

Regeringskansliet

Yttrande över betänkandet: En ny myndighet för psykologiskt försvar (SOU 2020:29)

Inledning

Länsstyrelsen i Gotlands län delar utredningens uppfattning att samordning, styrning och ansvarsdelning av det psykologiska försvaret behöver utvecklas i vårt land och ställer sig i huvudsak bakom utredningens förslag till ändamål, uppdrag och uppgifter för den nya myndigheten. Länsstyrelsen saknar dock ett helhetsperspektiv på det psykologiska försvaret och efterlyser tydligare beskrivningar av hur den *samlade* försvarsviljan och motståndskraften ska stärkas och utvecklas.

Utredningens uppdrag var att lämna förslag till en ny myndighet med övergripande ansvar för det psykologiska försvaret. Detta gör att remissinstanserna inte har att ta ställning till behovet av en ny myndighet i relation till andra myndigheter och deras nuvarande uppdrag. Detta remissvar kommer därför inte att beröra själva organisationsformen utan fokuserar på att lyfta fram områden som på olika sätt behöver förklaras, förtydligas eller förstärkas.

Sammanfattning

Den nya myndigheten får uppdraget att samordna, stärka och utveckla ett samlat psykologiskt försvar. Förslaget innehåller dock otydligheter som riskerar att medföra att det psykologiska försvaret kommer att utvecklas längs olika spår hos olika aktörer. Det blir en utmanande uppgift för den nya myndigheten att hålla samman utvecklingen av det psykologiska försvaret och länsstyrelsen menar att det är av stor vikt att gränsdragningar och ansvarsområden blir tydliga - inte bara för den nya myndigheten utan också för dess samverkanspartners.

Frågan om mandat att samordna, leda och operativt utföra - behöver tydliggöras. Den nya myndigheten förväntas ha en viss operativ förmåga. Om den förmågan ska motsvara den ambition som syns i förslaget är det länsstyrelsens mening att både incidentrapportering och rätt att inrikta signalspaning är nödvändiga verktyg. Incidentrapporteringen har också stor betydelse för förankring och utveckling av den utbildning och övning som myndigheten förväntas erbjuda.

Länsstyrelsen i Gotlands län är positiv till inrättandet av ett Nationellt centrum för psykologiskt försvar. Utredningens förslag lämnar dock otydligheter kring hur fast eller flexibel organisationen ska vara i förhållande till omvärldsläget.

Ur länsstyrelsens perspektiv saknas ett resonemang kring huruvida den nya myndigheten ska vara en bevakningsansvarig myndighet och hur den i så fall skulle relatera till länsstyrelsen som högsta civila totalförsvarsmyndighet i länet. Länsstyrelsen menar att det finns fördelar med att den nya myndigheten blir bevakningsansvarig myndighet liksom att den inordnas i ett samverkansområde.

Ett samlat psykologiskt försvar

Utredaren har sökt att definiera begreppet psykologiskt försvar och ger en utförlig beskrivning av begreppets utveckling över tid. Sammantaget kan psykologiskt försvar beskrivas och delas upp i tre huvudsakliga områden: bevara och stärka försvarsvilja och motståndskraft, förmåga att motstå propaganda (otillbörlig informationspåverkan) samt förmåga att under störda förhållanden förmedla korrekt information.

Betänkandet beskriver att en kärnuppgift för den nya myndigheten är att skapa motståndskraft och att detta främst ska utföras genom arbete mot otillbörlig informationspåverkan. Tyngdpunkten i betänkandet präglas i hög grad av just det ställningstagandet varför andra perspektiv av psykologiskt försvar behandlas sparsamt. Övriga delar av det psykologiska försvaret ska enligt utredaren hanteras, i enlighet med ansvarsprincipen, av andra aktörer men samordnas av den nya myndigheten. Detta kan leda till att begreppet psykologiskt försvar snarare blir mer otydligt än tydliggjort.

Ambitionen med den nya myndigheten är att stärka och utveckla det psykologiska försvaret *som helhet*. Länsstyrelsen på Gotland menar att samordningsuppdraget behöver konkretiseras och förenas med någon form av mandat för att få förväntad effekt.

Otillbörlig informationspåverkan – ett svårtolkat begrepp

I utredningen beskrivs en rad begrepp som alla används för att beskriva informationsaktiviteter som påverkar befolkningen på olika sätt. Det är viktigt att fastslå att merparten av all informationspåverkan inte är skadlig. Tvärtom är den en förutsättning för ett demokratiskt samhälle.

Utredaren använder begreppet *otillbörlig* informationspåverkan för att beskriva påverkan som just skadar befolkningen och landet. Här syns både en gränsdragningsproblematik och en pedagogisk utmaning. Det får inte råda någon tveksamhet kring myndighetens uppdrag eller risk för att media eller andra opinionsbildare uppfattar myndigheten som en slags statligt propagandainstrument med uppdrag att avgöra vad som är legitim och vad som utgör otillbörlig informationspåverkan i vårt samhälle.

Länsstyrelsen ser gärna ett utvecklat resonemang kring detta inför ett formellt beslut om att inrätta den nya myndigheten.

Ansvarsprincipen och gränssnitt mot andra aktörer

Det finns en rad uppgifter, till exempel information om totalförsvaret och säkerhetspolitik, samordning av information i kris och krig, och uppdrag inom området medieberedskap, vilka anses vara näraliggande områden, med som föreslås ligga kvar på de myndigheter som idag har ansvaret. Länsstyrelsen ser detta som exempel på gränsdragningsproblematik som kan bidra till att det psykologiska försvaret kan komma att utvecklas längs olika spår och uppfattas som otydligt.

Utredningen föreslår att den centrala uppgiften för den nya myndigheten ska vara att identifiera, analysera och möta otillbörlig informationspåverkan och annan vilseledande information som riktas mot Sverige eller svenska intressen. Myndigheten ska enligt utredningen kunna agera i samverkan med andra aktörer och leda samordnade aktiviteter. Detta utan att frångå ansvarsprincipen och utan att inkräkta på andra myndigheters ansvarsområden. Länsstyrelsen anser att det också på den här punkten finns otydligheter. Myndigheten ska vara operativ till en viss gräns, den ska också leda insatser, samordna och samverka med andra myndigheter men samtidigt understryker utredningen att ansvarsprincipen gäller. Detta utan att diskutera var gränsen går.

Den nya myndighetens uppdrag att stödja, stärka, samordna och utveckla samhällets samlade motståndskraft måste åtföljas av tydliga gränssnitt mot andra myndigheter. Det räcker inte att den nya myndigheten får tydliga uppdrag, till exempel avseende samordning.

Länsstyrelsen menar att det är av största vikt att rollfördelningen mellan olika aktörer klargörs och att den nya myndigheten får mandat att bedriva den samordning som krävs för att lösa uppdraget likaväl som övriga aktörer får instruktioner att samverka med den nya myndigheten.

Inriktningsrätt för signalspaning

Den nya myndigheten för psykologiskt försvar bör läggas till bland de myndigheter som enligt 4 § lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet tillåts inrikta signalspaning. Länsstyrelsen ställer sig bakom utredningens förslag rörande utökad inriktningsrätt avseende verksamheten att identifiera och möta otillbörlig informationspåverkan. En utökad inriktningsrätt skulle öka den nationella förmågan avsevärt och ligger i linje med den komplexa hybrid av hotbilder som Sverige har att möta nu och i framtiden.

Länsstyrelsen bedömer att den nya myndighetens operativa uppdrag enbart kan uppfyllas med inriktningsrätten. Som betonats i utredningen använder främmande

makt regelmässigt dolda medel och underrättelseresurser då de bedriver otillbörlig informationspåverkan. Risken, med en utebliven inriktningsrätt, är att den nya myndigheten får svårt att bilda och upprätthålla en nationell lägesbild gällande otillbörlig informationspåverkan. Det finns en styrka i att samla nationell kunskap och nationell lägesbild vid en myndighet med ett tydligt operativt uppdrag med inriktningsrätt.

Bedömningen är att den nationella lägesbilden gällande otillbörlig informationspåverkan kommer att bli inkomplett om information enbart får inhämtas genom öppna källor. Sveriges tre centrala underrättelsemyndigheter återkommer regelmässigt till en ökad komplexitet i hotbilden mot Sveriges säkerhet, såväl yttre som inre hot. Sannolikt är det i gränslandet mellan yttre och inre hot som gråzonsproblematiken – där otillbörlig informationspåverkan såsom den definieras av utredningen är en central del – behöver bemötas. Otillbörlig informationspåverkan utgör en sådan central beståndsdel i gråzonsproblematiken att den behöver mötas av en myndighet med ett konkret operativt uppdrag med för ändamålet adekvata inhämtningsverktyg och metoder.

Förslagen om samverkan för att öka kunskapen och informationen kring otillbörlig informationspåverkan är sannolikt inte tillräckliga. Sammantaget anser Länsstyrelsen att i avvägningen mellan integritetskränkande underrättelseinhämtning och behovet av inriktningsrätt som ett avgörande operativt verktyg för en ny myndighet med uppdrag att möta otillbörlig informationspåverkan måste behovet av inriktningsrätt gå före.

Skyldighet att rapportera incidenter

Länsstyrelsen instämmer i utredningens förslag att det bör införas en bestämmelse som innebär att statliga myndigheter under regeringen, till den nya myndigheten för psykologiskt försvar, skyndsamt ska rapportera incidenter som avser otillbörlig informationspåverkan och som allvarligt kan påverka myndighetens förmåga att utföra sina uppgifter.

Det är dock angeläget att incidentrapporteringen kopplas ihop med ett utvecklingsstöd och i förlängningen utbildningsinsatser. Detta kan bidra till att bygga den nya myndighetens förtroende och myndighetens uppdrag att bedriva övning och utbildning får en tydlig förankring.

Nationellt centrum för psykologiskt försvar

Utredningen föreslår att det vid den nya myndigheten för psykologiskt försvar bildas ett "Nationellt centrum för psykologiskt försvar" som ska vara förordningsstyrt. Centrumets huvuduppgift är att utveckla, samordna och stärka den nationella förmågan att identifiera, analysera och möta otillbörlig informationspåverkan.

Länsstyrelsen anser att en väl utvecklad samverkan mellan den nya myndigheten och andra myndigheter med angränsande uppgifter är angelägen men uppfattar det som ett avvikande förfarande att reglera samverkan på myndighetsnivå via en förordning. Länsstyrelsen ställer sig dock positiv till utredningens förslag om att bemanningen samt vilken kompetens som behövs från de samverkande myndigheterna ska vara flexibelt. Det vill säga, bemanningen och kompetensen måste avgöras utifrån den situation (fredstida kris och/eller höjd beredskap) som landet befinner sig i och bör därför inte regleras i en författning. Länsstyrelsen vill dock se ett förtydligande vad gäller vilka myndigheter som utredningen tänker sig ska ingå i Nationellt centrum för psykologiskt försvar - när det inte råder kris eller höjd beredskap.

Bevakningsansvarig myndighet och samverkansområde

Psykologiskt försvar är starkt förknippat med både kriser och höjd beredskap men utredningen föreslår inte att den nya myndigheten ska få ett särskilt ansvar för krisberedskapen och ett bevakningsansvar enligt 10 och 15 §§ i förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

De bevakningsansvariga myndigheterna ska bland annat särskilt kunna anpassa verksamheten och utbilda liksom öva personal inför en förändrad säkerhetspolitisk situation. De bevakningsansvariga myndigheterna ska vid höjd beredskap i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret. Myndigheter med dessa ansvar ska också särskilt samverka med länsstyrelserna, som högsta civila totalförsvarsmyndighet med geografiskt områdesansvar, vid kris och i höjd beredskap. Dessa ansvar är mer omfattande än en inplacering i ett samverkansområde.

Utredningen påpekar att inget av dagens samverkansområden passar för den nya myndigheten. Länsstyrelsen ser fördelar med att den nya myndigheten blir en bevakningsansvarig myndighet. Om frågan är avhängig indelning i ett samverkansområde så föreslår länsstyrelsen att den nya myndigheten sorteras in under ”Geografiskt områdesansvar”.

Synpunkter inkomna från länsstyrelser som inte är utpekade remissinstanser

Synpunkter från länsstyrelsen i Skåne bifogas.

Bilaga 1: Skåne län

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Anders Flanking med handläggare/beredskapsstrateg Inger Svenserud som föredragande. I den slutliga handläggningen har också försvarsdirektör Kicki Scheller, säkerhetsskyddschef Martin Gouthering och länsjurist Marlene Andersson medverkat.

Anders Flanking
Landshövding

Inger Svenserud
Beredskapsstrateg

Så här hanterar länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa finns på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.