



Justitiedepartementet  
103 33 Stockholm

Er referens  
Ju2020/02293/SSK

Vår handläggare  
Sebastian Bay

## Remissvar gällande betänkandet En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret (SOU 2020:29)

### Sammanfattning av FOI:s synpunkter

Totalförsvarets forskningsinstitut har utifrån de utgångspunkter myndigheten har att beakta följande synpunkter på betänkandet.

FOI tillstyrker förslaget att en myndighet bör ha det övergripande ansvaret för att utveckla och samordna det psykologiska försvaret. Arbetet med att utveckla det psykologiska försvaret är av stor vikt och behöver förstärkas. FOI bedömer samtidigt att det finns ett antal förslag i betänkandet som bör utredas vidare. Dessa förslag är inte av sådan dignitet att de är grund för att hindra etableringen av en ny myndighet för psykologiskt försvar.

FOI anser att den föreslagna myndighetens ansvarsförhållanden gentemot andra myndigheter inte är tillräckligt väl klarlagda. Detta medför att det finns en risk för att ytterligare en samordningsnod försvårar, snarare än underlättar, nationell samordning. FOI vill understryka att det är av vikt att det i den fortsatta beredningen utreds vilka ansvarsförhållanden som ska gälla gentemot andra myndigheter.

Utredningen föreslår att den nya myndigheten *ska* stödja medieföretagen vad gäller att identifiera, analysera och möta otillbörlig informationspåverkan i den utsträckning sådant stöd efterfrågas. FOI anser att den nya myndighetens uppdrag bör begränsas till att myndigheten *får* stödja medieföretagen.

FOI avstyrker förslaget att den nya myndigheten bör få ange en närmare inriktning av försvarsunderrättelseverksamheten eller inrikta signalspaning enligt 4 § lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamheten.

FOI lämnar härutöver följande synpunkter och kommentarer på förslagen i betänkandet. FOI:s synpunkter nedan följer betänkandets disposition.

## **1 Författningsförslag**

### *Det psykologiska försvarets ändamål*

Utredningen föreslår att det psykologiska försvarets ändamål ska vara att ”värna det öppna och demokratiska samhället, den fria åsiktsbildningen samt Sveriges frihet och oberoende”. FOI delar utredningens bedömning att det finns ett behov av att definiera det psykologiska försvarets syfte och målsättning. Det psykologiska försvaret utgörs dock av mer än den föreslagna myndigheten. Ändamålsformuleringar, som omsluter flera myndigheter och aktörers verksamhet, återfinns oftast i en angränsande förordning medan myndighetens instruktion är avgränsad till myndighetens uppgifter. FOI anser att det föreslagna ändamålet inte tillräckligt definierar det psykologiska försvarets syfte och målsättning i förhållande till andra myndigheters verksamhet och ansvarsområden – samtidigt som det inte heller tillräckligt väl definierar den nya myndighetens syfte och målsättning i förhållande till andra myndigheter. FOI föreslår därför att det psykologiska försvarets övergripande ändamål och inriktning fortsatt utreds, samt att det särskilt beaktas om det psykologiska försvarets ändamål bör definieras i en särskild förordning som även inriktar andra myndigheters verksamhet på området.

FOI anser att en utvecklad ändamålsbeskrivning för det psykologiska försvaret behöver omhändertata försvarsberedningens inriktning att ”[d]et psykologiska försvaret bidrar såväl i fred som i krig till att öka befolkningens kris- och krigsmedvetenhet, försvarsvilja och motståndskraft” (Ds 2017:66). FOI anser att frågan bör analyseras i den fortsatta beredningen avseende såväl det psykologiska försvarets övergripande ändamål som Myndigheten för psykologiskt försvar specifika uppgifter på området.

### *Samverkan*

Utredningen föreslår i 4 § i författningsförslaget att myndigheten ska samverka med andra myndigheter. Kravet på samverkan är dock redan reglerat genom 8 § i Förvaltningslagen (2017:900) och 6 § i Myndighetsförordningen (2007:515). Med hänvisning till dessa anser FOI att den föreslagna paragrafen kan utgå från instruktionen för Myndigheten för psykologiskt försvar.

## **9 En ny myndighet för psykologiskt försvar**

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

I Sverige används såväl hybridhot som påverkanskampanj, påverkansoperation och icke-linjär krigsföring för att definiera samordnade antagonistiska angrepp. Utredningen fastslår att informationspåverkan och desinformation är att betrakta som ett tillvägagångssätt inom ramen för ett samordnat antagonistiskt angrepp.

FOI delar bedömningen att en ny myndighet för psykologiskt försvar bör få till uppgift att stödja, stärka, samordna och utveckla samhällets samlade motståndskraft inom det psykologiska försvaret. FOI anser dock att utredningen inte tillräckligt definierat och avgränsat psykologiskt försvar och informationspåverkan i förhållande till samordnade antagonistiska angrepp. I förhållande till etablerandet av en ny myndighet för psykologiskt försvar skapar detta utmaningar när en enskild myndighet föreslås få i uppgift att stödja och samordna en verksamhet, som definieras som en del av en större



verksamhet, utan att dess ansvar och roll i förhållande till denna övergripande verksamhet tydligt avgränsas.

FOI vill därför understryka att det är av vikt att det i den fortsatta beredningen utreds vilka ansvarsförhållanden som ska gälla gentemot andra myndigheter såväl som övergripande antagonistisk verksamhet. Eftersom ansvarsfrågan inte är tydligt klarlagd finns det risk för att ytterligare en samordningsnod försvårar, snarare än underlättar nationell samordning inför och under ett eventuellt angrepp.

### *9.2.1 Identifiera, analysera och möta otillbörlig informationspåverkan*

Utredningen klargör i betänkandets författningskommentarer att den nya myndigheten ska *kunna* möta otillbörlig informationspåverkan, men att uppgiften huvudsakligen åligger andra myndigheter. Utredningen fastslår att det, i enlighet med ansvarsprincipen, är den myndighet som ansvarar för ett område som även ansvarar för att möta informationspåverkan mot detta område.

FOI delar bedömningen att den nya myndigheten behöver kunna möta informationspåverkan. FOI anser dock inte att det tydliggjorts i vilka situationer som den nya myndigheten kan komma att möta informationspåverkan på egen hand och utanför sitt eget ansvarsområde. FOI anser vid en avvägning att det vore tydligare om den nya myndighetens ansvar avgränsas till att stödja andra myndigheter, att möta informationspåverkan mot den egna verksamheten, samt att vidmakthålla förmåga att möta informationspåverkan på uppdrag av regeringen eller andra myndigheter. En sådan avgränsning skulle avsevärt förtydliga myndighetens ansvarsområde gentemot andra myndigheter. FOI anser vidare att uppgiften ”möta” informationspåverkan inte tillräckligt definierats av utredningen. Det är viktigt för områdets transparens och legitimitet att det tydliggörs vad ”möta” informationspåverkan avser.

### *9.2.8 Beställa, kvalitetssäkra och förmedla forskning och annan kunskapsutveckling i frågor som rör psykologiskt försvar.*

FOI tillstyrker utredningens förslag att en ny myndighet för psykologiskt försvar bör initiera och finansiera forskning och studier inom området. FOI anser att det finns ett omfattande behov av att inrikta och prioritera forskning och studier inom området. FOI delar utredningens bedömning att detta medför att myndigheten bör knyta till sig ett vetenskapligt råd såväl som hög kompetens att beställa forskning.

FOI bedömer att forskning inom området psykologiskt försvar har varit lågt prioriterad och att de medel som idag tilldelas området är otillräckliga för att bygga upp ett livskraftigt forskningsfält. Kunskapsuppbyggnad inom vissa nyckelområden kan inte fullt ut tillgodoses genom öppna forskningsutlysningar, då dessa inte ger en säker och permanent tillgång till nödvändig kunskap över tid. Givet att den nya myndigheten tilldelas de anslag som utredningen förespråkar för forskning och övrig förmågeutveckling på området (jmf. kap. 12.4.5 och 12.4.6 i betänkandet) inklusive långsiktig finansieringsgrund, bedömer FOI att det kommer finnas goda förutsättningar för att etablera livskraftiga forskningsmiljöer i Sverige. FOI anser även att den nya myndigheten bör prioritera tillämpad forskning och studier för att säkerställa att relevanta och användbara resultat tas fram.

Det är vidare viktigt att utreda om forskning inom psykologiskt försvar bör betraktas som integritetskritisk, dvs. om kunskapen är en förutsättning för nationellt självständigt beslutsfattande. Om så är fallet anser FOI att det är centralt att den nya myndigheten, genom sin hantering av forskningsmedel, säkerställer att kunskapen återfinns under statlig kontroll i likhet med forskning och analyser om telekrig, signaturanpassning, skydd och säkerhet, nationell underrättelseförmåga etc.

#### ***9.2.10 Stöd till medieföretag vad gäller att analysera, identifiera och möta otillbörlig informationspåverkan***

Utredningen föreslår att den nya myndigheten *ska* stödja medieföretagen vad gäller att identifiera, analysera och möta otillbörlig informationspåverkan i den utsträckning sådant stöd efterfrågas. FOI anser inte att det är kartlagt huruvida skrivningen ska tolkas som att den nya myndigheten *måste* stödja medieföretag och dess enskilda förfrågningar om stöd. Om förslaget ska förstås som tvingande så bedömer FOI att skrivningen medför en risk för att myndigheten, särskilt i en krissituation, inte självständigt kommer att kunna prioritera sin kärnverksamhet. FOI bedömer vidare att det i dagsläget saknas lagstöd för att hindra ett utländskt statsstyrt medieföretag verksamt i Sverige från att kräva stöd från myndigheten givet den nu föreslagna instruktionens 3 §. FOI anser därför att det bör definieras vilka medieföretag som ska kunna kräva stöd från den nya myndigheten om den nya myndigheten *ska* stödja medieföretagen. FOI rekommenderar dock att uppgiften justeras så att myndigheten endast *får* stödja medieföretagen vad gäller att identifiera, analysera och möta otillbörlig informationspåverkan. FOI anser vidare den nya myndigheten även bör få ge stöd till enskilda som utsätts för otillbörlig informationspåverkan.

FOI anser slutligen att det bör utredas om myndighetens stöd till medieföretag bör utformas olika beroende på om stödet ges i fred eller under höjd beredskap, särskilt avseende stödet till Sveriges Radio och Sveriges Television givet deras beredskapsuppgifter.

#### ***9.4.3 Inriktning av försvarsunderrättelseverksamheten***

Utredningen föreslår att den nya myndigheten bör kunna ange en närmare inriktning av försvarsunderrättelseverksamheten. Frågan karaktäriseras av betydande komplexitet och såväl integritetsaspekter som ändamål och effektivitet i förhållande till myndighetens uppgifter och resurser behöver fortsatt analyseras.

FOI, i egenskap av försvarsunderrättelsemyndighet, bedömer att frågan bör utredas av en ny särskild utredning innan några förändringar av gällande ordning genomförs. Den nya myndighetens informationsbehov kan tillsvidare tillgodoses genom samverkan med andra myndigheter.

FOI anser därför att den nya myndigheten inte bör få ange en närmare inriktning av försvarsunderrättelseverksamheten eller inrikta signalspaning enligt 4 § lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamheten.

#### ***9.4.5 Skyldighet att rapportera incidenter som avser informationspåverkan***

FOI delar utredningens bedömning att förstärkt incidentrapportering kan vara ett viktigt verktyg för den nya myndighetens möjligheter att identifiera och analysera informationspåverkan. Samtidigt är incidentrapportering en betungande verksamhet för



många myndigheter och organisationer. Givet att området fortfarande är under utveckling, att gränsdragningen gentemot andra områden är oklar, samt att många myndigheter i dagsläget saknar förmåga på området; föreslår FOI att den nya myndigheten i stället ges möjlighet att efterfråga information i den utsträckning det behövs.

FOI bedömer att frågan om en obligatorisk incidentrapportering för informationspåverkan bör utredas vidare av den nya myndigheten i samråd med övriga bevakningsansvariga myndigheter. En sådan utredning bör även beakta hur myndighetens behov av information från försvarsindustri, privat näringsliv, regioner och kommuner kan utvecklas och omhändertas.

### **10 Ett nationellt centrum för psykologiskt försvar**

FOI delar utredningens bedömning att stärkt samverkan är avgörande för att skapa ett effektivt psykologiskt försvar. FOI noterar samtidigt den reservation som framförs mot inrättandet av ett nationellt centrum för psykologiskt försvar i ett särskilt yttrande av Bynander och Yngman. FOI tillstyrker denna reservation med utgångspunkt i att underrättelsesamverkan inte bör styras i förordning. FOI bedömer vidare att förslaget i betänkandet skapar otydliga gränsdragningar mellan ansvarsområdet för myndigheten respektive det föreslagna centret.

FOI avstrýker förslaget att inrätta ett nationellt centrum för psykologiskt försvar. FOI anser vid en avvägning att det är mer ändamålsenligt att samverkan sker genom inrättande av ett samverkansråd.

Om förslaget att inrätta ett nationellt centrum för psykologiskt försvar utgår, anser FOI att det i stället bör framgå i den nya myndighetens instruktion att myndigheten bör ha till *uppgift* att arbeta med och verka för samordning mellan berörda samhällsaktörer i frågor som rör psykologiskt försvar.

FOI bedömer även att frågan om operativ samordning i händelse av en samhällsstörning eller höjd beredskap fortsatt behöver utredas för att klargöra ansvarsförhållanden i relation till andra myndigheter med samordningsansvar.

### **11 Ledningsform och säkerhetsskydd för den nya myndigheten**

Utredningen föreslår att den nya myndigheten bör vara en enrådighetsmyndighet som leds av en generaldirektör. FOI noterar att utredningen noga övervägt de för- och nackdelar som finns med den föreslagna ledningsformen och FOI delar bedömningen att den nya myndigheten behöver ha hög legitimitet, högt förtroende och god förmåga att skapa tillit. Sammantaget bedömer FOI att detta leder till att det, utöver behovet av ett insynsråd, fortsatt bör övervägas om ledningsformen nämndmyndighet eller styrelsemyndighet, trots de reservationer som utredningen lyfter, kan vara mer ändamålsenligt utifrån ett öppenhets- och tillitsperspektiv.

FOI vill i sammanhanget även understryka att det finns betydande risker med att inrätta en liten myndighet. Dessa risker är främst kopplade till myndighetens administrativa förmåga och omfattande behov av säkerhetsskydd. FOI ifrågasätter utredningens bedömning att 12 årsarbetskrafter (såsom framgår av tabell 12.1 i betänkandet) är tillräckligt för att säkerställa en god förmåga att upprätthålla en effektiv administration

och ett ändamålsenligt skydd givet det omfattande och komplexa hot som myndigheten bör dimensioneras för. Det bör därför vidare beredas hur myndighetens administrativa förmåga kan säkerställas.

### **12 Den nya myndighetens resursbehov och finansiering**

Utredningen föreslår att den nya myndigheten får ett trettiotal uppgifter inom ett tiotal områden. FOI anser inte att utredningen tillräckligt tydligt påvisar att föreslagna resurser är tillräckliga i förhållande till föreslagna uppgifter. Frågan bör fortsatt beredas.

### **Övrigt**

#### ***Ansvar enligt Brottsbalken, 22 kap. 5 §***

FOI noterar att utredningen inte utrett om den nya myndigheten bör ha ett uppdrag i förhållande till Brottsbalken 22 kap. 5 §. Den aktuella lagen (som inträder då riket är i krig) reglerar spridandet av rykten eller osanna påståenden ägnade att framkalla fara för rikets säkerhet, samt trolöshet och modlöshet bland krigsmän. Givet att frågan är nära angränsande till de uppgifter som den nya myndigheten föreslås få, anser FOI att frågan om myndigheten bör få uppgifter i förhållande till Brottsbalken 22 kap. 5 § bör utredas vidare av den nya myndigheten.

#### ***Avgränsning till främmande makt***

FOI anser inte att utredningen tydliggjort huruvida den föreslagna myndighetens uppgift att identifiera, analysera och möta otillbörlig informationspåverkan enbart ska avgränsas till främmande makt, eller om utredningen anser att den nya myndigheten även bör identifiera, analysera och möta otillbörlig informationspåverkan från främmande makts ombud i Sverige såväl som andra icke-svenska och svenska aktörer. Exempelvis innehöll instruktionen för Styrelsen för psykologiskt försvar (1985:476) en tydlig avgränsning att ”följa utländsk informationsverksamhet som kan påverka svensk opinionsutveckling och inverka på försvarsviljan.”.

FOI anser att det är av betydande vikt att frågan om att identifiera, analysera och möta otillbörlig informationspåverkan enbart ska avgränsas till främmande makt tydliggörs i myndighetens instruktion.

#### ***Förhållande till EU:s riktlinjer på området***

Utredningen har inte analyserat hur de förslag som föreslås i betänkandet förhåller sig till den Europeiska unionens gemensamma ram för att motverka hybridhot (2016), det gemensamma meddelandet om ökad motståndskraft och stärkt förmåga att motverka hybridhot (2018), åtgärdsplanen mot desinformation (2018), såväl som Rådets slutsatser om kompletterande insatser för förstärkning av motståndskraft och motverkande av hybridhot (2019). Givet att det Europeiska samarbetet är av betydande vikt för det svenska arbetet med att identifiera och möta informationspåverkan och hybridhot, såväl som den övergripande frågan om psykologiskt försvar, bör frågan fortsatt beredas.

#### ***Krigsorganisation för det framtida psykologiska försvaret***

FOI noterar att behovet att utreda, utveckla och resurssätta en krigsorganisation för det psykologiska försvaret kvarstår. FOI bedömer att den nya myndigheten bör få i uppdrag att samordna berörda myndigheters krigsplanläggning av det psykologiska försvaret. FOI

bedömer vidare att frågan om den nya myndighetens krigsorganisation behöver utredas för att säkerställa att den nya myndigheten har tillräckliga resurser på området. FOI anser även att det är av vikt att det psykologiska försvarets roll och ansvar i händelse av höjd beredskap eller krig utreds.

---

Detta remissvar har beslutats av generaldirektör Jens Mattsson efter föredragning av forskare Sebastian Bay. I den slutliga handläggningen har även enhetschef Anders Norén, tillförordnad avdelningschef Malek Finn Khan, forskningschef Joel Brynielsson, säkerhetschef Johan Bäckström, chefsjurist Eva Liljefors, senior rådgivare Johan Söderström samt särskild rådgivare Mikael Wiklund deltagit.



.....  
Jens Mattsson



.....  
Sebastian Bay

Sändlista:  
Justitiedepartementet

För kännedom

Internt FOI  
Registrator  
GD-sekreterare  
Särskild rådgivare  
Chefsjurist  
AC