

Krisberedskap, säkerhet och miljö
Anna-Lena Alfreds
Tfn: 063-147612
E-post: anna-lena.alfreds@regionjh.se

2020-10-05

RS/537/2020

Sammanfattning av remiss – en ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret

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 grundlagsskyddade 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 uppmärksammat 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 rapporterade 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. 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. 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 enrådig myndighet 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 försvar vilket vore synnerligen olyckligt givet omvärldsläget och de utmaningar Sverige behöver möta bl.a. inför valet 2022.

Konsekvenser

Psykförvarsutredningens 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.