar och roller. Därför måste denna förmåga, såväl i fredstid som vid höjd beredskap, utvecklas.⁹¹ I propositionen beskrev regeringen påverkanskampanjer så här:

⁸⁷ Dir 2018:80 s. 1 och s. 7.

⁸⁸ Regeringen lyfte särskilt fram Rysslands aggression mot Ukraina, se t.ex. prop. 2014/2015:109 s. 22 och 26.

⁸⁹ Prop. 2014/2015:109 s. 108–110.

⁹⁰ Prop. 2014/2015:109 s. 10.

⁹¹ Ibid. s. 11. Formuleringen ”identifiera och möta påverkanskampanjer och neutralisera propagandakampanjer” återkommer senare i den nationella säkerhetsstrategi (s.17–18) som regeringen presenterade i januari 2017.

En påverkanskampanj är centralt styrd samtidigt som ett brett spektrum av kanaler används, såväl öppna som dolda. Den kan inkludera politiska, diplomatiska, ekonomiska och militära maktmedel, både öppet och dolt, för att nå så stor effekt som möjligt. Officiella talespersoner för fram vissa budskap som är koordinerade med nyhetsförmedling i media. Det kan kompletteras med falska dokument, smutskastning och hot, inklusive med militära medel, styrkedemonstrationer samt dolda operationer såsom fiktiva personer i sociala medier, falska dokument, frontorganisationer eller planterade nyheter. På detta sätt kan exempelvis vinklad, vilseledande eller oriktig information förmedlas som påverkar mottagarens vilja, förståelse, beteenden och attityd.⁹²

Sverige var, konstaterade regeringen, redan i dag utsatt för påverkansoperationer som syftade till att påverka vår säkerhetspolitik, vår handlingsfrihet och vårt oberoende. Regeringen betonade också behovet av ett psykologiskt försvar anpassat efter dagens förhållanden.⁹³

I budgetpropositionen för 2016 framhöll regeringen återigen att den säkerhetspolitiska situationen hade försämrats som ett resultat av den ”ryska aggressionen mot Ukraina och landets agerande i övrigt”. Regeringen underströk också att parallellt med den ökade ryska militära förmågan hade även rysk underrättelseverksamhet och påverkansoperationer i närområdet ökat. Regeringen gjorde bedömningen att denna utveckling skulle komma att fortsätta.⁹⁴

I 2017 års budgetproposition återkom regeringen till frågan om informationspåverkan och framhöll att ”i enlighet med ansvarsprincipen bör alla berörda aktörer ansvara för att identifiera och möta informationspåverkan inom sina respektive ansvarsområden.”⁹⁵

År 2018 framförde regeringen i budgetpropositionen att ett flertal myndigheter bidrog till det psykologiska försvaret. Det fanns dock enligt regeringen ett behov av att utveckla samverkan mellan myndigheterna och därför var det av vikt att ansvar och inriktning för berörda myndigheters arbete med det psykologiska försvaret tydliggörs.⁹⁶

I direktiven till Psykförvarsutredningen, som beslutades i augusti 2018, knyter regeringen an till tidigare uttalanden i propo-

⁹² Ibid, s. 40.

⁹³ Ibid, s. 40 och 108–109.

⁹⁴ Prop. 2015/2016:1, utgiftsområde 6, s. 16.

⁹⁵ Prop. 2016/2017:1, utgiftsområde 6, s. 80.

⁹⁶ Prop. 2017/2018:1, utgiftsområde 6, s. 84.

sitioner bl.a. om det försämrade omvärldsläget. Regeringen skriver också följande om det psykologiska försvarets utgångspunkt:

Regeringen vill framhålla att det psykologiska försvaret måste ta sin utgångspunkt i att bevara det öppna samhällets fria kunskaps- och informationsutbyte. Fria och oberoende medier och kunskapsförmedlare är nyckelaktörer för att upprätthålla förtroendet för samhällets institutioner och företrädare.⁹⁷

Det är inte bara i texter kopplade till det rent försvars- och säkerhetspolitiska fältet som regeringen lyft fram hotet från påverkansoperationer. I regeringens strategi för en stark demokrati berörs också de utmaningar som desinformation och påverkansoperationer kan utgöra t.ex. i samband med val eller i form av hot och trakasserier mot offentliganställda. Regeringen betonar i strategin också satsningen på ökad medie- och informationskunnighet samt källkritisk och digital kompetens som ett led i att stärka demokratin och människors motståndskraft mot näthat och desinformation.⁹⁸

3.5 Försvarsvilja och motståndanda

Försvarsvilja och motståndanda har, som framgår av genomgången ovan, under lång tid ansetts vara kärnvärden som det psykologiska försvaret ska värna. Det gör att det kan vara motiverat med en genomgång av hur begreppen har använts över tid.

För den Mossbergiska utredningen var värnandet och upprätthållandet av befolkningens motståndskraft den viktigaste uppgiften för det psykologiska försvaret. Ord som är sammansatta med ordet *motstånd* (motståndsvilja, motståndskraft etc.) förekommer ofta i utredningens betänkande och i dess vanligaste form som *motståndanda* som utredningen definierade så här:

Motståndandan är en kombination av vilja till motstånd och andlig kraft till motstånd. För motståndsviljan är främst avgörande att man helhjärtat uppfattar landets sak som sin egen. Men det fordras också att man själv vill medverka i det gemensamma motståndet och ta de risker

⁹⁷ Dir. 2018:80, s. 7.

⁹⁸ *Strategi för en stark demokrati – främja, förankra, försvara.*

www.regeringen.se/informationsmaterial/2018/06/strategi-for-en-stark-demokrati--framja-forankra-forsvara/. Se även direktiven till utredningen Nationell satsning på medie- och informationskunnighet och det demokratiska samtalet (dir 2018:88).

detta medför. Andlig kraft till motstånd har den som kan behärska den fruktan och ångest, den dragning till apati och panik, som kan komma en person att aktivt eller passivt bidra till uppgivande av motstånd.⁹⁹

Till skillnad från ord bildade till stammen *motstånd* förekommer begreppet försvarsvilja endast sparsamt i Mossbergiska utredningen. I avsaknad av tydliga resonemang om skillnaden mellan de olika begreppen får man nog utgå från att utredningen betraktade dem som nära nog synonyma¹⁰⁰ och som något som måste förberedas i fred för att de skulle kunna upprätthållas och ge effekt i krig.

Kurt Törnqvist, som i många år var forskningschef vid BN, har i en studie år 1975 beskrivit och analyserat utvecklingen, användningen och problemen att definiera begreppen försvarsvilja och motståndsanda (och närliggande begrepp). Enligt Törnqvist var under 1950-talet begrepp kopplade till motstånd (-anda, -vilja) vanliga inom det psykologiska försvaret medan försvarsvilja förekom mer sparsamt. Runt 1960 svänger det och försvarsvilja blir från och med nu det vanligare begreppet.

Törnqvist framhåller att begreppen synes ha fungerat närmast som synonymier som sällan definierades i de texter där de förekom. Det förefaller alltså ha funnits en, som Törnqvist uttrycker det, ”common-sense-uppfattning” om betydelsen vilket gjort att det i det vardagliga arbetet inte innebar några problem att definitioner saknades och att begreppen ofta användes som synonymier.¹⁰¹

För den som mer vetenskapligt intresserade sig för hur det var ställt med befolkningens försvarsvilja och motståndsanda så var det enligt Törnqvist mer bekymmersamt att begreppen inte var definierade. Vad var det egentligen som mättes i de årliga opinionsundersökningarna? För att hantera detta gjorde BN under 1960-talet vissa ansatser att komma närmare en definition. År 1965 kom en arbetsgrupp inom BN så långt att den enades om att se ”motståndsanda” som huvudbegrepp och ”motståndsvilja” och ”försvarsvilja” som underordnade begrepp som gav uttryck för attityder i förhållande till visst handlande. Försvarsvilja definierades då som ”befolkningens

⁹⁹ SOU 1953:27 s. 53–54.

¹⁰⁰ Jfr Petersson, Olof: *Medborgarna och det psykologiska försvaret*. Petersson skriver med avstamp i det tidiga 1950-talet att: ”Dessa två begrepp är besläktade men inte identiska. Innebörden är inte glasklar men det allmänna språkbruket ger en viss vägledning.”

¹⁰¹ Törnqvist, Kurt: *Försvarsvilja och besläktade begrepp*, s. 3–9. Se även Modéer, Björn: *Definitioner av begreppet försvarsvilja*, s. 4.

vilja att göra väpnat motstånd vid fientligt anfall”, dvs. att befolkningen vill att landets militära försvar används mot den anfallande och motståndsvilja som ”befolkningens vilja att medverka i det civila försvaret”.¹⁰²

Någon egentlig konsensus om definitionen av de två begreppen tycks dock inte ha infunnit sig och under 1970-talet intensifierades arbetet med att definiera dem. Drivkraften bakom detta synes inte ha varit att hitta metoder för att stärka försvarsviljan och motståndsansan (detta skulle ju BN inte heller ägna sig åt) utan mera för att avgöra var det var som mättes i de återkommande undersökningarna. Ett sätt att lösa denna knut var att vända på steken så att med försvarsvilja skulle förstås det som undersöktes med *den klassiska frågan* ”anser du att man, om Sverige anfallas, bör göra väpnat motstånd även om utgången förefaller oviss?”. Detta, medger Törnqvist, var en nödlösning som inte vann allmän acceptans.¹⁰³

Törnqvist påpekar att *den klassiska frågan* inte mäter individens vilja eller benägenhet att själv delta i ett väpnat försvar utan det den mäter är attityden till att Sverige som kollektiv gör väpnat motstånd. Törnqvist kallar detta ”allmän försvarsvilja”.¹⁰⁴ Mot detta ställde Törnqvist den personliga försvarsviljan, dvs. inställningen till att själv delta i landets militära försvar.

Den genomgång som Törnqvist gjorde 1975 ger vid handen att begreppet försvarsvilja i stor utsträckning kunde knytas till attityder till det militära försvaret och väpnad strid medan motståndsvilja/anda mer kunde kopplas till det civila försvaret, till förmågan att motstå umbäranden och psykologisk krigföring. För Törnqvist innebar motståndsvilja något som fanns hos individen medan motståndsansan avsåg samhället, eller befolkningen som grupp. Vidare menade han att motståndsvilja endast kunde finnas vid krig, hot om krig eller vid ockupation. Det måste helt enkelt finnas någon att göra motstånd mot. Givet detta ansåg Törnqvist att försvarsvilja var något som kunde föreligga redan i fred medan motståndsvilja först kunde uppkomma vid krigshot.¹⁰⁵ För att beskriva militär trupper och enskilda soldaters benägenhet att delta i väpnad strid – när det faktiskt pågår en sådan – använde Törnqvist begreppen kampvilja och stridsanda.¹⁰⁶

¹⁰² Törnqvist, Kurt: *Försvarsvilja och besläktade begrepp*, s. 9–10.

¹⁰³ *Ibid* s. 18–19.

¹⁰⁴ *Ibid* s. 25.

¹⁰⁵ *Ibid* s. 29–34.

¹⁰⁶ *Ibid* s. 41.

I ett avslutande resonemang framhåller Törnqvist att begreppet försvarsvilja ändå kan användas som ett paraplybegrepp för de andra närbesläktade men ändå olika begrepp som kommit att användas; allmän och personlig försvarsvilja, motståndsvilja, motståndssanda, kampvilja och stridsanda.¹⁰⁷

Diskussionerna om begreppen försvarsvilja och motståndssanda skulle dock fortsätta även under SPF:s tid. År 1987 disputerade sociologen Gertie Elsässer på avhandlingen *Försvarsvilja och framtidstro* som trycktes i SPF:s rapportserie. I SPF:s förord till avhandlingen angavs vad som får antas vara myndighetens officiella uppfattning att den försvarsvilja som mättes i SPF:s opinionsmätningar avsåg ”individens åsikt om huruvida vi som kollektiv, samhälle, nation bör bjuda väpnat motstånd eller inte”. Denna definition är i allt väsentligt överensstämmande med den som Kurt Törnqvist angav för det han 12 år tidigare kallade ”allmän försvarsvilja”.¹⁰⁸

Elsässer visar i avhandlingens inledning att hon ansåg att den definition som BN och senare SPF använt sig av egentligen var för snäv. Elsässer tänker sig att försvarsviljan skulle kunna ses i ett bredare hotbildssammanhang som inte bara inbegrep totalförsvaret utan även utrikes-, bistånds- och nedrustningspolitiken. Elsässer anslöt sig ändå, kanske mest av forskningspraktiska skäl, till den definition av allmän försvarsvilja i fred som BN kommit att använda, nämligen viljan att (som samhälle) bemöta ett fientligt angrepp med väpnat motstånd.¹⁰⁹ År 1996 gav SPF ut en antologi på temat försvarsvilja. I antologin presenterade SPF:s generaldirektör Björn Körlof en något bredare definition av begreppet försvarsvilja än vad som varit gängse tidigare:

Med försvarsvilja förstås oftast ett individfenomen och avser den mentala inställningen till medverkan i och uppslutning kring totalförsvaret.¹¹⁰

Till skillnad från Kurt Törnqvist 20 år tidigare begränsade alltså Körlof inte begreppet försvarsvilja enbart till det militära försvaret. Körlof menade vidare att även pacifister som var vapenvägrare kunde besitta försvarsvilja eftersom det många gånger endast var det väpnade försvaret de vände sig emot, inte tanken på ett försvar med andra medel. Begreppet motståndssanda ville Körlof definiera så här:

¹⁰⁷ Ibid s. 67.

¹⁰⁸ ”SPF:s förord” av Per-Axel Landahl. I Elsässer, Gertie: *Försvarsvilja och framtidstro*, s. 1.

¹⁰⁹ Elsässer, Gertie: *Försvarsvilja och framtidstro*, s. 5–6.

¹¹⁰ Körlof, Björn: ”Vad menar vi med försvarsvilja?”. I *Försvarsvilja 2000*. SPF 1996.

Med motståndsanda förstås oftast ett gruppfenomen och avser gruppens, kollektivets, samhällets samlade hållning och förmåga vad avser att motstå hot om betvingelse med våld.¹¹¹

I Körlofs definition är motståndsanda något som byggs upp genom en kombination av försvarsvilja och den fysiska och mentala kraft som behövs för att uthärda de ökade påfrestningar som krig innebär. Det handlar om kunskap om vad krig innebär, förtroende för den politiska och militära ledningen, tilltro till att motstånd lönar sig, att totalförsvaret kan fungera och att kunna stå emot och kritiskt granska propaganda och desinformation.

Under de senaste 15–20 åren har den offentliga diskussionen om behovet av motståndsanda och försvarsvilja varit begränsad. En förklaring till det är säkerligen den upplevda frånvaron av yttre hot mot Sverige. Besläktat med detta är förmodligen det som Statskontoret är inne på i rapporten *Myndigheternas arbete med psykologiskt försvar* från 2017, nämligen att ”många myndigheter upplever att begreppen försvarsvilja och motståndsanda är svåra att relatera till”. Enligt Statskontoret föredrar många myndigheter i stället att använda begrepp som motståndskraft, tillit, resiliens, uthållighet och källkritik.¹¹²

År 2017 gör dock begreppet försvarsvilja på allvar comeback i den offentliga diskussionen, framför allt genom Försvarsberedningens rapport *Motståndskraft*. Begreppet förekommer flitigt i rapporten dock utan att definieras. Värt att notera är att i Försvarsberedningens rapport är försvarsvilja något som ska finnas i fred och motståndsvilja något som ska föreligga i krig. Som framgår av diskussionen ovan skiljer sig därmed Försvarsberedningens användning av begreppen från de tidigare myndigheterna som ansåg att försvarsvilja var ett relevant begrepp såväl i fred som i krig. Det var också först i krig eller vid beredskapstillstånd som SPF skulle ”bevara och stärka befolkningens försvarsvilja och motståndsanda”.¹¹³

¹¹¹ Ibid.

¹¹² *Myndigheternas arbete med psykologiskt försvar*, s. 89.

¹¹³ Detta uppdrag försvann dock år 2002.

3.6 Utredningens slutsatser

Utredningen kan konstatera att beskrivningarna av och målen för det psykologiska försvaret har förändrats i takt med tiden. En genomgående kärnpunkt i det som statsmakterna har kallat psykologiskt försvar har varit att bevara och stärka försvarsvilja och motståndanda (ibland uttryckt som motståndskraft) i kris- och krigssituationer. Noterbart är dock att varken BN eller SPF hade något sådant uppdrag i fredstid. Begreppen försvarsvilja och motståndanda (eller motståndskraft) definierades aldrig i propositioner och andra av regeringen beslutade dokument utan de har av allt att döma betraktats som självförklarande och i många fall som synonymer. BN och senare SPF lade viss möda på att reda ut begreppen och definiera skillnaderna. Att diskussionen fortsätter på 1990-talet tyder dock på att någon verklig konsensus aldrig uppnåddes.

Ytterligare en kärnpunkt i det psykologiska försvaret har varit förmågan att motstå propaganda och psykologisk krigsföring från främmande makt. Ibland, som t.ex. i försvarsbesluten 1977 och 1982, kopplar regeringen ihop de olika kärnpunkterna och angav att ”genom psykologiskt försvar skall vår försvarsvilja och motståndskraft mot främmande propaganda vid krigsfara och krig byggas upp och vidmakthållas”. Ibland har kopplingen mellan försvarsvilja, motståndskraft och förmågan att motstå propaganda varit mer outtalad. Att det under det kalla kriget, i fredstid, förekom en omfattande propagandaverksamhet från främmande makt riktad mot Sverige var inte okänt för regering och riksdag. Statsmakterna var dock tydliga med att det varken var en uppgift för BN eller SPF att möta sådan verksamhet i fredstid.

Det psykologiska försvarets tredje kärnpunkt – att under störda förhållanden ska nyheter och myndighetsinformation ändå kunna förmedlas – fanns med redan i direktiven till den Mossbergiska utredningen och har ibland formulerats som att ”en snabb och korrekt nyhetsförmedling och en konkret och fullständig myndighetsinformation säkerställs”.¹¹⁴ Som en variant på detta kan MSB:s nuvarande uppdrag inom området medieberedskap ses (se vidare i avsnitt 6.4).

En intressant iakttagelse som kan göras vad avser relationen mellan de tre kärnpunkterna i det psykologiska försvaret är att ibland beskrivs en av kärnpunkterna som ett medel för att uppnå en av de

¹¹⁴ Prop. 1994/95:100, bilaga 5, fjärde huvudtiteln.

andra kärnpunkterna. I direktiven till Informationsberedskapsutredningen uppgavs sålunda år 1981 att ”den allsidiga och korrekta informationsförmedlingen är det viktigaste medlet för att bevara och stärka försvarsviljan”.

Vid olika tider har ytterligare komponenter vävts in i statsmakternas beskrivning av det psykologiska försvaret. Kopplingen till att värna demokratin och den fria åsikts- och opinionsbildningen har alltid funnits men har ibland varit outtalad. ”Fri opinionsbildning” nämns 1992 i målet för funktionen psykologiskt försvar och i 1996 års funktionsmål anges att verksamheten ska bedrivas så ”att befolkningens förtroende för det demokratiska samhället under höjd beredskap bevaras”. Ett tydligt ställningstagande för det psykologiska försvarets betydelse för att värna demokratin gjordes av regeringen i den försvarspolitiska inriktningspropositionen från april 2015 där det fastslogs att ”psykologiskt försvar syftar fortsatt till att så långt det är möjligt under störda förhållanden, säkerställa ett öppet och demokratiskt samhälle med åsiktsfrihet och fria medier”.¹¹⁵

Att det finns en offensiv dimension i det psykologiska försvaret har påtalats ibland och ibland har det inte nämnts alls. Mossbergiska utredningen var tydlig med detta och nämnde ”nyhetsförmedling och propaganda till fienden och hans styrkor”. Detta kom också till uttryck i instruktionerna för Statens upplysningscentral som skulle ”i samverkan med militära organ planlägga och under krigstillstånd genomföra åtgärder ägnade att minska fiendens psykologiska motståndskraft” och för SPF som vid beredskapstillstånd eller krig skulle ”föreslå regeringen åtgärder som har till syfte att minska en angripares motståndskraft”. Den offensiva dimensionen fanns även med i det mål för funktionen psykologiskt försvar som beslutades i samband med 1992 års försvarsbeslut där det framgick att ”åtgärder skall vidtas som syftar till att minska en motståndares psykologiska motståndskraft”. Några år senare var formuleringen dock borta ur funktionsmålet och i och med den stora förändringen av SPF:s instruktion år 2002 så försvann den offensiva dimensionen helt.

Psykförsvarsutredningen kan konstatera att för att en ny myndighet ska kunna ges ett tydligt uppdrag så bör begreppet psykologiskt försvar definieras på ett sätt som gör det användbart för vår tids utmaningar.

¹¹⁵ Prop. 2014/2015:109 s. 10.

3.7 Utredningens bedömning

Utredningens bedömning: Det psykologiska försvarets ändamål är att värna det öppna och demokratiska samhället, den fria åsiktsbildningen samt Sveriges frihet och oberoende.

3.7.1 Skälen för utredningens bedömning

Uppbyggnaden av en ny myndighet och ett modernt psykologiskt försvar bör utgå från vad det är som ska försvaras och skyddas. På grundval av den försvarspolitiska inriktning som beslutades av riksdagen i juni 2015 och de ställningstaganden som regeringen redovisade där¹¹⁶ beslutade regeringen i januari 2017 om en nationell säkerhetsstrategi. I denna konstateras att ”Sveriges frihet, fred och säkerhet ska värnas. Det finns ingen viktigare uppgift för staten än denna”.¹¹⁷ Regeringen skriver vidare:

Målen för vår säkerhet är att värna befolkningens liv och hälsa, liksom samhällets funktionalitet, samt förmågan att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter. En förutsättning för att kunna uppnå dessa mål är att vårt lands politiska oberoende och självständighet säkras samt att vår territoriella integritet kan upprätthållas.¹¹⁸

Psykförsvarsutredningens bedömning är att försvaret av dessa värden är en viktig utgångspunkt för det psykologiska försvaret och för inrättandet av en ny myndighet för psykologiskt försvar. Även i 2015 års försvarspolitiska inriktningsproposition finns viktiga formuleringar för att definiera ändamålet med det psykologiska försvaret:

Psykologiskt försvar syftar fortsatt till att så långt det är möjligt under störda förhållanden, säkerställa ett öppet och demokratiskt samhälle med åsiktsfrihet och fria medier.

Denna beskrivning korresponderar också väl med formuleringen i utredningens direktiv:

¹¹⁶ Prop. 2014/15:109, bet 2014/15:FöU11, rskr 2014/15:251.

¹¹⁷ *Nationell säkerhetsstrategi*. Regeringen 2017, s. 6.

¹¹⁸ *Ibid.*

Regeringen vill framhålla att det psykologiska försvaret måste ta sin utgångspunkt i att bevara det öppna samhällets fria kunskaps- och informationsutbyte.

Enligt utredningens bedömning bör även myndigheters och politiska församlingars förmåga till självständigt beslutsfattande ses som ett viktigt värde att värna. Detta har även betonats av Försvarsberedningen i flera rapporter.¹¹⁹ Med självständigt beslutsfattande avses här att beslutsfattandet inte utsätts för otillbörlig påverkan från främmande makt eller annat yttre hot. Det bör också betonas att det psykologiska försvaret är en viktig komponent i ett starkt totalförsvar. Därigenom är det psykologiska försvaret en viktig del i Sveriges säkerhetspolitik och i att säkerställa landets frihet, oberoende och självständighet, vilket bör tydliggöras när ändamålet med det psykologiska försvaret beskrivs. Regeringen skriver i 2015 års försvarspolitiska inriktningsproposition:

Sveriges säkerhetspolitik syftar ytterst till att garantera landets oberoende och självständighet. Vi måste kunna värna vår suveränitet, svenska rättigheter och intressen, våra grundläggande värderingar samt skydda svensk handlingsfrihet inför politisk, militär eller annan påtryckning. Hävdandet av vårt lands suveränitet och territoriella integritet är en nödvändig förutsättning för att Sverige ska uppnå målen för vår säkerhet.¹²⁰

När det psykologiska försvaret beskrivs bör det därför tydliggöras att en viktig del av det övergripande syftet är att värna Sveriges frihet och oberoende.

Utredningens uppfattning är vidare att man bör skilja mellan å ena sidan det övergripande syftet, eller ändamålet, med det psykologiska försvaret och å andra sidan de verksamheter som genomförs för att uppnå detta syfte. De beskrivningar av det psykologiska försvarets syfte som förekommit i tidigare utredningar och propositioner har enligt utredningens bedömning i alltför hög utsträckning avsett verksamheter som bör ses som *medel* för att nå det övergripande syftet. Således är det utredningens bedömning att befolkningens försvarsvilja och motståndskraft, en snabb och effektiv informationsförmedling även under störda förhållanden och uppgiften att identifiera, analy-

¹¹⁹ Jfr ”Försvarsberedningen konstaterar att möjligheten till att påverka beslutsfattare och opinioner utgör en central komponent inte bara i konflikter utan också i samband med fredstida kriser.” Försvarsberedningen i Ds 2014:20 s. 7. Se även Försvarsberedningen i Ds 2017:66, s. 34, 66, 89, 107, 117, 182,

¹²⁰ Prop. 2014/15:109, s. 7.

sera och möta informationspåverkan bör ses som medel för att nå det övergripande ändamålet.

Som flera utredningar varit inne på måste det psykologiska försvaret kunna verka i både fred och i krig. Det bör därför tydliggöras att det psykologiska försvarets syfte är att försvara grundläggande värden såväl i fred som vid höjd beredskap och ytterst i krig. Utredningens bedömning är därför att ändamålet med det psykologiska försvaret bör formuleras så här:

Det psykologiska försvarets ändamål är att värna det öppna och demokratiska samhället, den fria åsiktsbildningen samt Sveriges frihet och oberoende.

Det är utredningens bedömning att den föreslagna definitionen av ändamålet för psykologiskt försvar också kommer att kunna vara vägledande för andra myndigheter och aktörer som arbetar med frågor inom det psykologiska försvaret.

4 Grundläggande begrepp

4.1 Inledning

I detta kapitel redovisas några definitioner av begrepp som är relevanta för det psykologiska försvaret. Syftet är att i någon mån klargöra hur dessa begrepp förhåller sig till varandra. Redovisningen är på intet sätt uttömmande. Förutom de begrepp som redogörs för här har under olika tider en rad närbesläktade och ofta överlappande begrepp använts, som t.ex. propaganda och informationskrigföring.¹ Redovisningen i detta kapitel bör dock kunna ge viss vägledning i arbetet med att utveckla ett modernt psykologiskt försvar och den borde även kunna tjäna som utgångspunkt för en vidare diskussion och precisering av de begrepp som används.

4.2 Informationspåverkan

Begreppet *informationspåverkan* förefaller ha gjort sitt inträde i svensk statsförvaltning när det fördes in i MSB:s regleringsbrev inför budgetåret 2016. Tidigare har det bl.a. använts av Wilhelm Agrell i boken *Sveriges civila säkerhet* från 1984. Agrell diskuterar här olika former av icke-militär krigföring som han delar in i sex huvudtyper som han i sin tur i huvudsak hämtat från en uppsats av statsvetaren Gunnar Sjöstedt från 1977. Agrell skriver:

Informationspåverkan som syftar till att direkt eller indirekt påverka beslutsfattandet i andra länder för att därmed uppnå egna syften. Åtgärder kan antingen vara riktade direkt mot beslutsfattare, och då äga rum inom spektrat från diplomatiska demarcher till renodlat kriminella

¹ Bland nyare begrepp som används i den engelskspråkiga världen kan nämnas *hostile state activity* (UK), *malicious state activity* (flera länder), *Malicious Online Influence Activity* (Kanada) och *foreign interference* (flera länder).

åtgärder typ mordhot eller kidnappning, eller mot opinionsbildningen. I det senare fallet kan man tala om psykologisk krigföring, t.ex. genom infiltration av massmedia, styrda debatter och kampanjer samt utnyttjandet av PR-bolag för åsiktsspridning. Dessa fenomen är alla välkända i den politiska processen i västländer.²

Informationspåverkan definieras av MSB som:

Aktiviteter som genomförs av främmande makt, eller antagonistiska aktörer, i syfte att påverka olika målgruppers uppfattningar, beteenden och beslutsfattande. Informationspåverkan utnyttjar samhällets sårbarhet och kan utmana befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet, våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter eller andra nationella intressen.³

Säkerhetspolisen har i ett underlag till utredningen föreslagit följande definition:

Med otillbörlig informationspåverkan avses samordnad, dold och förnekbar verksamhet som initieras av företrädesvis, men inte uteslutande, en statsaktör och som har som målsättning att påverka beslut, uppfattningar eller beteenden hos en statsledning, ett offentligt organ, befolkning eller särskilt utpekade målgrupper, huvudsakligen genom spridande av vilseledande eller oriktig information, ofta kompletterat med annat för ändamålet särskilt anpassat agerande.

4.3 Desinformation

Europeiska kommissionen har fastställt följande definition för begreppet *desinformation*:

Med desinformation avses bevisligen oriktiga eller missvisande uppgifter som skapas, presenteras och sprids för att uppnå ekonomisk vinning eller avsiktligt vilseleda allmänheten, och som kan orsaka skada för allmänheten. Skada för allmänheten kan t.ex. innebära hot mot demokratiska politiska och beslutsfattande processer eller mot kollektiva nyttigheter som skyddet av EU-medborgarnas hälsa, miljö eller säkerhet. Satir, parodi och felrapporterade uppgifter klassas inte som desinformation, och inte heller tydligt markerade partiska nyheter och kommentarer.⁴

² Agrell, Wilhelm: *Sveriges civila säkerhet*, s. 59. Se även Sjöstedt, Gunnar: "The Exercise of International Civil Power: A Framework for Analysis". *Cooperation and Conflict* 1977:1.

³ www.msb.se/sv/amnesomraden/msbs-arbete-vid-olyckor-kriser-och-krig/psykologiskt-forsvar/om-msbs-arbete-med-informationspaverkan/

⁴ Bekämpande av desinformation online: en EU-strategi. Bryssel den 26.4.2018 COM(2018) 236 final.

Utredningens bedömning är att begreppet desinformation därmed kan vara en delmängd i en otillbörlig informationspåverkan. Att syftet ekonomisk vinning finns med i EU:s definition gör dock att begreppet desinformation även kan ses som bredare än otillbörlig informationspåverkan.

4.4 Hybridhot

Begreppet hybridhot uppges ofta ha myntats av Frank G Hoffman som i flera rapporter 2005 och 2007 använde begreppet *Hybrid Wars*.⁵ Genom åren har begreppet dock kommit att få ett bredare användningsområde och en något annan betydelse än den som Hoffman ursprungligen avsåg. År 2016 beslutade EU om ett ramverk för att möta hybridhot.⁶ I ramverket beskrivs begreppet hybridhot på följande sätt:

Definitionen av hybridhot varierar och måste vara flexibel eftersom hotet hela tiden förändras. Begreppet syftar dock till att fånga upp den blandning av tvångsåtgärder och omstörtande verksamhet samt konventionella och okonventionella metoder (dvs. diplomatiska, militära, ekonomiska och tekniska) som statliga eller icke-statliga aktörer kan använda på ett samordnat sätt för att uppnå särskilda mål, samtidigt som de håller sig under tröskeln för en formell krigsförklaring. Tonvikten ligger vanligen på att utnyttja målets svagheter och skapa tvetydighet för att försvåra beslutsfattandet. Massiva desinformationskampanjer, där sociala medier används för att kontrollera den politiska beskrivningen eller radikaliserar, rekryterar och leda proxyaktörer, kan fungera som verktyg för hybridhot.⁷

Även Nato beslutade år 2016 om en strategi mot hybridhot.⁸ Begreppet hybridhot används i Sverige av flera myndigheter bl.a. FRA och Regeringskansliet. Såsom begreppet definieras inom EU bör informationspåverkan och desinformation enligt Psykförsvarsutredningen ses som en typ av hybridhot som kan användas samordnat och i kombination med andra metoder för att nå säkerhetspolitiska

⁵ Hoffman, Frank och Mattis, James N: *Future Warfare: The Rise of Hybrid Wars* och Hoffman, Frank G: *Conflict in the 21st Century. The Rise of Hybrid Wars*.

⁶ *Gemensam ram för att motverka hybridhot. Europeiska unionens insatser*. Europeiska kommissionen och Unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik. Bryssel den 6.4.2016 JOIN(2016) 18 final.

⁷ Ibid.

⁸ *Warsaw Summit Communiqué. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8–9 July 2016*.

mål. Inom EU betonas just att hybridhoten är samordnade och att de insatser som görs för att motverka dem också måste vara samordnade över olika politikområden.⁹

4.5 Påverkanskampanjer

Påverkanskampanjer har blivit allt mer sofistikerade och kan användas såväl i fredstid som i krig. I en påverkanskampanj utnyttjar främmande makt samhällets sårbarheter för att uppnå sina mål utan att behöva använda militära medel. I den försvarspolitiska inriktningspropositionen för 2016–2020 beskrev regeringen påverkanskampanjer så här:

En påverkanskampanj är centralt styrd samtidigt som ett brett spektrum av kanaler används, såväl öppna som dolda. Den kan inkludera politiska, diplomatiska, ekonomiska och militära maktmedel, både öppet och dolt, för att nå så stor effekt som möjligt. Officiella talespersoner för fram vissa budskap som är koordinerade med nyhetsförmedling i media. Det kan kompletteras med falska dokument, smutskastning och hot, inklusive med militära medel, styrkedemonstrationer samt dolda operationer såsom fiktiva personer i sociala medier, falska dokument, frontorganisationer eller planterade nyheter. På detta sätt kan exempelvis vinklad, vilseledande eller oriktig information förmedlas som påverkar mottagarens vilja, förståelse, beteenden och attityd.¹⁰

I rapporten *Att möta informationspåverkan – Handbok för kommunikatörer* skriver MSB:

MSB definierar påverkanskampanjer som en från främmande makt koordinerad verksamhet som innefattar vilseledande eller oriktig information eller annat agerande och som syftar till att påverka beslut av politiska eller andra svenska offentliga beslutsfattare, opinioner i Sverige eller i ett annat land, där Sveriges suveränitet, målen för vår säkerhet eller andra svenska intressen kan komma att påverkas menligt. En påverkanskampanj består av flera påverkansaktiviteter, en sådan aktivitetstyp är informationspåverkan.¹¹

En påverkanskampanj består vanligen av flera aktiviteter, där informationspåverkan, vilseledande eller oriktig information kan utgöra

⁹ *Kamp mot hybridhot: rådet efterlyser mer kraftfulla gemensamma åtgärder*. Pressmeddelande från Europeiska unionens råd 2019-12-10. För en diskussion och jämförelse mellan begreppen hybridkrigföring och gråzon se Jonsson, Daniel K: *Gråzonsproblematik och hybridkrigföring – påverkan på energiförsörjning*. FOI 2018.

¹⁰ Prop. 2014/15:109, s. 40.

¹¹ *Att möta informationspåverkan. Handbok för kommunikatörer*. MSB1260 – reviderad december 2018, s. 7.

delar. Andra aktiviteter inom ramen för en påverkanskampanj kan vara diplomatiska påtryckningar, sabotage, infiltration, hot och våld, ekonomiska sanktioner eller militära demonstrationer.

4.6 Påverkansoperationer

Begreppet påverkansoperationer används i Sverige av bl.a. Försvarsmakten som i flera dokument presenterat definitioner eller på annat sätt beskrivit fenomenet. I Musts årsöversikt 2016 skrivs t.ex. följande:

Påverkansoperationer genomförs av statsaktörer som ett sätt att försöka uppnå inflytande över andra länders säkerhetspolitik. Målsättningen är att påverka beslut, uppfattningar eller beteenden hos statsledningen, befolkningen eller särskilt utvalda målgrupper som ett sätt för en stat att främja sina egna säkerhetspolitiska mål. Detta sker exempelvis genom spridning av vilseledande eller oriktig information som ett sätt att skapa förvirring, misstro eller missnöje.¹²

Som påverkansoperationer beskrivs här är begreppet, enligt Psykförsvarsutredningens bedömning, närmast synonymt med begreppet informationspåverkan. I dokumentet *Gemensamma grunder (grundsyn)* ger Försvarsmakten och MSB en bredare förklaring till ordet påverkansoperationer:

Påverkansoperationer är en samordnad användning och skraddarsydd blandning av diplomatiska aktiviteter, informationsoperationer, militära operationer och ekonomiska (PMESII) aktiviteter bortom en stats öppna, accepterade och lagliga aktiviteter för att uppnå sina politiska mål.¹³

Som påverkansoperationer beskrivs här blir informationspåverkan att betrakta som en delmängd. I Säkerhetspolisens årsbok definieras påverkansoperationer på följande sätt:

¹² MUST årsöversikt 2016, s. 21.

¹³ Sverige kommer att möta utmaningarna. *Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret*. 2016-06-10. FM2016-13584:3. MSB2016-25.

Samordnad och förnekbar verksamhet som initieras av en statsaktör och som har som målsättning att påverka beslut, uppfattningar eller beteenden hos en statsledning, befolkning eller särskilt utpekade målgrupper i syfte att främja egna säkerhetspolitiska mål, huvudsakligen genom spridande av vilseledande eller oriktig information, ofta kompletterad med annan för ändamålet särskilt anpassat agerande.¹⁴

4.7 Utredningens slutsatser

Utredningen har i detta kapitel redovisat några av de begrepp som används i anslutning till antagonistiska aktörers försök att påverka olika målgruppers uppfattningar, beteenden och beslutsfattande. Av dessa begrepp är hybridhot, påverkanskampanjer och påverkansoperationer de bredaste och de kan innefatta ett flertal olika tillvägagångssätt där informationspåverkan och desinformation kan ingå. Desinformation, som avser ett avsiktligt spridande av falsk information, är ett smalare begrepp än informationspåverkan som inte enbart avser spridande av felaktiga uppgifter utan även kan innebära att information sprids som är korrekt men många gånger ensidig, vinklad eller presenterad i ett missvisande sammanhang för att påverka mottagaren. Desinformation kan därmed ses som något som kan vara en form av otillbörlig informationspåverkan. Samtidigt innefattar begreppet, enligt EU:s definition, även oriktiga uppgifter som sprids för ekonomisk vinning vilket torde ligga utanför begreppet otillbörlig informationspåverkan såsom det används här.

Psykyförsvarsutredningens ansluter sig i detta betänkande till MSB:s definition av informationspåverkan och gör i detta sammanhang bedömningen att all informationspåverkan inte är dold eller samordnad även om så ofta kan vara fallet. Ordet ”otillbörlig” bör dock tillfogas för att tydligt markera att begreppet inte avser vanligt förekommande opinionspåverkan såsom opinionsbildning i text, bild eller muntlig framställning, reklam eller annan informationspåverkan som inte kan anses som otillbörlig. Kritik mot myndigheter, regeringen, den förda politiken eller andra företeelser i samhället, liksom en fri debatt, är självklara, viktiga och legitima inslag i den fria åsikts- och opinionsbildningen och vår grundlagsfästa yttrande- och tryckfrihet.

¹⁴ Säkerhetspolisen. *Årsbok 2018*, s. 25. I årsboken anges att definitionen har tagits fram av Must.

5 Relevanta utredningar i närtid

5.1 Inledning

Psykförvarsutredningen redogör i detta kapitel för ett antal utredningar som under senare år lämnat rapporter av relevans för uppdraget eller som i skrivande stund (april 2020) är i arbete. Utredningen har därvid fokuserat på utredningar inom det säkerhetspolitiska fältet men redovisar också några utredningar som verkat eller verkar inom områden som tryck- och yttrandefrihet samt demokrati- och mediefrågor eftersom dessa har en koppling till det psykologiska försvaret.

5.2 Försvarsberedningen – Försvaret av Sverige (Ds 2014:20)

När Försvarsberedningen i maj 2014 lämnade rapporten *Försvaret av Sverige – starkare försvar för en osäker tid* hade utredningstiden förlängts med anledning av den ryska aggressionen mot Ukraina och annekteringen av Krim. Händelseförloppet var inte avslutat så en fullständig analys kunde ännu inte göras men Försvarsberedningen konstaterade att ”vår syn på Rysslands politiska intentioner måste förändras och därmed även vår syn på den säkerhetspolitiska utvecklingen i vår del av världen”.¹ Aggressionen mot Ukraina visade enligt Försvarsberedningen att Ryssland hade förmåga att förutom militära maktmedel även använda ekonomiska påtryckningsmedel, propaganda, historieförfalskning och kvalificerade informationsoperationer.² Försvarsberedningen framhöll i rapporten att den ansåg att planeringen för det civila försvaret skulle återupptas och drog även följande slutsats:

¹ Ds 2014:20, s. 14.

² Ibid s. 15–16.

Försvarsberedningen konstaterar att möjligheten till att påverka beslutsfattare och opinioner utgör en central komponent inte bara i konflikter utan också i samband med fredstida kriser. Påverkanskampanjer eller riktade informationsoperationer kan därmed direkt eller indirekt komma att bedrivas mot Sverige eller svenska intressen. Det ställer krav på att Sverige, enskilt och tillsammans med andra, utvecklar strategiska och moderna psykologiska försvarsförmågor för att kunna identifiera och möta sådan verksamhet. Vid höjd beredskap, krig eller krigsfara anser Försvarsberedningen att detta ska ske inom ramen för det civila försvaret.³

5.3 Medieutredningen (SOU 2016:80)

Medieutredningen inledde sitt arbete i april 2015, lämnade ett delbetänkande i oktober 2015 och sitt slutbetänkande *En gränsöverskridande mediepolitik* (SOU 2016:80) i november 2016. I betänkandets förord konstaterade utredaren att svårigheterna för de fria oberoende medieföretagen hade ökat under den tid som utredningen arbetat. Bland samhällseffekterna framhöll utredaren bl.a. att ”polariseringen och desinformationerna ökar – det är allt svårare att skilja sant från falskt” och att ”fler och fler attraheras av förenklade politiska budskap, halvsanningar och ibland rena lögn”.⁴

Medieutredningen gjorde i betänkandet bedömningen att informationspåverkan utgör ett hot mot medborgarnas rätt till korrekt information och kvalitativ nyhetsrapportering vilket det öppna samhället måste finna vägar att hantera. Utredningen diskuterade tre vägar att motverka informationspåverkan: begränsa förekomsten av budskap, förhindra åtkomsten till dessa samt åtgärder för att stärka mottagarnas resistens. Medieutredningens bedömning var att de två första metoderna innebar för stora risker för ingrepp i yttrandefrihetens område. Det föll sig därmed naturligt att utredningen förespråkade den tredje vägen, dvs. att höja medborgarnas motståndskraft.

Medieutredningen konstaterade vidare att det i Sverige finns ett relativt stort antal myndigheter som har uppdrag som berör dold informationspåverkan vilket kunde innebära en risk för ett splittrat ansvar, sämre helhetsbild och att de olika myndigheternas insatser i värsta fall skulle kunna motverka varandra. Utredningens slutsats var att det skulle kunna finnas behov av en tydligare samordning för att

³ Ibid s. 107.

⁴ En gränsöverskridande mediepolitik (SOU 2016:80) s. 12.

koordinera arbetet för att öka medborgarnas förmåga att kunna identifiera och försvara sig mot dold informationspåverkan.⁵

5.4 Statskontoret – Myndigheternas arbete med psykologiskt försvar (2017:5)

Hösten 2016 fick Statskontoret i uppdrag av regeringen att redogöra för de verksamheter som svenska statliga myndigheter bedriver som är relevanta för ett psykologiskt försvar anpassat efter dagens förhållanden. För uppdraget genomförde Statskontoret en enkät till 198 myndigheter (168 svarade), intervjuade representanter för 36 myndigheter samt studerade dokument och litteratur. I rapporten *Myndigheternas arbete med psykologiskt försvar* (Statskontoret 2017:5) gör Statskontoret bedömningen att en majoritet av myndigheterna bedriver verksamhet som kan ha relevans för det psykologiska försvaret – men det är bara en tredjedel av dem som själva anser att de har en roll. Flera myndigheter redovisar också att de anser att begrepp som psykologiskt försvar, försvarsvilja och motståndanda kan vara svåra att använda i de sammanhang man arbetar och kan uppfattas som omoderna. I stället använder myndigheterna begrepp som resiliens, motståndskraft och tillit.⁶ En mer tydlig definition av vad som avses med psykologiskt försvar skulle enligt Statskontoret underlätta styrning och samordning av myndigheternas arbete.⁷

Ett tiotal av myndigheterna bedöms av Statskontoret vara centrala för arbetet med psykologiskt försvar. Av dessa betecknar Statskontoret Försvarsmakten, MSB, Säkerhetspolisen, Svenska institutet och indirekt FRA som ”operativa” medan Skolverket, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor och Statens medieråd bedöms ha ”viktiga demokratifrämjande uppgifter”.⁸

Statskontoret konstaterar vidare att myndigheterna upplever en generell brist på kunskap om det psykologiska försvaret och flera anser att regeringen behöver tydliggöra sina förväntningar på myndigheterna. Vidare framkommer uppfattningen att det brister i sam-

⁵ SOU 2016:80, s. 400.

⁶ *Myndigheternas arbete med psykologiskt försvar*. Statskontoret 2017:5, s. 34, 35, 75, 77, 78, 84 och 86.

⁷ *Ibid* s. 107.

⁸ *Ibid* s. 9.

ordning av det psykologiska försvaret men att den sammanhållande myndigheten i dag är MSB.⁹ Det är också till MSB som de flesta myndigheter skulle vända sig för att få stöd.¹⁰

Statskontorets intervjuer ger bilden av att psykologiskt försvar allmänt är lågt prioriterat av svenska myndigheter och i många fall beroende av ett engagemang från enskilda medarbetare. Enligt Statskontoret tyder resultatet från både enkät och intervjuer ”på att det inte finns någon myndighetsövergripande samverkan eller samarbeten där man uttryckligen hanterar frågor om det psykologiska försvaret”.¹¹

Statskontoret konstaterar att få myndigheter har rutiner för att hantera informationspåverkan och att de efterlyser mer stöd för att kunna analysera desinformation. Statskontoret framhåller att det saknas samlad kunskap om informationspåverkan, att kunskapen är spridd mellan olika aktörer och att ingen myndighet har ett samlat ansvar för arbetet mot informationspåverkan. De flesta myndigheter har enligt Statskontoret möjlighet att upptäcka vilseledande information inom sitt område och många myndigheter uppger sig också ha gjort det under de senaste två åren. Däremot är meningarna delade bland myndigheterna i Statskontorets undersökning om desinformation som rör myndigheten eller dess verksamhetsområde ska bemötas eller inte.¹²

Avslutningsvis drar Statskontoret slutsatsen att till skillnad mot det tidigare psykologiska försvaret så handlar det i dag i hög grad om en förmåga i fredstid, och det krävs ett långsiktigt förebyggande arbete och det bör omfatta alla samhällets aktörer, myndigheter såväl som andra.¹³

5.5 Försvarsberedningen – Motståndskraft (Ds 2017:66)

I rapporten *Motståndskraft – inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025* (Ds 2017:66) ägnar Försvarsberedningen ett kapitel åt det psykologiska försvaret. Bered-

⁹ Ibid s. 31.

¹⁰ Ibid s. 40.

¹¹ Ibid s. 36 och 39.

¹² Ibid, s. 46–47 och 53.

¹³ Ibid, s. 103.

ningen knöt här an till resonemang i sin föregående rapport (Ds 2014:20) och i Medieutredningens betänkande och menade att ”det försämrade säkerhetsläget har sedan 2015 påvisat behovet att stärka det psykologiska försvaret”.

Som nämndes i kapitel 3 består det psykologiska försvaret enligt Försvarsberedningen av tre delar:

- att säkerställa befolkningens försvarsvilja i fred och motståndsvilja i krig,
- att säkerställa att saklig offentlig information snabbt och effektivt kan förmedlas även under störda förhållanden, samt
- att identifiera, analysera och möta påverkanskampanjer.

Försvarsberedningen konstaterade att ambitionsnivån för de olika delarna hade varierat över tid beroende på teknikutvecklingen och det säkerhetspolitiska läget. Försvarsberedningen framhöll vidare att den första punkten var det psykologiska försvarets kärna men att den tredje, arbetet mot påverkanskampanjer kommit allt mer i fokus på grund av det säkerhetspolitiska läget. Beredningen betonar att befintliga myndigheter måste agera för att förbättra Sveriges förmåga att identifiera och bemöta påverkanskampanjer. Påverkanskampanjer kan enligt beredningen i fredstid syfta till att hitta svaga punkter och försöka undergräva förtroendet för samhällets institutioner och försöka påverka ett lands beslutsfattande. En motståndare kan försöka skapa eller förstärka konflikter i samhället för att uppnå sina mål. Det psykologiska försvaret ska enligt Försvarsberedningen snabbt kunna möta påverkanskampanjer både internationellt och nationellt.

Försvarsberedningen framhåller att den ordning som finns i dag inte är tillräcklig utan det behövs en tydligare styrning, ansvarsfördelning och samordning av myndigheterna och forskning och kunskapsuppbyggnad måste inriktas. Myndigheternas uppgifter och roller för det psykologiska försvaret måste tydliggöras och specifikt nämner Försvarsberedningen att den anser att underrättelse- och säkerhetstjänsternas roll måste tydliggöras i respektive myndighets instruktion.

Försvarsberedningen lyfter fram att en utgångspunkt för det psykologiska försvaret måste vara att bevara det öppna samhällets fria kunskaps- och informationsutbyte. Fria och oberoende medier har en

nyckelroll när det gäller att upprätthålla förtroendet för samhällets institutioner och företrädare. Försvarsberedningen betonar i det sammanhanget vikten av att skilja mellan public serviceföretagens granskande roll och det uppdrag som finns att förmedla information i kris och krig. Beredningen lyfter här fram att enligt gällande sändningstillstånd ska Sveriges Radio och Sveriges Television, om högsta beredskap råder, vara självständiga organisationer med totalförsvarsuppgifter och lyda direkt under regeringen. Enligt Försvarsberedningen är behovet stort att dessa totalförsvarsuppgifter förbereds.

Frivilliga försvarsorganisationer har enligt Försvarsberedningen en viktig roll att fylla genom att sprida kunskap och ta tillvara engagemang för totalförsvaret på olika sätt. Försvarsberedningen betonar också vikten av internationell samverkan och att detta stärks, t.ex. inom ramen för EU och i centret för att motverka hybridhot i Helsingfors.

5.6 Försvarsberedningen – Värnkraft (Ds 2019:8)

I maj 2019 lämnade Försvarsberedningen sin slutrapport, *Värnkraft* som ansluter till den föregående rapporten *Motståndskraft* och förslagen i dessa två rapporter ska ses som en helhet. Eftersom fokus i rapporten ligger på utformningen av det militära försvaret berörs det psykologiska försvaret inte lika mycket i slutrapporten som i rapporten *Motståndskraft*. En formulering som återkommer flera gånger i rapporten är att ”Ett starkt svenskt totalförsvaret är krigsavhållande och därmed förebyggande och ytterst fredsbevarande”.¹⁴

Dock konstaterar Försvarsberedningen att försvarsvilja och folkförankring är viktiga förutsättningar för ett trovärdigt försvar och att Sveriges invånare och beslutsfattare måste göras medvetna om de krav som kriget ställer.¹⁵ Beredningen slår vidare fast att Sverige redan i dag utsätts för cyberangrepp och påverkansoperationer och att vi för att kunna avvärja denna typ av hot måste ha en ”samlad uppfattning om hotens omfattning, karaktär m.m.” samt att det krävs förebyggande åtgärder.¹⁶ Försvarsberedningen bedömer att vid

¹⁴ Ds 2019:8, s. 20, 105, 338. Ibland sägs detta om ”militära försvaret” i stället för ”totalförsvaret”, se s. 159 och 282.

¹⁵ Ds 2019:8, s. 108.

¹⁶ Ds 2019:8 s. 104.

en eventuell konflikt, kris eller krig i närområdet kommer Sverige att bli utsatt för ett flertal olika påtryckningsmedel varav påverkansoperationer är ett av dessa. Om möjligt kan en angripare därmed uppnå sina målsättningar utan att använda militärt våld.¹⁷

I rapporten ägnar Försvarsberedningen Ryssland ett betydande intresse och konstaterar bl.a. att den politiska utvecklingen i Ryssland och den ökade ryska militära förmågan medfört att det militärstrategiska läget i Sveriges närområde försämrats under senare år.¹⁸ Försvarsberedningen använder begrepp som ”gråzonsproblematik” och ”icke-linjär krigföring” för att belysa den ryska militär-doktrinen som innebär att alla tillgängliga maktmedel kan användas för att uppnå säkerhetspolitiska mål och att informationsarenan är av särskild vikt och att påverkansoperationer, användande av minoritetsgrupper och missnöjda samhällsgrupper kan användas för egna syften.¹⁹

Försvarsberedningen framhåller vidare att medvetenheten har ökat i Europa om Kinas användning av påverkansmetoder utomlands.²⁰ Över huvud taget får Kina ett större utrymme i slutrapporten jämfört med den föregående, *Motståndskraft*.

Beredningen återkommer i slutrapporten till underrättelsemyndigheternas betydelse och framhåller att verksamheten och samarbetet mellan myndigheterna och andra ”relevanta aktörer” måste bedrivas så att ”dessa på bästa sätt bidrar med underlag och förvarning även när en gråzonsproblematik uppstår”.²¹ Gråzonsfrågorna ska enligt beredningen i fredstid i huvudsak hanteras av civila myndigheter såsom Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, den nya myndigheten för psykologiskt försvar, MSB, Kustbevakningen och Tullverket men också av regeringen och Regeringskansliet. Försvarsmakten ska här enligt Försvarsberedningen stödja övriga myndigheter. Under skärpt eller högsta beredskap ges det militära försvaret utökade mandat och får en viktigare roll.²²

¹⁷ Ibid. s. 113.

¹⁸ Ibid. s. 109.

¹⁹ Ibid. s. 110.

²⁰ Ibid. s. 95.

²¹ Ibid. s. 248.

²² Ibid. s. 118.

5.7 2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté (Ju 2018:01)

2018 års tryck- och yttrandefrihetskommitté (Ju 2018:01) är en parlamentarisk kommitté som syftar till att åstadkomma ett ändamålsenligt grundlagsskydd för tryck- och yttrandefriheten. En av de frågor som ska utredas är om public service-företagens oberoende är tillräckligt garanterat genom nuvarande reglering i grundlag och i vanlig lag och att överväga om oberoendet kan och bör stärkas ytterligare genom ändringar i grundlag.²³ Uppdraget ska redovisas senast den 26 augusti 2020.

5.8 Utredningen om civilt försvar (Ju 2018:05)

Den 16 augusti 2018 beslutade regeringen om direktiv för en utredning om ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar. Utredningen ska bl.a.:

- analysera och lämna förslag på en struktur med statliga myndigheter indelade i sektorer och sektorsansvariga myndigheter,
- analysera och lämna förslag på en ändamålsenlig geografisk indelning för civil ledning och samordning på regional nivå och på hur dessa områden ska ledas,
- analysera och lämna förslag på en förtydligad ledningsförmåga för kommuner och landsting,
- analysera och lämna förslag på hur Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) roll att verka för samordning kan utvecklas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Förslagen ska utgå från Försvarsberedningens rapport Motståndskraft – inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025.²⁴ Uppdraget ska enligt tilläggsdirektiv redovisas senast den 1 mars 2021.

²³ Dir. 2018:51.

²⁴ Dir. 2018:79. *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar.*

5.9 Nationell satsning på medie- och informationskunnighet och det demokratiska samtalet (Ku 2018:04)

Som ett led i genomförandet av regeringens demokrati strategi beslutades i augusti 2018 om kommittédirektiv till en nationell satsning på medie- och informationskunnighet (MIK). Uppdraget innebär att arbeta med utåtriktade insatser som ökar människors motståndskraft mot desinformation, propaganda och näthat, kartlägga kunskapsläget och vad som i dag görs av olika aktörer för att bidra till stärkt motståndskraft. Utredningen ska också analysera behovet av fortsatta insatser och föreslå hur utredningens insatser och analyser kan tas vidare inom den befintliga myndighetsstrukturen. Enligt direktivet ska utredningen ”förhålla sig till inrättandet av en myndighet för psykologiskt försvar”. Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2020.²⁵

5.10 Demokratin 100 år – samling för en stark demokrati (Ku 2018:02)

För att uppmärksamma att det år 2021 är hundra år sedan det första riksdagsvalet där både kvinnor och män fick rösta har regeringen tillsatt en kommitté som åren 2018 – 2021 ska planera, samordna och genomföra en samling av insatser och aktiviteter för en stark demokrati. Insatserna ska samlas under rubriken Vår demokrati – värd att värna varje dag.²⁶

Kommittén ska uppmuntra en bredd av aktörer i hela landet att delta, såsom skolväsendet, det civila samhället, myndigheter och kommuner. Insatserna och aktiviteterna ska nå ut till en stor del av befolkningen. Kommitténs arbete ska vidare bidra till att utveckla och stärka demokratin på både kort och lång sikt genom att öka delaktigheten, förankringen och motståndskraften i demokratin. Insatserna ska t. ex. främja utveckling av de kunskaper och förmågor som människor behöver ha för att kunna delta aktivt i demokratin, bidra till att uppmuntra och inspirera till demokratiskt deltagande och stärka stödet för demokratin grundläggande principer. Tyngdpunk-

²⁵ Dir. 2018:88. *Nationell satsning på medie- och informationskunnighet och det demokratiska samtalet.*

²⁶ Dir 2018:53. *Demokratin 100 år – samling för en stark demokrati.*

ten i genomförandet ska ligga på år 2021 och uppdraget ska slutredovisas senast den 1 juni 2022.²⁷

5.11 Ett oberoende public service för alla – nya möjligheter och ökat ansvar (SOU 2018:50)

Parlamentariska public service-kommittén redovisade i sitt slutbetänkande ett samlat förslag om hur en ändamålsenlig reglering av public service i ett nytt medielandskap ska utformas, dels inför nästa tillståndsperiod som inleds 2020, dels på längre sikt. Förslaget omfattar bl.a. frågor om hur Sveriges Radios (SR), Sveriges Televisions (SVT) och Sveriges Utbildningsradios (UR) utbud ska nå ut till publiken och hur public service-bolagens ansvar och oberoende påverkas när relationen till olika former av kommersiell verksamhet förändras. Kommittén redovisade också sin bedömning om förutsättningarna för att låta utgivningen av den lättlästa nyhetstidningen *8 Sidor* rymmas inom ramen för ett nytt public service-uppdrag.²⁸

5.12 Stärkt skydd mot manipulationer av valsystemet (Ju 2020:08)

I mars 2020 tillsatte regeringen en parlamentarisk kommitté med uppgift att göra en översyn av och överväga förändringar i delar av valsystemet. I direktiven till utredningen konstaterar regeringen att ”valens demokratiska legitimitet bygger i hög grad på väljarnas och partiernas tillit till valsystemets förmåga att säkerställa säkra och korrekta valresultat”. Regeringen skriver vidare att Säkerhetspolisen och MSB bedömt att riskerna för informationspåverkan och hot mot genomförande av val ökat under senare år. Kommittén ska därför bl.a.:

- analysera behovet av ett utpekat ansvar för samordning av säkerhetsfrågor vid val samt behovet av ett system för rapportering av incidenter vid röstmottagning i syfte att stärka allmänhetens tilltro till valsystemet,

²⁷ Ibid.

²⁸ SOU 2018:50, *Ett oberoende public service för alla – nya möjligheter och ökat ansvar*.

- bedöma om skyddet mot olika former av påverkan på väljarna vid röstningen är tillräckligt eller om det kan stärkas och särskilt föreslå metoder för att motverka förekomsten av s.k. familjeröstning.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 oktober 2021.²⁹

²⁹ Dir. 2020:30.

6 Myndigheter och andra aktörer med uppgifter inom det psykologiska försvaret i dag

6.1 Försvarets radioanstalt (FRA)

FRA har till uppgift att bedriva signalspaning enligt lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet och den förordning som ansluter till lagen. FRA har också uppgifter inom informationssäkerhetsområdet. FRA kan i sin underrättelseverksamhet inhämta underrättelser av betydelse för det psykologiska försvaret. I FRA:s årsrapport för 2018 anges att myndigheten kunnat rapportera om hur påverkansoperationer från främmande makt styrs och organiseras samt detaljer om tillvägagångssätt.¹

I årsrapporten för 2019 nämns gråzonsproblematik som ett område där ”de verktyg som används inkluderar cyberattacker, påverkansoperationer, strategiska uppköp av företag och traditionella underrättelseaktiviteter”. Årsrapporten nämner även att myndighetens uppdragsgivare under senare år ökat sitt fokus på hybridhot (eller icke-linjär krigföring) och nämner som exempel på detta ”påverkansoperationer, cyberhot, desinformation och sabotage”.²

6.2 Försvarsmakten

Försvarsmakten har enligt myndighetsinstruktionen (2007:1266) till uppgift att upprätthålla och utveckla ett militärt försvar som ytterst kan möta ett väpnat angrepp. Grunden för Försvarsmaktens verksamhet ska vara förmågan till väpnad strid. Försvarsmakten ska för-

¹ FRA årsrapport 2018.

² FRA årsrapport 2019, s. 7 och 13.

svara Sverige och främja svensk säkerhet och kunna värna Sveriges suveräna rättigheter och svenska intressen. Försvarsmakten ska även kunna förebygga och hantera konflikter och krig såväl nationellt som internationellt samt med myndighetens befintliga resurser kunna lämna stöd till civil verksamhet.

Försvarsmakten ska vidare bedriva omvärldsbevakning och upptäcka och identifiera yttre hot mot Sverige och svenska intressen, bedriva försvarsunderrättelseverksamhet samt ta fram underlag för beslut om höjd beredskap.³

Flera verksamheter inom Försvarsmakten har en tydlig koppling till det psykologiska försvaret t.ex. myndighetens militärstrategiska kommunikationsverksamhet. Den innebär bl.a. att till sjöss, på land och i luften visa militär närvaro och förmåga över hela Sverige för att stärka folkförankringen och försvarsviljan.

Vid Försvarsmaktens Ledningsregemente finns vidare Psyopsförbandet som ska kunna genomföra psykologiska operationer och upptäcka vilseledande information och påverkansförsök från andra aktörer och motverka dessa.⁴ Även vid pågående insatser sker verksamhet inom området.

Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must) har till uppgift att bedriva försvarsunderrättelseverksamhet och militär underrättelse- och säkerhetstjänst. Försvarsunderrättelseverksamheten vid Must inriktas genom beslut av regeringen och av Överbefälhavaren. I uppgiften ingår att kartlägga och analysera yttre hot mot Sverige t.ex. påverkansoperationer.

Försvarsmakten arbetar sedan en tid tillbaka aktivt med att bygga upp förmåga att identifiera och möta informationspåverkan.

6.3 Myndigheten för press, radio och TV (MPRT)

Myndigheten för press, radio och TV (MPRT) har till uppgift att verka för yttrandefrihet inom sitt verksamhetsområde och främja möjligheterna till mångfald och tillgänglighet inom press, radio och tv. Myndigheten ska även följa och analysera utvecklingen inom medieområdet och sprida kunskap om den till allmänheten. MPRT publicerar statistik och annan information om ägande- och bransch-

³ 3 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

⁴ www.forsvarsmakten.se/sv/organisation/ledningsregementet/insatsforband/psyops/

struktur, teknik, innehåll och ekonomiska förhållanden inom medieområdet. Ytterligare ett uppdrag är att följa innehållet i utländska ljudradio- och tv-sändningar som riktas mot den svenska allmänheten. Vid myndigheten finns två självständiga beslutsorgan; granskningsnämnden för radio och tv och mediestödsnämnden. I granskningsnämndens uppdrag ingår bl.a. att i efterhand granska om tv- och radio-program har följt radio- och tv-lagen och att årligen i efterhand bedöma om public servicebolagen uppfyllt sina uppdrag enligt villkor i sändningstillstånden, anslagsvillkoren och andra beslut av regeringen.⁵

MPRT har en koppling till psykologiskt försvar bl.a. genom att myndigheten analyserar medieutvecklingen och tillhandahåller information om vem som bedriver sändningsverksamhet och vem som är ansvarig utgivare för det som publiceras på olika plattformar.⁶

6.4 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

MSB har enligt myndighetens instruktion ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka, kris, krig eller krigsfara. MSB ska vidare:

- utveckla och stödja arbetet med civilt försvar,
- utveckla och stödja samhällets beredskap mot olyckor och kriser och vara pådrivande i arbetet med förebyggande och sårbarhetsreducerande åtgärder,
- arbeta med och verka för samordning mellan berörda samhällsaktörer för att förebygga och hantera olyckor, kriser och konsekvenser av krig och krigsfara,
- bidra till att minska konsekvenser av olyckor, kriser, krig och krigsfara,
- följa upp och utvärdera samhällets arbete med krisberedskap och civilt försvar,

⁵ Förordning (2010:1062) med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv.

⁶ Samtal med företrädare för MPRT 2019-06-27. För innehållet i periodisk skrift är det Patent- och registreringsverket, PRV, som registrerar ansvarig utgivare.

- se till att utbildning och övningar kommer till stånd inom myndighetens ansvarsområde, och
- företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av annan författning.

När SPF, KBM och Räddningsverket lades ned år 2008 fördes huvuddelen av verksamheten över till MSB. I MSB:s myndighetsinstruktion fördes nu in uppdragen att vid en kris stödja samordningen av information till allmänhet och media, att tillsammans med andra aktörer verka för en sammanhållen information om skydd mot olyckor, krisberedskap, totalförsvar och säkerhetspolitik samt att stödja medie-företagens beredskapsplanering.⁷ MSB genomför utbildningar och metodutveckling inom området krisinformation och ansvarar också för webbplatsen krisinformation.se. Myndigheten ansvarar också för att förvalta och utveckla VMA-systemet som Räddningsverket tidigare ansvarade för.

MSB har på många sätt övertagit och fortsatt SPF:s kunskapsuppbyggande verksamhet genom opinionsstudier, finansiering av forskning, information om krisberedskap och totalförsvar till 18-åringar, utbildningar och utgivandet av skriften *Om krisen eller kriget kommer år 2018*. MSB har också fortsatt SPF:s arbete att samverka med mediebolag genom Mediernas beredskapsråd och genom att fördela medel för att stärka etermedieberedskapen.

Sedan 2016 har MSB haft ett återrapporteringskrav i regleringsbrevet att inom det egna ansvarsområdet ha en god förmåga att identifiera och möta informationspåverkan och annan spridning av vilsedande information. I regleringsbrevet för 2017 kompletterades uppdraget med att det skulle avse verksamhet som var riktad mot Sverige.⁸ MSB ska enligt uppdraget dessutom genom kunskapsspridning och stöd till samverkan bidra till övriga bevakningsansvariga myndigheters och berörda aktörers beredskap inom området.

⁷ Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. I myndighetens regleringsbrev anges att MSB även får fördela medel för drift och vidmakthållande av vissa reservfunktioner inom etermedia.

⁸ Regleringsbrev för MSB, budgetåret 2017, beslutat av regeringen 2016-12-47. Ju2016/07731/SSK.

Enligt uppgifter som MSB lämnat till utredningen⁹ så syftar myndighetens arbete med att identifiera och möta informationspåverkan till att:

- hantera informationspåverkan från främmande makt i det operativa arbetet,
- skapa en tröskeleffekt för främmande makt att attackera Sverige med påverkansaktiviteter,
- ge förvarning avseende påverkansaktiviteter från främmande makt,
- höja ansvariga myndigheters beredskap och förmåga, och
- reducera sårbarheter i samhället.

MSB gör detta genom att bl.a.:

- upprätthålla en normalbild avseende påverkansaktiviteter mot Sverige,
- höja medvetandegraden och minska sårbarheter i samhället,
- bygga egen och gemensam kunskap genom samverkan nationellt och internationellt för att få tillgång till kunskap, metoder och erfarenhetsöverföring, och
- bygga och stödja samverkan och aktörsgemensam hantering mellan bevakningsansvariga myndigheter och andra berörda aktörer.

Sedan september 2016 har MSB som en följd av ett regeringsbeslut en tjänsteperson placerad vid försvarsalliansen Natos center för strategisk kommunikation i Riga (Nato StratCom CoE).¹⁰ Och sedan januari 2019 sekonderar MSB två personer, med finansiering av UD, till EU:s utrikestjänst (EEAS) med placering på East StratCom Task Force respektive Western Balkans StratCom Task Force.

⁹ Utredningen har vid ett flertal tillfällen träffat företrädare för MSB.

¹⁰ Regeringsbeslut 2016-09-29. Ju2016/06352/SSK.

6.5 Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF)

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) är förvaltningsmyndighet för frågor som rör ungdomspolitiken och politiken för det civila samhället. MUCF tar fram kunskap, bidrar till samordning av statliga insatser och fördelar statsbidrag. Många av de uppgifter som MUCF arbetar med tar sin utgångspunkt i arbetet med att stärka demokrati, mänskliga rättigheter och tillit vilket har tydliga kopplingar till arbetet med att skapa motståndskraft och värna det öppna samhället.¹¹ Myndigheten ska också fördela medel enligt förordningen (2018:32) om statsbidrag för insatser som motverkar hot och hat i det offentliga samtalet.

I mars 2020 fick MUCF i uppdrag av regeringen att ta fram och sprida modeller för hur kommuner kan arbeta strategiskt, sektorsövergripande och långsiktigt med att stärka ungas kunskap om den lokala demokratin, utveckla ungas demokratiska färdigheter och kompetenser samt främja deltagande och stärka delaktigheten i demokratin.¹²

6.6 Regeringskansliet

Regeringskansliet (RK) har till uppgift att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet. RK fungerar på många sätt som regeringens förlängda arm vad gäller att styra och inrikta myndigheterna under regeringen.

RK har uppgifter som berör psykologiskt försvar på olika sätt och ansvaret är delat mellan flera departement. Försvarsdepartementet ansvarar för samordning mellan det militära försvaret och det civila försvaret inom ramen för totalförsvaret och för psykologiskt försvar i den del som rör försvarets militära förmåga samt för förvaltningsärenden som rör försvarsunderrättelseverksamhet. Försvarsdepartementet (Fö/SUND) ansvarar vidare för kontaktmannskapet för EU:s Hybrid Fusion Cell (dvs. underrättelseanalysfunktionen för hybridhot som är knuten till EU:s underrättelse- och lägescentral, INTCEN).

¹¹ Förordning (2018:1425) med instruktion för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. Årsredovisning 2018, MUCF. Regleringsbrev för MUCF budgetåret 2019.

¹² Uppdrag till Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor att främja ungas förutsättningar att delta i demokratin. Regeringsbeslut 2020-03-12. Ku2020/00497/MD.

Justitiedepartementet ansvarar för förvaltningsärenden som rör psykologiskt försvar i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement och för samordning av samhällets krisberedskap inklusive civilt försvar, i den mån sådana ärenden inte rör försvarets militära förmåga samt för polisverksamheten. Vid Justitiedepartementet finns vidare en särskild chefstjänsteman för krishantering och ett kansli för krishantering.

Kulturdepartementet ansvarar för förvaltningsärenden som gäller radio och tv, nya medietjänster samt allmänna val och frågor om valdeltagande, förtroendevaldas villkor, medborgarnas inflytande och delaktighet i demokratiska processer, demokratisk medvetenhet och arbete för att värna demokratin mot extremistiska ideologier, i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement.

Utrikespolitiken ska säkerställa Sveriges intressen i förbindelserna med andra länder, bland annat genom att förebygga risker och hot såsom desinformation och andra former av hybridhot. Utrikesdepartementet (UD) har en viktig roll i att motverka och bemöta desinformation som påverkar Sveriges förmåga att utöva en aktiv utrikes- och säkerhetspolitik. UD företräder Sverige i en rad olika internationella samarbeten och utbyten vad gäller desinformation, cyber och andra former av hybridhot. Dessa samarbeten syftar till att dels stärka vår nationella säkerhet, dels öka motståndskraften för att stå emot hybridhot mot EU, EU:s grannskap och andra säkerhetspolitiska samarbeten.

UD företräder Sverige i EU-samarbetet mot desinformation vilket inkluderar arbetet med EU:s åtgärdsplan mot desinformation och EU:s Rapid Alert System (RAS). Det senare innebär operativt samarbete inom EU och policyutveckling på EU-nivå. UD företräder vidare Sverige i ytterligare en handfull internationella samarbeten om desinformation, och andra former av hybridhot.

UD (UD/ES) håller samman instruktionsgivningen till EU:s horisontella arbetsgrupp för hantering av hybridhot (HWP ERCHT, Horizontal Working Party for Enhancing Resilience and Countering Hybrid Threats) som även är EU:s rådsarbetsgrupp för desinformationsfrågor. UD/ES är också kontaktpunkt för det europeiska kompetenscentret för hybridhot i Helsingfors (Hybrid COE). Vid UD finns också ett särskilt sändebud för hybrida hot. UD företräder även Sverige i den säkerhetspolitiska dialogen och samarbete med Nato avseende hybridhot, inklusive desinformation.

6.7 Statens medieråd

Statens medieråd har till uppgift att verka för att stärka barn och unga som medvetna medieanvändare och skydda dem från skadlig mediepåverkan. Myndigheten ska följa medieutvecklingen när det gäller barn och unga samt sprida information och ge vägledning om barns och ungas mediesituation.

I augusti 2018 fick Statens medieråd i uppdrag av regeringen att utveckla former för en förstärkt samverkan av insatser för medie- och informationskunnighet (MIK). Med MIK avses ”förmågan att hitta, analysera, kritiskt värdera och skapa innehåll i medier”. I uppdraget ingår att utveckla former för samarbete mellan statliga myndigheter som arbetar med frågor relaterade till MIK, liksom för en aktiv dialog mellan offentliga och privata aktörer som arbetar med MIK på nationell, regional och lokal nivå. Myndigheten ska också verka för att Sverige tar en mer aktiv roll på internationell nivå. Enligt regeringen har Statens medieråd arbetat med att utveckla MIK sedan 2011. Något tydligt uppdrag för detta finns dock inte i myndighetens instruktion. En översyn pågår i syfte att förtydliga uppdraget med fokus på samordning för att skapa förutsättningar att på sikt kunna fungera som en nationell nod för MIK.¹³

I den lägesrapport som Statens medieråd lämnade till regeringen den 29 maj 2019 betonas att MIK är ett tvärdisciplinärt område med beröringspunkter till politikområden som kultur, utbildning, näringsliv, juridik och försvar. Som ett resultat av det strategiarbete som myndigheten genomfört betonas också vikten av att begreppet medieanvändning avgränsas till en vardagskontext för att undvika alltför stor risk för överlappning gentemot andra myndigheter såsom MSB, den av regeringen aviserade nya myndigheten för psykologiskt försvar, PTS och Datainspektionen. Myndigheten ser även vuxna som målgrupp för MIK-arbetet vilket i dag inte omfattas av uppdraget i instruktionen.¹⁴ Som nämnts ovan är denna dock föremål för översyn.

Den 26 september 2019 beslutade regeringen om ett uppdrag till Statens medieråd att förstärka arbetet för ökad MIK genom att utveckla samverkan och myndighetens arbete inom området. I uppdraget ingår att skapa ett nätverk för aktörer som arbetar med MIK-relaterade frågor och att bygga upp en plattform för kunskaps- och informa-

¹³ Ku2018/01726/MF.

¹⁴ Lägesrapport, Statens medieråds uppdrag att utveckla former för en förstärkt samverkan av insatser för medie- och informationskunnighet. Statens medieråd 2019-05-29, dnr 295/2019.

tionsspridning. I arbetet ska Statens medieråd även beakta de insatser för att öka medie- och informationskunnigheten i befolkningen som pågår inom myndigheter, kommittéer, skolväsendet, bibliotek, folkbildningen och det civila samhället. Uppdraget ska redovisas till regeringen (Kulturdepartementet) senast den 10 november 2020.¹⁵

6.8 Svenska institutet

Svenska institutet (SI) har genom uppdraget att främja Sverige bilden utomlands sedan länge haft en tydlig koppling till det psykologiska försvaret.¹⁶

SI:s instruktion blev i slutet av 2019 föremål för en omarbetning som trädde i kraft den 20 januari 2020. Som det formuleras i den nya instruktionen ska myndigheten sprida information och kunskap om Sverige, främja svenska intressen internationellt samt bidra till långsiktiga relationer mellan Sverige och andra länder. Verksamheten syftar till att öka omvärldens intresse och förtroende för Sverige, bidra till ökat välbefinnande och stabilitet i Sveriges närområde och i Europeiska unionens östra och södra grannskap, och främja en demokratisk, rättvis och hållbar utveckling genom att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck.¹⁷

SI följer, analyserar och främjar bilden av Sverige utomlands vilket innebär att följa hur Sverige beskrivs och kommenteras i sociala medier. Svenska institutet bemöter i de flesta fall inte felaktigheter som sprids om Sverige, om det inte är felaktigheter i SI:s egna Sverige-kanaler, utan detta ankommer i de flesta fall på UD att hantera.¹⁸

SI har sedan 2015 haft regleringsbrevsuppdrag som handlat om att motverka desinformation. Inledningsvis var uppdraget inriktat mot SI:s arbete inom området Östersjösamarbete. I regeringens strategi för Svenska institutets verksamhet gällande samarbetet inom Östersjöregionen för perioden 2016–2020, beslutad 2016, angavs att ”SI ska även bidra till att på ett adekvat sätt motverka spridning av

¹⁵ Uppdrag till Statens medieråd att förstärka arbetet för ökad medie- och informationskunnighet. Regeringsbeslut 2019-06-26, Ku201901659/MD.

¹⁶ Se t.ex. SOU 1953:27, s. 185, 192, 239, 241–244. Beredskapsnämndens förste ordförande (1954–1959) Gunnar Heckscher var för övrigt i flera år (1954–1957) även direktör vid Svenska institutet.

¹⁷ 1 § förordningen (2015:152) med instruktion för Svenska institutet.

¹⁸ Samtal med företrädare för SI 2019-06-27.

desinformation och öka tillgängligheten till aktuell information och nyheter från oberoende källor om Sverige och regionen, på ryska”.¹⁹

Under senare år har dock uppdraget breddats genom följande skrivning i regleringsbrevet för 2018 och 2019 under rubriken ”Mål och prioriteringar”:

Svenska institutet ska i samråd med Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) bidra till genomförandet av departementets prioriteringar för offentlig diplomati. Arbetet med att identifiera och motverka desinformation är en viktig del av detta.

Efter den ändring av SI:s instruktion som trädde i kraft den 20 januari 2020 ska myndigheten följa och analysera bilden av Sverige i andra länder och löpande redovisa sina analyser till regeringen (Utrikesdepartementet). Ett särskilt fokus ska läggas på att identifiera nya tendenser i informationsflöden och desinformation som berör Sverige och svenska förhållanden.²⁰ I samtal med utredningen betonar SI att arbetet med desinformationsuppdraget i grunden är en del av myndighetens uppdrag att främja Sverigebilden utomlands.²¹

För att stärka och utveckla arbetet med att identifiera, förstå och möta informationspåverkan i Sverige och i utlandet samverkar SI och MSB vilket innebär möjligheter till informationsdelning och gemensamma projekt kring t.ex. förebyggande åtgärder, länderanalys och informationsbevakning.²²

6.9 Säkerhetspolisen

Säkerhetspolisens uppdrag är att förebygga, förhindra och upptäcka brott mot Sveriges (rikets) säkerhet eller terrorbrott samt skydda den centrala statsledningen.²³ Inom ramen för sitt uppdrag följer Säkerhetspolisen påverkansoperationer och andra otillbörliga aktiviteter som riktas mot Sverige, där otillbörlig informationspåverkan utgör en del av dessa aktiviteter.

¹⁹ *Strategi för Svenska institutets verksamhet gällande samarbetet inom Östersjöregionen för perioden 2016–2020*. UD2016/11388/EC.

²⁰ 2 § förordningen (2015:152) med instruktion för Svenska institutet.

²¹ Samtal med företrädare för SI 2020-02-18.

²² *Samverkan mellan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Svenska institutet inom området informationspåverkan*. MSB dnr 2016–7340. SI dnr 20017/2016.

²³ Förordning (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen och 3 § polislagen (1984:387).

I Säkerhetspolisens årsbok för 2018 konstateras att det ständigt pågår försök till otillbörlig påverkan mot Sverige, samtidigt som teknikutvecklingen gjort oss mer sårbara. Säkerhetspolisen framhåller att det under senare år är framför allt Ryssland som ökat sin förmåga att agera dolt i den s.k. gråzonen för att påverka andra stater.²⁴ I årsboken för 2019 framhåller Säkerhetspolisen att Ryssland ibland agerar via ombud (proxy) och ”låter andra grupper uträtta det de själva vill förmedla och uppnå, till exempel genom extremistgrupper”. Även Kina har enligt Säkerhetspolisen visat tydliga ambitioner att agera mot Sverige.²⁵

Främmande makts otillbörliga aktiviteter omfattar både olagliga och lagliga aktiviteter. Givet att otillbörlig informationspåverkan endast under mycket begränsade förutsättningar är att betrakta som olagliga har Säkerhetspolisen få verktyg för att motverka otillbörlig informationspåverkan, och därigenom bidra till det psykologiska försvaret.

6.10 Andra myndigheter med uppdrag som berör det psykologiska försvaret

Det finns ett stort antal myndigheter vars verksamhet berör det psykologiska försvaret på olika sätt. *Länsstyrelserna* har geografiskt områdesansvar enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap och är den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet. Länsstyrelserna ska, när det gäller frågor om risker, sårbarheter och krisberedskap, vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer som kommuner, landsting och näringsliv och har även uppgifter rörande de allmänna valen.²⁶ Vid höjd beredskap tillkommer ytterligare uppgifter och befogenheter för länsstyrelserna att samordna de civila försvarsåtgärderna.²⁷

Skolverket är förvaltningsmyndighet för skolväsendet och ska inom ramen för sitt verksamhetsområde stödja kommuner och andra huvudmän i arbetet med säkerhet och krisberedskap.²⁸ Skolverket fick också i 2017 års regleringsbrev i uppdrag att ta fram en vägledning till

²⁴ Säkerhetspolisen. Årsbok 2018, s. 4.

²⁵ Säkerhetspolisen. Årsbok 2019, s. 18 och 28.

²⁶ Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

²⁷ Förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter vid höjd beredskap.

²⁸ Förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

förskolor och skolor i hur arbetet med säkerhet och krisberedskap kan bedrivas. Statskontoret lyfter i sin undersökning fram att många myndigheter anger att Skolverket har en viktig roll i det psykologiska försvaret inte minst genom skolans uppgift att förmedla och förankra respekt för demokratiska värderingar.²⁹

Forum för levande historia har enligt myndighetens instruktion i uppgift att vara ett nationellt forum som ska främja arbete med demokrati, tolerans och mänskliga rättigheter med utgångspunkt i Förintelsen. En särskild uppgift är att informera om Förintelsen och kommunismens brott mot mänskligheten, och myndigheten ska sträva efter att stärka människors vilja att aktivt verka för alla människors lika värde.³⁰ Forum för levande historia har i sitt demokrati-främjande uppdrag en tydlig koppling till det psykologiska försvaret genom utställningar och annan kunskapspridande verksamhet. I juni 2018 fick myndigheten i uppdrag av regeringen att stärka demokratin motståndskraft genom att sprida kunskap om faran när demokratin urholkas med hjälp av historiska exempel och lärdomar. Insatsen ska enligt regeringens beslut ”uppmuntra till reflektion om individens ansvar att försvara demokratin i Sverige i dag”.³¹ Och den 26 mars 2020 fick myndigheten i uppdrag av regeringen att utveckla och sprida pedagogiskt material för skolan som syftar till att göra demokratin mer motståndskraftig genom att förankra stödet för demokratin som styrelseskick och att stärka elevers kunskaper och förmågor för ett aktivt medborgarskap.³²

Polismyndigheten ska enligt polislagen (1984:387) förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten. På grund av dagens mångfacetterade hotbild, där främmande makt kan förväntas agera i en gråzon, är det många gånger svårt att avgöra om en incident är ett led i en rent kriminell verksamhet eller om den är en del av en påverkanskampanj som drivs av främmande makt, eventuellt med användande av kriminella aktörer. Polismyndigheten och dess underrättelseverksamhet har därför en viktig roll i det psykologiska försvaret i att förebygga och förhindra brott som t.ex. dataintrång som skulle

²⁹ *Myndigheternas arbete med psykologiskt försvar*. Statskontoret 2017:5, s. 74.

³⁰ Förordning (2007:1197) med instruktion för Forum för levande historia.

³¹ Uppdrag till Forum för levande historia att stärka demokratin motståndskraft. Regeringsbeslut 2018-06-20. Ku2018/01402/D.

³² Uppdrag till Forum för levande historia att sprida pedagogiskt material som främjar elevers demokratiska förmågor och kunskaper om demokratin. Regeringsbeslut 2020-03-26. Ku2020/00709/MD.

kunna vara ett led i främmande makts påverkansarbete mot Sverige. Inför riksdagsvalet 2018 samarbetade Polismyndighetens Nationella operativa avdelning med Säkerhetspolisen, MSB och Valmyndigheten i syfte att säkerställa att valet kunde genomföras utan otillbörlig påverkan.

Post- och telestyrelsen (PTS) har enligt instruktionen (SFS 2007:951) ett samlat ansvar inom postområdet och området för elektronisk kommunikation. Myndigheten ska verka för att målen inom politiken för informationsområdet uppnås och inom ramen för sina uppgifter enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, verka för att de mål som anges i lagen uppnås.

Som övergripande mål har PTS bl.a. angett att fasta och mobila nät är utbyggda så att alla kan få tillgång till de tjänster som normalt efterfrågas och att alla har tillgång till tillförlitliga och säkra elektroniska kommunikationsnät och -tjänster.³³ Sedan telemarknaden avreglerades 1992 har Sverige fått en marknad med konkurrens där operatörer själva har ansvar för sina nät och tjänster och PTS är tillsynsmyndighet.

Enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och den anslutande förordningen (2003:396) får PTS meddela föreskrifter om den frestida planeringen för totalförsvarets behov av elektroniska kommunikationer och får förplikta den som tillhandahåller elektroniska kommunikationsnät eller elektroniska kommunikationstjänster av särskild betydelse från allmän synpunkt att mot ersättning som svarar mot kostnaden beakta totalförsvarets behov av elektronisk kommunikation under höjd beredskap.

Enligt regleringsbrevet för 2020 ska PTS använda minst 10 miljoner kronor av förvaltningsanslaget för utgifter för insatser för ökad nät- och informationssäkerhet, säkerhetsskydd samt åtgärder inom samhällets krisberedskap och civilt försvar för skydd av elektroniska kommunikationer mot allvarliga hot och påfrestningar i fredstid samt vid höjd beredskap.³⁴

Den 9 april 2020 fick PTS i uppdrag av regeringen att kartlägga de främsta hoten mot och riskerna för de svenska elektroniska kommunikationsnäten, särskilt de kommande 5G-näten. PTS ska också

³³ <https://pts.se/sv/om-pts/verksamhet/#PTS-overgripande-mal>

³⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende PTS. Regeringsbeslut 2019-12-19.

föreslå åtgärder för att minska identifierade hot och risker. Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2020.³⁵

Inom *Brottsförebyggande rådet* finns *Nationellt Centrum mot våldsbejakande extremism* som har fyra huvudsakliga uppgifter: främja utvecklingen av förebyggande arbete på nationell, regional och lokal nivå, verka för en högre grad av samordning och effektivitet i det förebyggande arbetet, ge behovsanpassat stöd till kommuner, myndigheter och andra aktörer, och samla och sprida kunskap om förebyggande av våldsbejakande extremism baserad på forskning och beprövad erfarenhet samt verka för en kunskapsbaserad praktik.³⁶

Försvarshögskolan genomför utbildning och forskning samt tar fram rapporter av hög relevans för kunskapsutvecklingen inom det psykologiska försvaret bl.a. genom dess Centrum för asymmetriska hot- och terrorismstudier (CATS) som sedan länge studerat och forskat om informations- och påverkansoperationer.

Totalförsvarets forskningsinstitut har till uppgift att bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete för totalförsvaret och till stöd för nedrustning, icke-spridning och internationell säkerhet. Inom myndigheten finns stor kompetens av relevans för att utveckla kunskap om psykologiskt försvar och myndigheten tar årligen fram rapporter som belyser informationspåverkan och främmande makts aktiviteter.

6.11 Andra aktörer med verksamhet inom det psykologiska försvaret

6.11.1 Folk och försvar

Folk och försvar bildades år 1940 under namnet Centralkommittén för det frivilliga försvarsarbetet men bytte år 1946 namn till Centralkommittén folk och försvar (senare Centralförbundet). Allt sedan bildandet har Folk och försvar spelat en viktig roll för att genom skrifter, konferenser och nätverk informera om totalförsvaret och

³⁵ Uppdrag att kartlägga hot och risker för elektroniska kommunikationsnät samt föreslå lämpliga åtgärder för att reducera riskerna. Regeringsbeslut 2020-04-09. I2020/01087/D.

³⁶ 7 § förordningen (2016:1201) med instruktion för Brottsförebyggande rådet.

stärka folkförankringen av det svenska försvaret.³⁷ Från 1950-talet blev BN och senare SPF viktiga samverkanspartners och sedan början av 1960-talet har Folk och försvar i huvudsak finansierats via statsbudgeten.³⁸ I dag beskriver Folk och försvar sin uppgift som att ”sprida kunskap och främja en levande debatt om säkerhetspolitik i Sverige och världen, samt om samhällets krisberedskap och totalförsvar”. Enligt stadgarna vill Folk och försvar genom verksamheten ”värna om utvecklingen av det demokratiska samhället”.

Folk och försvar genomför öppna seminarier och konferenser bl.a. på teman som psykologiskt försvar och informationspåverkan samt håller årligen en rikskonferens med inriktning mot försvarspolitik, säkerhetspolitik, krisberedskap och totalförsvar. Folk och Försvar deltar vidare i en arbetsgrupp där även Försvarsmakten, MSB och Totalförsvarets rekryteringsmyndighet deltar med syfte att samordna olika informationsaktiviteter och kampanjer som särskilt riktar sig mot unga i Sverige. Andra aktiviteter är studieresor och rundabordsamtal för yrkesverksamma inom försvars- och säkerhetspolitik, krisberedskap och totalförsvar i syfte att utbyta kunskap och erfarenheter. Folk och försvar har också verksamhet särskilt riktad mot unga som utgör en viktig målgrupp.

6.11.2 Psyopsförbundet

Psyopsförbundet är ett rikstäckande förbund inom den frivilliga försvarsorganisationen *Försvarsutbildarna* som syftar till att vara ett nätverk och en kompetensresurs inom psykologiska operationer samt närliggande områden. Förbundets verksamhet består av kunskaps-spridning genom föreläsningar, studiebesök och nyhetsbrev. I samverkan med Försvarsutbildarna har Psyopsförbundet på uppdrag av MSB under senare år genomfört utbildningar inom området informationspåverkan för målgrupper som allmänhet, frivilligorganisationer, förtroendevalda och tjänstemän inom kommuner och landsting.

³⁷ För en historisk överblick se Eriksson, Rune: *Folk och försvar 50 år 1940–1990* och avseende krigsåren Hjort, Magnus: ”Statlig styrning eller fri föreningsverksamhet? Försvarsupplysning i Sverige under andra världskriget”. *Militärhistorisk tidskrift* 2001, s. 109.

³⁸ Hjort, Magnus: ”*Nationens livsfråga*”, s. 279.

6.11.3 Sveriges Radio AB

Sveriges Radio AB (SR) har till uppgift att bedriva ljudradioverksamhet i allmänhetens tjänst och har därmed en viktig uppgift inom det psykologiska försvaret. Verksamheten ska präglas av oberoende och stark integritet och bedrivs självständigt i förhållande till såväl staten som olika ekonomiska, politiska och andra intressen och maktsfärer i samhället. SR ska beakta programverksamhetens betydelse för den fria åsiktsbildningen och utrymme ska ges åt en mångfald av åsikter och meningssyttringar. SR ska granska myndigheter, organisationer och företag som har inflytande på beslut som rör medborgarna samt spegla verksamheten inom sådana organ och inom andra maktsfärer.

I SR:s sändningstillstånd finns förutom ovanstående bestämmelser även uppgifter som reglerar beredskaps- och säkerhetsfrågor. Av dessa framgår att SR ska kostnadsfritt sända meddelanden som är av vikt för allmänheten (VMA) om en myndighet begär det. För detta har SR (och SVT) tecknat avtal med MSB i vilket bl.a. framgår att P4 är beredskapskanal. SR ska vidare bedriva ett beredskapsarbete utifrån en helhetssyn som omfattar både fredstida krissituationer och höjd beredskap. Risk- och sårbarhetsanalyser ska tas fram efter samråd med MSB och utifrån dessa ska beredskapsplaner tas fram som utöver säkerheten i marknätet särskilt ska uppmärksamma säkerheten i distributionen över internet. SR ska också öva och utbilda personalen så att denna kan lösa sina uppgifter vid såväl fredstida kriser som vid höjd beredskap.

Av sändningstillståndet framgår att SR utgör en del av totalförsvaret enligt lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap och att SR därmed är skyldigt att fortsätta sin verksamhet i krig. Om högsta beredskap råder i Sverige ska SR enligt sändningstillståndet utgöra en självständig organisation med totalförsvarsuppgifter och lyda direkt under regeringen. Samtidigt ska SR så långt möjligt behålla de fredstida strukturerna vid höjd beredskap och bestämmelserna om programverksamheten ska vara vägledande även vid en kris eller vid höjd beredskap.³⁹

³⁹ Tillstånd för Sveriges Radio AB att sända ljudradio. Regeringsbeslut 2019-12-05. Ku2013/02310/MD, Ku2019/01702/MD (delvis), Ku2019/01786/MD (delvis), Ku2019/01840/MD, Ku2019/02006/MD.

6.11.4 Sveriges Television AB

Sveriges Television AB (SVT) har till uppgift att bedriva tv-verksamhet i allmänhetens tjänst och har därmed, på samma sätt som SR en viktig roll i det psykologiska försvaret. Verksamheten ska, precis som vad gäller för Sveriges radio, präglas av oberoende och stark integritet och bedrivs självständigt i förhållande till såväl staten som olika ekonomiska, politiska och andra intressen och maktsfärer i samhället. Det är särskilt viktigt att SVT slår vakt om programområden som är betydelsefulla för allmänintresset.

Vad gäller beredskaps- och säkerhetsbestämmelserna i SVT:s sändningstillstånd är formuleringarna identiska med det som gäller för SR och som redovisas ovan.⁴⁰

6.11.5 Teracom Group AB

I samband med att Televerket bolagiserades 1992 bröts marknätets verksamhet ut till ett eget statligt bolag – Svensk Rundradio AB, som senare bytte namn till Teracom Group AB. Teracom äger och driver marknätet för radio och tv i Sverige och har därigenom ett viktigt samhällsuppdrag i att säkerställa att befolkningen i hela landet kan nå av tv- och radiosändningar från public servicebolagen. Detta gör att Teracom även har en central betydelse för krisberedskap och psykologiskt försvar i att se till att viktig samhällsinformation kan nå ut även under kriser och ytterst i krig. Teracom levererar även andra telekomtjänster och driftar, underhåller och tillhandahåller kundstöd för det svenska kommunikationsnätet Rakel.

Teracom's samhällsuppdrag innebär att erbjuda en grundläggande infrastruktur för att programbolagen ska kunna sända eller överföra till hela eller viss del av landet. Public service-företagens sändningstillstånd innehåller villkor om att 99,8 procent av den fast bosatta befolkningen ska kunna ta emot sändningarna i marknätet och Teracom's infrastruktur har därför motsvarande räckvidd. Eftersom public service-företagens sändningstillstånd innehåller villkor om att upprätthålla en hög säkerhet är marknäten utformade för att fungera oberoende av extern el och internet för att leveransen inte ska äventyras i extraordinära situationer eller i krig. Hög driftssäkerhet och

⁴⁰ Tillstånd för Sveriges Television AB att sända ljudradio. Regeringsbeslut 2019-12-05. Ku2013/02310/MD (delvis), Ku2019/01786/MD (delvis), Ku2019/02007/MD.

redundans är av avgörande betydelse för att viktig samhällsinformation ska kunna nå större delen av befolkningen i samband med krislägen eller i krig.

6.12 Utredningens bedömning och slutsatser

Utredningen kan konstatera att en rad statliga myndigheter och andra aktörer i dag har uppgifter som är viktiga för det psykologiska försvaret. Som visades i kapitel 5 har flera utredningar (Medieutredningen, Statskontoret, Försvarsberedningen) framhållit att det saknas samordning, tydlig styrning och ansvarsfördelning vad gäller det psykologiska försvaret och att en risk med detta är att Sverige får en sämre samlad bild av hoten. Psykförsvarsutredningen delar den bedömningen. Statskontoret redovisar i sin rapport att det finns en brist på samlad kunskap om informationspåverkan och att ingen myndighet har ett samlat ansvar för informationspåverkan. Försvarsberedningen har i sina rapporter betonat att underrättelse- och säkerhetstjänsternas roll måste tydliggöras i respektive myndighets instruktion och att det måste finnas en samverkan mellan dessa och andra relevanta aktörer så att ”dessa på bästa sätt bidrar med underlag och förvarning även när en gråzonsproblematik uppstår”.⁴¹ Psykförsvarsutredningen delar den bedömningen och återkommer till behovet av ökad samverkan i kapitel 10.

⁴¹ Ds 2019:8 s. 248.

7 Internationell utblick

7.1 Inledning

Utredningen ska enligt regeringens direktiv ”redovisa hur länder som bedöms vara relevanta för utredningsuppdraget har organiserat det psykologiska försvaret, vilka internationella samarbeten, inklusive inom EU, som är relevanta för den nya myndighetens verksamhet, samt i övrigt göra de internationella jämförelser som utredaren bedömer befogade.”

En utmaning med detta är att begreppet *psykologiskt försvar* inte i någon större utsträckning används i andra länder, eller, om det förekommer, ges en väsentligt annan betydelse än vad som är fallet i Sverige. I tyska Bundeswehr användes begreppet *Psychologische Verteidigung* (förkortat PSV) mellan 1970 och 1990 då det ersattes av *Operative Information* (senare *Operative Kommunikation*).¹ Den som söker på engelskans *psychological defence/defense* kommer i huvudsak att hitta referenser till forskning om individers psykologiska motståndskraft.² Detta har naturligtvis en viss koppling till de frågor som utreds i detta betänkande men det har ganska lite att göra med hur en stat försöker lösa de frågor som i Sverige benämns som *psykologiskt försvar*. En variant på detta är Singapore som inom sitt total-

¹ Drews, Dirk: Die Psychologische Kampfführung/Psychologische Verteidigung der Bundeswehr – eine erziehungswissenschaftliche und publizistikwissenschaftliche Untersuchung. Johannes Gutenberg-Universität Mainz, 2006, s. 19. Verksamheten inrättades år 1957 som Psychologische Kampfführung (PSK). År 1958 skrev Der Spiegel om verksamheten och gjorde då en tydlig koppling till uppbyggnaden i Sverige av vad man kallade en ”Komitee für die Planung der Psychologischen Kriegführung”. Se ”Psychologische Verteidigung, Rauch am Horizont”. *Der Spiegel* 1958-09.24.

² Se t.ex. Hunfeld, J. A. M. m.fl.: Previous Stress and Acute Psychological Defence as Predictors of Perinatal Grief. An Exploratory Study. *Soc. Sci. Med.* Vol. 40, No. 6, 1995, och Crasovan, Danut I: ”Limits of methods used in analysing the psychological defense: psychological defense mechanisms and coping mechanisms”. *Journal of Educational Sciences & Psychology*. Vol. IV (LXVI) No 2/2014.

försvar (*total defence*) definierar psychological defence som ”each person’s commitment to and confidence in the nation’s future”.³

Utredningen har i detta kapitel studerat hur frågor med anknytning till psykologiskt försvar, och då främst avseende otillbörlig informationspåverkan och närliggande frågor, hanteras i EU, i Nato och i några länder i Sveriges närområde.

7.2 EU

Inom EU har den ryska aggressionen mot Ukraina och annekteringen av Krim föranlett en ökad satsning på säkerhet och på att motverka hot av olika slag. Inom EU används inte begreppet *psykologiskt försvar* utan det talas i stället om att motverka desinformation och hybridhot samt att stärka EU:s och medlemsstaternas resiliens. Europeiska kommissionen har fastställt följande definition för begreppet *desinformation*:

Bevisligen oriktiga eller missvisande uppgifter som skapas, presenteras och sprids för att uppnå ekonomisk vinning eller avsiktligt vilseleda allmänheten, och som kan orsaka skada för allmänheten.⁴

Med skada för allmänheten avser EU-kommissionen bl.a. hot mot de demokratiska processerna och mot unionsmedborgarnas hälsa, miljö eller säkerhet. Kommissionen betonar att satir, parodi och oavsiktliga fel inte betecknas desinformation vilket också gäller för tydligt markerade partiska nyheter och kommentarer.⁵ Om desinformationens mål skriver kommissionen:

Desinformationens mål är att så split och förvirring och orsaka tvivel genom att förvränga och förfalska fakta och på så sätt förvirra människor och försvaga deras förtroende för institutioner och etablerade politiska processer.⁶

³ ”What is Total Defence?” SCDF, Singapore. www.scdf.gov.sg/home/community-volunteers/community-preparedness/total-defence.

⁴ *Åtgärdsplan mot desinformation*. Europeiska kommissionen, Bryssel den 5.12.2018. JOIN(2018) 36 final.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid, not 1.

Steg för steg har EU sedan 2015 vidtagit åtgärder avsedda att stärka unionens och medlemsstaternas säkerhet. I april 2016 antog EU-kommissionen och den Höga representanten för utrikes frågor och säkerhetspolitik ett ramverk för att motverka hybridhot och främja resiliens inom EU och dess medlemsstater.⁷ Och i april 2018 lanserade EU-kommissionen en strategi för att bekämpa desinformation online. I strategin betonade kommissionen vikten för statliga aktörer att ”avhålla sig från inblandning och censur och att skapa ett gynnsamt klimat för inkluderande och pluralistisk offentlig debatt”.⁸ Kommissionen framhöll vidare att följande fyra allmänna principer och mål skulle ligga till grund för motåtgärder mot desinformation:

För det första, att förbättra öppenheten om informationens ursprung och hur den produceras, sponsras, sprids och målinriktas, så att var och en kan bedöma det innehåll de använder sig av online och så att eventuella försök att manipulera opinionen upptäcks.

För det andra, att främja informationens mångfald, så att var och en kan fatta välgrundade beslut på grundval av kritiskt tänkande, genom stöd till högkvalitativ journalistik, mediekompetens och ombalansering av förhållandet mellan skapare och distributörer av information.

För det tredje, att öka informationens trovärdighet genom att ge en indikation om dess tillförlitlighet, i synnerhet med hjälp av betrodda anmälare, och genom att förbättra informationens spårbarhet och autentisering av inflytelserika tillhandahållare av information.

För det fjärde, att utforma inkluderande lösningar. Effektiva långsiktiga lösningar kräver ökad medvetenhet, mer mediekompetens, brett deltagande av berörda parter samt samarbete med offentliga myndigheter, onlineplattformar, annonsörer, betrodda anmälare, journalister och mediegrupper.⁹

Kommissionen riktade också starka uppmaningar mot onlineplattformarna att stärka sitt arbete mot desinformation bl.a. genom att intensivifiera arbetet med att stänga falska konton.

Med start i september 2018 togs också fram ett s.k. valpaket för att säkerställa fria och rättvisa val till Europaparlamentet.¹⁰ I december 2018 presenterade EU-kommissionen och EU:s utrikestjänst en åtgärdsplan mot desinformation. I åtgärdsplanen ingick att stärka de

⁷ *Gemensam ram för att motverka hybridhot. Europeiska unionens insatser.* Europeiska kommissionen och Unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik. Bryssel den 6.4.2016 JOIN(2016) 18 final.

⁸ *Bekämpande av desinformation online: en EU-strategi.* Bryssel den 26.4.2018 COM(2018) 236 final, s. 1.

⁹ *Ibid.*, s. 6–7.

¹⁰ *Att säkerställa fria och rättvisa val till Europaparlamentet.* Bryssel den 12.9.2018. COM(2018) 637 final.

strategiska kommunikationscenter som inrättats (se mer under 7.2.1), att initiera ett *Rapid Alert System* (se 7.2.2) för att i realtid identifiera och larma om desinformation, att mobilisera de stora teknikföretagen (bl.a. Facebook, Google, Twitter och Microsoft) att ta ett större ansvar i arbetet mot desinformation, och att öka allmänhetens medvetenhet och samhällets motståndskraft bl.a. genom stöd till oberoende granskare ("fact-checkers"), stöd till forskning och genom ökad mediakunskap.¹¹

I juni 2019 publicerade Europeiska kommissionen en lägesrapport om arbetet med åtgärdsplanen mot desinformation. I rapporten framhålls att det ännu är för tidigt att dra säkra slutsatser om omfattningen och genomslaget av desinformation vid det val till EU-parlamentet som nyss ägt rum men att de åtgärder som vidtagits bidragit till att avskräcka antagonistiska aktörer.

Enligt lägesrapporten visar det samlade underlaget "på fortsatt och långvarig desinformationsverksamhet från Ryssland i syfte att minska valdeltagandet och påverka väljarnas inställning". Det handlar t.ex. om att ifrågasätta EU:s demokratiska legitimitet, och att sprida extrema åsikter och polarisera den offentliga debatten om bl.a. migration.¹² Kommissionen konstaterar vidare att onlineplattformar som Facebook, Google och Twitter måste göra mer för att bekämpa desinformation.¹³

7.2.1 EU East StratCom Task Force

East StratCom Task Force, placerad under EU:s utrikestjänst (European External Action Service, EEAS), inrättades efter beslut i Europeiska rådet i mars 2015. I beslutet konstaterades att EU behövde förstärka sitt strategiska kommunikationsarbete för att motverka ryska desinformationskampanjer. Enligt beslutet skulle en handlingsplan tas fram och ett kommunikationsteam etableras.¹⁴ East StratCom Task Force har varit aktivt sedan september 2015 och

¹¹ *Åtgärdsplan mot desinformation*. Bryssel den 5.12.2018. JOIN(2018) 36 final. Se även *Roadmaps to implement the Code of Practice on disinformation*. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/roadmaps-implement-code-practice-disinformation>

¹² *Åtgärdsplan mot desinformation*. Bryssel den 5.12.2018. JOIN(2018) 36 final, s. 3.

¹³ *Ibid*, s. 5.

¹⁴ www.consilium.europa.eu/media/21888/european-council-conclusions-19-20-march-2015-en.pdf. Se även Bjola, Corneliu och Pamment James: "Digital containment: Revisiting containment strategy in the digital age". *Global Affairs* 2016, vol. 2, issue 2, s. 131–142.

i november 2015 lanserades webbtjänsten *Disinformation Review* som varje vecka publicerar ett nyhetsbrev och dessutom särskilda analyser av rysk desinformation. Till sin hjälp har East StratCom Task Force ett nätverk bestående av några hundra medlemmar som bidrar med exempel på rysk desinformation.¹⁵ På webbplatsen finns också en omfattande länksamling till rapporter som på olika sätt belyser rysk desinformation.¹⁶ I mars 2020 har East StratCom Task Force uppmärksammat nära 8000 fall som kan kopplas till rysk desinformation varav cirka 150 på något sätt berör Sverige.¹⁷

Verksamheten vid East StratCom Task Force har rönt stor uppskattning men också kritik, bl.a. för den raljanta och ironiska ton som ibland genomsyrar vissa notiser i veckobrevet.¹⁸ I början av 2018 uppmärksammades vidare att tre nederländska publikationer var inkluderade i databasen över exempel på spridare av rysk desinformation. Detta ledde till kritik för intrång i pressfriheten och den fria opinionsbildningen och krav från det nederländska parlamentet att East StratCom Task Force skulle läggas ned. Som en följd av detta togs de tre fallen bort från databasen och nya riktlinjer togs fram som innebär att East StratCom Task Force enbart granskar publiceringar med ursprung i Ryssland och i det s.k. Östliga partnerskapet, dvs. Armenien, Azerbajdzjan, Belarus, Georgien, Moldavien och Ukraina.¹⁹

7.2.2 EU:s Rapid Alert System

Ytterligare en del av EU:s system för att hantera desinformation är det Rapid Alert System (RAS) som inrättades i mars 2019. Syftet med RAS är att dela information i form av varningar, analyser och nationella erfarenheter och åtgärder mellan medlemsstater genom utsedda nationella kontaktpunkter, vilket i sin tur ska möjliggöra koordinerad respons och informations- och analysinsatser. I Sverige är UD natio-

¹⁵ Hedling, Elsa: *Blending Politics and New Media: Mediatized Practices of EU Digital Diplomacy*. Lund 2018, s. 170.

¹⁶ <https://euvsdisinfo.eu/reading-list/>

¹⁷ <https://euvsdisinfo.eu/disinformation-cases/>

¹⁸ Hedling, Elsa: *Blending Politics and New Media*, s. 176,183 och 185.

¹⁹ *Answer given by Vice-President Mogherini on behalf of the Commission.*

Question reference: E-000721/2018. 2018-06-13. *Removal of three cases further to complaints by Dutch media.* EU vs Disinfo 2018-03-08. Uppgifter från anställd vid East Stratcom Task Force 2019-09-18.

nell kontaktpunkt och ska därmed ta emot den rapportering som sker. I EU-kommissionens lägesrapport avseende åtgärdsplanen mot desinformation som kom i juni 2019 hävdas att ”Kommissionen och utrikesrepresentanten har stärkt EU:s förmåga att upptäcka, analysera och avslöja desinformation samt att genomföra samordnade insatser, särskilt genom systemet för snabb varning”.²⁰ Såvitt utredningen har kunnat erfara har dock rapporteringen ännu inte fått en sådan omfattning och utformning att den kunnat spela någon reell roll i att höja Sveriges förmåga att upptäcka desinformation.²¹

7.2.3 EU:s gemensamma enhet för hybridhot

EU:s gemensamma enhet för hybridhot (Hybrid Fusion Cell) inrättades år 2016 som en del av det åtgärds paket som togs fram för att motverka s.k. hybridhot. Enheten är placerad inom EU:s under rättelseanalyscentrum (EU Intcen) som i sin tur ligger under den Europeiska utrikestjänsten.²² EU-kommissionen menar att definitionen av hybridhot tenderar att variera eftersom hotet förändras men gav följande förklaring våren 2016:

Begreppet syftar dock till att fånga upp den blandning av tvångsåtgärder och omstörtande verksamhet samt konventionella och okonventionella metoder (dvs. diplomatiska, militära, ekonomiska och tekniska) som statliga eller icke-statliga aktörer kan använda på ett samordnat sätt för att uppnå särskilda mål, samtidigt som de håller sig under tröskeln för en formell krigsförklaring. Tonvikten ligger vanligen på att utnyttja målets svagheter och skapa tvetydighet för att försvåra beslutsfattandet. Massiva desinformationskampanjer, där sociala medier används för att kontrollera den politiska beskrivningen eller radikaliserar, rekryterar och leda proxyaktörer, kan fungera som verktyg för hybridhot.²³

Enheten nådde full operativ kapacitet i juli 2017 och tar del av både sekretessbelagd och öppen information som specifikt rör indikatorer och varningar avseende hybridhot från olika EU-organ och från

²⁰ *Lägesrapport om åtgärdsplanen mot desinformation*. Bryssel den 14.6.2019. JOIN(2019) 12 final.

²¹ Samtal med experter inom Regeringskansliet. Se även ”Europe Built a System to Fight Russian Meddling. It’s Struggling”. *The New York Times* 2019-07-06. www.nytimes.com/2019/07/06/world/europe/europe-russian-disinformation-propaganda-elections.html.

²² *Gemensam ram för att motverka hybridhot*. Bryssel den 6.4.2016. JOIN(2016) 18 final.

²³ *Ibid*, s. 2.

medlemsstaterna.²⁴ I Sverige är det Försvarsdepartementet (Sund) som är nationell kontaktpunkt gentemot enheten.

7.2.4 Horisontell rådsarbetsgrupp för att motverka hybridhot

Den 11 juli 2019 inrättades, efter beslut av de ständiga representanternas kommitté, Coreper, en ny horisontell rådsarbetsgrupp för motverkande av hybridhot.²⁵ Arbetsgruppens mål är att stärka EU:s och medlemsstaternas resiliens mot hybridhot och att stödja åtgärder för att stärka krishanteringsförmågan i samhället. Arbetsgruppen ska också underlätta den interna samordningen i EU-rådet samt stärka samarbetet med övriga EU-institutioner och EU-aktörer. Instruktionsgivning till arbetsgruppen hålls i Sverige samman av UD.

7.3 The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats (Hybrid CoE)

Hybrid CoE inrättades april 2017 som en följd av EU:s initiativ att stärka arbetet mot hybridhot. Syftet var att skapa ett europeiskt kompetenscentrum för att uppmuntra strategisk dialog och genomföra forskning och analys kring hybridhot. Centret är öppet för länder som är med i EU eller Nato och har i dag 27 medlemmar däribland Sverige som varit med sedan starten i april 2017.

På centrets webbplats beskrivs syftet som att skapa ett nav av experter som ska stödja medlemsländernas arbete med att stärka civilmilitär förmåga, motståndskraft och beredskap att möta hybridhot med särskild fokus på europeisk säkerhet. Det samlade arbete som bedrivs ska komma alla medlemsländer liksom även EU och Nato till gagn. Centret publicerar forskningsrapporter och analyser som är tillgängliga via webbplatsen samt genomför workshops och konferenser.²⁶ Sveriges deltagande i Hybrid CoE koordineras från UD men centret samverkar även med MSB och Försvarshögskolan (Cats).

²⁴ *Gemensam rapport till europaparlamentet, europeiska rådet och rådet om genomförandet av den gemensamma ramen för att motverka hybridhot under perioden juli 2017-juni 2018.* Bryssel den 13.6.2018. JOIN(2018) 14 final, s. 1–2.

²⁵ Detta inkluderar desinformation medan cyberfrågor behandlas av en annan arbetsgrupp.

²⁶ www.hybridcoe.fi/

7.4 Nato

Försvarsalliansen Nato arbetar på ett flertal sätt inom området psykologiskt försvar, för att motverka informationspåverkan och andra typer av hybridhot. I Riga finns Natos kunskapscentrum för strategisk kommunikation (NATO StratCom COE) som fick Natoackreditering år 2014 men som inte är en del av Natos kommandostruktur. Centret är inriktat på forskning och utbildning inom områden som hybridhot och ryska informationsoperationer. Bland dess publikationer finns en akademisk tidskrift, *Defence Strategic Communications*. Som framgår av kapitel 6 har MSB efter regeringsbeslut år 2016 en analytiker sekonderad till centret.

I slutdeklarationen från Natos toppmöte i Warszawa i juli 2016 meddelades att alliansen antagit en strategi för att bemöta hybridkrigföring som en del av de kollektiva försvarsåtgärderna.²⁷ I ett gemensamt uttalande av EU-kommissionens ordförande, Europeiska Rådets ordförande och Natos generalsekreterare 2016 slogs fast att EU och Nato skall stärka sin förmåga att bemöta hybridhot och samarbeta kring respons och gemensam strategisk kommunikation.²⁸ Vidare fastslog EU och Nato år 2017 en gemensam avsiktsförklaring (Common set of proposals) där en rad av punkterna berör hybridhot inklusive desinformation och hur strategisk kommunikation kan användas för att bemöta säkerhetshot.²⁹ År 2018 antogs en ny gemensam EU-Nato deklARATION i vilken samarbetet kring hanteringen av hybridhot inklusive desinformation stärks, bland annat genom parallella och samordnade övningar.³⁰ 2018 beslöt Nato vidare att upprätta en stödfunktion avseende hanteringen av hybridhot inklusive desinformation, så kallade counter-hybrid support teams, för allierade som så begär.³¹

²⁷ *Warsaw Summit Communiqué. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8–9 July 2016.*

²⁸ *Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization.* Warszawa 8 juli 2016.

²⁹ *Common set of new proposals on the implementation of the Joint Declaration signed by the President of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization.* 2017-12-05.

³⁰ *Joint Declaration on Eu-Nato Cooperation by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization.* 2018-07-10.

³¹ *Brussels Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels 11–12 July 2018.*

7.5 Danmark

På samma sätt som i andra länder har Danmark under senare år intensifierat arbetet mot desinformation och påverkanskampanjer. Danmark har ingen myndighet med särskilt utpekat ansvar för psykologiskt försvar. Närmast ligger ansvaret på underrättelsemyndigheterna Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) och Politiets Efterretningstjeneste (PET), inom regeringskansliet samt, när det gäller informations- och kommunikationsarbete för att stärka försvarsviljan, på den danska försvarsmakten (Forsvarskommandoen).³²

FE framhöll i sin riskrapport för år 2017 att påverkanskampanjer var ett ökande hot för Danmark och pekade särskilt ut Ryssland i detta sammanhang. Enligt FE var det också sannolikt att Rysslands ökade insatser inom påverkansområdet mot Sverige, Finland och de baltiska länderna också skulle leda till ett ökat fokus på Danmark.³³ I riskrapporten för 2019 skriver FE att det är fortsatt sannolikt att Danmark med kort eller ingen förvarning alls kan bli utsatt för en rysk påverkanskampanj.³⁴

Även Politiets Efterretningstjeneste (PET) tog upp påverkanskampanjer i sin årsrapport för 2017 och hänvisade då till FE.³⁵ Hotet från påverkanskampanjer nämns också i det s.k. ”aftale på forsvarsområdet 2018–2023” som ingicks i januari 2018 mellan regeringen och oppositionspartierna Socialdemokraterna, Dansk Folkeparti och Radikale Venstre.³⁶

I september 2018 presenterade den danska regeringen en handlingsplan med 11 punkter för att motverka hotet om utländsk påverkan vid val. Bland de 11 punkterna fanns

- en tvärministeriell ”task force” för att stärka koordineringen av myndigheternas insatser i samband med val,
- förstärkt övervakning inom utrikesdepartementet av desinformation i media riktat mot Danmark,

³² Tidigare genomfördes försvarsupplysning av myndigheten Forsvarets Oplysnings- og Velfærdstjeneste som dock lades ned år 2006.

³³ Forsvarets Efterretningstjeneste. Efterretningsmæssig Risikovurdering 2017. *En aktuel vurdering af forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed*, s. 20.

³⁴ Forsvarets Efterretningstjeneste. Efterretningsmæssig Risikovurdering 2019. *En aktuel vurdering af forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed*, s. 8.

³⁵ Politiets Efterretningstjeneste. Årlig redegørelse 2017, s. 9.

³⁶ *Aftale på forsvarsområdet 2018–2023*. 2018-01-28. <https://fmn.dk/nyheder/Pages/ny-aftale-for-forsvaret-2018-2023.aspx>.

- ökat fokus inom PET och FE på fientligt sinnade utländska försök att påverka det danska folketingsvalet,
- dialog med representanter för medier och sociala medier om möjliga samarbeten för att hindra påverkansförsök mot det kommande folketingsvalet,
- utbildning av statliga myndigheters kommunikatörer (efter nordisk förebild) och rådgivning och information till de politiska partierna, samt
- en kommande lagstiftning för att säkerställa det straffrättsliga skyddet mot utländska underrättelsetjänsters påverkanskampanjer.³⁷

Enligt forskaren Edward Deverell består UD-gruppen (punkt 2), av 2–3 årsarbetskrafter som arbetar med att avslöja rysk desinformation riktad mot centrala beslutsfattare och opinionsbildare. I uppdraget ingår även stöd till ambassader, medier och allmänhet. I den tvärministeriella arbetsgruppen ingår chefer inom försvars-, utrikes- och justitieministerierna och representanter från PET och FE som ska kunna samordna arbetet vid större påverkanskampanjer.³⁸

Den danska regeringen återkom i den utrikes- och säkerhetspolitiska strategi för 2019–2020, som beslutades i november 2018, till arbetet med att stärka insatserna mot utländska påverkanskampanjer som ”hotar danska värderingar och intressen”. Förutom genom handlingsplanen ska detta ske genom medlemskap i Natos kunskapscentrum för strategisk kommunikation (Nato StratCom COE) och samverkan med it-företag.³⁹ Danmark kom sent in i samarbetet inom Hybridcentret i Helsingfors (april 2018) och är alltså ännu (april 2020) inte med i arbetet i Natos StratCom COE. Däremot var Danmark en av tillskyndarna bakom skapandet av East StratCom Task Force.⁴⁰

Inför folketingsvalet i juni 2019 bedömde FE i en öppen hotbilda-bedomning att det var mindre sannolikt att Ryssland skulle genomföra en förberedd och koordinerad påverkanskampanj mot det danska valet. Däremot bedömdes det tänkbart att mindre och snabbt

³⁷ *Handlingsplan förud för folketingsvalet. Regeringen 2018-09-07. www.regeringen.dk/nyheder/styrket-vaern-mod-udenlandsk-paavirkning-af-danske-valg-og-demokratiet/*

³⁸ Deverell, Edward: ”Att identifiera och motstå informationspåverkan. En jämförande studie av hur de nordiska länderna organiserar arbetet”. *Kungl. Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift*, nr 1 2019, s. 41–42.

³⁹ *Udenrigs- og Sikkerhetspolitisk Strategi 2019–2020*. Regeringen november 2018, s. 14.

⁴⁰ *Ibid.*, s. 42.

planerade påverkansoperationer kunde förekomma om det i valdebatten uppkom teman som Ryssland såg en möjlighet att använda till sin egen fördel. FE bedömde det vidare som mycket sannolikt att det skulle förekomma ryska försök att påverka valet till Europaparlamentet i maj 2019 främst dock i andra länder än Danmark. Eftersom valen låg nära varandra i tid bedömde FE emellertid att det fanns viss risk att det danska folketingsvalet kunde beröras av påverkansförsök mot europaparlamentsvalet.⁴¹

7.6 Estland

Estland är, såvitt utredningen har kunnat utröna, ett av väldigt få länder i världen som under senare år använt begreppet *psykologiskt försvar* (psühholoogilise kaitse). I den nationella försvarsstrategi som beslutades år 2010 var psykologiskt försvar ett av de bärande elementen tillsammans med bl.a. det militära försvaret och den civila sektorns stöd till det militära försvaret och skulle koordineras inom Regeringskansliet i samverkan med relevanta myndigheter.⁴²

Tanken med ett estniskt psykologiskt försvar som en del i ett modernt totalförsvar undgick inte kritik. I en uppsats publicerad år 2012 framhöll författarna att begreppet var kontroversiellt och att kritiken mot det riskerade att göra det psykologiska försvaret kontraproduktivt. Författarna föreslog i stället begreppet *societal resilience* som ett mer modernt begrepp, mer anpassat till en hot- och riskbild som innefattade även andra hot än de rent antagonistiska.⁴³

Möjligen har kritiken påverkat vilka begrepp som används inom det estniska totalförsvaret. I den utvecklingsplan för det estniska försvaret 2017–2026, som beslutades i juni 2017, är *strategisk kommunikation* det övergripande begreppet men psykologiskt försvar används också fortfarande. Syftet med strategisk kommunikation i den här kontexten anges vara att säkerställa stöd för den estniska säkerhetspolitiken, att hålla allmänheten medveten om säkerhets-

⁴¹ Forsvarets Efterretningstjäneste. *Ikke-klassificeret trusselsvurdering for folketingsvalget 2019*.

⁴² *National Defence Strategy of Estonia*. 2010. Se även *National Security Concept of Estonia*. Beslutad av Estlands parlament 2010-05-12.

⁴³ Jermalavičius, Tomas och Parmak, Merle: *Towards a resilient society, or why Estonia does not need 'psychological defence'*. International Centre for Defence Studies, Tallin 2012.

läget och förhindra panik, att neutralisera fientligt inflytande och att avslöja och förhindra spridning av falsk information.⁴⁴

Sedan 2018 finns också en särskild kommunikationsenhet i det estniska regeringskansliet som utifrån 2017 års strategi arbetar med att motverka desinformation.⁴⁵

7.7 Finland

I Finland sker arbetet med samhällssäkerhet och beredskap utifrån en princip om övergripande säkerhet⁴⁶, där myndigheter, näringsliv, organisationer och medborgare tillsammans ansvarar för samhällets sju vitala funktioner:

- Ledning,
- internationell och EU-verksamhet,
- försvarsförmåga,
- inre säkerhet,
- ekonomi,
- befolkningens handlingsförmåga och service, och
- mental kriställighet.

I 2017 års *Säkerhetsstrategi för samhället* definieras *mental kriställighet* som ”individens, sammanslutningars och samhällets samt nationens förmåga att utstå den mentala press som krissituationer orsakar och klara av effekterna av den. God mental kriställighet underlättar återhämtningen efter kriser”.⁴⁷ I den nationella säkerhetsstrategin framhålls att den mentala kriställigheten ”har ökat i betydelse som fundament för samhällets säkerhet”. Begreppet informationspåverkan (informaatiovaikutuksen) definieras i samma dokument som ”planmässig verksamhet vars syfte är att genom att bearbeta information

⁴⁴ *Riigikaitse arengukava 2017–2026*. Riigikantslei 2017-06-29. Se även Estlands nationella säkerhetsstrategi (*Eesti julgeolekupoliitika alused*) som beslutades i maj 2017.

⁴⁵ la Cour, Christina Henriette: ”Fake news er ’old news’ i Estland” Tjekdet 2019-05-16. www.mm.dk/tjekdet/artikel/fake-news-er-old-news-i-estland

⁴⁶ Fram till relativt nyligen användes i Finland begreppet *totalförsvar* vilket nu är ersatt av *övergripande säkerhet*.

⁴⁷ *Säkerhetsstrategi för samhället*. Statsrådets principbeslut 2017-11-02, s. 22.

åstadkomma förändringar i informations- och åsiktsmiljön som överensstämmer med de egna målen”.⁴⁸ Begrepp som hybridhot och hybridpåverkan används av finska myndigheter och informationspåverkan ses som en del av detta.

Vart tredje år genomförs i Finland en nationell riskbedömning som hålls ihop av inrikesministeriet med stöd av Säkerhetskommitténs⁴⁹ sekretariat. I 2018 års rapport uppmärksammas informationspåverkan (begreppet användes inte i 2015 års rapport) som uppges ha blivit vanligare på grund av den förändrade och nu snabba informationsförmedlingen med en mängd informationskanaler bl.a. sociala medier. Detta kan utnyttjas av främmande makt genom systematiska informationsoperationer i syfte att ”förvirra den offentliga debatten och sudda ut gränserna mellan sant och falskt” och ”underminera samhällets funktionsförmåga samt förtroendet för myndigheterna och statsledningen”.⁵⁰

År 2019 beslutade regeringen om nya anvisningar för kommunikationen inom statsförvaltningen. Nytt i förhållande till tidigare anvisningar är att nu inkluderas även ett kapitel om informationspåverkan. Till stöd för arbetet används en finsk version av MSB-rapporten *Att möta informationspåverkan – handbok för kommunikatörer*.⁵¹

En viktig roll i arbetet mot informationspåverkan har kommunikationsavdelningen inom regeringskansliet (Statsrådets kansli) som ansvarar för statsministerns och regeringens kommunikation. I kris-situationer som gäller flera förvaltningsområden eller kräver att regeringen vidtar åtgärder ska kommunikationsavdelningen kunna samordna hela statsförvaltningens kommunikation.⁵²

Skyddspolisen (Supo) har till uppgift att förebygga och motverka hot mot den nationella säkerheten, såsom terrorism och olaglig underrättelseverksamhet som främmande makt riktar mot Finland. I detta ingår också att motverka olika typer av påverkan som riktas

⁴⁸ Ibid, s. 96.

⁴⁹ Säkerhetskommittén är ett organ som bistår statsrådet och ministerierna i frågor som rör den övergripande säkerheten. Kommittén bevakar hur samhället och Finlands säkerhetsmiljö utvecklas samt koordinerar den övergripande beredskapen inom den övergripande säkerheten.

⁵⁰ *Nationell riskbedömning 2018*. Inrikesministeriets publikation 2019:8, s. 23–24. Jfr *Nationell riskbedömning för Finland 2015*. Inrikesministeriets publikation 11/2016.

⁵¹ *Att möta informationspåverkan. Handbok för kommunikatörer*. Statsrådets kanslis publikationer 2019:13.

⁵² *Anvisning om intensifierad kommunikation inom statsförvaltningen – Kommunikationen under normala förhållanden och i störningssituationer*. Statsrådets kanslis publikationer 2019:24, s. 22.

mot Finland från främmande makt.⁵³ I och med den nya underrättelselagstiftningen, som trädde i kraft 2019, har Skyddspolisens roll som civil underrättelse- och säkerhetstjänst ökat och arbetet med att inleda förundersökningar minskat i betydelse.⁵⁴ För den militära underrättelsetjänsten i Finland ansvarar Huvudstaben och Försvarsmaktens underrättelsetjänst som får inhämta underrättelser för de ändamål som anges i lagstiftningen, t.ex. främmande makts verksamhet ”som äventyrar samhällets vitala funktioner”.⁵⁵

I Finland finns också sedan 1976 Planeringskommissionen för försvarsinformation (PFI) som är en permanent parlamentarisk kommitté, placerad vid försvarsministeriet och som tillsätts av regeringen för en riksdagsmandatperiod åt gången. Syftet med PFI är att främja dialog om säkerhetspolitiken, försvaret och beredskapen inför kris-situationer och undantagsförhållanden. Enligt den förordning som styr PFI:s verksamhet ska kommissionen ordna seminarier och diskussionsmöten, beställa opinionsundersökningar på området säkerhetspolitik samt stödja ”myndigheternas beredskapsplanering för att den mentala kriställigheten ska kunna utvecklas”.⁵⁶ I Sverige samverkar PFI mest med Folk och försvar.

7.8 Norge

Hotet från informationspåverkan och desinformation förefaller ha rönt mindre uppmärksamhet i Norge och det finns också uppgifter som gör gällande att omfattningen är mindre än t.ex. i Sverige eller Finland.⁵⁷ Till skillnad från den svenska broschyren *Om krisen eller kriget kommer*, där läsaren uppmanas ”var vaksam mot falsk information” innehåller den norska motsvarigheten, *Du er en del av Norges beredskap*, som också kom 2018, ingen varning för informationspåverkan eller desinformation.⁵⁸ I årsrapporten för 2019 skrev Politiets

⁵³ Skyddspolisens årsbok 2019. Se även Supo/Skyddspolis: *Översikt av den nationella säkerheten* 2019-12-05.

⁵⁴ ”Skyddspolisens bekämpar hot mot statens säkerhet”. www.supo.fi/om_skyddspolisens.

⁵⁵ Se 4 § och 11 § lagen om militär underrättelseverksamhet 590/2019.

⁵⁶ Statsrådets förordning om planeringskommissionen för försvarsinformation. Utfärdad 4 oktober 2012.

⁵⁷ Hågen Karlsen, Geir: ”Russland vil splitte vesten”. *Dagens Næringsliv* 2019-02-19. www.dn.no/forskningviser-at-/etterretningstjenesten/politiets-sikkerhetstjeneste/russland/russland-vil-splitte-vesten-politisk/2-1-537986.

⁵⁸ *Du er en del av Norges beredskap*. DSB 2018.

sikkerhetstjeneste (PST), som är den norska säkerhetstjänsten med ansvar för förebygga och beivra brott mot rikets säkerhet, att ”Så langt har det ikke vært klare indikasjoner på fordekke informasjonsoperasjoner i eller mot Norge”.⁵⁹

Etterretningstjenesten är den norska utrikesunderrättelsetjänsten och har till huvuduppgift att motverka yttre hot mot Norge och norska intressen och bidra till utformningen av norsk säkerhets- utrikes- och försvarspolitik. I E-tjenestens senaste årsrapport, *Fokus 2020*, uppmärksammas hotet från desinformationskampanjer och det framhålls att de ryska påverkansoperationerna blivit mer sofistikerade än tidigare. Även den ökade kinesiska verksamheten noteras i årsrapporten för 2020.⁶⁰

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) ansvarar för förebyggande säkerhet, tillsyn av informationssäkerhet, digital säkerhet och skydd av kritisk infrastruktur och behandlar även den frågor om desinformation och påverkanskampanjer i sin årsrapport.⁶¹

Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB) ansvarar för frågor om risker och sårbarheter i samhället, såväl naturhändelser och stora olyckor som avsiktligt framkallade händelser.

Enligt forskaren Edward Deverell bygger det norska systemet på ansvarsprincipen vilket gör att de olika myndigheterna fokuserar på olika delar av hotet från informationspåverkan. På departementsnivå har Justitiedepartementet och Krisestøtteenheten ett samlande ansvar för beredskap mot informationspåverkan. Vid Krisestøtteenheten finns också uppgiften att skapa en sektorsövergripande lägesbild och kunna ge stöd till hanteringen vid myndigheter och sektorer.

I Norge finns även myndigheten Medietilsynet som har till uppgift att bidra till att genomföra den statliga mediepolitiken samt att främja demokrati och yttrandefrihet genom att värna mediernas mångfald och en kritisk mediaförståelse.⁶² Medietilsynet genomför bl.a. kampanjer för att stärka det källkritiska medvetandet och öka förmågan att upptäcka desinformation som sprids, framför allt i sociala medier.⁶³

⁵⁹ PST. *Trusselvurdering 2019*. I rapporten för 2020 nämns varken informationsoperationer eller desinformation. Dock nämns främmande makts påverkansarbete för att försämra tilliten gentemot myndigheter och för att påverka beslutsprocesser i Norge. Se s. 6.

⁶⁰ Etterretningstjenesten. *Fokus 2020*, s. 9, 62 och 69–71.

⁶¹ NSM. *Risiko 2020*, s. 15–19.

⁶² <https://medietilsynet.no/om/vare-oppgaver/>

⁶³ <https://medietilsynet.no/mediebildet/slik-avslorer-du-falske-nyheter/>

Sedan 2017 är Norge med i samarbetet i Hybrid CoE men däremot inte i Natos Stratcom CoE.

7.9 Utredningens slutsatser

Utredningen kan konstatera att ansvaret för att hantera de frågor vi i Sverige kopplar till det psykologiska försvaret är i våra grannländer delade mellan flera olika myndigheter och departementala funktioner vilket understryker behovet av samverkan för att lösa uppgifterna. Begreppet psykologiskt försvar används i vårt närområde i Estland (även om tecken finns på att det håller på att ersättas av strategisk kommunikation) och i Finland används det mycket närbesläktade *mental kriställighet*.

Internationell samverkan är och kommer att vara väldigt viktigt för att hantera de utmaningar Sverige står inför när det gäller att motverka otillbörlig informationspåverkan och andra hot. EU, Nato och de länder som utredningen har tittat på har alla vidtagit åtgärder de senaste åren för att stärka sin beredskap och förmåga. Åtgärderna skiljer sig dock mellan länderna beroende på förvaltningspolitisk kultur och förvaltningsrättsligt regelverk. Det är därför inte möjligt att importera en hel modell som genomförts i ett annat land. Däremot finns det mycket goda skäl för en ny myndighet att fortsätta att ta del av erfarenheter från andra länders metoder och organisatoriska lösningar för att kunna fortsätta utveckla det svenska psykologiska försvaret.

8 Utmaningar och uppgifter för ett modernt psykologiskt försvar

8.1 Inledning

I kapitel 3 formulerade Psykförsvarsutredningen bedömningen att ändamålet med det psykologiska försvaret är att värna det öppna och demokratiska samhället, den fria åsiktsbildningen samt Sveriges frihet och oberoende. Syftet med detta kapitel är att fördjupa diskussionen om vad det psykologiska försvaret ska försvara och vad det är som hotar.

8.2 Vad är det som ska försvaras?

8.2.1 Sveriges oberoende och självständighet

Sveriges säkerhetspolitik syftar ytterst till att garantera landets politiska oberoende och självständighet. Det innebär att Sverige måste kunna värna landets suveränitet, svenska rättigheter och intressen, våra grundläggande värderingar samt skydda svensk handlingsfrihet inför politisk, militär eller annan påtryckning.¹ För att uppnå detta är det viktigt att kunna agera samlat för att möta utmaningar och hot i närområdet, i Europa och globalt såväl i fredstid som vid höjd beredskap. Det innebär att kunna använda alla de säkerhetspolitiska instrument som står till förfogande såsom politiska, diplomatiska, ekonomiska och militära, samt strategisk kommunikation, på ett koordinerat sätt. Även det psykologiska försvaret bör ses som en integrerad del av detta och som en försvarsförmåga inom ramen för ett starkt totalförsvar.

¹ Se Prop. 2014/15:109, s. 7 och Försvarsberedningen i Ds 2013:33, s. 224, Ds 2014:20, s. 43 och Ds 2017:66, s. 25.

8.2.2 Demokratin och den fria åsikts- och opinionsbildningen

Sverige hamnar undantagslöst mycket högt i internationella rankingar där demokrati, yttrandefrihet, respekten för mänskliga fri- och rättigheter och avsaknad av korruption mäts och jämförs. Sverige får t.ex. 100/100 i organisationen Freedom house *Freedom in the world 2019 map* som utgår från FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna som antogs år 1948.²

Statsvetaren Olof Petersson och tidigare justitiekanslern och hovrättspresidenten Johan Hirschfeldt framhåller i en debattartikel år 2017 att det är i regeringsformen som det går att se de tydligaste uttrycken för de värden som i dag bildar ett fundament för det svenska samhället.³ Redan i 1 kap. 1 § slås fast att ”Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt.” I den därefter följande 2 § anges de grundläggande värderingar som håller samman det svenska samhället. I regeringsformens andra kapitel, där grundläggande fri- och rättigheter meddelas, återfinns opinionsfriheter som yttrandefrihet och informationsfrihet. Ytterligare viktiga bestämmelser som ger uttryck för dessa värden finns i Tryckfrihetsförordningen (1949:105) och i Yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469).

Tryckfrihet syftar till att säkerställa ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande samt en frihet för var och en att i tryckt skrift uttrycka tankar, åsikter och känslor samt att offentliggöra allmänna handlingar och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst.⁴

Yttrandefrihet omfattar inte bara information och idéer som mottas positivt utan också sådant ”som kränker, chockerar eller stör staten eller någon del av befolkningen”, enligt ett uttalande från Europadomstolen år 1976.⁵

Fri opinionsbildning innebär också rätten att försöka påverka andra genom att till exempel i text, i tal eller på annat sätt argumentera för en viss ståndpunkt. Om röster i det offentliga rummet tystas kan det bidra till att undergräva demokratin. Den fria åsiktsbild-

² <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2019/map> Som jämförelse kan nämnas att Ryssland får 20/100, Kina 11/100 och USA 86/100.

³ Petersson, Olof och Hirschfeldt, Johan: *De svenska värderingarna finns i vår regeringsform*. DN debatt 2017-12-20.

⁴ 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (1949:105).

⁵ Petersson, Olof: *Opinionsbildning*. SNS Förlag 2009, s. 11. Se även Europadomstolen, Handyside v. The United Kingdom, 5493/72.

ningen är därmed ett av de fundament som vår demokrati bygger på och även en grundläggande förutsättning för rättssäkerhet och att politiska församlingar och myndigheter kan fatta välvägdade beslut.

Att värna dessa värden har av riksdagen beslutats vara en del av målen för vår säkerhet som har formulerats på följande sätt:

- att värna befolkningens liv och hälsa,
- att värna samhällets funktionalitet och
- att värna vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.

Att värna demokratin och den fria åsiktsbildningen är alltså en del av Sveriges säkerhetspolitik och hävdandet av vår suveränitet och vår territoriella integritet är förutsättningar för att uppnå målen för vår säkerhet.⁶ Det psykologiska försvaret bör ses som en självklar del av detta med viktiga uppgifter dels i fred, dels i krig som en del av ett starkt totalförsvar.

8.2.3 Förtroende och tillit

En grundläggande förutsättning för att Sverige ska kunna hantera kriser och ytterst även ett krig är att det finns motståndskraft, såväl i samhället som inom befolkningen och att det finns tillit mellan människor och till samhällets institutioner. Sverige hamnar vanligen mycket högt upp i mätningar avseende dels tillit människor emellan, dels tillit till den offentliga förvaltningen.⁷ Den offentliga maktutövningens opartiskhet har varit en starkt bidragande faktor till att den svenska förvaltningen har kunnat åtnjuta en hög grad av legitimitet, vilket med all sannolikhet bidragit till den förhållandevis höga nivån av social tillit hos Sveriges invånare och därmed till en stabil demokrati.⁸

Det är ibland lätt att tro det alltid varit så i Sverige, att det mycket tidigt lades en grund för detta genom ”tingsdemokrati”, byalag och en stor andel självägande bönder som byggstenar för ett samhälle med demokrati, författningsstyrd maktindelning och en okorrump-

⁶ Om detta se Prop. 2014/15:109, s. 7.

⁷ *Att styra mot ökat förtroende – är det rätt väg?* Statskontoret 2015 s. 18.

⁸ Rothstein, Bo: ”Myndigheter att lita på. Den svenska demokratis grundbult”. I Barrling, Katarina och Holmberg, Sören (red): *Demokratis framtid*.

perad förvaltning. Forskning visar dock att Sverige före mitten av 1800-talet var ett land med relativt utbredd korruption, där ämbeten kunde köpas och där opartiskheten i den offentliga förvaltningen långt ifrån var självklar. Genom en rad reformer av den offentliga förvaltningen, under åren cirka 1840–1870, skapades dock förutsättningar för en förvaltning präglad av opartiskhet och likabehandling. Det kan på goda grunder hävdas att detta har varit av avgörande betydelse för att Sverige i dag har en offentlig förvaltning som vid en internationell jämförelse kännetecknas av liten eller mycket liten förekomst av korruption, och som åtnjuter hög legitimitet och stort förtroende bland befolkningen. Det finns alltså ingen lagbundenhet som likt en osynlig hand fört Sverige i riktning mot demokrati, trygghet och välbefinnande utan detta är mera frukten av politiska beslut som successivt skapat förutsättningar för en gynnsam utveckling.⁹ Dessa värden kan vara och är i dag föremål för försök till otillbörlig informationspåverkan från främmande makt som vill skapa splittring och polarisering i syfte att tillgodose egna säkerhetsintressen. Ett växande utanförskap, inte bara ekonomiskt, socialt och kulturellt utan också politiskt, kan leda till lägre valdeltagande och lägre förtroende för demokratin. Befolkningens förtroende för Sveriges förmåga att motstå påtryckningar riskerar i förlängningen att påverkas negativt, liksom individens vilja att hjälpa till vid kriser.

Ny forskning har lyft fram att det finns indikationer på att andelen svenskar med låg tillit ökat under senare år och att andelen svenskar med hög tillit långsamt har fallit sedan högsta noteringen år 2014. Värt att notera är också att graden av tillit kan variera kraftigt mellan olika grupper, bl.a. beroende på ålder, utbildningsnivå och ställning på arbetsmarknaden.¹⁰

Ett samhälle utan tillit till de offentliga institutionerna, där människor saknar tillit till varandra och förtroende för de demokratiska processerna ger ett samhälle med svag motståndskraft mot yttre hot. Därför är det viktigt att det psykologiska försvaret kan vara ett skydd mot antagonistiska försök att försvaga medborgarnas delaktighet i samhället, och mot försök att undergräva tilliten till och förtroendet för att grundläggande fri- och rättigheter respekteras, att medierna är fria och oberoende och att åsiktsbildningen är fri.

⁹ Ibid.

¹⁰ Holmberg, Sören och Rothstein, Bo: *Social Trust – the Nordic Gold?* QoG Working Paper 1, April 2020.

Det är en uppgift för hela samhället att stärka motståndskraften genom att prioritera demokratistärkande åtgärder såsom att främja valdeltagandet, minska segregation, motverka social oro och öka kunskapen om våra demokratiska fri- och rättigheter. En viktig del i detta bör vara att stärka den samlade förmågan att identifiera och möta otillbörlig informationspåverkan och annan spridning av vilseledande information riktad mot Sverige. Detta måste ske med respekt för den grundlagsskyddade tryck- och yttrandefriheten.

8.3 Vad är det som hotar?

Sverige utsätts redan i dag för angrepp av olika slag då t.ex. cyberangrepp och desinformation riktas mot svenska myndigheter, förtroendevalda, organisationer, företag, redaktioner, journalister, forskare, tjänstemän och debattörer.

I den offentliga diskussionen används i dag olika begrepp för att beskriva det säkerhetspolitiska läget och de aktiviteter som pågår. Begrepp som gråzon och gråzonsproblematik har blivit vanliga för att beskriva en situation där politiska, ekonomiska, informativa eller militära metoder, ofta dolda, används för att uppnå säkerhetspolitiska mål samtidigt som den antagonistiska parten önskar undvika en eskalering till fullskaligt krig. Hybridhot är en annan term som kommit att användas som en samlingsbeteckning för alltmer komplexa hot och metoder som en fiende kan använda för att utöva påtryckning och nå säkerhetspolitiska mål. Informationspåverkan i form av t.ex. desinformation, ryktesspridning och annan spridning av vilseledande information är väsentliga beståndsdelar i detta och utgör därför ett hot mot Sveriges demokrati, beslutsfattande och självbestämmande.¹¹

¹¹ Under de senaste åren har enormt mycket skrivits om gråzonsproblematik och hybridhot, t.ex.: Giles, Keir: *Russia's New Tools. For Confronting the West. Continuity and Innovation in Moscow's Exercise of Power. Chatham House 2016.* Treverton, Gregory F m.fl.: *Addressing Hybrid Threats.* Försvarshögskolan 2018, Pettyjohn, Stacie L och Wasser, Becca: *Competing in the Gray Zone. Russian Tactics and Western Responses.* Rand Corporation 2019. Jonsson, Daniel K m.fl.: *Civilt försvar i gråzon.* FOI 2019. Petersson, Olof: *Begreppet gråzon.* Rapport till Försvarshögskolan 2020. För den ryska bilden av detta, se Persson, Gudrun: *Russian thoughts on hybrid war and colour revolutions.* Russian Studies Series 1/20. Nato Defense College. www.ndc.nato.int/research/research.php?icode=625#

Detta är i sig inget nytt. Psykologiska påverkansoperationer har använts under mycket lång tid¹² och det kalla kriget bar tydliga drag av gråzonsagerande med propaganda, underrättelseinhämtning och ekonomiska påtryckningsmedel som utmärkande inslag.¹³ Det som är den stora skillnaden i dag är att teknik- och medietvecklingen skapat närmast oöverskådliga möjligheter för en antagonistisk aktör att snabbt och brett nå ut med budskap med syftet att påverka opinioner och beslutsfattare.¹⁴ På samma sätt har våra digitala samhällen, med sina enorma möjligheter och fördelar, också skapat nya utmaningar och beroenden vilket gjort oss sårbara för olika typer av cyberangrepp och för manipulering av information och opinioner.

Desinformation och olika typer av informationspåverkan syftar ofta till att skapa osäkerhet och tvivel på vad som har hänt och vad som är sant. Exempel på detta är de ryska försöken att kasta skulden för nedskjutningen av Malaysia Airlines MH17 den 17 juni 2014 på den ukrainska sidan eller att hävda att det ämne (Novitjok) som dödade två och skadade flera i Salisbury (och närbelägna Amesbury) 2018 kunde ha utvecklats i till exempel Sverige.¹⁵

Det senare fallet kan ses, inte bara som ett sätt att skapa osäkerhet om vem som låg bakom förgiftningen utan också som ett sätt att sprida en negativ Sverigebild. Utan tvekan förekommer det försök att sprida en mycket negativ bild av Sverige, dels för att påverka opinionen i Sverige, dels för att påverka en internationell opinion.

Under senare år har det publicerats en rad studier som belyser främst rysk informationspåverkan riktad mot Sverige eller mot bilden av Sverige utomlands. De narrativ som sprids om Sverige har under senare år handlat mycket om migration, och om en stat som fallerar på grund av bristande integration och alltför stor invandring sedan flyktingvågen 2015. I det narrativ som sprids finns också en bild av ett Sverige som är moraliskt och sexuellt dekadent och förfallet och där yttrande- och demonstrationsfriheten är i fara. Andra

¹² För ett historiskt exempel från det s.k. skånska kriget 1675–1679 då både Sverige och Danmark försökte påverka befolkningen i området, se Forssberg, Anna Maria: "Nationalist Arguments as Instruments of War Propaganda in Sweden, 1655–80".

¹³ Se t.ex. Almgren, Birgitta: *Inte bara Stasi. Relationer Sverige-DDR 1949–1990*.

¹⁴ Det finns i dag t.ex. en svart marknad för att köpa påverkan genom olika sociala media-plattformar. Se *The Black Market for Social Media Manipulation*. Nato StratCom COE 2018.

¹⁵ Om Salisbury se t.ex. <https://euvsdisinfo.eu/report/novichok-could-have-come-from-uk-sweden-czech-republic-or-the-baltic-states/> Se även Hedenskog, Jakob och Persson, Gudrun: "Rysk säkerhetspolitik", s. 81–82 och 85. I Westerlund, Fredrik och Susanne Oxenstierna (red.): *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv – 2019*, FOI 2019.

narrativ som berör bilden av Sverige direkt eller indirekt kan avse EU som en organisation i kris och på nedgång eller att västvärlden är ett hot mot sina grannländer. Det finns också exempel på förfalskade brev, t.ex. ett som uppgavs vara skrivet av försvarsminister Peter Hultqvist, även om attribueringen av dessa till en viss stat kan vara svår att göra.¹⁶

Genom denna typ av desinformation kan en främmande makt eller annan antagonistisk aktör öka spänningar i ett samhälle, polarisera, skapa motsättningar och minska tilliten mellan människor och gentemot offentliga institutioner. Utredningen avser inte att här presentera en uttömmande bild av den informationspåverkan som förekommer i dag men vill ändå nedan särskilt lyfta fram några områden.

8.3.1 Valpåverkan

Att försöka påverka val, antingen dolt, olagligt eller helt öppet, i länder där man anser sig ha säkerhetsintressen är något som stormakter ägnat sig åt under lång tid. Forskaren Dov H Levin räknar i en studie publicerad 2016 att mellan åren 1946 och 2000 så ingrep USA och Sovjetunionen/Ryssland i val på nationell nivå i andra länder 117 gånger.¹⁷

Digitaliseringen har, som nämnts tidigare, ökat sårbarheten för angrepp som använder digitala kanaler för att sprida desinformation eller sofistikerade metoder för att stjäla digitalt lagrad information. Det är därmed inte förvånande att det under senare år noterats en rad försök att på olika sätt påverka utfallet i nationella val. I samband med

¹⁶ Huxley, Aino och Ljungman, Jakob: "Russian Narratives and the Swedish Debate on Foreign Policy". I *Fog of Falsehood Russian Strategy of Deception and the Conflict in Ukraine*. Utrikespolitiska institutet (Finland) 2016. Kragh, Martin och Åsberg, Sebastian: "Russia's strategy for influence through public diplomacy and active measures": The Swedish case". *Journal of Strategic Studies* 2017. Schmidt-Felzmann, Anke: "More than just disinformation. Russia's information operation in the Nordic region". I *Information Warfare. New Security Challenge for Europe*. Centre for European and North Atlantic Affairs 2017. Colliver, Chloe m.fl.: *Smearing Sweden. International Influence Campaigns in the 2018 Swedish Election*. ISD/LSE 2018. *Russian Influence on the Swedish Election 2018*. SCRS 2018. Oksanen, Patrik: *Skarpa skärvor: om hur informationskrig hotar att slå sönder det öppna samhället*. Bertil Ohlin förlag 2018. Wagnsson, Charlotte och Barzanje, Costan: "A framework for analyzing antagonistic narrative strategies: A Russian tale of Swedish decline". *Media, War & Conflict* 2019. Wagnsson, Charlotte och Hellman, Maria: *Informationspåverkan via Sputnik. Ett ryskt narrativ om Sverige i förfall*. Försvarshögskolan 2019.

¹⁷ Levin, Dov H: "When the Great Power Gets A Vote: The Effects of Great Power Electoral Interventions on Election Results". *International Studies Quarterly*, 2016,60(2): 189–202.

det ukrainska valet 2014 rapporterade den franska nyhetsbyrån AFP om överbelastningsattacker mot den ukrainska valmyndigheten.¹⁸

I USA har en utredning som leddes av den tidigare FBI-chefen Robert Mueller framhållit att den ryska staten ingrep ("interfered") i presidentvalet 2016 "in sweeping and systematic fashion". Genom omfattande stölder och sedan spridning av e-post och internt kampanjmaterial tillhörande kampanjen för Hillary Clinton gjordes försök att påverka den amerikanska opinionen till Clintons nackdel. Enligt Muellerutredningen föregicks it-intrången av kampanjer i sociala medier med syfte att förstärka sociala spänningar och misstro mot det politiska systemet och underminera Clintons kampanj. Utredningen konstaterade att det förekommit en rad kontakter mellan Trumpkampanjen och officiella ryska företrädare men att någon dem emellan samordnad konspiration inte kunde konstateras.¹⁹

I samband med det franska presidentvalet år 2017 upptäcktes en liknande kampanj riktad mot Emmanuel Macrons kandidatur. Det började med desinformation i form av spridning av rykten och falska uppgifter samt förfalskade dokument vilket följdes av en omfattande (15 GB) stöld av data, bl.a. över 21 000 mejl. Det gjordes också försök att sprida stulna information (och desinformation) genom hashtaggen #MacronLeaks på twitter. Kampanjen misslyckades dock vilket delvis kan förklaras med fransk lagstiftning som innebär vissa restriktioner kring hur valpropaganda får spridas, hur fransk mediekonsumtion ser ut och motåtgärder från både myndigheter och Macrons kampanjstab. Frankrike hade också erfarenheterna från det amerikanska valet att utgå från vilket gav ett bättre utgångsläge.²⁰ År 2015 genomfördes vidare ett cyberangrepp mot den tyska förbundsdagen vilket dock aldrig kom att resultera i en genomförd attack mot det tyska valet 2017.²¹

¹⁸ Se t.ex. www.politico.com/tipsheets/morning-cybersecurity/2014/10/hackers-ddos-ukraine-elections-first-look-attacks-on-businesses-continue-to-rise-feinstein-intel-is-the-only-defense-against-lone-wolf-terrorists-212543

¹⁹ *Report on the Investigation into Russian Interference in the 2016 Presidential Election. Vol. 1.* US Department of Justice, mars 2019, s. 1–4.

²⁰ Vilmer, Jean-Baptiste Jeangène: *The "Macron Leaks" Operation. A Post-Mortem.* Atlantic Council/IRSEM 2019.

²¹ www.deutschlandfunkkultur.de/cyber-attacke-im-bundestag-fraktionsrechner-mit-trojanern.2165.de.html?dram:article_id=321241, Aaltola, Mika: *Democracy's Eleventh Hour. Safeguarding Democratic Elections Against Cyber-Enabled Autocratic Meddling.* FIIA Briefing Paper 226, November 2017, s. 7.

Inför det svenska riksdagsvalet 2018 gjordes en samlad ansträngning där MSB, Valmyndigheten, Säkerhetspolisen och Polismyndigheten samverkade för att förbereda Sverige för eventuella påverkansoperationer. Den bild som ges av myndigheter och forskare är att det inte förekom någon koordinerad attack mot det svenska valet men däremot viss spridning av rykten om valfusk och mer begränsade desinformationsförsök.²²

Den finländske forskaren Mika Aaltola har utifrån konstaterade fall av valpåverkan eller försök till valpåverkan identifierat ett mönster där aktiviteterna går igenom fem steg:²³

- Steg ett – användning av desinformation för att förstärka misstankar, splittring och polarisering och skapa misstro mot det demokratiska systemet.
- Steg två – stöld av känslig men åtkomlig information, t.ex. e-post, interna strategidokument, chattrafik och bilder.
- Steg tre – publicering av stulen information genom aktivistnätverk.
- Steg fyra – spridning i större skala av stulen information genom professionell media.
- Steg fem – hemligt samarbete med främmande makt för samordning av aktiviteter i syfte att påverka valutgången.

Självklart pågår det också ett lärande och en utveckling så att den främmande makt som vill påverka ett val efter hand anpassar sina metoder för att uppnå ett bättre resultat.

8.3.2 Hot och ryktesspridning riktat mot politiker, tjänstemän, forskare, journalister, medieföretag m.fl.

Hot, hat, ryktesspridning och informationspåverkan som riktas mot journalister, förtroendevalda, tjänstemän, forskare och representanter för rättsväsendet är tyvärr vanligt förekommande och är ett hot mot yttrandefriheten, den fria opinionsbildningen och det självständiga

²² Colliver, Chloe m.fl.: *Smearing Sweden. International Influence Campaigns in the 2018 Swedish Election*. ISD/LSE 2018. www.sakerhetspolisen.se/ovrigt/pressrum/aktuellt/aktuellt/2018-08-30-forsok-att-paverka-fortroendet-for-valprocessen.html

²³ Aaltola, Mika: *Democracy's Eleventh Hour*, s. 3–4 och 8.

beslutsfattandet. Hot och desinformation riktat mot forskare är ett hot mot den fria forskningen. Forskningens frihet har numera grundlagsskydd (RF 2:18) vilket preciseras i högskolelagen (1992:1434) med att ”forskningsproblem får fritt väljas, forskningsmetoder får fritt utvecklas och forskningsresultat får fritt publiceras”.

Desinformation mot politiker kan vara ett led i att försöka påverka beslutsfattandet till förmån för en främmande makts intressen. Det kan också vara ett led i att sprida en negativ Sverigebild och det kan också leda till att färre väljer att åta sig förtroendeuppdrag i kommuner eller i riksdagen. Dåvarande utrikesminister Carl Bildt utsattes med början under den senare delen av 2013 för en kampanj med ryktesspridning i ryska medier som uppenbarligen syftade till att misskreditera Bildt och därigenom minska det internationella genomslaget för Sverige och Sveriges utrikesminister.²⁴

Under det senaste året har desinformation spridits om miljöaktivisten Greta Thunberg bland annat från det ryska statskontrollerade organet RT.²⁵

Hot och desinformation riktat mot journalister är ett allvarligt hot mot det fria ordet, mot medias granskningsfunktion och därmed ett hot mot grundläggande demokrativärden. Organisationen Reportrar utan gränser framhåller i en rapport från februari 2020 att attacker och hot från kinesiska företrädare mot svenska journalister har ökat de senaste åren. De påtryckningsmedel som används kan vara uttalanden på kinesiska ambassadens webbplats eller brev och e-post som skickas direkt till journalister och redaktioner.²⁶

I Finland drabbades journalisten Jessika Aro av hot och trakasserier efter att ha skrivit flera avslöjande reportage om ryska trollfabriker. Händelserna ledde till åtal där två personer sedermera dömdes i finsk domstol.²⁷ Liknande fall av hot, trakasserier och påverkanskampanjer har även förekommit riktade mot svenska journalister.

Om forskare inte vågar forska om vissa frågor och om journalister väljer att undvika vissa ämnen och avstår från att granska för att risken för att utsättas för påverkanskampanjer bedöms vara hög, är

²⁴ Franke, Ulrik: *War by non-military means. Understanding Russian information warfare*. FOI 2015.

²⁵ Se t.ex. <https://euvsdisinfo.eu/kremlin-media-on-greta-thunberg-an-illiterate-fanatic-messiah/?highlight=greta%20thunberg>

²⁶ www.reportrarutangranser.se/kinas-nya-globala-mediestrategi-inget-stop-for-kinesiska-attacker-pa-svenska-journalister/

²⁷ <https://svenska.yle.fi/artikel/2019/09/24/jessikka-aros-bok-om-putins-troll-en-atalskrift-och-en-livforsakring>

det ett uppenbart hot mot kunskapsutveckling, mot det fria ordet, mot våra möjligheter att få del av viktig samhällsinformation och mot den viktiga granskning av olika företeelser som genomförs av journalister och forskare.

Om beslutsfattare påverkas på grund av samordnade insatser där desinformation, rykten och vilseledande uppgifter sprids och används i syfte att påverka beslut som fattas är detta ett allvarligt hot mot vårt samhälles förmåga att fatta välinformerade, suveräna och självständiga beslut. Detsamma gäller om liknande insatser görs för att påverka och förskjuta en hel opinion.

Detta är reella hot mot Sveriges demokrati och självbestämmande och något som därför måste hanteras.

8.3.3 Desinformation riktad mot samhällets grundläggande funktionalitet

Desinformation kan många gånger vara utformad så att den hotar förmågan att upprätthålla grundläggande samhällsfunktioner och förmågan att värna befolkningens liv och hälsa.

Så långt tillbaka som det går att överblicka har spridningen av smittsamma sjukdomar också medfört spridning av rykten, falska uppgifter och desinformation ofta med innebörden att minoritetsgrupper, utländska befolkningar eller makter felaktigt utpekats för att sprida smitta.²⁸ Vår tid är inte annorlunda i det avseendet även om utbildningsnivån är avsevärt högre och åtskilligt av vidskepelse har försvunnit sedan den tid då pesten härjade Sverige och andra länder.

Våren 2020 noteras i stigande grad olika typer av desinformation rörande coronaviruset. EU:s East StratCom Task Force ger som exempel på desinformation uppgifter om att viruset kan ha sitt upphov i ett brittiskt laboratorium, att det är speciellt utformat för kinesiskt DNA och att det är USA som ligger bakom viruset.²⁹

²⁸ Väl känt är att under medeltiden anklagades judar för att ha avsiktligt spridit pest och spetälska bl.a. genom att förgifta brunnar. Se t.ex. Michael, Robert: *A History of Catholic Anti-semitism. The Dark Side of the Church*, s. 69–73. För exempel från Gotland se Harrison, Dick: *Stora döden*, s. 405.

²⁹ <https://euvsdisinfo.eu/the-best-defence-is-good-offense/>. Desinformationen kring coronavirusets ursprung påminner om 1980-talets desinformation om AIDS-viruset där det hävdades att detta hade utvecklats i ett amerikanskt laboratorium som en form av amerikansk biologisk krigföring. Om detta se Boghardt, Thomas: "Soviet Bloc Intelligence and its AIDS Disinformation Campaign". *Studies in Intelligence* Vol. 53, No. 4 (December 2009). Om corona/

Besläktat med denna typ av desinformation är den direkt hälsofarliga vägen av desinformation som syftar till att skapa oro och motstånd mot att låta vaccinera sig mot mässling och andra mycket smittsamma sjukdomar.³⁰

Ett annat intressant exempel i tiden är desinformation rörande utbyggnaden av 5G-nätet.³¹ Strålsäkerhetsmyndigheten tvingades hösten 2019 på grund av hot och hat stänga en tjänst där allmänheten tidigare kunde ringa och ställa frågor om 5G och mobilstrålning.³² Utredningen har erfarit att många gånger finns det överlappningar så att samma forum och källor används för att sprida desinformation om 5G, vaccin och smittsamma sjukdomar.

8.3.4 Informationspåverkan som en förberedelse för eller som ett led i ett väpnat angrepp

Att en angripare använder vilseledning, propaganda, ryktesspridning och desinformation för att försvaga en befolknings vilja att försvara sig och göra motstånd, för att förmå beslutsfattare att tveka eller fatta beslut som gynnar motparten och för att skapa defaitism i en motståndares väpnade styrkor är väl belagt och har förekommit så långt det går att överblicka militärhistorien.³³ Det får därför anses mycket sannolikt, att i ett skärpt internationellt läge, där Sverige är utsatt, kommer en angripare att använda dessa metoder mot oss för att försämra vår förmåga att göra motstånd.

covid-19 se även Oksanen, Patrik och Sundbom, Henrik: *Informationspandemi. Desinformation i skuggan av coronakrisen*. Fri värld 2020.

³⁰ Broniatowski, David A. m.fl.: Weaponized Health Communication Twitter Bots and Russian Trolls Amplify the Vaccine Debate. *American Journal of Public Health* October 2018, Vol. 108, No. 10.

³¹ www.svt.se/nyheter/vetenskap/forskarupprop-blev-del-i-rysk-anti-5g-kampanj?fbclid=IwAR1Aqhe4sVExhggR8AsTnUR8m8A1UgMAHAW2-4LEl-bcwYWYGsudsQUOf1o

³² www.svt.se/nyheter/myndigheten-tvingas-stanga-tjanst-efter-hot-och-hat-funkar-inte-langre

³³ Mossbergska utredningen (SOU 1953:27) presenterade en mängd exempel från de två världskrigen. För mer sentida fall se t.ex. Nygren, Gunnar och Hök, Jöran (red): *Ukraina och informationskriget – journalistik mellan ideal och självcensur*. MSB 2016.

9 En ny myndighet för psykologiskt försvar

9.1 Övergripande inriktning för en ny myndighet

De utmaningar som ett modernt psykologiskt försvar står inför kan ses som exempel på komplexa samhällsproblem som spänner över flera politik- och verksamhetsområden. Komplexiteten gör att det krävs samverkan över myndighets- och departementsgränser och mellan det offentliga Sverige och företag och organisationer. Det behövs lösningar som möjliggör samverkan och att den samlade kompetens som finns och de offentliga resurser som avsätts kan användas effektivt för att uppnå en *nationell förmågehöjning* inom området psykologiskt försvar.¹

För att säkerställa förmågan att fatta välavvägd beslut, särskilt i frågor som rör Sveriges säkerhet, och att värna de allmänna valen, behövs en förmåga att identifiera, möta och förebygga otillbörlig informationspåverkan och annan vilseledande information riktad mot Sverige eller svenska intressen. Denna förmåga har blivit allt viktigare det senaste decenniet till följd av det försämrade säkerhetsläget, en alltmer utbredd och avancerad användning av dold påverkan från främmande makt med hjälp av ny teknik och det förändrade medielandskapet.

Det psykologiska försvaret ska därför, både nationellt och internationellt, kunna identifiera, analysera, möta och förebygga otillbörlig informationspåverkan och annan vilseledande information riktad mot Sverige eller svenska intressen, och som syftar till att försvaga

¹ Ibland används begrepp som *whole-of-government* och *whole-of-society* för att fånga behovet av en bred samverkan över myndighets- och departementsgränser och mellan det offentliga och den privata sektorn. Inom Nato och EU har detta betonats särskilt i anslutning till behovet av att på ett koordinerat och sammanhängande sätt möta hybridhot. Se t.ex. *Complementary efforts to enhance resilience and counter hybrid threats – Council Conclusions* (10 December 2019) och Hagelstam, Axel: *Cooperating to counter hybrid threats*. Nato review 2018-11-23.

Sveriges motståndskraft och befolkningens försvarsvilja eller att otillbörligt påverka olika målgruppers uppfattningar, beteenden och beslutsfattande. Det ska även stärka befolkningens förmåga att upptäcka och kunna motstå påverkanskampanjer och desinformation. Därmed bidrar det psykologiska försvaret till att skapa motståndskraft och försvarsvilja hos befolkningen och i samhället. Det psykologiska försvaret måste dels verka förebyggande, dels operativt vilket kräver både ett långsiktigt perspektiv och en förmåga att snabbt kunna agera när så krävs. Det psykologiska försvaret ska också kunna fullgöra sina uppgifter i både fredstid och ytterst i krig och bidra till ett starkt svenskt totalförsvar som är krigsavhållande, och därmed förebyggande och ytterst fredsbevarande.

Många aktörer har en uppgift i detta arbete; Regeringen, Regeringskansliet och andra statliga myndigheter, kommuner, regioner, medier, frivilligorganisationer, tankesmedjor och företag för att nämna några av de viktigare. Större delen av det arbete som bidrar till att uppnå målen och det övergripande syftet för det psykologiska försvaret kommer även framgent att bedrivas av andra myndigheter än den nya myndigheten. Den nya myndigheten bör dock ges i uppgift att driva på utvecklingen och arbetet och ges mandat att kunna leda samordnade aktiviteter som syftar till att identifiera, analysera och möta otillbörlig informationspåverkan och annan vilseledande information riktad mot Sverige eller svenska intressen. Myndigheten bör därför ges mandat och uppgifter som möjliggör att den blir Sveriges ledande expertmyndighet och samverkansnod inom psykologiskt försvar och då särskilt vad avser arbetet mot otillbörlig informationspåverkan.

Myndigheten bör vidare ha förmåga att identifiera en normalbild över den otillbörliga informationspåverkan som bedrivs mot Sverige, att notera och bedöma avvikelser och trender och också utifrån detta kunna agera i samverkan med andra aktörer och också leda sådan samverkan. I detta bör ingå en förmåga att ge ett effektivt stöd till aktörer som efterfrågar det men också att proaktivt kunna erbjuda stöd till aktörer som inte själva har möjlighet att identifiera och analysera pågående otillbörlig informationspåverkan.

I det förebyggande arbetet bör den nya myndigheten främst arbeta med att initiera och finansiera forskning och annan kunskapsutveckling samt med att utbilda, informera och öva andra aktörer. Många andra aktörer har och kommer också att ha uppdrag inom det före-

byggande psykologiska försvaret. Utbildningsväsendet har en viktig roll i att förbereda och utbilda medborgarna i kritiskt tänkande och att kunna analysera och värdera det samtida medielandskapet. Frivilligorganisationer, tankesmedjor och andra icke-statliga organisationer har, liksom företag, viktiga uppgifter inom det förebyggande och kunskapsutvecklande området genom utbildning, övning och att erbjuda plattformar för samverkan, dialog och analys. Myndigheter, t.ex. Statens medieråd har, och kommer att ha, viktiga uppgifter inom det förebyggande arbetet.

För att en ny myndighet ska kunna verka inom området psykologiskt försvar, behöver den åtnjuta stort förtroende hos regeringen, allmänheten, andra myndigheter, medier, frivilligorganisationer och näringslivet. En hög grad av öppenhet och transparens i myndighetens sätt att arbeta är därför nödvändigt. Samtidigt kommer myndigheten att ha viktiga uppgifter i totalförsvaret, samverka med underrättelsemyndigheter och då hantera frågor och uppgifter som kräver hög sekretess, en mycket god säkerhetskultur och ett fullgott säkerhetsskydd. Att hantera båda dessa förhållanden kommer att vara avgörande för den nya myndighetens förmåga att säkerställa en nationell förmågehöjning inom området psykologiskt försvar.

9.2 Stödja, stärka, samordna och utveckla samhällets samlade motståndskraft inom det psykologiska försvaret

Utredningens förslag: Den nya myndigheten får till uppgift att i fred, vid höjd beredskap och i krig stödja, stärka, samordna och utveckla samhällets samlade motståndskraft inom det psykologiska försvaret.

9.2.1 Skälen för utredningens förslag

Utredningen konstaterar att det finns ett behov av att utveckla Sveriges förmåga inom området psykologiskt försvar. Att det arbete som bedrivs i dag behöver samordnas i större utsträckning har tidigare framförts av Medieutredningen (SOU 2016:80), Försvarsberedningen (Ds 2017:66) och Statskontoret (*Myndigheternas arbete*

med psykologiskt försvar). Psykförsvarsutredningen delar den uppfattningen. Enligt utredningens bedömning är det ovisst om de myndigheter som i dag har uppgifter som berör det psykologiska försvaret har tillräcklig kännedom om varandras arbete och det förekommer sannolikt en del dubbelarbete. En ökad samordning av tillgängliga resurser skulle ge flera fördelar. Resurserna skulle användas mer effektivt och förmågan att koordinera insatser skulle öka på både kort och lång sikt. En bättre samordning skulle också ge operativa fördelar när flera myndigheters insatser behöver koordineras i ett akut läge. I det långsiktiga arbetet behöver en ny myndighet arbeta både förebyggande och strategiskt genom att utveckla kunskap och förmåga inom området.

Den nya myndigheten bör därför få i uppdrag att leda arbetet med att utveckla och samordna Sveriges psykologiska försvar. Uppdraget att utveckla och samordna det psykologiska försvaret innebär dock inte att myndigheten övertar andra aktörers ansvar för att skydda sin egen verksamhet utan ansvarsprincipen gäller.² Uppdraget att utveckla och samordna bör framgå av instruktionen och det bör anges att detta uppdrag gäller i fredstid (vilket även innefattar kriser), vid höjd beredskap och i krig.

Det samordnande uppdraget innebär inte att myndigheten ska ta över beslutanderätt i frågor som det tillkommer andra myndigheter att besluta om. Regeringsformen 12:2 förbjuder att en myndighet bestämmer hur en annan myndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag. Begreppet samordna ska heller inte tolkas så att det på något sätt avser att ge den nya myndigheten mandat att besluta i andra myndigheters interna angelägenheter såsom fördelning av resurser, tolkning av uppdrag etc. I stället bör ordet samordna förstås som att det handlar om att säkerställa att inte väsentliga aspekter av arbetet faller mellan stolarna, att det inte sker onödigt dubbelarbete, att de myndigheter som berörs av en händelse har kännedom om varandras uppgifter och tolkning av läget, och att det vid behov kan ske ett koordinerat agerande från svenska myndigheters sida. I det samordnande uppdraget kan också ligga att, på regeringens uppdrag, formulera riktlinjer för planering och ut-

² Jfr prop. 2016/2017:1, utgiftsområde 6, s. 60 där regeringen framhåller att ”i enlighet med ansvarsprincipen bör alla berörda aktörer ansvara för att identifiera och möta informationspåverkan inom sina respektive ansvarsområden”.

veckling av det psykologiska försvaret och de berörda myndigheternas och organisationernas bidrag till området, att initiera och leda samverkan och uppföljning inom området psykologiskt försvar samt att löpande, till relevanta aktörer, kommunicera myndighetens samlade analys och bedömning av otillbörlig informationspåverkan mot Sverige och svenska intressen.

Att skapa motståndskraft har varit en kärnuppgift för det psykologiska försvaret sedan det första gången inrättades i Sverige i början av 1950-talet. Enligt utredningens bedömning bör det vara så även i framtiden. Uppgiften bör enligt utredningen främst utföras genom arbetet mot otillbörlig informationspåverkan och då särskilt de delar som avser stöd till det omgivande samhället men också genom kunskapsutveckling i form av t.ex. beställning av ny forskning, genom spridning av kunskap och informationsmaterial, genom utåtriktad kommunikation och genom övning och utbildning. Genom att ange att uppgiften avser det psykologiska försvaret så förtydligas att byggandet av motståndskraft här inte avser rent fysiska åtgärder som teknisk infrastruktur eller redundans i energiförsörjningen.

I uppgiften bör ingå att identifiera vilka myndigheter och organisationer som ansvarar för olika delar av det psykologiska försvaret, att säkerställa att det varken finns väsentliga aspekter av arbetet som faller mellan stolarna eller att det sker onödigt dubbelarbete, att formulera riktlinjer för planering och utveckling av det psykologiska försvaret och de berörda myndigheternas och organisationernas bidrag till området, att initiera och leda samverkan och uppföljning inom området psykologiskt försvar samt att löpande, till relevanta aktörer, kommunicera myndighetens samlade analys och bedömning av otillbörlig informationspåverkan mot Sverige och svenska intressen.

9.2.2 Identifiera, analysera och kunna möta otillbörlig informationspåverkan

Utredningens förslag: Den nya myndigheten ska identifiera, analysera, och kunna möta otillbörlig informationspåverkan och annan spridning av vilseledande information som riktas mot Sverige eller svenska intressen.

9.2.3 Skälen för utredningens förslag

Uppgiften att identifiera, analysera och kunna möta otillbörlig informationspåverkan och annan vilseledande information som riktas mot Sverige eller svenska intressen framstår i dag som den centrala uppgiften för en ny myndighet för psykologiskt försvar. Sverige utsätts redan i dag, i fredstid, i stor omfattning för otillbörlig informationspåverkan och annan spridning av vilseledande information. Exempel på detta finns i kapitel 8 och har även redovisats av flera statliga myndigheter. Under det kalla kriget ansågs det inte finnas behov av en statlig myndighet som i fred skulle identifiera och kunna möta propaganda och desinformation. I dag är situationen en annan. Det finns därför behov av en statlig myndighet som har detta som en av sina kärnuppgifter.

MSB har sedan år 2016 i sitt regleringsbrev haft uppdraget att ”ha en god förmåga att identifiera och möta informationspåverkan och annan spridning av vilseledande information inom det egna ansvarsområdet.” Psykförsvarsutredningen föreslår att detta uppdrag, med några ändringar, förs över till den nya myndigheten. Formuleringen ”inom det egna ansvarsområdet”, som nu finns i MSB:s regleringsbrev, föreslås utgå eftersom alla aktörer redan i dag kan anses ha ett ansvar att identifiera och möta informationspåverkan inom ”det egna ansvarsområdet”.³ Den formulering som i dag finns i MSB:s regleringsbrev framstår därmed som otydlig och svårtolkad vilket gör att den bör utgå. Den nya myndighetens uppdrag bör alltså gälla hela samhällsområdet men avses inte ersätta det ansvar alla aktörer har i enlighet med ansvarsprincipen.

Att detta uppdrag föreslås bli en instruktionsuppgift för den nya myndigheten innebär att nuvarande uppdrag i MSB:s regleringsbrev bör utgå och att detta uppdrag alltså förs över från MSB till den nya myndigheten.

Uppgiften avser otillbörlig informationspåverkan och annan spridning av vilseledande information riktad mot Sverige eller svenska intressen och som syftar till att försvaga Sveriges motståndskraft och befolkningens försvarsvilja eller att otillbörligt påverka olika målgruppers uppfattningar, beteenden och beslutsfattande. I detta omfattas också att identifiera, analysera och möta desinformation som enligt utredningens bedömning kan rymmas inom begreppet otill-

³ Prop. 2016/2017:1, utgiftsområde 6, s. 60.

börlig informationspåverkan. Däremot avser uppgiften inte handlingar som omfattas av bestämmelserna i brottsbalkens 19 kapitel (brott mot Sveriges säkerhet) som t.ex. tagande av utländskt understöd (BrB 19:13). Enligt utredningens bedömning finns därmed en tydlig avgränsning i förhållande till Säkerhetspolisens uppgifter inom området kontraspionage.

Ordet ”otillbörlig” används för att tydligt markera att uppdraget inte avser vanligt förekommande opinionspåverkan såsom opinionsbildning i text, bild eller muntlig framställning, reklam eller annan informationspåverkan som inte kan anses som otillbörlig. En fri och öppen debatt, med granskning av och kritik mot myndigheter, regeringen, den förda politiken eller andra företeelser i samhället är självklara, viktiga och legitima inslag i den fria åsikts- och opinionsbildningen och vår grundlagsfästa yttrande- och tryckfrihet. Det finns här skäl att påminna om vad regeringen skriver i direktiven till den här utredningen:

Regeringen vill framhålla att det psykologiska försvaret måste ta sin utgångspunkt i att bevara det öppna samhällets fria kunskaps- och informationsutbyte. Fria och oberoende medier och kunskapsförmedlare är nyckelaktörer för att upprätthålla förtroendet för samhällets institutioner och företrädare.⁴

Det psykologiska försvarets arbete mot otillbörlig informationspåverkan och annan spridning av vilseledande information kan därmed ses dels som en försvarsförmåga inom totalförsvaret, dels som en förmåga i fredstid som värnar demokratin. Begreppet ”otillbörlig påverkan” finns i dag i 2 § förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Regler om otillbörligt verkande vid val finns i 17 kap. 8 § brottsbalken (1962:700) och 15 kap. 13 § vallagen (2005:837). Gränsen mellan legitim opinionsbildning och otillbörlig påverkan diskuteras också i Säkerhetspolisens årsbok 2017.⁵ Säkerhetspolisen citerar här den Militära underrättelse- och säkerhetstjänstens årsbok 2016 där det framhålls att påverkansoperationer genomförs ”av statsaktörer som ett sätt att försöka uppnå inflytande över andra länders säkerhetspolitik. Målsättningen är att påverka beslut, uppfattningar eller beteenden hos statsledningen, befolkningen eller särskilt utvalda målgrupper som ett sätt för en stat att främja sina egna säkerhetspolitiska mål. Detta sker exempelvis genom spridning

⁴ Dir. 2018:80, s. 7.

⁵ S. 26.

av vilseledande eller oriktig information för att skapa förvirring, misstro eller missnöje”.

Enligt Psykförvarsutredningens bedömning kan denna beskrivning också vara vägledande för hur förslaget till uppdrag för den nya myndigheten ska tolkas.

I uppdraget för den nya myndigheten ingår också att ”kunna möta” sådan informationspåverkan som beskrivs ovan. Ordet ”kunna” markerar här att myndigheten ska ha expertkompetens, inte bara vad gäller att identifiera och analysera, utan också inom området att möta otillbörlig informationspåverkan. Däremot kommer myndigheten i enlighet med ansvarsprincipen i normalfallet inte vara den aktör som faktiskt möter eller bemöter desinformation som sprids inom ett visst ansvarsområde, utan detta förutsätts i normalfallet ske genom den aktör som har ansvaret. Myndigheten ska dock kunna stödja drabbade aktörer med rådgivning inom strategisk kommunikation för att möta identifierad informationspåverkan, ta fram och genomföra kommunikationsstrategier till stöd för andra aktörer, samordna arbetet med aktörernas strategiska kommunikation samt vid behov genomföra egna motåtgärder.

9.2.4 Sprida kunskap och löpande bidra till övriga berörda aktörers beredskap inom området

Utredningens förslag: Den nya myndigheten ska sprida kunskap och löpande bidra till övriga berörda aktörers beredskap vad gäller psykologiskt försvar.

9.2.5 Skälen för utredningens förslag

I utredningsarbetet har Psykförvarsutredningen noterat att det bland myndigheter, kommuner, företag och organisationer finns behov och önskemål om ett mer omfattande stöd, framför allt vad gäller att motverka otillbörlig informationspåverkan, än det som befintliga myndigheter erbjuder i dag.

Den nya myndigheten bör därför aktivt bidra till övriga aktörers beredskap och förmåga inom området psykologiskt försvar. Detta bör innebära att till den som är utsatt kunna ge ett operativt stöd vad

gäller att identifiera, analysera och möta otillbörlig informationspåverkan. Det innebär också kunskapsspridning till samhället och till befolkningen. Det innebär också samverkan och strategiska kommunikationsinsatser såväl i vardagen som vid kriser och krig.

Även vid situationer då myndigheten inte samordnar verksamhet ska myndigheten ha en förmåga att samverka med andra ansvariga aktörer för att stärka samhällets samlade kommunikationsförmåga vid situationer där det finns risk för otillbörlig informationspåverkan. Myndigheten ska i det arbetet bidra med expertkunskap och kunna ta fram råd och rekommendationer för att möta otillbörlig informationspåverkan. Genom samverkan skapas också förutsättningar för att dela erfarenheter och gemensamt lärande. Ett särskilt fokus bör läggas på den påverkan som riskerar att hota demokratin, där t.ex. journalister och beslutsfattare kan vara särskilt utsatta.

9.2.6 Utbildning och övning inom myndighetens ansvarsområde

Utredningens förslag: Den nya myndigheten ska se till att utbildning och övningar kommer till stånd inom myndighetens ansvarsområde.

9.2.7 Skälen för utredningens förslag

Myndigheten ska ha expertkompetens inom området psykologiskt försvar men har också ett viktigt ansvar att sprida kunskap och öka samhällets förmåga. I det arbetet är övningar och utbildningar en viktig del. Myndigheten ska ha förmåga att planera och genomföra utbildningar för myndigheter, kommuner och civilsamhället. Myndigheten ska också kunna tillhandahålla utbildningsmaterial. MSB har under senare år genomfört en rad utbildningar för anställda vid myndigheter och under hösten 2019 har medieinstitutet Fojo vid Linnéuniversitetet på uppdrag av MSB genomfört utbildningar av svenska journalister i att upptäcka och möta desinformation och propaganda. Enligt utredningens bedömning är dessa satsningar viktiga för att utveckla förmågan att motstå otillbörlig informations-

påverkan och annan vilseledande information och de bör därför fortsätta i den nya myndighetens regi.

Inom övningsområdet ska myndigheten aktivt medverka i planering och genomförandet av övningar där frågor inom området psykologiskt försvar behandlas. Det kan innebära att delta i de övningar som anordnas av MSB eller Försvarsmakten på nationell nivå, eller av exempelvis länsstyrelser på regional nivå.

9.2.8 Beställa, kvalitetssäkra och förmedla forskning och annan kunskapsutveckling i frågor som rör psykologiskt försvar

Utredningens förslag: Den nya myndigheten ska följa, beställa, kvalitetssäkra och förmedla forskning och annan kunskapsutveckling i frågor som rör psykologiskt försvar.

9.2.9 Skälen för utredningens förslag

För att Sverige ska kunna utveckla och vidmakthålla nödvändig kompetens inom det psykologiska försvaret är det av avgörande betydelse att den nya myndigheten kan initiera och finansiera forskning och studier. Myndigheten bör därför ta över och utveckla den forskningsfinansierande verksamhet som MSB har bedrivit inom området psykologiskt försvar. Detta kräver att den nya myndigheten har hög kompetens att beställa forskning och att den har kvalitets-säkrade rutiner vilket bl.a. innebär att myndigheten bör knyta till sig ett vetenskapligt råd.

År 2019 omfattade MSB:s forskningsbudget 120 miljoner kronor. Enligt uppgift från MSB har myndigheten under senare år fördelat cirka 12 miljoner kronor årligen till forskning som kan anses ha koppling till psykologiskt försvar. Utredningens bedömning är att den nya myndigheten bör ha en forskningsbudget på motsvarande nivå och därför bör dessa medel (12 miljoner kronor) föras över från anslag 2:4 (ap. 5 Krisberedskap) till den nya myndighetens förvaltningsanslag.

Det föreslagna uppdraget föranleder enligt utredningens bedömning ingen instruktionsändring för MSB eftersom dess uppdrag i

12 § instruktionen avser ”skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar”, vilket bör kunna förenas med att en annan myndighet har ett uppdrag som specifikt avser psykologiskt försvar.

Förutom att initiera och finansiera forskning som utförs vid högskolor, universitet och andra forskningsinstitut bör myndigheten kunna följa, ta del av och kritiskt granska pågående internationell forskning inom området psykologiskt försvar. Myndigheten bör också ha en mycket god förmåga att till omvärlden sammanställa och kommunicera aktuell forskning inom området psykologiskt försvar. Myndigheten bör ha möjlighet att publicera rapporter, analyser och undersökningar, både för att öka kunskapen om otillbörlig informationspåverkan och för att öka kunskapen om myndighetens verksamhet.

9.2.10 Stöd till medieföretag vad gäller att analysera, identifiera och möta otillbörlig informationspåverkan

Utredningens förslag: Den nya myndigheten ska stödja medieföretagen vad gäller att identifiera, analysera och möta otillbörlig informationspåverkan i den utsträckning sådant stöd efterfrågas.

9.2.11 Skälen för utredningens förslag

Utredningen har i samtal med företrädare för medieföretag, journalister och andra uppmärksammats på att det kan finnas ett särskilt behov av ökade insatser från statliga myndigheter vad gäller att stödja medieföretag och journalister som utsätts för otillbörlig informationspåverkan, ofta i kombination med hat och hot.

Regeringen beslutade den 13 juli 2017 om handlingsplanen ”Till det fria ordets försvar – åtgärder mot utsatthet för hot och hat bland journalister, förtroendevalda och konstnärer”.⁶ Inom ramen för handlingsplanen har viktiga uppdrag givits till Medieinstitutet Fojo vid Linnéuniversitet, till Göteborgs universitet, till Brottsoffermyndigheten med flera.

⁶ Till det fria ordets försvar – åtgärder mot utsatthet för hot och hat bland journalister, förtroendevalda och konstnärer. Regeringen 2017. Ku17:04.

Enligt Psykförsvarsutredningens bedömning berör dock inte handlingsplanen den typ av otillbörlig informationspåverkan som föreslås vara en kärnuppgift för den nya myndigheten att motverka. Det finns därför skäl att lyfta fram denna uppgift för den nya myndigheten. I förslaget till instruktion har utredningen valt att med hänvisning till mediernas oberoende ställning, betona att stödet endast ska ges i den utsträckning det efterfrågas. Det är alltså därmed inget som medieföretagen måste ta emot, utan det är en möjlighet.

9.2.12 Information och underlag till regeringen

Utredningens förslag: Den nya myndigheten ska bistå regeringen med underlag för utvecklingen av det psykologiska försvarets förmåga såväl i fred som i krig. Uppgifter om otillbörlig informationspåverkan och annan spridning av vilseledande information som kan ha betydelse för Sveriges säkerhet eller som av någon annan anledning bör komma till regeringens kännedom ska utan dröjsmål rapporteras till Regeringskansliet på det sätt som regeringen närmare bestämmer.

9.2.13 Skälen för utredningens förslag

Enligt utredningens bedömning måste den nya myndigheten kunna bistå regeringen med underlag för utvecklingen av det psykologiska försvarets förmåga såväl i fred som i krig. Det kan dels handla om underlag för åtgärder och insatser som måste ske snabbt i syfte att snabbt hantera ett uppkommet läge, dels om underlag för mer långsiktig utveckling av det psykologiska försvaret.

I de fall myndigheten får kännedom om otillbörlig informationspåverkan och annan spridning av vilseledande information som kan ha betydelse för Sveriges säkerhet eller som av någon annan anledning bör komma till regeringens kännedom bör detta utan dröjsmål rapporteras till Regeringskansliet på det sätt som regeringen närmare bestämmer. Detta bör klarläggas i myndighetens instruktion.

I lägen där det föreligger krigsfara, höjd beredskap eller krig ska myndigheten dessutom, i likhet med föregående myndigheter, kunna

stödja regeringen och föreslå åtgärder som har till syfte att minska en potentiell angripares förmåga och intention till angrepp.⁷

I samband med utredningsarbetet har det föreslagits att det i instruktionen även klargörs att uppgifter som berör informationspåverkan och kan ha betydelse för Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation bör rapporteras till regeringen utan dröjsmål. Enligt 10 kap. 13 § RF ska utrikesministern hållas underlättad när en fråga som är av betydelse för förhållandet till en annan stat eller till en mellanfolklig organisation uppkommer hos en statlig myndighet. Enligt utredningens bedömning är denna reglering tillräcklig och utredningen förutsätter att myndigheter följer denna bestämmelse. Det saknas därmed skäl att införa en sådan bestämmelse även i den nya myndighetens instruktion.

9.3 Uppgifter som i nuläget inte bör överföras till den nya myndigheten

Utredningen har övervägt om ytterligare uppgifter som i dag vilar på befintliga myndigheter och som skulle kunna anses vara en del av det psykologiska försvaret borde föras över till den nya myndigheten. I följande fall har utredningen gjort bedömningen att dessa uppgifter, åtminstone i nuläget, inte bör flyttas till den nya myndigheten.

9.3.1 Information om totalförsvar och säkerhetspolitik

MSB har enligt 15 § myndighetsinstruktionen i uppdrag att skapa en sammanhållen information om skydd mot olyckor, krisberedskap, totalförsvar och säkerhetspolitik. Uppdraget att informera om totalförsvar och säkerhetspolitik kan härledas till det uppdrag som Totalförsvarets upplysningsnämnd fick då den inrättades 1962 och som 1985 fördes över till SPF och därifrån till KBM år 2002 och senare till MSB år 2009. MSB tog då också över den webbplats som SPF lanserade 2006 – www.sakerhetspolitik.se.

Utredningen konstaterar att detta uppdrag i det vardagliga arbetet saknar tydliga beröringsytor med uppdraget att analysera och möta otillbörlig informationspåverkan. Givet att myndighetens kärnupp-

⁷ Jfr 4 § 3 SPF:s instruktion SFS 1985:476 och 4 § i instruktion för Statens upplysningscentral SFS 1967:602.

drag föreslås vara kopplat till otillbörlig informationspåverkan ser utredningen därför inga synergieffekter med att föra samman de två uppdragen i den nya myndigheten. Psykförsvarsutredningen föreslår därför att detta uppdrag ligger kvar på MSB.

9.3.2 Samordning av information vid en kris eller höjd beredskap

MSB har enligt 7 § i myndighetens instruktion i uppgift att vid en kris eller höjd beredskap se till att berörda aktörer under sådana förhållanden, när det gäller krishantering och civilt försvar, får tillfälle att samordna information till allmänhet och media och samordna stödet till centrala, regionala och lokala organ i fråga om information och lägesbilder.

Psykförsvarsutredningen ser det som en mycket viktig samhällsuppgift att ansvariga aktörer kommunicerar effektivt vid samhällsstörningar, att de gör det samordnat, att informationen är lättillgänglig och når ut snabbt. Därigenom bidrar aktörerna till att skapa förutsättningar för ett samordnat och effektivt agerande såväl bland offentliga aktörer som bland företag, organisationer och individer. Samordnad kommunikation och samhällets förmåga att motstå otillbörlig kommunikationspåverkan bidrar också till att stärka samhällets och befolkningens motståndskraft.

Som skäl för att föra över detta uppdrag till den nya myndigheten kan anföras att när en ny myndighet för psykologiskt försvar inrättas kan det vara rimligt att även detta uppdrag, som ligger inom det psykologiska försvarets område, förs till den nya myndigheten. Detta skulle också ge den nya myndigheten en större personalram vilket skulle göra det lättare att hantera de sårbarheter som ofta finns i mindre myndigheter. Att samordna krisinformation kan också ses som ett uppdrag som ligger nära uppdraget att kunna stödja i samband med strategiska kommunikationsinsatser för att möta informationspåverkan.

Som skäl emot att föra över detta uppdrag kan anföras att det i sin nuvarande utformning är kopplat till andra stödresurser som MSB tillhandahåller och som inte avses att föras över till den nya myndigheten. Uppdragets koppling till de mer analytiska uppdragen att identifiera och möta otillbörlig informationspåverkan är också relativt svag. Några synergieffekter kan därför knappast förväntas

genom att föra samman dessa uppgifter i den nya myndigheten. MSB har också under det dryga tiotal år som myndigheten existerat utvecklat arbetet med samordning av krisinformation och kommer att fortsätta detta utvecklingsarbete.

Sammantaget är Psykförsvarsutredningens bedömning att uppdraget i nuläget bör ligga kvar hos MSB och att det kommer att behövas en nära samverkan mellan MSB och den nya myndigheten inom detta område.

9.3.3 MSB:s uppdrag inom området medieberedskap

Att information och kommunikation kan upprätthållas även under störda förhållanden är en viktig del av det psykologiska försvaret. För Sveriges del byggde detta tidigare delvis på systemet med krigsviktiga företag (K-företag). K-företagen registrerades hos länsstyrelserna och hos respektive funktionsansvarig myndighet och skulle fortsätta sin produktion eller övergå till annan produktion som ansågs viktig för krigsansträngningarna. År 1995 fanns cirka 11 000 K-företag registrerade i landet.⁸ Vid mitten av 1990-talet var all svensk dags- och veckopress samt ett 90-tal tidskrifter K-företag med genomförda beredskapsplaner. Det fanns ett avtal mellan SPF och Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) samt Svenska Tidningsutgivareföreningen (Tidningsutgivarna) om beredskapsplanering för tidningsföretagen.⁹ Systemet med K-företag är numera avvecklat och mediebranschen och mediekonsumtionen har kraftigt förändrats. Uppgiften att stödja mediernas beredskapsplanering måste därför lösas på ett annat sätt än under det kalla kriget.

MSB har enligt 15 § i myndighetens instruktion i uppgift att ”stödja medieföretagens beredskapsplanering”. Enligt regleringsbrev ska MSB också fördela medel för ”drift och vidmakthållande av vissa reservfunktioner inom etermedia”. Det får anses vara av avgörande vikt för totalförsvaret att information och kommunikation kan upprätthållas även under störda förhållanden, att public service kan fortsätta sända samt att regeringen och svenska myndigheter kan nå ut till Sveriges befolkning vid kriser och ytterst i krig.

⁸ SOU 2019:51 Näringslivets roll i totalförsvaret, s. 88.

⁹ Prop. 1996/97:158, Radio och TV under höjd beredskap och vid svåra påfrestningar på samhället i fred, s. 11.

Psykförvarsutredningen har övervägt om ett eller båda av dessa uppdrag borde föras över till den nya myndigheten. Som argument för detta kan anföras att uppdragen tydligt hör hemma inom det psykologiska försvaret och därmed skulle kunna vara en naturlig del i en ny myndighets uppdrag. Vad gäller uppdraget att ”stödja medie-företagens beredskapsplanering” så är utredningens uppfattning, som bl.a. baserar sig på samtal med flera medieföretag, att det har varit svårt för MSB att fullt ut hitta formerna för detta uppdrag. Det finns enligt utredningen ett behov av att se över detta uppdrag avseende t.ex. vilka medieföretag som ska omfattas av stöd vad gäller beredskapsplaneringen, hur detta stöd i så fall ska se ut och hur ett eventuellt samverkansorgan som dagens Mediernas beredskapsråd i så fall ska vara utformat vad gäller deltagare, uppdrag och arbetsformer. En sådan genomlysning har dock inte varit möjlig givet den tid och de resurser som stått till Psykförvarsutredningens förfogande. I nuläget föreslår därför Psykförvarsutredningen att detta uppdrag ligger kvar hos MSB och att Regeringskansliet i samverkan med berörda aktörer ser över hur ett sådant uppdrag anpassat för dagens hotbild, medielandskap och tekniklösningar skulle kunna utformas och då tar ställning till om ett nytt uppdrag i så fall bör ges till den nya myndigheten.

Vad avser uppdraget att fördela medel för reservfunktioner inom etermedia är utredningens bedömning att MSB synes ha skapat fungerande former och rutiner för detta, ur säkerhetssynpunkt känsliga uppdrag. Det kan dock finnas skäl att ta ett större helhetsgrepp och se över hur Sverige ska säkerställa säkra informations- och kommunikationslösningar i krig, hur finansieringen av detta ska ske på längre sikt, vilka krav som ska ställas från statens sida och hur tillsyn över detta ska ske. Det har dock inte varit möjligt för Psykförvarsutredningen att inom ramen för denna utredning belysa detta fullt ut. I nuvarande läge föreslår utredningen därför att även detta uppdrag tills vidare ligger kvar på MSB. För detta talar också att flera aktörer har anført att det, oavsett vilken myndighet som har ansvaret, kan vara bra om samma myndighet har ansvar för båda dessa frågor. Sammantaget är utredningens bedömning att övervägande skäl talar för att uppdragen i nuläget inte bör föras över till den nya myndigheten men att denna fråga kan övervägas på nytt efter en översyn av statens roll och ansvar för medieföretagens beredskap.

9.3.4 Svenska institutets uppdrag rörande desinformation

Som beskrivits i kapitel 6 har Svenska institutet sedan januari 2020 i uppdrag enligt 2 § i myndighetens instruktion att i arbetet att följa och analysera bilden av Sverige i andra länder, lägga ”ett särskilt fokus ... på att identifiera nya tendenser i informationsflöden och desinformation som berör Sverige och svenska förhållanden”. Svenska institutet är därmed i nuläget den enda myndighet i Sverige som i sin instruktion har ett uttryckligt uppdrag som rör just desinformation.

Som framgår av kapitel 4 anser Psykförsvarsutredningen att desinformation ligger nära men är ett smalare begrepp än informationspåverkan. Desinformation kan vara en del av eller en form av informationspåverkan. Det ligger därför nära till hands att betrakta SI:s uppdrag avseende desinformation som i hög grad överlappande det uppdrag som föreslås för den nya myndigheten. SI:s uppdrag är dock inriktat på Sverige-bilden utomlands vilket gör det avsevärt mer begränsat än det som föreslås för den nya myndigheten. Den nya myndighetens uppdrag bör dock avse även desinformation som sprids rörande Sverige avsedd för en publik utanför Sverige. Det finns därför en uppenbar risk att dubbelarbete kommer att ske och att de två myndigheterna kommer att analysera samma typ av budskap i samma kommunikationskanaler.

Ett alternativ för att undvika detta kunde vara att föreslå att den nya myndighetens uppdrag avgränsades så att analys av otillbörlig informationspåverkan som riktar sig mot en utländsk publik inte skulle omfattas av myndighetens uppdrag. Psykförsvarsutredningens bedömning är dock att en sådan avgränsning skulle riskera att försvåra den nya myndighetens möjligheter att ta ett helhetsgrepp kring problematiken kring otillbörlig informationspåverkan. Samtidigt är det dock så att SI:s uppdrag är så pass nytt (beslutet fattades av regeringen den 19 december 2019) att det är svårt att med säkerhet slå fast hur SI kommer att arbeta med det och hur stor överlappningen och dubbelarbetet kommer att bli. Psykförsvarsutredningen föreslår därför att detta uppdrag tills vidare ligger kvar på SI och att Regeringskansliet, när den nya myndigheten väl inrättats, gör en uppföljning av detta och vid behov ser över hur SI:s uppdrag i den här delen bör vara utformat.

9.3.5 UD:s uppdrag att ta emot Rapid alerts

Som beskrivits i kapitel 6 samordnar UD (UD KOM) Sveriges internationella samarbete kring desinformationsfrågor. Inom ramen för EU-samarbetet är UD KOM nationell kontaktpunkt och svensk företrädare vad gäller det Rapid Alert System som övergripande beskrivits i kapitel 7.

Utredningen har övervägt om det skulle vara mer lämpligt att den nya myndigheten var svensk mottagare av rapid alerts. En fördel skulle vara att det då blir tydligare att den nya myndigheten är Sveriges nod och främsta expertorgan vad gäller otillbörlig informationspåverkan och desinformation. Som argument mot att detta uppdrag förs över har anförts att uppdraget bör ligga i Regeringskansliet eftersom övriga kontaktpunkter i andra länder är placerade i respektive lands regeringskansli och att de motåtgärder som skulle kunna vara aktuella som respons bör komma från Regeringen och inte från en myndighet under regeringen. Utredningens bedömning är att det i nuläget inte finns tillräckliga skäl att föra över detta uppdrag till den nya myndigheten men att det är viktigt att de varningsmeddelanden och analyser som når Sverige denna väg även kommer expertmyndigheten till del.

9.4 Andra frågor

9.4.1 Internationell sekondering av medarbetare

Utredningens förslag: Den nya myndigheten bör ta över det ansvar som MSB har i dag för att sekondera medarbetare vid EU:s utrikestjänst (EEAS) och Nato Stratcom Centre of Excellence.

9.4.2 Skälen för utredningens förslag

MSB har i dag medarbetare som är sekonderade till EU:s utrikestjänst (EEAS) med placering på East StratCom Task Force respektive Western Balkans StratCom Task Force och till Nato Stratcom Centre of Excellence i Riga. Utredningens bedömning är att detta har varit mycket värdefullt och till stor nytta både för MSB och Sverige och för de mottagande parterna. Sekonderingen bör därför

fortsätta och den nya myndigheten bör ta över det ansvar som MSB har i dag för detta.

9.4.3 Inriktning av försvarsunderrättelseverksamhet

Utredningens förslag: Den nya myndigheten ska vara en informationsberättigad totalförsvarsmyndighet. Den bör kunna ange en närmare inriktning av försvarsunderrättelseverksamheten och läggas till bland de myndigheter som tillåts inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

9.4.4 Skälen för utredningens förslag

I avsnittet om psykologiskt försvar i rapporten *Motståndskraft* år 2017 skriver Försvarsberedningen att ”för att identifiera påverkanskampanjer krävs ett aktivt arbete av underrättelse- och säkerhetstjänsterna”.¹⁰ Och i rapporten *Värnkraft* från 2019, skriver Försvarsberedningen att ”försvarsunderrättelseverksamheten måste bedrivas på sådant sätt, och med sådant samarbete mellan försvarsunderrättelsemyndigheterna och andra relevanta aktörer, att dessa på bästa sätt bidrar med underlag och förvarning även när en gråzonsproblematik uppstår”.¹¹ Psykförsvarsutredningen instämmer i detta.

Utredningens bedömning är att för att den nya myndigheten ska kunna lösa de uppgifter som föreslås måste myndigheten ha en nära samverkan med försvarsunderrättelsemyndigheterna. För att åstadkomma detta bör myndigheten vara en informationsberättigad totalförsvarsmyndighet.¹² Den bör också vara en av de myndigheter som enligt regeringens beslut får ange en närmare inriktning av försvarsunderrättelseverksamheten¹³ och den bör läggas till bland de myndigheter som enligt 4 § lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet tillåts inrikta sådan signalspaning.

¹⁰ Ds 2017:66, s. 108.

¹¹ Ds 2019:8, s. 248.

¹² Jfr 7 § förordningen (2000:131) om försvarsunderrättelseverksamhet.

¹³ Se 1 § andra stycket lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet och 2 a § förordningen (2000:131) om försvarsunderrättelseverksamhet.

Försvarsunderrättelseverksamhet

Försvarsunderrättelseverksamhet bedrivs av Försvarmakten, FRA, Försvarets materielverk och FOI till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av yttre hot mot landet. Verksamheten regleras i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet och den förordning (2000:131) som ansluter till lagen och får bara avse utländska förhållanden.

Signalspaning regleras i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Lagen anger de ändamål för vilket signalspaning kan bedrivs och verksamheten får endast inriktas av regeringen, Regeringskansliet, Försvarmakten, Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten.

I 2015 års försvarspolitiska inriktningsproposition konstaterar regeringen att påverkanskampanjer utgör ett säkerhetshot mot Sverige. Vidare anger regeringen att psykologisk krigföring kan utgöra en direkt utmaning mot målet för vår säkerhet, att värna förmågan att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.¹⁴

Den nya myndighetens behov av underrättelser från försvarsunderrättelseverksamheten

Utredningen föreslår att den nya myndigheten ska ha i uppdrag att identifiera, analysera, och kunna möta otillbörlig informationspåverkan och annan spridning av vilseledande information som riktas mot Sverige eller svenska intressen. Utredningen har därför övervägt myndighetens behov av och möjlighet att analysera och bedöma säkerhetshotande aktiviteter riktade mot Sverige utifrån nuvarande regelverk.

Utredningen kan konstatera att informationspåverkan i många fall bedrivs så att den är svår att upptäcka, t.ex. med dold eller falsk avsändare eller inbäddad i andra aktiviteter. För att effektivt kunna hantera och möta påverkansaktiviteter behöver myndigheten ha en god förmåga att identifiera, analysera och bedöma information utifrån syftet att klarlägga eller avfärda samband mellan olika påverkansaktiviteter.

¹⁴ Prop. 2014/15:109, s. 11, 40, 42, 109 och 113.

Myndigheten har därmed behov av att upprätthålla en så korrekt och heltäckande bild som möjligt av främmande makts intention, förmåga och verksamhet. Verksamheten syftar sammantaget till att skapa tidig förvarning samt ge underlag för att kunna härleda identifierade aktiviteter (attribuering). Myndigheten har därmed behov av underrättelser som avser utländska förhållanden från försvarsunderrättelseverksamheten. Sådana underrättelser kompletterar de informationsflöden som myndigheten kan ta del av i övrigt. Utredningen konstaterar således att den nya myndigheten har behov av att upprätthålla ett nära samarbete och löpande utbyte med de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet.

Utredningen bedömer att följande verksamhetsområden har särskild relevans i sammanhanget:

Normalbild och tidig förvarning

Inom myndighetens arbete med att identifiera och analysera informationspåverkan finns det behov av att ta del av en bredd av underrättelser som kan vara av betydelse för myndighetens bedömning av främmande makts påverkansoperationer riktade mot Sverige. Av vikt är möjligheten att se förändringar i normalbilden och bidra till tidig förvarning. Behoven innefattar på en övergripande nivå således indikationer på förändringar i främmande makts intention, förmåga samt relaterade verksamheter riktade mot Sverige.

Utveckling av den samlade förmågan till psykologiskt försvar

Utredningen bedömer att behovet av underrättelser även omfattar åtgärder som syftar till att stärka den samlade förmågan inom det psykologiska försvaret över tid. Behoven kan till exempel innefatta underrättelser rörande annan verksamhet som främmande makt bedriver som har konsekvenser för utvecklingen av det psykologiska försvaret. Tillsammans med de informationsflöden som myndigheten tar del av i övrigt, såsom egen öppen inhämtning, forskningsrapporter, studier och information från internationella motparter, ger underrättelser från försvarsunderrättelseverksamheten underlag för utveckling av det psykologiska försvarets förmåga.

Samordning av det psykologiska försvaret

Myndigheten ska enligt utredningens förslag ha ett övergripande ansvar för att utveckla och samordna Sveriges psykologiska försvar. Uppgiften avser åtgärder i fredstid och under höjd beredskap och ytterst i krig. I arbetet har myndigheten därför behov av underlättelser bl.a. rörande förändringar i antagonistisk verksamhet som främmande makt bedriver riktad mot Sverige och som kan föranleda behov av samordnade åtgärder inom det psykologiska försvaret.

9.4.5 Skyldighet att rapportera incidenter som avser informationspåverkan

Utredningens förslag: I förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap bör det införas en bestämmelse om skyldighet att rapportera incidenter som avser otillbörlig informationspåverkan.

9.4.6 Skälen för utredningens förslag

För att den nya myndigheten ska dels kunna ha en normalbild över den otillbörliga informationspåverkan som sker, dels kunna utveckla ett adekvat stöd bör det införas en bestämmelse som innebär att statliga myndigheter under regeringen ska till den nya myndigheten för psykologiskt försvar skyndsamt rapportera incidenter som avser otillbörlig informationspåverkan och som allvarligt kan påverka myndighetens förmåga att utföra sina uppgifter.

I likhet med skyldigheten att rapportera informationssäkerhetsincidenter bör denna bestämmelse införas i förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. På samma sätt som gäller vid informationssäkerhetsincidenter bör vid incidenter som kan antas ha sin grund i en brottslig gärning den nya myndigheten för psykologiskt försvar skyndsamt uppmana den rapporterande myndigheten att anmäla incidenten till polisen.

Enligt utredningens bedömning bör denna bestämmelse inte gälla för Regeringskansliet, kommittéväsendet, Säkerhetspolisen, Försvars-

makten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt och Totalförsvarets forskningsinstitut.

10 Ett nationellt centrum för psykologiskt försvar

10.1 Inledning

Enligt regeringens direktiv ska utredningen analysera den nya myndighetens behov av samverkan med försvarsunderrättelsemyndigheterna, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten och andra berörda myndigheter. Utredningen ska även lämna förslag till hur den nya myndigheten ska stödja och samverka med universitet, högskolor och forskningsinstitut.

En del överväganden och förslag återfinns i kapitel 9. I detta kapitel redovisar utredningen ytterligare synpunkter, bedömningar och förslag vad gäller samverkan.

10.2 Nationellt centrum för psykologiskt försvar

Utredningens förslag: För att stärka samverkan, samordning och utveckling och åstadkomma en nationell förmågehöjning inom det psykologiska försvaret ska det inom myndigheten finnas ett nationellt centrum med samverkande myndigheter. Centrumets huvuduppgift är att utveckla, samordna och stärka den nationella förmågan att identifiera, analysera och möta otillbörlig informationspåverkan. Centrumet ska möjliggöra samverkan mellan myndigheter och andra berörda aktörer i det förebyggande arbetet, skapa förutsättningar för och bidra till att säkerställa ett samordnat operativt agerande samt på strategisk nivå driva kunskaps-, metod- och förmågeutveckling framåt.

10.2.1 Skälen för utredningens förslag

Psykologiskt försvar spänner över många verksamhetsområden i samhället. Detta gör att den nya myndigheten kommer att behöva samverka med ett brett spektrum av myndigheter, kommuner, företag och organisationer. För att säkerställa nödvändig samverkan och samordning samt åstadkomma utveckling och nationell förmågehöjning bör det till den nya myndigheten knytas ett Nationellt centrum för psykologiskt försvar. Centrumet ska möjliggöra samverkan mellan myndigheter och andra berörda aktörer i det förebyggande arbetet, skapa förutsättningar för och bidra till att säkerställa ett samordnat operativt agerande samt på strategisk nivå driva kunskaps-, metod- och förmågeutveckling inom det psykologiska försvaret framåt. Centrumets huvudfokus ska vara att utveckla, samordna och stärka den nationella förmågan att identifiera, analysera och möta otillbörlig informationspåverkan. Centrumet ska kunna sammanställa analyser och lägesbilder avseende hot, sårbarheter och risker samt åstadkomma en nationell kraftsamling genom samordnat och effektivt agerande, informationsdelning och kunskapsöverföring.

Ett stort antal myndigheter och andra aktörer kommer att vara viktiga att samverka med. Enligt utredningens bedömning finns det ett särskilt behov av samverkan med försvarsunderrättelsemyndigheterna och Säkerhetspolisen (vilket berörs under 10.3 nedan.)

Som visades i kapitel 8 finns det ofta ett nära samband mellan cybersäkerhet och otillbörlig informationspåverkan i det att stöld av dokument genom intrång i informationssystem kan vara ett led i en operation där informationspåverkan används för att påverka en opinion eller ett beslut. Den nya myndigheten kommer därför att behöva ha en god samverkan med de myndigheter som har uppgifter inom informationssäkerhetsområdet och med det nationella cybersäkerhetscenter som ska inrättas år 2020.

Många frivilligorganisationer och tankesmedjor bedriver i dag ett viktigt arbete när det gäller att utbilda, informera och analysera i frågor som rör det psykologiska försvaret, t.ex. Folk och försvar. Andra viktiga aktörer att samverka med kommer att vara medieföretag och kulturinstitutioner som båda har viktiga funktioner i ett modernt psykologiskt försvar samt Svenska institutet såvitt avser Sverigebilden utomlands.

MSB kommer, förutom uppgifter som avser cybersäkerhet, även framgent bedriva verksamhet med betydelse för det psykologiska försvaret och blir därför en viktig myndighet att samverka med.

I det förebyggande arbetet bör samverkan med Statens medieråd, utbildningsväsendet och andra aktörer vara av stor vikt för att möjliggöra samordnade insatser och ett koordinerat agerande. Centrumet bör vidare kunna spela en viktig roll för att säkerställa en samordnad planering och inriktning för det psykologiska försvaret i såväl fred som krig.

I en operativ situation bör centrumet kunna fungera som en nod för myndighetsgemensamma analyser, samordnad ledning och ett välavvägt och koordinerat agerande från svenska myndigheter. Vid centrumet skulle det vara möjligt att sekondera personal eller placera sambandspersonal från andra myndigheter.

Ett alternativ som skulle kunna övervägas är att bedriva arbetet i centrumet i form av ett samverkansråd där ansvariga chefer och arbetsgrupper från respektive myndighet regelbundet träffas för att inrikta, samordna och utveckla det samlade arbetet med psykologiskt försvar.

Utredningen förordar dock att det inrättas ett nationellt centrum vid myndigheten. Skälen är som framgått ovan behovet av att få till stånd en effektiv och ändamålsenlig samverkan med de myndigheter som beroende på hotbild eller den situation som Sverige befinner sig i på bästa sätt kan stärka och utveckla den samlade nationella förmågan för att identifiera, analysera och möta otillbörlig informationspåverkan.

Hur bemanningen med personal ska se ut, och vilken kompetens som behövs från de samverkande myndigheterna, måste avgöras utifrån den situation som landet befinner sig i. En fredstida kris kan kräva viss bemanning och kompetens medan en annan bemanning kan krävas vid höjd beredskap och i krig. Utredningens uppfattning är att detta inte kan regleras i författning utan måste hanteras flexibelt med överenskommelser mellan myndigheten och andra, eller genom särskilda regeringsbeslut.

10.3 Samverkan med försvarsunderrättelsemyndigheterna och Säkerhetspolisen

Utredningens bedömning: Utredningen bedömer att det är av största vikt att det finns en väl fungerande och nära samverkan mellan den nya myndigheten och försvarsunderrättelsemyndigheterna och Säkerhetspolisen. Detta kan åstadkommas på flera sätt, bl.a. genom att sambandspersonal placeras vid den nya myndigheten.

Försvarsberedningen återkommer i slutrapporten *Värnkraft* till underrättelsemyndigheternas betydelse och framhåller att verksamheten och samarbetet mellan dessa och andra ”relevanta aktörer” måste bedrivas så att ”dessa på bästa sätt bidrar med underlag och förvarning även när en gråzonsproblematik uppstår”.¹ Som framhållits tidigare i detta betänkande delar Psykförsvarsutredningen denna bedömning och vill understryka vikten av att underrättelse- och säkerhetstjänsternas analyser och rapportering kan bidra till det psykologiska försvaret och en nationell förmågehöjning vad gäller att motverka otillbörlig informationspåverkan. Utredningen har därför övervägt olika lösningar och former för hur samverkan skulle kunna ske mellan den nya myndigheten och underrättelse- och säkerhetstjänsterna, dvs. Säkerhetspolisen, FRA och Must.

En möjlighet vore att myndigheter genom överenskommelse sekonderar personal vid den nya myndighetens centrum för psykologiskt försvar. Hemmamyndigheten skulle fortsatt ha ansvar som arbetsgivare med därvid sammanhängande arbetsrättsliga skyldigheter. Sekonderad personal skulle också ha tillgång till den egna myndighetens datasystem. Den dagliga arbetsledningen skulle dock behöva ske inom ramen för centrumet.

Ytterligare ett alternativ som diskuterats inom utredningen är att underrättelse- och säkerhetstjänsterna skulle kunna placera sambandspersonal vid den nya myndigheten. På samma sätt som vid det centrum som diskuteras ovan, skulle sambandspersonalen ha tillgång till den egna myndighetens datasystem och hemmamyndigheten skulle fortfarande ha fullt ansvar som arbetsgivare med därvid sam-

¹ Ds 2019:8, s. 248.

manhängande arbetsrättsliga skyldigheter. Enligt utredningens bedömning kan detta vara en bra lösning men på sikt bör även andra lösningar kunna övervägas.

Avgörande för att samverkan ska kunna fungera är i alla händelser att det finns ett förtroende mellan de samverkande myndigheterna. För detta krävs att den nya myndigheten uppfattas som en legitim mottagare av underrättelser som berör myndighetens verksamhetsområde och att det finns en god säkerhetskultur och en hög grad av förståelse för det skyddsvärda som ligger i underrättelseproducenternas förmåga, metoder, källor och internationella kontakter. Det måste finnas säkra rutiner för att hantera uppgifter med hög sekretessnivå och den nya myndigheten måste allt igenom ha ett adekvat säkerhetsskydd. Det innebär t.ex. lokaler som är anpassade för verksamheten samt it-system (IS UndSäk) och it-infrastruktur som klarar mycket högt ställda krav på säkerhet. Det skulle också kunna finnas skäl att överväga behovet av sekretessbrytande bestämmelser som gör det möjligt för underrättelse- och säkerhetstjänsterna att lämna uppgifter till den nya myndigheten. Utredningen gör dock bedömningen att i nuläget är bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen tillräckliga för att möjliggöra att uppgifter lämnas till den nya myndigheten.

10.4 Samverkan med universitet, högskolor och forskningsinstitut

Kunskapsutveckling genom utbildning, forskning och analysverksamhet har avgörande betydelse för att utveckla det psykologiska försvaret. Den nya myndigheten bör kunna agera både pådrivande och stödjande när det gäller att utveckla universitetsutbildningar och skapa möjligheter för doktorander att genomgå forskarutbildning med inriktning mot psykologiskt försvar i vid mening.

Vid ett flertal lärosäten i landet bedrivs utbildning och forskning som på olika sätt berör psykologiskt försvar. MSB samverkar eller har samverkat bl.a. med Medieinstitutet Fojo vid Linnéuniversitet, med institutionen för strategisk kommunikation i Lund och med flera lärosäten och institut utomlands. Vid Försvarshögskolan (FHS) bedrivs utbildning och forskning med stor relevans för det psykologiska försvaret, bl.a. med finansiering från MSB. Vid FHS finns

också FHS/CATS som fungerar som en ”think-tank” med hög kompetens bl.a. inom området psykologiskt försvar. En viktig roll har också FOI som med instruktionsuppgiften att bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete för totalförsvaret har en viktig roll i att bidra till att utveckla det psykologiska försvaret. Utöver de nämnda lärosätena och instituten har utredningen varit i kontakt med forskare bl.a. vid Handelshögskolan, Göteborgs universitet, Utrikespolitiska institutet, Hybrid COE i Helsingfors och Örebro universitet. Därutöver visar de översiktliga genomgångar som utredningen genomfört att det också vid många andra lärosäten bedrivs forskning och utbildning med betydelse för det psykologiska försvaret.

Den nya myndigheten bör fortsätta och utveckla de samarbeten som MSB inlett och genomfört. Den nya myndigheten bör också kunna ta initiativ till multidisciplinära konferenser och samarbeten, till nya utbildningar och kurser och till internationell forskningssamverkan inom området psykologiskt försvar. Myndigheten bör kunna stimulera framväxten av centrumbildningar och starka forskningsmiljöer som på kort och lång sikt kan bidra till utvecklingen av det psykologiska försvaret.

10.5 Samverkan inom samverkansområde/ beredskapssektor

Samverkan och planering inom svensk krisberedskap på statlig nivå sker i dag bl.a. inom de samverkansområden som anges i bilagan till förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Som redovisats i kapitel 3 ersattes år 2002 indelningen av totalförsvaret i funktioner, där psykologiskt försvar var en, av ett system med samverkansområden för fredstida krishantering där det psykologiska försvaret inte omnämndes. I dag är syftet med samverkansområden att ”främja en helhetssyn i planeringen för krisberedskap och höjd beredskap”.² Dagens samverkansområden lämpar sig dock inte för en verksamhet som psykologiskt försvar, som spänner över i stort sett hela samhället.

² 7 § förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Jfr förordningen (2002:472) om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap och beredskapsförordningen (1993:242).

Det saknas därför förutsättningar att föreslå att den nya myndigheten skulle ingå i något av dagens samverkansområden.

Utredningen om civilt försvar (Ju 2018:05), som ska redovisa sina förslag senast den 21 mars 2021, har i uppdrag att analysera och föreslå en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar på central, regional och lokal nivå. Utredningen ska även analysera och lämna förslag på en struktur med statliga myndigheter indelade i sektorer och sektorsansvariga myndigheter. Psykförsvarsutredningen erfar att frågan om det psykologiska försvarets roll i en ny myndighetsstruktur för samverkan kommer att behandlas av Utredningen om civilt försvar.

10.6 Internationell samverkan

Internationell samverkan har berörts i kapitel 7 och kapitel 9. Psykförsvarsutredningen kan inte nog understryka vikten av att den nya myndigheten ges möjlighet att samverka internationellt genom forskningsutbyten, sekondering av personal och genom utbyte av information och erfarenheter med myndigheter och organisationer i andra länder. Formerna för detta bör närmare övervägas av en kommande organisationskommitté och av den nya myndigheten.

11 Ledningsform och säkerhetsskydd för den nya myndigheten

11.1 Utredningens förslag

Utredningens förslag: Den nya myndigheten bör vara en enrådighetsmyndighet som leds av en generaldirektör. Till myndigheten bör det knytas ett insynsråd.

11.2 Skälen för utredningens förslag

Av myndighetsförordningen (2007:515) framgår att förvaltningsmyndigheterna under regeringen ska ledas av antingen en styrelse (styrelsemyndighet), en myndighetschef (enrådighetsmyndighet), eller en nämnd (nämndmyndighet). Enligt 2010 års förvaltningspolitiska proposition bör verksamhetens art, politiska prioriteringar och regeringens behov av att styra myndigheten på ett visst sätt vara utgångspunkten för valet av myndighetens ledningsform.¹

Regeringskansliet har tagit fram en vägledning för val av ledningsform. I vägledningen anges att styrelseformen nämndmyndighet bör användas sparsamt med utgångspunkt i följande kriterier:

- verksamheten avser väl avgränsade frågor,
- uppgifterna regleras normalt sett i lag eller annan författning och kräver kollektivt beslutsfattande,
- myndigheten utgör en mycket liten organisation,

¹ Prop. 2009/10:175, s. 108.

- en värdmyndighet kan sköta administrationen.

Utredningens bedömning är styrelseformen nämndmyndighet inte bör övervägas med hänsyn till att de fyra kriterierna inte kan uppfyllas. Myndighetens uppgifter bör naturligtvis vara så väl avgränsade som det går. Utredningens bedömning är dock att området psykologiskt försvar spänner över ett flertal myndigheters och departements ansvarsområden. Myndighetens uppgifter kommer inte att vara reglerade i lag och kommer heller inte att kräva kollektivt beslutsfattande. Den nya myndigheten bör vidare inte knytas till en värdmyndighet eftersom den kommer att behöva arbeta med stor integritet för att få hög legitimitet och högt förtroende bland andra myndigheter, bland allmänheten och bland medierna. Styrelseformen nämndmyndighet kan av dessa skäl uteslutas enligt utredningens bedömning.

Ledningsformen styrelsemyndighet skulle kunna övervägas. Enligt Regeringskansliets vägledning är denna ledningsform i första hand lämplig för myndigheter med komplexa eller omfattande verksamhetsuppdrag där riskexponeringen i olika avseenden är stor och där ett breddat ledningsansvar ur olika aspekter kan vara förtroendeskapande. Enligt vägledningen bör styrelsemyndighet övervägas som ledningsform om något eller några av följande kriterier är uppfyllda:

- omfattande finansiellt ansvar i form av budgetomslutning eller tillgångar,
- stor påverkan på andra samhällssektorer dvs. näringsliv, kommuner, landsting, ideella organisationer och medborgare, exempelvis genom att myndighetens ledning beslutar om föreskrifter och har stort ansvar att göra egna strategiska och principiella vägval,
- tvärsektoriell och komplex verksamhet som rör flera samhällsområden,
- forskningsintensiv och kunskapsproducerande verksamhet (högre utbildning),
- affärsliknande verksamhet,
- tydligt behov av bredd i form av olika kompetenser för att leda verksamheten.

Enligt utredningens bedömning är det framför allt kriteriet ”tvärsektoriell och komplex verksamhet som rör flera samhällsområden” som skulle kunna föranleda ledningsformen styrelsemyndighet. Enligt Regeringskansliets vägledning bör bedömningen av om ledningsformen styrelsemyndighet ska väljas göras efter en samlad bedömning där även kriterierna för att avgöra om myndigheten ska följa internrevisionsförordningen vägs in.

Enligt ett inom Finansdepartementet framtaget cirkulär kännetecknas myndigheter som bör ha internrevision av att de ofta hanterar stora medelsflöden och verkar under ett komplext regelverk eller har ett mycket stort antal anställda (minst 1 000). Bland de riskkriterier som ska vägas in är förvaltningsansvar för nationella EU-medel, geografiskt spridd verksamhet, långtgående delegering av ekonomiska beslut till enskilda handläggare eller att det finns en förhöjd risk för mutor och korruption.² Utredningens bedömning är att den nya myndigheten inte uppfyller något av dessa kriterier.

Ledningsformen enrådighetsmyndighet bör enligt Regeringskansliet användas för myndigheter som inte uppfyller kriterierna för styrelsemyndighet och där verksamheten i allt väsentligt karaktäriseras av att den:

- i hög grad är styrd av lag, dvs. myndigheten ansvarar för oberoende och opartisk myndighetsutövning,
- i huvudsak är av rutinärende- och servicekaraktär,
- är av främjandekaraktär,
- innebär att myndigheten inte har ett omfattande finansiellt ansvar enligt internrevisionsförordningens kriterier.

Det som framför allt talar för att den nya myndigheten bör vara en enrådighetsmyndighet är att den enligt utredningens förslag inte kommer att ha ett omfattande finansiellt ansvar och att uppgifterna närmast är av främjandekaraktär. Sammantaget är Psykförsvarsutredningens bedömning att den nya myndigheten bör vara en enrådighets-

² Myndigheter som bör följa internrevisionsförordningen. Cirkulär nr Fi 2013:3. Finansdepartementets budgetavdelning 2013-06-17.

hetsmyndighet som leds av en myndighetschef med titeln generaldirektör.³

För att säkerställa att myndigheten har hög legitimitet, högt förtroende och kan skapa tillit bör det finnas ett insynsråd vid myndigheten. Enligt RK:s vägledning bör detta bestå av mellan sex och tio ledamöter.

11.3 Säkerhetsskydd

Utredningens bedömning: Den nya myndigheten kommer att ansvara för uppgifter som i väsentliga delar ställer höga krav på säkerhetsskydd vad avser informationssäkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet. Den närmare utformningen bör dock en kommande organisationskommitté ansvara för.

Enligt regeringens direktiv ska utredningen bedöma skyddsvärdet av den nya myndighetens verksamhet och föreslå hur myndigheten ska organiseras för att skyddsvärdet ska kunna upprätthållas.

Med säkerhetsskydd avses skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter avses uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:500).

De uppgifter som utredningen föreslår att den nya myndigheten ska ansvara för ställer i väsentliga delar höga krav på säkerhetsskydd för verksamheten.

Säkerhetsskyddet behöver utformas för att hantera hot i hela hotskalan samt ytterst från främmande makt. Myndigheten ska kunna bedriva verksamhet under fredstida kriser samt under höjd beredskap och ytterst i krig och delar av den information som myndigheten kommer att producera och hantera kommer att innehålla säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som ska hanteras i enlighet med säkerhetsskyddslagen. Detta ställer krav på tillgång till fortifikatoriskt anpassade utrymmen, säkra system, säkerhetsprövad personal, inpasserings-

³ Som en jämförelse kan nämnas att MSB, Brå, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten, Försvarsmakten och FRA alla är enrådgivningsmyndigheter.

begränsningar och ett robust skalskydd. Alla befattningar vid den nya myndigheten bör vara placerade i säkerhetsklass vilket innebär att personalen ska genomgå säkerhetsprövning och utbildning enligt 3 kap. säkerhetsskyddslagen.

Myndighetens system och infrastruktur ska anpassas för att kunna vidta lämpliga skyddsåtgärder för att kunna upptäcka, försvåra och hantera skadlig inverkan på systemen samt obehörig avlyssning, åtkomst till och nyttjande av systemet. Myndighetens informations-säkerhet bör också anpassas till de krav närmast berörda myndigheter tillämpar för att skydda sin information och som myndigheten kan komma att ta del av.

Utformningen av säkerhetsskyddet behöver även beakta behovet av att myndigheten i väsentliga delar ska vara och uppfattas som en öppen, transparent och tillgänglig myndighet. Hur säkerhetsskyddet ska utformas i detalj måste noggrant avvägas utifrån hur myndighetens uppdrag slutligen utformas genom beslut av regeringen. Detta bör därför lösas av en kommande organisationskommitté.

12 Den nya myndighetens resursbehov och finansiering

12.1 Inledning

Utredningen ska enligt direktiven analysera och föreslå den nya myndighetens resursbehov samt finansiering av myndigheten. I detta kapitel lämnar utredningen därför förslag till ungefärlig bemanning och ekonomisk ram. Utredningen gör även en bedömning av de resurser som kan behövas för att starta myndigheten och för en fortsatt utveckling av Sveriges psykologiska försvar.

12.2 Resurser som i dag avsätts för den verksamhet som föreslås föras över från MSB till den nya myndigheten

12.2.1 Uppdraget om informationspåverkan

MSB:s arbete med uppdraget bedrivs i dag inom enheten för skydd mot informationspåverkan. Av uppgifter från MSB framgår att verksamheten och omfattar cirka 20 årsarbetskrafter. För budgetåret 2019 avsattes cirka 26 miljoner kronor från anslaget 2.6 (personal- och verksamhetskostnader) och cirka 5 miljoner kronor från anslaget 2.4 (för specifika utvecklingsprojekt). OH-kostnader är inte inberäknade i dessa belopp. Till detta ska även föras kostnaden för sekondering av en medarbetare till NATO StratCom CoE i Riga vilket inklusive avgift uppgår till cirka 2 miljoner kronor.¹

¹ Kostnaden för övriga sekonderingar belastar inte utgiftsområde 6 och berörs inte av förslagen i detta kapitel.

12.2.2 MSB:s budgetunderlag för 2021–2023

I MSB:s budgetunderlag för 2021–2023 framhåller myndigheten att hotet från informationspåverkan fortsätter att växa och att både komplexiteten i de metoder som används och antalet främmande makter som har förmåga och avsikt att använda dem ökar. Detta gör att Sverige måste stärka sin kompetens för att möta detta och att nya tekniska lösningar behöver införas. MSB skriver vidare:

MSB:s bedömning är att den förmåga som utvecklas inte är tillräcklig och att utvecklingen av samhällets samlade förmåga att identifiera och möta informationspåverkan behöver ske i betydligt högre takt. Det finns ett fortsatt stort behov av att utveckla hela samhällets förmåga att identifiera, analysera och möta informationspåverkan samt öka kunskaper och metoder för att reducera risker och sårbarheter. Förmåga behöver utvecklas hos myndigheter och andra berörda aktörer, exempelvis inom media. Allmänhetens förmåga att utöva källkritik och upptäcka desinformation behöver också utvecklas. Det finns också ett fortsatt stort behov av att utveckla den operativa samordningen för att motverka pågående informationspåverkan.²

För att hantera detta ser MSB ett behov av att öka de resurser som myndigheten i dag avsätter för att identifiera, analysera och möta informationspåverkan med 15 miljoner kronor 2021, 25 miljoner kronor 2022 och 40 miljoner kronor 2023. Det omfattar kostnader för:

- Personalförstärkningar för att kunna stödja fler sektorer och ansvariga aktörer i samhället med utbildning, övningar och annan förmåge- samt kunskapshöjande verksamhet.
- Personalförstärkningar för att uppnå en god förmåga att identifiera informationspåverkan med anledning av hotaktörernas ökade förmåga samt antal.
- Utveckling och införande av teknik och system för att möta informationspåverkan.
- Utveckling och införande av teknik, system samt tjänster till stöd för omvärldsbevakning, informationsinhämtning och analys som är specifikt anpassad för informationspåverkan.
- Omfattande utbildningsinsatser och framtagande av utbildningsmaterial i samhället avseende informationspåverkan.

² MSB budgetunderlag 2021–2023, s. 18. Dnr 2020–02368.

- Uppdrag till akademiska institutioner avseende utveckling och normering av metoder för att identifiera samt möta informationspåverkan.
- Informationsinsatser för ökad medvetenhet i samhället.
- Utveckling av förmågan att identifiera och möta informationspåverkan vid höjd beredskap och krig avseende metod, organisation, personal och teknik.

Att notera är dock att i det föregående budgetunderlaget, som lämnades i februari 2019, låg MSB:s bedömning av det ökade behovet av medel för uppdraget om informationspåverkan på högre nivåer; 23 miljoner kronor för 2021, och 35 miljoner kronor för 2022.³

12.2.3 MSB:s bedömning i skrivelsen *Så skapar vi motståndskraft*

Samtidigt med budgetunderlaget lämnade MSB i februari 2020 skrivelsen *Så skapar vi motståndskraft* till regeringen som ett underlag för försvarsbeslutsperioden 2021–2025. I skrivelsen framhåller MSB att ”behovet av att stärka samhällets förmåga att identifiera och möta påverkanskampanjer är omfattande, både som en del i krisberedskapen och som en del av den samlade förmågan i totalförsvaret”. Förmågan att verka effektivt i krig måste stärkas då en sådan situation kommer att kräva omfattande resurser och nära samverkan inom totalförsvaret där även medier har en viktig roll. MSB framhåller även vikten av att det psykologiska försvaret har förmåga att rapportera påverkansaktiviteter, att upprätthålla en normalbild och att kunna ta fram och delge samlade lägesbilder och bedömningar.⁴

MSB gör i skrivelsen bedömningen att det finns behov att öka de medel som myndigheten i dag kan avsätta för psykologiskt försvar med 60 miljoner kronor till år 2025. De utvecklingsinsatser som anges är samma som i budgetunderlaget (se punkterna ovan). MSB gör vidare bedömningen att givet de stora utmaningarna för att utveckla ett modernt psykologiskt försvar under perioden 2021–2025 är de 100 miljoner kronor som Försvarsberedningen räknat med sannolikt inte tillräckligt.

³ MSB:s budgetunderlag för 2020–2022. MSB, dnr 2019-02519.

⁴ *Så skapar vi motståndskraft*. MSB 2020-02262, s. 23–24.

12.2.4 Utredningens bedömning

Utredningen delar i stort den bedömning som MSB gör i de senaste årens budgetunderlag och i skrivelsen *Så skapar vi motståndskraft*. För att skapa ett utvecklat och modernt psykologiskt försvar som har en reell förmåga i fredstid, vid höjd beredskap och ytterst i krig behöver ytterligare medel tillskjutas verksamheten att identifiera, analysera och möta informationspåverkan. Utredningen ansluter sig därför fortsättningsvis till de medelsbehov som MSB har angivit.

12.3 Organisation och bemanning

Utredningen har i sin bedömning av behovet av bemanning utgått från de uppgifter som MSB har redovisat till utredningen, dels avseende befintlig bemanning, dels hur en, i enlighet med de underlag som MSB lämnat till regeringen, förstärkt verksamhet skulle kunna bemannas. Enligt utredningens bedömning bör en förstärkning av myndighetens bemanning avse såväl den förebyggande, den strategiska som den operativa förmågan och såväl analytisk som aktörsstödjande kompetens bl.a. inom området strategisk kommunikation avseende att kunna möta otillbörlig informationspåverkan.

Utredningen har därutöver bedömt vilket behov den nya myndigheten torde ha av administrativa stödfunktioner och det behövs även en bemanning för det uppdrag inom forskning och utveckling som utredningen föreslår.

En mer slutlig bedömning av bemanningsbehov och organisation bör dock göras av en kommande organisationskommitté.

12.3.1 Lednings- och stödfunktioner

Enligt utredningens förslag ska myndigheten ledas av en myndighetschef med titeln generaldirektör. Till den nya myndigheten bör också vissa stödfunktioner knytas som skulle kunna placeras direkt under GD eller i en administrativ avdelning (eller GD-stab, kansli eller liknande benämning). I den administrativa avdelningen bör funktioner finnas med ansvar för planering och uppföljning av verksamheten, för ekonomistyrning och ekonomiadministration, juridik och kvalitetssäkring, arkiv och registratur, reception, växel, vaktmästeri, it-

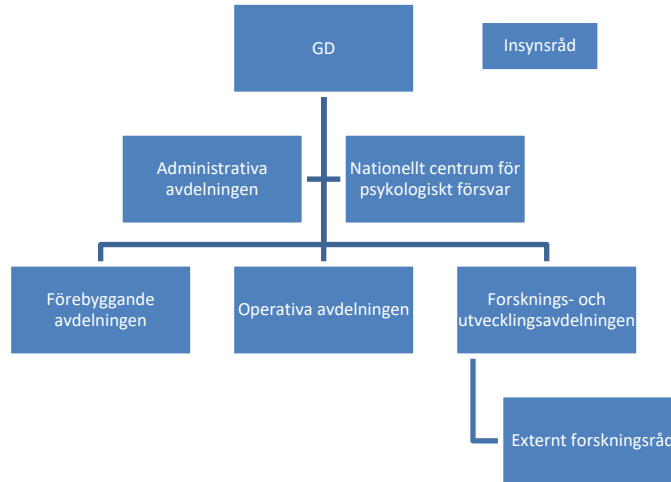
stöd, HR och myndighetskommunikation. I enlighet med bestämmelserna i säkerhetsskyddsförordningen (2018:658) ska det finnas en säkerhetsskyddschef vid myndigheten som är direkt underställd myndighetschefen. Direkt underställd GD bör också finnas en GD-sekreterare.

Hur dessa stödfunktioner ska knytas till myndigheten bör utredas närmare av en kommande organisationskommitté. Olika möjligheter kan då prövas, t.ex. att samordna vissa funktioner med någon annan myndighet eller att upphandla tjänster från Statens servicecenter. Utredningens bedömning är att den nya myndighetens funktioner för ledning och internt stöd bör motsvara cirka 12 årsarbetskrafter.

12.3.2 Kärnverksamhet

Utredningen föreslår att den nya myndighetens kärnverksamhet organiseras i tre avdelningar: *Förebyggande avdelningen*, med ansvar bl.a. för det förebyggande arbetet och kontakter med civilsamhället (10 årsarbetskrafter). *Operativa avdelningen*, med ansvar bl.a. för lägescentral, beredskap, operativa insatser inklusive stöd till andra aktörer (18 årsarbetskrafter). *Forsknings- och utvecklingsavdelningen* med ansvar för att följa, beställa, kvalitetssäkra och förmedla forskning och annan kunskapsutveckling, utbildning och övning samt att utveckla krigsorganisationen (cirka 8 årsarbetskrafter). Till avdelningen bör också knytas ett råd med seniora forskare som ska bistå i beredningen av forskningsansökningar och i kvalitetssäkringen av forskningsverksamheten. *Nationellt centrum för psykologiskt försvar* bör, beroende på situation och uppgift, kunna bemannas med personal från alla myndighetens avdelningar och även med personal från andra myndigheter och organisationer.

Figur 12.1 Förslag till organisation för Myndigheten för psykologiskt försvar



Tabell 12.1 Bemanning

| Avdelning/verksamhet | Funktioner | Årsarbetskrafter |
|--------------------------------------|--|------------------|
| Ledning och stöd | GD, GD-sekreterare, adm chef, säkerhetsskyddschef, jurist, HR, ekonomi, arkiv och registratur, vaktmästeri, controller, myndighets-kommunikation | 12 |
| Operativ avdelning | Operativ chef, analys, strategisk kommunikation, samverkan, samordning, lägescentral, TiB, | 18 |
| Förebyggande avdelning | Avd chef, analys, samverkan, samordning, strategisk kommunikation | 10 |
| Forsknings- och utvecklingsavdelning | Forskningschef, analys, kommunikation, adm av forskning och externt forskningsråd, utbildning, övning, utveckling av krigsorganisation | 8 |
| Summa | | 48 |

12.4 Beräknade kostnader

12.4.1 Personalkostnader

Utredningen räknar med en GD-lön om 100 tkr i månaden och löner för de tre avdelningscheferna och den administrativa chefen på 75 tusen kronor i månaden. I de administrativa funktionerna kommer det att arbeta dels personer med specialistkompetens i relativt höga lönelägen, dels personer i lägre lönelägen. Utredningen gör vidare bedömningen att en stor andel av dem som kommer att arbeta i kärnverksamheten kommer att vara experter med hög specialistkompetens inom flera områden. Detta gör att lönenivåerna kan antas komma att vara förhållandevis höga. För enkelhetens skull har utredningen beräknat medellönen för de anställda (borträknat GD och fyra avdelningschefer) till 50 tusen kronor i månaden. LKP inklusive semesterlönstillägg har utredningen beräknat till 55 procent.

Tabell 12.2 Lönekostnader inkl. LKP (2020 års löneläge)

| Funktion/avdelning | Tkr |
|------------------------------|---------------|
| GD | 1 860 |
| Adm avd + övr stödfunktioner | 10 695 |
| Operativa avd | 17 205 |
| Förebyggande avd | 9 765 |
| FoU avd | 7 905 |
| Summa | 47 430 |

För att finansiera den nya myndighetens lönekostnader bör medel föras över från anslaget 2:6 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Den nya myndighetens lönekostnader kommer, enligt utredningens förslag, att vara väsentligt högre än de medel som MSB i dag lägger som direkta lönekostnader för uppdraget att motverka informationspåverkan. Detta är en följd av dels att utredningens förslag innebär en förstärkning av verksamheten, dels att kostnaderna för lednings- och stödfunktioner blir en direkt lönekostnad i stället för som i dag en OH-kostnad som inte direkt kan hänföras till verksamheten att motverka informationspåverkan. En del av finansieringen bör därför ske genom överföring från anslaget 2:4 för att undvika alltför negativa konsekvenser för annan verksamhet inom MSB.

12.4.2 Lokaler

Den nya myndighetens lokalbehov påverkas av faktorer som hur verksamheten ska bedrivas, om medarbetarna ska sitta i egna rum eller dela större gemensamma rum, behovet av mötes- och utbildningslokaler. För en ny myndighet för psykologiskt försvar kommer också behovet av fysiskt säkerhetsskydd påverka behovet och valet av lokaler. I en studie från 2005 konstaterade Ekonomistyrningsverket (ESV) att en statligt anställd (museer och högskolor borträknade) i genomsnitt hade 42 m² till sitt förfogande. ESV framhöll också att ”ett i branschen vanligt förekommande nyckeltal” var att över 30 m² per årsarbetskraft var att betrakta som ineffektivt lokalutnyttjande.⁵ Utredningens bedömning är att under de 15 år som gått sedan ESV:s studie så har nog genomsnittsytan per statligt anställd minskat något.

För den nya myndigheten gäller att den bör disponera lokaler som kan användas för det föreslagna Nationellt centrum för psykologiskt försvar. Vidare kan det antas att det förebyggande arbetet kan komma att innebära en hel del utbildningsinsatser vilket skulle kunna motivera att myndigheten hade tillgång till ett något större mötesrum som också kunde tjäna som utbildningslokal. Utredningen bedömer sammantaget att den nya myndigheten behöver disponera lokaler om cirka 30 m² per anställd vilket med 48 anställda innebär ett lokalbehov om cirka 1 500 kvadratmeter.

För att bedöma hyresnivån för kontorslokaler i Stockholmsområdet⁶ har utredningen tittat på de hyresavtal som statliga myndigheter ingått sedan 2019 vilket ger följande bild:

⁵ Nyckeltal för OH-kostnader. ESV 2005:3, s. 20.

⁶ Av skäl som utredningen utvecklar längre fram så har enbart hyresnivåer i Stockholmsområdet undersökts.

Tabell 12.3 Hyresnivåer Stockholmsområdet (2020)⁷

| Myndighet | Område | Avtalsstart | Hyra/m ² |
|---|------------------|-------------|---------------------|
| Polismyndigheten | Kungsholmen | 2019-09-15 | 6 435 kr |
| Konjunkturinstitutet | Kungsholmen | 2020-01-11 | 6 037 kr |
| Myndigheten för vård- och omsorgsanalys | Stockholms city | 2020-01-01 | 5 806 kr |
| Statens servicecenter | Södermalm | 2019-01-01 | 5 334 kr |
| Ekobrottsmyndigheten | Kungsholmen | 2020-01-01 | 4 322 kr |
| Kriminalvården | Fridhemsplan | 2019-01-01 | 3 712 kr |
| Svenska institutet | Hammarby sjöstad | 2019-11-15 | 3 500 kr |
| Naturvårdsverket | Hammarby sjöstad | 2019-04-01 | 3 476 kr |
| Skolverket | Solna | 2019-11-15 | 3 258 kr |
| Försäkringskassan | Sundbyberg | 2020-01-01 | 2 831 kr |
| MSB | Solna | 2019-11-15 | 2 764 kr |
| Svenska kraftnät | Sundbyberg | 2020-01-01 | 2 406 kr |

Tabellen ger inte en fullständig bild över hyresnivåerna i Stockholmsområdet eftersom faktorer som standard, storlek, ombyggnadsbehov och vissa hyresvillkor kan ha haft inflytande över hyresnivån. Den ger dock en indikation om nivåerna och den marknad som en myndighet har att förhålla sig till då ett nytt hyreskontrakt ska skrivas. Utredningens bedömning är att det är rimligt att räkna med att hyran för den nya myndighetens lokaler kan komma att ligga på ungefär 3 500 kronor/m² vilket med ett uppskattat lokalbehov om 1 500 m² innebär en årlig hyreskostnad om cirka 5 250 tusen kronor.

12.4.3 Andra myndighetsgemensamma kostnader (OH)

Utredningen har försökt göra en uppskattning av de myndighetsgemensamma kostnader som kommer att uppstå dvs. gemensamma kostnader för styrning, samordning, administration och lokaler. Eftersom beräknade löne- och lokalkostnader redovisats ovan ska dessa inte tas med i detta sammanhang. Med myndighetsgemensamma kostnader avses därför här städning, personal- och kompetensfrämjande åtgärder, licenser, löpande driftskostnader, it-stöd, it-förvalt-

⁷ I tabellen har utredningen inte tagit med hyresavtal som gällt museer och högskolor, avsett väldigt små lokaler eller endast en kortare period. Källa: ESV, kontraktsförteckning. Urvalsdatum 2020-03-11.

ning och it-drift, kontorsservice och vaktmästeri, reception, telefoni, larm- och säkerhetslösningar, arkivering och andra kostnader som inte direkt kan hänföras till kärnverksamheten. Dessa kostnader är mycket svåra att beräkna men baserat på vissa nyckeltal har utredningen uppskattat kostnaderna till cirka 20 miljoner kronor årligen.

12.4.4 Särskild it-förvaltning

För att skapa och upprätthålla ett adekvat säkerhetsskydd har den nya myndigheten behov av skyddade samband, krypterad kommunikation (inkl. VTC), rött nät, analysystem m.m. (ej hårdvara). Kostnaderna för detta uppskattas till cirka 3 700 tusen kronor årligen.

12.4.5 Forskningsmedel

Utredningen föreslår att den nya myndigheten får disponera 12 miljoner kronor årligen för forskningsändamål. Det innebär att 12 miljoner kronor bör föras över från anslaget 2:4 ap.5 Krisberedskap till ett nytt anslag som disponeras av den nya myndigheten. Detta kan också innebära att den nya myndigheten bör ta över ansvaret från redan påbörjade forskningsprojekt. Detta får då lösas i samförstånd mellan de inblandade parterna.

12.4.6 Utveckling av det psykologiska försvaret

För att utveckla det psykologiska försvaret bör den nya myndigheten, utöver ovan angivna forskningsmedel, kunna fördela medel för olika satsningar och utvecklingsprojekt. Det kan t.ex. röra sig om miljöstöd för att utveckla och stärka vissa forskningsmiljöer, om utbildningar, övningar, metod- och teknikutveckling och allmän förmågeutveckling av samhällets aktörer.

Utredningen uppskattar att det årliga behovet av dessa medel uppgår till cirka 50 mkr. Dessa medel bör föras över från anslaget 2:4. Detta skulle innebära en högst väsentlig ökning av de resurser som samhället avsätter i dag för att stärka det psykologiska försvaret.

12.4.7 Uppstartskostnader

Det är kostnadskrävande att inrätta nya myndigheter. Lämpliga lokaler ska hyras och vanligen krävs någon typ av ombyggnad för att lokalerna ska kunna anpassas till ny verksamhet. För den typ av verksamhet som ska bedrivas av den nya myndigheten krävs också ett omfattande skalskydd och andra säkerhetslösningar. Om den verksamhet som ska flytta in i lokalerna inte kan ta med sig möbler, datorer och annan kringutrustning måste sådant köpas in. En ny myndighet innebär också att en ny visuell identitet med logotyp, typografi, färgpalett m.m. ska tas fram. Den nya myndigheten kommer att behöva anskaffa ekonomisystem, säkerhetssystem, it-system och personalsystem; arkivplan, diarium och arbetsordning och andra styrdokument ska tas fram. Med all sannolikhet kommer viss nyrekrytering att behöva ske. En del av detta kan göras av sekretariatet inom en kommande organisationskommitté medan annat kommer att kräva konsultstöd. Utredningen bedömer att det bl.a. kan röra sig om kostnader för:

- Kontorsmöbler och annan nödvändig inredning
- Personlig it-utrustning
- Systemstöd/analyssystem
- RÖS-datorer (15 st.)
- Konsultkostnader för organisationskommittén
- Ekonomisystem
- Säkerhetssystem
- It-system
- Personalsystem
- Visuell identitet.

Alla dessa kostnader kräver att extra medel tilldelas myndigheten under dess första verksamhetsår.

Tabell 12.4 Uppstartskostnader

| Anslag (tkr) | År 1 |
|---|---------------|
| IT-infrastruktur, inventarier, möbler, visuell identitet m.m. | 6 000 |
| Säkerhet och larm | 2 500 |
| Systemstöd/analyssystem | 15 000 |
| RÖS-datorer | 1 200 |
| Summa | 24 700 |

12.4.8 Samlade kostnader

Tabell 12.5 Totala kostnader år 1

| Anslag (tkr) | År 1 (tkr) |
|---|----------------|
| Förvaltningsanslag x:x (motsv MSB:s 2:6): | |
| Personalkostnader (48 årsarbetskrafter) | 47 430 |
| Sekondering | 2 000 |
| Lokaler | 5 250 |
| Andra myndighetsgemensamma kostnader | 20 000 |
| Särskild IT-förvaltning | 3 700 |
| Summa | 78 380 |
| Uppstartskostnader (enbart år 1, se tabell 3) | 24 700 |
| Anslag y:y (motsv MSB:s 2:4): | |
| Utveckling av psykologiskt försvar (miljöstöd, utbildning, övning, metod- och teknikutveckling, stöd till aktörer, Nationellt centrum för psykologiskt försvar) | 50 000 |
| Forskning | 12 000 |
| Summa | 62 000 |
| Totalsumma år 1 | 165 080 |

13 Åtgärder som kan påskynda processen att inrätta en ny myndighet

13.1 Tilläggsdirektiv nr 2

Den 19 september 2019 beslutade regeringen om ett andra tilläggsdirektiv för utredningen där det framhålls att det är av ”stor vikt att det skyndsamt skapas förutsättningar för utveckling och samordning av det psykologiska försvaret” och att utredaren därför även ska ”bedöma och redovisa vilka möjligheter som finns för att påskynda processen att inrätta myndigheten och få verksamheten operativ”. I detta kapitel presenteras därför några överväganden som har betydelse för möjligheterna att få myndigheten på plats och operativ så fort som möjligt.

13.2 Den nya myndigheten bör lokaliseras till Stockholmsområdet

Det uppdrag som den nya myndigheten föreslås få innebär att uppgifter och verksamhet som i dag bedrivs vid MSB föreslås föras över till den nya myndigheten. Detta innebär i sin tur att den personal som i dag arbetar med dessa uppgifter vid MSB bör erbjudas verksamhetsövergång till den nya myndigheten. Enligt utredningens bedömning är det av synnerlig vikt att den verksamhet som byggts upp vid MSB kan föras över så intakt som möjligt och att den personal som i dag arbetar med frågorna i så stor utsträckning som möjligt väljer att följa med verksamheten till den nya myndigheten.

Erfarenheterna av de omlokaliseringar av statlig verksamhet som gjorts visar entydigt att då verksamhet flyttas till annan ort, bortom

rimligt pendlingsavstånd, så följer inte personalen med vilket får till följd att verksamheten avstannar, kanske under en tid upphör, tills det att ny personal kunnat rekryteras och rutiner, metoder och strukturer kunnat byggas upp vilket vanligen tar 1–3 år.¹

Den personal som i dag arbetar med de uppgifter som föreslås föras över till den nya myndigheten är i dag placerade i Stockholmsområdet. Enligt utredningens bedömning är personalen mycket kompetent och välutbildad och består till viss del av personer med svårrekryterad specialistkompetens som är nödvändig för att verksamheten ska kunna bedrivas effektivt och med framgång.

Utredningens bedömning är därför att om myndigheten ska kunna fungera och vara operativ när den inrättas så måste den lokaliseras så att personalen får incitament att följa med verksamheten vilket innebär att den bör lokaliseras till Stockholmsområdet. Om myndigheten skulle lokaliseras till annan ort är utredningens bedömning att detta skulle innebära att verksamheten helt avstannar under en period och att det kan bli mycket svårt att rekrytera viss specialistkompetens. Utan erfaren personal måste metoder och rutiner byggas upp på nytt vilket skulle avsevärt försvåra att snabbt få verksamheten operativ. Detta skulle enligt utredningens bedömning kraftigt försvaga Sveriges förmåga till psykologiskt försvar vilket vore synnerligen olyckligt givet omvärldsläget och de utmaningar Sverige behöver möta bl.a. inför valet 2022.

Ytterligare en faktor som måste vägas in vid valet av lokalisering är möjligheterna till effektiv samverkan mellan den nya myndigheten och andra relevanta myndigheter främst Säkerhetspolisen, FRA och FM/Must. Dessa tre myndigheter har sina huvudkontor i Stockholmsområdet och enligt utredningens bedömning är därför en lokalisering till Stockholmsområdet en förutsättning för att samverkan ska kunna byggas upp och fungera.

13.3 Skyndsamt tillsättning av organisationskommitté

Ytterligare en åtgärd som kan påskynda processen att få myndigheten operativ är att skyndsamt tillsätta en organisationskommitté som kan påbörja de åtgärder som måste vidtas, t.ex. hitta lämpliga lokaler.

¹ Se t.ex. *Omlokalisering av myndigheter*. Riksrevisionen, RiR 2009:30.

14 Författningskommentar

14.1 Förslag till förordning med instruktion för den nya myndigheten

1 §

Paragrafen anger det övergripande ändamålet för det psykologiska försvaret. I paragrafen tydliggörs att myndighetens ansvar gäller i fredstid, under höjd beredskap och i krig.

2 §

Paragrafen anger att den nya myndigheten har ett uppdrag att stödja, stärka och samordna arbetet med samhällets samlade motståndskraft inom det psykologiska försvaret och i avsnitt 9.2.1 preciserar utredningen att detta främst avser myndighetens huvuduppdrag (2 § 1, som behandlas närmare i avsnitt 9.2.3): Identifiera, analysera, och kunna möta otillbörlig informationspåverkan och annan spridning av vilseledande information som riktas mot Sverige eller svenska intressen och som syftar till att försvaga Sveriges motståndskraft och befolkningens försvarsvilja eller att otillbörligt påverka olika målgruppers uppfattningar, beteenden och beslutsfattande.

Ordet *otillbörlig* tydliggör att uppdraget inte avser vanligt förekommande opinionspåverkan såsom opinionsbildning i text, bild eller muntlig framställning, reklam eller annan informationspåverkan som inte kan anses som otillbörlig. En fri och öppen debatt, med granskning av och kritik mot myndigheter, regeringen, den förda politiken eller andra företeelser i samhället är självklara, viktiga och legitima inslag i den fria åsikts- och opinionsbildningen och vår grundlagsfästa yttrande- och tryckfrihet.

Ordet *kunna* markerar att myndigheten ska ha förmåga att möta otillbörlig informationspåverkan men att i enlighet med ansvarsprincipen är det i första hand den som har ansvar för ett visst område eller uppgift som också har till uppgift att möta otillbörlig informationspåverkan. Om situationen medför att flera aktörer är berörda av arbetet med att möta otillbörlig informationspåverkan ska den nya myndigheten kunna samordna agerandet.

Det *samordnande* uppdraget innebär inte att myndigheten ska ta över beslutanderätt i frågor som det tillkommer andra myndigheter att besluta om. Regeringsformen 12:2 förbjuder att en myndighet bestämmer hur en annan myndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag. Begreppet samordna ska heller inte tolkas så att det på något sätt avser att ge den nya myndigheten mandat att besluta i andra myndigheters interna angelägenheter såsom fördelning av resurser, tolkning av uppdrag etc. I stället bör ordet samordna förstås som att det handlar om att säkerställa att inte väsentliga aspekter av arbetet faller mellan stolarna, att det inte sker onödigt dubbelarbete, att de myndigheter som berörs av en händelse har kännedom om varandras uppgifter och tolkning av läget, och att det vid behov kan ske ett koordinerat agerande från svenska myndigheters sida. I det samordnande uppdraget kan också ligga att, på regeringens uppdrag, formulera riktlinjer för planering och utveckling av det psykologiska försvaret och de berörda myndigheternas och organisationernas bidrag till området, att initiera och leda samverkan och uppföljning inom området psykologiskt försvar samt att löpande, till relevanta aktörer, kommunicera myndighetens samlade analys och bedömning av otillbörlig informationspåverkan mot Sverige och svenska intressen.

Punkterna 2–4 avser myndighetens stödjande och utvecklande arbete vilket belyses i avsnitt 9.2.4–9.2.9.

Avseende punkt 5 se 5 § nedan.

3 §

Bestämmelsen innebär, med hänvisning till mediernas oberoende ställning, att stödet endast ska ges i den utsträckning det efterfrågas. Det är alltså därmed inget som medieföretagen måste ta emot, utan det är en möjlighet (se vidare i 9.2.11).

4 §

Paragrafen understryker behovet av att myndigheten samverkar med andra myndigheter med närliggande uppgifter.

5 §

Paragrafen innebär att det ska finnas ett Nationellt centrum för psykologiskt försvar knutet till myndigheten. Centrumets huvuduppgift är att utveckla, samordna och stärka den nationella förmågan att identifiera, analysera och möta otillbörlig informationspåverkan. Detta utvecklas vidare i kap. 10.

6 §

Bestämmelsen är avsedd att tydliggöra myndighetens uppgift som stabsorgan åt regeringen inom området psykologiskt försvar samt att säkerställa att nödvändig rapportering till regeringen kommer till stånd.

7 §

Myndigheten leds av en myndighetschef (se vidare i avsnitt 12.2).

8 §

Vid myndigheten ska det finnas ett insynsråd som består av högst 9 ledamöter (se vidare i avsnitt 12.2).

9 §

Generaldirektören är myndighetschef (se vidare i avsnitt 12.2).

10 §

Frågan om personalansvarsnämnder utreddes år 2006. Utredningen gjorde då följande bedömning: ”Personalansvarsnämnderna fyller en viktig funktion för att upprätthålla allmänhetens förtroende för myndigheterna. De tillgodoser både detta allmänna intresse av att den offentliga verksamheten sköts på ett korrekt sätt och arbetstagarens intresse av en rättssäker handläggning av ett ärende om disciplinansvar etc. Det är viktigt att fel och försummelser som inte är ringa och brott begångna i anställningen inte bara beivras utan också att sanktionerna blir synliga för allmänheten.” I utredningen anges också att praxis är att myndigheter med färre anställda än 50 vanligen inte har personalansvarsnämnd.¹ Givet den nya myndighetens uppgifter och dess behov av förtroende bland allmänhet och medier framstår det dock som rimligt att det vid myndigheten finns en personalansvarsnämnd trots att antalet anställda sannolikt kommer att vara något lägre än 50.

14.2 Förslag till förordning (2021:xyz) om ändring i förordningen (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap

16 §

Ändringen innebär att den nya myndigheten läggs till bland de myndigheter som ska ha säkra kryptografiska funktioner som är godkända av Försvarsmakten.

¹ Ds 2006:19, s. 80–82.

14.3 Förslag till förordning (2021:xyz) om ändring i förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap

22 §

Bestämmelsen innebär att det införs en rapporteringsplikt avseende incidenter som innebär otillbörlig informationspåverkan. I likhet med incidenter som avser informationssäkerhet (20 §) ska den nya myndigheten, i de fall som har sin grund i en brottslig gärning, uppmana den rapporterande myndigheten att anmäla incidenten till polisen. Ändringen i den 3 § innebär att de myndigheter som inte omfattas av rapporteringsskyldigheten som avser informationssäkerhet, inte heller omfattas av rapporteringsskyldigheten som avser otillbörlig informationspåverkan (se vidare i avsnitt 9.4.6).

14.4 Förslag till lag (2021:xyz) om ändring i lagen om (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

4 §

Bestämmelsen innebär att den nya myndigheten läggs till bland de myndigheter som får inrikta signalspaning (se vidare i avsnitt 9.4.4).

15 Konsekvenser

15.1 Inledning

Enligt utredningsdirektivet ska, utöver vad som följer av kommittéförordningen (1998:1474), utredaren särskilt analysera förslag och redovisa slutsatser när det gäller de effekter förslagen kan få för berörda myndigheter och aktörer och då särskilt vad en eventuell överföring av uppgifter från befintliga myndigheter till den nya myndigheten skulle innebära för berörda myndigheter och andra aktörer. I detta ska särskilt de verksamhetsmässiga, ekonomiska och personella konsekvenserna redovisas.

15.2 Generella konsekvenser

De förslag som utredningen lämnar i detta betänkande kommer enligt utredningens bedömning att leda till en bättre styrning, ledning, samordning och utveckling av Sveriges psykologiska försvar. Förslagen skulle, om de genomförs, innebära en målmedveten satsning på att stärka Sveriges samlade förmåga inom det psykologiska försvaret.

15.3 Konsekvenser som ska anges enligt 15 § kommittéförordningen

Inrättandet av den nya myndigheten beräknas inte få några konsekvenser för jämställdhet, integration, EU-lagstiftningen, den kommunala självstyrelsen eller för regionalpolitiken. Däremot finns vissa tänkbara konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Med en ny myndighet som analyserar och identifierar o tillbörlig informationspåverkan, kommer möjligen fler yttrandefrihetsbrott såsom olaga hot, hets mot folkgrupp och förtal att upp-

täckas. Dessa brott ska naturligtvis inte den nya myndigheten hantera, utan de ska överlämnas till polisen vilket kan medföra ett ökat inflöde av den typen av ärenden. På längre sikt, när myndigheten fått en ökad utåtriktad verksamhet, och befolkningen blir medveten om att en myndighet finns som har till uppgift att analysera och identifiera otillbörlig informationspåverkan, finns en möjlighet att förekomsten av dessa brott kan minska.

Förslaget om obligatorisk incidentrapportering avseende otillbörlig informationspåverkan kommer att innebära ökade arbetsinsatser för de myndigheter som drabbas. Samtidigt innebär dock utredningens samlade förslag att möjligheten att få stöd av den nya myndigheten i en sådan situation ökar vilket kanske kan väga upp omaket och arbetet med incidentrapportering.

15.4 Konsekvenser för MSB av att uppgifter förs över till den nya myndigheten

15.4.1 Verksamhetsmässiga konsekvenser

Utredningens förslag innebär att uppdraget om informationspåverkan, som funnit i MSB:s regleringsbrev sedan 2016, förs över till den nya myndigheten. Förslaget medför vidare att kompetens inom analys, ledning och språk förs över från MSB till den nya myndigheten genom verksamhetsövergång. Detta medför i sin tur att den samlade kompetensen inom MSB på dessa områden minskar vilket kan få vissa negativa följder för MSB att lösa andra uppgifter, i den mån dessa skulle ha utförts av eller med stöd av personal som i dag i huvudsak arbetar med informationspåverkan. Förslaget torde också kunna ha vissa negativa konsekvenser i de fall då MSB behöver hantera en större nationell händelse och då har behov av att ha personal i tjänst dygnet runt. Den senare situationen torde dock i viss mån kunna avhjälpas genom myndighetssamverkan och inlån av personal från den nya myndigheten eller från andra myndigheter med liknande kompetens.

15.4.2 Ekonomiska konsekvenser

Förslagen innebär att resurser förs över från anslagen 2:4 och 2:6 med drygt 165 miljoner kronor för budgetåret 2022 och cirka 140 miljoner kronor från budgetåret 2023 och framåt för att finansiera den verksamhet som ska bedrivas av den nya myndigheten. Samtidigt minskar MSB:s kostnader för lön och andra verksamhetskostnader för den personal som förs över till den nya myndigheten. Utredningens förslag innebär en väsentlig ambitionsökning inom det psykologiska försvaret. De ökade kostnader som detta kommer att medföra kan sannolikt inte enbart finansieras genom överföring från MSB:s förvaltningsanslag. Om detta ska hanteras genom överföring från anslaget 2:4, genom omprioritering inom MSB eller genom annan omfördelning av medel inom utgiftsområde 6 bör avgöras av regeringen efter dialog med MSB.

15.4.3 Personella konsekvenser

Förslaget att den nya myndigheten tar över det ansvar som MSB haft enligt regleringsbrev, att identifiera och möta informationspåverkan, innebär enligt utredningens bedömning att bestämmelserna om verksamhetsövergång i 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd och i 28 § MBL bör tillämpas för personalen vid den enhet vid MSB som i dag arbetar med dessa frågor. Detta bör tydliggöras i direktivet till en kommande organisationskommitté. För arbetstagaren innebär det att anställningen automatisk övergår till den nya arbetsgivaren men att arbetstagaren kan motsätta sig övergången. Rättigheter och skyldigheter enligt anställningsavtalet, t.ex. avseende lön och arbetstid följer med till den nya arbetsgivaren.

15.5 Konsekvenser för försvarsunderrättelsemyndigheterna och för Säkerhetspolisen

Utredningens förslag att den nya myndigheten ska ha inriktningsrätt av försvarsunderrättelseverksamhet skulle innebära att en viss ökning av nuvarande resurser skulle behövas för att i övrigt upprätthålla den nivå som berörda myndigheter har i dag. Regeringen konstaterar i den första meningen i direktiven till denna utredning, att ”arbetet med ett

psykologiskt försvar är av stor vikt och behöver förstärkas”. Givet detta framstår det som rimligt att den resursförstärkning av försvars- underrättelsemyndigheterna som skulle behövas med anledning av den inriktningsrätt som föreslås också kommer till stånd. Även Säkerhetspolisens resurser kan behöva förstärkas om myndigheten ska kunna avdela sambandspersoner för samverkan med den nya myndigheten. Detsamma gäller för andra myndigheter som kan komma avdela personal för samverkan. Vilka resurser som skulle krävas för detta bör närmare övervägas i dialog mellan berörda myndigheter och Regeringskansliet.

15.6 Konsekvenser för klimat och miljö

Inrättandet av en ny myndighet för psykologiskt försvar bedöms inte innebära några särskilda konsekvenser för klimat och miljö under förutsättning att verksamheten placeras i Stockholmsområdet. Den nya myndigheten kommer, oavsett placering, att behöva en nära och regelbunden samverkan med flera myndigheter vars verksamheter i dag är placerade i Stockholmsområdet. Om verksamheten lokaliseras till en plats utanför pendlingsavstånd till Stockholm, bedöms detta medföra vissa konsekvenser för klimat och miljö, med hänvisning till ett ökat behov av resande med flyg eller tåg, beroende på placering.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande från experterna Kerstin Bynander och Anna Yngman

I egenskap av förordnade experter i utredningen vill vi lämna följande särskilda yttrande för att tydliggöra Försvarmaktens syn på utredningens förslag.

Inrättandet av en ny myndighet för psykologiskt försvar välkomnas. Den är en viktig del i uppbyggnaden av ett starkt totalförsvar. En ny myndighet har förutsättningar att få ett tydligt och renodlat uppdrag och kommer att kunna utveckla sina ansvarsområden som ett värdefullt komplement till det arbete som görs av flera myndigheter och andra aktörer i dag. Därför bejakas utredningens förslag i huvudsak. Utredningens förslag vad gäller inriktningsrätt för signalspaning och inrättandet av ett nationellt centrum för psykologiskt försvar stöds dock inte. I detta yttrande lyfts även att det förebyggande arbetet med att stärka försvarsviljan bör tillföras den nya myndighetens instruktion. Dessutom förespråkas att den översyn av stödet till medieberedskapen som utredningen lyfter bör genomföras redan i det fortsatta beredningsarbetet inför bildandet av den nya myndigheten.

Att stärka försvarsviljan bör tydliggöras i uppdraget

Det bör framgå i den nya myndighetens instruktion att en del av uppdraget är att stärka försvarsviljan.

Utredningen betonar försvarsvilja som ytterst väsentligt, men väljer ändå att inte lyfta det som en del av den nya myndighetens instruktion. I regeringens direktiv till utredningen framhålls, angående den nya myndighetens uppgifter, att kärnan i det psykologiska

försvaret är att säkerställa befolkningens försvarsvilja i fred och motståndsvilja i krig.¹

Det globala säkerhetspolitiska läget kommer fortsatt att kännetecknas av ökande osäkerhet och en svårbedömd utveckling. Ett gemensamt och omfattande återtagande av militär och civil försvarsförmåga ligger framför oss. I nuvarande försvarsbeslut anges att det enskilt viktigaste är att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och att säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret.² Inför det kommande försvarsbeslutet skriver Försvarsberedningen i delrapporten *Motståndskraft* att grunden för totalförsvaret ytterst utgörs av Sveriges befolkning. Försvarsviljan, motståndskraften och förmågan att hantera en krigssituation är avgörande för att uppnå ett trovärdigt totalförsvaret.³ Den nya myndigheten är en viktig del i det framtida totalförsvaret. Att stärka försvarsviljan bör därför tydligt framgå i myndighetens uppdrag.

Inriktning av försvarsunderrättelseverksamhet

Den nya myndigheten för psykologiskt försvar bör inte, som utredningen föreslår, läggas till bland de myndigheter som enligt 4 § lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet tillåts inrikta signalspaning. Skälet för detta ställningstagande är bl.a. att det rör sig om särskilt integritetskränkande underrättelseinhämtning, vilket endast får göras om det är av väsentlig betydelse för rikets säkerhet och inte kan inhämtas genom andra källor.

Eftersom den nya myndigheten kan erhålla nödvändig information genom andra källor finns inte skäl nog för att utöka antalet myndigheter med inriktningsrätt av signalspaning. Detta gör sig gällande i synnerhet som samverkan kan ske med den strategiska försvarsunderrättelseverksamheten som bedrivs vid Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must). Detsamma gäller med andra relevanta myndigheter såsom exempelvis Säkerhetspolisen och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).

Som bakgrund kan nämnas att Polisen, Säkerhetspolisen, Inspektionen för strategiska produkter (ISP), Tullverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) med flera myndigheter för-

¹ Kommittédirektiv Dir. 2018:80, s. 7.

² Prop. 2014/15:109, s. 7.

³ Ds 2017:66 *Motståndskraft*, s. 32.

lorade sin inriktningsrätt i samband med införandet av lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Polisen och Säkerhetspolisen återfick inriktningsrätten av signalspaning 2013. I remissförfarandet föreslog Tullverket, ISP och MSB att även de skulle återfå inriktningsrätten av signalspaning vilket regeringen då avslög.⁴

Bedömningen av vilka myndigheter som ska ha inriktningsrätt av signalspaning och för vilka ändamål är en grannliga uppgift. Om regeringen anser att det finns skäl att utreda denna fråga närmare bör det göras samlat och i särskild ordning samt viktas mot t.ex. Tullverkets och ISP:s behov. I bedömningen av frågan bör även integritetsaspekter och hela den syfteskatalog som finns i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet vägas in.

Utredningen hänvisar till rapporten Motståndskraft år 2017 där Försvarsberedningen skriver att det krävs ett aktivt arbete av under rättelse- och säkerhetstjänsterna för att identifiera påverkanskampanjer.⁵ I rapporten Värnkraft från 2019, skriver Försvarsberedningen att försvarsunderrättelseverksamheten måste bedrivas på sådant sätt, och med sådant samarbete mellan försvarsunderrättelsemyndigheterna och andra relevanta aktörer, att dessa på bästa sätt bidrar med underlag och förvarning även när en gråzonsproblematik uppstår.⁶ Utredningens bedömning att den nya myndigheten ska vara en informationsberättigad totalförsvarsmyndighet är viktig då det underlättar delgivning av försvarsunderrättelserapporter och sekretessbelagd information från Försvarsmakten, övriga försvarsunderrättelsemyndigheter och Säkerhetspolisen.⁷ Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och FOI m.fl. kan bidra med information som behövs för den strategiska lägesbilden inom den nya myndigheten för psykologiskt försvar.

Utredningen konstaterar att informationspåverkan i många fall bedrivs så att den är svår att upptäcka, t.ex. med dold eller falsk avsändare eller inbäddad i andra aktiviteter. Det bör framhållas att den dolda informationspåverkan främst identifieras och analyseras inom försvarsunderrättelsemyndigheternas mandat att identifiera yttre hot. Must rapporterar redan i dag löpande till regeringen och Regeringskansliet och andra relevanta myndigheter. Must ser positivt på att även kunna stödja den nya myndigheten i sitt uppdrag att identi-

⁴ Prop. 2011/12:179.

⁵ Ds 2017:66, s. 108.

⁶ Ds 2019:8, s. 248.

⁷ Jfr 7 § förordningen (2000:131) om försvarsunderrättelseverksamhet.

fiera, analysera och bedöma information på en strategisk nivå. Myndigheten får därmed en så korrekt och heltäckande strategisk bild som möjligt av främmande makts intention, förmåga och verksamhet. Detta gör att den nya myndigheten i detta läge inte bör läggas till som en myndighet som får inriktningsrätt av signalspaning.

Inrättandet av ett nationellt centrum för psykologiskt försvar

Samverkan på myndighetsnivå bör inte regleras i en förordning. I stället bör de myndigheter som ingår i samarbetet själva bestämma formerna för samverkan. Därför bör inte ett förordningsstyrt nationellt centrum inrättas. Utredningen lyfter exempelvis samverkansråd som ett möjligt alternativ och beskriver hur arbetet kan bedrivas med ansvariga chefer och arbetsgrupper från respektive myndighet som regelbundet träffas för att inrikta, samordna och utveckla det samlade arbetet med psykologiskt försvar. Detta alternativ förespråkas då den nya myndigheten bör kunna bedriva sitt arbete med egna resurser och med integritet och självständighet.

Enligt regeringens direktiv ska utredaren analysera och lämna förslag som syftar till att tydliggöra den nya myndighetens behov av samverkan med bl.a. försvarsunderrättelsemyndigheterna, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten och andra berörda myndigheter. Detta ska ske med utgångspunkt i ansvarsprincipen. Regeringen slår i direktiven fast att en utgångspunkt för utredningen är att försvarsunderrättelsemyndigheterna, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten och andra myndigheter inom rättsväsendet ska ha oförändrade uppgifter.⁸

Direktiven lyfter också behovet av en tydligare styrning, ansvarsfördelning och samordning mellan berörda myndigheter för att hantera uppgifterna inom området.⁹

En regelbunden samverkan med den nya myndigheten för psykologiskt försvar är en förutsättning för goda resultat och bör vara en naturlig del av den dagliga verksamheten. Inom Försvarsmakten sker aktivt arbete med att stärka samverkan med relevanta aktörer inom totalförsvaret och med externa partners. Detta är en framgångs-

⁸ Kommittédirektiv Dir. 2018:80, s. 1.

⁹ Ibid.

faktor, inte minst för att möta en alltmer komplex och i många fall icke-linjär hotbild.

I den nationella säkerhetsstrategin lyfter regeringen fram alla aktörers gemensamma ansvar för beredskap och säkerhet.¹⁰ Det gemensamma ansvaret behöver beaktas oavsett om det sker i en mer formaliserad struktur som en centrumbildning eller, vilket är huvudregeln, genom ordinarie kanaler för myndighetssamverkan. Ett bra exempel på framgångsrik samverkan som inte är förordningsstyrd är t.ex. Nationellt centrum för terrorhotbedömning (NCT) vilket också beskrivs av utredningen.

Utredningen betonar vikten av att den nya myndigheten åtnjuter ett stort förtroende hos regeringen, allmänheten, andra myndigheter, medier, frivilligorganisationer och näringslivet. En hög grad av öppenhet och transparens i myndighetens sätt att arbeta är därför nödvändigt. Samtidigt kommer myndigheten att ha viktiga uppgifter i totalförsvaret och inom medieberedskapen, vilket kräver förtroende och integritet. Därför är det av vikt att den nya myndigheten kan hantera sina uppgifter med egna resurser. På så sätt kan den bibehålla förtroende och integritet gentemot samtliga samverkansparter. Detta oaktat om det är myndigheter, privata aktörer eller mediasamhället som myndigheten samverkar med. Därför bör inte samverkansformerna styras i förordning. I stället bör de samverkande myndigheterna själva bestämma formerna för samverkan.

Översyn av stöd inom området medieberedskap bör prioriteras

I direktiven understryks vikten av att saklig offentlig information snabbt och effektivt kan förmedlas även under störda förhållanden. Utredningen gör bedömningen att stödet till mediernas beredskapsplanering samt fördelningen av medel för drift och vidmakthållande av vissa reservfunktioner inom etermedia inte bör föras över till den nya myndigheten, men betonar att detta bör övervägas på nytt. För att den nya myndigheten för psykologiskt försvar ska få kraft och förmåga i sitt uppdrag bör en helhetsbedömning av hela uppdraget inom området medieberedskap göras redan i det fortsatta beredningsarbetet inför inrättandet av den nya myndigheten.

¹⁰ Nationell säkerhetsstrategi, 2017, s. 8.

Särskilt yttrande från experten Mikael Tofvesson

Sveriges likt övriga länder i världen befinner sig för närvarande i en hantering av en omfattande pandemi med inslag av desinformation och stora behov av samlad kriskommunikation. Pandemin utmanar stora delar av vårt samhälle och Sverige och svenska myndigheter lär sig för närvarande mycket som kan vara av stor betydelse för utformningen av det framtida psykologiska försvaret. MSB bedömer att det finns ett värde i att invänta samhällseffekterna av covid-19 och inarbeta erfarenheter från hanteringen samt att inte lägga tid och resurser på att etablera en ny myndighet för psykologiskt försvar i detta skede.

MSB kan inte ställa sig bakom utredningens förslag om uppgifter för den nya myndigheten för psykologiskt försvar. Att stärka det psykologiska försvaret inklusive samhällets förmåga vad gäller informationspåverkan är mycket angeläget. Men myndigheten kan inte se hur det psykologiska försvaret stärks genom att flytta verksamhet från MSB till det förslag till ny myndighet för psykologiskt försvar som utredningen lämnar. Vi befarar att detta kommer att påverka den samlade psykologiska försvarsförmågan negativt.

MSB konstaterar övergripande att det är endast uppdrag, verksamhet och resurser från MSB som föreslås flytta till den nya myndigheten. Vi kan inte se mervärdet av detta. Ett mervärde i form av ökad gemensam förmåga i samhället att identifiera, analysera och möta informationspåverkan hade kunnat uppnås om uppdrag, verksamhet och resurser från fler myndigheter bidrog till det som ska utgöra den nya myndigheten. Vi konstaterar att utredningen haft att förhålla sig till direktivet om att försvarsunderrättelsemyndigheterna, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten och andra myndigheter inom rättsväsendet ska ha oförändrade uppgifter. Samtidigt ska utredningen analysera och lämna förslag på myndighetens behov av samverkan med försvarsunderrättelsemyndigheterna, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten och andra berörda myndigheter. Vi konstaterar också att utredningen föreslår ett nationellt centrum för psykologiskt försvar med samverkande myndigheter och huvuduppgift att utveckla, samordna och stärka den nationella förmågan att identifiera, analysera och möta otillbörlig informationspåverkan. Detta kan möjligtvis bidra till att utveckla den nödvändiga myndighetsgemensamma förmågan. En sådan lösning kräver sannolikt att sam-

verkan regleras och krav ställs på de myndigheter och aktörer som ska bidra.

MSB:s bedömning är att förmågan vad gäller informationspåverkan inte stärks genom utredningens förslag om att föra över uppdraget till den nya myndigheten. Effekten kan i stället bli den motsatta. Det operativa arbetet med att identifiera, analysera och möta informationspåverkan bygger till stor del på de funktioner och den infrastruktur som finns på MSB genom myndighetens breda operativa uppdrag. Det innebär att det inte enkelt går att (i bevarad form), bryta ut denna verksamhet. De fördelar MSB drar nytta av att arbetet med informationspåverkan ingår i en större kontext skulle gå förlorade. Denna kontext inbegriper bland annat samlade lägesbilder där vi beskriver hur olika samhällsfunktioner påverkas vid störningar, samlad kriskommunikation och arbetet med cybersäkerhet och it-incidenter. MSB anser därför att de förslag som utredningen lämnar för informationspåverkansområdet i stället borde anpassas och riktas till det uppdrag som MSB i dag redan har. Genom detta skulle verksamheten gynnas än mer och till fullo uppfylla utredningens förslag om hur bäst effekt nås för psykologiskt försvar.

Vad gäller forskning föreslår utredningen att den nya myndigheten ska bygga upp en verksamhet för att beställa, kvalitetssäkra och förmedla forskning och annan kunskapsutveckling. De 12 miljoner kronor som MSB i dag satsar på forskning för ett robustare psykologiskt försvar föreslås flyttas över till den nya myndigheten. MSB gör bedömningen att det blir kostnadsmissigt ineffektivt med två organisationer för att beställa, kvalitetssäkra och förmedla forskning inom närliggande områden. MSB ställer sig därmed inte bakom förslaget om att överföra denna verksamhet och medel till den föreslagna myndigheten för psykologiskt försvar.

Inom utredningsarbetet har det förts diskussioner om att överföra MSB:s regleringsbrevsuppdrag om etermedieberedskap inklusive finansiella medel. MSB avstyrker ett sådant eventuellt förslag. Etermedieberedskap är en del i befolkningsskyddskedjan där övriga delar utgörs av medieberedskap, VMA och att MSB är mottagare av public servicebolagens beredskapsplaner. MSB kan inte se några fördelar i att denna kedja bryts och det skapas ett särskilt samordningsberoende mellan MSB och den föreslagna nya myndigheten.

Utredningen om en ny myndighet för psykologiskt försvar har inte haft ett lätt uppdrag. Vad som ingår i ett modernt psykologiskt

försvaret och hur en ny myndighet på området ska bidra till det psykologiska försvaret, med vilka konkreta uppgifter, är långt ifrån självklarheter.

Vi konstaterar att utredningen har besvarat de frågor, och förhållit sig till de avgränsningar som uppdraget bestod av. Vi konstaterar vidare att utredningen lämnar ett mycket värdefullt bidrag till förståelsen av det moderna psykologiska försvaret. Utredningen ger en mycket god bild av hur det psykologiska försvaret har utvecklats fram till i dag, och hur det, givet den hotbild vi står inför, behöver utvecklas framgent. MSB delar till fullo utredningens bedömningar i dessa delar. MSB ansluter också till utredningens resonemang av grundläggande begrepp och definitioner och anser dessa vara väl avvägda.

MSB har noterat att under utredningens arbete har det framförts uppfattningar och åsikter rörande det psykologiska försvarets relation till försvarsunderrättelseverksamheten och möjligheten att inrikta signalspaning. I detta avseende vill MSB framhålla att myndigheten ställer sig bakom utredningens förslag rörande utökad inriktningsrätt avseende verksamheten att identifiera och möta otillbörlig informationspåverkan. MSB konstaterar att utökad inriktningsrätt skulle öka den nationella förmågan avsevärt. MSB noterar vidare att huvuddelen av myndighetens internationella motparter har välutvecklade samarbeten inom och mellan dessa verksamheter. Det bör även tilläggas att främmande makt regelmässigt använder dolda medel och underrättelseresurser då de bedriver informationspåverkan. Att samhällets förmåga att identifiera, analysera och möta informationspåverkan, inklusive den uppgift MSB har på området, lyfts fram av utredningen är mycket välkommet. Vi delar också utredningens slutsatser om hur detta uppdrag behöver ges nödvändiga förutsättningar i form av mandat och medel. Utredningens förslag på instruktion och lagförändringar kan med fördel omarbetas till att omfatta MSB i stället för en ny myndighet för psykologiskt försvar.

Referenser

Arkivhandlingar

Riksarkivet

Inrikesdepartementets arkiv.

Instruktion för Statens upplysningscentral. Statsrådsprotokoll 7 juni 1956, ärende 57.

Dokument från svenska myndigheter

FRA. *Årsrapport 2018.*

FRA. *Årsrapport 2019.*

ESV. *Nyckeltal för OH-kostnader. ESV 2005:3, s. 20.*

ESV. *Kontraktsförteckning. Urvalsdatum 2020-03-11.*

Försvarsmakten. *Must Årsöversikt 2016.*

Försvarsmakten. *Psykologiska Operationer.*

www.forsvarsmakten.se/sv/organisation/ledningsregementet/insatsforband/psyops/

MSB. *Att möta informationspåverkan. Handbok för kommunikatörer. MSB1260 – reviderad december 2018. MSB 2018.*

MSB. Budgetunderlag för 2020–2022. Dnr 2019–02519.

MSB. Budgetunderlag för 2021–2023. Dnr 2020–02368

MSB. *Om krisen eller kriget kommer. Viktig information till Sveriges invånare. MSB 2018.*

- MSB. *Om MSB:s arbete med informationspåverkan*.
www.msb.se/sv/amnesomraden/msbs-arbete-vid-olyckor-kriser-och-krig/psykologiskt-forsvar/om-msbs-arbete-med-informationspaverkan/.
- MSB. *Så skapar vi motståndskraft*. MSB 2020–02262.
- MSB/FM. *Sverige kommer att möta utmaningarna. Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret*. 2016-06-10. FM2016-13584:3. MSB2016-25.
- MSB/SI. *Samverkan mellan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Svenska institutet inom området informationspåverkan*. MSB dnr 2016–7340. SI dnr 20017/2016.
- MUCF. *Årsredovisning 2018*.
- PTS. Övergripande mål. <https://pts.se/sv/om-pts/verksamhet/#PTS-overgripande-mal>.
- Regeringskansliet. *Myndigheter som bör följa internrevisionsförfordningen*. Cirkulär nr Fi 2013:3.
- Finansdepartementets budgetavdelning 2013–06-17.
- Riksrevisionen. *Omlokalisering av myndigheter*. RiR 2009:30.
- Statens medieråd. *Lägesrapport, Statens medieråds uppdrag att utveckla former för en förstärkt samverkan av insatser för medie- och informationskunnighet*. 2019-05-29, dnr 295/2019.
- Statskontoret. *Myndigheternas arbete med psykologiskt försvar*. 2017:5.
- Statskontoret. *Att styra mot ökat förtroende – är det rätt väg?* Statskontoret 2015.
- Säkerhetspolisen. *Försök att påverka förtroendet för valprocessen*. 2018-08-30. <https://www.sakerhetspolisen.se/ovrigt/pressrum/aktuellt/aktuellt/2018-08-30-forsok-att-paverka-fortroendet-for-valprocessen.html>
- Säkerhetspolisen. *Årsbok 2018*.
- Säkerhetspolisen. *Årsbok 2019*.

EU

- Att säkerställa fria och rättvisa val till Europaparlamentet.* Bryssel den 12.9.2018. COM(2018) 637 final.
- Answer given by Vice-President Mogherini on behalf of the Commission.* Question reference: E-000721/2018. 2018-06-13.
- Bekämpande av desinformation online: en EU-strategi.* Bryssel den 26.4.2018 COM(2018) 236 final.
- Complementary efforts to enhance resilience and counter hybrid threats – Council Conclusions* (10 December 2019.)
- European Council meeting (19 and 20 March 2015) – Conclusions.* General Secretariat of the Council. Brussels 20 March 2015.
- Gemensam ram för att motverka hybridhot.* Bryssel den 6.4.2016. JOIN(2016) 18 final.
- Gemensam rapport till europaparlamentet, europeiska rådet och rådet om genomförandet av den gemensamma ramen för att motverka hybridhot under perioden juli 2017-juni 2018.* Bryssel den 13.6.2018. JOIN(2018) 14 final, s. 1–2.
- Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization.* Warszawa 8 juli 2016.
- Joint Declaration on Eu-Nato Cooperation by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization.* 2018-07-10.
- Kamp mot hybridhot: rådet efterlyser mer kraftfulla gemensamma åtgärder.* Pressmeddelande från Europeiska unionens råd 2019-12-10.
- Lägesrapport om åtgärdsplanen mot desinformation.* Bryssel den 14.6.2019. JOIN(2019) 12 final.
- Removal of three cases further to complaints by Dutch media.* EU vs Disinfo 2018-03-08. <https://euvsdisinfo.eu/removal-of-three-cases-further-to-complaints-by-dutch-media/>
- Roadmaps to implement the Code of Practice on disinformation.* European Commission news article 16 October 2018.

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/roadmaps-implement-code-practice-disinformation>.

Åtgärdsplan mot desinformation. Europeiska kommissionen, Bryssel den 5.12.2018. JOIN(2018) 36 final.

Nato

Brussels Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels 11–12 July 2018.

Warsaw Summit Communiqué. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8–9 July 2016.

Litteratur

Agrell, Wilhelm: *Sveriges civila säkerhet. Suveränitet, stabilitet och anpassningsförmåga som samhällsmål*. Stockholm 1984.

Agrell, Wilhelm: *Fredens illusioner. Det svenska nationella försvarets nedgång och fall*. Stockholm 2010.

Almgren, Birgitta: *Inte bara Stasi. Relationer Sverige-DDR 1949–1990*. Stockholm 1990.

Aaltola, Mika: *Democracy's Eleventh Hour. Safeguarding Democratic Elections Against Cyber-Enabled Autocratic Meddling*. FIIA Briefing Paper 226, November 2017.

The Best Defence is Good Offense. EU vs Disinfo 2020-02-13.
Boghardt, Thomas: "Soviet Bloc Intelligence and its AIDS Disinformation Campaign". *Studies in Intelligence* Vol. 53, No. 4 (December 2009).

Bjola, Corneliu och Pamment James: "Digital containment: Revisiting containment strategy in the digital age". *Global Affairs* 2016, vol. 2, issue 2, s. 131–142.

The Black Market for Social Media Manipulation. Nato StratCom COE 2018.

- Broniatowski, David A. m.fl.: "Weaponized Health Communication Twitter Bots and Russian Trolls Amplify the Vaccine Debate". *American Journal of Public Health* October 2018, Vol. 108, No. 10.
- Colliver, Chloe m.fl.: *Smearing Sweden. International Influence Campaigns in the 2018 Swedish Election*. ISD/LSE 2018.
- Crasovan, Danut I: "Limits of methods used in analysing the psychological defense: psychological defense mechanisms and coping mechanisms". *Journal of Educational Sciences & Psychology*. Vol. IV (LXVI) No 2/2014.
- Cronqvist, Marie: "Mediekunskaper och propagandaanalyser. Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar och propanprojektet 1970–1974". I Norén, Fredrik & Stjernholm, Emil (red): *Efterkrigstidens samhällskontakter*. Mediehistoria, Lunds universitet 2019.
- Deverell, Edward: "Att identifiera och motstå informationspåverkan. En jämförande studie av hur de nordiska länderna organiserar arbetet". *Kungl. Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift*, nr 1 2019.
- Disinfo: Novichok could have come from UK, Sweden, Czech Republic or the Baltic states*. EU vs Disinfo: <https://euvsdisinfo.eu/report/novichok-could-have-come-from-uk-sweden-czech-republic-or-the-baltic-states/>.
- Drews, Dirk: *Die Psychologische Kampfführung/Psychologische Verteidigung der Bundeswehr – eine erziehungswissenschaftliche und publizistikwissenschaftliche Untersuchung*. Johannes Gutenberg-Universität Mainz, 2006
- Elsässer, Gertie: *Försvarsvilja och framtidstro*. Lund 1987.
- Eriksson, Rune: *Folk och försvar 50 år 1940–1990*. Stockholm 1990. *Europe Built a System to Fight Russian Meddling. It's Struggling*. *The New York Times* 2019-07-06.
- Forskarupprop blev del i rysk anti-5G-kampanj*. SVT Nyheter 2019-10-13.
- Forssberg, Anna Maria: "Nationalist Arguments as Instruments of War Propaganda in Sweden, 1655–80". I Eriksonas, Linas & Müller, Leos (red): *Before and beyond ethnicity. Minor states in Northern and Eastern Europe, 1600-2000*. Bryssel 2005.

- Franke, Ulrik: *War by non-military means. Understanding Russian information warfare*. FOI 2015.
- Giles, Keir: *Russia's New Tools. For Confronting the West. Continuity and Innovation in Moscow's Exercise of Power*. Chatham House 2016.
- Habermalz, Christiane: "Cyber-Attacke im Bundestag. Fraktionsrechner mit Trojanern infiziert". *Deutschlandfunk Kultur* 2015-05-30.
- Hackers DDoS Ukraine elections – First look: Attacks on businesses continue to rise – Feinstein: Intel is the 'only defense' against lone wolf terrorists*. Politico.com 2014-10-27.
- Myndigheten tvingas stänga tjänst efter hot och hat: "Funkar inte längre ..."*. SVT Nyheter 2019-10-14.
- Hagelstam, Axel: *Cooperating to counter hybrid threats*. Nato review 2018-11-23.
- Harrison, Dick: *Stora döden. Den värsta katastrof som drabbat Europa*. Stockholm 2000.
- Hedenskog, Jakob och Persson, Gudrun: "Rysk säkerhetspolitik". I Westerlund, Fredrik och Susanne Oxenstierna (red.): *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv – 2019*, FOI 2019.
- Hedling, Elsa: *Blending Politics and New Media. Mediatized Practices of EU Digital Diplomacy*. Lund 2018.
- Hjort, Magnus: "Statlig styrning eller fri föreningsverksamhet? Försvarsupplysning i Sverige under andra världskriget". *Militärhistorisk tidskrift* 2001.
- Hjort, Magnus: "*Nationens livsfråga*". *Propaganda och upplysning i försvarets tjänst*. Santérus förlag, Stockholm 2004.
- Hoffman, Frank och Mattis, James N: *Future Warfare: The Rise of Hybrid Wars*. US Naval Institute 2005.
- Hoffman, Frank G: *Conflict in the 21st Century. The Rise of Hybrid Wars*. Potomac Institute 2007.
- Holmberg, Sören och Rothstein, Bo: *Social Trust – the Nordic Gold?* QoG Working Paper 1, April 2020. Göteborgs universitet 2020.

- Hunfeld, J. A. M. m.fl.: "Previous Stress and Acute Psychological Defence as Predictors of Perinatal Grief. An Exploratory Study". *Soc. Sci. Med.* Vol. 40, No. 6, 1995.
- Husén, Torsten: *Psykologisk krigföring*. Gleerups, Lund 1942.
- Huxley, Aino och Ljungman, Jakob: "*Russian Narratives and the Swedish Debate on Foreign Policy*". I *Fog of Falsehood Russian Strategy of Deception and the Conflict in Ukraine*. Utrikespolitiska institutet (Finland) 2016.
- Jermalavičius, Tomas och Parmak, Merle: *Towards a resilient society, or why Estonia does not need 'psychological defence'*. International Centre for Defence Studies, Tallin 2012.
- Jessikka Aros bok om Putins troll – en åtalsskrift och en livförsäkring. Svenska Yle 2019-09-24.
- Jonsson, Daniel K: *Gråzonsproblematik och hybridkrigföring – påverkan på energiförsörjning*. FOI 2018.
- Jonsson, Daniel K. m.fl.: *Civilt försvar i gråzon*. FOI 2019.
- Kragh, Martin och Åsberg, Sebastian: "Russia's strategy for influence through public diplomacy and active measures: The Swedish case". *Journal of Strategic Studies* 2017.
- la Cour, Christina Henriette: "Fake news er 'old news' i Estland" *Tjekdet* 2019-05-16. www.mm.dk/tjekdet/artikel/fake-news-er-old-news-i-estland
- Kinas globala mediestrategi – inget stopp för kinesiska attacker på svenska journalister. Reportrar utan gränser 2020-02-19.
- Kremlin Media on Greta Thunberg: "An Illiterate, Fanatic Messiah". EU vs Disinfo 2019-10-04.
- Körlof, Björn: "Vad menar vi med försvarsvilja?". I *Försvarsvilja 2000*. SPF 1996.
- Landahl, Per-Axel: *Om sanningen skall fram. Det psykologiska försvaret i Sverige under 35 år*. Stockholm 1989.
- Levin, Dov H: "When the Great Power Gets A Vote: The Effects of Great Power Electoral Interventions on Election Results". *International Studies Quarterly*, 2016,60(2):189-202.
- Michael, Robert: *A History of Catholic Antisemitism. The Dark Side of the Church*. New York 2011.

- Modéer, Björn: *Definitioner av begreppet försvarsvilja. Några kritiska kommentarer*. BN, Stockholm 1974.
- Murray, Malcolm och Löfgren, Stig: *För Nordens frihet. Synpunkter på ett tidsenligt försvar*. Militärlitteraturföreningens förlag, Stockholm 1949.
- Normark, Magnus m.fl.: *Kartläggning av förutsättningar för delgivning av hemlig information*. FOI-R-4418-SE 2017.
- Nygren, Gunnar och Hök, Jöran (red): *Ukraina och informationskriget – journalistik mellan ideal och självcensur*. MSB 2016.
- Oksanen, Patrik: *Skarpa skärvor. Om hur informationskrig hotar att slå sönder det öppna samhället*. Bertil Ohlin förlag 2018.
- Oksanen, Patrik och Sundbom, Henrik: *Informationspandemi. Desinformation i skuggan av coronakrisen*. Fri värld 2020.
- Persson, Gudrun: *Russian thoughts on hybrid war and colour revolutions*. Russian Studies Series 1/20. Nato Defense College.
- Petersson, Olof: *Begreppet gråzon*. Rapport till Försvarshögskolan 2020.
- Petersson, Olof: *Statsvetaren. Jörgen Westerståhl och demokratins århundrade*. SNS, förlag, Stockholm 2011.
- Petersson, Olof: *Medborgarna och det psykologiska försvaret*. MSB 2018.
- Petersson, Olof: *Opinionsbildning*. SNS Förlag Stockholm 2009.
- Petersson, Olof och Hirschfeldt, Johan: ”De svenska värderingarna finns i vår regeringsform”. *DN debatt* 2017-12-20.
- Pettyjohn, Stacie L och Wasser, Becca: *Competing in the Gray Zone. Russian Tactics and Western Responses*. Rand Corporation 2019.
- ”Psychologische Verteidigung. Rauch am Horizont”. *Der Spiegel* 1958-09-24.
- Roszbach, Niklas H: *Fighting Propaganda. The Swedish experience of psychological warfare and Sweden's psychological defence, 1940–1960*. Axel and Margaret Ax:son Johnson Foundation, Stockholm 2017.
- Roszbach, Niklas: *Strategisk utblick 7. Närområdet och nationell säkerhet*. FOI 2017.

- Rothstein, Bo: ”Myndigheter att lita på. Den svenska demokratis grundbult”. I Barrling, Katarina och Holmberg, Sören (red): *Demokratis framtid*. Sveriges riksdag 2018.
- Russian Influence on the Swedish Election 2018*. SCRS 2018.
- Schmidt-Felzmann, Anke: ”More than just disinformation. Russia’s information operation in the Nordic region”. I *Information Warfare. New Security Challenge for Europe*. Centre for European and North Atlantic Affairs 2017.
- Sjöstedt, Gunnar: ”The Exercise of International Civil Power: A Framework for Analysis”. *Cooperation and Conflict* 1977:1.
- Treverton, Gregory F m.fl.: *Addressing Hybrid Threats*. Försvarshögskolan 2018.
- Tubin, Eino: *Förfäras ej. 50 år med det psykologiska försvaret – en biografi om en svensk myndighet*. SPF 2003.
- Törnqvist, Kurt: *Försvarsvilja och besläktade begrepp. Definitions- och mätproblem*. BN, Stockholm 1975.
- Vilmer, Jean-Baptiste Jeangène: *The ”Macron Leaks” Operation. A Post-Mortem*. Atlantic Council/IRSEM 2019.
- Wagnsson, Charlotte och Barzanje, Costan: ”A framework for analyzing antagonistic narrative strategies: A Russian tale of Swedish decline”. *Media, War & Conflict* 2019.
- Wagnsson, Charlotte och Maria Hellman: *Informationspåverkan via Sputnik. Ett ryskt narrativ om Sverige i förfall*. Försvarshögskolan 2019.
- Wijk, Johnny: ”Censur- och propagandaministeriet” – En översikt av Informationsstyrelsens verksamhet 1940–45 utifrån dess efterlämnade arkiv. *Historisk tidskrift* 1990:1.

Regeringen

Propositioner

- Prop. 1954:162 – *angående psykologiskt försvar m.m.*
- Prop. 1962:74 – *angående vissa frågor rörande totalförsvarets upplysningsverksamhet m.m.*

- Prop. 1963:108 – *angående vissa anslagsfrågor m.m. rörande det militära försvaret under budgetåret.*
- Prop. 1968:110 – *angående vissa anslagsfrågor m.m. rörande det militära försvaret och civilförsvaret.*
- Prop. 1970:97 – *angående nytt planerings- och budgeteringssystem för försvaret.*
- Prop. 1972:75 – *angående försvarets fortsatta inriktning m.m.*
- Prop. 1976/77:74 – *inriktningen av säkerhetspolitiken och totalförsvarets fortsatta utveckling.*
- Prop. 1981/82:102 – *om säkerhets- och försvarspolitikerna och totalförsvarets fortsatta utveckling.*
- Prop. 1983/1984:166 – *om totalförsvarets ledning och samordning i regeringskansliet samt informationsberedskaperna m.m.*
- Prop. 1984/85:100 – *med förslag till statsbudget för budgetåret 1985/86. Bilaga 6, Försvarsdepartementet.*
- Prop. 1984/85:160 – *om ledningen av de civila delarna av totalförsvaret m.m.*
- Prop. 1991/92:102 – *Totalförsvarets utveckling till och med budgetåret 1996/97 samt anslag för budgetåret 1992/93.*
- Prop. 1994/95:100 – *Förslag till statsbudget för budgetåret 1995/96. Bilaga 5, Försvarsdepartementet.*
- Prop. 1995/1996:12 – *Totalförsvaret i förnyelse.*
- Prop. 1996/97:4 – *Totalförsvaret i förnyelse – etapp 2.*
- Prop. 1996/97:158 – *Radio och TV under höjd beredskap och vid svåra påfrestningar på samhället i fred.*
- Prop. 2001/02:158 – *Samhällets säkerhet och beredskap.*
- Prop. 2009/10:175 – *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*
- Prop. 2014/2015:109 – *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020.*
- Prop. 2015/2016:1 – *Budgetpropositionen för 2016. Utgiftsområde 6.*
- Prop. 2016/2017:1 – *Budgetpropositionen för 2017. Utgiftsområde 6.*
- Prop. 2017/2018:1 – *Budgetpropositionen för 2018. Utgiftsområde 6.*
- Prop. 2017/2018:36 – *Ett mer effektivt informationsutbyte vid Nationellt centrum för terrorhotbedömning.*

Andra regeringsbeslut

- Dir. 2018:51. *Några frågor på tryck- och yttrandefrihetens område.*
- Dir. 2018:53. *Demokratin 100 år – samling för en stark demokrati.*
- Dir. 2018:79. *Ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar.*
- Dir. 2018:88 *Nationell satsning på medie- och informationskunnighet och det demokratiska samtalet.*
- Dir. 2020:30. Stärkt skydd mot manipulationer av valsystemet. *Hemställan från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap om bemyndigande att ingå samarbetsavtal med Natos centrum för strategisk kommunikation.* Regeringsbeslut 2016-09-29. Ju2016/06352/SSK.
- Nationell säkerhetsstrategi.* Regeringen 2017.
- Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende MSB.* Regeringsbeslut 2016-12-17. Ju2016/07731/SSK.
- Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende MUCF.* Regeringsbeslut 2019-11-21. Ku2019/01816/CSM(delvis).
- Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende PTS.* Regeringsbeslut 2019-12-19. I2019/03423/D.
- Strategi för en stark demokrati – främja, förankra, försvara.* Regeringen 2018.
- Strategi för Svenska institutets verksamhet gällande samarbetet inom Östersjöregionen för perioden 2016–2020.* UD2016/11388/EC.
- Till det fria ordets försvar – åtgärder mot utsatthet för hot och hat bland journalister, förtroendevalda och konstnärer.* Regeringen 2017. Ku17:04.
- Tillstånd för Sveriges Radio AB att sända ljudradio.* Regeringsbeslut 2019-12-05. Ku2013/02310/MD, Ku2019/01702/MD (delvis), Ku2019/01786/MD (delvis), Ku2019/01840/MD, Ku2019/02006/MD.
- Tillstånd för Sveriges Television AB att sända ljudradio.* Regeringsbeslut 2019-12-05. Ku2013/02310/MD (delvis), Ku2019/01786/MD (delvis), Ku2019/02007/MD.
- Uppdrag till Forum för levande historia att sprida pedagogiskt material som främjar elevers demokratiska förmågor och kunskaper om demokratin.* Regeringsbeslut 2020-03-26. Ku2020/00709/MD.

- Uppdrag till Forum för levande historia att stärka demokratins motståndskraft.* Regeringsbeslut 2018-06-20. Ku2018/01402/D.
- Uppdrag till Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor att främja ungas förutsättningar att delta i demokratin.* Regeringsbeslut 2020-03-12. Ku2020/00497/MD.
- Uppdrag till Statens medieråd att förstärka arbetet för ökad medie- och informationskunnighet.* Regeringsbeslut 2019-06-26. Ku201901659/MD.
- Uppdrag till Statens medieråd att utveckla former för en förstärkt samverkan av insatser för medie- och informationskunnighet (MIK).* Regeringsbeslut 2018-08-30. Ku2018/01726/MF.

Statliga utredningar

Statens offentliga utredningar

- SOU 1953:27. *Psykologiskt försvar.* Betänkande avgivet av Kommittén för utredning om det psykologiska försvaret.
- SOU 1961:18. *Totalförsvarets upplysningsverksamhet.* Betänkande avgivet av 1960 års försvarsupplysningsutredning.
- SOU 1968:10. *Säkerhetspolitik och försvarsutgifter. Förslag om försvarsutgifterna 1968–72.* Betänkande avgivet av 1965 års försvarsutredning.
- SOU 1969:25. *Planering och programbudgetering inom försvaret.* Betänkande avgivet av Försvarsdepartementets programbudgetgrupp.
- SOU 1976:5. *Säkerhetspolitik och totalförsvar.* Betänkande av 1974 års försvarsutredning.
- SOU 1979:42. *Vår säkerhetspolitik.* Betänkande av 1978 års försvarskommitté.
- SOU 1975:61. *Energiberedskap för kristid.* Betänkande av Energi-beredskapsutredningen.
- SOU 1995:19. *Ett säkrare samhälle.* Huvudbetänkande av Hot- och riskutredningen.
- SOU 2016:80. *En gränsöverskridande mediepolitik. För upplysning, engagemang och ansvar.* Slutbetänkande av Medieutredningen.

SOU 2018:50. *Ett oberoende public service för alla – nya möjligheter och ökat ansvar*. Slutbetänkande av Parlamentariska public service-kommittén.

SOU 2019:51. *Näringslivets roll i totalförsvaret*. Betänkande av Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet.

Departementsserien

Ds 1983:6. *Informationsberedskap. Promemoria med Principbetänkande avgiven av Informationsberedskapsutredningen*.

Ds 1999:2. *Förändrad omvärld – omdanat försvar. Rapport från Försvarsberedningen inför 1999 års kontrollstation*.

Ds 2006:19. *Personalföreträdare och personalansvarsnämnder i statliga myndigheter*.

Ds 2013:33. *Vägval i en globaliserad värld*.

Ds 2014:20. *Försvaret av Sverige – starkare försvar för en osäker tid*.

Ds 2016:31. *Behandling av personuppgifter inom Nationellt centrum för terrorhotbedömning*.

Ds 2017:66. *Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*.

Ds 2019:8. *Värnkraft: inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*.

Officiella dokument från andra länder

Danmark

Aftale på forsvarsområdet 2018–2023. Forsvarsministeriet 2018-01-28. <https://fmn.dk/nyheder/Pages/ny-aftale-for-forsvaret-2018-2023.aspx>.

Danmark skal rustes til kamp mod udenlandsk påvirkning af valg. Handlingsplan forud for folketingsvalet. Regeringen 2018-09-07. www.regeringen.dk/nyheder/styrket-vaern-mod-udenlandsk-paavirkning-af-danske-valg-og-demokratiet/

- Efterretningsmæssig Risikovurdering 2017. En aktuel vurdering af forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed.*
Forsvarets Efterretningstjeneste.
- Efterretningsmæssig Risikovurdering 2019. En aktuel vurdering af forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed.*
Forsvarets Efterretningstjeneste.
- Ikke-klassificeret trusselvurdering for folketingsvalget 2019.*
Forsvarets Efterretningstjeneste.
- Udenrigs- og Sikkerhetspolitisk Strategi 2019–2020.* Regeringen november 2018.
- Årlig redegørelse 2017.* Politiets Efterretningstjeneste.

Estland

- National Defence Strategy of Estonia.* 2010.
- National Security Concept of Estonia.* Beslutad av Estlands parlament 2010-05-12.
- Riigikaitse arengukava 2017–2026.* Riigikantselei 2017-06-29.
- Eesti julgeolekupoliitika alused.* 2017.

Finland

- Att möta informationspåverkan. Handbok för kommunikatörer.*
Statsrådets kanslis publikationer 2019:13.
- Anvisning om intensifierad kommunikation inom statsförvaltningen – Kommunikationen under normala förhållanden och i störnings-situationer.* Statsrådets kanslis publikationer 2019:24.
- Lagen om militär underrättelseverksamhet 590/2019.*
- Nationell riskbedömning för Finland 2015.* Inrikesministeriets publikation 11/2016.
- Nationell riskbedömning 2018.* Inrikesministeriets publikation 2019:8.
- Skyddspolisens årsbok 2019.* ”Skyddspolisen bekämpar hot mot statens säkerhet”. www.supo.fi/om_skyddspolisen.

Statsrådets förordning om planeringskommissionen för Försvarsinformation. Utfärdad 4 oktober 2012.

Säkerhetsstrategi för samhället. Statsrådets principbeslut 2017-11-02.

Översikt av den nationella säkerheten. 2019-12-05. Supo/Skyddspolisen 2019.

Norge

Du er en del av Norges beredskap. Råd om egenberedskap. DSB 2018. *Fokus 2020.* Etterretningstjenesten 2020.

Risiko 2020. Nasjonal sikkerhetsmyndighet 2020.

Slik avslører du desinformasjon og falske nyheter. Medietilsynet.
<https://medietilsynet.no/mediebildet/slik-avslorer-du-falske-nyheter/>

Våre oppgaver. Medietilsynet. <https://medietilsynet.no/om/vare-oppgaver/>

Singapore

What is Total Defence? SCDF, Singapore.

www.scdf.gov.sg/home/community-volunteers/community-preparedness/total-defence.

USA

Report on the Investigation into Russian Interference in the 2016

Presidential Election. Vol. 1. US Department of Justice, mars 2019.

Övrigt

Bevarandet av Styrelsen för psykologiskt försvar SPF.

Motion 1992/93:Fö401.

European Court of Human Rights. Case of Handyside V. The United Kingdom (Application no. 5493/72).

Freedom in the world 2019 map. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2019/map>.

Författningar och muntliga uppgifter enligt notapparat.

Kommittédirektiv 2018:80

En ny myndighet för psykologiskt försvar

Beslut vid regeringssammanträde den 16 augusti 2018

Sammanfattning

Arbetet med ett psykologiskt försvar är av stor vikt och behöver förstärkas. En särskild utredare ska därför analysera och lämna förslag om en ny myndighet som ska ha det övergripande ansvaret för att utveckla och samordna det psykologiska försvaret.

Utredaren ska bl.a. analysera och lämna förslag på

- vilka uppgifter som den nya myndigheten ska ansvara för
- hur verksamheten ska vara utformad för att kunna utföras i fredstid, vid höjd beredskap och ytterst i krig
- hur myndigheten ska samverka med berörda myndigheter och andra aktörer som bedöms ha eller bör ha uppgifter inom det psykologiska försvaret
- myndighetens resursbehov
- ledningsform för myndigheten
- finansiering av myndigheten
- nödvändiga författningar och författningsändringar.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 augusti 2019.

Utveckling av det psykologiska försvaret som en del av det moderna totalförsvaret

Den säkerhetspolitiska situationen i Europa har försämrats. I den försvarspolitiska inriktningspropositionen (prop. 2014/2015:109), konstaterar regeringen att den svenska försvarsförmågan inför och vid ett angrepp behöver stärkas och att planeringen för totalförsvaret behöver återupptas. Totalförsvaret är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvaret består av militärt och civilt försvar. Inom ramen för det civila försvaret finns ett behov av att Sverige utvecklar strategiska och moderna psykologiska försvarsförmågor. Som en del i att utveckla det moderna totalförsvaret har regeringen aviserat att en ny myndighet för psykologiskt försvar ska inrättas.

I delrapporten Motståndskraft – inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025 (Ds 2017:66) lyfter Försvarsberedningen fram att det psykologiska försvaret ytterst syftar till att stärka vår motståndskraft inför och vid ett väpnat angrepp men att det psykologiska försvaret inte enbart kan handla om förberedelser för krig. Det måste givet omvärldsutvecklingen i hög grad också avse verksamheter som aktivt bedrivs även i fredstid. Det viktiga är att säkerställa befolkningens försvarsvilja i fred och motståndsvilja i krig, att säkerställa att saklig offentlig information snabbt och effektivt kan förmedlas även under störda förhållanden samt att identifiera, analysera och möta påverkanskampanjer. Psykologiskt försvar ska också, så långt det är möjligt under störda förhållanden, säkerställa ett öppet och demokratiskt samhälle med åsiktsfrihet och fria medier.

Regeringen gav 2016 Statskontoret i uppdrag att redogöra för svenska statliga myndigheters verksamheter som är relevanta för ett psykologiskt försvar som är anpassat efter dagens förhållande. I sin rapport Myndigheternas arbete med psykologiskt försvar (Statskontoret 2017:5) beskriver Statskontoret det moderna psykologiska försvaret som samhällets förmåga att identifiera, analysera och möta informationspåverkan, att öka befolkningens motståndanda och försvarsvilja samt att säkerställa att information och kommunikation ska kunna upprätthållas under störda förhållanden.

Det psykologiska försvaret under det kalla kriget

Sedan 1950-talet har samordningen av och planeringen för utvecklingen av förmågan till psykologiskt försvar fokuserat på att säkerställa att information och kommunikation ska kunna upprätthållas. Vid höjd beredskap skulle det psykologiska försvaret särskilt verka för en fri nyhetsförmedling, motverka psykologisk krigföring samt vid behov föreslå regeringen åtgärder som kunde minska angriparens psykologiska motståndskraft.

År 1953 lade utredningen om det psykologiska försvaret fram betänkandet *Psykologiskt försvar* (SOU 1953:27). Utredningen låg till grund för inrättandet av Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar (BN) den 1 juli 1954. Huvuduppgiften för BN bestod i att förbereda en stor beredskapsorganisation för att i krig möjliggöra regeringens och de centrala myndigheternas kontakter med tidningar och radio och motverka motståndarens psykologiska krigföring. BN hade inga fredstida informationsuppgifter. År 1962 inrättades Totalförsvarets upplysningsnämnd (TUN) för att stödja och samordna informationen om totalförsvar och säkerhetspolitik. Till följd av informationsberedskapsutredningen slogs verksamheterna som bedrevs vid BN och TUN ihop till en ny myndighet med namnet Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF).

SPF bildades 1985 och skulle verka såväl i fred som under beredskapstillstånd och i krig. SPF hade i uppgift att främja och i samverkan med andra myndigheter samordna information om svensk säkerhetspolitik och svenskt totalförsvar. SPF hade även i uppgift att ge råd och vägledning om massmedieföretags planering för höjd beredskap, att följa och analysera utvecklingen av mediernas planering för höjd beredskap samt mediernas beredskap för svåra påfrestningar på samhället i fredstid. Fredstida informationsuppdrag och forskning var således viktiga uppgifter.

Det psykologiska försvaret i dag

I dag finns begreppet psykologiskt försvar inte i någon myndighets instruktion. SPF som hade i uppgift att främja och samordna det psykologiska försvaret lades ner 2008. Innan dess hade de delar av verksamheten inom SPF som handlade om planering för krig avvecklats. Delar av SPF:s kvarvarande verksamhet fördes över till Myndig-

heten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Det gäller bl.a. uppgifterna att informera om totalförsvaret och säkerhetspolitik, att stödja medieföretagens beredskapsplanering och att fördela medel för att säkerställa distribution av etermedier vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Dagens verksamhet vid MSB består bl.a. av att samordna och förmedla information till allmänhet och medier vid en kris, fördela medel till studier och forskning, genomföra opinionsstudier och informera om krisberedskap och totalförsvaret till landets totalförsvarspliktiga 18-åringar. MSB upprätthåller även en dialog och samverkan med medieföretagen i forumet Mediernas beredskapsråd. Sedan 2016 har MSB även ett åiterrapporteringskrav i regleringsbrevet om att inom det egna ansvarsområdet ha en god förmåga att identifiera och möta informationspåverkan och annan spridning av vilseledande information riktad mot Sverige. Genom kunskapsspridning och stöd till samverkan ska myndigheten bidra till övriga bevakningsansvariga myndigheters och berörda aktörers beredskap inom området.

I Statskontorets rapport konstateras att det finns många myndigheter som bidrar till Sveriges psykologiska försvar men att enbart drygt en tredjedel av de 168 myndigheter som Statskontoret kartlagt ser sig själva som en del av det psykologiska försvaret. Ett stort antal myndigheter bedriver förebyggande verksamhet, exempelvis förtroendeskapande insatser och arbete med att informera om demokrati, försvar och beredskap, som kan bidra till att stärka befolkningens motståndskraft och försvarsvilja. Många myndigheter förknippar dock inte dessa verksamheter med ett psykologiskt försvar. Av de myndigheter som bidrar till det psykologiska försvaret är ett tiotal centrala. Det innefattar t.ex. den verksamhet som bedrivs vid Regeringskansliet, svenska utlandsmyndigheter, Säkerhetspolisen, MSB, Svenska institutet, samt av Försvarsmakten och de övriga försvarsunderrättelsemyndigheterna. Det innefattar även långsiktiga demokratifrämjande uppgifter som utförs av t.ex. Statens skolverk, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor och Statens medieråd.

Behovet av ett psykologiskt försvar anpassat till nutida förhållanden

Enligt Försvarsberedningen är den ordning som nu råder inom det psykologiska försvaret otillräcklig. Det behövs en tydligare styrning, ansvarsfördelning och samordning mellan berörda myndigheter för att hantera uppgifterna på området. Beredningen ser ett behov av att utveckla det psykologiska försvaret och pekar bl.a. på kunskapsuppbyggnad och inriktning av forskning på området. Även Statskontoret lyfter upp behovet av tydligare uppgifter och roller inom det psykologiska försvaret. Enligt Statskontoret efterfrågar många myndigheter ett tydligare uppdrag från regeringen när det gäller deras roller och samverkan i dessa frågor.

Regeringen anser att det försämrade omvärldsläget aktualiserar behovet av ett psykologiskt försvar anpassat efter nutida förhållanden, vilket också betonades i inriktningspropositionen 2015. Det är av betydelse att ett psykologiskt försvar, så långt det är möjligt under störda förhållanden, kan säkerställa ett öppet och demokratiskt samhälle med åsiktsfrihet och fria medier. Såväl i fred som vid höjd beredskap bidrar värnandet av dessa grundläggande värden till att öka befolkningens risk- och krismedvetenhet, motståndanda och försvarsvilja. Därmed förbättras samhällets förmåga att hålla emot och avvärja påtryckningar från en eventuell motståndare. Det psykologiska försvaret ska kunna upptäcka, möta och förebygga påverkanskampanjer och desinformation både nationellt och internationellt. Det ska även stärka befolkningens motståndskraft att själva upptäcka påverkanskampanjer och desinformation. Därtill måste det psykologiska försvaret kunna verka på kort och lång sikt.

Möjligheten att påverka beslutsfattare och befolkningen är central inte bara i konflikter utan också i samband med fredstida kriser. I syfte att förstärka sin egen position och samtidigt försvaga Sverige och svenska intressen kan t.ex. en stat eller annan aktör sprida information, desinformation och rykten för att påverka attityder och agerande hos enskilda centralt placerade beslutsfattare eller hos befolkningen. Påverkanskampanjer kan därmed syfta till att påverka ett lands självständiga nationella beslutsfattande. Genom informationspåverkan kan motståndaren försöka iscensätta och förstärka konflikter mellan olika aktörer eller grupper för att uppnå sina mål. Under höjd beredskap och krig kan motståndarens påverkanskampanjer fokusera på att t.ex. störa ledningsförhållanden, vilseleda, binda re-

surser och skapa kaos för att bl.a. försvåra mobilisering och skada tilltron till vår försvarsförmåga. För att identifiera påverkanskampanjer krävs ett aktivt arbete av underrättelse- och säkerhetstjänsterna.

Försvarsberedningen framhåller vikten av att förstärka Sveriges internationella engagemang. Ett aktivt psykologiskt försvar ska snabbt kunna möta påverkanskampanjer både nationellt och internationellt. Det är centralt att på internationell nivå motverka desinformation och förmedla korrekt information, kontinuerligt och i samband med säkerhetspolitiska kriser, i syfte att få stöd och för att kunna få och ta emot hjälp vid en extraordinär händelse eller krig. Att EU stärker sin förmåga att bemöta desinformation och utvecklar sin strategiska kommunikation bidrar till sammanhållningen i EU.

I dag finns en stor mångfald av olika informationskanaler. De digitala sociala mediernas betydelse för kommunikationen vid fredstida kriser blir allt större. På motsvarande sätt kan sociala mediers betydelse för kommunikation och informationsspridning vid höjd beredskap öka. Användningen av internet får en allt större betydelse för möjligheterna att genom informationsspridning försöka påverka beslutsfattare och den allmänna opinionen.

Riskerna med desinformation från främmande makt och hur lätt och snabbt oriktiga uppgifter sprids via sociala medier har även lyfts fram i medieutredningen En gränsöverskridande mediepolitik – för upplysning, engagemang och ansvar (SOU 2016:80).

Regeringen vill framhålla att det psykologiska försvaret måste ta sin utgångspunkt i att bevara det öppna samhällets fria kunskaps- och informationsutbyte. Fria och oberoende medier och kunskapsförmedlare är nyckelaktörer för att upprätthålla förtroendet för samhällets institutioner och företrädare.

Uppdraget

Den nya myndighetens uppgifter

Enligt regeringens bedömning är en ny myndighet med ansvar för att utveckla och samordna det psykologiska försvaret ett viktigt steg i arbetet med att bygga upp ett modernt totalförsvar anpassat för vår tids hot.

Att säkerställa och upprätthålla befolkningens försvarsvilja i fred och motståndsvilja i krig utgör kärnan i det psykologiska försvaret.

Det uppnås bl.a. genom att säkerställa att saklig offentlig information snabbt och effektivt kan förmedlas även under störda förhållanden, att identifiera, analysera och möta påverkanskampanjer. Psykologiskt försvar ska också, så långt det är möjligt under störda förhållanden, säkerställa ett öppet och demokratiskt samhälle med åsiktsfrihet och fria medier. Dagens psykologiska försvar ska vara organiserat på så vis att verksamhet kan utföras i fredstida förhållanden, vid höjd beredskap och ytterst i krig.

En utgångspunkt för utredningen är att försvarsunderrättelsemyndigheterna, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten och andra myndigheter inom rättsväsendet ska ha oförändrade uppgifter. Ytterligare en utgångspunkt är att den nya myndigheten inte ska bedriva informationssäkerhetsarbete utanför den egna myndigheten.

Utredaren ska

- analysera och lämna förslag på uppgifter som den nya myndigheten för psykologiskt försvar ska ansvara för
- analysera och lämna förslag till
 - vilka uppgifter som i dag bedrivs vid andra myndigheter och som bör föras över till den nya myndigheten
 - vilka uppgifter som tidigare har bedrivits av myndigheter med ansvar för det psykologiska försvaret som eventuellt bör återupptas
 - vilka andra tillkommande uppgifter den nya myndigheten bör ansvara för utifrån utvecklingen i omvärlden, såsom teknikutvecklingen, det förändrade medielandskapet och det försämrade säkerhetspolitiska läget
 - hur den verksamhet som ska bedrivas vid myndigheten ska vara utformad för att kunna utföras i fredstid, vid höjd beredskap och i krig
- redovisa hur länder som bedöms vara relevanta för utredningsuppdraget har organiserat det psykologiska försvaret, vilka internationella samarbeten, inklusive inom EU, som är relevanta för den nya myndighetens verksamhet, samt i övrigt göra de internationella jämförelser som utredaren bedömer befogade.

Den nya myndighetens stöd till och samordning av andra aktörer

Regeringen bedömer att det behövs en tydlig ansvarsfördelning och samordning mellan berörda myndigheter inom det psykologiska försvaret. I sammanhanget bör myndigheter med ansvar enligt förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap också beaktas. Verksamhet som bidrar till det psykologiska försvaret bedrivs redan i dag vid ett flertal myndigheter. Även aktörer inom det civila samhället har viktiga roller genom att de sprider kunskap och information om t.ex. demokrati, försvar och beredskap som kan bidra till att stärka befolkningens försvarsvilja och motståndskraft. Berörda aktörers samverkan på området behöver dock utvecklas och flera aktörer kan också vara i behov av stöd i arbetet på området.

Med utgångspunkt i ansvarsprincipen, som innebär att den som har ett ansvar för en verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar även under krissituationer, ska utredaren

- analysera och lämna förslag som syftar till att tydliggöra
 - den nya myndighetens behov av samverkan med försvarsunderrättelsemyndigheterna, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten och andra berörda myndigheter
 - hur den nya myndigheten ska stödja mediernas beredskapsplanering med beaktande av mediernas självständighet och vikten av yttrande- och informationsfrihet och en fri opinionsbildning
 - hur den nya myndigheten ska stödja och samverka med universitet, högskolor och forskningsinstitut samt möjligheten för den nya myndigheten att initiera forskningsprojekt på området
 - hur den nya myndighetens verksamhet ska förhålla sig till andra aktörer, utöver de som nämns i ovanstående punkter och som kan anses ha uppgifter inom det psykologiska försvaret.

Den nya myndighetens organisation

Den nya myndigheten för psykologiskt försvar ska verka inom totalförsvaret och vara en förvaltningsmyndighet under regeringen. Myndigheten ska kunna samverka med försvarsunderrättelsemyndigheterna, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten och andra myndigheter inom

rättsväsendet och måste därför kunna hantera säkerhetskyddsklassificerade uppgifter och annan känslig eller sekretessbelagd information. Eftersom den nya myndighetens övergripande uppgift ska bestå i att utveckla och samordna det psykologiska försvaret i fredstida förhållanden, vid höjd beredskap och då ytterst i krig, ställs krav på ändamålsenlig ledning och bemanning av arbetet som kan vara av olika karaktär i samtliga av dessa tre faser.

Utredaren ska

- analysera och föreslå den nya myndighetens resursbehov för att den ska kunna verka såväl under fredstida förhållanden som vid höjd beredskap och ytterst i krig
- bedöma skyddsvärdet av den nya myndighetens verksamhet och föreslå hur myndigheten ska organiseras för att skyddsvärdet ska kunna upprätthållas
- lämna förslag till ledningsform för myndigheten
- lämna förslag till finansiering av myndigheten
- lämna nödvändiga författningsförslag, inklusive ta ställning till behovet av författningsändringar för att möjliggöra utbyte av uppgifter som omfattas av sekretess med andra myndigheter
- vid behov redovisa identifierade behov eller generella förbättringsåtgärder, utöver vad som beskrivits ovan, som anses förstärka utvecklingen av det psykologiska försvaret.

Konsekvensbeskrivningar

Utöver vad som följer av kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren särskilt analysera sina förslag och redovisa sina slutsatser när det gäller de effekter förslagen kan få för berörda myndigheter och aktörer och då särskilt vad en eventuell överföring av uppgifter från befintliga myndigheter till den nya myndigheten skulle innebära för berörda myndigheter och andra aktörer. I detta ska särskilt de verksamhetsmässiga, ekonomiska och personella konsekvenserna redovisas.

Utredaren ska i sina förslag hålla sig inom ramen för Försvarsberedningens preliminärt uppskattade kostnader och föreslå finansiering av dessa genom omprioritering av medel inom berörda utgiftsområden.

Utredaren ska även ta upp andra konsekvenser av sina förslag.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Under uppdraget ska utredaren inhämta synpunkter från berörda myndigheter och aktörer inklusive relevanta aktörer i Mediernas beredskapsråd.

Utredaren ska hålla sig informerad om och vid behov beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 augusti 2019.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2019:42

Tilläggsdirektiv till Utredningen om en ny myndighet för psykologiskt försvar (Ju 2018:06)

Beslut vid regeringssammanträde den 11 juli 2019

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 16 augusti 2018 kommittédirektiv om att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera och lämna förslag om en ny myndighet som ska ha det övergripande ansvaret för att utveckla och samordna det psykologiska försvaret (dir. 2018:80). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 15 augusti 2019.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 maj 2020.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2019:62

Tilläggsdirektiv till Utredningen om en ny myndighet för psykologiskt försvar (Ju 2018:06)

Beslut vid regeringssammanträde den 19 september 2019

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 16 augusti 2018 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera och lämna förslag om en ny myndighet som ska ha det övergripande ansvaret för att utveckla och samordna det psykologiska försvaret (dir. 2018:80).

Som ett steg i arbetet med att bygga upp ett modernt totalförsvar anpassat för vår tids hot är det av stor vikt att det skyndsamt skapas förutsättningar för utveckling och samordning av det psykologiska försvaret.

Utredaren ska därför inom ramen för uppdraget bedöma och redovisa vilka möjligheter som finns för att påskynda processen att inrätta myndigheten och få verksamheten operativ.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2020

Kronologisk förteckning

1. Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. S.
2. Skärpta regler om utländska månggiften. Ju.
3. Hållbar slamhantering. M.
4. Vägen till en klimatpositiv framtid. M.
5. Fler rut tjänster och höjt tak för rutavdraget. Fi.
6. En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. S.
7. Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. N.
8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Fi.
9. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? M.
10. Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. M.
11. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Ju.
12. Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. Fi.
13. Att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar. N.
14. Framtidens teknik i omsorgens tjänst. S.
15. Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. S.
16. Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. Ju.
17. Grönt sparande. Fi.
18. Framtidens järnvägsunderhåll. I.
19. God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. S.
20. Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. Fi.
21. Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. Ku.
22. Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. Fi.
23. Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. S.
24. Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. S.
25. Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. I.
26. En sjukförsäkring anpassad efter individen. S.
27. Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. Ku.
28. En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. U.
29. En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. Ju.

Statens offentliga utredningar 2020

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

- Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. [5]
- Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. [8]
- Nya kapitaltäckningsregler för värdepappersbolag. [12]
- Grönt sparande. [17]
- Skatt på modet – för att få bort skadliga kemikalier. [20]
- Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon. [22]

Infrastrukturdepartementet

- Framtidens järnvägsunderhåll. [18]
- Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. [25]

Justitiedepartementet

- Skärpta regler om utländska månggiften. [2]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. [11]
- Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter. [16]
- En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret. [29]

Kulturdepartementet

- Sveriges museum om Förintelsen. + Holocaust Remembrance and Representation. Documentation from a Research Conference. [21]
- Högre växel i minoritetspolitiken. Stärkt samordning och uppföljning. [27]

Miljödepartementet

- Hållbar slamhantering. [3]

- Vägen till en klimatpositiv framtid. [4]
- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? [9]
- Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. [10]

Näringsdepartementet

- Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. [7]
- Att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar. [13]

Socialdepartementet

- Översyn av yrket personlig assistent – ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. [1]
- En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. [6]
- Framtidens teknik i omsorgens tjänst. [14]
- Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från exemplet NKS. [15]
- God och nära vård. En reform för ett hållbart hälso- och sjukvårdssystem. [19]
- Hälso- och sjukvård i det civila försvaret – underlag till försvarspolitisk inriktning. [23]
- Tillsammans för en välfungerande sjuk-skrivnings- och rehabiliteringsprocess. [24]
- En sjukförsäkring anpassad efter individen. [26]
- ### Utbildningsdepartementet
- En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning. [28]