

Myndigheternas arbete med psykologiskt försvar



STATSKONTORET

MISSIV

DATUM

2017-03-22

ERT DATUM

2016-09-29

DIARIENR

2016/179-5

ER BETECKNING

Ju2016/06664/SSK

Regeringen
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag om svenska statliga myndigheters verksamhet avseende psykologiskt försvar

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att redogöra för svenska statliga myndigheters verksamheter som är relevanta för ett psykologiskt försvar som är anpassat efter dagens förhållanden.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Myndigheternas arbete med psykologiskt försvar* (2017:5).

Tillförordnad generaldirektör Tony Malmborg har beslutat i detta ärende. Utredningschef Marie Uhrwing och utredare Sara Sundgren, föredragande, var närvarande vid den slutgiltiga handläggningen.

Tony Malmborg

Sara Sundgren

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	11
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	11
1.2	Tre delar av det psykologiska försvaret	11
1.3	Vår tolkning av uppdraget	13
1.4	Vi fokuserar på att bidra med ny kunskap	16
1.5	Metod och genomförande	16
1.6	Disposition och läsanvisning	18
2	Ett modernt psykologiskt försvar	19
2.1	Dagens och gårdagens förhållanden	19
2.2	Informationspåverkan, desinformation och påverkanskampanjer	21
2.3	Motståndsanda och försvarsvilja	22
2.4	Informationsberedskap och medieberedskap	25
2.5	Närliggande och överlappande begrepp	26
3	Myndigheternas syn på det psykologiska försvaret	31
3.1	Medvetenheten bland statliga myndigheter har ökat	31
3.2	Otydliga förutsättningarna för myndigheternas arbete	34
3.3	Samverkan och stöd i frågor rörande psykologiskt försvar behöver stärkas	37
3.4	Slutsatser	41
4	Hålla emot och avvärja informationspåverkan	43
4.1	Många myndigheter bedriver verksamhet som kan bidra till att upptäcka informationspåverkan	44
4.2	Myndigheter med särskilt ansvar vid kris är mer medvetna men saknar beredskap	51
4.3	Operativa myndigheter har nära samarbete om informationspåverkan	55
4.4	MSB utvecklar arbetet mot informationspåverkan	62
4.5	Försvarshögskolan och FOI bidrar till ökad kunskap om informationspåverkan	64
4.6	Slutsatser	66

5	Främja försvarsvilja och motståndanda	69
5.1	Vilka myndigheter arbetar mest med försvarsvilja och motståndanda?	70
5.2	Länsstyrelserna utbildar och informerar	72
5.3	Demokratifrämjande myndigheter har en förebyggande roll	74
5.4	Femtio myndigheter tar fram kunskap om psykologiskt försvar	79
5.5	Försvarsmakten prioriterar förtroendeskapande verksamheter	83
5.6	MBS arbetar brett med att främja försvarsvilja och motståndanda	85
5.7	Slutsatser	88
6	Säkerställa information och kommunikation under störda förhållanden	93
6.1	Kriskommunikation främst en fråga för MSB och länsstyrelserna	94
6.2	Myndigheternas roll i medieberedskapen är begränsad	97
6.3	Slutsatser	101
7	Våra slutsatser	103
7.1	Ett modernt psykologiskt försvar handlar främst om aktiviteter i fredstid	103
7.2	Många myndigheter har verksamhet som kan bidra till det psykologiska försvaret	103
7.3	Behov av ökad styrning och samordning	107
7.4	MSB ses som den centrala aktören, men det finns andra myndigheter med viktiga uppgifter	109
	Referenser	111
 Bilagor		
1	Regeringsuppdraget	117
Följande bilaga finns att ladda ner från www.statskontoret.se		
2	Metodbilaga	

Sammanfattning

Statskontorets uppdrag

Vi har på regeringens uppdrag kartlagt statliga myndigheters verksamheter som kan vara en del i ett modernt psykologiskt försvar. Syftet har varit att identifiera vilka myndigheter som har viktiga uppgifter inom ett sådant psykologiskt försvar.

Vårt uppdrag har enbart omfattat öppen verksamhet som inte omfattas av sekretess eller säkerhetsprövning. Det innebär att det finns verksamheter som är centrala för det psykologiska försvaret men som inte ingått i vår undersökning. Flera myndigheter har också avstått från att svara på intervju- och enkätfrågor med hänvisning till att området är känsligt.

Det psykologiska försvarets tre delar

Vi har identifierat tre huvudsakliga delar inom det moderna psykologiska försvaret. Dessa tre delar har varit utgångspunkten för vår utredning:

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

Ett modernt psykologiskt försvar är en förmåga även i fredstid

Ett modernt psykologiskt försvar handlar till skillnad från det tidigare psykologiska försvaret inte enbart om förberedelser för krig, utan i hög grad om en förmåga även i fredstid. Myndigheterna behöver även under fredstid kunna identifiera och möta informationspåverkan samt bedriva förebyggande arbete för att stärka befolkningens motståndanda och försvarsvilja.

Många myndigheter bidrar till det psykologiska försvaret

De flesta myndigheterna har verksamheter som kan bidra till ett modernt psykologiskt försvar. Däremot är det bara en dryg tredjedel som själva anser att de är en del i det psykologiska försvaret.

Stor variation i myndigheternas beredskap för att möta informationspåverkan

Myndigheterna förknippar främst psykologiskt försvar med att identifiera och möta informationspåverkan. Under senare år har myndigheterna blivit mer medvetna om riskerna att utsättas för desinformation men det finns en stor variation i deras medvetenhet och beredskap för att möta informationspåverkan.

Många myndigheter förknippar inte förtroendeskapande arbete med psykologiskt försvar

Ett stort antal myndigheter bedriver förebyggande insatser, exempelvis förtroendeskapande verksamhet och 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.

Medieberedskap är främst en fråga för medieföretagen

Medieberedskap är ett område där myndigheterna har en liten roll. Endast Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har ett tydligt uppdrag att stödja och samverka med medieföretagen i deras beredskapsplanering.

Ökad styrning och samordning efterfrågas

Ett resultat från vår undersökning är att det finns ett behov av att definiera vad som avses med ett modernt psykologiskt försvar. Det skulle underlätta både styrningen och samordningen av myndigheternas arbete inom det psykologiska försvaret.

Många myndigheter efterfrågar också ett tydligare uppdrag från regeringen vad gäller deras roll inom det psykologiska försvaret och i relation till andra myndigheter och aktörer.

Det finns i dag inga övergripande samverkansstrukturer för det psykologiska försvaret, utan sådana frågor behandlas i myndighetsnätverk som har andra huvudsyften. Myndigheterna anser att dessa nätverk även fortsatt kan användas för att lyfta frågor om det psykologiska försvaret, men att arbetet behöver stärkas.

Ett tiotal centrala myndigheter med olika roller

De myndigheter som vi har identifierat som centrala för det psykologiska försvaret kan delas in i två olika grupper. I den första finns myndigheter med främst operativ verksamhet, det vill säga Försvarsmakten, MSB, Säkerhetspolisen, Svenska institutet och indirekt även Försvarets radioanstalt. De anser generellt sett att de har goda förutsättningar att bedriva detta arbete. Dessa myndigheter har också mycket kontakter med varandra i frågor som har koppling till psykologiskt försvar. Den andra gruppen består av myndigheter som har viktiga demokratifrämjande uppgifter, exempelvis Statens skolverk, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor och Statens medieråd. För dessa myndigheter finns inte samma etablerade samverkan och nätverk.

Ingen myndighet har i dagsläget ett uttalat ansvar för det psykologiska försvaret. Däremot uppfattar många andra myndigheter att MSB är den centrala civila myndigheten på området.

1 Inledning

I detta kapitel presenterar vi regeringens uppdrag till Statskontoret och vår tolkning av uppdraget. Vi beskriver också övergripande vårt val av metod och genomförande för uppdraget.

1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att redogöra för svenska statliga myndigheters verksamheter som är relevanta för ett psykologiskt försvar som är anpassat efter dagens förhållanden. Vår redovisning ska utgöra ett underlag för regeringens arbete med att tydliggöra och utveckla myndigheternas verksamhet med psykologiskt försvar, i enlighet med det regeringen anger i den försvarspolitiska inriktningspropositionen^{1, 2}.

Enligt uppdraget ska vi identifiera de myndigheter vars verksamhet kan ha betydelse för ett psykologiskt försvar som är anpassat efter dagens förhållanden, och i generella termer beskriva på vilket sätt respektive myndighet kan anses vara en del i ett sådant psykologiskt försvar. I uppdraget ingår även att i generella termer beskriva vilka förutsättningar respektive myndighet har för att medverka i ett sådant psykologiskt försvar, till exempel i form av tekniska eller personella resurser. Uppdraget finns i bilaga 1.

1.2 Tre delar av det psykologiska försvaret

Det saknas i dag en vedertagen definition av psykologiskt försvar. Det ingår inte i vårt uppdrag att föreslå en sådan definition, men vi behöver något att utgå från för att kunna undersöka vilken verksamhet som kan vara relevant för uppdraget. Vi har därför tagit fasta på ett antal formuleringar och exempel i den försvarspolitiska inriktningspropositionen

¹ Proposition 2014/15:109. *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020.*

² Regeringsbeslut 2016-09-29. *Uppdrag till Statskontoret om statliga myndigheters verksamhet avseende psykologiskt försvar.*

om psykologiskt försvar.³ Där beskrivs en rad aktiviteter av skiftande karaktär som på olika sätt kan bidra till ett psykologiskt försvar. Vi har grupperat dessa för att skapa en struktur för vår analys, och på så sätt identifierat tre huvudsakliga delar inom det psykologiska försvaret.

Vi har också beaktat att psykologiskt försvar ofta beskrivs som en förmåga att stå emot vissa typer av angrepp snarare än ett antal specifika verksamheter eller aktiviteter.

Detta är de tre delarna inom det psykologiska försvaret som vi har använt som utgångspunkt för vår utredning:

- **Identifiera, analysera och möta informationspåverkan**

Operativa aktiviteter för att identifiera, analysera och möta informationspåverkan, exempelvis omvärldsbevakning och underrättelseverksamhet.

Främjande, utbildning och kunskapsuppbyggnad som är direkt relaterad till exempelvis källkritik och omvärldsbevakning.

- **Öka befolkningens motståndskraft och försvarsvilja**

Aktiviteter som syftar till att öka förtroendet för staten, myndigheter och demokratiska institutioner eller att stärka medborgarnas motståndskraft.

Främjande, utbildning och information som syftar till att sprida kunskap om Sveriges försvar eller öka förtroendet för försvaret.

Kunskapsutbyggnad om ämnen med anknytning till psykologiskt försvar.

- **Säkerställa att information och kommunikation ska kunna upprätthållas under störda förhållanden**

Verksamhet som innebär att myndigheten själv eller genom stöd till andra ska bidra till säkra kommunikationer.

Främjande, utbildning eller kunskapsuppbyggnad som syftar till att stärka mediernas funktionssätt under störda förhållanden.

³ Proposition 2014/15:109. *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020.*

Dessa tre delar överensstämmer med det psykologiska försvarets övergripande syfte enligt den försvarspolitiska inriktningspropositionen:

(P)sykologiskt försvar syftar fortsatt till att, så långt det är möjligt under störda förhållanden, säkerställa ett öppet och demokratiskt samhälle med åsiktsfrihet och fria medier.⁴

Se kapitel 2 för en närmare diskussion om de tre delarna av psykologiskt försvar.

1.3 Vår tolkning av uppdraget

I detta avsnitt beskriver vi de inriktningar och utgångspunkter som finns i uppdraget samt hur vi tolkat dessa. Vi har även gjort egna avgränsningar för vår utredning, och de presenterar vi i kapitel 2.

Identifiera myndigheter med viktiga uppgifter inom det psykologiska försvaret

Förmåga till psykologiskt försvar omfattar hela samhället, inklusive de enskilda medborgarna. Exempelvis har medierna ett stort ansvar att sprida information och förhindra spridning av desinformation, och skolväsendet generellt har en viktig roll i att främja demokratiska värderingar och källkritiskt tänkande. Vårt uppdrag omfattar enbart de statliga myndigheterna.

Ansvarsprincipen omfattar samtliga myndigheter

Enligt uppdraget ska vi identifiera de statliga myndigheter vars verksamhet kan ha betydelse för det psykologiska försvaret. I uppdraget ingår endast myndigheter under regeringen.

Ansvarsprincipen är central inom samhällets krisberedskap. Den innebär att den som har ansvaret för en verksamhet under normala förhållanden även har ansvar för att vidta de åtgärder som krävs för att verksamheten kan bedrivas i en krissituation och vid höjd beredskap.⁵ I ansvarsprincipen ingår att samverka med andra, ofta sektorsövergripande, i den omfattning som krävs för att effektivt förebygga och hantera en allvarlig

⁴ Proposition 2014/15:109. *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020.*

⁵ Proposition 2007/08:92. *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull.*

händelse. Detta tydliggörs genom kravet på att myndigheterna ska samverka och stödja varandra enligt 5 § förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

Ansvarsprincipen gäller även psykologiska försvarsåtgärder. I enlighet med ansvarsprincipen ansvarar alla berörda aktörer därmed för att till exempel identifiera och möta informationspåverkan inom sina respektive ansvarsområden. Det innebär att i princip alla myndigheter kan ha uppgifter som ingår i det psykologiska försvaret. Därför har vi genomfört en bred kartläggning som omfattar flertalet av de statliga myndigheterna.

Vissa myndigheter har en särskild roll

Enligt vårt uppdrag finns ett behov av att identifiera de myndigheter vars verksamhet har särskild betydelse för ett psykologiskt försvar som är anpassat efter dagens förhållanden. Det har vi tolkat som att vi ska fördjupa oss i de myndigheter som kan vara särskilt betydelsefulla för det psykologiska försvaret. I uppdraget anger regeringen att de bevakningsansvariga myndigheterna (de myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen⁶) kan bidra till det psykologiska försvaret, men även försvarsmyndigheterna och myndigheter som arbetar med information, kommunikation och demokratifrågor.

Statliga myndigheter verksamma i Sverige ingår

Flera intervjupersoner har lyft fram att utlandsmyndigheterna kan ha en viktig roll i det psykologiska försvaret, inte minst när det gäller att upprätthålla förtroendet för Sverige och det svenska samhället utomlands. Utlandsmyndigheterna ingår dock i utrikesförvaltningen under Utrikesdepartementet och är inte fristående myndigheter. De har därför inte ingått i vår kartläggning. Däremot ingår Svenska institutet som bedriver en stor del av sin verksamhet i andra länder.

⁶ Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

Beskriva på vilket sätt myndigheterna är en del i det psykologiska försvaret

För att kunna beskriva hur myndigheterna är en del i ett psykologiskt försvar behöver vi diskutera några av de begrepp och inriktningar som framgår av uppdraget.

Hur hanterar vi begreppet *kan* vara en del i ett psykologiskt försvar?

I vår kartläggning anser vi att det är sekundärt om huvudsyftet med myndigheternas verksamhet är att bidra till det psykologiska försvaret eller inte. En rad olika aktiviteter hos myndigheterna kan vara en del av det psykologiska försvaret. Det kan handla om aktiviteter som utförs för helt eller delvis andra syften, som en del i myndighetens övriga uppgifter. En verksamhet som bidrar till det psykologiska försvaret kan vara viktig för den samlade förmågan även om den har ett helt annat huvudsyfte. I vissa fall vet myndigheten kanske inte ens att den bedriver verksamhet som kan bidra till det psykologiska försvaret.

Vad innebär det att beskriva i generella termer?

Enligt uppdraget ska vi i generella termer beskriva på vilket sätt respektive myndighet kan anses vara en del i ett psykologiskt försvar som är anpassat efter dagens förhållanden, och vilka förutsättningar respektive myndighet har att delta i ett sådant psykologiskt försvar. Formuleringen ”i generella termer” har vi tolkat som att vi ska beskriva verksamheterna på en mer övergripande nivå. Samtidigt ska vi enligt uppdraget beskriva respektive myndighets förutsättningar för att delta i ett psykologiskt försvar som är anpassat efter dagens förhållanden, exempelvis personal eller tekniska resurser.

Vi kartlägger enbart myndigheternas öppna verksamhet

Uppdraget till Statskontoret omfattar endast sådan verksamhet som kan redovisas öppet utan behov av sekretess eller säkerhetsprövning. Hemliga verksamheter inom det psykologiska försvaret har därmed inte ingått. Det innebär att vår kartläggning inte kan ge hela bilden av de verksamheter som bidrar till det psykologiska försvaret. Det betyder exempelvis att Försvarsmaktens och andra myndigheters underrättelseverksamhet inte omfattas, liksom delar av verksamheten inom MSB.

Dessa verksamheter kan dock ha en viktig stödjande funktion till andra myndigheter och beskrivs därför översiktligt i ett systemperspektiv.

Varje myndighet har själv fått bedöma vad som kan betraktas som öppen verksamhet. Några av de myndigheter som har deltagit i intervjuundersökningen och/eller besvarat enkäten har valt att inte besvara vissa frågor med hänvisning till att uppgifterna kan vara känsliga även om de inte omfattas av sekretess. Flera myndigheter har också kontaktat oss med funderingar kring uppdraget och förutsättningarna för att lämna ut information som rör det psykologiska försvaret, eftersom det kan vara känsligt.

Frågan om myndigheternas förutsättningar för att bidra till ett psykologiskt försvar visade sig vara mest känslig. Vi beskriver därför myndigheternas förutsättningar på en övergripande nivå, det vill säga mer i termer av kompetens och behov av kunskap och stöd.

1.4 Vi fokuserar på att bidra med ny kunskap

Vi har fokuserat vår undersökning på de delar av det psykologiska försvaret där det saknas kunskap eller etablerade strukturer. Det betyder att vi till exempel inte undersöker samhällets allmänna krisberedskap eller myndigheternas arbete med informations- och cybersäkerhet, eftersom det finns god kunskap om myndigheternas arbete på dessa områden. Se kapitel 2 för en närmare motivering av dessa avgränsningar.

1.5 Metod och genomförande

Vi genomförde uppdraget under perioden oktober 2016 till mars 2017.

Kartläggningen av myndigheternas verksamhet som kan ha betydelse för ett psykologiskt försvar vilar på olika typer av källor som vi beskriver nedan.

Enkät till cirka 200 myndigheter

I december 2016 genomförde vi en webbenkät riktad till samtliga myndigheter under regeringen som har minst tio årsarbetskrafter. Syftet med

enkäten var att få en bred bild av vilka myndigheter som bedriver verksamhet som kan ha betydelse för ett psykologiskt försvar som är anpassat efter dagens förhållanden, och att fånga upp de myndigheter som kanske inte själva är medvetna om att de bedriver sådan verksamhet. Enkäten skickades ut till 198 myndigheter varav 168, det vill säga cirka 85 procent, besvarade enkäten helt eller delvis. För metodbeskrivning, se en metodbilaga som kan hämtas på Statskontorets webbplats: www.statskontoret.se.

Intervjuer med knappt 40 myndigheter

Vi har även intervjuat centrala myndigheter för att kartlägga de verksamheter som kan ha betydelse för ett psykologiskt försvar. Vi har också låtit konsultbolaget Kontigo AB göra en intervjustudie. Sammanlagt har företrädare för 36 myndigheter intervjuats.

Intervjuer med ett tiotal centrala myndigheter och aktörer

Vi har intervjuat ett flertal personer på central nivå inom Försvarsmakten och MSB. Båda dessa myndigheter har också lämnat skriftliga svar på ett antal frågor om sin verksamhet inom det psykologiska försvaret.⁷ Vi har också intervjuat personer på central nivå hos Försvarets radioanstalt (FRA), Försvarshögskolan, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), Statens medieråd, Statens skolverk (Skolverket), Svenska institutet och Säkerhetspolisen (Säpo). Vidare har vi genomfört intervjuer med sekretariatet till Samordnaren mot våldsbejakande extremism. Vi har även tagit del av olika rapporter och interna styrdokument med mera som rör myndigheternas arbete med psykologiskt försvar.

I enlighet med uppdraget har vi inhämtat synpunkter från aktörer i Mediernas beredskapsråd, i samband med ett av rådets möten. Vi har också träffat företrädare för Sveriges Radio AB vid ett separat möte.

Intervjuer med viktiga myndigheter för det psykologiska försvaret

Kontigo har på vårt uppdrag genomfört en intervjustudie med 28 myndigheter som enligt vår bedömning kan ha viktiga uppgifter inom det psykologiska försvaret, däribland många av de bevakningsansvariga

⁷ Försvarsmakten har dock inte besvarat alla frågor i underlaget.

myndigheterna. Kontigos studie beskrivs närmare i metodbilagan som kan hämtas på Statskontorets webbplats.

Projektgrupp och kvalitetssäkring

Uppdraget har utförts av Erik Axelsson, Madeleine Håkansson, Karin Melldahl och Sara Sundgren (projektledare). En intern referensgrupp har varit knuten till projektet.

Relevanta delar av rapporten har faktagranskats av berörda myndigheter.

1.6 Disposition och läsanvisning

Rapporten har strukturerats för att beskriva olika delar av det psykologiska försvaret och samtidigt beskriva den verksamhet som olika myndigheter bedriver.

- I kapitel 2 ringar vi in och diskuterar begreppet ett psykologiskt försvar som är anpassat efter dagens förhållanden.
- I kapitel 3 presenterar vi övergripande myndigheternas syn på ett modernt psykologiskt försvar.

I de följande kapitlen beskriver vi i generella termer myndigheterna verksamheter och förutsättningar inom tre olika delar av det psykologiska försvaret:

- I kapitel 4 beskriver vi verksamheter som kan bidra till att upptäcka och stå emot informationspåverkan och desinformation.
- I kapitel 5 redovisar vi verksamheter som kan bidra till att öka befolkningens motståndskraft och försvarsvilja.
- I kapitel 6 beskriver vi de verksamheter som kan bidra till att säkerställa information och kommunikation under störda förhållanden.
- I kapitel 7 sammanfattar vi våra slutsatser om myndigheternas verksamheter inom ett modernt psykologiskt försvar.

2 Ett modernt psykologiskt försvar

I det här kapitlet analyserar vi vad som kan ingå i ett psykologiskt försvar som är anpassat efter dagens förhållanden, utifrån de utgångspunkter som vi presenterade i kapitel 1. Vi motiverar också våra avgränsningar som inte direkt följer av formuleringarna i uppdraget.

I analysen utgår vi från den försvarspolitiska inriktningspropositionen och ställer den i relation dels till vad psykologiskt försvar har inneburit historiskt, dels till de angränsande begreppen informationssäkerhet, cyberförsvar och krisberedskap.

2.1 Dagens och gårdagens förhållanden

Syftet med psykologiskt försvar har varit ganska konstant under efterkrigstiden. Det har handlat om att stärka motståndsandan och försvarsviljan vid krig samt om informationsberedskap, kunskapsuppbyggnad och utbildning. Innebörden av begreppet har dock förändrats i takt med att omvärldsläget ändrats. I dag handlar det psykologiska försvaret i mindre utsträckning om att förbereda sig för krig och mer om aktiviteter i fredstid.

Organisatorisk utveckling

Flera myndigheter har under efterkrigstiden haft uppgifter inom det psykologiska försvaret. Andra världskriget hade visat behovet av att redan i fredstid förbereda informationsförmedlingen under krig och därför inrättades 1954 Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar. Det var en myndighet med enbart fredstida uppgifter och färre än 5 anställda på kansliet. Vid krig skulle man i stället aktivera beredskapsmyndigheten Statens upplysningscentral med drygt 600 anställda.⁸ Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar kompletterades 1962 med Totalförsvarets

⁸ Tubin, E. (2003). *Förfäras ej. 50 år med det psykologiska försvaret – en biografi om en svensk myndighet*, s. 18.

upplysningsnämnd, som hade försvarsupplysning till allmänheten som huvuduppgift.

De tre myndigheterna slogs 1985 samman till den nya myndigheten Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) i syfte att bättre knyta samman aktiviteterna inom psykologiskt försvar i freds- respektive krigstid. SPF:s uppgifter ändrades vid flera tillfällen under 1980- och 1990-talen i takt med att behovet av förberedelser inför en krigssituation bedömdes minska. När MSB bildades 2009 tog myndigheten över flera av SPF:s kvarvarande uppgifter och SPF lades ner.

Behovet av ett psykologiskt försvar i fredstid

I den försvarspolitiska inriktningspropositionen och den nationella säkerhetsstrategin bedömer regeringen att det åter behövs ett psykologiskt försvar på grund av det försämrade omvärldsläget. Den digitala utvecklingen ställer dock andra krav på det psykologiska försvaret än tidigare.⁹

Försämrat säkerhetspolitiskt läge

Regeringen bedömer att det säkerhetspolitiska läget i omvärlden har försämrats. Enligt regeringen och Försvarsmakten utgör framför allt Ryssland ett större hot mot Sveriges säkerhet än tidigare.

Det ryska hotet tar sig bland annat uttryck i en förändrad strategi som fokuserar på att begränsa handlingsfriheten för andra parter. Som en del i denna strategi tillämpar Ryssland så kallad hybridkrigföring där man bland annat kombinerar militära operationer med andra påtryckningsmedel såsom ekonomiska och diplomatiska påtryckningar, cyberattacker och påverkanskampanjer.¹⁰

Ytterligare en förändring är att gränsdragningen mellan krig och fred har luckrats upp. I den så kallade ”gråzonen” råder fortfarande formellt fred, men aggression förekommer i form av exempelvis cyberattacker och påverkanskampanjer.

⁹ Statsrådsberedningen (2017). *Nationell säkerhetsstrategi*.

¹⁰ Se till exempel Säkerhetspolisen (2016). *Säkerhetspolisen 2015 och Folk och försvar, Hybridkrigföring – maktmedel, gråzoner och vår beredskap* (2015) och Haande T. & Bjerga K I (2014). *Hybridkrig*. Institut för försvarsstudier (IFS).

Förändringar inom massmedier och informationsförmedling

Regeringen pekar även på den digitala utvecklingen som har lett till att information nu sprids via fler kanaler och snabbare än tidigare.¹¹ Medborgarna har blivit allt mer sårbara för informationspåverkan från såväl inhemska som utländska intressen. Medieutredningen lyfter fram tre aspekter av denna utveckling:

- risken för desinformation från främmande makt
- risken för att medborgare sprider falska uppgifter via sociala medier
- risken för att den offentliga kommunikationen från myndigheter får ett alltmer ensidigt fokus på positiva nyheter.¹²

2.2 Informationspåverkan, desinformation och påverkanskampanjer

Ett huvudsyfte med det psykologiska försvaret har under hela efterkrigstiden varit att vid händelse av krig kunna motverka fiendtlig propaganda och desinformation.¹³ Hörnstenarna för att uppnå detta har varit dels att i fredstid bygga upp en stark motståndskraft hos befolkningen, dels att förbereda för att kommunikation och fria medier ska kunna upprätthållas även vid krig och höjd beredskap. Vi återkommer till dessa två delar av det psykologiska försvaret i de följande avsnitten.

Informationspåverkan i fredstid

Utvecklingen inom massmedier och informationsförmedling präglas av att internet fått allt större betydelse som informationsförmedlare, både genom sociala medier och såväl traditionella som nya nyhetsförmedlare. Information kan spridas snabbare och ofta utan den redaktionella kontroll som finns inom traditionella medier. Detta kan utnyttjas av en främmande makt som vill försöka påverka beslutsfattare och den allmänna

¹¹ Medieutredningen beskriver exempelvis i sitt slutbetänkande hur mängden tillgängligt material ständigt ökar men att andelen material med ett kvalitativt verifierat innehåll inte ökar i samma takt.

¹² SOU 2016:80. *En gränsöverskridande mediepolitik. För upplysning, engagemang och ansvar*, s. 390 f.

¹³ Tubin, E. (2003). *Förfäras ej. 50 år med det psykologiska försvaret – en biografi om en svensk myndighet*.

opinionen i Sverige genom att via en rad olika kanaler sprida information, desinformation och rykten. Påverkan kan ske både i fredstid och i krig.

Försök till informationspåverkan kan ske via både utländska och inhemska källor och kanaler. Det kan handla om samordnade påverkanskampanjer eller ryktesspridning och desinformation som sker över lång tid, exempelvis i syfte att undergräva förtroendet för svenska myndigheter och institutioner. Informationspåverkan kan inkludera både falska och korrekta uppgifter, med syftet att skapa förvirring eller flytta fokus från andra frågor.¹⁴

Identifiera, analysera och möta informationspåverkan

Inom ramen för ett modernt psykologiskt försvar bör myndigheter kunna hantera olika former av informationspåverkan. En förutsättning är att man är medveten om hotbilden. Ytterligare en är att myndigheten har en tydlig roll och tillräcklig kunskap för att kunna ta sitt ansvar. Här kan information, utbildning och möjligheter till erfarenhetsutbyte och samverkan vara viktiga stöd till myndigheten.

För att kunna upptäcka försök till informationspåverkan bör myndigheterna bedriva någon form av systematisk omvärldsbevakning. Dessutom krävs någon form av analysfunktion för att en myndighet sedan ska kunna avgöra om man ska agera med anledning av exempelvis felaktiga uppgifter som sprids inom myndighetens verksamhetsområde.

2.3 Motståndssanda och försvarsvilja

Motståndssanda och försvarsvilja är två begrepp som ofta förekommer i samband med psykologiskt försvar, exempelvis i den försvarspolitiska inriktningspropositionen.¹⁵ Deras betydelse är däremot inte helt självklar.

¹⁴ SOU 2016:80 *En gränsöverskridande mediepolitik. För upplysning, engagemang och ansvar*; Säkerhetspolisen (2016). *Säkerhetspolisen 2015*. Se även debattörer och forskare såsom Oksanen, P. (2016). *Sverige är i krig i Trolltider*. Varning för rysk desinformation.

¹⁵ Proposition 2014/15:109. *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*.

Att stärka motståndandan

Under hela efterkrigstiden har ett syfte med det psykologiska försvaret varit att bidra till att stärka befolkningens motståndanda i händelse av krig. När Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar inrättades syftade motståndanda på den enskildes ”vilja och andliga kraft till motstånd”. För att uppnå detta ansågs det vara viktigt med bland annat solidaritet med samhället och tilltro till statsledningen och försvarsmakten. Man ville alltså bygga förtroendet för samhället under fred för att kunna möta psykologisk krigsföring vid krig.¹⁶

Även när SPF bildades 1985 angav regeringen att det psykologiska försvaret syftade till att stärka motståndandan och försvarsviljan.¹⁷ Vare sig Beredskapsnämnden eller SPF hade dock något uppdrag att i fredstid arbeta för en stärkt motståndanda, utan uppgifterna gällde förberedelser för att kunna göra detta i händelse av krig. Att mer direkt främja motståndandan i fredstid har sedan 1950-talet ansetts vara en uppgift för utbildningsväsendet, pressen och de politiska partierna samt förvaltningen genom dess bemötande av allmänheten.¹⁸

Motståndandan stärks genom förtroende för staten och samhället

Statskontorets bedömning är att ett modernt psykologiskt försvar också kan handla om att stärka befolkningens motståndanda. Bedömningen grundar vi på den försvarspolitiska inriktningspropositionen och på våra intervjuer.

För att stärka motståndandan behöver myndigheter och andra företrädare för centrala samhällsinstitutioner, vidta åtgärder som bidrar till att befolkningen får ett större förtroende för enskilda myndigheter eller staten som helhet. Att ha högt förtroende och vara en trovärdig kommunikatör är också en förutsättning för att myndigheter ska kunna möta desinformation.

I en vidare bemärkelse handlar stark motståndanda även om att ha kunskap om och förtroende för grundläggande värden i samhället, såsom rättsstaten och det demokratiska styrelsesättet. Detta har historiskt varit

¹⁶ SOU 1953:27. *Psykologiskt försvar*, s. 53 ff.

¹⁷ Proposition 1983/84:166. *Om totalförsvarets ledning och samordning i regeringskansliet samt informationsberedskapen m.m.*, s. 9.

¹⁸ SOU 1953:27. *Psykologiskt försvar*, s. 58 ff.

en del av det psykologiska försvaret i krigstid: motståndsandan är stark om man tror på och vill försvara det samhälle man lever i och de värderingar som det bygger på. Vår bedömning är att aktiviteter som är relaterade till att sprida och stärka demokratiska värderingar även kan vara en del av ett modernt psykologiskt försvar som ska kunna förebygga och möta påverkansförsök i fredstid.

Försvarsvilja och försvarsupplysning

Försvarsvilja förekommer ofta tillsammans med motståndanda. Med försvarsvilja avses synen på huruvida vi i Sverige vid ett hot eller angrepp från främmande makt bör använda våra militära resurser för att försvara oss.¹⁹ Definitionen är hämtad från de undersökningar om befolkningens inställning till olika försvarsfrågor som har genomförts sedan 1950-talet.²⁰ Här ingår frågor som är avsedda att mäta befolkningens försvarsvilja.

Det psykologiska försvaret har inte haft i uppgift att stärka försvarsviljan i fredstid, utan det har ansetts vara en uppgift för främst försvarsmakten men även andra försvarsorganisationer. Däremot har information om totalförsvar och säkerhetspolitik historiskt varit en del av det psykologiska försvaret i fredstid. Verksamheten vid Totalförsvarets upplysningsnämnd bestod främst i att ta fram broschyrer, filmer och annat informationsmaterial. Uppdraget att informera om totalförsvaret övertogs 1985 av SPF, och efter hand kom arbetet allt mer att inriktas mot att ta fram material för skolan eller direkt för ungdomar.²¹ Sedan 2009 har MSB i uppdrag att verka för att skapa en sammanhållen information om totalförsvar och säkerhetspolitik.²²

¹⁹ Tubin, E. (2003), *Förfäras ej. 50 år med det psykologiska försvaret – en biografi om en svensk myndighet*, s. 129.

²⁰ Undersökningarna har i tur och ordning genomförts av Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, SPF och MSB.

²¹ Tubin, E. (2003). *Förfäras ej. 50 år med det psykologiska försvaret – en biografi om en svensk myndighet*, s. 178 ff.

²² Förordning (2008:1002) om instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Försvarsinformation kan vara en del av ett psykologiskt försvar

Förtroendet för vår förmåga att vid krig kunna försvara landet kan vara av betydelse även för ett psykologiskt försvar i fredstid. Desinformation och påverkansförsök kan bland annat syfta till att undergräva tron på den egna förmågan och därmed minska antalet upplevda handlingsalternativ vid en krissituation. Inom ramen för ett psykologiskt försvar kan försvarsviljan stärkas genom att öka kunskaperna om totalförsvaret och säkerhetspolitiken.

2.4 Informationsberedskap och medieberedskap

Att förbereda för att kunna förmedla information vid en kris- eller krigssituation har under hela efterkrigstiden varit en huvuduppgift för det psykologiska försvaret. Det har handlat dels om statsledningens behov av att kunna kommunicera med allmänheten, dels om att medieföretag ska kunna fortsätta sin verksamhet även under höjd beredskap eller krig (medieberedskap).

När SPF bildades 1985 definierade regeringen att det psykologiska försvaret skulle ”bevara och stärka försvarsviljan och motståndsansan genom att skapa förutsättningar för en allsidig och korrekt informationsförmedling i kris- och krigssituationer”.²³

Medieberedskap

Massmedierna är i detta perspektiv både nyhetsförmedlare och opinionsbildare och en del av samhällets varnings-, larm- och informationssystem. Ett centralt forum för medieberedskapen är den frivilliga grupperingen Mediernas beredskapsråd.²⁴

Vid krig eller kris har public service-bolagen särskilda uppdrag att förmedla information till allmänheten.

²³ Proposition 1983/84:166. *Om totalförsvarets ledning och samordning i regeringskansliet samt informationsberedskapen m.m.*, s. 9.

²⁴ SOU 2007:31. *Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser*, s. 147.

Stöd till medierna kan vara en del av det psykologiska försvaret

I ett modernt psykologiskt försvar ingår rimligtvis även fortsatt beredskapsplanering för att säkerställa att information och kommunikationer fungerar vid kris och höjd beredskap. Det handlar i stor utsträckning om de tekniska förutsättningarna för myndigheternas kommunikation och medieföretagens verksamhet. Beredskapsplanering och stöd till medieföretagen inom detta område ingår i MSB:s uppdrag och hanteras bland annat genom Mediernas beredskapsråd.

Uppgifter om informationsinfrastruktur omfattas i stor utsträckning av sekretess, och de ingår därför inte i utredningen. Däremot ingår i vårt uppdrag att inhämta synpunkter från relevanta aktörer inom Mediernas beredskapsråd.

Utifrån våra intervjuer med journalister och företrädare för MSB bedömer vi att ett psykologiskt försvar i fredstid även skulle kunna handla om att informera eller ge stöd till medieföretag eller andra medieaktörer om till exempel krisberedskap och hot och risker med informationspåverkan. Denna aspekt av att bidra till att säkerställa informationsförmedling och fungerande medier ingår därmed i vår utredning.

2.5 Närliggande och överlappande begrepp

Det saknas en vedertagen definition av vad som ingår i ett psykologiskt försvar, och därmed är det oklart hur verksamheter som kan vara en del av det psykologiska försvaret hänger samman med andra närliggande aktiviteter hos myndigheterna. I detta avsnitt diskuterar vi hur vi i utredningen avgränsar oss i förhållande till de etablerade områdena informationssäkerhet och krisberedskap.

Informationssäkerhet och cyberförsvar

Informationssäkerhet handlar om att skydda (i första hand digital) information så att den exempelvis är tillgänglig, inte förvanskas och inte

hamnar i orätta händer.²⁵ Varje myndighet ansvarar för att de egna informationshanteringssystemen är så säkra att verksamheten kan utföras på ett tillfredsställande sätt.²⁶

Informationssäkerhet är redan i dag ett etablerat verksamhetsområde. Exempelvis finns sedan 2010 en strategi för samhällets informations-säkerhet och MSB ska enligt sin instruktion stödja och samordna myndigheternas arbete med detta. Det finns även ett etablerat samarbete med andra centrala myndigheter på området, och sedan 2010 finns särskilda föreskrifter om statliga myndigheters arbete med informationssäkerhet.²⁷ En ny strategi för statens informations- och cybersäkerhet är också under beredning i Regeringskansliet.²⁸

Cyberförsvar handlar om att skydda samhällsviktiga funktioner och system som är vitala för totalförsvaret mot it-angrepp från stater eller statsstödda aktörer. Regeringen berör cyberförsvar under en egen rubrik i den försvarspolitiska inriktningspropositionen och anger att Sveriges cyberförmåga bör förstärkas.²⁹

Informationssäkerhet och cyberförsvar ingår inte i Statskontorets utredning

Vi har valt att inte inkludera myndigheternas arbete med informations-säkerhet och cyberförsvar i vår utredning om det psykologiska försvaret. Det finns flera skäl för avgränsningen.

²⁵ Det handlar både om administrativa rutiner och olika former av tekniskt skydd, såsom brandväggar och kryptering.

²⁶ Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

²⁷ Se webbplatsen www.informationssakerhet.se, som drivs av MSB i samverkan med FRA, Försvarmakten, Säkerhetspolisen, FMV, PTS och Polisen och MSB:s webbplats www.msb.se. Den nu gällande föreskriften är MSBFS 2016:1 *Föreskrifter om statliga myndigheters informationssäkerhet*.

²⁸ SOU 2015:23. *Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten*.

²⁹ Proposition 2014/15:109 *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*. Även Försvarmakten har pekat på detta behov och anger bland annat att cybersäkerheten ska utvecklas tillsammans med andra myndigheter inom totalförsvaret och inom samarbetet med Nato. Försvarmakten (2016). *Försvarmaktens strategiska inriktning 2015 ändringsutgåva 1 (FMSI 2015 Ä1)*, Bilaga 1; Försvarmakten (2016). *Perspektivstudien 2016*, Bilaga 1.

Regeringen skiljer på psykologiskt försvar och cyberförsvar, vilket indikerar att cyberförsvar och de tekniska aspekterna av försvarsförmågan inte är det som primärt avses med ett psykologiskt försvar. Ytterligare ett skäl är att informationssäkerhet sedan flera år är ett etablerat verksamhetsområde med eget regelverk och egna samarbetsstrukturer. Denna verksamhet har dessutom nyligen utretts av en särskild utredare.

Samtidigt finns tydliga beröringspunkter mellan informationssäkerhet och cyberförsvar respektive informationspåverkan. Enligt intervjuer med företrädare för MSB är en motståndskraftig informationsinfrastruktur en viktig komponent i förmågan till psykologiskt försvar.³⁰ Exempelvis kombineras informationsoperationer ofta med andra påverkansoperationer – bland annat it-attacker, cyberspionage och cybersabotage.³¹

Krisberedskap och kriskommunikation

Krisberedskap och krishantering avser företeelser och händelser i fredstid som hotar och ger skadeverkningar på det som ska skyddas i samhället. Regeringen har angett att psykologiska försvarsåtgärder under fredstida förhållanden bör kunna utföras inom ramen för krisberedskapen och vid höjd beredskap som en del av totalförsvaret.³² Grunden för krisberedskapssystemet är ansvarsprincipen, se kapitel 1. Ansvarsprincipen gäller även psykologiska försvarsåtgärder.

Psykologiskt försvar och krisberedskap överlappar varandra

Flera av de förmågor som ingår i myndigheternas krisberedskap innefattas även i förmågan till psykologiskt försvar, så som vi avgränsat begreppet. Det gäller exempelvis att upprätthålla kommunikationer vid kris och under andra störda förhållanden. Samtidigt ingår även aspekter i krisberedskapen som inte på samma tydliga sätt knyter an till psykologiskt försvar.

³⁰ Med resilient informationsinfrastruktur avses bland annat, att ha säkra kommunikationskanaler och varningssystem. Om infrastrukturen, och därmed informationsflödena, slås ut eller skadas kan den avsaknad av information som uppstår utnyttjas av den som vill skada oss. Kriskommunikationsförmåga handlar om att ha rutiner, kunskap och kanaler så att man vid en kris kan förmedla snabb, korrekt och trovärdig information.

³¹ MSB (2015). *Informationssäkerhet – trender 2015*.

³² Proposition 2014/15:109. *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*.

Själva definitionen av en kris är en plötslig händelse som inte kan hanteras inom ramen för de vardagliga rutinerna.³³ Åtgärder inom det psykologiska försvaret kan behöva vidtas med anledning av en plötslig omfattande händelse, men de kan även avse rutiner och åtgärder inom det dagliga arbetet vid en myndighet.

Myndigheternas generella krisberedskapsarbete ingår inte i vår avgränsning av psykologiskt försvar

Krisberedskapen har sedan flera år tillbaka en särskild reglering och etablerade samarbetsstrukturer. Mot denna bakgrund har vi valt att inte inkludera myndigheternas generella krisberedskapsarbete i vår undersökning av verksamheter inom psykologiskt försvar.

I vår avgränsning ingår myndigheternas förmåga att upprätthålla information och kommunikation under störda förhållanden. Däremot ingår inte olika tekniska lösningar för att säkerställa kommunikation i samband med en kris, exempelvis VMA (viktigt meddelande till allmänheten), larmfunktioner, webbplatsen krisberedskap.se eller etermedieberedskapen.

Myndigheternas kompetens och resurser för kriskommunikation ingår dock

Myndigheternas kompetens och resurser för kriskommunikation ingår i vår studie. Likaså ingår att undersöka strukturerna för stöd och samverkan på detta område. Vår bedömning är att dessa aspekter av kriskommunikation i hög grad överlappar med andra delar av det vi avgränsat som psykologiskt försvar. Det gäller exempelvis att kunna bemöta desinformation eller att vid samordnad informationspåverkan nå ut med korrekt information till medborgarna.

³³ Deschamps-Berger, J. och Sandberg, D. (2016). *Förutsättningar för krisberedskap i Sverige*. Crismart, s. 21 ff.

3 Myndigheternas syn på det psykologiska försvaret

Statskontorets iakttagelser

- Majoriteten av myndigheterna bedriver verksamhet som kan vara relaterad till någon del i det psykologiska försvaret men endast en tredjedel anser att de har en roll i det. Medvetenheten om det psykologiska försvaret har dock ökat bland myndigheterna på senare år.
- Majoriteten av myndigheterna upplever att det finns en generell kunskapsbrist om psykologiskt försvar. Flera anser att regeringen behöver tydliggöra sina förväntningar på myndigheternas arbete med frågor som rör detta.
- Det saknas en bred samordning av frågor som är kopplade till psykologiskt försvar. Myndigheterna ser dock MSB som den naturliga sammanhållande myndigheten gällande dessa frågor.

I detta kapitel redogör vi övergripande för myndigheternas syn på det psykologiska försvaret. Vi beskriver även hur de ser på förutsättningarna för att bedriva verksamhet som kan vara relevant för ett psykologiskt försvar genom att belysa regeringens styrning samt myndigheternas organisatoriska förutsättningar, samverkan och stöd.

3.1 Medvetenheten bland statliga myndigheter har ökat

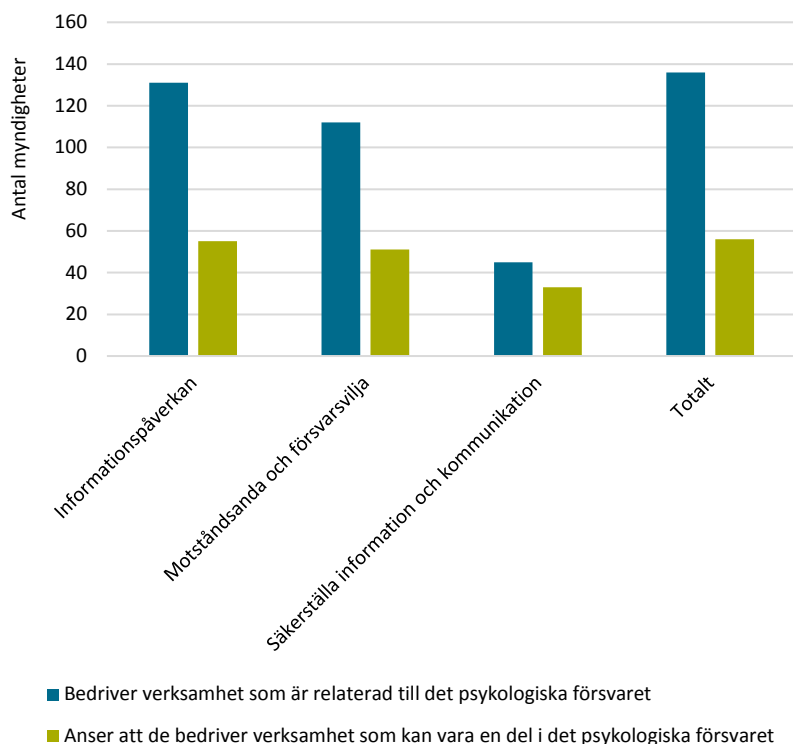
Ett tydligt resultat av våra intervjuer är att myndigheterna ser positivt på att regeringen prioriterar och tar ett samlat grepp om frågan om ett psykologiskt försvar. De flesta upplever också ett ökat fokus på frågor som är relaterade till psykologiskt försvar under de senaste två åren.

Myndigheterna förknippar främst det psykologiska försvaret med förmågan att stå emot informationspåverkan och desinformation. De myndigheter som vi har identifierat som mest centrala tar dock i våra intervjuer även upp de andra delarna i det psykologiska försvaret.

Många myndigheter bedriver verksamhet som kan vara en del i det psykologiska försvaret

Vår enkätundersökning visar att 136 av de 168 myndigheter som har svarat, omkring 80 procent, bedriver verksamhet som kan vara relaterad till någon del av det psykologiska försvaret enligt de utgångspunkter som vi presenterar i kapitel 1. Fördelningen på de tre delarna framgår av figur 3.1. De allra flesta har någon verksamhet som kan vara relaterad till att identifiera, möta och analysera informationspåverkan. En stor majoritet av myndigheterna bedriver även verksamhet som kan vara kopplad till att öka befolkningens risk- och krismedvetandet, motståndanda och försvarsvilja. Det är mindre vanligt att myndigheterna arbetar med att säkerställa information och kommunikation under störda förhållanden.

Figur 3.1 **Antal myndigheter som bedriver verksamhet inom de tre delarna av det psykologiska försvaret och antal myndigheter som anser att de bedriver verksamhet som kan vara en del i det psykologiska försvaret.**



Källa: Statskontorets enkät.³⁴

³⁴ Grupperingen i figuren bygger på en sammanställning av myndigheternas svar på flera enkätfrågor relaterade till om de olika delarna i det psykologiska försvaret (se metodbilaga). Flera myndigheter bedriver verksamhet som är kopplad till flera delar i det psykologiska försvaret, och därför blir summan av delarna större än det totala antalet myndigheter. Totalt 160 myndigheter svarade på frågan om man anser att den egna myndigheten bedriver verksamhet som kan vara en del i det psykologiska försvaret. Ytterligare 3 myndigheter anser att de har någon sådan verksamhet trots att de inte bedriver verksamhet som är kopplad till det psykologiska försvaret enligt framställningen i figuren.

En tredjedel av myndigheterna anser att de kan ha en roll i det psykologiska försvaret

Drygt en tredjedel av de myndigheter som har besvarat enkäten anser att de bedriver någon verksamhet som kan vara en del i det psykologiska försvaret, se figur 3.1 ovan. Det är således betydligt fler myndigheter som bedriver någon verksamhet som kan vara relaterad till det psykologiska försvaret än som själva anser att de gör det.

Försvarsmyndigheter, länsstyrelser och andra bevakningsansvariga myndigheter³⁵ samt i viss mån högskolor och universitet anser i större utsträckning att de bedriver verksamhet som kan vara en del i det psykologiska försvaret jämfört med andra myndigheter. Exkluderar vi dessa kategorier är det bara omkring en tiondel som anser att de bedriver sådan verksamhet.

Samtidigt har ett par högskolor och universitet valt att inte besvara enkäten eftersom de anser att frågorna inte är relevanta för deras verksamhet. Att liknande myndigheter gör olika tolkningar tyder på att begreppet psykologiskt försvar är otydligt, vilket vi återkommer till i avsnittet nedan.

Omkring en tiondel av myndigheterna uppger att de inte vet om de bedriver någon verksamhet som kan vara en del i det psykologiska försvaret, och två myndigheter anger att de inte vill svara på frågan. Vi kan också konstatera att ett par av de myndigheter som vi vet bedriver verksamhet som är en del i det psykologiska försvaret inte har besvarat enkäten.

3.2 Otydliga förutsättningarna för myndigheternas arbete

Enligt uppdraget ska vi i generella termer beskriva vilka förutsättningar respektive myndighet har att medverka i ett psykologiskt försvar, till exempel vad gäller tekniska och personella resurser. Som vi påpekade i kapitel 1 har frågan om resurser visat sig vara känslig. Därför redogör vi här mer övergripande för myndigheternas syn på sina förutsättningar

³⁵ Myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen enligt förordning (2015: 1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters ansvar vid höjd beredskap.

och vilka behov de ser framöver för att anpassa verksamheten till dagens situation.

Den övergripande bilden är dock att otydliga förväntningar och kunskapsbrist försämrar myndigheternas förutsättningar för att bidra till det psykologiska försvaret.

Myndigheterna är osäkra på sin roll i ett psykologiskt försvar

En tredjedel av myndigheterna anser alltså att de har en roll i det psykologiska försvaret, men trots det ger flera myndigheter i våra intervjuer uttryck för att de har för lite kunskap om det psykologiska försvaret generellt, och om hur de själva kan vara en del i det.

Diskussionen om Sveriges psykologiska försvar har varit begränsad i många år, och merparten av myndigheterna upplever att de behöver ökad kunskap om vad psykologiskt försvar innebär i dag. Delvis handlar det om att begreppet psykologiskt försvar i sig är otydligt och att det behöver konkretiseras för att enskilda myndigheter ska kunna förhålla sig till och arbeta med frågan. Delvis handlar det om behov av mer kunskap om den egna myndighetens roll i ett psykologiskt försvar i förhållande till andra myndigheter och aktörer.

Vad gäller den senare typen av kunskapsbehov efterlyser flera myndigheter ett systemperspektiv på psykologiskt försvar. De behöver kunskap om vad enskilda myndigheter förväntas göra för att det psykologiska försvaret ska bli så effektivt som möjligt. Flera myndigheter konstaterar även att gränsen mellan vilka uppgifter som kan vara en del i ett psykologiskt försvar och de uppgifter som är myndighetens ”normala” ansvar är otydlig.

Myndigheterna efterlyser tydligare signaler

De flesta myndigheter som vi har talat med ansluter sig till den breda inriktningen avseende det psykologiska försvaret som anges i den försvarspolitiska inriktningspropositionen, se avsnitt 1.2. Myndigheternas syn på regeringens styrning hänger nära samman med behovet av ökad kunskap om den egna myndighetens roll i det psykologiska försvaret.

För att myndigheterna ska kunna bidra till det psykologiska försvaret ser de behov av att regeringen tydliggör sina förväntningar på myndigheternas arbete med frågan. I våra intervjuer efterlyser många myndigheter en tydligare koppling mellan dagens behov av ett psykologiskt försvar och sin egen roll utifrån myndighetsspecifika uppgifter.

Det psykologiska försvaret är svagt belyst i de styrande dokumenten för myndigheterna,³⁶ och själva begreppet psykologiskt försvar förekommer så vitt vi kan se inte någon gång i myndigheternas instruktioner och regleringsbrev. Detta är dock inte så överraskande mot bakgrund av att planeringen för hela det civila försvaret har legat nere i många år.

Flera myndigheter framför i våra intervjuer att de vill ha en tydligare signal i instruktionen eller regleringsbrevet eftersom det skulle underlätta för dem att prioritera frågan internt och att tilldela arbetet resurser.

Det finns förbättringsområden beträffande de strategiska och organisatoriska förutsättningarna

Våra intervjuer indikerar att frågor om psykologiskt försvar intar en blygsam position på myndigheternas dagordningar. Majoriteten uppger att det inte finns någon formell intern organisering av arbetet. I avsaknad av tydliga signaler kring myndighetens roll konstaterar de att det inte finns något uppdrag att styra mot.

Några myndigheter framför att kunskapen om det psykologiska försvaret i praktiken utgår från intresset hos enskilda tjänstemän, som då får driva frågan inom den egna myndigheten. Arbetet blir därför ad hoc-mässigt, eftersom det inte styrs av ledningsgruppen eller har arbetats fram i en myndighetsgemensam strategi.

Ett antal myndigheter anser även att det krävs ett tvärsektoriellt perspektiv på psykologiskt försvar eftersom det gäller breda frågor som kräver koordinering av olika politikområden och myndigheters verksamheter. På liknande sätt menar vissa att frågor som är kopplade till psykologiskt försvar kan kräva ett horisontellt angreppssätt internt eftersom arbetet

³⁶ Kontigo har analyserat instruktioner, regleringsbrev och årsredovisningar för 28 myndigheter som kan ha en viktig roll i det psykologiska försvaret. Kontigos undersökning finns beskriven i en metodbilaga till denna rapport som går att ta del av på Statskontorets webbplats.

kan beröra flera delar av myndighetens organisation. Dessa myndigheter kan alltså behöva sprida kunskap om psykologiskt försvar och relaterade myndighetsuppgifter till stora delar av organisationen.

3.3 Samverkan och stöd i frågor rörande psykologiskt försvar behöver stärkas

I den försvarspolitiska inriktningspropositionen anger regeringen att de berörda aktörernas samverkan för att stärka det psykologiska försvaret bör utvecklas och att MSB har en viktig stödjande roll för denna samverkan.³⁷ De flesta myndigheter anser också att MSB är den naturliga parten att vända sig till gällande frågor om psykologiskt försvar, vilket vi beskriver närmare nedan.

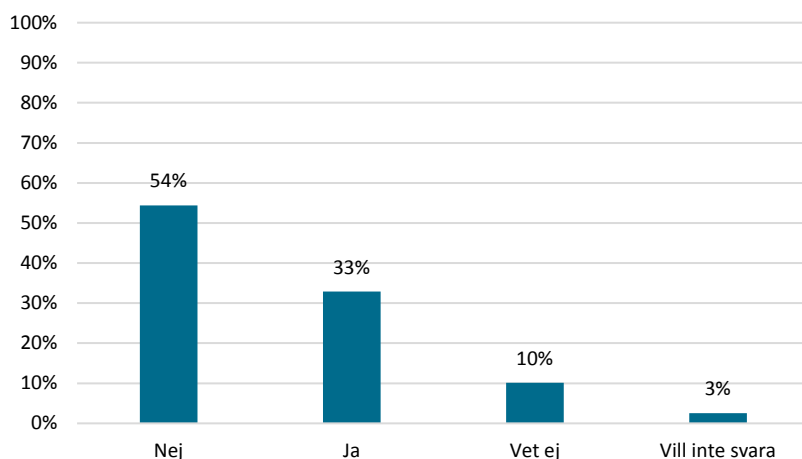
Samarbete och samverkan mellan myndigheter kan stärka det psykologiska försvaret på flera sätt. Våra undersökningar pekar också på ett behov av ökad samverkan på detta område. Det kan ge ett ökat kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan myndigheter och därmed bidra till mer samlad kunskap om frågor som rör psykologiskt försvar. Samverkan kan också bidra till att tydliggöra vilken roll respektive myndighet har och hur var och en bidrar till den samlade förmågan, vilket i sin tur kan främja ett mer samordnat agerande.

En tredjedel av myndigheterna ingår i nätverk med andra myndigheter

I vår enkät har vi frågat myndigheterna om de ingår i nätverk med andra myndigheter, där de exempelvis ger varandra stöd, byter erfarenheter eller ägnar sig åt kompetensutveckling som har fokus på någon del av det psykologiska försvaret. En tredjedel av de myndigheter som har svarat på frågan uppger att de ingår i sådana nätverk (se figur 3.2).

³⁷ Proposition 2014/15:109. *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*.

Figur 3.2 Andelen myndigheter som ingår i nätverk som har fokus på någon del av det psykologiska försvaret, n = 158.



Källa: Statskontorets enkät.

De myndigheter som anser att de kan ha en roll i det psykologiska försvaret är också till stor del de som uppger att de ingår i nätverk med andra myndigheter. I den gruppen ingår bevakningsansvariga myndigheter (inklusive länsstyrelser) och högskolor och universitet, som ofta ser sig som en del av det psykologiska försvaret. Om vi exkluderar dem är det bara 11 procent av myndigheterna som anger att de ingår i nätverk som är kopplade till psykologiskt försvar.

Nätverken är framför allt kopplade till krisberedskap

Många myndigheter nämner att de ingår i nationella och regionala kris-kommunikationsnätverk, informationssäkerhetsnätverk och olika samverkansområden såsom SOES (samverkansområde ekonomisk säkerhet), SOGO (samverkansområde geografiskt områdesansvar) och SOSUV (Samverkansområde skydd, undsättning och vård). Det är framför allt länsstyrelser och andra bevakningsansvariga som uppger att de ingår i nätverk som i huvudsak är kopplade till krisberedskap.

Vidare nämner några myndigheter att de ingår i nätverk eller samverkar med andra myndigheter i specifika sakfrågor, till exempel genom Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism, Samverkansgruppen mot terrorism eller samverkan mot grov organiserad brottslighet.

Även våra intervjuer tyder på att etablerade nätverk som har fokus på någon del av det psykologiska försvaret främst är kopplade till krisberedskap. Representanter för MSB uppger till exempel att de mest utbyggda nätverken omfattar de bevakningsansvariga myndigheterna och andra myndigheter som ska upprätthålla befattningen tjänsteman i beredskap. I dessa nätverk har man börjat diskutera informationspåverkan och vad man kan göra vid påtryckningar från en eventuell motståndare.

Vidare anger flertalet myndigheter i den bredare kretsen att frågor kopplade till informationspåverkan i huvudsak hanteras internt. Generellt diskuterar man inte dessa frågor med andra myndigheter.

Bred samordning saknas

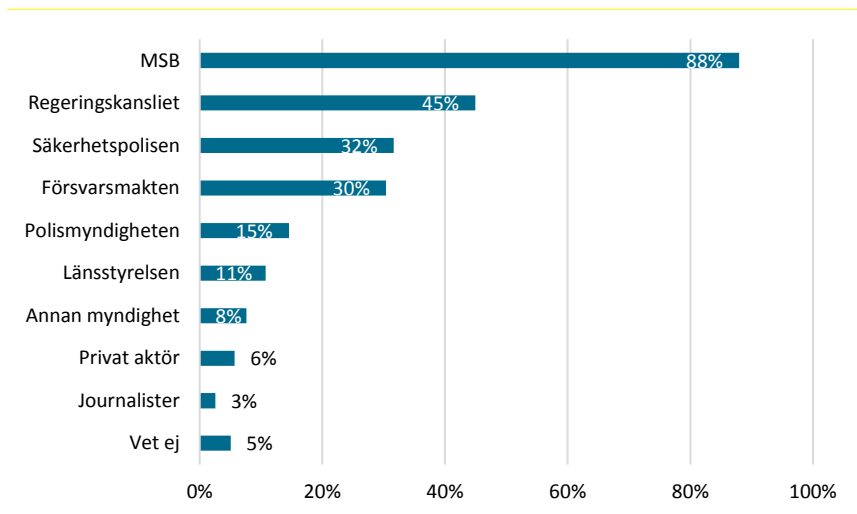
Både enkät- och intervjuundersökningen tyder således på att det inte finns någon myndighetsövergripande samverkan eller samarbeten där man uttryckligen hanterar frågor om det psykologiska försvaret. Som vi beskrev ovan finns det däremot olika nätverk och samverkansgrupper där man hanterar frågor som helt eller delvis anknyter till någon del av det psykologiska försvaret. Dessa nätverk är dock i stor utsträckning kopplade till krisberedskap och informationssäkerhet och involverar därmed främst MSB, länsstyrelserna och andra bevakningsansvariga myndigheter.

I våra intervjuer lyfter många myndigheter fram att en förstärkt samverkan mellan myndigheter skulle förbättra den samlade förmågan. I dagsläget upplever man att det är svårt att få en helhetsbild eftersom frågor om psykologiskt försvar är utspridda på en rad olika nätverk och samarbeten utan någon central samordning eller samlad analys. En förstärkt samverkan skulle enligt myndigheterna även tydliggöra den egna rollen och verksamhetens bidrag till det psykologiska försvaret. De anser att frågan bör lyftas i befintliga nätverk snarare än att inrätta nya forum för samarbete kring psykologiskt försvar.

Myndigheterna skulle i första hand vända sig till MSB för stöd

I vår enkät har vi frågat myndigheterna om vart de skulle vända sig om de behövde information, stöd eller hjälp med frågor som rör psykologiskt försvar. Ett tydligt resultat är att myndigheterna ser MSB som det naturliga stödet. Nio av tio myndigheter uppger att de skulle vända sig till MSB, se figur 3.3.

Figur 3.3 Aktörer som myndigheterna skulle vända sig till för information, stöd eller hjälp med frågor som rör psykologiskt försvar, andelen myndigheter, n = 158.



Källa: Statskontorets enkät.

Varje myndighet har kunnat ange flera svarsalternativ.

Nästan hälften av myndigheterna skulle vända sig till Regeringskansliet (myndighetens departement) för information eller stöd i frågor som rör psykologiskt försvar, och runt en av tre myndigheter skulle kontakta Säpo eller Försvarsmakten. En av sex myndigheter skulle vända sig till Polismyndigheten och en något mindre andel till en länsstyrelse. Få myndigheter skulle ta stöd av en privat aktör inom kommunikation eller informationsanalys och endast några procent skulle vända sig till journalister eller företrädare för massmedier.

Av figur 3.3 framgår även att knappt en av tio myndigheter skulle vända sig till någon "Annan myndighet". Inom detta alternativ ryms olika svar som inte pekar på någon entydig aktör som myndigheterna skulle ta hjälp av.

3.4 Slutsatser

Vår undersökning visar att många myndigheter bedriver verksamhet som kan bidra till ett psykologiskt försvar, men att förutsättningarna för och samordningen av myndigheternas arbete kan förbättras.

En majoritet av myndigheterna bedriver verksamhet som kan bidra till det psykologiska försvaret

Omkring 80 procent av myndigheterna bedriver verksamhet som kan vara relaterad till någon del i det psykologiska försvaret men endast en tredjedel anser att de har en roll i det. Omkring en tiondel av myndigheterna uppger att de inte vet om de bedriver någon sådan verksamhet. Samtidigt visar våra intervjuer att medvetenheten om det psykologiska försvaret har ökat bland myndigheterna under de senaste två åren. Myndigheterna förknippar dock främst psykologiskt försvar med förmågan att stå emot informationspåverkan och desinformation.

Förutsättningarna för myndigheternas arbete kan förbättras

Majoriteten av myndigheterna upplever att det finns en generell kunskapsbrist om psykologiskt försvar. Myndigheterna ser ett behov av mer kunskap om vad psykologiskt försvar innebär i dag och om vad deras roll och ansvar är inom ett modernt psykologiskt försvar.

Myndigheterna ser ett behov av tydligare styrning på området

Flera myndigheter anser att regeringen behöver tydliggöra sina förväntningar på deras arbete med frågor som rör psykologiskt försvar. De ser det som nödvändigt för att de ska förstå vilken roll de har i relation till andra myndigheter och aktörer i ett psykologiskt försvar. Med ökad tydlighet får de också bättre förutsättningar för ett internt strategiskt arbete med dessa frågor.

Bred samordning av det psykologiska försvaret saknas

En tredjedel av myndigheterna som har besvarat vår enkät uppger att de ingår i ett nätverk som behandlar frågor med anknytning till ett psykologiskt försvar. Dessa nätverk är främst kopplade till krisberedskap och informationssäkerhet. Däremot saknas en bred samordning eller nätverk som uttryckligen hanterar frågor om psykologiskt försvar.

Myndigheterna ser MSB som den naturliga sammanhållande myndigheten, både som ett stöd att vända sig till i frågor kopplade till psykologiskt försvar och som ett stöd för att utveckla det psykologiska försvaret.

4 Hålla emot och avvärja informationspåverkan

Statskontorets iakttagelser

- Många myndigheter bedriver systematisk omvärldsbevakning som ofta också ger möjlighet att upptäcka desinformation som sprids om myndigheten. Det är dock få myndigheter som har rutiner för hur sådana händelser ska hanteras.
- Myndigheterna efterlyser både mer kunskap om informationspåverkan och mer stöd för att kunna analysera desinformation. Det saknas också samordning av myndigheternas arbete på området.
- Det saknas samlad kunskap om informationspåverkan. I dag är kunskapen inom området spridd mellan olika aktörer.
- Ingen myndighet har ett samlat ansvar för arbetet med informationspåverkan. Det operativa ansvaret är exempelvis delat mellan flera myndigheter.

I detta kapitel beskriver vi vilka verksamheter som statliga myndigheter bedriver som kan bidra till att identifiera och möta informationspåverkan. Vi beskriver också vilka förutsättningar myndigheterna har att bedriva dessa verksamheter.

I de två första avsnitten redogör vi för den verksamhet som bedrivs av myndigheter i allmänhet respektive av bevakningsansvariga myndigheter som har ett särskilt ansvar för samhällets krisberedskap. I de efterföljande avsnitten redovisar vi verksamheten hos de myndigheter som har särskilda uppdrag att identifiera, analysera och möta informationspåverkan eller att ta fram kunskap inom dessa områden.

4.1 Många myndigheter bedriver verksamhet som kan bidra till att upptäcka informationspåverkan

Inom ramen för ett modernt psykologiskt försvar bör myndigheter kunna hantera olika former av informationspåverkan från främmande makt.³⁸ För att kunna upptäcka försök till informationspåverkan bör myndigheterna bedriva någon form av systematisk omvärldsbevakning. Dessutom behöver de någon form av analysfunktion för att sedan kunna avgöra om man ska agera med anledning av exempelvis felaktiga uppgifter som sprids inom myndighetens verksamhetsområde.

I denna undersökning avser *systematisk* omvärldsbevakning att den genomförs med utgångspunkt i ett internt beslut eller en beskrivning och att arbetet har tilldelats särskilda resurser i form av en utpekad funktion eller en upphandlad tjänst eller genom att medarbetare avsätter viss tid för arbetet.

I detta avsnitt beskriver vi att många myndigheter har möjlighet att upptäcka felaktig information eller ryktesspridning genom omvärldsbevakning, men att de flesta saknar rutiner för att hantera sådan desinformation.³⁹

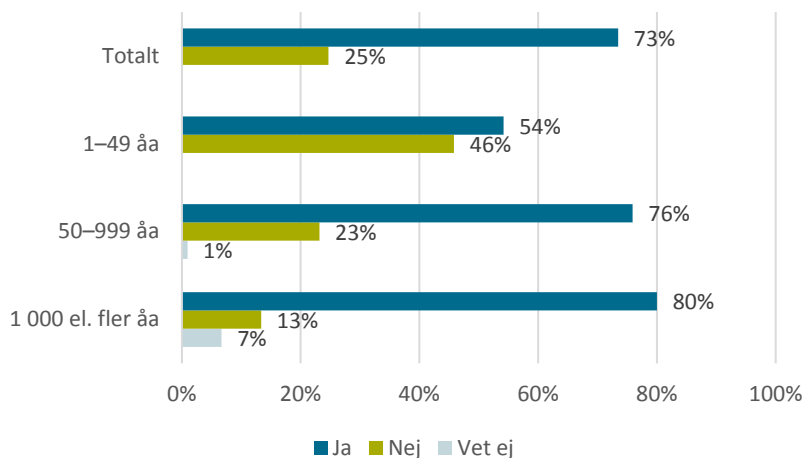
Många myndigheter bedriver systematisk omvärldsbevakning

Många myndigheter bedriver systematisk omvärldsbevakning. Vår enkät visar att nästan tre fjärdedelar av de 162 myndigheter som har svarat på frågan bedriver systematisk omvärldsbevakning, se figur 4.1.

³⁸ Enligt regeringens nationella säkerhetsstrategi ska svenska myndigheter kunna identifiera och möta påverkanskampanjer och neutralisera propaganda. Se Statsrådsberedningen (2017). *Nationell säkerhetsstrategi*.

³⁹ Desinformation använder vi som ett samlingsbegrepp för olika företeelser som kan ha olika intentioner. Det kan handla om medvetet felaktig information, ryktesspridning med mera som sprids i syfte att i någon mening påverka opinioner eller beslutsfattare i en viss riktning.

Figur 4.1 Andelen myndigheter som bedriver systematiskt omvärldsbevakningsarbete, totalt och grupperade efter antalet årsarbetskrafter, n = 162.



Källa: Statskontorets enkät.

Av figur 4.1 framgår att stora myndigheter bedriver systematiskt omvärldsbevakningsarbete i större utsträckning än små myndigheter. Av myndigheter med 1 000 eller fler årsarbetskrafter uppger 80 procent att de bedriver systematiskt omvärldsbevakningsarbete. Motsvarande andel för myndigheter med 50–999 årsarbetskrafter är 76 procent, och 54 procent för myndigheter med 1–49 årsarbetskrafter.

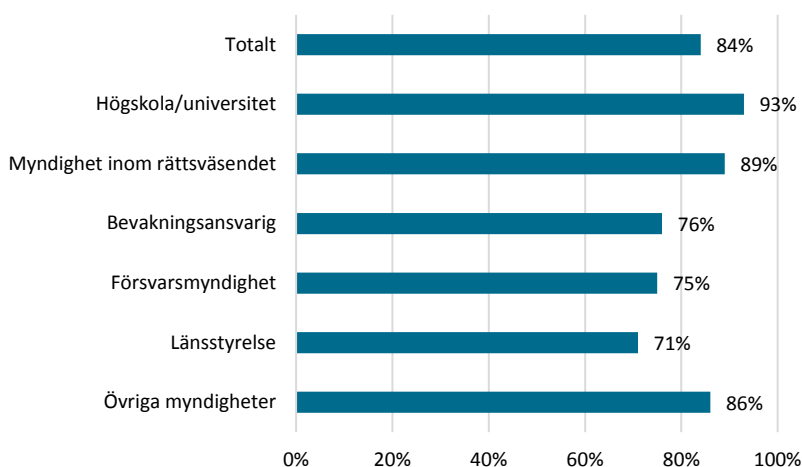
Inom samtliga myndighetskategorier⁴⁰ bedriver en majoritet systematiskt omvärldsbevakningsarbete. Andelen är dock något större bland försvarsmyndigheter, myndigheter inom rättsväsendet som inte är domstolar och bevakningsansvariga myndigheter inklusive länsstyrelserna jämfört med övriga kategorier av myndigheter.

⁴⁰ De kategorier som myndigheterna kunde ange i enkäten var Försvarsmyndighet, Domstol, Myndighet inom rättsväsendet som inte är domstol, Högskola/universitet, Länsstyrelse, Bevakningsansvariga myndigheter som inte ingår i kategorier ovan, och Övriga myndigheter.

Omvärldsbevakningen ger myndigheterna möjlighet att upptäcka vilseledande information

I de flesta fall ger omvärldsbevakningen också möjlighet att upptäcka vilseledande eller felaktig information och nyhetsförmedling som rör myndighetens verksamhetsområde. Av de myndigheter som angett att de bedriver systematisk omvärldsbevakning uppger närmare 85 procent att det arbetet ger dem en sådan möjlighet, se figur 4.2.

Figur 4.2 Möjlighet att upptäcka vilseledande information genom omvärldsbevakning, andelen myndigheter totalt och grupperade efter kategori, n = 117.



Källa: Statskontorets enkät.

Bevakningsansvariga myndigheter inklusive länsstyrelser och försvarsmyndigheter uppger i något lägre utsträckning att omvärldsbevakningen ger dem möjlighet att upptäcka vilseledande eller felaktig information. Detta avviker från andra frågor i enkäten där dessa kategorier av myndigheter oftast har mer verksamhet och mer medvetenhet om frågor med koppling till informationspåverkan. Möjligen kan skillnaden bero på att dessa myndigheter har en högre medvetenhet än andra myndigheter och därmed uppfattar det som svårare att upptäcka desinformation via omvärldsbevakning.

En tredjedel har utsatts för desinformation

Närmare hälften av de myndigheter som bedriver systematisk omvärldsbevakning (57 av 118) har under de senaste två åren upptäckt att vilseledande eller felaktig information har spridits om myndigheten i massmedier eller på internet. Det motsvarar 34 procent av det totala antalet myndigheter som har besvarat enkäten. Vi kan inte se några betydelsefulla skillnader i svaren på denna fråga beroende på kategori av myndighet.

De flesta myndigheter saknar rutiner för att hantera desinformation

Endast en fjärdedel av de myndigheter som bedriver systematisk omvärldsbevakning (30 av 117) uppger att de har dokumenterade rutiner eller instruktioner för att hantera vilseledande eller felaktig information som rör myndighetens verksamhetsområde.⁴¹

Myndigheterna vänder sig till MSB för stöd

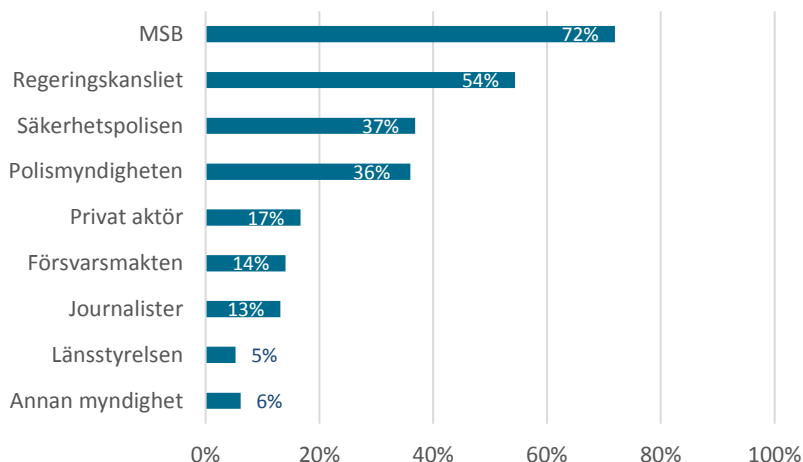
De allra flesta myndigheter (drygt 70 procent) anger att de skulle vända sig till MSB för information, stöd eller hjälp med att hantera avsiktligt vilseledande eller felaktig information och nyhetsförmedling.⁴² Fler än hälften skulle vända sig till Regeringskansliet (myndigheternas eget departement). En dryg tredjedel skulle vända sig till Säpo och lika många till Polismyndigheten, se figur 4.3.

De myndigheter som angett alternativet "Annan myndighet" har gett olika svar. De enda alternativen som nämnts mer än en gång är Universitetskanslersämbetet och FRA.

⁴¹ En av de myndigheter som angett att de bedriver systematisk omvärldsbevakning har inte svarat på frågan.

⁴² På frågan var det möjligt att ange flera alternativ.

Figur 4.3 Aktörer som myndigheterna skulle vända sig till för information eller stöd i arbetet med vilseledande eller felaktig information och nyhetsförmedling, andelen myndigheter, n = 149.

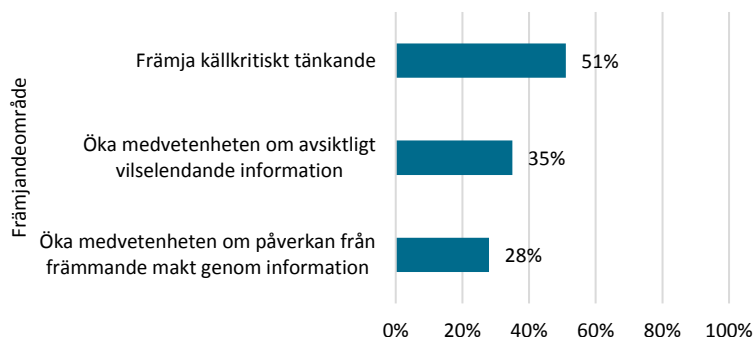


Källa: Statskontorets enkät.

Förebyggande arbete för att möta informationspåverkan

I vår enkät uppger hälften av myndigheterna att de sprider information eller arbetar med att främja källkritiskt tänkande, se figur 4.4. Drygt en tredjedel uppger att de sprider information eller arbetar för att öka medvetenheten om avsiktligt vilseledande eller felaktig information och nyhetsförmedling. En något mindre andel arbetar med att öka medvetenheten om påverkan från främmande makt genom information.

Figur 4.4 Andelen myndigheter som sprider information eller bedriver främjande arbete relaterat till att möta informationspåverkan, n = 133.



Källa: Statskontorets enkät.

Andelarna i figuren är baserade på antalet myndigheter som har besvarat frågan. Eftersom varje myndighet har kunnat ange flera svarsalternativ är summan av alternativen större än det totala antalet myndigheter.

I detta arbete riktar man sig dock främst till myndighetens egna medarbetare (90 procent). Högskolor och universitet riktar sig i stor utsträckning till de egna medarbetarna i syfte att främja källkritiskt tänkande och mer sällan är syftet att öka medvetenheten om vilseledande information och påverkan från främmande makt. Det senare är mer vanligt vid länsstyrelser och andra bevakningsansvariga myndigheter.

Högskolor och universitet utgör en tredjedel av de myndigheter som arbetar med att främja källkritiskt tänkande hos allmänheten och företag

Totalt 67 myndigheter sprider information eller arbetar för att främja källkritiskt tänkande, och av dem uppger hälften att de riktar sig till allmänheten eller företag. Av dessa är en tredjedel högskolor och universitet. Inom samma främjandeområde uppger drygt en tredjedel av myndigheterna att de riktar sig till andra myndigheter, och något färre till medier eller journalister. Bland dem som har andra myndigheter som målgrupp är en stor del högskolor och universitet, men det gäller i viss mån även länsstyrelser.

Ett 40-tal myndigheter arbetar med att öka medvetenheten om desinformation och påverkan från främmande makt

Totalt 47 myndigheter arbetar med att öka medvetenheten om vilseledande information, och av dem riktar sig 40 procent till allmänheten eller företag (motsvarande cirka 28 procent av alla myndigheter som besvarat enkäten). Även här rör det sig i stor utsträckning om högskolor och universitet samt i viss mån länsstyrelser. Två av fem myndigheter inom detta område riktar sig till andra myndigheter, och drygt en av fem till medier eller journalister. Bland dem som riktar sig till andra myndigheter märks särskilt länsstyrelserna, medan de som riktar sig till medier eller journalister främst är högskolor.

Något färre myndigheter (totalt 37) arbetar för att öka medvetenheten om påverkan från främmande makt. Det gäller till stor del samma myndigheter som ovan, vilket ger ett liknande mönster vad gäller vilka kategorier av myndigheter som riktar sig till olika målgrupper.

Utbildningar med koppling till informationspåverkan bedrivs huvudsakligen av universitet och högskolor

I enkäten har myndigheterna fått ange om de bedriver utbildningar inom områdena källkritik; risker och hot genom avsiktligt vilseledande information; och risker och hot genom påverkan från främmande makt. Svaren på denna fråga följer i stort sett samma mönster som frågan om att sprida information eller bedriva främjande verksamhet på dessa områden, och högskolor och universitet är alltså även här den dominerande myndighetsgruppen.⁴³

Myndigheter med främjande uppgifter bedriver också viktigt arbete för att öka motståndskraften mot informationspåverkan

Vissa myndigheter som främjar källkritiskt tänkande eller demokratiska värderingar har en central roll för att förebygga informationspåverkan. Exempelvis har Skolverket och Statens medieråd nyckelroller för att öka barns och ungas medie- och informationskunnighet (MIK). MIK anses

⁴³ Likheter kan bero på otydligheter i vår formulering av den tidigare frågan om ifall myndigheterna sprider information eller bedriver annan främjande verksamhet. Myndigheterna kan ha tolkat in att utbildning utgör "annan främjande verksamhet".

ofta vara en grundläggande förmåga för att stärka befolkningens motståndskraft mot informationspåverkan. Vi beskriver dessa myndigheters verksamhet närmare i kapitel 5.

4.2 Myndigheter med särskilt ansvar vid kris är mer medvetna men saknar beredskap

I detta avsnitt beskriver vi främst de bevakningsansvariga myndigheternas verksamhet beträffande informationspåverkan. MSB och Säpos arbete beskriver vi i de följande avsnitten.

Bevakningsansvariga myndigheter har ett särskilt ansvar inom samhällets krisberedskap,⁴⁴ och bland dem finns länsstyrelserna, Finansinspektionen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Livsmedelsverket, Socialstyrelsen, Strålsäkerhetsmyndigheten och Trafikverket. Många bevakningsansvariga myndigheter har en tjänsteman i beredskap (TiB).⁴⁵

Ett resultat från vår undersökning är att de bevakningsansvariga myndigheternas utsatthet och beredskap för informationspåverkan varierar beroende på vilka huvuduppgifter myndigheterna har.

Beredskap för enstaka händelser men inte för samordnad informationspåverkan

Fler än hälften av de intervjuade myndigheterna uppger att de har varit och kontinuerligt blir utsatta för desinformation som rör myndighetens verksamhet. De flesta anser också att de har tillräcklig kunskap för att kunna upptäcka desinformation genom sin omvärldsbevakning.

Myndigheternas beredskap gäller dock enskilda händelser och de flesta är tveksamma till om de kan stå emot samordnad informationspåverkan. Ingen av myndigheterna har övat på att hantera sådana scenarier.

⁴⁴ Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

⁴⁵ Myndigheter som har en tjänsteman i beredskap (TiB) har också en särskild uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser. Regeringsbeslut 2014-11-27. *Uppdrag om funktionen tjänsteman i beredskap och förmåga till ledningsfunktion.*

Myndigheternas erfarenheter av desinformation handlar i de flesta fall också om enskilda händelser med en tydlig inrikes avsändare. Ofta är det samma personer eller grupper som återkommande sprider felaktig information, exempelvis om Migrationsverkets beslut om boenden och förläggningar eller ersättningar till asylsökande.

Myndigheternas utsatthet och beredskap varierar med uppgifterna

Myndigheternas beredskap för att utsättas för informationspåverkan varierar med vilka uppgifter myndigheten har.

Infrastrukturmyndigheter har högre beredskap än andra

Bevakningsansvariga myndigheter vars huvuduppgift är att ansvara för samhällsviktig infrastruktur har generellt sett en högre medvetenhet om risker med desinformation än myndigheter med andra typer av uppgifter. I denna kategori finns Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Post- och telestyrelsen, Trafikverket, Sjöfartsverket och Svenska kraftnät.

Eftersom infrastruktur kan vara föremål för direkta hot, såsom sabotage eller terrorhandlingar, har myndigheterna också beredskap för att skydda infrastrukturen. Desinformation om att infrastrukturen inte fungerar kan syfta till att minska allmänhetens tilltro till hur samhället fungerar. För dessa myndigheter är det därför viktigt att kunna möta felaktiga uppgifter snabbt och med stor trovärdighet.

Tillsynsverksamhet kan vara särskilt utsatt

Myndigheter som arbetar med tillsyn eller har andra myndighetsutövande uppgifter riskerar i större utsträckning än andra att råka ut för förtroendeskada på grund av desinformation. Hotet består enligt myndigheterna främst av desinformation om att verksamheterna inte fungerar eller att myndighetsuppgifterna inte sköts på ett korrekt sätt.

I denna kategori återfinns bland andra Energimyndigheten, Finansinspektionen, Försäkringskassan, länsstyrelserna, Migrationsverket, Polismyndigheten, Socialstyrelsen, Skatteverket, Statens jordbruksverk, Strålsäkerhetsmyndigheten och Transportstyrelsen.

Bland dessa myndigheter finns en stor variation i hur allvarligt hoten uppfattas men också i hur stor beredskap myndigheterna har. Det beror antagligen på att gruppen innefattar myndigheter från olika sektorer. Några har exempelvis nära kontakter med Säpo och Militära under rättelse- och säkerhetstjänsten (Must). De myndigheterna bedömer också att de har en god beredskap på området. Alla myndigheter i denna grupp behöver dock bli bättre på att identifiera organiserad informationspåverkan.

Risk för långsiktig påverkan för myndigheter som tar fram kunskap och sprider information

Myndigheter som arbetar med att ta fram kunskap och sprida information kan bli utsatta för desinformation som syftar till att bryta ner allmänhetens förtroende för myndigheten eller för staten som helhet. Flera av dem har grupper som aktivt följer verksamheten och ifrågasätter myndighetens rapportering i vissa frågor. Dessa myndigheter har också viss vana av att hantera desinformation.

Myndigheter i denna kategori är Folkhälsomyndigheten, Livsmedelsverket, Skolverket och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).

Analysförmåga saknas

De bevakningsansvariga myndigheterna, utanför kretsen av rättsvårdande myndigheter och försvarsmyndigheter, gör ingen systematisk analys av hur desinformationen kan påverka verksamheten utan anser att de först behöver mer stöd. Myndigheterna efterfrågar bland annat stöd för att kunna göra grundläggande risk- och sårbarhetsanalyser beträffande informationspåverkan. Flera ser också ett behov av en samordnad funktion för att analysera informationspåverkan som är riktad mot myndigheter. De menar att MSB, Must eller Säpo skulle kunna ansvara för en sådan funktion.

Möta informationspåverkan är inte helt självklart

Det är inte helt självklart att bemöta desinformation som sprids om myndigheten eller som rör myndighetens ansvarsområde. Några intervju-personer menar att det inte ingår i statliga myndigheters uppgifter medan andra anser att felaktiga uppgifter ska bemötas med korrekt information.

Myndigheterna påtalar att deras roll är att presentera faktabaserad information, men inte att censurera eller argumentera mot felaktiga påståenden. Flera myndigheter vill heller inte ha en roll som innebär att de själva ska utreda vem som ligger bakom enskilda händelser.

Behov av ökad kunskap och samordning

Under det senaste året har myndigheterna blivit mer medvetna om behovet av ett modernt psykologiskt försvar och risken för informationspåverkan. Samtidigt menar de flesta att beredskapen fortfarande är låg och att de behöver mer kunskap om informationspåverkan.

Myndigheterna har dels ett behov av att bygga upp kunskap internt inom respektive myndighet, dels finns behov av ökad kunskap om myndighetens roll i relation till andra myndigheter och aktörer.

Flera av myndigheterna anser att kunskap om informationspåverkan bör finnas brett inom organisationen, eftersom vilken medarbetare som helst kan bli utsatt för påverkansförsök. Just nu finns ofta kunskapen hos ett fåtal personer, främst de som arbetar med säkerhetsfrågor, krisberedskap eller kommunikation.⁴⁶

Flera myndigheter har påbörjat ett arbete för att öka kunskapen internt genom utbildningsinsatser som genomförs i samverkan med MSB. Många har också haft eller planerar att ha informationsträffar med MSB om informationspåverkan.

Befintliga nätverk kan användas för att öka kunskap och samverkan

I dag hanteras frågor som rör desinformation i första hand internt på respektive myndighet och rapporteras till Säpo. Dessa frågor diskuteras sällan med andra myndigheter. De flesta vet inte heller vilka andra myndigheter som har erfarenheter av desinformation.

Myndigheterna menar att ökad samverkan kring informationspåverkan också kan leda till ett snabbare agerande vid en händelse. Det skulle också ge möjligheter till ökat kunskaps- och erfarenhetsutbyte. Precis som för psykologiskt försvar generellt (se kapitel 3) anser de allra flesta

⁴⁶ De flesta av intervjupersonerna arbetar inom någon av dessa tre funktioner.

att man kan lyfta frågor om informationspåverkan inom befintliga nätverk, i stället för att skapa nya. Flera av de intervjuade myndigheterna menar att MSB borde ha en nyckelroll i att samordna detta arbete.

4.3 Operativa myndigheter har nära samarbete om informationspåverkan

Det är främst myndigheter med underrättelseverksamhet som har någon operativ verksamhet som är kopplad till informationspåverkan. Dessa myndigheter har en etablerad samverkan på området.

Försvarsmakten ska bidra till samhällets samlade förmåga

Försvarsmakten har i uppgift att upprätthålla och utveckla ett militärt försvar samt försvara Sverige och svensk säkerhet. I uppgiften ingår bland annat att bedriva omvärldsbevakning och upptäcka och identifiera yttre hot mot Sverige och svenska intressen samt ta fram underlag för höjd beredskap.⁴⁷

Försvarsmaktens ska främst tillgodose myndighetens eget behov på området, men kan också bidra till det nationella skyddet mot påverkansoperationer genom öppen mediebevakning och analys.⁴⁸ Försvarsmakten kan på begäran lämna stöd till Polismyndigheten, Säpo, Kustbevakningen, Tullverket och andra statliga myndigheter samt till kommuner och landsting.⁴⁹

Försvarsmakten har ingen definition av psykologiskt försvar

Försvarsmakten saknar en gemensam definition av begreppet psykologiskt försvar, men frågor som rör det psykologiska försvaret diskuteras i olika sammanhang. Enligt Försvarsmakten är motståndskraft mot desinformation och ett starkt förtroende för Försvarsmakten och försvarsförmågan viktiga delar av ett psykologiskt försvar. Vi utvecklar beskrivningen av Försvarsmaktens verksamhet som rör förtroendestärkande arbete i kapitel 5.

⁴⁷ Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

⁴⁸ Försvarsmakten (2016). *Försvarsmaktens strategiska inriktning 2015 ändringsutgåva 1*.

⁴⁹ Förordning (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet.

Ökat behov av att arbeta med informationspåverkan

Enligt Försvarmakten har informationspåverkan både mot Sverige och mot Försvarmakten ökat i omfattning. Myndigheten bedömer därför att det behövs ökade insatser mot denna typ av risk, både operativa insatser och mer kunskap. Försvarmakten håller på att bygga upp sin verksamhet för att identifiera och möta informationspåverkan.⁵⁰ I det följande beskriver vi de verksamheter inom Försvarmakten som på olika sätt arbetar med informationspåverkan.

Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten bedriver central men hemlig verksamhet

Must underrättelseverksamhet syftar främst till att skydda Försvarmakten och Försvarmaktens intressen. Musts verksamhet är central för att inhämta, bearbeta och analysera händelser och påverkansförsök från främmande makt. Verksamheten omfattas av hög säkerhet och vi kan därför inte beskriva verksamheten närmare i detta uppdrag.

Psyops-förbandet ska identifiera informationspåverkan

Psyops-förbandet är den verksamhet inom informationsoperationer som ligger närmast psykologiskt försvar.⁵¹ Psyops är en av Försvarmaktens nyaste förmågor som byggs upp av officerare, soldater och civilanställda med varierande bakgrund. Viktiga kompetenser bland personalen är bland annat marknadsföring, kommunikation, psykologi, sociologi, antropologi och analys.

Förbandet har förmåga att påverka attityder och beslut genom information. Förbandet ska kunna följa upp och identifiera informationspåverkan som riktar sig mot Försvarmakten och ha förmåga att möta sådan påverkan.

I längre operationer utomlands har förbandet även arbetat långsiktigt, exempelvis genom att undersöka attityder bland civilbefolkningen i Afghanistan. I Sverige arbetar förbandet dock bara operativt i samband med särskilda händelser.

⁵⁰ Försvarmakten (2017). *Svar till Statskontorets kompletterande frågor*.

⁵¹ Psyops står för psykologiska operationer. I informationsoperationer ingår både att själv genomföra operationer och att identifiera om Sverige eller Försvarmakten utsätts för informationspåverkan från främmande makt.

Ledningsstabens kommunikationsavdelning ska möta desinformation

Försvarsmaktens kommunikationsavdelning ska vara uppmärksam och källkritisk kring information, och man har en aktiv omvärldsbevakning av Försvarsmakten i både sociala och traditionella medier. Kommunikationsavdelningen bemöter eventuell felaktig information som sprids om myndigheten med saklig information, till exempel förtydliganden eller rättelser via olika kanaler.⁵²

Svårt att härleda kostnader till specifika verksamheter

Vi har inte fått något underlag från Försvarsmakten om resurser för de verksamheter som har koppling till informationspåverkan. Enligt Försvarsmakten är det svårt att skilja ut kostnader för enskilda verksamheter som bidrar till ett psykologiskt försvar eftersom detta inte är den primära uppgiften.

Nära samverkan med andra myndigheter

Enligt Försvarsmaktens strategiska inriktning ska Must samverka med och stödja andra myndigheter för att bland annat bidra till att skydda samhällsviktig infrastruktur, system och information. Syftet är att öka effekten av landets samlade försvarsinsatser.⁵³ Must samverkar i dag främst med FRA, MSB och Säpo.

FRA är statens resurs inom informationssäkerhet

FRA har två huvudsakliga roller: underrättelsetjänst och statens resurs inom informationssäkerhet.⁵⁴

FRA har en indirekt roll i det psykologiska försvaret

FRA har inga instruktionsenliga uppgifter med direkt koppling till det psykologiska försvaret. Myndigheten har dock en viktig funktion att fylla genom att förse regeringen och andra myndigheter med underrättelseuppgifter.⁵⁵

⁵² Försvarsmakten (2017). *Svar till Statskontorets kompletterande frågor*.

⁵³ Försvarsmakten (2016). *Försvarsmaktens strategiska inriktning 2015 ändringsutgåva 1 (FMSI 2015 Å1)*, Bilaga 1.

⁵⁴ Förordning (2007:937) med instruktion för Försvarets radioanstalt.

⁵⁵ Regeringen, Regeringskansliet, Polismyndigheten (NOA), Säkerhetspolisen och Försvarsmakten (Must) får inrikta signalspaningen vid FRA.

FRA genomför såväl operativt präglad som mer strategisk rapportering om hur främmande makt arbetar. De vidtar däremot aldrig egna åtgärder utifrån sin signalspaning, utan det gör mottagarna av underrättelseuppgifterna om det skulle vara aktuellt. Enligt FRA kan dock deras underrättelseuppgifter omsättas i aktiviteter inom det psykologiska försvaret, exempelvis i utbildningar eller utökat sårbarhetsskydd.

I och med det förändrade omvärldsläget har FRA upplevt en större efterfrågan på deras underrättelseinformation än tidigare. Det gäller inte enbart säkerhetspolitiska frågor utan även till exempel kärnvapenspridning, grov gränsöverskridande brottlighet och terrorism.

FRA har dialog med MSB, som är mottagare av information inom samhällets krisberedskap. MSB får dock inte själva inrikta signalspaningen vid FRA.

Samverkan sker främst inom informationssäkerhet

Utöver det informationsutbyte som sker inom ramen för underrättelseverksamheten samverkar FRA med andra myndigheter kring informations- och it-säkerhet inom nätverket Nationell samverkan till skydd mot allvarliga it-hot (NSIT). I NSIT ingår FRA, Must och Säpo som ska motverka allvarliga kvalificerade it-angrepp.

Säpo skyddar Sverige och svenska intressen

Säpo bedriver underrättelse- och säkerhetsarbete och har i uppgift att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet, bekämpa terrorism och skydda den centrala statsledningen.⁵⁶ Verksamheten bedrivs inom de huvudsakliga områdena kontrapionage, kontraterrorism, författningsskydd, säkerhetsskydd och personskydd.⁵⁷

⁵⁶ Förordning (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen. Säkerhetspolisens huvudsakliga uppgifter och ansvar framgår av 3 § polislagen (1984:387).

⁵⁷ Säkerhetspolisen (2016). *Säkerhetspolisen 2015*.

Psykologiskt försvar bedrivs främst inom kontrapionage

Kontrapionage innebär att förebygga och avslöja spioneri och annan olovlig underrättelseverksamhet.⁵⁸ Det är främst inom denna verksamhet som Säpo bedömer att de kan bidra till det psykologiska försvaret.

Syftet med kontrapionaget är att förhindra brott och annan typ av säkerhetshotande verksamhet. Genom att inhämta underrättelser bygger Säpo upp kunskap om aktörer som kan utgöra ett hot. Många av de aktiviteter som Säpo får uppgifter om är dock antingen inte brottsliga eller ligger i en gråzon mellan det lagliga och det olagliga. Det gäller exempelvis olika typer av påverkan från främmande makt.

Behov av utvecklat arbete inom psykologiskt försvar

Säpo ser att man har möjlighet att arbeta med frågor som rör psykologiskt försvar inom sitt nuvarande uppdrag, i form av både kompetens och andra resurser. Ett mer uttryckligt formulerat uppdrag inom området skulle dock göra frågan mer prioriterad än i dag.

Säpo bedömer att både myndigheter och företag vet för lite om risken att bli utsatt för påverkan. Därför försöker Säpo att vara öppen med sin verksamhet och de hot som finns. Ökad öppenhet kan bidra till att öka medvetenheten hos anställda inom skyddsvärda verksamheter och till att avskräcka de främmande aktörerna.

Omfattande samverkan i olika nätverk som även kan ha betydelse för det psykologiska försvaret

Säpos främsta samverkanspartner på operativ nivå är Polismyndigheten. Säpo har också nära samverkan med MSB och Must i frågor som har koppling till informationspåverkan. Enligt Säpo fungerar denna samverkan bra, på både strategisk och operativ nivå.

En annan viktig partner för samverkan är Migrationsverket som prövar ansökningar från personer som vill besöka, bo eller söka skydd i Sverige.⁵⁹

⁵⁸ Som riktar sig mot Sverige, svenska intressen utomlands, utländska intressen i Sverige och flyktingar.

⁵⁹ Säkerhetspolisen (2016). *Säkerhetspolisen 2015*.

Säpo deltar också i NSIT och Samverkansrådet mot terrorism. Säpo är sammankallande i rådet som består av 14 myndigheter⁶⁰.

Svenska institutet sprider information och kunskap om Sverige

Svenska institutet (SI) har bland annat till uppgift att sprida information och kunskap om Sverige i utlandet och främja långsiktiga relationer med andra länder inom områdena kultur, demokrati, utbildning och forskning samt samhällsliv i övrigt.⁶¹ I myndighetens uppgifter ingår också att följa, analysera och främja bilden av Sverige i andra länder. SI ger stöd till utlandsmyndigheter och andra som arbetar med att bygga relationer med utländska aktörer.

Omfattande omvärldsbevakning och -analys

SI har en omvärldsbevakning som omfattar bland annat utvärderingar av SI:s egna insatser, medieanalyser, fokusgrupper och enkäter. Den omfattar också Sverigebildsanalyser som fokuserar på land, region eller tematik. Omvärldsbevakningen är särskilt viktig i länder där man ser ett behov av mer aktiv kommunikation. I dessa fall är två av syftena att identifiera vilka frågor som bör lyftas fram och vilka frågor som eventuellt behöver bemötas.

SI arbetar främst långsiktigt med att möta desinformation

SI arbetar främst långsiktigt med Sverigebilden och kommunikationen kännetecknas av bredd, fakta och nyansering. Utrikesdepartementet (UD) står för de politiska budskapen och har ett mer dagsaktuellt behov av att aktivt bemöta påståenden om Sverige.⁶² Vid större händelser är det däremot ofta i praktiken en fråga om samverkan mellan SI och UD, där SI bidrar till att möta felaktiga påståenden i sina kanaler.

⁶⁰ Ekobrottsmyndigheten, Försvarets radioanstalt, Försvarsmakten, Kriminalvården, Kustbevakningen, Migrationsverket, MSB, Polismyndigheten, Strålsäkerhetsmyndigheten, FOI, Transportstyrelsen, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

⁶¹ Förordning (2015:152) med instruktion för Svenska institutet.

⁶² UD har tagit fram en vägledning för hantering av desinformation och ryktesspridning som riktar sig till personal på utlandsmyndigheterna (Utrikesdepartementet 2016).

SI kan bidra med kunskap om externa aktörers syn på Sverige

Enligt SI pågår en diskussion mellan UD och MSB och dem om att utveckla arbete kring informationspåverkan och psykologiskt försvar. SI menar att de bland annat kan bidra med kunskap om andra aktörers syn på Sverige samt på lång sikt bidra till ökat förtroende för Sverige.

God medvetenhet men behov av ytterligare kunskap

SI definierar sig i dag inte som en aktör inom ramen för det psykologiska försvaret. Men de ser att de har en naturlig roll i frågor som rör bilden av Sverige utomlands och Sveriges förmåga att förstå, analysera och möta desinformation. De vill dock utveckla sin kunskap om rollfördelningen i ett modernt psykologiskt försvar.

SI har i samarbete med MSB utbildat sin personal om informationspåverkan och har en god medvetenhet om problematiken. SI menar att det är viktigt att kunna få stöd i frågor som rör informationspåverkan och att det behövs fastare ramar för arbetet. Man föreslår exempelvis övningar för att både öka kunskapen och tydliggöra rollerna mellan olika myndigheter.

Nära samverkan med UD och utlandsmyndigheterna

SI har i sin omvärldsbevakning nära samarbete med UD och utlandsmyndigheterna. I praktiken är det dock främst ambassaderna som kommunicerar bilden av Sverige i enskilda länder. SI tar däremot fram olika typer av kommunikationsmaterial som ambassaderna kan använda i sin kommunikation. SI kommunicerar själva via webbplatsen sweden.se.⁶³

I frågor som rör psykologiskt försvar och informationspåverkan vänder sig SI i först hand till MSB.

⁶³ Och dess arabiska, kinesiska och ryska språkversioner.

4.4 MSB utvecklar arbetet mot informationspåverkan

MSB har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning ingen annan myndighet har ansvaret. Detta ansvar avser åtgärder före, under och efter en olycka eller en kris.⁶⁴

Enligt MSB är psykologiskt försvar en förmåga hos medborgare, beslutsfattare och andra samhällsaktörer som är relevant för allt från fredstida störningar och kriser till krig. Arbetet med dessa frågor är därför i stor utsträckning integrerat med myndighetens övriga arbete med krisberedskap och civilt försvar. I det fortsatta beskriver vi MSB:s arbete med fokus på informationspåverkan.

MSB:s forskning om informationspåverkan beskrivs i kapitel 5.

MSB ska ha god förmåga att identifiera och möta informationspåverkan

Enligt regleringsbrevet för 2016 och 2017 ska MSB ha en god förmåga att identifiera och möta informationspåverkan och annan spridning av vilseledande information inom det egna ansvarsområdet. MSB ska genom kunskapsspridning och stöd till samverkan bidra till övriga bevakningsansvariga myndigheters och berörda aktörers beredskap inom området.

MSB arbetar brett med påverkanskampanjer

MSB använder begreppet påverkanskampanjer i arbetet med informationspåverkan. Med påverkanskampanjer avser MSB koordinerad verksamhet från främmande makt som syftar till att påverka beslut eller opinioner i Sverige eller i ett annat land. Det inkluderar diplomatiska, militära, ekonomiska, fysiska och kognitiva aktiviteter. Informationspåverkan ingår i de kognitiva aktiviteterna.⁶⁵ MSB arbetar därmed ur ett bredare perspektiv än det som ingår i vårt uppdrag.

⁶⁴ Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

⁶⁵ MSB (2014). *Så kan det civila försvaret utvecklas och stärkas*.

Analys med fokus både på konsekvenser och hot

MSB menar att påverkansanalys bör inkludera både hotet och sårbarheten i samhället. I analysen kopplar MSB samman enskilda påverkansaktiviteter för att se mönster, samla in kunskap och bygga en beredskap för att hantera eventuella framtida påverkanskampanjer.⁶⁶

Viktigt att informera allmänheten och myndigheter

MSB har under 2016 arbetat med att utveckla arbetet med att motverka informationspåverkan, både internt och riktat mot andra myndigheter, främst länsstyrelser och bevakningsansvariga. Arbetet har hittills främst handlat om att öka medvetenheten om problemet och skapa en förståelse för vad informationspåverkan är.

Under 2016 genomförde MSB ett 70-tal informations- och utbildningsaktiviteter som är kopplade till informationspåverkan. Dessa aktiviteter var främst riktade till andra myndigheter, inklusive Regeringskansliet. Dessutom genomförde man flera utbildningar med stöd av Försvarshögskolan.

I januari 2017 anordnade MSB tillsammans med Försvarshögskolan en nationell konferens om psykologiskt försvar med fokus på påverkanskampanjer, riktad till myndigheter.⁶⁷ Under 2017 planerar MSB ytterligare aktiviteter för att öka kunskapen.

MSB menar att det är viktigt att informera medborgarna och öka deras medvetenhet om informationspåverkan. Vid flera tillfällen när det förekommit felaktiga uppgifter i medier eller på internet har MSB gått ut med korrekt information via krisinformation.se och sociala medier. I vissa fall har MSB informerat de direkt berörda aktörerna så att de kunnat korrigera uppgifterna.

⁶⁶ Inför riksdagsvalet 2018 avser MSB att sammanställa kunskap om vad påverkansoperationer är och hur dessa kan riktas mot sårbarheter i det svenska systemet i syfte att påverka det svenska valet.

⁶⁷ *Det psykologiska försvaret – ett ansvar för alla* genomfördes 24–25 januari 2017. Konferensen beskrivs närmare i avsnitt 4.5.

MSB:s resurser för arbetet omfattas av sekretess

MSB har inte uppgett kostnaderna för verksamheten som syftar till att identifiera informationspåverkan eller hur många som arbetar inom området, eftersom uppgifterna omfattas av sekretess.⁶⁸ Myndigheten har i budgetunderlaget för 2017–2019 begärt ett tillskott på 20–30 miljoner kronor årligen för att utveckla arbetet mot informationspåverkan.⁶⁹

Samverkan i befintliga nätverk

I det operativa krisberedskapsarbetet samverkar MSB med andra centrala aktörer. Bland annat får man från underrättelsemyndigheterna information som är relevant för samhällets krisberedskap. Den breda kretsen av bevakningsansvariga myndigheter har också så kallade samverkanskonferenser varje vecka.

De mest utbyggda nätverken är enligt MSB de ovan nämnda som finns inom ramen för krisberedskapsarbetet. I dessa nätverk har myndigheterna börjat diskutera frågor som rör informationspåverkan och hur man ska agera om man utsätts.

4.5 Försvarshögskolan och FOI bidrar till ökad kunskap om informationspåverkan

Försvarshögskolan och FOI är två myndigheter som bidrar till ökad kunskap om informationspåverkan. Vi beskriver även Försvarshögskolans verksamhet i kapitel 5.

Försvarshögskolan ska bidra till säkerhet genom forskning och utbildning

Försvarshögskolans uppgift är att bidra till nationell och internationell säkerhet genom forskning och utbildning. Det finns däremot ingen samlad verksamhet vid Försvarshögskolan för frågor som rör informationspåverkan. Kunskapen är utspridd på olika institutioner och avdelningar.

⁶⁸ MSB (2017). *Svar på kompletterande frågor om psykologiskt försvar*.

⁶⁹ MSB (2016). *Budgetunderlag för myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2017-2019*.

Den del av Försvarshögskolan som har tydligast koppling till frågor om informationspåverkan är Centrum för asymmetriska hot- och terrorismstudier (Cats). Cats är en nationell centrumbildning som är delfinansierad av Försvarsmakten och MSB. Man bedriver forskning, utredning och utbildning inom tre områden: terrorismstudier, underrättelsestudier och informationsoperationer. Under det senaste året har Cats ökat fokus på frågor som rör gråzonsproblematiken och psykologiskt försvar i fredstid. En viktig del i detta är att identifiera och studera samspelet mellan cyberattacker och informationspåverkan via exempelvis sociala medier.

Försvarshögskolan ordnar inom ramen för totalförsvarsutbildningen kurser som bland annat behandlar informationspåverkan. Enligt Försvarshögskolan finns en stor efterfrågan på denna typ av utbildning. Framför allt finns ett behov av att öka medvetenheten om källkritik och om hur man upptäcker informationspåverkan och desinformation. Vi beskriver utbildningen närmare i kapitel 5.

Utbildnings- och informationsinsatserna bör fokusera på hotet

Försvarshögskolan menar att de myndigheter som hjälper andra myndigheter att utveckla sitt arbete med psykologiskt försvar till viss del borde ha en annan utgångspunkt än begreppet psykologiskt försvar. Psykologiskt försvar var tidigare förbehållet verksamheter under höjd beredskap. Om myndigheternas arbete i första hand ska handla om att möta informationspåverkan i fredstid borde de fokusera på vad hotet består i och hur myndigheterna kan möta detta inom ramen för ordinarie verksamhet.

För att öka medvetenheten om informationspåverkan inom myndigheter kan till exempel alla nyanställda få information om risken för påverkan och rutinerna för hantering på just deras myndighet, på samma sätt som personal får annan information om rutiner och arbetsmetoder.

Den första nationella konferensen om psykologiskt försvar anordnades på Försvarshögskolan i januari 2017. Vid den framkom en samlad bild av att myndigheterna bland annat efterfrågade mer övning och utbildning, metoder och verktyg för omvärldsbevakning och analys samt mer kunskap om sekretess och informationsdelning. Myndigheterna ville

också se en tydligare ansvarsfördelning mellan olika myndigheter på området och tydliga vägar för rapportering.⁷⁰

Totalförsvarets forskningsinstitut genomför studier på uppdrag av andra myndigheter

FOI:s kärnverksamhet är forskning, metod- och teknikutveckling samt analyser och studier. Verksamheten är uppdragsfinansierad. FOI:s huvudkunder är Försvarmakten och Försvarets materielverk men de har även uppdrag från civila myndigheter och näringslivet.

För närvarande har FOI inget uppdrag från någon annan myndighet som rör informationspåverkan. Däremot har FOI ett pågående regeringsuppdrag om att kartlägga och analysera av den våldsbejakande extremistiska propaganda som sprids via internet och sociala medier i Sverige.⁷¹ I genomförandet av uppdraget och vid spridningen av resultaten ska FOI samarbeta med Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism, MSB, Nämnden för statligt stöd till trossamfund, Polisen och Säpo.

4.6 Slutsatser

Många myndigheter bedriver verksamhet som gör det möjligt att identifiera informationspåverkan, men få har rutiner för hantering eller förmåga att analysera desinformation. Många efterfrågar mer stöd och ökad samordning av arbetet mot informationspåverkan. Det finns heller ingen myndighet med ett utpekat ansvar för frågorna.

Många myndigheter har möjlighet att identifiera informationspåverkan men få har rutiner för hantering

Många myndigheter bedriver systematisk omvärldsbevakning som ofta också ger möjlighet att upptäcka desinformation som sprids om myndigheten. Det är dock få som har rutiner för hur sådana händelser ska hanteras. Flera är också osäkra på om man alls ska bemöta desinformation och var gränsen mellan information och propaganda i så fall går. Många

⁷⁰ Förvarshögskolan (2017). *Konferensrapport: Det psykologiska försvaret – ett ansvar för alla*.

⁷¹ Regeringsbeslut 2016-06-02. *Uppdrag till Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) att göra kartläggningar och analyser av våldsbejakande extremistisk propaganda*.

påpekar att informationspåverkan måste mötas med metoder som säkerställer yttrandefrihet och fria och oberoende medier.

Myndigheternas omvärldsbevakningsförmåga har inte byggts upp för att försvara Sverige eller svenska intressen, men den kan användas för att stärka myndigheternas förmåga inom det psykologiska försvaret.

Ökad medvetenhet men inte ökad beredskap hos myndigheter med särskilt ansvar vid kris

De bevakningsansvariga myndigheterna har en högre medvetenhet om riskerna att utsättas för till exempel desinformation än myndigheterna i allmänhet. Flera bevakningsansvariga myndigheter har erfarenhet av att hantera enstaka händelser men det är få som har beredskap för att hantera mer samordnad informationspåverkan.

Medvetenhet och beredskap skiljer sig åt beroende på myndigheternas verksamhet. Infrastrukturmyndigheter har beredskap för att hantera störningar i de system de ansvarar för. Myndighetsutövande myndigheter har högre beredskap för att hantera förtroendeskada, till exempel på grund av desinformation.

Myndigheterna ser behov av samordning och stöd

Både bevakningsansvariga myndigheter och myndigheter i allmänhet efterlyser mer kunskap om informationspåverkan internt och mer stöd för att kunna analysera desinformation. Det övergripande resultatet av våra undersökningar är att ingen myndighet har ett utpekat ansvar för att samordna myndigheternas arbete på området.

MSB ska genom kunskapsspridning och stöd till samverkan bidra till bevakningsansvarigas och andra aktörers beredskap på området. De flesta myndigheter anger också att de skulle vända sig till MSB om de behöver råd och stöd. Många skulle också vända sig till Regeringskansliet, Säpo och Polismyndigheten.

Ingen myndighet efterlyser nya forum för samverkan kring informationspåverkan, utan många pekar på möjligheten att använda befintliga nätverk. Det gäller då framför allt nätverk som är kopplade till krisberedskapssystemet, informationssäkerhet och underrättelseverksamhet.

Nätverken som är kopplade till krisberedskap omfattar omkring 40 myndigheter (inklusive samtliga länsstyrelser). Underrättelsenätverken inkluderar endast en liten krets.

Det saknas samlad kunskap om informationspåverkan

Flera av de operativa myndigheterna tar fram kunskap om informationspåverkan. Både MSB och Försvarsmakten har också mycket samarbete med Försvarshögskolan när det gäller forskning och utbildningar inom området. I dag är kunskapen inom området spridd mellan olika aktörer och det saknas samlad kunskap om både informationspåverkan och psykologiskt försvar i allmänhet. Enligt MSB skulle det vara relativt lätt att få en helhetsbild av kunskapsläget, medan Försvarshögskolan bedömer att det krävs större insatser för att få en mer samlad bild och bättre förutsättningar för forskning och kunskapsutbyte på området.

5 Främja försvarsvilja och motståndanda

Statskontorets iakttagelser

- Myndigheter med verksamhet som bidrar till att främja försvarsvilja och motståndanda är framför allt länsstyrelser, högskolor och ett antal myndigheter med särskilda demokratiuppdrag samt Försvarsmakten och MSB.
- Många myndigheter upplever att begreppen försvarsvilja och motståndanda är svåra att relatera till. Flera använder i stället andra begrepp.
- En stor del av verksamheterna som bidrar till att främja försvarsviljan och motståndandan är integrerade delar av annan verksamhet.
- Att stärka försvarsviljan och motståndandan handlar till stor del om förebyggande insatser. Fler myndigheter arbetar med att främja motståndandan än att främja försvarsviljan.
- Länsstyrelserna har ett stort ansvar för att informera om frågor med anknytning till det psykologiska försvaret på regional nivå.
- Myndigheter med ett demokratiuppdrag har en viktig roll i ett modernt psykologiskt försvar. Andra myndigheter lyfter särskilt fram Skolverkets roll. Det saknas dock samlade strategier och samverkan på detta område.
- Omkring 50 myndigheter bedriver kunskapsutveckling om ämnen med anknytning till psykologiskt försvar. Det finns dock ingen myndighet som har en helhetsbild av kunskapen på området.

I detta kapitel beskriver vi den del av det psykologiska försvaret som kan ha betydelse för att främja befolkningens försvarsvilja och mot-

ståndsanda, utifrån de statliga myndigheternas verksamheter. Vi beskriver också övergripande vilka förutsättningar myndigheterna har att bedriva denna verksamhet.

5.1 Vilka myndigheter arbetar mest med försvarsvilja och motståndsanda?

De myndigheter som arbetar med att stärka försvarsvilja och motståndsanda är framför allt länsstyrelser, högskolor och ett antal myndigheter med särskilda demokratiuppdrag⁷² samt Försvarsmakten och MSB. Vi återkommer till dessa längre fram i kapitlet. Först diskuterar vi vilka verksamheter som kan bidra till försvarsvilja och motståndsanda.

Flera typer av verksamheter kan bidra till att stärka försvarsviljan och motståndsandan

Uttrycket ”att stärka motståndsandan” syftar i den här utredningen på åtgärder som bidrar till att höja befolkningens förtroende för enskilda myndigheter eller staten som helhet. Försvarsvilja handlar om befolkningens syn på huruvida man vid ett hot eller angrepp från främmande makt bör använda militära resurser för att försvara sig, se vidare kapitel 2.

Verksamheter som bidrar till att stärka försvarsviljan och motståndsandan räknas som främjande och förtroendeskapande. Det kan handla om aktiviteter som utförs av de flesta myndigheter, såsom att stärka förtroendet för myndighetens verksamhet och kommunikation. Det kan också vara aktiviteter som bidrar till att stärka demokratiska värderingar och förtroendet för staten eller Sverige. Det kan även handla om att ta fram eller sprida information om exempelvis samhällets krisberedskap, totalförsvaret, källkritik eller grundläggande demokratiska värderingar.

Vi ser även att verksamheter som innebär kunskapsutveckling (att forska eller ge stöd till forskning, eller att genomföra undersökningar riktade mot allmänheten) inom ämnen med anknytning till psykologiskt försvar bidrar till att stärka försvarsviljan och motståndsandan. Kunskap på om-

⁷² Statens medieråd, MUCF och Skolverket.

rådet är en förutsättning för att myndigheterna ska kunna arbeta förebyggande med dessa frågor och för att de ska kunna sprida relevant information till berörda aktörer och allmänheten.

Bevakningsansvariga myndigheter arbetar i liten utsträckning med att stärka motståndsandan och försvarsviljan

De bevakningsansvariga myndigheterna, förutom länsstyrelserna och MSB, arbetar i jämförelsevis liten utsträckning med att informera eller utbilda inom områden som har anknytning till motståndsanda och försvarsvilja. Av de 18 övriga bevakningsansvariga myndigheter som besvarat vår enkät uppger 15 att de arbetar med informations- och främjande verksamhet.⁷³ Däremot är det få av dem som exempelvis uppger att de arbetar med att öka kunskapen om yttrandefrihet eller främja demokratiska värderingar riktat till andra än de egna medarbetarna. Det är också bara omkring hälften som uppger att de informerar allmänhet, företag och andra myndigheter om krisberedskap.

Myndigheter under kulturdepartementet främjar demokratiska värderingar

Av de 18 myndigheter under Kulturdepartementet som besvarat enkäten uppger 50 procent att de arbetar med att främja demokratiska värderingar och mänskliga fri- och rättigheter, med allmänheten och företag som målgrupp. Motsvarande andel är nästan 40 procent bland samtliga myndigheter som besvarat enkäten. Dessa har främst allmänheten som målgrupp och bara ett fåtal riktar in sig mot andra myndigheter. Det förklaras delvis av att flera av dessa myndigheter är museum.

I det långsiktiga arbetet med att stärka befolkningens försvarsvilja och motståndsanda kan dessa myndigheter ge ett viktigt bidrag genom sitt demokratifrämjande arbete. Däremot är det bara två av kulturmyndigheterna som själva anser att de bedriver verksamhet som kan vara en del av ett psykologiskt försvar.

⁷³ Ytterligare två bevakningsansvariga myndigheter har besvarat enkäten men uppgett annan myndighetskategori. Båda dessa uppger att de arbetar med information och främjande verksamhet.

Övriga myndigheter bedriver lite verksamhet inom området

Omkring 80 myndigheter ingår inte i någon av de grupper vi nämner i inledningen till detta avsnitt, och av dem är det bara cirka 20 procent som uppger att deras verksamhet kan vara en del av ett psykologiskt försvar. Motsvarande andel bland alla 168 myndigheter som besvarat vår enkät är omkring 35 procent. Enbart några få uppger att de informerar om krisberedskap eller Sveriges försvar, alternativt bidrar till att öka kunskapen om yttrandefrihet och fria medier. Jämfört med samtliga myndigheter som besvarat enkäten arbetar de också i lägre utsträckning med att främja demokratiska värderingar och förtroendet för svenska institutioner.

Dessa myndigheter arbetar också mindre med utbildningsverksamhet, kartläggningar, undersökningar och kunskapsutveckling inom ämnen med anknytning till psykologiskt försvar.

5.2 Länsstyrelserna utbildar och informerar

Länsstyrelserna är de högsta civila totalförsvarsmyndigheterna på regional nivå. Enligt regeringens instruktion har de inom sitt geografiska område ansvar för bland annat skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar.⁷⁴

Bevakningsansvariga myndigheter, där länsstyrelserna ingår, har ansvar för att utbilda och öva sin egen personal inför kriser och höjd beredskap.⁷⁵ Däremot har de ingen särskild skyldighet att i förebyggande syfte sprida information till allmänheten om kriser och höjd beredskap.

Länsstyrelserna har en viktig främjande roll på regional nivå

Både i vår enkät och i våra intervjuer framkommer att länsstyrelserna fyller en viktig funktion gällande att sprida information och bedriva främjande arbete kring ämnen med anknytning till försvarsvilja och

⁷⁴ Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

⁷⁵ Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

motståndssanda. MSB uppger exempelvis att de är beroende av länsstyrelserna för att nå ut med information till kommunerna.

I stort sett alla de 17 länsstyrelser som besvarat enkäten uppger att de arbetar med att informera om krisberedskap och främja demokratiska värderingar och mänskliga rättigheter. Allmänheten och andra myndigheter är viktiga målgrupper för detta arbete, men även medier och journalister. Länsstyrelserna uppger också att de informerar om Sveriges försvar och beredskap. I detta arbete är andra myndigheter den vanligaste målgruppen.

Länsstyrelserna utgör omkring hälften av de cirka 30 myndigheter som uppger att de informerar allmänheten och företag, medier och journalister samt andra myndigheter om krisberedskap. Deras roll är ännu mer framträdande när det gäller att informera om Sveriges försvar och beredskap eftersom de utgör 50–70 procent (varierar beroende på målgrupp) av de omkring 15 myndigheter som uppger att de har sådan verksamhet.

Flera länsstyrelser bedriver även informations- och främjandearbete inom andra områden som har koppling till motståndssanda, till exempel när det gäller att öka kunskapen om yttrandefrihet och fria medier, främja förtroendet för svenska institutioner och främja demokratiska värderingar och mänskliga fri- och rättigheter. Inom dessa områden utmärker sig länsstyrelserna dock inte på samma sätt, eftersom många andra myndigheter också arbetar med detta.

Länsstyrelserna har ansvar för att utbilda inom krisberedskap och försvar

Enligt länsstyrelseinstruktionen ska länsstyrelserna stödja de aktörer som är ansvariga för krisberedskapen i länet avseende bland annat utbildning och övning.⁷⁶ Detta bekräftas av vår undersökning där länsstyrelserna utgör knappt hälften av de myndigheter som utbildar andra myndigheter, medier och journalister eller allmänheten och företag inom detta område.⁷⁷

⁷⁶ Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

⁷⁷ Totalt 29 myndigheter har svarat att de bedriver extern utbildning inom krisberedskap och kriskommunikation.

Länsstyrelserna utgör mer än hälften de 17 myndigheter som svarat att de ordnar utbildningar inom Sveriges försvar och beredskap.

Många länsstyrelser uppger även att de utbildar inom demokratiska värderingar och mänskliga fri- och rättigheter.

5.3 Demokratifrämjande myndigheter har en förebyggande roll

Vi har identifierat att Skolverket, Statens medieråd och MUCF har demokratifrämjande verksamheter som kan ha särskild betydelse för att stärka motståndsandan. Alla tre har verksamheter som i olika avseenden riktar sig mot barn och unga. Flera myndigheter lyfter särskilt upp Skolverkets viktiga roll inom denna del av det psykologiska försvaret.

Dessa myndigheters verksamhet kan också bidra till den del av det psykologiska försvaret som handlar om befolkningens förmåga att stå emot informationspåverkan, och som vi i första hand behandlar i kapitel 4. Vi beskriver dock dessa tre myndigheters verksamhet samlat i detta kapitel.

Det kan finnas ytterligare myndigheter vars verksamhet bidrar till det psykologiska försvaret inom detta område, exempelvis Forum för levande historia som har ett uppdrag att främja arbete med demokrati, tolerans och mänskliga rättigheter med utgångspunkt i Förintelsen. Vi har dock gjort ett urval för våra intervjuer och försökt fånga upp övriga myndigheters bidrag genom vår enkät.

Skolverket ska främja demokratiska värderingar

Enligt skollagen ska utbildningen som ges i skolan bland annat förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på.⁷⁸ Skolverket är den myndighet på central nivå som ska ge stöd till kommunerna och andra huvudmän i detta arbete. Myndighetens demokratifrämjande arbete utgår från skollagen, läroplanerna och de kompetensutvecklingsinsatser som riktar sig till lärare och övrig skolpersonal på alla nivåer inom skolväsendet.

⁷⁸ Skollag (2010:800).

Det demokratifrämjande arbetet kan bidra till den samlade förmågan

Enligt Skolverket utgör myndighetens demokratifrämjande arbete ett viktigt bidrag till det psykologiska försvaret, även om de inte använder det begreppet. I stället använder de begrepp såsom källkritik, resiliens (förmågan att stå emot och klara av en förändring, samt återhämta sig och vidareutvecklas⁷⁹) och motståndskraft mot våldsbejakande extremism och desinformation. Syftet med de olika insatserna är dels att stärka elevernas motståndskraft mot desinformation, dels att utbilda barn och elever i de demokratiska värdena. Skolverket menar att skolväsendet har gott stöd i skollagen för att prioritera detta arbete.

I skolorna finns ett ökat kunskapsbehov om källkritik och säker internetanvändning

Enligt Skolverket har skolorna ett behov av mer kunskap om digitalisering och medie- och kommunikationskunskap (MIK). Lärare efterfrågar också kompetensutveckling och material inom källkritik och säker internetanvändning. Skolverket har bland annat utvecklat ett webbstöd inom MIK, *Kolla källan*, som innehåller checklistor om källkritik och sociala medier som lärare och elever kan använda.⁸⁰ Skolverket har också startat en utbildning i säker och kritiskt användning av nätet. Utbildningen finns i Skolverkets lärportal och riktar sig till alla lärare.⁸¹

Myndigheten har tagit fram ett förslag på hur läroplanerna ska tydliggöra förskolans och skolans uppdrag att stärka elevers digitala kompetens. Detta innefattar även att eleverna blir stärkta i sin källkritiska förmåga. I mars 2017 beslutade regeringen om dessa förändringar i bland annat läroplaner, kursplaner och ämnesplaner för grundskolan och gymnasieskolan.⁸²

Skolverket arbetar också brett för att stärka skolväsendets arbete med delaktighet och inkludering och med att barn och elever ska bejaka och respektera demokrati och mänskliga rättigheter. Detta görs genom att bland annat öka elevernas kunskap om hur demokratin fungerar, men

⁷⁹ MSB (2013). *Resiliens. Begreppets olika betydelser och användningsområden*.

⁸⁰ Skolverket (2017). *Kolla källan*.

⁸¹ Skolverket (2017). *Lärportalen*.

⁸² Regeringskansliet (2017). *Stärkt digital kompetens i skolans styrdokument*.

också genom att använda inkluderande arbetssätt så att alla barn upplever att de får göra sig hörda. Skolverket erbjuder resurser för skolutveckling i detta arbete.⁸³

Myndigheten arbetar aktivt med frågor som rör MIK och demokratiska värderingar, men det innebär inte per automatik att det får samma utrymme ute i skolorna, vilket Skolverket understryker. Det är huvudmännen som har ansvaret för att utbildningen organiseras och genomförs i linje med skollagen och läroplanerna medan tillsynen utövas av Skolinspektionen.

Nytt uppdrag om stödmaterial kring krisberedskap

I regleringsbrevet för 2017 fick Skolverket i uppdrag att ta fram ett stödmaterial som syftar till att ge skolorna vägledning i hur arbetet med säkerhet och krisberedskap kan bedrivas, genom att bland annat beskriva förskolans och skolans ansvar och befogenheter på området. Arbetet bör utföras i dialog med MSB och Brå.⁸⁴

Skolverket samverkar på det demokratifrämjande området

Skolverket anser att det är viktigt med samverkan på det demokratifrämjande området eftersom frågan är tvärsektoriell, vilket medför att det är svårt att uppnå förändring på egen hand. Skolverket ingår i myndighetsnätverk kring exempelvis våldsbejakande extremism och man samverkar med andra myndigheter utifrån specifika regeringsuppdrag. Exempelvis samverkar Skolverket ofta med Barnombudsmannen, Diskrimineringsombudsmannen och MUCF. Andra samarbetspartner är Sveriges Kommuner och Landsting och Samordnaren mot våldsbejakande extremism.

När det gäller digitalisering och källkritik ingår Skolverket i ett myndighetsnätverk om it-säkerhet⁸⁵, men där diskuterats även frågor som rör MIK. I detta nätverk ingår Datainspektionen, Konsumentverket, Konsument Europa, MSB, Polismyndigheten, Barnombudsmannen och Statens medieråd.

⁸³ Skolverket (2017). *Lärportalen*.

⁸⁴ *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Statens skolverk*.

⁸⁵ Nätverket kallas enligt Skolverket för Myndighetsnätverk för barn och unga – it-säkerhet.

Andra myndigheter anser att Skolverket har en viktig roll inom det psykologiska försvaret

Ett tydligt resultat från våra intervjuer är att många myndigheter anser att Skolverket har en viktig roll inom det psykologiska försvaret. De för fram att skolan är en viktig arena för att främja och förankra demokratiska värderingar och att lära ut källkritiskt tänkande. Ett par har framfört att de gärna vill etablera långsiktiga och strukturerade samarbeten med Skolverket, men att det har varit svårt att få till stånd sådan samverkan.

Statens medieråd ska stärka barn och unga som medvetna medieanvändare

Statens medieråd ska enligt regeringens instruktion verka för att stärka barn och unga som medvetna medieanvändare och skydda dem från skadlig mediepåverkan. Myndigheten ska också följa medieutvecklingen när det gäller barn och unga samt sprida information och ge vägledning om barns och ungas mediesituation.⁸⁶

Använder inte begreppet psykologiskt försvar

Statens medieråd anser att deras verksamhet kan bidra till det psykologiska försvaret. Myndigheten använder dock inte begreppet psykologiskt försvar och anser att det är främmande för den verksamhet som deras samarbetspartner (exempelvis bibliotek och skolor) bedriver. Likaså är begreppet inte gångbart bland barn och unga. Statens medieråd arbetar i stället med begrepp såsom hållbarhet och resiliens för att övergripande beskriva vad deras verksamhet syftar till.

Verksamhet för att öka kompetenserna kring medie- och informationskunnighet

Myndigheten arbetar med att stärka barn och unga som medvetna medieanvändare genom att sprida kunskap och material om MIK till professionella vuxna i barns- och ungas närhet. Arbetet med MIK har tydliga kopplingar till att informera och utbilda allmänheten om demokratiska värderingar. MIK ses ofta också som en förutsättning för att främja rättvis tillgång till information och kunskap.⁸⁷

⁸⁶ Förordning (2010:1923) med instruktion för Statens medieråd.

⁸⁷ Unesco (2016). *Medie- och Informationskunnighet*.

Myndigheten har utvecklat pedagogiska verktyg för lärare, bibliotekari-
er och föräldrar som kan användas för att stärka barn och unga i deras
medieanvändning. *MIK för mig* är ett digitalt utbildningsmaterial i MIK
som bland annat behandlar hur medieutvecklingen påverkar demokratin.
Dessutom finns ett webbaserat material för lärare om propaganda och
bilders makt.⁸⁸

Ökad efterfrågan på myndighetens kompetens

Företrädare för myndigheten upplever att det finns en ökad efterfrågan
på deras kompetens, och att alltfler myndigheter vänder sig till dem med
frågor om medieutvecklingen. Eftersom myndighetens målgrupp är barn
och unga saknar de ibland det helhetsperspektiv på medieutvecklingen
som efterfrågas. Myndigheten ser därför att det finns ett ökat behov av
en aktör som har ett helhetsperspektiv på dessa frågor.

MUCF ska stärka det demokratiska systemet

MUCF tar fram kunskap om ungas levnadsvillkor och om det civila
samhällets förutsättningar. Enligt regeringens instruktion har myndig-
heten ett särskilt ansvar att främja ungdomars förutsättningar för del-
aktighet, inflytande och organisering.⁸⁹

Psykologiskt försvar ger felaktiga associationer

MUCF menar att deras verksamhet bidrar till det psykologiska försvaret,
eftersom den syftar till att stärka mänskliga rättigheter och det demokra-
tiska systemet. Däremot anser MUCF att begreppet psykologiskt försvar
i alltför stor utsträckning förknippas med försvars- och rättsvårdande
myndigheter, vars verksamhet skiljer sig mycket från den egna. MUCF
använder i stället andra begrepp, exempelvis demokratisk resiliens.

MUCF håller demokratifrämjande utbildningar och kurser

MUCF:s arbete är främst riktat mot kommuner och andra myndigheter.
Aktiviteter är i stor utsträckning kurser och utbildningar om till exem-
pel det civila samhällets villkor, rasism, hbtq-frågor och kvinnors rättig-
heter. MUCF hjälper också till att organisera skolval och ger stöd till
lärare i samband med de allmänna valen. Förutom att öka kunskapen

⁸⁸ Se Statens medieråds webbplats, www.statensmedierad.se.

⁸⁹ Förordning (2015:49) med instruktion för Myndigheten för ungdoms- och civilsam-
hällesfrågor.

inom dessa specifika frågor bidrar kurserna och utbildningarna i förlängningen till att stärka de demokratiska värdena och det demokratiska systemet, och således även befolkningens motståndanda.

MUCF genomför också en attityd- och värderingstudie med fyra till sex års mellanrum. MUCF menar att den utgör en värdefull grund för att inrikta insatser för att stärka ungas demokratiska värderingar. Studien genomförs efter särskilt beslut av regeringen och inte inom ramen för förvaltningsanslaget. Den senaste studien genomfördes 2013.

Behov av en samlad strategi för demokratifrämjande

MUCF:s finansiering är i stor utsträckning beroende av de uppdrag som ges i regleringsbrevet, vilket innebär att verksamheten i dag till stor del består av projekt. MUCF anser att de därmed får sämre förutsättningar att arbeta långsiktigt med dessa frågor.

MUCF saknar också långsiktiga samarbeten med andra myndigheter och med civilsamhället. MUCF menar att det är många myndigheter som arbetar på var sitt håll med liknande frågor men ser exempelvis Skolverket och Statens medieråd som relevanta samarbetspartner i ett sådant långsiktigt samarbete. En gemensam strategi på området skulle kunna bidra till att synliggöra vilken roll respektive myndighet har, och på vilket sätt var och en bidrar till den samlade förmågan till psykologiskt försvar.

5.4 Femtio myndigheter tar fram kunskap om psykologiskt försvar

Vi menar att forskning bidrar till att stärka försvarsviljan och motståndandasandan. Uppdaterad kunskap om ämnen med anknytning till psykologiskt försvar är en förutsättning för att myndigheterna ska kunna arbeta förebyggande med dessa frågor och kunna sprida relevant information till berörda aktörer och allmänheten.

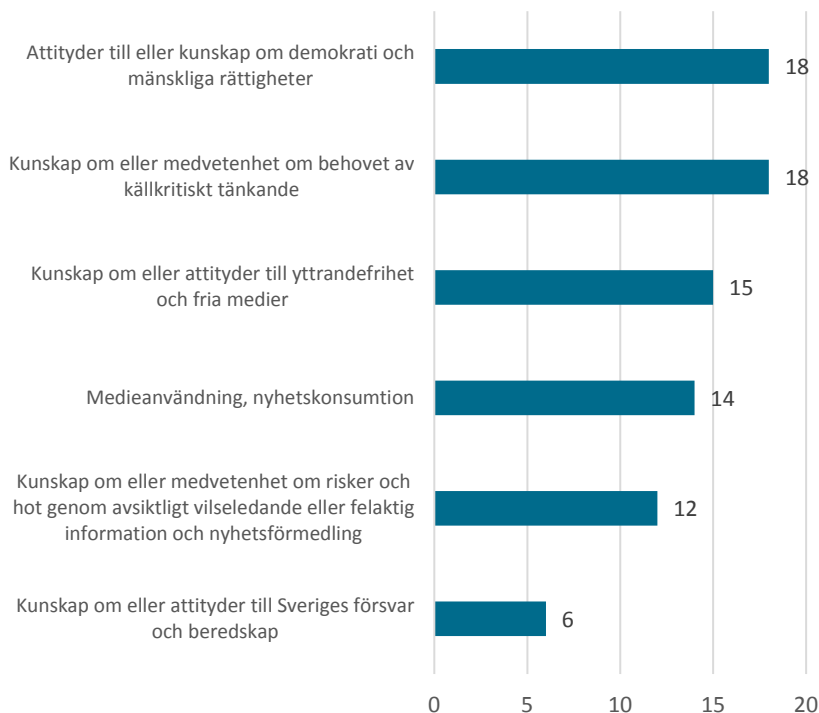
I vår enkät uppger 50 myndigheter att det ingår i deras verksamhet att ta fram och sammanställa kunskap genom utredningar, studier eller forskning (eller att ge stöd till detta) inom områden som har anknytning till psykologiskt försvar. Den största gruppen (36 procent) är högskolor och

universitet.⁹⁰ Andra grupper som tar fram kunskap på området är myndigheter som tillhör Kulturdepartementet (18 procent) och länsstyrelser (12 procent). Bland de fyra försvarsmyndigheter som besvarat enkäten uppger två att de arbetar med kunskapsutveckling.

Av figur 5.1 framgår att flest högskolor bedriver forskning som rör demokrati och mänskliga rättigheter, det vill säga värden som motståndssanda i stor utsträckning bygger på, samt källkritiskt tänkande, vilket är grundläggande för att kunna upptäcka och stå emot desinformation.

⁹⁰ Totalt har 24 universitet och högskolor besvarat vår enkät, varav 18 uppger att de bedriver kunskapsutveckling inom områden med anknytning till ett psykologiskt försvar. I denna grupp ingår inte Försvarshögskolan som i vår enkät kategoriserats som en försvarsmyndighet.

Figur 5.1 Antalet universitet och högskolor som tar fram eller sammanställer kunskap inom ett eller flera ämnen med anknytning till ett psykologiskt försvar, n = 18.



Källa: Statskontorets enkät.

Huvudsyftet med denna forskning är sannolikt sällan att bidra till det psykologiska förvaret. Det utesluter dock inte att forskningen kan bidra till en både bredare och djupare kunskap om psykologiskt försvar eller ämnen som har tydlig koppling till det.

Myndigheternas kunskapsutveckling med anknytning till ämnen som berör informationspåverkan beskrivs närmare i kapitel 4.

Andra undersökningar med anknytning till psykologiskt försvar

Av de 168 myndigheter som besvarat vår enkät uppger 24 att de genomför kartläggningar eller opinionsundersökningar inom ämnen med anknytning till psykologiskt försvar. Även här är universitet eller högskolor den största myndighetsgruppen (6 av de svarande). Bland resterande myndigheter finns inget tydligt mönster.

De 24 myndigheterna gör främst undersökningar som är riktade till allmänheten om medieanvändning och nyhetskonsumtion, följt av undersökningar om attityder till eller kunskap om demokrati och mänskliga rättigheter.

Försvårshögskolan har en viktig roll inom detta forskningsfält

Försvårshögskolan har en särställning inom både forskning och utbildning som kan bidra till ett psykologiskt försvar. Myndigheten utbildar både civila (studenter och andra befattningshavare) och officerare samt bedriver forskning inom försvar, samhällsskydd och säkerhet. Enligt Försvårshögskolans forskningsstrategi strävar de efter att vara det lärosäte som departement och myndigheter vänder sig till när de behöver uppdragsforskning och studier i dessa ämnen.⁹¹

Försvårshögskolan ser behov av en kunskapsplattform

Företrädare för Försvårshögskolan menar att myndigheten bedriver en hel del forskning om ämnen med anknytning till psykologiskt försvar. Såväl forskning som kunskap är dock utspridd på olika institutioner och avdelningar. Försvårshögskolan menar också att de saknar en helhetsbild av den forskning som bedrivs på området i Sverige och menar därför att det behövs en nationell kunskapsplattform för frågor som rör psykologiskt försvar. I nuläget är en stor del av forskningen uppdragsfinansierad vilket gör att det är svårt att upprätthålla en samlad kompetens över tid.

Enligt Försvårshögskolan behövs bland annat en nationell strategi som kan inrikta och koordinera olika myndigheters och andra aktörers insatser på området.

⁹¹ Försvårshögskolan (2015). *Försvårshögskolans forskningsstrategi*.

Försvarshögskolan utbildar i samhällets krisberedskap och totalförsvar

Institutet för högre totalförsvarsutbildning (IHT) vid Försvarshögskolan erbjuder kurser i samhällets krisberedskap och totalförsvar. Kurserna är riktade mot chefer och högre tjänstemän i riksdagen och på Regeringskansliet, bevakningsansvariga myndigheter, försvarsmakten och myndigheter i försvarssektorn samt inom landsting och kommuner, men man erbjuder även kurser till privata aktörer och frivilligorganisationer. Efterfrågan på kurserna är stor, se även kapitel 4.

Syftet är att lära ut sätt att förebygga och hantera olika typer av avvikande händelser och svåra kriser som kan drabba ett samhälle, exempelvis hur man kan hantera informationspåverkan och den gråzonsproblematik som har aktualiserats på senare tid. Försvarshögskolan menar att fördelen med kurserna är att de alltid bygger på forskning och studier.

Det saknas en helhetsbild av de undersökningar som görs

Ingen av de centrala myndigheterna inom det psykologiska försvaret har en helhetsbild av den kunskapsuppbyggnad som görs på området i form av forskning och andra undersökningar. MSB menar dock att det vid behov skulle vara relativt enkelt för dem att få en samlad bild av vad de själva, Försvarsmakten och Försvarshögskolan gör eftersom de redan har ett nära samarbete.

5.5 Försvarsmakten prioriterar förtroendeskapande verksamheter

I detta avsnitt beskriver vi Försvarsmaktens verksamheter med avseende på försvarsvilja och motståndanda. Vi har dock inte beskrivit Försvarsmaktens kunskapsutveckling på området eftersom myndigheten inte lämnat något underlag om eventuell forskning med koppling till psykologiskt försvar.

För Försvarsmakten är förtroendefrågan högt prioriterad. För att de ska kunna försvara Sverige och främja svensk säkerhet måste det finnas ett högt förtroende för myndigheten och dess förmåga samt en relativt god försvarsvilja hos befolkningen.

Försvarsmakten använder inte begreppen försvarsvilja och motståndanda

Enligt intervjupersonerna från Försvarsmakten använder man helst inte begreppen försvarsvilja och motståndanda eftersom de saknar en tydlig definition och anses vara omoderna. I stället för försvarsvilja föredrar Försvarsmakten att tala om tillit. I sin kommunikation utgår Försvarsmakten vidare från de värden man ska försvara, exempelvis demokrati och mänskliga rättigheter.

Försvarsmakten anser dock att det är viktigt att berörda myndigheter har en gemensam definition av begreppen, vilket inte är fallet i dag. Även inom Försvarsmakten ger man begreppen olika betydelser.

Försvarsmakten arbetar med kommunikation för att stärka försvarsviljan och förtroendet för sin verksamhet

I Försvarsmaktens strategiska inriktning fastställs att allmänhetens och andra aktörers förtroende är avgörande för att man ska kunna genomföra sitt uppdrag på ett framgångsrikt sätt.⁹² Ett högt förtroende för Försvarsmakten och försvaret stärker i sin tur försvarsviljan hos allmänheten.

Ledningsstabens kommunikationsavdelning har i uppdrag att förmedla bilden av Försvarsmakten så att den bidrar till att stärka förtroendet för myndigheten och landets försvar, men även Inriktningsavdelningen och Insatsstaben (J9) arbetar med dessa frågor.⁹³

Enligt Försvarsmaktens kommunikationsdirektiv måste förtroendefrågan ha en naturlig plats i samtliga av myndighetens processer. Myndighetens varumärke ska kommuniceras tydligt och allmänheten ska uppfatta att Försvarsmakten försvarar Sveriges frihet och värden.⁹⁴ Försvarsmakten ska också uppfattas som en modern organisation som kan attrahera och behålla duktiga medarbetare och samarbetspartner. Det är också viktigt att kommunicera samarbete med andra myndigheter för att tydliggöra Försvarsmaktens roll i skyddet av samhället.⁹⁵

⁹² Försvarsmakten, (2016). *Försvarsmaktens strategiska inriktning 2015 ändringsutgåva 1*.

⁹³ Försvarsmakten (2017). *Svar till statskontorets kompletterande frågor*.

⁹⁴ Försvarsmakten (2016). *Direktiv för Försvarsmaktens kommunikation 2016–2020*.

⁹⁵ Försvarsmakten (2017). *Svar till statskontorets kompletterande frågor*.

Allmänhetens förtroende påverkas inte bara av myndighetens kommunikationsinsatser utan av alla försvarets aktiviteter och hur de rapporteras i medier. Företrädare för myndigheten menar att det som rapporteras om dessa aktiviteter bidrar till det psykologiska försvaret på ett mer direkt sätt än för flera andra myndigheters verksamheter. Genom att påvisa myndighetens militära handlingskraft och förmåga stärker man förtroendet för myndigheten men även befolkningens försvarsvilja.

Försvarsmakten lägger årligen cirka 60 miljoner kronor på köpt kommunikation. Dessa pengar används till att öka allmänhetens kunskap om Försvarsmakten och dess uppgifter, och till att öka intresset för Försvarsmakten som arbetsgivare. Varje år gör Försvarsmakten två större kampanjer. Vårkampanjen syftar till ökad rekrytering i målgruppen 18–25 år och höstkampanjen till ökad kunskap i en bredare målgrupp. Därutöver görs gemensamma insatser med MSB.⁹⁶

Opinionsmätningar är ett verktyg för att arbeta med förtroende

Försvarsmakten genomför sedan 2012 en varumärkes- och kommunikationsmätning varje kvartal. Syftet är att löpande följa allmänhetens syn på myndighetens varumärke och kommunikation. I undersökningen mäter man också myndighetens förekomst i traditionella och sociala medier.

5.6 MSB arbetar brett med att främja försvarsvilja och motståndanda

MSB har enligt sin instruktion en rad uppgifter som kan bidra till att stärka försvarsviljan och motståndandan:

- verka för att skapa en sammanhållen information om skydd mot olyckor, krisberedskap, totalförsvar samt om säkerhetspolitik
- tillhandahålla utbildning och genomföra övningar på krisberedskapsområdet

⁹⁶ Bland annat det så kallade 18-årsuppdraget tillsammans med MSB och Rekryteringsmyndigheten, se vidare nedan.

- beställa, kvalitetssäkra och förmedla forskning för krisberedskap och civilt försvar.⁹⁷

Motståndskraft i stället för motståndanda

MSB menar att försvarsvilja handlar om både befolkningens principiella inställning till väpnat försvar, och den enskilda individens inställning till att aktivt delta i försvaret av landet. Enligt MSB är motståndanda ett närbesläktat ord till försvarsvilja, men de använder inte begreppet lika ofta. Företrädare för MSB föredrar att tala om motståndskraft i stället för motståndanda. De menar att motståndskraft tydligare betonar befolkningens fysiska och mentala motståndskraft.

Främjandearbetet ofta integrerat med krisberedskapsinformation

Merparten av MSB:s verksamhet som kan bidra till att stärka motståndanda och försvarsvilja ingår i myndighetens generella krisberedskapsarbete.

Arbetet med krisberedskap har demokratifrämjande inslag

Myndigheten anser att en del av deras arbete med krisberedskap och riskkommunikation även har demokratifrämjande eller förtroendebyggande inslag. MSB har dock svårt att lyfta fram enskilda verksamheter som kan ha betydelse för att främja demokratiska värden eller stärka förtroendet för demokratiska institutioner. Två aktiviteter knyter mer direkt an till demokratifrämjande: myndighetens medverkan i arbetet mot våldsbejakande extremism och social oro samt myndighetens samverkan med trossamfundet och Nämnden för statligt stöd till trossamfund (SST). MSB lägger sammantaget cirka två årsarbetskrafter på dessa två verksamheter till en årlig kostnad om cirka 1,5 miljoner kronor.⁹⁸

MSB gör en rad insatser i syfte att stärka befolkningens riskmedvetenhet och motståndanda

Exempel på insatser som, enligt MSB, kan bidra till att stärka befolkningens riskmedvetenhet och motståndanda är den guide man tagit fram för kommunernas risk- och krisinformation (tillgänglig på msb.se)

⁹⁷ Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

⁹⁸ MSB (2017). *Svar på kompletterande frågor om psykologiskt försvar*.

och kampanjen Krisberedskapsveckan som äger rum för första gången i maj 2017. Den senare syftar till att stärka människors krisberedskap och riskmedvetenhet.⁹⁹ Andra informationsinsatser som MSB lyfter fram inom detta område är de två webbplatserna Säkerhetspolitik.se och Dinsäkerhet.se. Syftet med den förstnämnda är att höja kunskapsnivån kring säkerhetspolitik bland främst elever och lärare i gymnasieskolan. Webbplatsen behandlar exempelvis psykologiskt försvar och källkritik. På DinSäkerhet.se kan allmänheten få råd och stöd om risker och krisberedskap. Webbplatsen Krisinformation.se innehåller också liknande information, även om den i första hand ska vara ett stöd för kriskommunikation.

MSB har mycket samverkan med andra på detta område. Man ger exempelvis i samverkan med Försvarsmakten uppdrag till Folk och Försvar att genomföra utbildningar inom krisberedskap, säkerhetspolitik och försvar. Myndigheten samverkar också med Statens medieråd kring pedagogiskt material om källkritik riktat till unga. De ger även bidrag till ideella organisationer (inklusive frivilliga försvarsorganisationer) som arbetar med att stärka människors egen förmåga.

Tillsammans med Försvarsmakten och Rekryteringsmyndigheten bedriver MSB kampanjen 18-årsuppdraget. Det består bland annat av ett brevutskick till alla totalförsvarspliktiga 18-åringar. Tidigare år har kampanjen även handlat om att undersöka bland annat 18-åringarnas tillit till myndigheter och uppfattningar om psykologiskt försvar samt öka medvetenheten om vikten av källkritik. Under 2017 görs en översyn av hur arbetet ska bedrivas framöver.

MSB lägger omkring fyra årsarbetskrafter på den verksamhet som syftar till att stärka befolkningens riskmedvetande och motståndskraft. Verksamheten kostar totalt cirka 8 miljoner kronor, men då ingår inte kostnaden för bidrag till ideella organisationer.

⁹⁹ MSB (2017). *Krisberedskapsvecka för stärkt beredskap och bättre riskkommunikation*.

Försvarsviljan hos befolkningen mäts årligen

I studien *Opinioner* undersöker MSB årligen allmänhetens syn på samhällsskydd, beredskap, säkerhetspolitik och försvar. I denna undersökning mäter man bland annat befolkningens försvarsvilja.¹⁰⁰

Forskning om psykologiskt försvar kommer att prioriteras högre kommande år

MSB fördelar cirka 6 miljoner kronor till forskning och studier som rör det psykologiska försvaret. Det motsvarar omkring 5 procent av de forskningsmedel som MSB totalt fördelar. MSB tillfrågar ofta Försvarshögskolan och FOI vid direktupphandling eftersom de har särskild kompetens inom krisberedskap och samhällsskydd. Medlen används även för att delfinansiera Cats (Centrum för asymmetriska hot- och terrorismstudier) vid Försvarshögskolan,¹⁰¹ se även kapitel 4.

Enligt MSB kommer det psykologiska försvaret att bli ett mer prioriterat forskningsområde under de närmaste åren, särskilt studier om informationspåverkan.¹⁰²

5.7 Slutsatser

Verksamheter som kan bidra till att främja befolkningens försvarsvilja och motståndanda finns framför allt hos länsstyrelser, högskolor och ett antal myndigheter med särskilda demokratiuppdrag samt Försvarsmakten och MSB. Övriga bevakningsansvariga myndigheter bedriver i liten utsträckning verksamhet inom detta område.

¹⁰⁰ Se till exempel MSB (2017). *Opinioner 2016: Allmänhetens syn på samhällsskydd, beredskap, säkerhetspolitik och försvar*. I *Opinioner* ställer MSB frågan: Antag att Sverige anfalls. Tycker du att vi bör göra väpnat motstånd även om utgången för oss verkar oviss?

¹⁰¹ Av forskningsbudgeten 2016 gick cirka 4 miljoner kronor till Försvarshögskolan/Cats och av studiebudgeten gick cirka 1 miljon kronor dit.

¹⁰² MSB (2016). *Forskning planeras för ett säkrare samhälle. MSB:s forskningsplan 2017*.

Begreppen försvarsvilja och motståndanda är svåra att relatera till

Flera av de intervjuade myndighetsföreträdarna anser att begreppen försvarsvilja och motståndanda är svåra att relatera till. I stället använder de begrepp såsom motståndskraft, tillit, resiliens, uthållighet och källkritik. Myndigheterna upplever att avsaknaden av gemensamma definitioner försvårar dialog och samverkan kring verksamheter som kan bidra till ett psykologiskt försvar.

Verksamheterna är mycket skiftande och har ofta ett annat huvudsyfte än att bidra till det psykologiska försvaret

Myndigheternas verksamheter som bidrar till att stärka försvarsviljan och motståndandan är mycket skiftande. Det handlar om allt från att stärka förtroendet för den egna myndigheten till att fördela medel till forskning och studier om ämnen med anknytning till psykologiskt försvar.

Flera av verksamheterna myndigheterna bedriver inom detta område sker också som integrerade delar av annan verksamhet. Därför är det i många fall svårt att utskilja vilka specifika verksamheter och aktiviteter som bidrar till att stärka försvarsviljan och motståndandan. Ofta kan det vara så att dessa verksamheter i huvudsak bedrivs i ett annat syfte, vilket är fallet för exempelvis många av de myndigheter som tillhör Kulturdepartementet.

Att stärka motståndandan handlar till stor del om förebyggande arbete

Arbetet med att stärka befolkningens motståndanda består till stor del av förebyggande insatser under fredstid. Det handlar exempelvis om att sprida kunskap om demokratiska värderingar och krisberedskap samt att skapa förtroende för statliga institutioner. Detta kräver långsiktigt arbete och kan inte göras enbart med punktinsatser. I allmän bemärkelse ingår detta arbete i alla myndigheters uppdrag, till exempel att upprätthålla rättssäkerhet i sitt arbete. Flera av dem vi intervjuat lyfter också fram civilsamhällets roll för att stärka befolkningens motståndanda.

Viktiga myndighetsgrupper inom denna del av det psykologiska försvaret är myndigheter med demokratifrämjande uppdrag, utbildningsmyndigheter och kulturmyndigheter.

Färre arbetar med att stärka försvarsviljan

Det är betydligt färre myndigheter som informerar om Sveriges försvar och beredskap (vilket kan bidra till att stärka försvarsviljan). Den myndighetsgrupp som gör detta i störst utsträckning är länsstyrelserna. Hos länsstyrelserna och MSB är information om försvaret dock ofta integrerat med information och annan verksamhet som rör krisberedskap. Länsstyrelserna är även en viktig kanal för att nå ut med information till kommunerna.

Myndigheter med ett demokratiuppdrag har en central roll i det psykologiska försvaret

Myndigheter med ett demokratiuppdrag har en viktig roll i ett modernt psykologiskt försvar. Flera intervjupersoner betonar särskilt skolans, och därmed även Skolverkets, viktiga roll. Skolan anses ha ett grundläggande ansvar för att lära ut demokratiska värderingar och källkritiskt tänkande, och därmed för att öka barns och ungas motståndanda.

Demokratifrämjande är främst riktat mot unga

De myndigheter med demokratifrämjande verksamheter som vi bedömer är centrala för att stärka motståndandan bedriver främst verksamheter som är riktade mot barn och unga. Få myndigheter bedriver verksamhet som är inriktad mot den vuxna befolkningen.

Myndigheterna ser ett behov av gemensamma strategier på det demokratifrämjande området

Några myndigheter med mer specifikt demokratifrämjande uppdrag lyfter fram ett behov av myndighetsgemensamma strategier och mer långsiktiga samarbeten. För närvarande arbetar myndigheterna på var sitt håll med liknande frågor utan att det finns något helhetsperspektiv.

Det saknas en helhetsbild av vilken kunskap som finns

Omkring 50 myndigheter bedriver kunskapsutveckling om ämnen med anknytning till psykologiskt försvar. Ingen av de myndigheter som vi identifierat som de mest centrala inom det psykologiska försvaret har

dock en helhetsbild av den kunskapsuppbyggnad som sker på området. MSB, Försvarshögskolan och Försvarsmakten har visserligen ett nära samarbete gällande forskning och opinionsstudier men andra universitet och högskolor bedriver också forskning som har anknytning till ett psykologiskt försvar.

6 Säkerställa information och kommunikation under störda förhållanden

Statskontorets iakttagelser

- Kriskommunikation är främst en fråga för MSB och länsstyrelserna, men alla myndigheter har ansvar för sin egen information.
- Sociala medier ger nya möjligheter för myndigheternas kommunikation men för allmänheten är traditionella nyhetsmedier fortfarande oftast den viktigaste informationskällan vid en kris.
- Myndigheterna har nästan inget ansvar för den del av det psykologiska försvaret som rör medieberedskap. MSB har dock ett ansvar för att stödja medieföretagen inom ramen för krisberedskapen.
- Ett 30-tal myndigheter informerar eller utbildar medier och journalister om krisberedskap, försvaret eller hot och risker som är kopplade till informationspåverkan. Av dessa är mer än hälften länsstyrelser eller andra bevakningsansvariga myndigheter.

I det här kapitlet redogör vi för två aspekter av det psykologiska försvaret som handlar om att säkerställa information och kommunikation under störda förhållanden: myndigheter med ansvar för kriskommunikation och myndigheter som ger stöd till medier inom ramen för medieberedskapen.

Tekniska system för kriskommunikation och informationssäkerhet ingår inte i utredningen. Dessa avgränsningar diskuterar vi i kapitel 2. Utredningen omfattar inte heller tekniska förutsättningar för att upprätthålla fri och oberoende nyhetsförmedling eftersom de i hög grad omfattas av sekretess.

6.1 Kriskommunikation främst en fråga för MSB och länsstyrelserna

Kriskommunikation sker mellan aktörer, allmänhet och medier. Det är en viktig del i samhällets krisberedskap och för det psykologiska försvaret under höjd beredskap. I detta avsnitt beskriver vi hur myndigheterna arbetar med kriskommunikation på systemnivå.

Alla myndigheter ska upprätthålla system för information och kommunicera sin verksamhet

Myndigheternas system för kriskommunikation handlar om att upprätthålla sin egen kommunikation och information samt om att förmedla relevant information till allmänheten. Varje myndighet har ansvar för sin egen information till allmänheten och medierna. Myndigheterna har också ett ansvar för att samverka med varandra så att informationen kan samordnas.¹⁰³

Det förändrade medielandskapet ger nya möjligheter och begränsningar

Tillgängligheten till information genom webbplatser och sociala medier påverkar förutsättningarna för ett psykologiskt försvar. Det förändrade medielandskapet påverkar också möjligheterna att kommunicera och informera i samband med en kris.

I en svensk forskningsrapport från 2016 framkommer att både allmänhet och myndigheter uppskattar de möjligheter som digitala och sociala medier ger i form av snabbhet, tillgänglighet och mobilitet.¹⁰⁴ Myndigheterna i studien upplever att det nya medielandskapet ger möjlighet till bättre kontroll över informationen och att det blivit enklare att ha direktkontakt med allmänheten än tidigare. Myndigheterna upplever också att det har blivit lättare att korrigera felaktiga uppgifter.¹⁰⁵

¹⁰³ Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

¹⁰⁴ Odén, T. m.fl. (2016). *Kriskommunikation i det digitala medielandskapet. Rapport från projektet Kriskommunikation 2.0.*

¹⁰⁵ Ibid.

Samtidigt visar studien att traditionella kommunikationskanaler (telefon, personliga kontakter, press, radio och tv) fortfarande är centrala för att nå allmänheten. För två av tre visade sig traditionella nyhetsmedier, särskilt Viktigt meddelande till allmänheten (VMA) via radio, vara den första kanalen vid akuta kriser. Även vid mindre akuta händelser dominerade traditionella nyhetsmedier som första källa till information.¹⁰⁶

Iakttagelserna i studien stämmer väl överens med Mediernas beredskapsråds uppfattning. De upplever att många myndigheter förlitar sig för mycket på de digitala kanalerna och därför förbiser de fördelar som etermedierna har. Framför allt lyfter de fram radions styrkor: att radio kan sändas även om många andra system ligger nere och att allmänheten kan lyssna på radio med enkla apparater som inte kräver elförsörjning. Företrädare för Försvarsmakten har även lyft fram att myndighetens psyops-förband (se kapitel 4) har förmåga att sända radio vid kris och höjd beredskap.

Myndigheter med särskilt ansvar för kriskommunikation

Av de 168 myndigheter som har besvarat vår enkät anger 33 stycken (20 procent) att kriskommunikation eller stöd till andra myndigheter avseende kriskommunikation är en del av myndighetens uppdrag enligt instruktion eller regleringsbrev. Däribland ingår samtliga 17 länsstyrelser som har besvarat enkäten. Bland de övriga är 8 bevakningsansvariga myndigheter.¹⁰⁷

Enkätsvaren är inte överraskande, utan avspeglar de rådande ansvarsförhållandena. Varje länsstyrelse ska exempelvis verka för att informationen till allmänheten och företrädare för massmedier samordnas i samband med en kris, inom ramen för sitt geografiska område.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Odén, T. m.fl. (2016). *Kriskommunikation i det digitala medielandskapet. Rapport från projektet Kriskommunikation 2.0.*

¹⁰⁷ Tio om man räknar med två myndigheter som i enkäten har angett annan kategori men som är bevakningsansvariga enligt förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

¹⁰⁸ Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Värt att notera är dock att de flesta kriser inte är av nationell karaktär utan lokala. Kommunerna har därför ofta en avgörande roll på lokal nivå när det gäller kriskommunikation.

MSB har ansvar för system och metodutveckling

I MSB:s uppdrag ingår att upprätthålla system för kriskommunikation. Det inkluderar bland annat att stödja etermedier (se vidare nedan), utveckla och tillhandahålla VMA samt arbeta tekniskt och redaktionellt med webbplatsen krisinformation.se. MSB arbetar också med informationssamordning och utvecklar informatörsnätverk för samordnad kriskommunikation. Dessutom bedriver myndigheten metodutveckling och ger utbildningar i kriskommunikation.¹⁰⁹

Verksamheten bedrivs vid fyra olika avdelningar och sysselsätter normalt omkring 17 årsarbetskrafter. Vid en eventuell kris hämtas extra resurser från övriga delar av MSB. Arbetet sker i stor utsträckning som en del i annan verksamhet, exempelvis i arbetet med metoder för samverkan och ledning samt i MSB:s operativa samordningsuppdrag.

De flesta myndigheter skulle vända sig till MSB för information och stöd om kriskommunikation

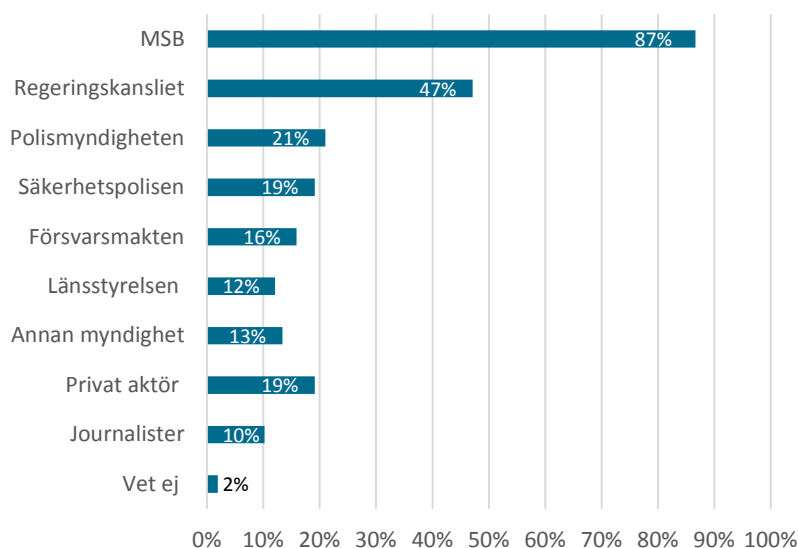
I vår enkät frågar vi vart myndigheterna skulle vända sig om de behöver information, stöd eller hjälp som rör kriskommunikation. Flera svarsalternativ är möjliga. Av myndigheterna uppger 87 procent att de skulle vända sig till MSB.¹¹⁰ Knappt hälften har svarat att de skulle vända sig till Regeringskansliet. En femtedel skulle vända sig till Polismyndigheten, och nästan lika många skulle vända sig till Säpo eller en privat aktör inom kommunikation och informationsanalys, se figur 6.1.

De som svarat "annan myndighet" anger främst FRA, kommuner och Åklagarmyndigheten.

¹⁰⁹ MSB (2017). *Svar på kompletterande frågor om psykologiskt försvar*.

¹¹⁰ Av de myndigheter som svarat på frågan.

Figur 6.1 Aktörer som myndigheterna skulle vända sig till för att få information, stöd eller hjälp för att säkerställa att information och kommunikation kan upprätthållas under en kris eller störda förhållanden, n = 157.



Källa: Statskontorets enkät.

6.2 Myndigheternas roll i medieberedskapen är begränsad

Målet för medieberedskapen är att medieföretagen¹¹¹ även under störda förhållanden ska kunna fungera som robusta, tekniskt hållbara och flexibla företag i syfte att garantera en fri och oberoende nyhetsförmedling.¹¹² Som vi konstaterade i kapitel 2 är mediernas beredskapsplanering en fråga som främst rör mediepolitiken och medieföretagen själva. Statliga myndigheter kan dock på olika sätt ge stöd till fria och oberoende medier i deras beredskapsplanering.

¹¹¹ Både producerande och distribuerande.

¹¹² Målet har funnits med sedan Styrelsen för psykologiskt försvar ansvarade för medieberedskapen.

Frivillig beredskapsplanering med undantag för public service

Mediernas beredskapsplanering är ett frivilligt åtagande från medieföretagens sida, med undantag för programbolagen inom public service, Sveriges Television AB (SVT) och Sveriges Radio AB (SR). SVT och SR ska samråda med MSB i beredskapsfrågor. De ska också ta fram årliga beredskapsplaner som lämnas till Regeringskansliet och till MSB för kännedom. Vid högsta beredskap ska SVT och SR utgöra en självständig organisation med totalförsvarsuppgifter direkt under regeringen.¹¹³

SR har också i uppgift att kostnadsfritt sända meddelanden som är viktiga för allmänheten, om en myndighet begär det. Det finns också krav på att SR:s sändningar ska genomföras med god säkerhet så att eventuella sändningsavbrott blir så korta som möjligt.¹¹⁴

Privat-offentlig samverkan i Mediernas beredskapsråd

I Mediernas beredskapsråd sker samverkan mellan staten och privata aktörer. Rådet är en frivillig sammanslutning av medieföretag med MSB:s generaldirektör som ordförande,¹¹⁵ och man träffas fyra gånger per år. En viktig förutsättning för denna privat-offentliga samverkan är att rådet behandlar frågor som rör infrastruktur och informationssäkerhet men inte tar upp frågor om innehåll, eftersom MSB och aktörerna vill säkerställa medieföretagens oberoende. Det är viktigt att denna samverkan sker frivilligt och att MSB inte har någon styrande roll.

Verksamheten i Mediernas beredskapsråd syftar till att skapa en gemensam syn på behovet av säkerhet, beredskap, krishanteringsförmåga och samverkan för den privata och offentliga sektorn inom medieområdet. Verksamheten ska också bidra till att etablera kontakter för att exempelvis kunna bistå varandra i händelse av en kris. Ett syfte är också att skapa

¹¹³ Framgår av bolagens sändningstillstånd som beslutas av regeringen.

¹¹⁴ Bilaga till Regeringsbeslut 2013-12-19. *Tillstånd för Sveriges Radio AB att sända ljudradio.*

¹¹⁵ I rådet ingår representanter för Canal Digital, Com Hem, Modern Times Group MTG AB, Post- och telestyrelsen, Radiobranchen, Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB, Teracom, Tidningsutgivarna, TT Nyhetsbyrå AB och TV4 AB.

ett ömsesidigt förtroende mellan stat och medieföretag. Enligt aktörerna fungerar rådet väl som ett forum för kunskaps- och erfarenhetsutbyte.

MSB ska stödja mediernas beredskapsplanering

MSB ska stödja medieföretagens beredskapsplanering och fördelar medel för att säkerställa distribution av etermedier vid fredstida kris-situationer och vid höjd beredskap.¹¹⁶ MSB:s målsättning är att medie-företagen kan producera och distribuera varningsmeddelanden, nyheter och samhällsinformation till allmänheten vid extraordinära händelser och vid eventuella angrepp mot Sverige.

MSB har tillsammans med Försvarmakten gett i uppdrag åt Folk och försvar att genomföra utbildningar som rör krisberedskap, säkerhets-politik och försvar och som bland annat riktar sig till blivande jour-nalister. MSB ger däremot inga utbildningar som är riktade direkt till medieföretag och journalister. Vissa av MSB:s säkerhetsutbildningar riktar sig dock både till myndigheter och privata aktörer som ansvarar för samhällsviktig verksamhet.

MSB tar även fram och förmedlar kunskap om mediernas roll i krisbe-redskapsarbetet. MSB analyserar bland annat utvecklingen inom medie-området, initierar studier och anordnar seminarier. Under 2016 gjorde MSB exempelvis i samarbete med Mediernas beredskapsråd en analys av hot, risker och sårbarheter i mediebranschen.¹¹⁷ Ett syfte med analy-sen var att beskriva det svenska medielandskapet utifrån dess roll i sam-hället och i krisberedskapen. Analysen syftade också till att identifiera och bedöma hot, risker och sårbarheter både för medieföretagen och för samhället. I analysen lämnas åtgärdsförslag för att stärka medie-branschens möjligheter att möta de identifierade riskerna.

¹¹⁶ Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

¹¹⁷ MSB (2017). *Mediebranschen 2016 – hot, risker och sårbarheter*.

En fjärdedel av myndigheterna ger stöd till medier i sin verksamhet

Totalt 45 myndigheter, eller cirka en fjärdedel av myndigheterna som har besvarat vår enkät, anger att de på något sätt ger stöd till medier eller journalister inom områden som rör det psykologiska försvaret.

Länsstyrelser och andra bevakningsansvariga myndigheter ger stöd till medier i samband med kriser

I vår enkät svarar 33 myndigheter att de har i uppdrag att arbeta med kriskommunikation eller ge stöd till andra inom det området. Av dessa uppger 19 att de ska ge stöd till massmedier för att upprätthålla deras verksamhet under kriser eller störda förhållanden. Bland dem är 7 länsstyrelser och 7 övriga bevakningsansvariga myndigheter.

Ett fåtal myndigheter informerar eller utbildar medier och journalister om krisberedskap, försvar och informationspåverkan

I enkäten har vi också frågat om myndigheterna sprider information eller bedriver annat främjande arbete som kan kopplas till medieberedskapen. Totalt 33 myndigheter uppger i enkäten att de bedriver sådan verksamhet. Av dessa anger 25 myndigheter, däribland 15 länsstyrelser och 3 bevakningsansvariga myndigheter, att de informerar medier och journalister om krisberedskap. En dryg tredjedel uppger att de vänder sig till målgruppen för att informera om Sveriges försvar och beredskap. Omkring en femtedel uppger att de vänder sig till medier och journalister i syfte att öka medvetenheten om informationspåverkan från främmande makt. Knappt en tredjedel svarar att de vänder sig till målgruppen för att öka medvetenheten om avsiktligt vilseledande eller felaktig information. Sammanlagt är det 15 länsstyrelser, 5 bevakningsansvariga myndigheter, 5 högskolor och 8 övriga myndigheter som bedriver sådan främjande verksamhet.

I enkäten uppger 21 myndigheter att de bedriver utbildningar som är kopplade till medieberedskap. Av dessa bedriver två tredjedelar utbildning om krisberedskap eller kriskommunikation mot medier och journalister. En dryg tredjedel utbildar samma målgrupp om avsiktligt vilseledande eller felaktig information, en tredjedel om Sveriges försvar och beredskap, och knappt en tredjedel om risker och hot från främmande

makt. Det är till stor del samma myndigheter som bedriver utbildning inom medieberedskap som bedriver främjande arbete på området.

Som framgår av kapitel 5 är det få myndigheter som bedriver främjande arbete eller utbildning om Sveriges försvar och beredskap. Ännu färre (13 myndigheter) riktar sig till målgruppen medier och journalister.

6.3 Slutsatser

Alla myndigheter har ett ansvar för att upprätthålla sin kommunikation och information i händelse av en kris. Ett antal myndigheter har dock ett särskilt ansvar kopplat till krisberedskapen och till ett geografiskt områdesansvar, det vill säga MSB och länsstyrelserna. De flesta myndigheter ser MSB som den naturliga aktören att vända sig till för stöd i frågor som rör kriskommunikation.

Traditionella medier viktigaste källan vid kris

Sociala medier ger nya möjligheter för myndigheternas kommunikation men har sina begränsningar eftersom de bland annat är mer sårbara än till exempel radion. Traditionella nyhetsmedier är också fortfarande den viktigaste informationskällan för de flesta i befolkningen vid en kris.

Myndigheterna har inte huvudansvaret för medieberedskapen

I ett psykologiskt försvar har medierna en central roll men medieberedskapen ligger nästan helt utanför myndigheternas ansvarsområde. MSB har dock ett ansvar för att stödja medieföretagen inom ramen för krisberedskapen.

Medieberedskapen är en fråga främst för medieföretagen själva. Det finns en utvecklad privat-offentlig samverkan i Mediernas beredskapsråd kring frågor med fokus på tekniska aspekter av beredskap och försvar. Frågor som rör innehåll behandlas inte i rådet eftersom aktörerna är måna om medieföretagens oberoende.

Ett 30-tal myndigheter informerar eller utbildar medier och journalister om krisberedskap, försvaret eller hot och risker som är kopplade till informationspåverkan. Av dessa är mer än hälften länsstyrelser eller andra bevakningsansvariga myndigheter.

7 Våra slutsatser

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att identifiera de myndigheter vars verksamhet kan ha betydelse för ett psykologiskt försvar som är anpassat efter dagens förhållanden. I detta kapitel presenterar vi våra slutsatser om myndigheternas verksamheter som kan bidra till det psykologiska försvaret.

7.1 Ett modernt psykologiskt försvar handlar främst om aktiviteter i fredstid

Ett psykologiskt försvar som är anpassat efter dagens förhållanden handlar till skillnad från det tidigare psykologiska försvaret inte enbart om förberedelser för krig, utan i hög grad om en förmåga även i fredstid. Det krävs ett långsiktigt förebyggande arbete för att stärka befolkningens motståndanda och försvarsvilja. Det handlar också om att gränserna mellan krig och fred i detta sammanhang delvis har suddats ut, och att vi redan i dag är utsatta för olika typer av informationspåverkan.

7.2 Många myndigheter har verksamhet som kan bidra till det psykologiska försvaret

Ett modernt psykologiskt försvar bör omfatta alla samhällets aktörer, myndigheter såväl som andra. Vår undersökning visar också att 80 procent av myndigheterna utför verksamheter som kan bidra till ett psykologiskt försvar, vilket pekar på potential för att utveckla en bred samlad förmåga. Däremot är vår övergripande bedömning att det finns stor variation mellan myndigheterna. Det gäller både vad de gör, hur prioriterat och strukturerat arbetet är och synen på myndighetens egen roll inom det psykologiska försvaret.

Även om en stor andel myndigheter uppger att de genomför verksamhet som kan bidra till det psykologiska försvaret uppger bara en dryg tredjedel att de ser sig som en del i det psykologiska försvaret.

Stor variation i myndigheternas medvetenhet och beredskap för att möta informationspåverkan

Ett modernt psykologiskt försvar är beroende av enskilda myndigheters förmåga att identifiera och möta informationspåverkan, också under fredstid. Flest myndigheter bedriver verksamheter inom denna del av det psykologiska försvaret. Det är också denna typ av verksamhet som myndigheterna främst förknippar med ett modernt psykologiskt försvar. Det finns dock en stor variation i hur medvetna myndigheterna är och vilken beredskap de har för att identifiera och möta informationspåverkan.

För de allra flesta handlar det om att ha en omvärldsbevakning som ger möjlighet att upptäcka försök till informationspåverkan inom myndighetens verksamhetsområde. Däremot är det få myndigheter som bedriver ett strukturerat arbete kring informationspåverkan. Få har exempelvis avsatt specifika resurser för arbetet eller utarbetat rutiner för att hantera desinformation.

Det finns dock myndigheter som informerar och utbildar inom områden såsom källkritik och hot och risker som är kopplade till informationspåverkan eller hot från främmande makt. Bland dessa finns högskolor och universitet, men även många länsstyrelser och andra bevakningsansvariga myndigheter.

Länsstyrelser och andra myndigheter med bevakningsansvar är i dag mer medvetna om problemet med informationspåverkan. Däremot finns ingen ökad beredskap för att hantera sådana risker, särskilt inte samordnad informationspåverkan. Kunskapsnivån inom myndigheterna är till stor del personberoende och inte inbyggda i organisationerna. Även centrala operativa myndigheter såsom Försvarsmakten, MSB och Säpo efterfrågar mer kunskap och samverkan mellan myndigheter kring informationspåverkan.

Många myndigheter förknippar inte förtroendeskapande verksamhet med psykologiskt försvar

Över 100 myndigheter uppger att de har någon verksamhet som kan bidra till att stärka befolkningens motståndanda och försvarsvilja. Det består i allt från att bedriva förtroendestärkande verksamheter till att informera om mänskliga rättigheter och krisberedskap.

Många myndigheter förknippar dock inte det psykologiska försvaret med förtroendeskapande aktiviteter och att främja demokrati, rättssäkerhet och andra grundläggande värden. Detta är inte överraskande, eftersom det i flera avseenden kan anses vara en generell myndighetsuppgift att arbeta förtroendeskapande. Vår bedömning är att verksamheter som kan bidra till att stärka befolkningens försvarsvilja och motståndanda utgör en viktig komponent i ett psykologiskt försvar, även om myndigheterna själva inte uppfattar verksamheterna på detta sätt.

Kultur- och demokratimyndigheter har en viktig roll i att stärka motståndandan

Några grupper av myndigheter bedriver verksamheter som kan ha särskild betydelse för denna del av det psykologiska försvaret. En sådan grupp är vissa myndigheter under Kulturdepartementet. En annan är myndigheter med ett mer direkt demokratiuppdrag, såsom MUCF och Skolverket. Dessa myndigheters bidrag till det psykologiska försvaret handlar bland annat om att sprida kunskap om demokratiska värderingar och öka medie- och informationskunnigheten. Huvudsyftet med verksamheterna är dock inte att bidra till det psykologiska försvaret, och därför ser dessa myndigheter sig sällan som en naturlig del av ett modernt psykologiskt försvar.

Högskolor bidrar till kunskapsutvecklingen på området

Högskolor och universitet bedriver jämförelsevis mycket informations- och främjandearbete samt bidrar till kunskapsutveckling inom ämnen med anknytning till psykologiskt försvar. Bland dessa har Försvarshögskolan en central roll. Högskolor och universitet ser sig i större utsträckning än kulturmyndigheterna som en del av ett psykologiskt försvar. Eftersom kunskapsutveckling på området är efterfrågat bedömer vi att det är en fördel om högskolor och universitet ser att de har en roll i ett modernt psykologiskt försvar.

Länsstyrelserna sprider information om försvar och beredskap

Länsstyrelserna informerar och utbildar om ämnen med anknytning till det psykologiska försvaret på regional och lokal nivå. Ofta sker detta inom ramarna för information om krisberedskap eller Sveriges försvar och beredskap. I vår undersökning pekar MSB ut länsstyrelserna som en viktig aktör för att nå ut med information och kunskap om psykologiskt försvar till kommuner och andra lokala och regionala aktörer.

Ändrade förutsättningar för kriskommunikation och medieberedskap

Alla myndigheter har ett eget ansvar för att upprätthålla kommunikation och information under störda förhållanden. Det förändrade medielandskapet har gett myndigheterna nya möjligheter att kommunicera och sprida information till allmänheten i samband med kriser eller andra akuta händelser. Samtidigt har risken för ryktesspridning och desinformation ökat. Det förefaller dock som om myndigheterna under de senaste två åren har fått en ökad medvetenhet om riskerna med de nya kommunikationskanalerna. Några av de medieaktörer vi talat med inom ramen för utredningen har pekat på att myndigheterna generellt förlitar sig för mycket på till exempel sociala medier i samband med kriser, och glömmer bort att allmänheten fortfarande i första hand vänder sig till traditionella nyhetsmedier.

Mediernas beredskap är i dag främst en fråga för medieföretagen och i mycket liten utsträckning en statlig fråga. Det handlar om MSB, länsstyrelserna, ett fåtal andra bevakningsansvariga myndigheter och några högskolor som på olika sätt ger stöd i form av information eller utbildning som är riktad till medier och journalister. Detta stöd handlar till exempel om krisberedskap och risker och hot som är kopplade till informationspåverkan eller främmande makt samt om försvaret. Det finns troligen fler myndigheter som skulle kunna ge liknande stöd till medieföretagen. Samtidigt uppfattar vi inte att det finns någon större efterfrågan på sådant stöd från medieföretagen själva.

7.3 Behov av ökad styrning och samordning

Våra undersökningar visar att det finns ett behov av att definiera vad som avses med ett modernt psykologiskt försvar. Många myndigheter efterfrågar i intervjuer eller enkätsvar också ett tydligare uppdrag, både inom det psykologiska försvaret och i relation till andra myndigheter och aktörer.

En gemensam definition skulle kunna underlätta styrningen och samordningen

Ett av de tydligare resultaten från våra intervjuer är att det inte finns en vedertagen definition av ett psykologiskt försvar som är anpassat efter dagens förhållanden. Den nuvarande begreppsanvändningen inom området är heller inte oproblematisk. I dag används flera överlappande begrepp som framför allt är hämtade från försvars- och krisberedskapsområdena. De myndigheter som har en utvecklad idé om vad psykologiskt försvar är lägger ofta olika saker i begreppet. Sådana skillnader kan vara relevanta utifrån de olika myndigheternas uppdrag, men vi bedömer att de kan försvåra samverkan. Särskilt för myndigheter som inte tidigare varit aktiva inom försvars- eller krisberedskapsområdet kan det vara svårt att relatera till de begrepp som används eller förstå sin roll i sammanhanget.

Flera av våra intervjupersoner efterlyser därför en gemensam definition som kan fungera som ett ramverk för arbetet med psykologiskt försvar. En sådan definition skulle underlätta både styrningen och samordningen av myndigheternas arbete inom det psykologiska försvaret.

Stor efterfrågan på kunskap och utbildning

Eftersom det är oklart vad ett psykologiskt försvar innebär är det också svårt för myndigheterna att veta hur de konkret kan arbeta med frågan. Myndigheterna efterlyser därför mer kunskap om psykologiskt försvar. Ett exempel på detta är utbildningar om exempelvis totalförsvar och informationspåverkan. Enligt MSB och Försvarshögskolan har efterfrågan på sådana utbildningar ökat under den senaste tiden. Många myndigheter pekar även på ett behov av intern kunskapsspridning. I dag är kompetensen ofta personberoende och knuten till specialistfunktioner

inom myndigheten, exempelvis kommunikations- eller it-säkerhetsfunktioner.

Önskemål om tydligare styrning från regeringen

Många myndigheter menar att regeringen behöver tydliggöra sina förväntningar på dem för att de ska kunna bidra till det psykologiska försvaret på ett ändamålsenligt sätt. I nuläget finns exempelvis inga skrivningar om det psykologiska försvaret ens i de mest centrala myndigheternas instruktioner och regleringsbrev, vilket sannolikt beror på att frågan inte har varit aktuell på länge. Det medför dock att myndigheterna ofta inte vet vilken roll de har i det psykologiska försvaret, och det gör det svårare för dem att prioritera frågan internt.

En annan iakttagelse i vår utredning är att det saknas ett systemperspektiv på det psykologiska försvaret, vilket delvis beror på bristen på övergripande styrning. Även den otydlighet kring begreppsanvändningen som vi diskuterar ovan försvårar sannolikt en samlad styrning av myndigheternas arbete.

Det finns befintliga nätverk som kan användas för det psykologiska försvaret

Det finns i dag inga övergripande samverkansstrukturer för det psykologiska försvaret. I stället berörs frågor som rör det psykologiska försvaret i myndighetsnätverk som har andra huvudsyften. Det handlar främst om nätverk som är kopplade till krisberedskapsarbetet, men även nätverk för informationssäkerhet, underrättelsearbete och högskolesektorn. I dessa nätverk ingår främst MSB, länsstyrelserna och andra bevakningsansvariga myndigheter, högskolor och universitet samt vissa av försvarsmyndigheterna. Nätverken kan även fortsatt användas för att lyfta frågor om det psykologiska försvaret, men arbetet i dem behöver stärkas.

De myndigheter som har ett specifikt demokratifrämjande uppdrag saknar motsvarande samverkansforum för att diskutera frågor som är kopplade till psykologiskt försvar. För närvarande arbetar myndigheterna på var sitt håll med liknande frågor utan att det finns något helhetsperspektiv och det verkar därför finnas ett behov av ökad samordning på

demokratiområdet. Det gäller även för myndigheter som arbetar mer specifikt med mediefrågor.

Det saknas en helhetsbild av den kunskap som finns

Ingen av de centrala myndigheterna inom det psykologiska försvaret har en helhetsbild av vilken kunskap som finns på området. Försvarshögskolan menar att det behövs en kunskapsplattform som kan upprätthålla en samlad kompetens på området över en längre tid.

Vår bedömning är att en bättre helhetsbild av kunskapsläget skulle kunna bidra till att undvika eventuellt dubbelarbete gällande vissa kunskapsområden och till att upptäcka kunskapsluckor.

7.4 MSB ses som den centrala aktören, men det finns andra myndigheter med viktiga uppgifter

De myndigheter vi ser som centrala inom det psykologiska försvaret kan delas in i två olika grupper. Den första består av myndigheter med främst operativ verksamhet inom det psykologiska försvaret, det vill säga MSB, Försvarsmakten, Säpo, Svenska institutet och indirekt även FRA. Både andra myndigheter och de själva (med undantag för FRA) ser dem som viktiga aktörer inom ett modernt psykologiskt försvar. De har också mycket kontakter med varandra i frågor som har koppling till psykologiskt försvar. Den andra gruppen består av myndigheter med viktiga demokratifrämjande uppgifter, exempelvis Skolverket, MUCF och Statens medieråd. För dessa myndigheter finns inte samma etablerade samverkan och nätverk.

Ingen myndighet har i dag ett uttalat ansvar för det psykologiska försvaret

Ingen myndighet har i dagsläget ett uttalat ansvar för det psykologiska försvaret. Däremot uppfattar andra myndigheter att MSB är den centrala civila aktören på området. Det är också till dem myndigheterna främst vänder sig när de behöver stöd och hjälp angående dessa frågor.

Få intervjupersoner efterfrågar en ny myndighet med ansvar för psykologiskt försvar, och flera myndigheter ser att det finns fördelar med att

frågan hanteras samordnat med krisberedskapen. Det finns också upp-
arbetade nätverk inom krisberedskapen som kan användas för att
utveckla samverkan inom det psykologiska försvaret. Samtidigt finns
det myndigheter med verksamhet inom psykologiskt försvar som inte
alls känner igen sig i detta sammanhang och med de begrepp som
används inom krisberedskapen.

Risk för överlapp i myndigheternas analysverksamhet

Försvarsmakten (Must), Säpo och FRA har inom sina respektive under-
rättelseverksamheter länge identifierat olika typer av hot mot Sverige,
däribland försök att påverka beslutsfattare eller opinioner. MSB har
under de senaste åren ökat sin egen förmåga att upptäcka och belägga
informationspåverkan från främmande makt. Underrättelseverksamhet
är dock till stor del hemlig, och därför har vi inte haft möjlighet att när-
mare kartlägga denna del av myndigheternas arbete. Våra intervjuer ger
dock en bild av verksamheter som till viss del har överlappande syften.
Det kan därför finnas en risk för att myndigheterna inte använder resur-
serna på ett effektivt sätt. Samtidigt kan det finnas en fördel om liknande
verksamheter finns spridda på olika aktörer eftersom de ser hotbilden ur
olika perspektiv, vilket fördjupar helhetsbilden.

Referenser

Offentligt tryck

Proposition 1983/84:166. *Om totalförsvarets ledning och samordning i regeringskansliet samt informationsberedskapen mm.*

Proposition 2007/08:92. *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull.*

Proposition 2014/15:109. *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020.*

Regeringsbeslut 2014-11-27. *Uppdrag om funktionen tjänsteman i beredskap och förmåga till ledningsfunktion.*

Regeringsbeslut 2016-06-02. *Uppdrag till Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) att göra kartläggningar och analyser av våldsbejakande extremistisk propaganda.*

Regeringskansliet (2017). *Stärkt digital kompetens i skolans styrdokument.* PM 2017-03-09.

Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Statens skolverk.

Bilaga till Regeringsbeslut 2013-12-19. *Tillstånd för Sveriges Radio AB att sända ljudradio.*

Regeringens skrivelse 2009/10:12. *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet.*

SOU 1953:27. *Psykologiskt försvar.*

SOU 2007:31. *Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser.*

SOU 2015:23. *Informations- och cybersäkerhet i Sverige. Strategi och åtgärder för säker information i staten.*

SOU 2016:80. *En gränsöverskridande mediepolitik. För upplysning, engagemang och ansvar.*

SOU 2016:92. *Värna demokratin mot våldsbejakande extremism
Nationell samordning och kommunernas ansvar.*

Statsrådsberedningen (2017). *Nationell säkerhetsstrategi.*

Utrikesdepartementet (2016). *Vägledning för hantering av desinformation och ryktesspridning.* UD-KOM, PM 2016-06-20.

Rapporter och underlag från myndigheter

Försvvarshögskolan (2015). *Försvvarshögskolans forskningsstrategi.* (Dnr Ö 317/2015).

Försvvarshögskolan (2017). *Konferensrapport: Det psykologiska försvaret – ett ansvar för alla.*

Försvvarsmakten (2016). *Direktiv för Försvvarsmaktens kommunikation 2016–2020.* (FM2016-15781:1).

Försvvarsmakten (2016). *Försvvarsmaktens strategiska inriktning 2015
ändringsutgåva 1 (FMSI 2015 Å1), Bilaga 1.* (Dnr FM2015-1597-7).

Försvvarsmakten (2016). *Perspektivstudien 2016, Bilaga 1.* (Dnr FM2015-13192:9).

Försvvarsmakten (2017). *Svar till Statskontorets kompletterande frågor,* PM 2017-02-13.

MSB (2013). *Resiliens. Begreppets olika betydelser och användningsområden.*

MSB (2014). *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar.*

MSB (2014). *Så kan det civila försvaret utvecklas och stärkas.* Utgåva 1. 2014-12-26. (Dnr 2014-3277).

MSB (2015). *Opinioner 2015.*

MSB (2015). *Informationssäkerhet – trender 2015.*

MSB (2016). *Budgetunderlag för myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2017-2019* (Dnr 2016-975).

MSB (2016). *Forskning planeras för ett säkrare samhälle. MSB:s forskningsplan 2017.*

MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen.* PM 2016-05-15.

MSB (2017). *Opinioner 2016: Allmänhetens syn på samhällsskydd, beredskap, säkerhetspolitik och försvar.*

MSB (2017). *Svar på kompletterande frågor om psykologiskt försvar.* PM 2017-01-16. (Dnr 2016-7414).

MSB (2017). *Informationssäkerhet.* (Hämtad 2017-02-23).
<https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Informationssakerhet/>

MSB (2017). *Krisberedskapsvecka för stärkt beredskap och bättre riskkommunikation* (Hämtad 2017-02-02).
<https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Krisberedskap/MSB:s-krisberedskapsvecka/>

MSB, Försvarsmakten, Rekryteringsmyndigheten (2017). *Vilken information litar du på?* (Hämtad 2017-02-14). <https://www.nyahot.se/>

MSB (2017). *Mediebranschen 2016 – hot, risker och sårbarheter* (MSB1086).

Skolverket (2017). *Kolla källan* (Hämtad 2017-03-13).
<http://www.skolverket.se/skolutveckling/resurser-for-larande/kollakallan>

Skolverket (2017). *Lärportalen.* (Hämtad 2017-03-13).
<https://larportalen.skolverket.se/>

Statskontoret (2015). *Att styra mot ökat förtroende – är det rätt väg?* (Om offentlig sektor 25).

Statskontoret (2017). *Länsstyrelsernas hantering av situationen med människor på flykt 2015* (2017:100).

Säkerhetspolisen (2016). *Säkerhetspolisen 2015*.

Ungdomsstyrelsen (2013). *Unga med attityd 2013*.

Övriga publikationer

Demoskop/Försvarmakten (2016). *Slutrapport Kontinuerlig varumärkes- och kommunikationsmätning Q3 2016*.

Demoskop/MSB (2016). *MSB:s 18-års undersökning 2016*.

Deschamps-Berger, J. och Sandberg, D. (2016). *Förutsättningar för krisberedskap i Sverige*. Crismart.

Folk och försvar (2015). *Hybridkrigföring – maktmedel, gråzoner och vår beredskap* (Hämtad 2017-03-13).

<http://www.folkochforsvar.se/event/hybridkrigfoering-maktmedel-grazoner-och-var-beredskap.html>

Haande T. & Bjerga K I (2014). *Hybridkrig*. Instituttt for forsvarsstudier (IFS).

Nicander, L. och Arnevall, L. (2015). "Fingret i magen" *Ryska utmaningar för svensk-finsk försvarspolitiskt tänkande*, Kungliga krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift 4/2015.

Odén, T. m.fl. (2016). *Kriskommunikation i det digitala medielandskapet. Rapport från projektet Kriskommunikation 2.0* (MSB 995-2016).

Oksanen, P. (2016). *Sverige är i krig* i Johansson, M. (red.) *Trolltider. Varning för rysk desinformation*. Frivärld.

Tubin, E. (2003). *Förfäras ej, 50 år med det psykologiska försvaret – en biografi om en svensk myndighet*. Styrelsen för psykologiskt försvar.

Unesco (2016). *Medie- och Informationskunnighet* (Hämtad 2017-01-27). <http://www.unesco.se/kommunikation/medieutveckling-och-kapacitetsbyggande/medie-och-informationskunnighet/>

MSB, Försvarmakten, FRA, FMV, PTS och Polismyndigheten
(2016). *Informationssäkerhet.se* (Hämtad 2017-01-18)
<https://www.informationssakerhet.se/>

Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut

II:8

2016-09-29

Ju2016/06664/SSK

Justitiedepartementet

Statskontoret

Box 8110

104 20 Stockholm



Uppdrag till Statskontoret om svenska statliga myndigheters verksamhet avseende psykologiskt försvar

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att redogöra för de verksamheter svenska statliga myndigheter bedriver som är relevanta för ett psykologiskt försvar anpassat efter dagens förhållanden. Statskontorets redovisning ska utgöra ett underlag för regeringens arbete med att tydliggöra och utveckla myndigheters verksamhet avseende psykologiskt försvar i enlighet vad som anges i den försvarspolitiska inriktningspropositionen (prop. 2014/15:109).

Statskontoret ska identifiera de myndigheter vars verksamhet kan ha betydelse för ett psykologiskt försvar anpassat efter dagens förhållanden och i generella termer beskriva i vilka avseenden respektive myndighet kan anses vara en del i ett sådant psykologiskt försvar. I uppdraget ingår även att i generella termer beskriva vilka förutsättningar respektive myndighet har att medverka i ett sådant psykologiskt försvar, till exempel avseende tekniska och personella resurser.

Statskontoret ska i sitt uppdrag inhämta synpunkter från relevanta aktörer i Mediernas beredskapsråd.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2017.

Statskontoret ska hålla Regeringskansliet (Justitiedepartementet) fortlöpande informerat under arbetets gång.

Bakgrund

Regeringen konstaterade i den försvarspolitiska inriktningspropositionen att möjligheten att påverka beslutsfattare och opinioner utgör en central komponent inte bara i konflikter utan också i samband med fredstida kriser. I syfte att förstärka sin egen position och samtidigt försvaga

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Rosenbad 4

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-20 27 34

E-post: ju.registrator@regeringskansliet.se

Sverige och svenska intressen kan till exempel en stat eller annan aktör sprida information, desinformation och rykten för att påverka attityder och handlande hos enskilda centralt placerade beslutsfattare eller hos befolkningen.

Regeringens bedömning i propositionen var att det försämrade omvärldsläget aktualiserar behovet av ett psykologiskt försvar anpassat efter dagens förhållanden. Regeringen framhöll betydelsen av ett psykologiskt försvar för att så långt det är möjligt under störda förhållanden säkerställa ett öppet och demokratiskt samhälle med åsiktsfrihet och fria medier. Såväl i fred som vid höjd beredskap bidrar värnandet av våra grundläggande demokratiska värden till att öka befolkningens risk- och krismedvetenhet, motståndanda och försvarsvilja. Därmed förbättras samhällets kapacitet att hålla emot och avvärja påtryckningar från en eventuell motståndare. Psykologiska försvarsåtgärder bör kunna utföras av berörda myndigheter och aktörer såväl under fredstida förhållanden inom ramen för krisberedskapen som inom ramen för totalförsvaret vid höjd beredskap.

Skälen för regeringens beslut

Påverkan genom informationsspridning kan ske genom en rad olika metoder och beröra vitt skilda delar av samhället. I enlighet med den ansvarsprincip som är vägledande för krisberedskapen ansvarar berörda aktörer för att identifiera och möta informationspåverkan inom sina respektive ansvarsområden. Bevakningsansvariga myndigheter, men även försvarsmyndigheterna och myndigheter som arbetar med information, kommunikation och demokrati frågor bidrar genom sin verksamhet till det psykologiska försvaret.

Verksamhet som bidrar till det psykologiska försvaret bedrivs redan i dag vid ett flertal myndigheter. Det kan t.ex. handla om olika typer av informationskampanjer, kommunikation med allmänhet och media, utbildningsåtgärder och omvärldsbevakning. Dessa verksamheter spänner över en rad samhällsområden. Det finns behov av att identifiera de myndigheter vars verksamhet har särskild betydelse för ett psykologiskt försvar anpassat efter dagens förhållanden, liksom beskriva vilka förutsättningar det finns hos dessa myndigheter att medverka i ett sådant psykologiskt försvar. Regeringen bedömer därför att ett uppdrag bör ges till Statskontoret att göra en sådan redovisning.

Mediesamhället och dess pågående förändring har en betydande roll för det psykologiska försvaret. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samarbetar med medieaktörer i Mediernas beredskapsråd i syfte att stärka medieaktörernas beredskap för fredstida kriser och höjd beredskap. Statskontoret bör i uppdraget inhämta synpunkter från relevanta aktörer i Mediernas beredskapsråd.

På regeringens vägnar

Anders Ygeman


Karolina Lemoine

Kopia till:

Affärsverket svenska kraftnät
Elsäkerhetsverket
Finansinspektionen
Folkhälsomyndigheten
Försäkringskassan
Försvarets radioanstalt
Försvärshögskolan
Försvarmakten
Kustbevakningen
Livsmedelsverket
Luftfartsverket
Länsstyrelsen i Blekinge län
Länsstyrelsen i Dalarnas län
Länsstyrelsen i Gotlands län
Länsstyrelsen i Gävleborgs län
Länsstyrelsen i Hallands län
Länsstyrelsen i Jämtlands län
Länsstyrelsen i Jönköpings län
Länsstyrelsen i Kalmar län
Länsstyrelsen i Kronobergs län
Länsstyrelsen i Norrbottens län
Länsstyrelsen i Skåne län
Länsstyrelsen i Stockholms län
Länsstyrelsen i Södermanlands län
Länsstyrelsen i Uppsala län

Länsstyrelsen i Värmlands län
Länsstyrelsen i Västerbottens län
Länsstyrelsen i Västernorrlands län
Länsstyrelsen i Västmanlands län
Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Länsstyrelsen i Örebro län
Länsstyrelsen i Östergötlands län
Migrationsverket
Myndigheten för press, radio och tv
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism
Pensionsmyndigheten
Polismyndigheten
Post- och telestyrelsen
Riksgäldskontoret
Sjöfartsverket
Skatteverket
Socialstyrelsen
Statens energimyndighet
Statens jordbruksverk
Statens medieråd
Statens veterinärmedicinska anstalt
Strålsäkerhetsmyndigheten
Svenska institutet
Sveriges Kommuner och Landsting
Säkerhetspolisen
Totalförsvarets forskningsinstitut
Trafikverket
Transportstyrelsen
Tullverket