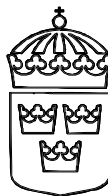


Kommittédirektiv



En ny myndighet för psykologiskt försvar

Dir.
2018:80

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 Förvarsberedningen 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 totalförsvaret 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 totalförsvaret. 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 Myndigheten 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 återrapporteringskrav 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 motståndanda 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 demokrati-främjande uppgifter som utförs av t.ex. Statens skolverk, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 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 resurser 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 informations spridning vid höjd beredskap öka. Användningen av internet får en allt större betydelse för möjligheterna att genom informations spridning 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 totalförsvaret 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 säkerhetsskyddsklassificerade 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)