

YTTRANDE
2020-10-29

Dnr 1.4-289/2020

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm
ju.remissvar@regeringskansliet.se
JU.SSK@regeringskansliet.se

Remittering av slutbetänkande En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret (SOU 2020:29) (Ju2020/02293/SSK)

Sammanfattning

Statens medieråd välkomnar en förstärkning av det psykologiska försvaret. Utredningen har gjort en gedigen genomgång av relevanta frågeställningar utifrån direktivet. Statens medieråd kan emellertid inte bedöma om inrättandet av en ny myndighet för psykologiskt försvar är mer ändamålsenligt än att bygga upp motsvarande verksamhet inom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB.

Statens medieråd tillstyrker, med vissa förbehåll, förslagen om den nya myndighetens uppgifter. En nära samverkan mellan den ansvariga myndigheten och Statens medieråd är nödvändig för att undvika såväl dubbelarbete som potentiella gränsdragningsproblem.

Statens medieråd avstyrker förslaget att den nya myndigheten ska stödja medieföretagen vad gäller att identifiera, analysera och möta otillbörlig informationspåverkan.

Statens medieråd vill framhålla vikten av att det psykologiska försvaret tar hänsyn till den fragmenterade, individualiserade medieanvändningen, i synnerhet att unga använder traditionella massmedier i liten utsträckning, för att säkerställa att vital information når befolkningen.

Statens medieråd vill understryka vikten av att den nya myndigheten kan bygga upp ett starkt förtroende i befolkningen och anser, i sammanhanget, att begreppet otillbörlig informationspåverkan bör definieras tydligare.

Övergripande synpunkter

Statens medieråd instämmer i många av de bedömningar som lyfts fram i utredningens resonemang kring definitioner: det är ofta svårt att tydligt avgränsa vad som är legitima, grundlagsskyddade yttranden och budskap och vad som är otillbörligt. Utredningen landar emellertid i MSB:s definition av informationspåverkan som aktiviteter som genomförs av främmande makt, eller antagonistiska aktörer, i syfte att påverka olika målgruppers uppfattningar, beteenden och beslutsfattande. Hotet mot den öppna demokratin kan också komma inifrån, genom exploateringen av omedvetna medborgare eller i en situation med staten i skymningsläge.

Statens medieråd vill i sammanhanget uppmärksamma att det saknas tydlighet kring vilken informationspåverkan den svenska staten har rätt att reaktivt ingripa mot när det gäller den egna befolkningen. Men också vad staten själv har rätt att vidta för aktiva åtgärder mot såväl den egna som andra staters befolkning. Försvarsmakten har psyopsförband (militära förband som ska påverka beteenden och attityder hos människor för att nå politiska och militära mål, men även upptäcka vilseledande information och påverkansförsök från andra aktörer och motverka dessa) som genomför aktiv informationspåverkan utanför Sveriges gränser. Samtidigt är myndigheten Försvarsmakten ålagd – via Förvaltningslag (2017:900) att vara ”saklig och opartisk”. Otydligheten resulterar även i ett utrymme som exploateras av kommersiella aktörer och deras kunder (t.ex. plattformsföretagen och deras annonsörer som nyttjar plattformarnas data). De digitala plattformarnas datainsamling och den kunskap om människors beteende som genereras av denna, används för manipulation av opinioner och handlingar.

Utredningen lyfter förtjänstfullt hotet som enskilda infiltratörer av t.ex. medieföretag utgör, men STMR vill även betona att denna fråga är komplex. Infiltratörer kan vara utsända av främmande makt, men de kan även driva propaganda genom svenskspråkiga och svenskregistrerade s.k. alternativmedier med komplexa finansieringsupplägg med ursprung hos främmande makt eller genom konton på sociala nätverkstjänster utanför svensk jurisdiktion. Mediebegrepp exploateras: ”journalistik” och ”yttrandefrihet” är ibland verktyg för aktörer som sprider desinformation.

Enligt ansvarsprincipen ska respektive ansvarig aktör vara den som möter otillbörlig informationspåverkan, men Statens medieråd vill uppmärksamma att med ökande komplexitet i informationslandskapet kan det medföra risk för att skeenden blir utan åtgärd.

STMR vill också betona vikten av att den nya organisationen som ska ansvara för det psykologiska försvaret bygger verksamheten på dagens medieverklighet – fragmenterad, individualiserad och digital – och inte på strukturer som byggdes upp i den massmediala eran.

Den nya myndigheten för det psykologiska försvaret föreslås samordna exempelvis försvarsmyndigheterna och Säpo, framförallt på den reaktiva sidan. Statens medieråd har regeringens uppdrag att koordinera delar av de förebyggande insatserna vad gäller medie- och informationskunnighet. Detta är en viktig del i att stärka motståndskraften mot desinformation och propaganda. Därför anser Statens medieråd att det krävs en balans mellan storlek och resursättning hos Statens medieråd och den nya myndigheten för psykologiskt försvar.

I det följande har Statens medieråd kommenterat förslagen i utredningen. Dessa kommentarer följer utredningens rubricering.

9.2 Stödja, stärka, samordna och utveckla samhällets samlade motståndskraft inom det psykologiska försvaret (sid. 145)

Statens medieråd tillstyrker förslaget med visst förbehåll.

Statens medieråd välkomnar en förstärkning av det psykologiska försvaret, men vill framhålla att myndigheten inte kan bedöma om förslaget att inrätta en ny myndighet för det psykologiska försvaret är mer ändamålsenligt än att bygga upp motsvarande verksamhet inom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB.

Statens medieråd vill samtidigt betona att Statens medieråd redan idag samlar ett nationellt nätverk av såväl myndigheter som civilsamhällesaktörer, med syftet att stärka samverkan för en ökad medie- och informationskunnighet i samhället. Flertalet av inslagen som kan sägas ingå i området medie- och informationskunnighet bedöms vara identiska, eller mycket närliggande, de delar av det psykologiska försvarets verksamhet som hanterar desinformation och propaganda. Nätverket MIK Sverige bör därför ses som en resurs för den nya myndigheten och för det psykologiska försvaret. En nära samverkan mellan den ansvariga myndigheten och Statens medieråd är nödvändig för att undvika såväl dubbelarbete som potentiella gränsdragningsproblem.

9.2.2 Identifiera, analysera och kunna möta otillbörlig informationspåverkan (sid. 147)

Statens medieråd tillstyrker förslaget, med visst förbehåll.

För att den nya myndigheten ska lyckas i denna uppgift behöver den åtnjuta ett stort förtroende, såväl hos offentliga aktörer som hos allmänheten. Arbetet med att bygga upp detta förtroende försvåras emellertid av denna uppgift, som kan sägas utgöra mandat för att dra en gräns för den grundlagsskyddade yttrandefriheten.

Statens medieråd anser att den nya myndighetens uppgift att kunna möta otillbörlig informationspåverkan framstår som otydlig och med hänvisning till ovan resonemang är det av vikt att definitionen tydliggörs.

Det finns exempel på stater som har bemött otillbörlig informationspåverkan genom faktaförmedling. Ett sådant exempel är Frankrike som genom att rikta information till den ryska befolkningen om historiska band mellan länderna och hur många arbetstillfällen franska företag skapar även i Ryssland, bemött antagonistisk rysk propaganda. Ett annat exempel är Storbritanniens svar på giftattacken mot paret Skripal, som omfattade en rad motåtgärder, bland annat att publicera detaljerad information om de två män som kopplats till dådet. Denna typ av verksamhet har benämnts som "Second Strike Communications". Motåtgärder baserade på faktauppgifter torde ligga inom ramen för Förvaltningslagens krav på saklighet och därmed inte utgöra inhemsk otillbörlig informationspåverkan.

Utredningen skriver att det inte är den nya myndigheten som ska möta eller bemöta desinformation, "utan detta förutsätts i normalfallet ske genom den aktör som har ansvaret." (sid. 150) Samtidigt ska den nya myndigheten kunna stödja drabbade aktörer med bl.a. rådgivning och kommunikationsstrategier, men det framgår inte på vems initiativ detta ska ske, eller exempel på en händelsekedja för att illustrera hur detta ska gå till i praktiken. Utredningen saknar här också en beskrivning av vad "möta" egentligen innebär och ett ställningstagande i fråga om vilka praktiker som ur den svenska rättsstatens perspektiv kan anses acceptabla.

9.2.4 Sprida kunskap och löpande bidra till övriga berörda aktörers beredskap inom området (sid. 150)

Statens medieråd tillstyrker förslaget.

Statens medieråd vill samtidigt framhålla att det enligt myndighetens bedömning, som delvis baseras på de över 20 bilaterala samråd som hållits med aktörer i MIK Sverige-nätverket, saknas kunskap om vetenskapligt baserade spridningsmetoder. Många aktörer sprider kunskap genom att ta fram t.ex. årsrapporter, tryckta och/eller digitalt publicerade eller andra former av envägskommunikation till en masspublik. Det är av vikt att den nya myndigheten för psykologiskt försvar baserar verksamheten på den kunskap som finns kring vilka kommunikationsmetodval som fungerar i den här typen av kontext. Myndigheten, eller annan statlig aktör, behöver också utveckla kunskap på området som stöd för denna myndighet och andra med likartade uppdrag vad gäller spridning till befolkningen. MSB m.fl. myndigheter inom ramen för den nationella kraftsamlingen i MIK har i möten med Statens medieråd uttryckt intresse för mer kunskap när det gäller vetenskapligt baserade spridningsmetoder.

I och med att Prop. 2019/20:168 röstades igenom i riksdagen kommer Statens medieråd att få till uppgift att till EU rapportera om de nationella insatser som gjorts för att främja befolkningens medie- och informationskunnighet. Detta ska ske med start 1 september 2022 och därefter redovisas vart tredje år. Här krävs därför ett informationsutbyte mellan myndigheten för psykologiskt försvar och Statens medieråd om sådana insatser som den nya myndigheten gjort på området.

Vad gäller den föreslagna uppgiften att "möta" otillbörlig informationspåverkan kan den verksamheten operationaliseras på flera sätt:

- 1) Genom att *informera berörda aktörer* i Sverige – som i sin tur kan vidta åtgärder (varna, utbilda osv.)

Idag samlar ett antal statliga aktörer in information om otillbörlig informationspåverkan, från försvarsmyndigheter och Säpo till Svenska institutet. För en stärkt beredskap behöver samtliga relevanta statliga aktörer både bidra till och ta del av den information som finns tillgänglig nationellt, ibland med kort varsel. Men det handlar även om att få del av den information som delges Sverige från internationella samarbetspartners och EU. På området föreslår utredningen att Utrikesdepartementet fortsätter att ansvara för att sprida information som departementet tar emot ifrån EU:s Rapid Alert System (Avsnitt 9.3.5, sid. 160) som byggts upp för att övervaka desinformationskampanjer. Statens medieråd vill understryka vikten av myndigheten i sin MIK-samordnande roll får del av denna information och annan i sammanhanget relevant information för att kunna sprida den vidare i det nationella nätverket. Detta behövs för att: a) bygga kunskap om propagandans karaktär internt och i nätverket, b) kunna nyttja nätverket och snabbt nå ut med pågående skeenden i syfte att höja medvetenhet och motståndskraft. Statens medieråds uppfattning är att relevant information inte når fram till berörda samt att det är av vikt att relevant information delas snabbt. Detta gäller särskilt i händelse av skarpt läge med pågående allvarlig informationspåverkan. I MIK Sverige finns även Myndigheten för tillgängliga medier som rapporterat att kriskommunikation under pandemin inte alltid varit tillgänglighetsanpassad, vilket resulterat i att grupper av medborgare inte nåtts av viktiga statliga informationsbudskap.

- 2) Genom att säkerställa att sociala medie-plattformar och andra digitala innehålls-distributörer avpublicerar t.ex. valpåverkan från främmande makt. Enligt EU-kommissionens rekommendation från 2018 (EU) 2018/334 lyfts att plattformsföretag eller "host service providers" (såsom de benämns i rekommendationen) ska ge kompetenta myndigheter "fast track" i sina interna s.k. notice-and-takedown-system. Denna relation finns idag mellan vissa plattformsföretag och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, vilket även bör gälla för den nya myndigheten.

9.2.6 Utbildning och övning inom myndighetens ansvarsområde (sid. 152)

Fojo är en del av en statlig myndighet (Linnéuniversitet) som samtidigt åtnjuter ett särskilt förtroende bland yrkesverksamma journalister genom sin roll som nationell fortbildningsinstitution. Det är Statens medieråds bedömning att den akademiska inramningen möjliggör insatser riktade till de oberoende medierna som en statlig myndighet skulle ha svårare att nå fram med. Fojos samarbeten med internationella, på medieområdet erkända, fortbildningsinstitutioner stärker Fojos lämplighet ytterligare. Statens medieråd bedömer att det är ändamålsenligt att bibehålla ett sådant tillvägagångssätt och relationen med Fojo om denna uppgift flyttas över till den nya myndigheten.

9.2.10 Stöd till medieföretag vad gäller att analysera, identifiera och möta otillbörlig informationspåverkan (sid. 153)

Statens medieråd avstyrker förslaget.

Utredningen formulerar uppgiften som att stöd i detta avseende endast ska ges i den utsträckning sådant stöd efterfrågas, men det kan inte anses vara tillräckligt för att vara förenligt med principen om armlängds avstånd. Oavsett om det sker på medieföretagens eget initiativ eller inte, finns här en alltför problematisk koppling mellan staten och fria medier. Det går t.ex. inte att säkerställa att alla medieföretag som önskar detta stöd, får samma stöd, eller ens jämförbart stöd. Det går inte heller att avgöra hur ett sådant stöd skulle påverka kvaliteten på det innehåll som ett stödmottagande medieföretag publicerar. Dessutom kan vissa medieföretag sakna såväl kompetens som resurser att begära eller hantera ett sådant stöd, vilket i sig kan leda till ett otillbörligt gynnande av vissa medieföretag.

Ytterligare en risk skulle uppstå om staten hamnar i skymningsläge, inför en sådan situation behöver snarare rågången mellan staten och de fria, oberoende medierna breddas.

9.3.3 MSB:s uppdrag inom området medieberedskap

Systemet med medieberedskap byggdes i en tid då dags- och veckopress liksom public service nådde storpublik, över hela landet, och då nära nog alla svenskar hade en stark relation och ett högt förtroende för de offentligt finansierade medieföretagen. Utredningen resonerar helt korrekt när den slår fast att det krävs nya angreppssätt för att skapa en medieberedskap i takt med tiden.

Statens medieråd vill understryka två förhållanden:

1. dagens medieanvändning är fragmenterad och i hög uträkning individualiserad – Statens medieråd ser därför svårigheter/utmaningar med utredningens förslag att Regeringskansliet i samverkan med ”berörda aktörer” ska utforma ett nytt system för medieberedskap. Risken är överhängande att kretsen blir för snäv och att åtgärderna därmed inte blir ändamålsenliga.
2. förtroendet för olika innehållsleverantörer varierar i olika grupper i befolkningen. Då det är av yttersta vikt att statlig krisinformation uppfattas som saklig och neutral behöver frågan hur det ska ske utredas i särskild ordning. Smarta, mobila apparater och sociala plattformar har centrala roller inom överskådlig tid. Utredningen har samverkat med Mediernas beredskapsråd, men i sammanhanget bör det vara än viktigare att utveckla ett it- och telekombranschens beredskapsråd.

9.4.5 Skyldighet att rapportera incidenter som avser informationspåverkan

Statens medieråd tillstyrker förslaget.

Statens medieråd vill samtidigt peka på utmaningar avseende detta. För det första är det otydligt vad som ska rapporteras. Det finns en risk för över- liksom underrapportering. För det andra kan det för vissa myndigheter kräva resurser som inte finns i dagsläget.

Det är också av vikt att detta utvärderas efter en tid, avseende såväl omfattning som innehåll i det som rapporterats.

12.3.2 Kärnverksamhet (sid. 185)

Enligt utredningens förslag ska den nya organisationen som ansvarar för det psykologiska försvaret ha en avdelning som arbetar förebyggande, mot civilsamhället. Här bedömer Statens medieråd att risken för ineffektivitet är stor, då stora delar av det som kan komma att definieras som förebyggande arbete torde handla om att stärka motståndskraft mot desinformation och propaganda faller inom det område som Statens medieråd definierar som medie- och informationskunnighet, MIK. Statens medieråd har sedan två år regeringsuppdrag på området och det pågår ett arbete med att formera en långsiktig struktur för kunskapsdelning och spridning, bland annat genom det nationella nätverket MIK Sverige.

Det är Statens medieråds bedömning att det nationella MIK-nätverket bör ses som en viktig resurs i sammanhanget. Den nya organisationen för det psykologiska försvaret bör ges i uppdrag att arbeta med förebyggande insatser riktade till försvarsmyndigheter och polismyndigheter och därtill samverka med Statens medieråd som via nätverket MIK Sverige arbetar med förebyggande insatser riktade till civilsamhället (exempelvis folkbildningen).

Statens medieråd

Vid en sådan organisatorisk lösning är det av vikt att det finns en inbördes balans mellan samverkansnoderna. I förslaget anges psykförsvarets avdelning till 10 personer. I regeringsuppdraget till Statens medieråd ryms lite drygt en årsarbetskraft.

Det är vidare viktigt att noga lösa eventuell gränsdragningsproblematik som kan uppstå mellan Statens medieråd och den nya myndigheten. Statens medieråd måste inom sitt ansvarsområde behålla sitt mandat att bedriva sin verksamhet.

I detta ärende har direktören Anette Novak beslutat. Analytikern Jan Christofferson har varit föredragande. I ärendets beredning har även chefen för operativa avdelningen Lotta Persson samt utredaren Martina Wagner deltagit.

Anette Novak

Jan Christofferson