



Rättsligt ramverk för bemötande av informationspåverkan

En studie av det rättsliga ramverket för
bemötande av informationspåverkan
genom informationsåtgärder

Anna Andersson

Anna Andersson

Rättsligt ramverk för bemötande av informationspåverkan

En studie av det rättsliga ramverket för bemötande av
informationspåverkan genom informationsåtgärder

Titel	Rättsligt ramverk för bemötande av informationspåverkan – En studie av det rättsliga ramverket för bemötande av informationspåverkan genom informationsåtgärder
Title	Legal framework for countering information influence activities – A study of the legal framework for countering information influence operations through information
Rapportnr	FOI-R--5443--SE
Månad	Februari
Utgivningsår	2023
Antal sidor	79
ISSN	1650-1942
Uppdragsgivare	Myndigheten för psykologiskt försvar
Forskningsområde	Krisberedskap och civilt försvar
FoT-område	Inget FoT-område
Projektnr	E13852
Godkänd av	Johannes Malminen
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Bild: Shutterstock

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

This work is protected by the Swedish Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Citation is permitted in accordance with article 22 in said act. Any form of use that goes beyond what is permitted by Swedish copyright law, requires the written permission of FOI.

Sammanfattning

En central uppgift för myndigheterna i det psykologiska försvaret är att identifiera, analysera och bemöta otillbörlig informationspåverkan som riktas mot Sverige eller svenska intressen. Åtgärder syftande till att bemöta informationspåverkan (bemötandeåtgärder) måste vara rättsenliga och respektera yttrandefriheten. I den här rapporten beskrivs det rättsliga ramverket för myndigheters bemötande, genom informationsåtgärder, av otillbörlig informationspåverkan och annan vilseledande information som riktas mot Sverige eller den svenska befolkningen.

I rapporten beskrivs inledningsvis det hot som otillbörlig informationspåverkan utgör för Sverige och behovet av bemötandeåtgärder. Det rättsliga ramverket beskrivs med utgångspunkt i en redogörelse för hur yttrandefriheten skyddas och får begränsas i svensk rätt samt vad det innebär för myndigheternas möjligheter att vidta bemötandeåtgärder. Vidare beskrivs att myndigheternas bemötandeåtgärder måste ha stöd i rättsordningen samt vilka rättsliga grunder som ger stöd för bemötande genom informationsåtgärder. Bestämmelser om ansvar och samverkan beskrivs kort. Därefter beskrivs myndigheternas rättsliga handlingsutrymme i utformandet av bemötandeåtgärder med de rättsregler och rättsprinciper som ska vägleda myndigheterna inom ramen för deras skönsmässiga utrymme. Avslutningsvis beskrivs behov av vidare rättsvetenskaplig forskning avseende rättsenligt bemötande av informationspåverkan genom andra åtgärder eller i särskilda situationer.

Nyckelord: otillbörlig informationspåverkan, bemötandeåtgärder, desinformation, yttrandefrihet, informationsfrihet, rättsligt ramverk, psykologiskt försvar

Summary

It is essential for the authorities in the Swedish psychological defence to identify, analyse and counter malign influence activities, disinformation and other misleading information directed against Sweden or Swedish interests. Measures aimed at countering influence activities must be lawful and respect the freedom of speech. This report describes the legal framework for authorities to counter malign influence activities through information and communications measures.

The report first describes the threat that influence activities poses against Sweden and the need to counter it. Thereafter the legal framework is described starting with the protection of the freedom of speech, legitimate restrictions of this right and an analysis of what that entails for lawful possibilities to counter malign influence activities. Further, the legal basis and boundaries for authorities measures aimed at countering malign influence activities through information and communication is described. Authorities' responsibility to counter malign influence activities in times of crisis and their obligations to cooperate is briefly described. Thereafter the report describes applicable legal rules and principles which shall guide authorities in formulating information and communication aimed at countering malign influence activities. The report is concluded with an outline of identified needs for further legal research.

Keywords: malign influence activities, disinformation, freedom of speech, freedom of information, legal framework, psychological defence

Förord

Rapporten du nu läser är framtagen till förmån för utvecklingen av det psykologiska försvaret. Den är en av fyra rapporter som sammanställts under vintern 2022/23, inom ramen för ett uppdrag från Myndigheten för psykologiskt försvar:

- *Diaspora och påverkan från främmande makt*
FOI-R--5436--SE
- *Rättsligt ramverk för bemötande av informationspåverkan*
FOI-R--5443--SE
- *Vem vill försvara landet? En scenariobaserad ansats till studiet av försvarsvilja*
FOI-R--5428--SE
- *Sa någon valfusk? Informationsmiljön på sociala medier i samband med valrörelsen 2022*
FOI-R--5429--SE

Tillsammans utgör de ett betydande bidrag rörande frågor av stor vikt för det psykologiska försvaret. De utgör även en del av FOI:s program *Forskning för totalförsvarets kognitiva dimension* som inbegriper studier om informationspåverkan, strategisk kommunikation och psykologiskt försvar. Rapporterna bistår med kunskap och visar vägen för framtida forskning.

Forskningen är viktig eftersom den ger totalförsvaret en kunskapsmässig grund att utgå från. Psykologiskt försvar är en mångsidig och känslig verksamhet. Det berör centrala demokratiska värden och anses vara starkt beroende av en hög tillit mellan den offentliga sektorn, det privata näringslivet och allmänheten. Att bemöta hot som polariserande propaganda på sociala medier eller påverkan mot diaspora-grupper kräver både kunskap och skicklighet.

Min och FOI:s förhoppning är att dessa fyra rapporter ska bidra till ett kunskapslyft för totalförsvarets aktörer såväl som andra forskare, journalister och en intresserad allmänhet. Målet är – som alltid – att stärka Sveriges motståndskraft och bistå de aktörer som värnar om demokrati och säkerhet.

Ola Svenonius, projektledare

Kista, den 7 mars 2023

Innehåll

1	Inledning	11
1.1	Bakgrund	11
1.2	Forskningsöversikt.....	14
1.3	Syfte.....	17
1.4	Avgränsningar.....	17
1.5	Metod och material	19
1.6	Centrala begrepp	20
1.7	Disposition	23
2	Bemötande måste respektera opinionsfriheterna.....	25
2.1	Yttrandefrihetens skydd i RF och EKMR.....	26
2.2	Begränsningar enligt RF och EKMR	28
2.3	Yttrandefrihetens skydd i TF och YGL	31
2.3.1	Förbud mot censur.....	33
2.3.2	Förbud mot andra hindrande åtgärder	33
2.4	Begränsningar enligt TF och YGL.....	35
2.5	Bemötande genom informationsåtgärder.....	36
2.6	Sammanfattning.....	38
3	Rättsliga grunder och gränser för bemötande genom informationsåtgärder.....	39
3.1	Bemötande måste ha stöd i rättsordningen	39
3.2	Rättsliga grunder för bemötande genom informationsåtgärder	41
3.3	Rättsliga gränser för bemötande genom informationsåtgärder	45
3.4	Ansvar för och samordning av bemötande	47
3.5	Sammanfattning.....	50
4	Utformandet av bemötande informationsåtgärder.....	51
4.1	Bemötande ska värna yttrandefriheten	51
4.2	Bemötande ska vara sakligt och opartiskt.....	52
4.3	Bemötande bör särskiljas från opinionsbildning.....	55
4.4	Något om bemötande på sociala medier	57
4.5	Sammanfattning.....	59

5	Sammanfattande slutsatser	61
6	Förslag på vidare forskning	65
7	Källförteckning	71
7.1	Rättsfall	71
7.1.1	Nytt juridiskt arkiv	71
7.1.2	Högsta förvaltningsdomstolen	71
7.1.3	Europadomstolen	71
7.2	Offentligt tryck	71
7.2.1	Propositioner	71
7.2.2	Statens Offentliga Utredningar	72
7.2.3	Övrigt	72
7.3	Justitieombudsmannen och Justitiekanslern	73
7.3.1	Justitieombudsmannen	73
7.3.2	Justitiekanslern	73
7.4	Europeiska unionen	73
7.5	Internationella kommittéer	74
7.6	Litteratur	74
7.6.1	Monografier och bokkapitel i antologier	74
7.6.2	Artiklar i vetenskapliga tidskrifter	75
7.6.3	Rapporter och memon	76
7.6.4	Bloggartiklar	78
7.7	Övrigt	78
7.7.1	Nyhetsrapportering	78
7.7.2	Övriga internetkällor, myndigheter	79

Förkortningar

BBS-lagen	Lag (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor
BK	Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter
BrB	Brottsbalk (1962:700)
CVE	Center mot våldsbejakande extremism
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EU	Europeiska unionen
FL	Förvaltningslag (2017:900)
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut
FRA	Försvarets radioanstalt
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
Lag om EKMR	Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
LVU	Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
MPF	Myndigheten för psykologiskt försvar
MPF-förordningen	Förordning (2021:936) med instruktion för Myndigheten för psykologiskt försvar
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv
RF	Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SI	Svenska Institutet
SoL	Socialtjänstlag (2001:453)
SÄPO	Säkerhetspolisen
TF	Tryckfrihetsförordning (1949:105)
YGL	Yttrandefrihetsgrundlag (1991:1469)

1 Inledning

1.1 Bakgrund

I den här rapporten beskrivs det rättsliga ramverket för myndigheters bemötande, genom informationsåtgärder, av otillbörlig informationspåverkan och annan vilseledande information som riktas mot Sverige eller svenska intressen.

Sverige står idag inför en hotbild av hybridkaraktär.¹ Olika aktörer koordinerar flera metoder, som håller sig under tröskeln för väpnad konflikt, för att uppnå politiska eller militära mål.² Sådana metoder inkluderar desinformationskampanjer som syftar till att påverka opinion och beslutsfattare eller att störa samhällsfunktioner, vilket kan beskrivas som informationspåverkan. Informationspåverkan kan riktas brett mot det civila samhället och drabba myndigheter, företag eller enskilda; eller specifikt mot särskilda beslutsfattare, forskare eller debattörer.³ Informationspåverkan kan också riktas mot Sveriges internationella samarbetspartners via svenska aktörer.⁴ Informationspåverkan riktad mot Sverige sprids framförallt via sociala medier men kan också spridas på andra sätt.⁵ Olika aktörer använder sig av olika metoder och plattformar beroende på vilka målgrupper de vill påverka.⁶ Spridandet på sociala medier sker manuellt eller med tekniska och digitala hjälpmedel som algoritmbaserade botar och robotar, vilka kan ge en bild av att en uppfattning är mer spridd än vad den egentligen är och på så sätt påverka opinionen.⁷

Enligt Säkerhetspolisen (SÄPO) bedriver främmande makt och våldsbejakande extremister dagligen informationspåverkan mot Sverige och den svenska

¹ Prop. 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021-2025*, s. 61-62. Hybridhot är statliga eller icke-statliga aktörers "intention, kapacitet och möjliga tillfällen att använda konventionella och okonventionella metoder på ett samordnat sätt för att nå sina målsättningar i fredstid". Appelgren, J., Bay, S., Malminen, J., Zouave, E., *Strategisk verktygslåda mot hybridhot, Ett ramverk för gemensam problemförståelse*, FOI-R--4816--SE, 26 maj 2020, s. 15.

² Appelgren, J., m.fl., s. 15.

³ SOU 2020:29 *En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret*, s. 15; Prop. 2020/21:30, s. 62. Se även Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Myndigheten för psykologiskt försvar (MPF), *Att möta informationspåverkan – Handbok för journalister*, mars 2022, s. 7 ff.

⁴ Säkerhetspolisen (SÄPO), *Säkerhetspolisen 2021, 2022*, s. 7 och 13.

⁵ MSB och MPF, 2022, s. 23. Under coronapandemin spreds desinformation i Sverige främst genom sociala medier men också med hjälp av sms, telefonsamtal och e-mail. Colde, K., Østevik, E., Bruce, M., Falck, A., Wennberg, S., Zouvae, E., *Information pollution during health-related crises, A case study of the Swedish information environment during the coronavirus crisis*, FOI Memo 7098, 7 maj 2020.

⁶ Exempelvis sprids kinesisk informationspåverkan i Sverige främst manuellt av enskilda personer på kinesiska digitala plattformar som Weibo och Wechat. Sundqvist och Lindberg, *Statliga kinesiska påverkansoperationer mot demokratin i svenska kommuner*, rapport på uppdrag av MPF, Nationellt kunskapscentrum om Kina, Mälardalens universitet, 2022, s. 41.

⁷ MSB och MPF, 2022, s. 23.

befolkningen, och dessutom alltmer offensivt.⁸ Ryssland och Kina försöker genom falsk eller vilseledande information driva bilden av Sverige som ett kaotiskt land nära systemkollaps. De utövar också informationspåverkan för att polarisera i frågor som rör migration och vaccinkritik.⁹ Kina och Iran försöker dock framförallt påverka den kinesiska respektive iranska diasporan i Sverige.¹⁰ Ett exempel där otillbörlig informationspåverkan kan härledas till en icke-statlig aktör är den som sprids om svensk socialtjänst sedan vintern 2021/2022. Informationskampanjen sprids främst på sociala medier men också vid demonstrationer och i icke-svenskspråkiga svenska och utländska medier.¹¹ De som står bakom kampanjen beskrivs främst, men inte enbart, som personer med koppling till islamistisk våldbejakande extremism och andra antidemokratiska rörelser.¹² Kampanjens syften tros vara att diskreditera bilden av Sverige i arabvärlden, sprida rädsla bland muslimer i Sverige och driva på misstro och hat mot svenska myndigheter.¹³ Detta visar att myndighetsanställda riskerar att personligen bli utsatta för informationspåverkan.¹⁴ Det innebär risker både för de utsatta anställda och myndigheterna och kan i förlängningen skapa förtroendeproblem. Om anställda påverkas i sin yrkesutövning så att de undviker att fatta vissa beslut eller låter bli att upprätthålla rättsliga krav på hur

⁸ SÄPO, 2022, s. 7 och 13-14. Exempelvis har SÄPO rapporterat att Ryssland 2021 genomförde ett dataintrång mot svenska Riksidrottsförbundet som del av ett påverkansförsök. Även Försvarets radioanstalt (FRA) beskriver att främmande makt genomför påverkansoperationer mot Sverige via cyberdomänen men utan att beskriva omfattningen. FRA, *Årsrapport 2021 Medarbetare i demokratins tjänst*, 2022, s. 31. Andra exempel framkommer i SOU 2016:80 *En gränsöverskridande mediepolitik, för upplysning, engagemang och allvar*, s. 391-394.

⁹ SÄPO, s. 14 och 16; Prop. 2020/21:30, s. 61 ang. Ryssland; Sundqvist och Lindberg, s. 41 ang. Kina; Lundberg, R., MSB; *Migrationsfrågan används som slagträ av främmande makt*, SVT Nyheter, 7 augusti 2018, <https://www.svt.se/kultur/msb-migrationsfragan-anvands-av-frammande-makt>.

¹⁰ SÄPO, s.14 och 17. Se även Sundqvist och Lindberg, s. 43-44; Ekman, I. (red.), *Diaspora och påverkan från främmande makt*, Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--5436--SE, mars 2023.

¹¹ Se exempelvis Koch-Emmery, L., *Hotkampanj mot svenska myndigheter - islamister uppmanar till terroråd*, SVT Nyheter, 6 februari 2022, uppdaterad 9 februari 2022, <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/hotkampanj-mot-svenska-myndigheter-uppmanar-till-terrorad>; Jebiril, N., Alnahhal, S., Lindholm, A., och Hansen, P., *Omhandertagna barn används i påverkanskampanj mot socialtjänsten*, Dagens Nyheter, 8 februari 2022, [https://www.dn.se/sverige/omhandertagna-barn-anvands-i-paverkanskampanj-mot-socialtjansten/#:~:text=Ryktesspridning%20om%20den%20svenska%20socialtj%C3%A4nsten,svenska%20myndigheter%20p%C3%A5st%C3%A5s%20stj%C3%A4la%20barn;Hamdan,I.,De%20motverkar%20desinformation%20p%C3%A5st%C3%A5s%20stj%C3%A4la%20barn](https://www.dn.se/sverige/omhandertagna-barn-anvands-i-paverkanskampanj-mot-socialtjansten/#:~:text=Ryktesspridning%20om%20den%20svenska%20socialtj%C3%A4nsten,svenska%20myndigheter%20p%C3%A5st%C3%A5s%20stj%C3%A4la%20barn;Hamdan,I.,De%20motverkar%20desinformation%20p%C3%A5st%C3%A5s%20stj%C3%A4la%20barn;Hamdan,I.,De%20motverkar%20desinformation%20p%C3%A5st%C3%A5s%20stj%C3%A4la%20barn); Hamdan, I., *De motverkar desinformation på arabiska – utsatts för dödshot*, Sydsvenskan, 1 januari 2023, <https://www.sydsvenskan.se/2023-01-01/de-motverkar-desinformation-pa-arabiska--utsatts-for-dodshot>.

¹² Center mot våldsbekämpande extremism (CVE), <https://cve.se/om-cve/aktuellt/arkiv/nyhetsarkiv/2022-02-10-cve-om-paverkansaktivitet-mot-lvu.html> (besökt 12 oktober 2022, senare borttagen); Granlund, J., *Myndighet varnar för kampanjen mot Sverige – Kan leda till våld*, Aftonbladet, 9 februari 2022, <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/JxwGq4/myndighet-varnar-for-natkampanjen-mot-sverige>.

¹³ Se exempelvis Blom, F., *Därför bedrivs en hatkampanj mot Sverige*, SVT Nyheter, 10 februari 2022, <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/darfor-bedrivs-en-hatkampanj-mot-sverige>.

¹⁴ Lagerwall, K., *SKR kräver krafttag för att stoppa hat mot socialtjänsten*, Dagens Nyheter, 28 december 2022, <https://www.dn.se/sverige/skr-kraver-krafttag-for-att-stoppa-hat-mot-socialtjansten/>

verksamheten ska bedrivas kan allmänhetens tilltro till myndigheter påverkas i negativ riktning.¹⁵

Den utmaning som informationspåverkan utgör för Sverige återspeglas i det tydligt uttryckta behovet att uppmärksamma och bemöta den.¹⁶ Uppgiften att *identifiera, analysera och bemöta* informationspåverkanskampanjer, med respekt för opinionsfriheterna, är helt *central* i det psykologiska försvar.¹⁷ Alla myndigheter har ansvar för Sveriges psykologiska försvar. Centrala operationella myndigheter inkluderar Försvarsmakten (FM), Försvarets radioanstalt (FRA), SÄPO, Polismyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Center mot våldsbejakande extremism (CVE), Svenska Institutet (SI),¹⁸ och Myndigheten för psykologiskt försvar (MPF). MPF ska enligt 1-2 § förordning (2021:936) med instruktion för Myndigheten för psykologiskt försvar (MPF-förordningen) leda arbetet med att samordna andra myndigheter och kunna lämna stöd i bemötande-verksamheten. Centrala icke-operationella myndigheter är sådana med viktiga demokratifrämjande uppgifter som Statens skolverk, Statens medieråd, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor samt kommunal skola och socialtjänst.¹⁹

Statskontorets undersökning från 2017 visar att de operationella myndigheterna har väletablerade samverkansformer, medan de icke-operationella ofta saknar etablerade samverkansformer.²⁰ En majoritet av de undersökta myndigheterna bedriver systematiskt arbete för att identifiera informationspåverkan och ca hälften av dessa har identifierat felaktig eller vilseledande information som rör myndigheten.²¹ Däremot har *få* myndigheter rutiner för hur otillbörlig informationspåverkan ska *bemötas* och Statskontorets rapport visar på flera *osäkerhetsfaktorer* när det gäller *vilka bemötandeåtgärder som är tillåtna och hur bemötande genom kommunikation får utformas*.²²

Regeringen och försvarsberedningen har uttalat att myndigheterna behöver kunna bemöta otillbörlig informationspåverkan snabbt, kortsiktigt, långsiktigt, nationellt och internationellt.²³ Det framgår inte genom vilka åtgärder bemötandet ska genomföras. Utifrån ordalydelsen tolkas bemötande i den här rapporten som att inkludera informations- och kommunikationsåtgärder, men andra åtgärder kan

¹⁵ Se Jonason, P., *Hot och våld mot offentliganställda, hit mot rättsstaten*, i Djurberg Malm, K. och Sannerholm, R. (red.), *Rättsstaten i den svenska förvaltningen – En forskningsantologi*, Statskontoret, 2022.

¹⁶ Ds 2017:66 *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025*, s. 111. Se även Dir. 2018:80, s. 5-6.

¹⁷ Ds 2017:66, s. 106; SOU 2020:29, s. 19.

¹⁸ Statskontoret, *Myndigheternas arbete med psykologiskt försvar*, 2017, s. 109; Ds 2017:66, s. 106.

¹⁹ Statskontoret, 2017, s. 109; Ds 2017:66, s. 106.

²⁰ Statskontoret, 2017, s. 55.

²¹ Statskontoret, 2017, s. 45 och 47. Se också Ds 2017:66, s. 107.

²² Statskontoret, 2017, s. 47 och 66.

²³ Ds 2017:66, s. 111. Se även Dir. 2018:80, s. 5-6.

potentiellt sett också inkluderas. Åtgärder som syftar till att på förhand motverka otillbörlig informationspåverkan innebär dock en ”stor risk för ingrepp på yttrandefrihetens område”.²⁴ Alla tänkbara former av motverkande eller bemötande är inte heller tillåtna. Myndigheternas bemötande av otillbörlig informationspåverkan måste vara *rättsenligt* och *respektera opinionsfriheterna*.²⁵ Det ligger i sakens natur att falsk eller vilseledande information lämpligen bemöts med *korrekta* sakuppgifter och klargörande information. Således kan *information* ses som en av de främsta åtgärderna för att bemöta informationspåverkan.²⁶ Det utgör därför fokus för denna rapport.

Rättsenligt bemötande kräver att myndigheterna i det psykologiska försvaret har kunskap om det rättsliga ramverket för bemötandeåtgärder. Sådan kunskap behöver därför skapas (se avsnitt 1.2 och 6), spridas och övas.²⁷ Det rättsliga ramverket som beskrivs i den här rapporten bidrar till det kunskapsbyggandet.

1.2 Forskningsöversikt

I flera FOI-rapporter har det psykologiska försvaret och informationspåverkan behandlats, men rättsliga frågeställningar utreds endast i ett fåtal av dessa. Nedan beskrivs kort vilka juridiska aspekter som har behandlats och vilka rättsvetenskapliga forskningsbehov som har identifierats i dessa tidigare rapporter.

I rapporten *Strategisk verktygslåda mot hybridhot - Ett ramverk för gemensam problemförståelse* beskrivs EU:s ramverk för hybridhot och hybridangrepp och centrala begrepp definieras. Det framhålls att svenska bemötandeåtgärder ska respektera opinionsfriheterna och att mellanstatliga tvister ska lösas med fredliga medel. Vissa folkrättsliga bemötandeåtgärder behandlas översiktligt. Vidare diskuteras ansvarsprincipen och det konkluderas att frågan om ny lagstiftning för att tydliggöra myndigheters roller och ansvar i fredstida kriser bör utredas vidare.²⁸ I rapporten *Perspektiv på pandemin, Inledande analys och diskussion av beredskapsfrågor i ljuset av coronakrisen 2020* behandlas inte rättsliga frågor specifikt. I rapporten konkluderas dock att befolkningen generellt, och i synnerhet arbetstagare som migrerat till Sverige i vuxen ålder, kan ha ett informationsbehov om svensk lagstiftning i krissituationer. Därför föreslås det att en beskrivning av myndigheters rättsliga förutsättningar att agera i kris, med respekt för demokratin och yttrandefriheten, kan vara ett sätt att förhindra viss förvirring. Vidare identifieras ett behov av forskning kring de juridiska avvägningar som

²⁴ SOU 2016:80, s. 401

²⁵ Ds 2017:66, s. 106; SOU 2020:29, s. 135.

²⁶ Se SOU 2020:29, s. 150.

²⁷ Prop. 2020/21:30, s. 62. Se även Ds 2017:66, s. 111 som beskriver vikten av en höjd kunskapsnivå för att minska allmänhetens mottaglighet för påverkansoperationer.

²⁸ Appelgren, J. mfl., 2020, s. 24.

myndigheternas agerande i krissituationer aktualiserar.²⁹ I rapporten *Hot mot svenska allmänna val, Exempel och scenarier för valadministrationen* redogörs översiktligt för det rättsliga ramverket gällande val och valpåverkan. Straffrättsliga grunder för att skydda genomförandet av allmänna val mot otilbörlig påverkan beskrivs kort.³⁰

I samtliga ovan nämnda FOI-rapporter understryks att det finns ett behov av rättsvetenskaplig forskning om hur informationspåverkan får bemötas. Dessa tidigare rapporter utgör en grund för det syfte som undersöks i den här rapporten. Det bör också nämnas att parallellt med den här rapporten har vid FOI utarbetats en rapport om det rättsliga ramverket för bemötande av informationspåverkan som riktas mot svenska val, vilken fokuserar särskilt på straffrättsliga bemötandeåtgärder.³¹

Vad gäller rättsvetenskaplig litteratur saknas i princip forskning som undersöker svensk rätt i frågor som rör informationspåverkan, med undantag för Winthers rapport *Yttrandefrihetsgrundlagen och möjligheterna att möta påverkanskampanjer från främmande makt* för MSB från 2016.³² Under 2022 utkom Djurberg Malm och Sannerholm med en antologi för Statskontoret om rättsstaten i den svenska förvaltningen, där ett par av artikelförfattarna behandlar rättsvetenskapliga frågeställningar som är närliggande informationspåverkan.³³

Det finns mer litteratur om informationspåverkan i folkrätt än i svensk rätt. I den folkrättsliga litteraturen behandlas informationspåverkan i första hand utifrån staters rätt att kommunicera mot andra stater och befolkningar och begränsningar genom icke-interventionsförbudet, självbestämmanderätten och statssoveräniteten, samt ansvar enligt statsansvarsreglerna.³⁴ En viktig aspekt i den

²⁹ Svenonius, O., *Vi talar men vem lyssnar? Kriskommunikation under pandemin* i Mittermaier, E., Granholm, N., Veibäck, E., *Perspektiv på pandemin, Inledande analys och diskussion av beredskapsfrågor i ljuset av coronakrisen*, Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4992--SE, 1 juli 2020, s. 51.

³⁰ Bay, S., Thunholm, P., Isaksson, E., Lindgren, J. och Appelgren, J., *Hot mot svenska allmänna val, Exempel och scenarier för valadministrationen*, Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--5298--SE, 30 maj 2022, s. 12.

³¹ Se Refors Legge, M., *Att möta påverkan mot genomförandet av allmänna val: En studie av det rättsliga ramverket för åtgärder som syftar till att möta påverkan mot genomförandet av allmänna val*, Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--5449--SE, kommande 2023.

³² Winther, P., *Yttrandefrihetsgrundlagen och möjligheterna att möta påverkanskampanjer från främmande makt*, Delrapport 2 (2016) på uppdrag av MSB, Centrum för Asymmetriska Hot och Terrorismstudier, Försvarshögskolan, 2016.

³³ Djurberg Malm, K. och Sannerholm, R. (red.), *Rättsstaten i den svenska förvaltningen – En forskningsantologi*, Statskontoret, 2022.

³⁴ Se van Benthem, T., Dias, T., och Hollis, D.B., *Information Operations under International Law*, Vanderbilt Journal of Transnational law, Vol. 55, Issue 1217, 2022; Aravindakshan, S., *Reflections on Information Influence Operations as Illegal Intervention*, NLUJ Journal of Legal Studies, Vol. III, 2021; Lehmann, H., *Information Operations and the Question of Illegitimate Interference under International Law*, Israel Law Review, Vol. 53, Issue 2, 2020; Ferro, L., *No Interference, No Problem: Voter Influence Operations and International Law*, Belgian Review of International Law, Vol. 53, No. 1, 2020;

folkrättsliga litteraturen är i vilken utsträckning yttrandefriheten påverkar möjligheter att motverka och reglera desinformation.³⁵ Till sist behandlar litteraturen hur stater får bedriva påverkansoperationer under väpnad konflikt.³⁶ En del av litteraturen fokuseras på informationspåverkan som riktas mot val,³⁷ och hanteringen av coronapandemin.³⁸ På temat påverkansoperationer under väpnad konflikt har en rättsvetenskaplig avhandling lagts fram i Sverige, Winthers *International Humanitarian Law and Influence Operations: The protection of Civilians from Unlawful Communication Influence Activities during Armed Conflict*,³⁹ och en folkrättslig artikel publicerats på svenska.⁴⁰ Dessa och utländsk forskning bidrar till kunskap om det folkrättsliga ramverket för bemötande av otillbörlig informationspåverkan. All folkrättslig forskning är dock inte nödvändigtvis direkt användbar för svenska förhållanden. Stater kan ha olika folkrättsliga förpliktelser eller tolka folkrättsliga förpliktelser olika. Det finns därför ett behov för folkrättslig forskning som anlägger ett svenskt fokus och perspektiv.

Sammanfattningsvis kan sägas att rättsvetenskaplig forskning om bemötande av otillbörlig informationspåverkan är relativt begränsad, särskilt avseende svensk rätt och folkrätt med ett svenskt perspektiv. Under arbetet med denna rapport har

Björnstjern, B. *Fake News and International Law*, European Journal of International Law, Vol. 29, Issue 4, 2018; Hollis, D., *The Influence of War: The War for Influence*, Temple International & Comparative Law Journal, Vol. 32, No. 1, 2018.

³⁵ Stephens, D., *Influence Operations & International Law*, Journal of Information Warfare, Vol. 19, No. 4, 2020; Milanovic's artikelserie Milanovic, M., *Viral Misinformation and the Freedom of Expression: Part I, II, III*, 13-14 april 2020, *EJIL:Talk!*, tillgänglig via <https://www.ejiltalk.org/viral-misinformation-and-the-freedom-of-expression-part-i/>.

³⁶ Pierini, J.-P., *The Legal Framework for Psychological Operations and Influence Operations Under International Law, the Law Applicable to Armed Conflict and International Criminal Law*, Rassegna della giustizia militare, maj, 2020, tillgänglig via SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3690959>; Hollis, D. B., *New Tools, New Rules: International Law and Information Operations*, Temple University Legal Studies Research Paper, No. 2007-15, 2007, tillgänglig via https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1009224.

³⁷ Tsagourias, N., *Electoral Cyber Interference, Self-Determination and the Principle of Non-Intervention in Cyberspace*, *Ejil:talk!*, 26 augusti 2019, <https://www.ejiltalk.org/electoral-cyber-interference-self-determination-and-the-principle-of-non-intervention-in-cyberspace/>; Sander, B., *Democracy under the Influence: Paradigms of State Responsibility for Cyber Influence Operations on Elections*, Chinese Journal of International Law, Vol. 18, Issue 1, 2019; Ohlin, J. D., *Did Russian Cyber Influence in the 2016 Election Violate International Law*, Texas Law Review, Vol. 95, 2016.

³⁸ Milanovic, M., och Schmitt, M. N., *Cyber Attacks and Cyber (Mis)information Operations during a Pandemic*, Journal of National Security Law & Policy, Vol. 11, 2020; Hathaway, O.A. och Phillips-Robins, A., *COVID-19 and International Law Series: Vaccine Theft, Disinformation, the Law Governing Cyber Operations*, Just Security, 4 december 2020, tillgänglig via <https://www.justsecurity.org/73699/covid-19-and-international-law-series-vaccine-theft-disinformation-the-law-governing-cyber-operations/>; Milanovic, 2020.

³⁹ Winther, P., *International Humanitarian Law and Influence Operations: The protection of Civilians from Unlawful Communication Influence Activities during Armed Conflict*, Uppsala Universitet, 2019.

⁴⁰ Winther, P., *Kommunikationspåverkan: Hot, tvång och andra yttranden i väpnad konflikt* i Cederlöv, A., Sunnegårdh, H., och Abera Techan, M. (red.) *Svenska Röda Korsets årsbok i internationell rätt 2019*, Svenska Röda Korset, 2020.

flera rättsvetenskapliga problemställningar identifieras. Dessa visar på behovet av vidare forskning och redovisas i avsnitt 6.

1.3 Syfte

Syftet med denna rapport är att beskriva det rättsliga ramverket för bemötande, genom informationsåtgärder, av otillbörlig informationspåverkan och annan vilseledande information som riktas mot Sverige eller svenska intressen.

Rapporten innehåller en studie av gällande rätt i fråga om vilken rättslig grund myndigheter har för att bemöta otillbörlig informationspåverkan genom informationsåtgärder samt vilket rättsligt handlingsutrymme myndigheter har i utformandet av sådana bemötandeåtgärder.

Utifrån rapportens avgränsningar och det beskrivna rättsliga ramverket görs även en probleminventering av rättsliga frågor för vidare forskning.

1.4 Avgränsningar

I den här rapporten undersöks *myndigheters rättsliga ramverk* för att bemöta otillbörlig informationspåverkan och annan vilseledande information. Stora delar är relevanta även för andra offentliga organ, som beslutande politiska församlingar. Informationspåverkan innebär att påverkansförsök utförs genom *information eller olika former av yttranden*. Därför behandlas inte bemötande av påverkansförsök som utförs med andra medel, till exempel genom fysiskt våld eller mutor, i denna rapport. Försök att tillskansa sig eller förstöra information behandlas inte heller.

I denna rapport beskrivs en studie av gällande rätt för bemötande genom informationsåtgärder som riktas mot de som kan ta del av eller sprider informationspåverkan. Frågor som rör relationen mellan myndigheter och myndighetsanställda behandlas inte. Rapporten avgränsas mot andra bemötandeåtgärder och därtill relaterade rättsområden.⁴¹ Bemötandeåtgärder kan i teorin aktualisera samtliga opinionsfriheter,⁴² men yttrandefriheten och informationsfriheten är de mest centrala. Dessa två friheter beskrivs översiktligt i denna rapport, för att visa hur de reglerar myndigheternas rättsliga handlingsutrymme att vidta bemötandeåtgärder.⁴³

⁴¹ Vad gäller bemötande, särskilt straffrättsligt, av informationspåverkan riktat mot val hänvisas till Refors Legge, kommande 2023.

⁴² Winther, 2016, s. 9.

⁴³ För mer om bemötande av otillbörlig informationspåverkan som sprids i medier som skyddas av yttrandefrihetsgrundlagen (1991:1469) (YGL) hänvisas till Winther, 2016.

Rapporten ger en bred, men inte heltäckande bild av det rättsliga ramverket för bemötande genom informationsåtgärder. Fokus fästs i rapporten vid konstitutionell rätt och allmän förvaltningsrätt, eftersom dessa generellt reglerar alla myndigheters verksamhet i någon utsträckning. Grundlagarna med allmänna rättsprinciper som legalitetsprincipen gäller för alla myndigheter och andra offentliga organ,⁴⁴ medan förvaltningslagens (2017:900) (FL) bestämmelser om grunderna för god förvaltning i 5-8 §§ gäller i handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndighet, handläggning av förvaltningsärenden vid domstol och annan förvaltningsverksamhet, det vill säga faktiskt handlande, hos förvaltningsmyndighet och domstol.⁴⁵ Det bör dock noteras att förvaltningslagen enligt 1 och 4 §§ är subsidiär till avvikande bestämmelser i speciallagstiftning. Speciallagstiftning behandlas inte i denna rapport annat än som belysande exempel. Till det rättsliga ramverk som beskrivs i denna rapport kan därför vissa myndigheter behöva lägga relevanta bestämmelser i eventuell speciallagstiftning och andra myndighets- eller rättsområdesspecifika källor, regleringsbrev med mera.

Försvarsberedningen har understrukt att informationspåverkan behöver bemötas både nationellt och internationellt.⁴⁶ Även om det huvudsakligen görs i fredstid är bemötande av informationspåverkan vid krig och krigsfara essentiellt för att Sverige ska kunna få internationellt stöd.⁴⁷ Bemötande vid höjd beredskap väcker rättsliga frågor som bör beskrivas separat. Den här rapporten beskriver *nationella* bemötandeåtgärder enligt *svensk rätt* som den gäller i *fredstid*, utan att höjd beredskap råder. Forskningsbehovet för de ovan avgränsade områdena; internationella bemötandeåtgärder och bemötande vid höjd beredskap, inkluderat krig och krigsfara, identifieras som prioriterat och beskrivs vidare i avsnitt 6.

EU-rätt och folkrätt behandlas inte i rapporten. Undantaget är rättspraxis från Europadomstolen som vid behov används för att tolka yttrandefriheten i de svenska grundlagarna och den europeiska konventionen för de mänskliga fri- och rättigheterna⁴⁸ (EKMR), vilken utgör svensk lag.⁴⁹ Inte heller barnkonventionen⁵⁰ (BK), vilken också gäller som svensk lag,⁵¹ behandlas i denna rapport. Myndigheters bemötandeåtgärder som riktas mot barn ska i linje med Barnkonventionen ha ett barnrättsperspektiv och uppfylla bestämmelserna om

⁴⁴ Se 1 kap. 1 § 3 st. RF som anger att den offentliga makten utövas under lagarna.

⁴⁵ 1 § FL; Prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 286.

⁴⁶ Ds 2017:66, s. 111.

⁴⁷ Ds 2017:66, s. 107 och 111.

⁴⁸ Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Rom den 4 november 1950 (EKMR), ikraft och bindande för Sverige sedan den 3 september 1953, ETS nr 005, ratificerad av Sverige den 4 februari 1952, SÖ 1952:35.

⁴⁹ 1 § lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (lag om EKMR).

⁵⁰ Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter, New York den 20 november 1989 (BK), ikraft sedan den 20 november 1989, 1577 UNTS 3, ratificerad av Sverige den 21 juni 1990, bindande för Sverige sedan den 2 september 1990, SÖ 1990:20.

⁵¹ 1 § lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

barnets bästa, barnets yttrande- och informationsfrihet och barnets behov av skydd mot skadligt eller opålitligt innehåll som de stadgas i BK.⁵² Bemötande riktat mot barn bör därför beforskas separat. Även detta identifieras som prioriterat och beskrivs vidare i avsnitt 6.

1.5 Metod och material

Rapporten är baserad på den rättsdogmatiska metoden. I linje med denna och utifrån den beskrivna hotbilden formuleras i rapporten ett rättsligt syfte om myndigheters rättsliga ramverk för att bemöta otillbörlig informationspåverkan genom informationsåtgärder, och hur sådant bemötande ska utformas. Detta syfte behandlas genom att tillämpliga rättskällor appliceras på fenomenet, vilket innebär att rättskällorna identifieras, systematiseras och tolkas.⁵³ Metoden syftar till att klarlägga vad som gäller rättsligt i frågan, eller med rättsvetarens ord, att fastställa gällande rätt.⁵⁴

Rättsdogmatiken är en metod som rör sig *inom* rättens ramar och rapporten kan därmed besvara *hur rätten ska, kan eller bör tillämpas*. Den kan *inte* besvara hur rätten tillämpas i praktiken eller vilken effekt den får.⁵⁵ Rättsdogmatiken är till sin karaktär ”en primärt praktiskt syftande verksamhet” och därmed närliggande, men bredare än, den praktiska juridiska metoden. Vetenskapliga krav på ”fullständighet, transparens, förklaringsmodeller och kritiskt förhållningssätt” är utmärkande för rättsdogmatiken som rättsvetenskap.⁵⁶ Det följer av detta att rapportens slutsatser främst riktas mot *rättstillämparen*, vid domstol och vid myndighet,⁵⁷ framförallt centrala myndigheter i det psykologiska försvaret.

Rapporten baseras på de källor som traditionsenligt ses som rättskällor i svensk rätt; lagar och andra författningar, rättspraxis från prejudikatinstanserna, förarbeten och doktrin, det vill säga rättsvetenskaplig litteratur som monografier och tidskriftsartiklar.⁵⁸ Folkrättsliga rättskällor används som tolkningsdata, eftersom svenska domstolar och myndigheter vid behov ska använda

⁵² Se artiklarna 3, 17.2 och 18 BK; Prop. 2017/18:186 *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter*, s.75 och 95; Barnrättskommittén, *General Comment No. 25 (2021) on children’s rights in relation to the digital environment*, 2 mars 2021, CRC/C/GC/25.

⁵³ Kleinman, J., *Rättsdogmatisk metod* i Nääv, M., och Zamboni, M. (red.), *Juridisk metodlära*, Studentlitteratur, 2 uppl., 2018, s. 21.

⁵⁴ Croon, A., *Jura Novit Curia*, Jure, 2017, s. 39; Olsen, L., *Rättsvetenskapliga perspektiv*, Svensk juridisk tidskrift, 2004, s. 116.

⁵⁵ Croon, 2017, s. 69–70. Se även Kleinman, 2018, s. 24.

⁵⁶ Kleinman, 2018, s. 25–26.

⁵⁷ Croon, 2017, s. 69–70. Se även Kleinman, 2018, s. 24.

⁵⁸ Kleinman, 2018, s. 28.

fördragskonform tolkning, det vill säga tolka svensk rätt i ljuset av Sveriges folkrättsliga åtaganden.⁵⁹

Annat material än rättskällor används för att beskriva det hot som informationspåverkan utgör och för att exemplifiera informationspåverkan som riktas mot Sverige. Ett exempel som används genomgående i rapporten är den informationspåverkan som rör svensk socialtjänst, tvångsomhändertagande av barn och relaterad lagstiftning. Avsikten är att ge kontext och illustrera det som ska bemötas inom det studerade rättsliga ramverket. För detta används statliga utredningar, myndighetsrapporter och medierapportering.

Med några få, i fotnoterna angivna, undantag är samtliga internetkällor besökta senast den 27 januari 2023.

1.6 Centrala begrepp

Det finns ingen allmänt fastlagd definition av begreppet *otillbörlig informationspåverkan*. Begreppet definieras inte i MPF-förordningen eller i dess förarbeten. Viss vägledning för hur begreppet bör förstås kan ändå förordningen och de utredningar som föregick MPF:s inrättande ge.⁶⁰ I Prop. 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021-2025* beskrivs inte begreppet otillbörlig informationspåverkan som sådant, men det framgår att externa informationspåverkanskampanjer ska särskiljas från legitim inhemsk opinionsbildning, samt att detta kan vara en komplex uppgift.⁶¹ I Psykförsvarsutredningen redogörs för och kommenteras flera närliggande begrepp, av vilka vissa beskrivs här.⁶²

Informationspåverkan har definierats av MSB och MPF som en typ av påverkan som sker genom spridning av potentiellt skadlig information och som förmedlas av främmande makt eller deras ombud, medvetet eller omedvetet.⁶³ Enligt denna definition avgränsas begreppet till att beskriva ageranden som härrör från främmande makt, direkt eller genom andra. MSB har också beskrivit informationspåverkan som "[a]ktiviteter som genomförs av främmande makt, eller antagonistiska aktörer, i syfte att påverka olika målgruppers uppfattningar, beteenden och beslutsfattande".⁶⁴ Denna definition är bredare och inte begränsad

⁵⁹ Ruotsi, M., *Svensk yttrandefrihet och internationell rätt: den grundläggande tryck- och yttrandefriheten och dess relation till Europakonventionen, EU-rätten och FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter*, Iustus, 2020, s. 99 f.

⁶⁰ Se Prop. 2020/21:30, s. 129-130; SOU 2020:29.

⁶¹ Prop. 2020/21:30, s. 61.

⁶² SOU 2020:29, s. 79-84.

⁶³ MSB och MPF, 2022, s. 7. Se också MSB, *Att möta informationspåverkan: handbok för kommunikatörer*, reviderad 2018, s. 11.

⁶⁴ SOU 2020:29, s. 80 (kursiverad här) som hänvisar till <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/msbs-arbete-vid-olyckor-kriser-och-krig/psykologiskt-forsvar/om-msbs-arbete-med-informationspaverkan/>, där definitionen senare tagits bort. (Besökt 5 oktober 2022).

till främmande makt, utan inkluderar även andra, icke-statliga aktörer. SÄPO har föreslagit en närliggande men mer detaljerad definition.

[S]amordnad, dold och förnekbar verksamhet som initieras av företrädesvis, men inte uteslutande, en statsaktör och som har som målsättning att påverka beslut, uppfattningar eller beteenden hos en statsledning, ett offentligt organ, befolkning eller särskilt utpekade målgrupper, huvudsakligen genom spridande av vilseledande eller oriktig information, ofta kompletterat med annat för ändamålet särskilt anpassat agerande.⁶⁵

Denna definition är bredare, då den inte är begränsad till information, utan även inkluderar annat relaterat agerande. Särskilda krav uppställs dock på att agerandet ska vara samordnat och kunna förnekas. Den omfattar både statliga och icke-statliga aktörer. Psykförvarsutredningen menar att all otillbörlig informationspåverkan inte är dold, och ansluter sig till MSB:s senare borttagna definition av informationspåverkan (se ovan). Ett tillägg görs genom att *otillbörlig* läggs till för att, som regeringen framhåvt, särskilja det som bör bemötas från legitim opinionsbildning. ⁶⁶ Tillägget ska tydliggöra att otillbörlig informationspåverkan ”inte avser vanligt förekommande opinionspåverkan såsom opinionsbildning i text, bild eller muntlig framställning, reklam eller annan informationspåverkan som inte kan anses otillbörlig”.⁶⁷ Det understryks att det fria informationsutbytet och en öppen och fri debatt ska *värnas* samt att granskning och kritik av bland annat myndigheter och politiker utgör *legitim opinionsbildning* som skyddas av yttrande och tryckfriheten.⁶⁸ Således omfattas sådant *inte* av begreppet otillbörlig informationspåverkan. Någon ytterligare förklaring eller definition presenteras inte i utredningen. Vad som avses med annan vilseledande information definieras inte heller.

Vissa institutioner och myndigheters användning av närliggande begrepp som delvis överlappar med informationspåverkan kan kort nämnas här.

Begreppet *desinformation* är centralt för rapportens tema, men det saknas en allmänt accepterad definition av begreppet. EU-kommissionen har definierat desinformation som: ”bevisligen oriktiga eller missvisande uppgifter som skapas, presenteras och sprids för att uppnå ekonomisk vinning eller avsiktligt vilseleda allmänheten, och som kan orsaka skada för allmänheten.”⁶⁹ Satir, parodi, felrapporterade uppgifter och tydligt markerade partiska nyheter eller kommentarer är uttryckligen exkluderat.⁷⁰ Definitionen är bred, eftersom den inte är begränsad till en viss typ av avsändare och eftersom den inkluderar ekonomiska

⁶⁵ SOU 2020:29, s. 84.

⁶⁶ SOU 2020:29, s. 84.

⁶⁷ SOU 2020:29, s. 149.

⁶⁸ SOU 2020:29, s. 84.

⁶⁹ Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska Ekonomiska och Sociala Kommittén samt Regionkommittén, *Bekämpande av desinformation online: en EU-strategi*, Bryssel, 26 april 2018, COM(2018)236(final), s. 4, para. 2.1. (Psykförvarsutredningen använde sig av denna definition i utredningen som föregick inrättandet av MPF, SOU 2020:29, s. 81.)

⁷⁰ *Bekämpande av desinformation online: en EU-strategi*, 2018, s. 4, para. 2.1.

syften. Utifrån denna förståelse kan desinformation utgöra en del av otillbörlig informationspåverkan.

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) använder begreppet *otillåten påverkan* i relation till påverkansförsök mot myndighetspersoner, vilket beskrivs som något som kan men inte nödvändigtvis behöver vara brottsligt. Det är enligt BRÅ den utsatte tjänstepersonens uppfattning som är avgörande, om denne uppfattar att syftet med en händelse är att påverka tjänsteutövningen förstås händelsen som otillåten påverkan. Otillåten påverkan beskrivs existera i former av trakasserier, hot, våld, skadegörelse och korruption.⁷¹ Begreppet omfattar framförallt påverkan i andra former än genom information. Otillåten påverkan används av BRÅ för att beskriva enskilda, snarare än främmande makts, försök att på olagliga eller olämpliga sätt påverka beslutsfattare i myndighetsutövning som rör den enskilde själv. SÄPO använder också detta begrepp och definierar *otillåten påverkan* som:

[t]rakasserier, hot och våld samt korruption som på ett beräknande sätt syftar till att påverka förtroendevaldas, myndighetsföreträdarens eller journalisters yrkesutövning eller som syftar till att hindra enskilda individer från att utöva sina grundlagsfästa fri- och rättigheter.⁷²

Liksom i BRÅs definition är det inte begränsat till påverkan genom information. Polismyndigheten har i relation till val använt begreppet *otillbörlig påverkan* och definierar det som en typ av handling där politiskt eller kriminellt motiverade aktörer använder hot, våld, trakasserier eller korruption för att påverka beslutsfattare eller politiker i syfte att inskränka den fria debatten och försvaga den svenska demokratin.⁷³ Polisens och SÄPOs definitioner fäster vikt vid handlingar som kan vara brottsliga. Definitionerna av dessa närliggande begrepp överlappar delvis med otillbörlig informationspåverkan, men de rör främst påverkan genom andra medel än information, och faller i dessa delar utanför denna rapport. I den mån sådan påverkan sker genom information, till exempel hot, kan den omfattas av begreppet otillbörlig informationspåverkan.

Myndigheterna beskriver begreppen utifrån deras respektive uppdrag. Exempelvis fokuserar Polisen på påverkan som kan vara brottslig eller störa allmän ordning och säkerhet, medan SÄPO fäster vikt vid att påverkan ska vara dold eller förnekarbar. Psykförsvarsutredningen beskriver det utifrån det uppdrag som föreslogs för den myndighet som skulle inrättas, MPF. Att det saknas en enhetlig definition av otillbörlig informationspåverkan är inte nödvändigtvis problematiskt, även om det kan finnas skäl att utveckla en allmän definition (se avsnitt 6) som stöd för myndigheternas arbete med att *identifiera* otillbörlig informationspåverkan. Denna rapport fokuserar dock på *bemötande* av otillbörlig informationspåverkan genom informationsåtgärder och kan anpassas till respektive myndighets förståelse av begreppet.

⁷¹ BRÅ, *Att förebygga och hantera påverkansförsök, En handbok*, 2017, s. 5

⁷² SÄPO, s. 78.

⁷³ Polismyndigheten, *Störningar i och i anslutning till röstningslokal*, 2022.

1.7 Disposition

I avsnitt 2 beskrivs översiktligt hur skyddet för och legitima begränsningar av yttrandefriheten reglerar bemötandeåtgärder. I avsnitt 3 beskrivs de rättsliga grunderna för att myndigheterna i det psykologiska försvaret ska eller får bemöta otillbörlig informationspåverkan och annan vilseledande information genom informationsåtgärder och vilka gränser som, utöver yttrandefriheten, uppställs för sådana åtgärder. I avsnitt 4 beskrivs myndigheters rättsliga handlingsutrymme vid utformandet av informationsåtgärder som syftar till att bemöta otillbörlig informationspåverkan. I avsnitt 5 redogörs för rapportens slutsatser och i avsnitt 6 ges förslag på vidare forskning baserat på rapportens avgränsningar och de rättsliga oklarheter och kunskapsbehov som identifierats under arbetet.

2 Bemötande måste respektera opinionsfriheterna

Av stadgandet i 1 kap. 1 § RF, att folkstyrelsen vilar på fri åsiktsbildning, följer att yttrandefriheten spelar en viktig roll i det demokratiska samhället. Detta återspeglas i det av psykförsvarsberedningens beskrivna syfte med det psykologiska försvaret, nämligen att ”värna det öppna och demokratiska samhället, den fria åsiktsbildningen samt Sveriges frihet och oberoende”.⁷⁴ Det understryks ofta att myndigheters bemötande av otillbörlig informationspåverkan i det psykologiska försvaret måste ske med respekt för enskildas opinionsfriheter och särskilt för yttrandefriheten.⁷⁵ Samtidigt är det genom nyttjande av yttrandefriheten som otillbörlig informationspåverkan riktas mot Sverige och svenska intressen. Opinionsfriheterna utgör på så vis både en sårbarhet och ett värde som ska värnas.

Myndigheter måste enligt legalitetsprincipen ha rättsligt stöd för alla åtgärder de vidtar,⁷⁶ men de är också uttryckligen förbjudna att vidta vissa åtgärder. På informationsområdet innebär skyddet för yttrande- och informationsfriheten sådana förbud. De legitima begränsningar som får göras av dessa friheter medför på samma vis rättslig grund för att vidta vissa åtgärder. Kunskap om yttrandefriheten och informationsfriheten är således essentiell för myndigheters rättsenliga och effektiva bemötande av informationspåverkan. En full beskrivning faller utanför ramen för denna rapport. I detta avsnitt beskrivs de huvuddrag i grundlagarna och EKMR:s reglering av yttrandefriheten som är av primär betydelse för att identifiera vilka åtgärder myndigheter får och inte får vidta när de bemöter otillbörlig informationspåverkan.⁷⁷

Enskildas yttranden, uttryck och informationsutbyte skyddas i svensk rätt av kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform (regeringsformen, RF), tryckfrihetsförordningen (1949:105) (TF) och YGL och EKMR. I det här avsnittet behandlas först RF och EKMR, eftersom RF stadgar den generella rätten för var och en till yttrande- och informationsfrihet i alla slags medium. Sedan behandlas TF och YGL eftersom de skyddar dessa friheter när de kommer till uttryck i tryckta skrifter respektive radio, TV och digitala överföringar.⁷⁸ Slutligen beskrivs vad

⁷⁴ SOU 2020:29, s. 77.

⁷⁵ Se Ds 2017:66 s 108.

⁷⁶ 1 kap. 1 § 3 st. RF; 5 § FL; Prop. 2016/17:180, s. 289. Se även Lebeck, C., *Legalitetsprincipen i förvaltningsrätten*, Norstedts Juridik, 2018.

⁷⁷ För mer om TF och tryckfrihetsbrott i relation till informationspåverkan riktad mot val, se Refors Legge, kommande 2023. För mer om YGL och yttrandefrihetsbrott i relation till informationspåverkan, se Winter, 2016.

⁷⁸ SOU 2020:45 *Tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens skydd för yttrandefriheten*, s. 63.

regleringen av yttrandefriheten innebär för myndigheters rättsliga handlingsutrymme att bemöta otillbörlig informationspåverkan genom informationsåtgärder.

2.1 Yttrandefrihetens skydd i RF och EKMR

Opinionsfriheterna är ett samlingsnamn för yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten och religionsfriheten. Dessa skyddas av 2 kap. 1 § 1-6 pt. RF samt artikel 10 (yttrandefrihet – vilket även inkluderar informationsfrihet), artikel 11 (frihet att delta i sammankomster och föreningsfrihet), och artikel 9 (tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet) EKMR. Konventionen gäller som svensk lag,⁷⁹ och har särskild betydelse, eftersom lag och föreskrifter enligt 2 kap 19 § RF inte får meddelas i strid mot EKMR. Myndigheter och domstolar får inte heller tillämpa föreskrifter som strider mot grundlag eller annan överordnad författning – vilken EKMR utgör, 11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § RF.⁸⁰

Opinionsfriheterna i RF gäller *för enskilda gentemot det allmänna*. Det innebär att de kan åberopas av enskilda (fysiska och i viss mån juridiska personer som medieföretag och förlag) i förhållande till myndigheter och andra offentliga organ.⁸¹ De kan däremot inte åberopas horisontalt, gentemot privata rättssubjekt som medier eller kommersiella tillhandahållare av digitala plattformar.⁸² Enskilda har alltså vissa fri och rättigheter som myndigheterna måste respektera. Myndigheter har *inte* motsvarande rättigheter.⁸³

Opinionsfriheterna innebär att enskilda har *rätt att aktivt uttrycka* åsikter, tankar, känslor och övertygelser på olika sätt. De innebär också att enskilda *inte får tvingas* att uttrycka sig eller ansluta sig till vissa åsikter eller övertygelser.⁸⁴ Repressalieförbudet som stadgas i TF och YGL tillämpas enligt praxis som en yttrandefrihetsrättslig princip även för yttranden som inte omfattas av TF eller YGL. Det principiella förbudet innebär att myndigheter inte får ingripa mot enskilda för att de nyttjar sin yttrandefrihet. Exempelvis får en myndighet inte omplacera en anställd för att denne uttryckt politiska åsikter på en privat blogg.⁸⁵

⁷⁹ 1 § lag om EKMR.

⁸⁰ Se Victor, D., *Svenska domstolars hantering av Europakonventionen*, Svensk Juridisk Tidskrift, 2013, s. 353 ff.

⁸¹ Warnling Conradson, W., Bernitz, H., Sandström, L., Åhman, K., *Statsrättens grunder*, 7 uppl., Norstedts Juridik, 2022, s. 194.

⁸² Ruotsi, 2020, s. 48.

⁸³ JK-beslut 8 oktober 2003, dnr. 2768-03-30; Axberger, 2019, s. 147.

⁸⁴ Warnling Conradson m.fl., 2022, s. 205.

⁸⁵ JO 2010/11 s. 605, dnr 149-2009; Axberger, H-G., *Yttrandefrihetsgrundlagarna, Yttrandefrihetens gränser efter 2019 års grundlagsreform*, 4 uppl., Norstedts Juridik, 2019, s. 150. Se även JK-beslut 20 september 2011, dnr. 5394-10-31 som även beskriver undantag från repressalieförbudet.

Det gäller också om yttrandena kan anses del av en informationspåverkanskampanj.

2 kap. 2 § RF ger särskilt skydd för den så kallade negativa aspekten av enskildas opinionsfriheter. Det betyder att det allmänna, inkluderat myndigheter, *inte får tvinga någon* att tillkännage sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende. Ingen får vidare tvingas att delta i sammankomst för opinionsbildning, demonstration eller annan meningsyttring, eller att tillhöra politisk sammanslutning, trossamfund eller annan sammanslutning kopplat till politisk, religiös, kulturell eller annan åskådning. Exempelvis har JO med grund i denna bestämmelse kritiserat en kommunal grundskola för att ha ordnat en obligatorisk redovisning av en skoluppgift i form av en demonstration om klimat och hållbarhet.⁸⁶ 2 kap. 2 § RF är absolut, inga möjligheter till begränsningar medges. Bestämmelsens formulering innebär dock att omfattningen är begränsad.⁸⁷ Exempelvis gäller skyddet mot att tvingas delta i sammankomst enbart för opinionsbildning och förbjuder inte myndigheter att kalla till sammankomster ”i rent upplysningssyfte”.⁸⁸

RF stadgar som nämns ovan också ett skydd för enskildas positiva opinionsfriheter, det vill säga det aktiva utövandet. Yttrandefrihet innebär enligt 2 kap. 1 § 1 pt. RF frihet för var och en att i tal, skrift, bild, eller på annat sätt *meddela* upplysningar samt *uttrycka* tankar, åsikter och känslor. Jämfört med TF och YGL (se avsnitt 2.3) har yttrandefriheten i RF ett bredare omfång eftersom den *inte är begränsad till någon framställningsform*. Yttrandefriheten i RF innebär en rätt för enskilda att uttrycka i princip vad som helst bland annat i tal, skrift, bild, video, på demonstrationer, teater, sociala medier och genom fysiska gester, kläder och smycken.⁸⁹ Informationsfrihet innebär enligt 2 kap 1 § 2 pt. RF frihet att *inhämta* och *ta emot* upplysningar samt att i övrigt *ta del* av andras yttranden. Exempelvis genom att låna böcker på bibliotek, söka information på internet, konsumera podcasts eller TV-program, köpa dagstidningar eller följa debatter i sociala medier.⁹⁰ Även informationsfriheten gäller oavsett form.⁹¹ Distinktionen mellan att uttrycka eller inhämta information som görs i svensk rätt återfinns inte i EKMR, utan där inryms både yttrande- och informationsfriheten under artikel 10. Detta har

⁸⁶ JO-beslut 2021-06-01, dnr. 7013-2019. Se dock RÅ 1984:2:52 där regeringsrätten angav att det kunde ifrågasättas om det var förenligt med 2 kap. 2 § RF att en kommunal förskola tog med barn, som pga. sin låga ålder inte kunde antas ha en egen åsikt i frågan, till en demonstration för fred. Regeringsrätten kom dock kom fram till att agerandet inte stred mot 2 kap. 2 § RF eftersom föräldrarnas samtycke lagts till grund för barnens deltagande. Noteras bör att detta var innan Barnkonventionen inkorporerades i svensk lag.

⁸⁷ Warnling Conradson m.fl., 2022, s. 205-206.

⁸⁸ Warnling Conradson m.fl., 2022, s. 205.

⁸⁹ Axberger, 2019, s. 35; Ruotsi, 2020, s. 25; Refors Legge, M., *Klädkoder, disciplinära åtgärder och skydd för elevers yttrandefrihet*, Svensk Juridisk Tidskrift, 2022, s. 631.

⁹⁰ Warnling Conradson m.fl., 2022., s. 203.

⁹¹ Ruotsi, 2020, s. 48.

dock ingen avgörande rättslig betydelse.⁹² Även om *skydd är huvudregel* kan både RF:s och EKMR:s skydd för enskildas aktiva utövande av yttrande- och informationsfriheten begränsas i vissa avseenden (se 2.2).

Yttrandefriheten innebär att enskilda har rätt att uttrycka och sprida yttranden som mottas positivt likaväl som negativt av andra. Även yttranden som kan uppfattas som chockerande, kränkande eller störande för staten eller för enskilda är skyddade.⁹³ Givetvis är kritik mot politiska beslut och lagstiftning, ifrågasättande av myndigheter samt opinionsbildning skyddat.⁹⁴ Därmed är sådana yttranden som kan anses ingå i en informationspåverkanskampanj och som anses vara skadliga för en myndighet eller Sverige, vilseleda svenska befolkningen eller påverka beslutsfattare som utgångspunkt *skyddade*. För *myndigheter* innebär enskildas yttrandefrihet en *begränsning* av vilka bemötandeåtgärder som får vidtas. Som utgångspunkt måste myndigheterna respektera yttrandefriheten och informationsfriheten genom att *avhålla sig från att ingripa* i enskildas uttryck och informationsutbyte.

2.2 Begränsningar enligt RF och EKMR

Skyddet för enskildas opinionsfriheter är *inte absolut*. Både svensk rätt och för Sverige bindande internationella mänskliga rättighetstraktat accepterar vissa *legitima begränsningar* för att skydda legitima intressen och balansera olika fri- och rättigheter. 2 kap. 20 § 1 pt. RF anger att legitima begränsningar av opinionsfriheterna (utom religionsfriheten⁹⁵) får göras genom *lag*. Begränsningar måste enligt 2 kap. 21 § RF ha ett syfte som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och vara nödvändiga för att uppnå syftet samt proportionerliga. De får inte heller vara så långtgående att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen eller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. I rättspraxis har det också utvecklats en generell proportionalitetsprincip som utgör en ”generellt tillämplig begränsningsregel då myndigheterna vidtar för enskilda

⁹² Ruotsi, 2020, 48; Enkvist, V. och Scheutz, S., *Internet, freedom of expression and the right to privacy in Sweden*, i Susi, M., Viljanen, J., Jönsson, E. och Kucs, A., *Human Rights Law and Regulating Freedom of Expression in New Media*, Routledge, 2019, s. 161-162.

⁹³ Europadomstolen, *Handyside v. the United Kingdom*, 7 december 1976, 5493/72, para. 49.

⁹⁴ Ruotsi, 2020, s. 25; Warnling Conradson m.fl., 2022, s. 203. Se också Peterson, O. *Opinionsbildning*, 2 uppl., Studentlitteratur, 2014.

⁹⁵ Religionsfriheten i RF skiljer sig från övriga opinionsfriheter och från EKMR eftersom 2 kap. 20 § 1 pt. RF *inte* medger begränsningar för denna frihet, vilket 9.2 EKMR gör. Att uttrycka sin tro genom att till exempel bära vissa religiösa klädesplagg eller symboliska smycken faller dock inte in i begreppet religionsutövning utan omfattas av -den relativa- yttrandefriheten och kan därmed begränsas. Warnling Conradson m.fl., 2022, s. 199. Se också Enkvist, V., *Religionsfrihetens rättsliga ramar*, Lustus, Uppsala, 2013.

betungande åtgärder”.⁹⁶ Proportionalitetsprincipen är influerad av europarättens krav om proportionalitet vid all inskränkning av mänskliga fri- och rättigheter.⁹⁷

Legitima syften för att begränsa opinionsfriheterna är till exempel rikets säkerhet, allmän ordning och säkerhet. För yttrandefriheten inkluderas även enskildas anseende, 2 kap. 23-24 §§ RF. Vid bedömningen av vilka begränsningar som får göras av yttrande- och informationsfriheten ska vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter särskilt beaktas, 2 kap. 23 § 2 st. RF. För utländska medborgare får särskilda begränsningar göras, se 2 kap. 25 § RF. Föreskrifter *som inte rör innehållet* i ett yttrande, typiskt sett ordningsföreskrifter, ska i enlighet med 2 kap. 23 § 3 st. RF inte anses som begränsande av yttrandefriheten och informationsfriheten. Inte heller i EKMR är opinionsfriheterna absoluta. Godtyckliga inskränkningar är förbjudna. Legitima begränsningar som anges i författning godtas dock för vissa angivna syften, givet att de är nödvändiga för att uppnå syftet och proportionella, artiklarna 10.2 och 11.2 lag EKMR.

Regleringen av legitima begränsningar i RF innebär att riksdagen kan begränsa yttrandefriheten genom vanlig lag. För myndigheter innebär det att åtgärder som inskränker enskildas opinionsfriheter måste ha stöd i lag. Myndigheter *får inte utan stöd i lag ingripa*, varken formellt eller informellt, mot en enskild för att denne på något sätt gett uttryck för sina åsikter eller uppfattningar.⁹⁸

Det finns idag ett stort antal bestämmelser i olika lagar, vilka införts med stöd av 2 kap. 20-21 §§ RF och som begränsar yttrandefriheten och övriga relativa opinionsfriheter.⁹⁹ Dessa är *undantagsbestämmelser* från huvudregeln om skydd och uppställer opinionsfriheternas yttersta gränser.¹⁰⁰ Straffbara yttranden som exempelvis hets mot folkgrupp, 16. kap. 8 § BrB, och förtal, 5 kap. 1 § BrB, samt yttranden där det råder krav på tystnadsplikt enligt Offentlighets- och sekretesslag (2009:400) är därmed exkluderade från yttrandefriheten och *inte skyddade*.¹⁰¹

Vissa begränsande bestämmelser kan vara grund för myndigheter att vidta åtgärder som syftar till att bemöta informationspåverkan, till exempel *straffrättsliga bemötandeåtgärder*. Eftersom informationspåverkan i stor utsträckning sprids på sociala medier bör nämnas att straffbar information på elektroniska plattformar omfattas av brottsbalken.¹⁰² Yttranden som ingår i informationspåverkanskampanjer som sprids på sociala medier skyddas alltså av RF och EKMR, *utom*

⁹⁶ SOU 2010:29, s. 171.

⁹⁷ Helmius, I., *Legalitetsprincipen*, i Marcusson, L. (red.), *Offentlighetsprinciper*, 4 uppl., Justus, 2020, s. 158-159; Wenander, H., *Proportionalitetsprincipen i 2017 års förvaltningslag*, Förvaltningsrättslig tidskrift, 2018, s. 445-449. Se även RÅ 1991 ref. 21 och HFD 2015 ref. 16.

⁹⁸ JO-beslut 2022-05-03, dnr. 318-2021.

⁹⁹ Wamling Conradson m.fl., 2022, s. 202.

¹⁰⁰ Prop. 1973:90 *Med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning .m.m.*, s. 237-238; Ruotsi, 2020, s. 48.

¹⁰¹ Prop. 1975/76:209 *Om ändring i regeringsformen*, s. 141 f.; Ruotsi, 2020, s. 48.

¹⁰² Prop. 1997/98: 15 *Ansvar för elektroniska anslagstavlor*, s. 8.

om de är straffbara enligt lag. Givetvis aktualiseras straffrätten även för informationspåverkan som sprids på andra sätt, till exempel under demonstrationer, brevledes eller genom uttalanden som görs från person till person. Myndigheter som identifierar informationspåverkan som kan vara straffbar, till exempel inlägg på sociala medier som innehåller hot mot en beslutsfattare eller mot Sverige, kan polisanmäla sådana yttranden. Myndigheter som har rättslig grund att utreda brott kan bemöta informationspåverkan genom att vidta utredningsåtgärder med syfte att lagföra personer för eventuella relevanta brott.¹⁰³ Utifrån legalitetsprincipen är myndigheter som saknar rättslig grund att utreda brott förhindrade att vidta sådana åtgärder mot enskild.¹⁰⁴

Sociala mediers gränsöverskridande natur och möjlighet till anonyma användarkonton medför svårigheter att effektivt lagföra straffbara yttranden.¹⁰⁵ Det innebär att straffbara yttranden kan finnas kvar länge och utgöra en fortgående kränkning för berörda. Därför har lagstiftningsåtgärder vidtagits för att ansvariga aktörer ska *ta bort vissa straffbara yttranden* från interaktiva digitala plattformar. Detta regleras genom lagen (1998:112) om ansvar för elektroniska anslagstavlor (BBS-lagen¹⁰⁶).

Möjligheter att bemöta otillbörlig informationspåverkan straffrättsligt kan illustreras genom exemplet med den informationspåverkanskampanj som riktats mot socialtjänsten. Påståendena kan förstås som *otillbörlig informationspåverkan*, eftersom påståenden om hur socialtjänsten arbetar och vad lagstiftningen innehåller är *falska* och syftar till att *sprida rädsla* eller *misstro* för myndigheter hos målgruppen. De flesta uttalanden är, om än falska, inte olagliga utan *skyddade* av RF, det vill säga lagliga. Andra yttranden kan motsvara brott och vara *straffbara*. Exempelvis kan hotfulla uttalanden som riktats mot socialsekreterare aktualisera brottsrubriceringen hot mot tjänsteman, 17 kap. 1 § BrB. En annan typ av uttalanden gäller hot mot Sverige som kan aktualisera brottsrubriceringen terroristbrott genom offentlig uppmaning till terrorism, 7 § terroristbrottslagen (2022:666). Sådana yttranden kan alltså bli föremål för straffrättsliga åtgärder. När straffbara yttranden publiceras på till exempel en kommuns eller socialtjänsts sociala mediasida kan *den myndigheten* ha *ansvar att ta bort dem* enligt BBS-lagen. Det gäller dock bara yttranden som motsvarar de brott som anges i BBS-lagen (se mer i avsnitt 4.4).

¹⁰³ Se inledningsvis 2 § polislag (1984:387) om polisens uppdrag, och 3 § om SÄPOs uppdrag.

¹⁰⁴ Sterzel, F. *Legalitetsprincipen*, i Marcusson, L. (red.) *Offentlighetsprinciper*, 4 uppl., Lustus, 2020, s. 87-88 och 99; Se även Lebeck, 2018.

¹⁰⁵ Prop. 1997/98: 15, s. 8.

¹⁰⁶ Förkortningen BBS kommer ifrån engelskans Bulletin Board System vilket på svenska har översatts med elektroniska anslagstavlor.

2.3 Yttrandefrihetens skydd i TF och YGL

Som nämnts ovan regleras den grundlagsskyddade yttrandefriheten inte bara i RF, utan också i TF och YGL. För yttranden *i tryckta skrifter* tillämpas TF och för yttranden *i radio, TV och digitala överföringar* tillämpas YGL, se 2 kap. 1 § 2 st. RF. *Yttrandefrihetsgrundlagarna* är en sorts speciallagstiftning med extra starkt skydd för yttranden som uttrycks i vissa angivna framställningar, främst genom traditionella medier.¹⁰⁷

Yttrandefriheten i YGL innebär att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad rätt att i ljudradio, tv och vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar *offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst*, 1 kap. 1 § 1 st. YGL. I TF benämns yttrande-friheten som tryckfrihet och innebär frihet för var och en att i tryckt skrift *uttrycka tankar, åsikter och känslor* samt att *offentliggöra allmänna handlingar och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst*, samt rätt för var och en att *ge ut skrifter* utan att en myndighet eller ett annat allmänt organ hindrar detta i förväg, 1 kap. 1 § 2-3 st. TF. Syftet med TF och YGL är att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande, där enbart sådana begränsningar som medges respektive yttrandefrihetsgrundlag är tillåtna, 1 kap. 1 § 1 st. TF och 1 kap. 1 § 2 st. YGL. TF och YGL skyddar därmed fri nyhetsförmedling och öppen samhällsdebatt.¹⁰⁸

Speciellt för TF och YGL är att det inte är de som uttrycker sig genom det skyddade mediet som kan hållas till ansvar för innehållet, om yttranden skulle falla inom ramen för de begränsningar som TF och YGL medger (se 2.4 nedan). Enbart en person är ansvarig, den *ansvarige utgivaren*, se 5 kap. TF och 4 kap. YGL.¹⁰⁹ Kopplat till ensamansvaret finns meddelarfriheten samt anskaffarfriheten. *Meddelarfriheten* innebär att det står var och en fritt att meddela uppgifter i vilket ämne som helst för publicering i av TF och YGL-skyddade medier, 1 kap. 7 § TF och 1 kap. 10 § YGL. Detta gäller enskilda. Myndigheter har som nämnts inte yttrandefrihet och inte heller meddelarfrihet. För att tydliggöra, *myndighetsanställda har* som andra enskilda yttrandefrihet och meddelarfrihet men *myndigheter* som sådana har *inte* det.¹¹⁰

Anskaffarfriheten innebär att var och en fritt får anskaffa uppgifter i vilket ämne som helst i syfte att göra dem offentliga i av TF och YGL-skyddade medier eller för att meddela uppgifter enligt meddelarfriheten, se 1 kap. 7 § TF och 1 kap. 10 §

¹⁰⁷ SOU 2020:45 *Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten*, s. 63; SOU 2016:58 *Ändrade mediegrundlagar*, s. 140.

¹⁰⁸ Axberger, 2019, s. 71.

¹⁰⁹ SOU 2020:45, s. 80.

¹¹⁰ Axberger, 2019, s. 147.

YGL. Därtill kommer *repressalieförbudet* som innebär att myndigheter är förbjudna att ingripa mot till exempel en anställd som nyttjat sin tryckfrihet eller yttrandefrihet, eller medverkat till det, se 3 kap. 6 § TF och 2 kap. 6 § YGL.¹¹¹

Yttrandefrihetsgrundlagarnas tillämpningsområde är som framgår inledningsvis kopplat till framställningar som sprids genom viss *teknik* eller i viss form; tryck (tidningar, böcker, konsttryck, m.m.), ljudradio, tv och vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar. För TF är framställningsmetoden avgörande och omfattar blytryck, litografi, koppartryck och offset.¹¹² För att YGL ska vara tillämplig är det avgörande att yttranden ska offentliggöras i vissa former. YGL omfattar två kategorier. Dels olika former av tekniska upptagningar som är ”fysiska informationsbärare” och som bara kan uppfattas med hjälp av tekniska hjälpmedel. Dels liknande överföringar som görs genom elektromagnetiska vågor, 1 kap. 2 § YGL.¹¹³ I svårtolkade situationer används en ändamålstolkning för att avgöra om något faller inom TF:s eller YGL:s tillämpningsområde. För YGL kan programdefinitionen i 1 kap. 2 § vara avgränsande.¹¹⁴ Yttrandefrihetsgrundlagarna skyddar alltså uttryck i vissa framställningar, främst traditionella medier, och de är i princip innehållsneutrala.¹¹⁵ Yttranden som inte omfattas av TF eller YGL omfattas av RF (se avsnitt 2.1).

Fokus för TF och YGL är syftet, framställningsformen, att yttranden ska spridas till allmänheten, att innehållet är fastställt på förhand och/eller konstaterbart i efterhand, samt möjlighet till, om än begränsat, ansvarsutkrävande i efterhand.¹¹⁶ Formkravet exkluderar uttryck i andra framställningsformer. Bland annat omfattas inte inlägg på sociala medier, yttranden under teaterframträdanden eller i privata sammanhang av yttrandefrihetsgrundlagarna, men av yttrandefriheten i RF.¹¹⁷ Det faktum att en idag så vanlig kanal för opinionsbildning och spridande av information som sociala medier inte skyddas av yttrandefrihetsgrundlagarna har framhävts som problematiskt ur perspektivet att syftet med yttrandefrihetsgrundlagarna är att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning.¹¹⁸ En anledning är att interaktiva medier där användarna skapar innehållet i realtid inte passar in i yttrandefrihetsgrundlagarnas systematik med konstaterbarhet, ansvarsutkrävande och fokus på enkelriktad informationsspridning till allmänheten.¹¹⁹

¹¹¹ Axberger, 2019, s. 150.

¹¹² SOU 1947:60, s. 57 f. och Axberger, 2019, s. 44-45.

¹¹³ Axberger, 2019, s. 50. Jmfr Winther, 2016, s. 11.

¹¹⁴ Axberger, 2019, s. 41.

¹¹⁵ Axberger, 2019, s. 41.

¹¹⁶ Axberger, 2019, s. 43.

¹¹⁷ Axberger, 2019, s. 44.

¹¹⁸ Ruotsi, 2020, s. 27; Axberger, 2019, s. 19-20.

¹¹⁹ Axberger, 2019, s. 43-44.

TF och YGL uppställer en huvudregel om censurförbud och förbud mot andra på förhand hindrande åtgärder (se nedan) som i princip innebär att myndigheter är *förbjudna* från att vidta *på förhand ingripande åtgärder*.¹²⁰ Skyddade yttranden är samtidigt fria för enskilda att bemöta med motargument i en öppen och fri debatt. Myndigheter har, som beskrivs nedan, rätt att bemöta redan publicerad information. Vid bedömningen av om sådant bemötande är lämpligt bör särskilt beaktas att medierna har en egen viktig roll i att granska och bemöta otillbörlig informationspåverkan, att medier är nyckelaktörer för ett fritt informationsutbyte samt att det psykologiska försvaret ska säkra ”åsiktsfrihet och fria medier”.¹²¹

2.3.1 Förbud mot censur

Censur är en *otillåten* åtgärd för att bemöta informationspåverkan. Censur innebär att det offentliga granskar tryckta skrifter eller andra framställningar på förhand för att godkänna eller förbjuda publicering.¹²² Det framgår av 1 kap. 8 § TF att myndigheter och andra offentliga organ *inte får granska en skrift före tryckningen* och av 1 kap. 11 § YGL att myndigheter *inte på förhand får granska* program eller tekniska upptagningar. Medan bestämmelsen i TF är absolut, medger 1 kap 12 § YGL ett undantag, den så kallade biografcensuren där censur numer enbart tillåts för åldersbegränsning.¹²³ Enligt 3 § lagen (2010:1882) om åldersgränser för filmer som ska visas offentligt, ska Statens medieråd godkänna film som ska visas offentligt för barn under 15 år, och enligt 5 § i övrigt besluta om åldersgränser. Förutom biografcensuren finns inget undantag från censurförbudet. Det grundlagstagade censurförbudet, tillsammans med meddelarskyddet och anonymitetskyddet i 3 kap 1 § TF och 2 kap. 1 § YGL, formar en garant för att ”en fri och obunden debatt kan äga rum liksom att kritik fritt kan framföras och information flöda utan några hinder från statsmakternas sida”. JK har beskrivit detta som ”en omistlig del i vårt demokratiska statsskick”.¹²⁴

2.3.2 Förbud mot andra hindrande åtgärder

Även *andra hindrande åtgärder* än censur är *otillåtna* för att bemöta informationspåverkan. Myndigheter och andra offentliga organ får *inte*, på grund av *innehållet* i en TF-skyddad skrift, *hindra* tryckning, utgivning eller spridning *om inte särskilt stöd anges i TF*, 1 kap. 8 § TF. Likaså får myndigheter och andra offentliga organ *inte, på grund av innehållet*, förbjuda eller hindra framställning, offentliggörande eller spridning av ett program eller teknisk upptagning *om inte särskilt stöd finns i YGL*, 1 kap. 11 § YGL. Myndigheter och andra offentliga organ får inte heller på

¹²⁰ Winther, 2016, s. 17.

¹²¹ Ds 2017:66, s. 105 och 108.

¹²² Axberger, 2019, s. 86.

¹²³ Ruotsi, 2020, 58.

¹²⁴ JK-beslut 23 maj 2012, dnr. 3391-14-30, 3696-14-30.

grund av innehållet förbjuda eller hindra innehav eller användning av sådana tekniska hjälpmedel som behövs för att kunna ta emot program eller uppfatta innehållet i tekniska upptagningar om det inte finns särskilt stöd i YGL, 1 kap. 13 § YGL.

Till skillnad från censurförbudet är förbudet mot hindrande åtgärder inte generellt, utan begränsad till det (kända eller väntade) *innehållet*.¹²⁵ Åtgärder som inte rör innehållet men som uppställer generella krav vilka kan upplevas hindrande är tillåtna, som lagstadgade miljökrav.¹²⁶ Ordningsskäl kan vara grund för att hindra publicering så länge det gäller generellt och inte innehållet, och att åtgärden är i linje med proportionalitetsprincipen.¹²⁷ Regeringsrätten uttalade i RÅ 1991 ref. 21, som rörde en kommunal ordningsföreskrift som förbjöd val-affischering, att även om beslutet inte gjorde åtskillnad mellan politiska åsikts-inriktningar utan förbjöd samtliga deltagande partiers affischering så gällde det ”affischer inom ett bestämt ämnesområde (information, propaganda och annan opinionsbildning avseende frågor som är aktuella inför allmänna val)”. Detta fann Regeringsrätten innebära att beslutet förhöll sig till just innehållet på ett sådant sätt att det var otillåtet enligt dåvarande 1 kap. 2 TF, nu motsvarat av 1 kap. 8 § TF. Åtgärden ansågs även vara oproportionellt ingripande i tryckfriheten och därmed otillåten även på den grunden. Det följer att ordningsföreskrifter som utgör förbud mot affischering eller annat spridande av grundlagsskyddade yttranden på grund av dess innehåll är en *otillåten* åtgärd för att bemöta eller motverka informationspåverkan.

Som förbjudna hindrande åtgärder anses bland annat hot om repressalier från myndigheter och andra offentliga organ riktade mot av TF eller YGL-skyddad media eller någon som ska medverka i sådan media.¹²⁸ Proaktiva informations-åtgärder som syftar till att motverka informationspåverkan får alltså *inte* innebära att myndigheter hotar att vidta repressiva åtgärder mot grundlagsskyddade medier för att man förväntar sig innehåll med falska eller vilseledande påståenden.

Axberger har visat att det kan uppstå gränsdragningsfrågor när en myndighet anser att det finns behov av att informera en publicist om faktorer som kan påverka ett publiceringsbeslut.¹²⁹ Det gäller särskilt operativa myndigheter i det psykologiska försvaret som har uppdrag att upplysa utsatta aktörer om säkerhetsrisker. En sådan gränsdragningsfråga bedömdes av Justitiekanslern (JK) 2006. Den av TF-skyddade tidningen SD-kuriren hade utlyst en tävling om teckningar av profeten Muhammed på sin hemsida. Hemsidan togs sedan ner av webbföretaget efter att en teckning publicerats. Det framkom att Utrikesdepartementet (UD) och SÄPO hade kontaktat tillhandahållaren av hemsidan och frågan uppstod om dessa åtgärder var otillåtet hindrande. UD hade upplyst webbföretaget om den allvarliga

¹²⁵ Axberger, 2019, s. 89.

¹²⁶ Axberger, 2019, s. 89.

¹²⁷ RÅ 1991 ref. 21; Axberger, 2019, s. 89.

¹²⁸ SOU 2004:114, s. 62 f.

¹²⁹ Axberger, 2019, s. 88.

situation och de skadeverkningar med dödsfall och förstörelse som andra publiceringar av liknande teckningar hade gett upphov till, och uppgav att det enbart rörde sig om information. SÄPO hade informerat om att det förelåg en hotbild mot webbföretaget och uppgav att det enbart rörde sig om information och att det var upp till företaget att bedöma vilka åtgärder som var lämpliga.¹³⁰ JK uttalade att:

Med hänsyn till de ändamål som uppbär censurförbudet måste myndigheter i allt väsentligt avhålla sig från att försöka påverka grundlagsskyddade mediers publiceringsbeslut. *Endast* när det finns *mycket starka skäl* kan sådana försök få förekomma, och endast med *stor försiktighet*. En sådan situation kan vara att människoliv eller utomordentligt stora ekonomiska värden står på spel. Det får självfallet *aldrig röra sig om sådana påtryckningar* som i realiteten får anses innebära att publicering hindras eller näst intill. Myndigheter måste också hålla sig till det som är myndighetens ansvar.¹³¹

JK kom slutligen fram till att varken UD eller SÄPO hade agerat på ett sätt som varit till hinder för publicering och att de därmed inte vidtagit förbjudna åtgärder. Medan UD:s agerande var hänförligt till utrikesministern och inte föll under JK:s tillsyn konkluderade JK att SÄPO:s åtgärder var i linje med myndighetens ansvar och uppdrag och att det inte fanns grund för kritik.¹³² Utifrån vad JK uttalade bör denna typ av åtgärder användas restriktivt.

2.4 Begränsningar enligt TF och YGL

Informationspåverkan som identifieras i TF- och YGL-skyddade medier, till exempel i dagstidningar eller i ett nyhetsinslag på radio, är *som huvudregel skyddad*. Dock är tryck- och yttrandefriheten i TF respektive YGL, liksom yttrandefriheten i RF, *inte absolut*. Skillnaden mellan grundlagarna är att RF medger att begränsningar görs för vissa syften genom vanlig lag, medan inte några andra begränsningar än de som framkommer i TF och YGL tillåts för tryck- och yttrandefriheten.¹³³

Utgångspunkten är att *allt innehåll i TF och YGL-skyddade medier är skyddat*. Utifrån en ändamålstolkning av lagtexten har dock sådant som ”inte har med yttrandefriheten att göra” undantagits i rättspraxis.¹³⁴ Det gäller nyttjande av medier för vilseledande förfaranden för egen ekonomisk vinning som till exempel bedrägliga tidningsannonser samt vilseledande utpräglad kommersiell reklam.¹³⁵ Med stöd av delegationsbestämmelser i yttrandefrihetsgrundlagarna får vissa uttryck, som till exempel rör upphovsrätt och kreditupplysning, i TF- och YGL-

¹³⁰ JK-beslut 24 mars 2006, dnr. 1319-06-21.

¹³¹ JK-beslut 24 mars 2006, dnr. 1319-06-21.

¹³² JK-beslut 24 mars 2006, dnr. 1319-06-21.

¹³³ SOU 2020:45 *Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten*, s. 63; SOU 2016:58, s. 140.

¹³⁴ Axberger, 2019, s. 71-74; Ruotsi, 2020, s. 54. Se NJA 1900 s. 528 (bedrägeri); NJA 2010 ref. 115 (I) och NJA 2010 ref. (II) (reklam).

¹³⁵ Axberger, 2019, s. 71-74; Ruotsi, 2020, s. 54. Se NJA 1900 s. 528 (bedrägeri); NJA 2010 ref. 115 (I) och NJA 2010 ref. (II) (reklam).

skyddad media regleras genom vanlig lag.¹³⁶ Yttranden som *exkluderas* från skydd är sådant som faller inom ramen för *tryckfrihetsbrott, yttrandefrihetsbrott, meddelarbrott* och *anskaffarbrott*, se 7 kap. TF och 5 kap. YGL.

Detta medför att yttranden i medier som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagarna *endast* kan bli föremål för straffrättsliga bemötandeåtgärder om de utgör tryckfrihetsbrott, yttrandefrihetsbrott, meddelarbrott eller anskaffarbrott. Tryckfrihetsbrott är de brott som anges i 7 kap. 2-20 §§ TF, om de begås i en tryckt skrift och är straffbara enligt lag. Dessa utgör också yttrandefrihetsbrott om de begås i en framställning som omfattas av YGL och är straffbara enligt lag, 5 kap. 1 § YGL. Det enda brott som skiljer sig åt mellan yttrandefrihetsgrundlagarna är brottet olaga våldsskildring, se 7 kap. 7 § TF och 5 kap. 2 § YGL.

Det följer att yttranden som kan anses som otillbörlig informationspåverkan och som sprids i dagstidningar, radio, tv eller andra TF och YGL-skyddade medier är *skyddade, så länge de inte utgör tryckfrihets- eller yttrandefrihetsbrott*.¹³⁷ Yttranden som ingår i en informationspåverkanskampanj och som publiceras i TF- eller YGL-skyddade medier *kan* alltså vara straffbara, men *endast* i de begränsade fall som TF och YGL explicit medger. Därtill uppställs i TF och YGL särskilda processuella regler för utredning och lagföring av dessa brott, se 9 kap. TF och 7 kap. YGL.¹³⁸ Möjligheterna till straffrättsliga bemötandeåtgärder är därmed tydligare och mer avgränsade för yttranden i TF- och YGL-skyddade medier än vad som gäller för yttranden som publiceras i andra kanaler till exempel sociala medier, eller som yttras vid demonstrationer eller i person vilka omfattas av RF och därmed fler brott.¹³⁹

2.5 Bemötande genom informationsåtgärder

Myndigheter har varken yttrandefrihet, meddelarfrihet eller andra opinionsfriheter som tillkommer enskilda.¹⁴⁰ Enskildas opinionsfriheter begränsar myndigheternas möjliga åtgärder på informationsområdet. Det innebär inte att myndigheter inte har rättsligt stöd för att uttala sig och bemöta informationspåverkan. RF:s skydd och yttrandefrihetsgrundlagarnas förbud mot på förhand hindrande åtgärder innebär

¹³⁶ 1 kap. 11-13 § § TF och 1 kap. 18-20 §§ YGL delegerar möjligheten att reglera upphovsrätt, alkohol och tobaksreklam, kommersiella annonser som rör hälsa och miljö enligt EU-rätten, kreditupplysning och integritetskänsliga söktjänster genom vanlig lag. För YGL delegeras även möjligheten att reglera sändningar av program riktade mot utlandet och program som sänds genom tråd men inte är avsedda för någon större allmänhet i vanlig lag, 1 kap. 17 §.

¹³⁷ Winther, 2016, s. 17.

¹³⁸ För mer om lagföring av tryckfrihetsbrott och yttrandefrihetsbrott relaterat till informationspåverkan riktat mot val, se Refors Legge, kommande 2023; om lagföring av yttrandefrihetsbrott relaterat till informationspåverkan, se Winther, 2016.

¹³⁹ Winther, 2016, s. 9.

¹⁴⁰ JK-beslut 8 oktober 2003, dnr. 2768-03-30; Axberger, 2019, s. 147.

inget hinder mot bemötande av *redan publicerad* otillbörlig informationspåverkan, falsk eller vilseledande information med korrekt information. Detta är *tillåtet*, och i det psykologiska försvaret *påkallat*. Myndigheternas uttalanden måste dock respektera enskildas yttrandefrihet och ha stöd i tillämplig rättslig grund (se avsnitt 3), samt utformas enligt bestämmelser om bland annat saklighet och opartiskhet (se avsnitt 4).

JK fann i ett beslut från 2014 att politiker i kommunfullmäktige och kommunstyrelsen i Hässleholms personliga kontakter med och kritiska brev till en tidning *inte* utgjorde censur eller andra hindrande åtgärder, då åtgärderna *inte ansågs ha hindrat* tryckning, utgivning eller spridning.¹⁴¹ Det fanns inte anledning till kritik mot att kommunpolitikerna *bemött* uppgifter som de ansåg vara felaktiga. Företrädare för offentliga organ är enligt JK ”inte förhindrade att uttala sig om det som behandlas i till exempel en tidningsartikel (som har beröring med myndigheters ansvarsområde) och till exempel uttala sig om huruvida sakuppgifterna i artikeln är korrekta eller inte”.¹⁴²

Däremot uttalade JK att ”[s]ådana bemötanden måste emellertid göras med beaktande av grundlagens krav”.¹⁴³ JK ifrågasatte *hur* de aktuella bemötandena *formulerats*. Kommunstyrelsens ordförandes ordval i beskrivningen av tidningen som en ”destruktiv kraft” och uttalanden om att ”tidningen borde ta sig en allvarlig funderare på om man överhuvudtaget har något ansvar att förmedla en positiv bild av Hässleholms kommun” kunde och hade enligt JK uppfattats som påtryckningsförsök mot publicistiska beslut.¹⁴⁴ Enligt JK *bör* företrädare för offentliga organ inte uttala sig om *lämpligheten* i ett publicistiskt beslut, eftersom det riskerar att uppfattas som påtryckning.¹⁴⁵ Härtill kommer att proportionalitetsprincipen ska beaktas i alla myndighetsåtgärder. Enligt RÅ 1991 ref. 21 innebär denna princip i ljuset av tryckfriheten att tillåtna åtgärder som kan verka inskränkande ”inte får gå längre än vad som verkligen är motiverat” av legitima skäl.

JKs uttalanden i fallen med SD-kuriren och Hässleholmspolitikerna tydliggör att myndigheter *får* vidta informations- och kommunikationsåtgärder gentemot grundlagsskyddad media. Dock måste myndigheterna beakta yttrandefriheten i utformning och formulering. Det gäller även uttalanden som kan härledas till en otillbörlig informationspåverkanskampanj. Myndigheter har alltså *rätt att bemöta falskt eller vilseledande innehåll i redan publicerade* framställningar genom att *klargöra* felaktigheter och presentera korrekt information och bör i detta beakta yttrandefrihetens syfte. Däremot bör myndigheter *inte* uttala sig om publicistiska beslut. Varken gällande redan publicerade framställningar eller på ett sätt som kan påverka framtida beslut.¹⁴⁶ Undantagsvis gäller att när det finns mycket starka

¹⁴¹ JK-beslut 23 maj 2012, dnr. 3391-14-30, 3696-14-30.

¹⁴² JK-beslut 23 maj 2012, dnr. 3391-14-30, 3696-14-30.

¹⁴³ JK-beslut 23 maj 2012, dnr. 3391-14-30, 3696-14-30.

¹⁴⁴ JK-beslut 23 maj 2012, dnr. 3391-14-30, 3696-14-30.

¹⁴⁵ JK-beslut 23 maj 2012, dnr. 3391-14-30, 3696-14-30.

¹⁴⁶ Winther, 2016, s. 19.

skäl, kan myndighetsuppdrag kopplade till säkerhet *legitimera proaktiva informationsåtgärder* direkt riktat mot publicister. Det är då viktigt att myndigheten agerar med försiktighet, inom ramen för sitt uppdrag och att informationen *inte* kan uppfattas som hindrande påtryckningar eller hot om att visst innehåll inte får eller bör publiceras. Denna gränsdragning är inte alltid lätt och kräver *särskild försiktighet* i utformandet av informationsåtgärdena.

2.6 Sammanfattning

Opinionsfriheterna, inkluderat yttrandefriheten och informationsfriheten, uppställer en huvudregel om skydd för enskildas yttranden och informationsutbyte. Yttranden som ingår i en informationspåverkanskampanj är därför som utgångspunkt *skyddade även om* de kan uppfattas som kritiska, kränkande, störande eller skadliga för staten, myndigheter eller enskilda. Myndigheter ska *respektera enskildas nyttjande av yttrandefriheten och informationsfriheten* och måste som utgångspunkt *avhålla sig från att ingripa* i enskildas uttryck och informationsutbyte. Ett särskilt skydd uppställs för medier som omfattas av TF och YGL. Yttrandefrihetsgrundlagarna *förbjuder* myndigheter att på förhand granska eller pga. innehållet hindra spridning av skyddade medier. Syftet är att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning, vilket korresponderar med det psykologiska försvarets syfte.

Yttrandefriheten och informationsfriheten får dock begränsas för vissa syften. Det innebär att *vissa yttranden exkluderas från skydd*. Yttranden som ingår i informationspåverkanskampanjer som sprids på sociala medier, vid demonstrationer och i andra situationer skyddas av RF och EKMR *utom* om de är straffbara enligt lag. Yttranden som ingår i informationspåverkanskampanjer som sprids i medier som omfattas av TF eller YGL skyddas av dessa *utom* om de faller inom ramen för de särskilda straffbud som anges i TF och YGL. Med stöd i *lag* eller i *TF eller YGL* har vissa myndigheter rättslig grund att vidta särskilda bemötandeåtgärder i relation till *straffbara yttranden*.

Myndigheter *får* dock *bemöta redan publicerad otillbörlig informationspåverkan, falsk eller vilseledande information med korrekt information*. Detta är *tillåtet*, och i det psykologiska försvaret påkallat. Det innebär att myndigheter får klargöra felaktigheter i enskildas och mediers yttranden och presentera korrekt information. Däremot bör myndigheter *inte* uttala sig om publicistiska beslut. Undantagsvis har myndigheter som SÄPO uppdrag som när det finns mycket starka skäl kan legitimera proaktiva informationsåtgärder direkt riktat mot publicister. Det är då viktigt att myndigheten agerar i linje med relevant rättsligt stöd, med försiktighet och att informationen *inte* kan uppfattas som påtryckning rörande publiceringsbeslutet.

3 Rättsliga grunder och gränser för bemötande genom informationsåtgärder

Som framgår av avsnitt 1.3 är syftet med denna rapport att beskriva det rättsliga ramverket för myndigheters rättsliga handlingsutrymme att genom informationsåtgärder bemöta otillbörlig informationspåverkan och annan vilseledande information som riktats mot Sverige eller svenska intressen. En förutsättning för myndigheternas rättsenliga agerande är att det, i linje med legalitetsprincipen, baseras på tillämplig rättslig grund och utövas inom givna rättsliga ramar. Denna förutsättning behandlas i detta avsnitt utifrån frågan *om och i vilka fall myndigheter ska eller får bemöta otillbörlig informationspåverkan genom informationsåtgärder*. Avsnittet behandlar först legalitetsprincipen, sedan rättslig grund för bemötande genom informationsåtgärder och de rättsliga ramar som den rättsliga grunden medför. Slutligen beskrivs kort ansvar och samverkan vid bemötandeåtgärder.

3.1 Bemötande måste ha stöd i rättsordningen

En utgångspunkt för myndigheternas verksamhet är att den ska vara i linje med den grundlagsstadgade legalitetsprincipen, som i 1 kap. 1 § 3 st. RF formuleras som att den offentliga makten utövas under lagarna. Lagbundenheten gäller samtliga offentliga organ som riksdagen, regeringen, kommunala och regionala beslutsfattande organ, domstolarna och förvaltningsmyndigheterna.¹⁴⁷

Föreskriftskrav regleras i 8 kap. RF och innebär i korthet att riksdagen stiftar lag och att regeringen, andra myndigheter och kommuner i vissa frågor kan delegeras viss föreskriftsrätt. Föreskriftsrätten begränsas genom en precisering av legalitetsprincipen i 8 kap. 2 § som anger att vissa frågor måste regleras genom *lag*, till exempel förhållandet mellan enskilda och det allmänna när det avser skyldigheter för enskilda eller ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållande (2 pt.), vilket innebär att brott ska vara lagfäst. Därtill uppställs i 2 kap. 20 § RF krav om att begränsningar av bland annat opinionsfriheterna ska ske i form av *lag*. Även EKMR:s reglering av legitima begränsningar i relativa (icke-absoluta) mänskliga fri- och rättigheter, som opinionsfriheterna, kräver att begränsande åtgärder regleras i lag, vilket kan förstås som en europarättslig legalitetsprincip.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Prop. 1973:90 *Med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning .m.m.*, s. 128, 163, 383, 397.

¹⁴⁸ Lebeck, 2018, s. 142.

För förvaltningsmyndigheter, och för domstolarna vid handläggning av förvaltningsärenden, uttrycks legalitetsprincipen vidare i 5 § förvaltningslagen att myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i *rättsordningen*. Begreppet rättsordningen förstås enligt förarbetena *inte* vara begränsat till lag eller andra föreskrifter som meddelats med stöd i 8 kap. RF, utan inkluderar källor med ”någon form av normmässig förankring”, som myndighetsinstruktioner eller regleringsbrev.¹⁴⁹ Bestämmelsen är i den meningen bred, men syftar samtidigt till en inskränkning av legalitetsprincipens betydelse för offentlig förvaltning. Den infördes eftersom rättspraxis visade att ”myndigheterna inte alltid i tillräcklig utsträckning tar reda på om att de har stöd i rättsordningen för sina åtgärder.”¹⁵⁰ I förarbetena angavs vidare att utvecklingen med mer informationsuppgifter och digitala tjänster inom förvaltningen innebär ökade risker för att myndigheterna agerar på felaktig grund eller utan stöd i rättsordningen. Det var därför ”angeläget att ge en klar signal om att all offentlig verksamhet, oavsett dess karaktär, ytterst måste grundas på skrivna regler i rättsordningen”.¹⁵¹ Myndigheter i det psykologiska försvaret måste därmed försäkra sig om att man utövar sin roll i att bemöta otillbörlig informationspåverkan och annan vilseledande information med stöd i för myndigheten tillämpliga rättsregler.

Det följer av det ovan beskrivna att legalitetsprincipen uppställer graderade krav på rättslig grund beroende på hur offentliga organs verksamhet påverkar enskilda. För förvaltningsmyndigheter är kraven att verksamheten ska vara begränsad till det som är föreskrivet i rättsordningen, beslut ska ha författningsstöd och beslut som är rättighetsbegränsande eller betungande för enskild kräver särskilt lagstöd.¹⁵² Medan enskilda är fria att göra allt som inte är förbjudet eller kriminaliserat, är det alltså tvärt om för offentliga organ. Myndigheter *måste alltid ha rättsligt stöd för sin verksamhet* och det som inte är föreskrivet att myndigheten ska ägna sig åt är i princip otillåtet.¹⁵³

Kopplat till legalitetsprincipen finns i straffrätten principiella förbud om analogitolkning av bestämmelser, retroaktiv tillämpning och obestämdhetsförbud. Det senare uppställer krav på lagstiftaren att införa tillräckligt preciserade bestämmelser och hindrar extensiv tolkning av brottsbestämmelser.¹⁵⁴ Retroaktivitetsförbudet och analogiförbudet är lagstadgade i straffrätten genom 2 kap. 10 § RF. Retroaktivitetsförbudet innebär att en bestämmelse inte får tillämpas på en händelse som inträdde innan bestämmelsen trädde ikraft. Analogiförbudet innebär att en straffbestämmelse inte får tillämpas på ett sätt att den inbegriper

¹⁴⁹ Prop. 2016/17:180, s. 289.

¹⁵⁰ Prop. 2016/17:180, s. 58.

¹⁵¹ Prop. 2016/17:180, s. 58.

¹⁵² Sterzel, 2020, s. 87-88; Lebeck, 2018, s. 109-110. Se också SOU 2010:29 *En ny förvaltningslag*, s. 148.

¹⁵³ Marcusson, L., *Myndigheter, domare och deltagande i opinionsbildande verksamhet*, Svensk Juridisk Tidskrift, 2019, s. 160. Se även Prop. 2016/17:180, s. 58.

¹⁵⁴ NJA 2016 s. 3 p. 20.

annat än vad bestämmelsen faktiskt föreskriver. I förvaltningsrätten saknas dock analogiförbud, även om analogiska tolkningar bör användas restriktivt. Det råder även en presumption om retroaktivitet i de fall då motivuttalanden om motsatsen eller övergångsregler saknas.¹⁵⁵ Presumtionen om retroaktivitet innebär att det är de bestämmelser som gäller vid tidpunkten för myndighetens beslutsfattande som ska tillämpas, inte de som gällde då situationen som beslutet rör.¹⁵⁶ Presumtionen är dock inte utan undantag, och utvecklingen i rättspraxis visar att även verkningar för den enskilde, förutsägbarhet och rättvisa behövs beaktas. Därmed kan olika slutsatser dras beroende på om retroaktivitet skulle få gynnande eller betungande konsekvenser för den enskilde.¹⁵⁷

3.2 Rättsliga grunder för bemötande genom informationsåtgärder

Som nämnts i avsnitt 1.1. kan *information* ses som en av de främsta åtgärderna för att bemöta otillbörlig informationspåverkan.¹⁵⁸ Informationsåtgärder, inkluderat kommunikation, faller som utgångspunkt i den kategori av myndighetsverksamhet som enligt legalitetsprincipen ska ha stöd i *rättsordningen*, inte nödvändigtvis i lag. Ett myndighetsuppdrag att bemöta otillbörlig informationspåverkan genom informationsåtgärder kan således ha stöd i speciallagstiftning, förordning, myndighetsinstruktioner, regleringsbrev eller direkta uppdrag från regeringen. Informationsuppdrag kan framgå direkt eller indirekt genom formuleringar om att en myndighet ska ”främja”, ”verka för” eller liknande.¹⁵⁹ Ett explicit informationsuppdrag kopplat till det psykologiska försvaret innebär en förpliktelse, att myndigheten ska bemöta otillbörlig informationspåverkan genom informationsåtgärder.

I dagsläget har ett fåtal myndigheter *uppdrag direkt kopplade till bemötande* av informationspåverkan. Av 1 § förordning (2015:152) med instruktion för Svenska institutet framgår att SI bland annat ska sprida information och kunskap om Sverige och främja svenska intressen internationellt. Vidare inkluderar myndighetens uppgifter att genom kommunikation främja Sverige bilden i utlandet och sprida information om svenska samhällslösningar, samt att analysera bilden av Sverige utomlands och redovisa denna till regeringen genom UD. SI ska då

¹⁵⁵ Sterzel, 2020, s. 96; Lebeck, C., s. 278 och 340.

¹⁵⁶ RÅ 1988 ref. 132, Lebeck, s. 340.

¹⁵⁷ Jämför RÅ 2004 ref. 82 och RÅ 2003 ref. 88 (om gynnande rättskraft) med RÅ 2003 ref. 81 (om negativ rättskraft). Se vidare Lebeck, s. 353.

¹⁵⁸ Se SOU 2020:29, s. 150.

¹⁵⁹ Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 40. Även ”vara pådrivande” och ”ha en opinionsbildande roll” nämns, innan regeringen uttalar att myndighetsinstruktioner bör granskas för att förtydliga och avgränsa uppdrag mot opinionsbildning. Dessa torde därmed idag vara mindre frekvent förekommande.

lägga fokus på att identifiera nya tendenser i informationsflöden och desinformation som berör Sverige och svenska förhållanden, se 2 § 1 och 2 pt. SI:s instruktion kan i ljuset av dess roll i det psykologiska försvaret förstås som ett rättsligt krav att myndigheten ska bemöta otillbörlig informationspåverkan som rör bilden av Sverige i andra länder, det vill säga bemöta otillbörlig informationspåverkan internationellt genom information.

Innan MPF inrättades hade MSB genom regeringens regleringsbrev ett specifikt uppdrag att identifiera och möta informationspåverkan, samt att stödja andra, utan att det framgick hur bemötandet skulle genomföras.¹⁶⁰ Även detta innebar en förpliktelse för myndigheten att bemöta informationspåverkan. Av myndighetens kunskapsmaterial på området framgår att bemötande förstods inkludera informationsåtgärder.¹⁶¹ MPF har ett av de tydligaste uppdragen kopplat till det psykologiska försvaret. Myndigheten ska identifiera, analysera och kunna lämna stöd i bemötandet av otillbörlig informationspåverkan och annan vilseledande information som riktas mot Sverige eller svenska intressen, 2 § 1 pt. MPF-förordningen. Det framgår inte hur bemötandet ska ta sig uttryck och något explicit informationsuppdrag anges inte i förordningen. MPF:s vidareanvändning av MSB:s material på området indikerar att även MPF tolkar bemötande som att inkludera, men inte nödvändigtvis vara begränsat till, informationsåtgärder.¹⁶²

Vissa myndigheter har fått särskilda regeringsuppdrag som inkluderar bemötande av informationspåverkan genom informationsåtgärder. Med anledning av den falska och vilseledande information som spreds under coronapandemin fick Folkhälsomyndigheten, Läkemedelsverket, MSB och Socialstyrelsen särskilda informationsuppdrag om vaccination mot covid-19. Uppdraget inkluderar bland annat att myndigheterna ska ”följa och vid behov hantera” sådan desinformation.¹⁶³ Med anledning av den informationspåverkanskampanj som riktas mot socialtjänsten fick Socialstyrelsen under 2022 regeringens uppdrag att motverka desinformation om socialtjänsten. Uppdraget innebär att Socialstyrelsen bland annat ska bemöta desinformation genom att informera målgrupper för kampanjen och ha en kontinuerlig dialog med relevanta företrädare för civilsamhället.¹⁶⁴

De flesta myndigheter har *inte* ett explicit uppdrag att bemöta otillbörlig informationspåverkan genom informationsåtgärder. Flera myndigheter har dock *informationsuppdrag som rör myndighetens uppdrag* eller en särskild aspekt av uppdraget. Exempelvis kan socialtjänstens särskilda informationsuppdrag nämnas.

¹⁶⁰ Se regeringens regleringsbrev till MSB från 2016 till och med 2021, tillgängliga via Ekonomistyrningsverket, <https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?rbrid=22634>.

¹⁶¹ Se MSB och MPF, 2022, s. 7. Se också MSB, 2018, s. 11.

¹⁶² Se länkar till MSB:s handböcker på <https://www.mpf.se/publikationer/>.

¹⁶³ Regeringen, *Uppdrag att genomföra nationella informationsinsatser om vaccination mot covid-19*, regeringsbeslut 17 december 2020, dnr. S2020/09533 (delvis).

¹⁶⁴ Regeringen, *Uppdrag att motverka ryktesspridning och desinformation om socialtjänsten*, regeringsbeslut 7 juli 2022, dnr. S2022/03244.

Eftersom socialtjänst är ett kommunalt ansvarsområde är socialtjänstens särskilda informationsuppdrag riktat mot de grupper socialtjänsten har särskilt ansvar för *inom kommunen*, se 2 kap. 1 § § socialtjänstlagen (2001:453) (SoL). Socialnämnd (eller motsvarande) ska enligt 3 kap. 1 SoL informera om socialtjänsten i kommunen och svara för upplysningar till familjer och enskilda, samt enligt 7 § informera myndigheter, grupper och enskilda om möjligheter att få hjälp att komma ur missbruk. Socialtjänsten har alltså särskilt uppdrag att informera barn och barnfamiljer, vilket är viktigt eftersom muslimska föräldrar är målgrupp för den informationspåverkanskampanj som riktas mot socialtjänsten och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Den statliga tillsynsmyndigheten för socialtjänsten, Inspektionen för vård och omsorg, har också ett särskilt informationsuppdrag. Det är bredare på så sätt att det gäller gentemot allmänheten, men är samtidigt begränsat, eftersom det är kopplat till just tillsynsuppdraget, se 13 kap. 3 § SoL.

Andra myndigheter har inte något explicit informationsuppdrag alls. Detta innebär dock *inte* att dessa myndigheter *inte* har rätt att bemöta otillbörlig informationspåverkan eller annan vilseledande information som sprids på deras område med informationsåtgärder. Även om legalitetsprincipen alltid är grunden för myndigheters verksamhet anses av nödvändighet viss myndighetsverksamhet som inte är explicit föreskriven ändå vara tillåten. Dock bara i den mån den anses nödvändig för att fullgöra myndighetens kärnuppdrag.¹⁶⁵ Sådan verksamhet inkluderar typiskt sett informationsåtgärder.

Förvaltningslagens bestämmelser nämner inte annan informationsverksamhet än den som rör myndighetens tillgänglighet. Lagen baseras dock på premissen att myndigheter får sprida information och ge råd till enskilda, som faktisk verksamhet.¹⁶⁶ Den premissen kan anses följa av lagens krav på service och tillgänglighet. Myndigheter ska enligt 7 § FL informera allmänheten om sin tillgänglighet, enligt 6 § FL säkerställa en smidig och enkel kontakt med enskilda, och enligt 8 § FL samverka med andra myndigheter inom sitt verksamhetsområde. Informationsverksamhet är följaktligen en del av myndigheters servicefunktion gentemot allmänheten. Enligt förarbetena rör sig sådana informationsåtgärder om ”ren information”, det vill säga upplysningar och enkla anvisningar som vägledning och råd. Att särskilja från olika former av förelägganden eller förbud, vilket kräver annat lagstöd.¹⁶⁷ Förarbetena till förvaltningslagen framhåller att internationaliseringen, digitaliseringen och den mera komplexa lagstiftningsbildningen som myndigheterna har att tillämpa innebär att allmänheten idag har ett större behov än tidigare av att myndigheterna informerar om förutsättningarna för deras respektive verksamheter.¹⁶⁸

¹⁶⁵ Marcusson, 2019, s. 160.

¹⁶⁶ SOU 2010:29, s. 98.

¹⁶⁷ SOU 2010:29, s. 207.

¹⁶⁸ Prop. 2016/17:180, s. 22-23.

Sammantaget ligger i förvaltningslagens bestämmelser om god förvaltning krav på att myndigheter *ska* informera allmänheten om sin verksamhet, sina uppdrag och hur man hanterar dessa, samt om myndighetens tillgänglighet och förhållande till andra myndigheter. Informationsskyldigheten är både generellt hållen, i att myndigheter ska informera om myndigheten själv och dess verksamhet allmänt sett utan att särskilda frågor om detta ställts, och specifik i det att myndighet ska kunna svara på specifika frågor från bland andra allmänheten, media och andra offentliga organ.¹⁶⁹ Den rättsliga grunden för att informera inkluderar därmed både proaktiva och reaktiva åtgärder. Proaktiva informationsåtgärder kan förstås som generell eller riktad *information som genomförs upplysningsvis*, till exempel för att förebygga otillbörlig informationspåverkan. Reaktiva informationsåtgärder kan förstås som *motkommunikation*, information som syftar till att bemöta påståenden, till exempel falsk information om myndighetens verksamhet.

Allmänhetens behov sett i ljuset av det psykologiska försvarets syfte torde i detta avseende inkludera proaktiva och reaktiva bemötande informationsåtgärder. Myndigheterna *får tillhandahålla information* om verksamheten, dess rättsliga förutsättningar och annat som är tydligt kopplat till verksamheten *för att motverka* otillbörlig informationspåverkan, falsk eller vilseledande information, samt *får bemöta* sådant med korrekt information.

Myndigheter har alltså utifrån förvaltningslagen, kopplat och begränsat till sin verksamhet, ett informationsuppdrag riktat mot allmänheten, oaktat om detta framgår explicit av speciallag, förordning, myndighetsinstruktion eller regleringsbrev. I den mån falsk eller vilseledande information sprids om en myndighet, dess verksamhet eller tillgänglighet har myndigheten *rättslig grund* att bemöta detta *genom information*. Serviceuppdraget i förvaltningslagen kan alltså anses innebära att förvaltningsmyndigheter *ska* tillhandahålla information om sin verksamhet och *får* bemöta falsk eller vilseledande information om myndigheten, dess verksamhet och tillgänglighet genom korrekt information. I ljuset av ansvaret för det psykologiska försvaret kan argumenteras för att centrala myndigheter bör bemöta otillbörlig informationspåverkan.

Det bör noteras att ett myndighetsspecifikt informationsuppdrag i till exempel specialförfattning, förordning eller regleringsbrev kan komplettera eller ersätta förvaltningslagens allmänna informationsuppdrag med särskilda skyldigheter för den myndigheten att vidta informationsåtgärder inom ett visst område eller riktat till en viss målgrupp. På så vis är myndigheters rättsliga grund för bemötande av otillbörlig informationspåverkan beroende av ev. specialreglering.

Slutligen kan klargöras att olika typer av informationsuppdrag i ljuset av det psykologiska försvaret kan anses utgöra rättslig grund för att bemöta otillbörlig informationspåverkan genom informationsåtgärder, som att publicera korrekt

¹⁶⁹ Marcusson, 2019, s. 160.

information om myndighetens verksamhet för att förebygga eller bemöta otillbörlig informationspåverkan.

3.3 Rättsliga gränser för bemötande genom informationsåtgärder

Som beskrivits ovan har myndigheter stöd i rättsordningen att bemöta otillbörlig informationspåverkan genom informationsåtgärder, inkluderat kommunikation. Det kräver att åtgärderna utgör *faktisk informationsverksamhet* och relaterar till *verksamhetsområdet*. I vissa fall kan gränsdragningsfrågor uppstå om vad som inryms inom begreppet information och huruvida myndigheters faktiska informationsåtgärder håller sig inom gränserna för det rättsliga handlingsutrymmet.

Som framkommit ovan har alla förvaltningsmyndigheter ett allmänt informationsuppdrag rörande den egna verksamheten baserat på serviceskyldigheten i 6 och 7 §§ FL. Därtill har vissa myndigheter ett särskilt angivet informationsuppdrag baserat på till exempel specialförfattning, förordning eller regleringsbrev och som ofta gäller vissa frågor eller är riktat mot vissa målgrupper. Myndigheters spridande av information påverkar i normalfallet inte enskildas rättigheter och är inte betungande för enskild på sådant sätt att det kräver särskilt lagstöd, utan anses som faktiskt handlande för vilket stöd i rättsordningen, brett förstått, är tillräckligt.

I vissa fall kan dock gränsdragning mellan myndighetens informationsåtgärder och myndighetens beslut vara otydlig, och då kan fråga om myndigheten har agerat på korrekt rättslig grund uppstå. Förarbetena till förvaltningslagen visar att myndigheter ofta blandar samman sina uppdrag och agerar på felaktig rättslig grund, genom att meddela vad som rent faktiskt är beslut i olika former av informationsåtgärder.¹⁷⁰ Det finns därmed anledning för myndigheter att noga säkerställa att informationsåtgärder faktiskt *är* information.

Det saknas rättsliga definitioner av vad som utgör ärendehandläggning och beslut, men handläggning av ärende inkluderar alla åtgärder en myndighet vidtar från inledandet av ett ärende tills dess att det avslutas genom ett beslut. Och ett beslut förstås som ett normerande uttalande som syftar till att få viss rättsverkan för adressaten eller att påverka adressatens handlande i en särskild situation. Faktiskt handlande förstås som annan förvaltningsverksamhet än ärendehandläggning och innebär att myndigheten rent konkret vidtar en faktisk handling, till exempel undervisar eller ger vård.¹⁷¹ Enligt förarbetena till förvaltningslagen anses det som *faktiskt handlande* när en myndighet *upplysningsvis sprider information* och råd inom sitt verksamhetsområde, baserat på serviceskyldigheten i förvaltningslagen.

¹⁷⁰ SOU 2010:29, s. 207.

¹⁷¹ Prop. 2016/17:180, s. 24, Ahlström, s. 25-26.

Det gäller även om informationen kan påverka eller syfta till att påverka människors handlande. Detta särskiljs dock från särskilt reglerade informationsuppdrag där myndigheter baserat på särskilda föreskrifter ska sprida information och råd i vissa frågor åt enskilda. Sådan informationsverksamhet anses enligt förarbetena som handläggning av ärende även då adressaterna inte är skyldiga att följa uttalandet.¹⁷²

I RÅ 2004 ref. 8 behandlades frågan om gränsdragning mellan en myndighets information och beslut samt frågan om myndigheten agerat under korrekt rättslig grund. Fallet gällde information från Livsmedelsverket till lokala tillsynsmyndigheten om polycykliska aromatiska kolväten i bland annat olivolja. Rättsfrågan var om Livsmedelsverkets skrivelse var att anse som ett överklagbart beslut och om det fanns rättslig grund för myndighetens agerande. Informationen saknade visserligen direkta rättsverkningar, men den innehöll uttalanden som både förbjöd och påbjöd användning av polycykliska aromatiska kolväten. Den hade också uppfattats av adressaterna som ett beslut som enskilda och lokala myndigheter hade att följa. Regingsrätten fann att informationen var att anse som ett beslut, inte en informationsåtgärd, och att tillräcklig rättslig grund saknades.

Om rättsverkningarna av en myndighets information inte står klart kan det vara att anse som kompetensöverskridande.¹⁷³ Det är syftet med och innehållet i en myndighets information, uttalande eller skrivelse, inte dess form, som är avgörande för om det ska anses som beslut eller information, vilket har betydelse för tillämplig rättslig grund.¹⁷⁴ Om myndigheter bemöter informationspåverkan med hänvisning till sitt informationsuppdrag men på ett sätt som går *utöver vad som kan anses utgöra informationsverksamhet* torde de på ett *otillåtet* sätt anses ha agerat utanför dess rättsliga mandat.¹⁷⁵ Likaså är myndigheters rättsliga grund för att informera kopplat till dess verksamhetsområde. *Verksamhetsområdet* utgör därmed begränsningen av myndigheternas rättsliga handlingsutrymme att informera,¹⁷⁶ inkluderat för att bemöta otillbörlig informationspåverkan. Om myndigheter informerar om sådant som faller utanför dess verksamhetsområde torde de således anses ha agerat utanför sitt rättsliga mandat. För myndigheter som har särskilda informationsuppdrag kopplade till en viss aspekt av verksamhetsområdet, kan uppdragets utformning medföra begränsningar.

Alla myndighetsåtgärder som ingriper i enskildas opinionsfriheter måste vara nödvändiga och proportionella till det legitima syftet, 2 kap. 21 § RF. I rättspraxis har också utvecklats en generell proportionalitetsprincip som en ”generellt tillämplig begränsningsregel då myndigheterna vidtar för enskilda betungande

¹⁷² Prop. 2016/17:180, s. 24-25.

¹⁷³ Lebeck, s. 189.

¹⁷⁴ Prop. 2016/17:180, s. 24.

¹⁷⁵ Jämför Lebeck, s. 189.

¹⁷⁶ Se Prop. 2009/10:175, s. 38-39.

åtgärder”.¹⁷⁷ Denna är influerad av europarättens krav om proportionalitet vid all inskränkning av mänskliga fri- och rättigheter.¹⁷⁸ För förvaltningsmyndigheter uttrycks proportionalitetsprincipen i 5 § 3 st. FL som att myndigheter får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. En myndighets åtgärd får aldrig gå längre än vad som är nödvändigt och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot. Med olägenheter avses besvär eller problem.¹⁷⁹ Bestämmelsen gäller all verksamhet en myndighet bedriver, ärendehandläggning såväl som faktiskt handlande och inkluderar därmed informationsåtgärder i den mån den kan anses ingripande. För vissa enskilda myndigheter framkommer mer konkreta proportionalitetsavvägningar i enskilda lagbestämmelser, som i 8 § polislagen.¹⁸⁰

3.4 Ansvar för och samordning av bemötande

I det psykologiska försvaret innebär ansvarsprincipen att i princip alla myndigheter har ansvar att kunna bemöta informationspåverkan inom sitt verksamhetsområde samt ansvar att i bemötandet samverka med andra relevanta myndigheter för att bemötandet ska verka effektivt.¹⁸¹ Ansvarsprincipen innebär allmänt sett att den myndighet som ansvarar för och bedriver verksamhet i ett område under normala förhållanden bibehåller detta ansvar även i krissituationer.¹⁸² Ansvarsprincipen kompletteras av närhetsprincipen och likhetsprincipen. Den förra anger det geografiska områdesansvaret och innebär att en kris ska hanteras där den sker och av närmast berörd myndighet. Den senare innebär att samhället vid krig, kris och störningar ska fungera på samma sätt som i normalfallet, i den utsträckning det är möjligt.¹⁸³

Ansvarsprincipen innebär även ett krav på samverkan inom och utanför relevant organs sektor.¹⁸⁴ Samverkanskyldigheten regleras förvaltningsrättsligt i 8 § FL, vilken anger att myndigheterna har skyldighet att inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter. När informationspåverkan riktas mot flera myndigheter eller frågor som flera myndigheter har ansvar för behöver

¹⁷⁷ SOU 2010:29, s. 171.

¹⁷⁸ Helmius, 2020, s. 158-159; Wenander, 2018, s. 445-449.

¹⁷⁹ Ahlström, s. 70.

¹⁸⁰ Helmius, 2020, s. 158-159; Wenander, 2018, s. 445-449. Se även RÅ 1991 ref. 21 och HFD 2015 ref. 16.

¹⁸¹ SOU 2020:29, s. 148. Se även regeringens uttalande i Prop. 2016/2017:1 *Budgetpropositionen för 2017, utgiftsområde 6*, s. 80.

¹⁸² Prop. 2007/08:92 *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*, s. 37; SOU 2022:10 *Sverige under pandemin*, s. 291-292. Se även MSB, *Gemensamma grunder för ledning och samverkan vid samhällsstörningar*, 2014.

¹⁸³ SOU 2022:10, s. 292.

¹⁸⁴ MSB, 2014; Prop. 2007/08:92 *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*, s. 37; SOU 2022:10, s. 291-292.

myndigheterna i enlighet med 8 § FL samordna och koordinera sina bemötandeåtgärder. Myndigheterna kan få stöd av MPF, som har till uppdrag att bland annat lämna stöd i bemötandet av otillbörlig informationspåverkan och annan vilseledande information samt att verka för samverkan mellan myndigheter och andra aktörer, 2 § 1 och 5 pt. MPF-förordningen. Att flera myndigheter berörs och samverkar i bemötande av informationspåverkan innebär inte att en myndighets uppdrag eller ansvar faller bort eller förflyttas. Det är den myndighet som har ansvar för ett visst område som ska bemöta informationspåverkan. Om flera myndigheter berörs kan MPF samordna bemötandet.¹⁸⁵

Frågor om ansvar för bemötande av informationspåverkan aktualiseras i den informationspåverkanskampanj som sedan vintern 2021/2022 riktats mot svensk socialtjänst, och särskilt omhändertagande av barn enligt LVU.¹⁸⁶ I informationspåverkanskampanjen mot socialtjänsten beskrivs socialtjänsten ofta som en enhet, medan socialtjänsten i realiteten består av hundratals kommunala myndigheter med ansvarig socialnämnd (eller motsvarande) som finns i varje kommun och verkar oberoende av varandra utifrån samma regelverk. Trots att det ytterst är domstol som är beslutsfattare i mål som gäller omhändertagande av unga är det främst den handläggande och processförande kommunala myndigheten, socialtjänsten, som varit föremål för kampanjen, om än beskriven som om den vore en statlig myndighet. Eftersom socialtjänst är en kommunal angelägenhet torde det enligt ansvarsprincipen vara de hundratals kommunala socialtjänsterna som är primärt ansvariga för att bemöta informationspåverkan och annan vilseledande information som riktas mot dem eller deras verksamhetsområde. En komplexitet är att narrativet om socialtjänsten kan formuleras som att det är en myndighet, medan bemötande från var och en av de ansvariga kommunala socialtjänsterna kan upplevas fragmentariskt eller ineffektivt. Exemplet visar på en utmaning och otydlighet i ansvarsfrågan när kommunala myndigheter är utsatta för informationspåverkan.

En möjlighet med otydligheten i ansvarsfrågan kan vara att statliga myndigheter med närliggande verksamhet tar ansvar för bemötande som annars åligger kommunala eller regionala myndigheter. I fallet med informationspåverkan mot socialtjänsten intog både kommunala socialtjänster och domstolarna främst en passiv roll. Vissa socialtjänster, vars medarbetare hotats i informationspåverkanskampanjen, har dock polisanmält sådana händelser och belyst problemet i

¹⁸⁵ SOU 2020: 29, s. 196.

¹⁸⁶ Se exempelvis Koch-Emmery, 2022; Arias, F., *Internationell LVU-kampanj mot svensk socialtjänst fortsätter*, Sveriges Radio Ekot, 4 oktober 2022, <https://sverigesradio.se/artikel/internationell-lvu-kampanj-mot-svensk-socialtjanst-fortsatter>; Liljas, P., *Extremismkampanj hetsar mot svensk socialtjänst*, TV 4, 7 februari 2022, <https://www.tv4.se/artikel/2qCPXKuz6C0ANXXEtCLsPu/extremistkampanj-hetsar-mot-svensk-socialtjanst>.

media.¹⁸⁷ Statliga myndigheter som Socialstyrelsen, MPF och CVE har varit mer aktiva med informationsåtgärder och har i media identifierat att det pågår en otillbörlig informationspåverkanskampanj som medför vissa risker. Socialstyrelsen fick också under 2022 ett explicit och omfattande regeringsuppdrag att motverka desinformation om socialtjänsten. Uppdraget innebär att Socialstyrelsen ska vidta åtgärder för att bemöta desinformation som att informera målgrupper för kampanjen och ha en kontinuerlig dialog med relevanta företrädare för civilsamhället. Myndigheten ska också sammanställa vilken information som sprids, identifiera behov av kulturkompetens, identifiera och bistå utvecklingen av och ge förslag på långsiktigt effektiva arbetsmetoder som syftar till att stärka tilliten till socialtjänsten. Därtill ska socialstyrelsen via UD förmedla information till utlandsmyndigheterna och utländska beskickningar i Sverige.¹⁸⁸

Ansvarsprincipen har över tid varit föremål för diskussion och klargör inte alltid vad som gäller vid överlappande ansvar.¹⁸⁹ När informationspåverkanskampanjer rör verksamheter som kommunala eller regionala förvaltningsmyndigheter eller beslutsfattande organ har ansvar för aktualiserats frågor om vilken eller vilka myndigheter som har huvudansvar att bemöta detta, samt om hur berörda organ ska samverka med varandra och med nationella organ. Exemplet med socialtjänsten och behovet som regeringen såg att uppdra åt en statlig myndighet att särskilt bemöta denna otillbörliga informationspåverkan och utarbeta former för långsiktigt bemötande arbete vid socialtjänsterna illustrerar dessa otydligheter.

Exemplet med socialtjänsten visar på svårigheterna i att effektivt bemöta informationspåverkan. Flera statliga myndigheter har responderat aktivt på informationspåverkanskampanjen. Dels genom att uttala sig i svensk media, särskilt MPF, CVE och SÄPO, och dels genom att utveckla och sprida förklarande information om socialtjänstens ansvar för och de rättsliga grunderna för omhändertagande av barn och unga, särskilt Socialstyrelsen och SI.¹⁹⁰ Andra agerande myndigheter var Regeringskansliet med Kansliet för krishantering och UD med flera ambassader. Exempelvis uttalades att ”en vilseledande kampanj mot Sverige” pågår och Socialstyrelsen hänvisades till som statlig myndighet ansvarig

¹⁸⁷ Schwartz, E., *Desinformationskampanj om socialtjänsten – Göteborgs stad polisanmäler*, SVT Nyheter, 18 december 2022, <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vast/desinformationskampanj-om-socialtjansten-goteborgs-stad-polisanmalder>.

¹⁸⁸ Regeringen, dnr, S2022/03244.

¹⁸⁹ Se till exempel Prop. 2007/08:92 s. 37-38 som föreslog en striktare tillämnning av ansvarsprincipen; Denward, C., och Hedtjäm Swaling, V., *Risk i svensk beredskap, En idéskrift om grundläggande problem och hur de kan lösas*, Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--5285--SE, November 2022, s. 13-14 som diskuterar problematiska aspekter av ansvarsprincipen.

¹⁹⁰ Socialstyrelsen har tagit fram material om socialtjänstens arbete med barn och om svensk lagstiftning på flera språk, se <https://www.socialstyrelsen.se/aktuellt/information-om-svensk-socialtjanst-pa-flera-sprak/> (Socialstyrelsens hemsida) och <https://kollpasoc.se/vanliga-fragor-om-soc/> (hemsida riktad mot unga).

för att stödja socialtjänsten.¹⁹¹ SI bemötte desinformationen i arabisktalande media, vilket föranledde en ”kraftig och koordinerad” motreaktion.¹⁹² MPF uttalade att utländska kanaler ”förvägrar Sverige att ge en korrekt bild av händelsen med avsikten att uppnå en negativ effekt på Sverige.”¹⁹³

Detta visar att även om myndigheter får, eller ska, bemöta otillbörlig informationspåverkan med information är det inte nödvändigtvis säkert att åtgärderna har önskad effekt. Vilken myndighet som har ansvar att bemöta informationspåverkan kan också få betydelse för effektiviteten. Myndigheter som ansvarar för att identifiera och bemöta otillbörlig informationspåverkan på ett visst område bör värdera *om* och *av vem* den bör bemötas, men också vilken slags bemötande som är *effektivt*. I denna rapport beskrivs dock enbart de rättsliga grunderna för bemötande genom information, samt det rättsliga handlingsutrymmet vid utförande av sådana bemötandeåtgärder. Rättsdogmatiken kan besvara vad som krävs för ett rättsenligt bemötande men inte vad som är effektivt. Det senare behöver, med avstamp i det rättsliga ramverk som beskrivs i denna rapport, undersökas vidare genom andra vetenskaper.

3.5 Sammanfattning

Myndigheters verksamhet ska ha stöd i rättsordningen, beslut ska ha författningsstöd och beslut som är rättighetsbegränsande eller betungande för enskild kräver särskilt lagstöd. Informationsåtgärder faller inom den första kategorin, och ska alltså ha stöd i rättsordningen, inte nödvändigtvis i lag. Myndigheter har utifrån 6 och 7 §§ förvaltningslagen ett informationsuppdrag riktat mot allmänheten. Därtill kan särskilda informationsuppdrag tillkomma myndigheter genom speciallag, förordning, myndighetsinstruktion, regeringsuppdrag eller regleringsbrev. Informationsuppdraget enligt förvaltningslagen innebär att myndighet ska vidta både proaktiva och reaktiva informationsåtgärder. Om falsk eller vilseledande information sprids om en myndighet, dess verksamhet eller tillgänglighet har myndigheten genom förvaltningslagens krav på service och tillgänglighet därmed *rättsliq grund att bemöta detta genom informationsåtgärder*. Myndigheter får också *informera upplysningsvis* för att *förebygga* otillbörlig informationspåverkan på sitt område. Sådana åtgärder får inte gå utöver vad som utgör *faktisk informationsverksamhet*. Information måste kunna särskiljas från beslut för att inte anses som kompetensöverskridande. Avgörande är syftet med och innehållet i en myndighets information, uttalande eller skrivelse, inte dess form. Likaså är myndigheters rättsliga grund för att informera kopplat till dess verksamhetsområde. *Verksamhetsområdet* utgör därmed en begränsning av myndighetens rättsliga handlingsutrymme att informera.

¹⁹¹ Socialdepartementet, *Desinformationskampanj mot svenska myndigheter om socialtjänsten*, Regeringen.se, 16 februari 2022, <https://regeringen.se/artiklar/2022/02/desinformationskampanj-mot-svenska-myndigheter-om-socialtjansten/>.

¹⁹² Granlund, 2022.

¹⁹³ Koch-Emmery, 2022.

4 Utformandet av bemötande informationsåtgärder

Detta avsnitt utgår ifrån frågan om *hur* myndigheterna ska *formulera* bemötandeåtgärder. Avsnittet beskriver myndigheternas rättsliga handlingsutrymme i utformandet av bemötande informationsåtgärder, inkluderat kommunikation, genom tillämpliga rättsregler och rättsprinciper. Först behandlas yttrandefrihetens relevans som vägledande princip i utformning av bemötandeåtgärder, sedan objektivitetsprincipen och därefter vad som särskilt bör beaktas när bemötandeåtgärder kan uppfattas som opinionsbildning. Slutligen beskrivs kort myndigheters ansvar vid bemötande på myndighetens egna sociala medier.

4.1 Bemötande ska värna yttrandefriheten

Skyddet för yttrandefriheten i RF, EKMR, TF och YGL som beskrivs i avsnitt 2 innebär tydliga rättsliga ramar för vilka åtgärder myndigheter och andra offentliga organ får vidta för att bemöta informationspåverkan. Det framgår också att bemötande i princip ska ske i efterhand. Utöver detta kan yttrandefriheten ses som en *vägledande princip* i formuleringen av bemötande informationsåtgärder. Detta korresponderar också med det psykologiska försvarets syften. Det följer av detta att information och kommunikation bör formuleras så att den *inte uppfattas som hämmande* för en fri och öppen debatt och åsiktsbildning utan *värnar enskildas yttrandefrihet och fria informationsutbyte*.

Kravet på respekt för yttrandefriheten och syftet att värna fri åsiktsbildning,¹⁹⁴ medför att det kan finnas anledning för myndigheter som identifierar otillbörlig informationspåverkan att värdera *huruvida* bemötande är motiverat. Det gäller särskilt bemötande riktat mot otillbörlig informationspåverkan eller vilseledande information i TF- och YGL-skyddade medier, eftersom medier är nyckelaktörer för ett fritt informationsutbyte. Samtidigt kan otillbörlig informationspåverkan som får spridning i traditionella medier och därmed blir ”medialt förstärkt” få större genomslagskraft än den skulle få enbart via sociala medier.¹⁹⁵ Enskildas informationsfrihet, i betydelsen rätt till ”korrekt information och kvalitativ nyhetsrapportering”,¹⁹⁶ kan då anses tala för att den otillbörliga informationspåverkan bör bemötas. Bemötande med korrekt information i situationer där otillbörlig informationspåverkan fått stor spridning kan gynna enskildas informationsinhämtning. En avvägning bör därför göras från fall till fall.

¹⁹⁴ SOU 2020:29, s. 77.

¹⁹⁵ SOU 2016:80, s. 397.

¹⁹⁶ SOU 2016:80, s. 397.

JKs beslut i fallet från 2014 om Hässleholmspolitikens bemötande av en tidnings granskning visar att *utformandet* av informationsåtgärder som syftar till att bemöta sakuppgifter i grundlagsskyddade medier är av vikt för dess rättsenlighet. JK ifrågasatte i beslutet *hur* politikerna hade *formulerat* sig och menade att bland annat kommunstyrelsens ordförandes ordval i beskrivningen av tidningen som en ”destruktiv kraft” och uttalanden om att ”tidningen borde ta sig en allvarlig funderare på om man överhuvudtaget har något ansvar att förmedla en positiv bild av Hässleholms kommun” kunde, och hade, uppfattats som försök att utöva påtryckning mot publicistiska beslut.¹⁹⁷ JK uttalade att företrädare för offentliga organ *inte bör* uttala sig *om lämpligheten* i ett publicistiskt beslut, eftersom det riskerar att uppfattas som påtryckning. Det vill säga att även om JK inte ansåg det aktuella agerandet som otillåtet i strikt juridisk mening så ansågs det olämpligt. JK uttalade att offentliga organ måste beakta yttrandefrihetsgrundlagarnas krav vid bemötande av felaktiga sakuppgifter som spridits i media.¹⁹⁸

JKs beslut tydliggör att myndigheterna måste respektera yttrandefrihetsgrundlagarnas krav vid bemötande av otillbörlig informationspåverkan i av yttrandefrihetsgrundlagarna skyddad media.¹⁹⁹ Eftersom det psykologiska försvaret ska värna åsiktsfrihet,²⁰⁰ torde yttrandefriheten i RF och EKMR kräva att samma respekt erfordras vid utformandet av bemötande av otillbörlig informationspåverkan som sprids i former som inte omfattas av TF och YGL. Formulering av bemötande informations- och kommunikationsåtgärder bör utifrån JKs beslut i Hässleholms-ärendet inte värdera publicering utan ska fokusera på att förmedla vad som är vilseledande eller fel i sak och framförallt vad som istället gäller, det vill säga förmedla korrekt information.

4.2 Bemötande ska vara sakligt och opartiskt

Enligt objektivitetsprincipen som den kommer till uttryck i 1 kap. 9 § RF ska domstolar och förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter beakta *allas likhet inför lagen* samt iaktta *saklighet* och *opartiskhet*. Även enligt 5 § 2 st. FL ska myndighet vara saklig och opartisk i sin verksamhet. Både grundlagens och förvaltningslagens krav på saklighet och opartiskhet omfattar såväl ärendehandläggning som faktiskt handlande.²⁰¹ Kravet ska därmed uppfyllas i alla myndighetens kontakter med allmänheten. Det

¹⁹⁷ JK-beslut 23 maj 2012, dnr. 3391-14-30, 3696-14-30.

¹⁹⁸ JK-beslut 23 maj 2012, dnr. 3391-14-30, 3696-14-30.

¹⁹⁹ JK-beslut 23 maj 2012, dnr. 3391-14-30, 3696-14-30.

²⁰⁰ Ds 2017:66, s. 105 och 108; SOU 2020:29, s. 77.

²⁰¹ Bull, T. *Objektivitetsprincipen*, i Marcusson, L. (red.), *Offentlighetsprinciper*, 4 uppl., Iustus, 2020, s. 131; Ahlström, K., *Förvaltningslagen – en kommentar*, 1 uppl., Karnov, 2018, s. 69.

inkluderar informationsåtgärder som syftar till att bemöta otillbörlig informationspåverkan och kommunikation riktad mot enskilda som till exempel söker påverka beslutsfattare. JO har tydliggjort att information som myndigheter publicerar på sin hemsida, konton på sociala medier eller sprider till allmänheten på annat sätt omfattas av objektivitetsprincipen.²⁰²

Den grundlagsfästa objektivitetsprincipen preciseras även i annan lag än förvaltningslagen, och då i mer konkret riktning. För anställda vid myndighet gäller förbudet i 12 kap. 5 § 2 st. RF mot att fästa avseende vid annat än sakliga grunder, bestämmelser om jäv,²⁰³ och bisysslor,²⁰⁴ samt straffansvar för mutbrott,²⁰⁵ och tjänstefel.²⁰⁶ EKMR kräver genom artikel 14 att myndigheter agerar icke-diskriminerande i uppfyllandet och respekterandet av grundläggande fri- och rättigheter, inkluderat vid tillämpning av bestämmelser som begränsar opinionsfriheterna.²⁰⁷ Sammantaget syftar dessa bestämmelser till att säkerställa saklighet och opartiskhet i den offentliga maktutövningen.

Eftersom anställda har yttrande- och meddelarfrihet, men myndigheter inte har det behöver det framgå när anställda kommunicerar å myndighetens vägnar. TF hindrar inte ingripande *gentemot myndigheten* (men mot medier) om myndigheten åsidosatt sitt ansvar att informera sakligt och opartiskt i exempelvis pressmeddelanden som sprids genom media. Myndigheter kan alltså inte hävda meddelarfrihet för att undkomma objektivitetsprincipens krav.²⁰⁸

Kravet på *saklighet* innebär att enskild inte får gynnas eller missgynnas utan lagstöd och att enbart relevanta omständigheter ska beaktas. Aspekter som vem den enskilde som vänder sig till myndigheten är, till exempel om denne är känd, förmögen eller har en viss etnicitet, eller hur den enskilde uppfattas av myndighetsanställda, om till exempel denne upplevs som tillmötesgående eller aggressiv, anses inte sakliga. Sådana aspekter får inte inverka på hur denne bemöts.²⁰⁹

²⁰² JO-beslut 2013-11-21, dnr. 5875-2012; JO-beslut 2010-02-16, dnr. 4935-2009.

²⁰³ 16-18 §§ FL och 7 kap. 4 § som hänvisar till 6 kap 28-32 §§ kommunallagen (2017:725). För fullmäktige gäller 5 kap. 47-49 kommunallagen. För andra myndigheter gäller liknande regelverk, se till exempel 7 § polislagen för anställda vid Polismyndigheten och SÄPO och 4 kap. 13 § rättegångsbalken (1942:740) för domare.

²⁰⁴ 7-7 d §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning.

²⁰⁵ 10 kap 5a-5e §§ BrB.

²⁰⁶ 20 kap 10 § BrB.

²⁰⁷ Reichel, J., och Wenander, H., *Europeisk förvaltningsrätt i Sverige*, Norstedts, 2021, s. 76-77; Stelkens, U. och Andrijauskaitė, A., *Sources and Content of the Pan-European General Principles of Good Administration*, i Stelkens, U. och Andrijauskaitė, A. (red.), *Good Administration and the Council of Europe: Law, Principles, and Effectiveness*, Oxford Academic, online edn., 19 November 2020, s. 14 och 29.

²⁰⁸ JK-beslut 8 oktober 2003, dnr. 2768-03-30.

²⁰⁹ Bull, 2020, s. 107; Warnling Conradson, m.fl., 2022, s. 56.

Kravet på *opartiskhet* rör relationen mellan myndighet och enskilda som påverkas av dess åtgärder. Opartiskhet fokuserar på hur myndighetens agerande kan uppfattas utifrån och har nära koppling till bestämmelser om jäv.²¹⁰ Exempelvis kan en myndighetsanställds medlemskap i en förening som verkar för ett visst ändamål framstå som problematiskt om den anställda ska uttala sig som myndighetsföreträdare i samma ämne. Samtidigt har myndighetsanställda rätt till föreningsfrihet och yttrandefrihet och i vissa fall kan en avvägning av objektivitetsprincipen och opinionsfriheterna behöva göras. I svensk rätt har enbart medlemskap sällan ansetts innebära att en myndighetsanställd inte kan anses opartisk, utan ytterligare faktorer har krävts.²¹¹

Av yttrandefriheten och objektivitetsprincipen följer att det som utgångspunkt inte är tillåtet att en myndighet *enbart* baserar beslut eller faktiskt handlande på en enskilds uttryckta eller förväntade *åsikter*.²¹² Detta gäller även informations-åtgärder och kommunikation med enskilda. Av vikt är hur myndighetens agerande kan uppfattas. JO har i ett ärende riktat kritik mot kommunstyrelsen vid Sotenäs kommun för att en kommunikatör tog kontakt med en tidning med anledning av en journalists granskning och politiska texter. JO uttalade att agerandet svårigen kunde uppfattas på annat vis än att den kommunanställda ifrågasatte journalisten just pga. dennes uttryckta politiska åsikter och att den anställda gav uttryck för missnöje från kommunens sida. Agerandet befanns stå i strid med objektivitetsprincipens krav på saklighet.²¹³

Objektivitetsprincipen innebär att myndigheters information och kommunikation ska vara *korrekt* gällande både innehåll och form samt vara baserad på ett gediget underlag.²¹⁴ Det ska även vara *sakligt motiverat* att ge uppgifterna som ingår i informationen allmän spridning. Kravet på opartiskhet innebär att informationen ska vara "allsidig och objektiv".²¹⁵ En myndighet vars verksamhet eller beslut är föremål för allmän kritik och/eller informationspåverkan får inte framställa sitt agerande i ett mer positivt ljus än vad som objektivt är korrekt.²¹⁶

För kommunikationsåtgärder där myndigheten står i direkt kontakt med en enskild som vänder sig till myndigheten gäller samma bestämmelser om saklighet och opartiskhet som för information som ges upplysningsvis. Även om den enskilde ger uttryck för yttranden som ingår i en informationspåverkanskampanj. I tillägg gäller att objektivitetsprincipen och 6 § FL kräver att myndigheten ger den

²¹⁰ Bull, 2020, s. 105.

²¹¹ Bull, 2020, s. 125. Se även JK-beslut 20 september 2011, dnr. 5394-10-31 som beskriver undantag från repressalieförbudet om yttranden kan innebära att en anställd inte längre anses opartisk och lämplig att handlägga vissa frågor.

²¹² JO-beslut 2021-03-31, dnr. 1414-2019.

²¹³ JO-beslut 2022-05-03, dnr. 318-2021.

²¹⁴ JO 2010/11 s. 616, dnr 4935-2009.

²¹⁵ JO-beslut 2013-11-21, dnr. 5875-2012; JO-beslut 2010-02-16, dnr. 4935-2009.

²¹⁶ JO-beslut 2013-11-21, dnr. 5875-2012; JO-beslut 2010-02-16, dnr. 4935-2009.

enskilde ett gott och positivt bemötande.²¹⁷ Det faktum att otillbörlig informationspåverkan riktas mot myndigheter eller dess företrädare får inte resultera i att enskild som vänder sig till myndigheten bemöts på ett dåligt sätt. Det gäller oavsett om den enskilde uttalar något som kan kopplas till påverkanskampanjen eller som kan anses som hot mot tjänsteman. Om en myndighetsaställd låter påverkansförsök inverka på hur denne bemöter en enskild som vänt sig till myndigheten har denne inte agerat i linje med objektivitetsprincipen.

Jonason har beskrivit att det finns en risk att offentliganställda som direkt eller indirekt blir föremål för otillbörliga informationspåverkanskampanjer reagerar på påverkansförsöken genom ett dåligt bemötande av enskild, till exempel med ”nitiskhet eller fyrkantighet /.../ eller aggressivitet”.²¹⁸ Sådant agerande strider mot objektivitetsprincipen och förvaltningslagens krav om god förvaltning. JO har i flera beslut understrukit vikten av att offentliga organ bemöter enskilda respektfullt och har kritiserat myndigheter som muntligen eller skriftligen uttryckt sig nedsättande om enskild, svurit eller bett den enskilde att avstå från vidare kontakt.²¹⁹ Bull har beskrivit att objektivitetsprincipen är ”intimt förknippad med det demokratiska styrelseskickets legitimitet” och att den fått allt större betydelse i dagens informationssamhälle.²²⁰ Ett osakligt och dåligt bemötande från myndigheters sida riskerar att skada allmänhetens förtroende för det offentliga.²²¹ Medan sakligt och opartiskt agerande, inkluderat att enskilda får ett gott bemötande av myndigheter, har visat sig kunna stärka förtroendet för myndigheter hos allmänheten, vilket också är ett mål i det psykologiska försvaret.²²²

4.3 Bemötande bör särskiljas från opinionsbildning

Frågor som är politiskt aktuella, polariserade och där det bedrivs mycket opinionsbildning kan vara attraktiva för en antagonist att söka påverka i det dolda genom informationspåverkanskampanjer. De senaste åren har migrationsdebatten och debatten om vaccinkritik utnyttjats av främmande makt för informationspåverkan.²²³ En svår gränsdragning kan vara om myndigheternas informationsåtgärder som syftar till att bemöta informationspåverkan kan anses *opinionsbildande*. Det väcker frågan om, och i vilken utsträckning, myndigheterna

²¹⁷ Prop. 2016/17:180 s. 291.

²¹⁸ Jonason, P., s. 198.

²¹⁹ JO-beslut 2016-06-01, dnr 678–2015; JO beslut 2017-07-15, dnr 6153–2016; JO-beslut 2015-10-13, dnr 4398–2014; JO-beslut 2014-02-11, dnr 641–2013.

²²⁰ Bull, 2020, s. 135.

²²¹ JO-beslut 2016-06-01, dnr 678–2015; JO-beslut 2017-07-15, dnr 6153–2016.

²²² Rothstein, B., *Sociala fällor och tillitens problem*, SNS förlag, 2003, s. 223 f. Se även Prop. 2016/17:180, s. 2 om allmänhetens tilltro till det allmänna som mål för det psykologiska försvaret.

²²³ Sundqvist och Lindberg, s. 41; Colde, m.fl., 2020; Lundberg, R, 2018.

får och bör syssla med opinionsbildning. Detta diskuteras ofta i relation till politiskt kontroversiella frågor, men är en principiell fråga av relevans även i okontroversiella frågor.²²⁴ Gränsdragningsfrågor aktualiseras kanske främst för myndigheter som har ett uppdrag att söka påverka människors beteenden. Exempelvis att bedriva hälsofrämjande upplysning.

Frågan om myndigheternas opinionsbildande verksamhet behandlades av 2006 års Förvaltningskommitté. Kommittén kartlade olika myndighetskampanjer och fann att myndigheterna haft rättsligt stöd för den studerade informationsverksamheten och att myndigheters informationsuppdrag i viss mån inbegriper opinionsbildning. Kommitténs slutsats var att myndigheter inte bör användas för kontroversiella frågor som ska avgöras politiskt.²²⁵ I den efterföljande propositionen med regeringens mål för förvaltningspolitiken angavs att det *inte bör vara* en myndighetsuppgift att driva opinion eller företräda särintressen.²²⁶ Vissa myndigheter har uttryckligen i uppgift att ”verka för” eller rent av ”ha en opinionsdrivande roll” i vissa frågor, även om myndighetsuppdrag i mindre utsträckning nu än tidigare formuleras på det senare sättet.²²⁷ Myndigheter bör enligt propositionen anses ha rätt att genom information ”påverka kunskaper, attityder och beteenden” inom sitt verksamhetsområde, men *inte* bedriva opinionsbildning på ett sätt som kan uppfattas som att myndigheten tar ställning i en politisk fråga i syfte att påverka riksdag och regering.²²⁸

Eftersom det inte finns någon allmänt accepterad förståelse av vad som utgör opinionsbildning kan det i vissa fall vara komplicerat att skilja information om fakta, och särskilt informationsåtgärder som syftar till att främja vissa beteenden, från vad som kan uppfattas som opinionsbildande.²²⁹ I gränsdragningsfall får regleringen av *hur* myndigheterna utför sina informationsuppdrag och kommunicerar mot otillbörlig informationspåverkan stor betydelse.

Regeringen har uttalat att myndigheter som har explicita informationsuppdrag som syftar till att påverka människors attityder eller beteenden bör iaktta *försiktighet* och pröva form och innehåll i informationsåtgärder särskilt noggrant.²³⁰ Utifrån att myndigheter inte bör syssla med opinionsbildning, torde sådan försiktighet och noggrannhet även vara lämplig för myndighet som med grund i förvaltningslagens service- och tillgänglighetskrav utövar ett generellt informationsuppdrag för att bemöta otillbörlig informationspåverkan inom ett verksamhetsområde som till sin natur, eller vid ett särskilt tillfälle, är föremål för opinionsbildning och debatt. Myndigheters bemötande informationsåtgärder som riskerar att uppfattas som

²²⁴ Marcusson, 2019, s. 160-161.

²²⁵ SOU 2007:107 *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter*, s. 10 ff.

²²⁶ Prop. 2009/10:175, s. 38-39.

²²⁷ Se regeringens uttalande om att det är angeläget att se över myndighetsinstruktioner i syfte att förtydliga och avgränsa informationsuppdragen, Prop. 2009/10:175, s. 40.

²²⁸ Prop. 2009/10:175, s. 40.

²²⁹ Marcusson, 2019, s. 161.

²³⁰ Prop. 2009/10:175, s. 38-39.

opinionsbildande bör således utformas med särskild noggrannhet. De ska, som all annan verksamhet, vara saklig och opartisk (se avsnitt 4.2). Det kan här påminnas om myndigheters informationsuppdrag, gällande upplysning om vad relevant lagstiftning innebär eller vad myndighetens uppdrag är, och de begränsningar som det innebär (se avsnitt 3). Kravet på saklighet och opartiskhet, FL:s bestämmelser om god förvaltning samt den försiktighet som bör iaktas i relation till opinionsbildning innebär enligt Marcusson att myndigheter bör inse ”vikten av allsidig information och betydelsen av att myndigheten är trovärdig och att verksamheten därmed kan åtnjuta förtroende”.²³¹

4.4 Något om bemötande på sociala medier

Som nämnts tidigare sprids många informationspåverkanskampanjer just på sociala medier. Sociala mediers lättillgänglighet, snabbhet, taggar och algoritmstyrda innehållsflöde underlättar snabbt spridande av information och gör att det går lätt att koppla samman eller driva på budskap. Detta kombinerat med att det inte alltid är tydligt vem som står bakom ett användarkonto gör att sociala medier är tacksamma kanaler för den som i det dolda söker sprida informationspåverkanskampanjer eller annan vilseledande information.²³² Det kan finnas skäl för centrala myndigheter i det psykologiska försvaret att ha kunskap om och ev. finnas på sociala medier för att kunna identifiera, analysera och bemöta otillbörlig informationspåverkan på respektive verksamhetsområde. Det finns dock inget krav på att myndigheter ska finnas tillgängliga på sociala medier.

I 6 § FL stadgas myndigheters *serviceskyldighet* (se avsnitt 3.2). Enligt paragrafen ska en myndighet se till att kontakterna med enskilda blir *smidiga och enkla*. Myndigheter ska lämna den enskilde sådan hjälp att denne kan ta tillvara sina intressen. Hjälpens ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål. Bestämmelsen gäller all verksamhet en myndighet bedriver, ärendehandläggning såväl som faktiskt handlande, inkl. informationsverksamhet. 6 § FL ställer alltså krav på tillgänglighet och kontakt, men är *neutral* gällande i vilka former myndigheten ska vara tillgänglig för kontakt. Det är upp till varje myndighet att avgöra vilka kontaktvägar som är lämpliga, men det ska bedömas utifrån ett service- och medborgarperspektiv.²³³

Det finns som nämnts inget krav på att myndigheter ska finnas tillgängliga på sociala medier. Utifrån ett serviceperspektiv kan sociala medier vara effektiva kommunikationskanaler i uppdraget att informera och kommunicera med enskilda. Det kan särskilt underlätta att nå ut till grupper som i stor utsträckning är aktiva på sociala medier. Sociala medier möjliggör att på kort tid kunna få ut information

²³¹ Marcusson, 2019, s. 162.

²³² MSB, 2018, s. 40.

²³³ Ahlström., s. 78.

till många, vilket kan vara särskilt användbart om desinformation eller vilseledande information fått spridning i krissituationer. Samtidigt uppställer sociala medier särskilda utmaningar för myndigheters agerande. Bemötande-åtgärder på sociala medier bör enligt MSB ta hänsyn till det enskilda sociala mediets logik och se inlägg i dess större online-kontext.²³⁴

Information som en myndighet publicerar på sitt konto på sociala medier omfattas av 1 kap. 9 § RF:s krav om saklighet och opartiskhet som beskrivits ovan.²³⁵ JO har uttalat att myndigheter bör ha *interna riktlinjer* för *när* och *hur* det är lämpligt för myndigheten att informera och kommunicera via sociala medier.²³⁶ En utgångspunkt för sådan kommunikation är att det tydligt framgår att det är *myndigheten* som är avsändare.²³⁷ Då den grundlagsstadgade yttrandefriheten gäller för myndighetsanställda, i deras yrkesutövning såväl som privat,²³⁸ så bör anställda inte använda privata sociala mediekonton för myndighets-kommunikation.²³⁹

Myndigheter har som nämnts ovan rättslig grund för att bemöta otillbörlig informationspåverkan, men bemötande genom informationsåtgärder är inte alltid tillräcklig. Myndigheter kan också ha ansvar att ta bort sådan information från sina sociala mediesidor. För myndighet som är aktiva på sociala medier tillämpas i regel BBS-lagen. Lagen gäller interaktiva tjänster. Den är bara tillämplig om användare av en tillhandahållares elektroniska tjänst kan sända och ta del av andras meddelanden.²⁴⁰ Med elektronisk anslagstavla avses enligt 1 § en tjänst för elektronisk förmedling av meddelanden. Med meddelanden avses alla former av meddelanden; text, bild, ljud eller information i övrigt.²⁴¹ Tillhandahållare är den som *elektroniskt tillhandahåller information*, genom en hemsida, applikation eller databas. Lagens fokus på tillhandahållande av och ansvar för information innebär att lagen inte gäller de som enbart tillhandahåller tekniken. Den gäller därmed inte nätoperatörer.²⁴²

Myndigheter som anses som tillhandahållare av en elektronisk anslagstavla har enligt 3 § BBS-lagen skyldighet att *lämna information* till alla som ansluter sig till tjänsten om *sin identitet* och i *vilken utsträckning inkomna meddelanden blir tillgängliga för andra* användare. Lagen tillkom som en respons på svårigheterna med att identifiera anonyma användare och få bort brottsliga yttranden på

²³⁴ MSB, 2018, s. 40.

²³⁵ JO-beslut 2013-11-21, dnr. 5875-2012; JO-beslut 2010-02-16, dnr. 4935-2009.

²³⁶ JO-beslut 2015-06-24, dnr 4436-2014.

²³⁷ JO-beslut 2015-06-24, dnr 4436-2014. Det torde också gälla när myndigheten informerar i andra former, se SOU 2016:80 s. 406.

²³⁸ Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 40. Jämför Ruotsi, 2020, s. 416-420 ang. europarätten.

²³⁹ JO-beslut 2015-06-24, dnr 4436-2014.

²⁴⁰ Prop. 1997/98:15 *Ansvar för elektroniska anslagstavlors*, s. 5 f. och 9 f.

²⁴¹ Prop. 1997/98:15, s. 24.

²⁴² Axberger, 2019, s. 196.

elektroniska tjänster.²⁴³ Därför har tillhandahållaren enligt 4 § skyldighet att *hålla uppsikt* över tjänsten för att kunna uppfylla skyldigheten i 5 § att *ta bort* insända meddelanden som *uppenbarligen* omfattas av *vissa angivna brott*. HD tydliggjorde i NJA 2007 s. 81 att uppenbarhetskravet inte innebär att tillhandahållaren ska kunna avgöra svåra gränsdragningsfall. Myndigheter som är tillhandahållare av elektroniska anslagstavlor torde dock behöva viss kunskap om dessa brott för att kunna ta bort det som omfattas av 5 §.²⁴⁴ Ansvar som tillkommer en tillhandahållare av en elektronisk anslagstavla är kopplade till straffsanktioner, se 6-7 §§ BBS-lagen.

Yttranden som enskilda gör på myndigheters sociala mediesidor som uppenbarligen motsvarar sådana brott som listas i 5 § 1 st. BBS-lagen *ska tas bort* av myndigheten. Detta hindrar inte att myndigheten också nyttjar sin rättsliga grund att bemöta falsk eller vilseledande information i det otillåtna meddelandet med korrekt och saklig information.

4.5 Sammanfattning

Information och kommunikation som syftar till att bemöta otillbörlig informationspåverkan ska värna yttrandefrihetens och det psykologiska försvarets syften. Det följer av detta att information och kommunikation bör formuleras så att den *inte uppfattas som hämmande* för en fri och öppen debatt och åsiktsbildning utan *främjar enskildas informationsutbyte* med korrekt information.

Bemötande ska *inte* kunna uppfattas som hindrande av eller ifrågasättande av publicering i media. Myndigheter som bemöter otillbörlig informationspåverkan genom *egna sociala medier* kan omfattas av BBS-lagen och ha ansvar att informera utifrån den samt att *ta bort vissa straffbara yttranden*. I den mån sådana yttranden är del av en informationspåverkanskampanj kan finnas anledning att också vidta bemötande informationsåtgärder och, om det är sakligt motiverat, klargöra varför yttranden tagits bort.

Bemötandeåtgärder ska vara *korrekta* i sak, *allsidiga* och *objektiva* samt *väl underbyggda*. Det ska vara *sakligt motiverat* att ge spridning åt de uppgifter som ingår i bemötandet. I de fall bemötandeåtgärder genomförs genom kommunikation gentemot enskild ska den enskilde ges ett *gott och positivt bemötande*, oaktat om denne gett uttryck för yttranden som kan härledas till en informationspåverkanskampanj. Kommunikationen ska som andra informations-åtgärder vara saklig och opartisk.

²⁴³ Axberger, 2019, s. 196.

²⁴⁴ Se också Prop. 1997/98:15, s. 17.

5 Sammanfattande slutsatser

Åtgärder syftande till att bemöta otillbörlig informationspåverkan (bemötande-åtgärder) och annan vilseledande information ska vara rättsenliga och respektera yttrande- och informationsfriheten. I princip innebär det att myndigheter enbart får vidta bemötandeåtgärder *efter* att informationen spridits. *Informationsåtgärder* får dock vidtas både förebyggande och i efterhand. Förebyggande informationsåtgärder får vidtas förutsatt att de *inte* är hindrande, utgör påtryckningar angående publicistiska beslut eller på annat sätt hindrar åsiktsfriheten eller en fri och öppen debatt.

Yttrandefriheten innebär att enskilda har rätt att fritt meddela upplysningar och uttrycka tankar, åsikter och känslor. Informationsfriheten innebär att enskilda har rätt att inhämta och ta emot upplysningar och i övrigt ta del av andras yttranden. Som huvudregel är yttranden i alla former skyddade, även sådana som är kränkande, chockande, störande eller skadliga. Det innebär att otillbörlig informationspåverkan, falsk och vilseledande information som utgångspunkt är *skyddad*. Myndigheter ska respektera enskildas yttrande- och informationsfrihet och får som huvudregel inte agera på ett sätt som inskränker dessa. Skyddet medför *förbud* för myndigheter att *på förhand granska*, censurera eller pga. innehållet vidta andra hindrande åtgärder gentemot medier som omfattas av TF och YGL. Skyddet medför även *förbud att vidta repressalier* mot enskilda som nyttjat sin yttrandefrihet eller meddelarfrihet.

Yttrandefriheten är dock inte absolut. Med stöd i regleringen av legitima begränsningar har *vissa yttranden exkluderats* från skydd. Viss information omfattas av *sekretess* och vissa yttranden är *straffbara*. Detta kan utgöra *grund för bemötandeåtgärder* för myndigheter som har relevanta uppdrag. Myndigheter måste ha *stöd i rättsordningen* för all sin verksamhet. För inskränkande åtgärder som vidtas gentemot yttranden som omfattas av yttrandefriheten i RF, men inte TF eller YGL, till exempel inlägg i sociala medier, krävs *lagstöd*. För inskränkande åtgärder gentemot yttranden som spridits i medier som omfattas av TF eller YGL, till exempel dagstidningar och TV, krävs *stöd yttrandefrihetsgrundlagarna*. Huruvida otillbörlig informationspåverkan kan utgöra brott får enbart utredas och sanktioneras *i efterhand*.

Myndigheter har genom förvaltningslagens krav på service och tillgänglighet rättslig grund att informera. Vissa myndigheter har också särskilda *informationsuppdrag* i speciallagstiftning eller andra källor i rättsordningen som rör vissa aspekter av myndighetens uppdrag. Dessa informationsuppdrag kan, sett i ljuset av det psykologiska försvaret, anses som rättslig grund att *bemöta* otillbörlig informationspåverkan och annan vilseledande information *genom informationsåtgärder*, inkluderat kommunikationsåtgärder. Ytterligare andra myndigheter har explicita uppdrag att bemöta otillbörlig informationspåverkan och/eller desinformation. Bemötande informationsåtgärder som baseras på

förvaltningslagens krav på service och tillgänglighet ska utgöra faktisk informationsverksamhet, kunna särskiljas från beslut och vara begränsade till myndighetens verksamhetsområde för att myndigheten ska anses agera inom denna rättsliga grund. Myndigheter ska informera *upplysningsvis* och *svara på frågor* från och *ge vägledning* till allmänheten. Myndigheter som är verksamma på områden där främmande makt kan ha intresse av att försöka nyttja politiska skiljelinjer eller polarisering i samhället kan *förebygga* att falsk eller vilseledande information får spridning genom att *proaktivt informera* tydligt och sakligt om tillämplig lagstiftning, sin verksamhet och annat tydligt kopplat till verksamhetsområdet. Myndigheter får utifrån samma rättsliga grund bemöta redan spridd otillbörlig informationspåverkan som rör myndighetens verksamhet, tillämplig lagstiftning eller annat tydligt kopplat till verksamhetsområdet. För särskilda informationsuppdrag kan speciallagstiftning ställa särskilda krav på informationens inriktning eller begränsning.

Myndigheter får alltså bemöta medialt förstärkt otillbörlig informationspåverkan, falsk eller vilseledande information genom att *i efterhand* uttala sig om innehållet *i sak*. Myndigheter får *inte* agera på sätt som kan uppfattas som påtryckningsförsök mot av yttrandefrihetsgrundlagarna skyddade publicister, och bör därför inte uttala sig om publicistiska beslut. Exempelvis bör myndigheter *inte* uttala sig om ett tv-program borde ha sänts eller huruvida en viss typ av artiklar borde publiceras i framtiden. *Undantagsvis* har vissa myndigheter uppdrag, till exempel rörande säkerhet, som när det finns *mycket starka skäl* kan legitimera *proaktiva informationsåtgärder gentemot publicister*. Det är då viktigt att myndigheten agerar med *försiktighet* och inom ramen för sitt uppdrag samt att informationen *inte* kan uppfattas som hindrande eller som påtryckning.

Myndigheter som har egna sociala mediesidor har ansvar att lämna viss information, hålla uppsikt och *ta bort* vissa uppenbart straffbara meddelanden som publiceras där. Det är med andra ord inte alltid tillräckligt att myndigheten bemöter otillbörlig informationspåverkan på myndighetens egna sociala mediesidor.

Syftet med yttrandefriheten och syftet med det psykologiska försvaret kan anses som *vägledande principer för utformandet* av bemötande informationsåtgärder. Information och kommunikation bör formuleras så att den värnar åsiktsfrihet och en fri och öppen debatt, och inte uppfattas hämmande av yttrandefriheten och ett fritt informationsutbyte. Därtill ska bemötandeåtgärder, som all myndighetsverksamhet, vara *sakliga* och *opartiska*. Det innebär att information ska vara korrekt, väl underbyggd, allsidig och objektiv, och det ska vara sakligt motiverat att sprida den. Myndigheter bör avstå från att utforma information på sätt som kan uppfattas som att de bedriver opinion. Utifrån kravet om saklighet och opartiskhet ska myndigheten inte framställa information till sin fördel utan presentera den objektivt. Vid utformande av bemötandeåtgärder som relaterar till områden där det bedrivs opinion bör myndigheter iakttä *försiktighet*. Kommunikation med enskilda ska utöver att vara saklig och opartisk, präglas av ett *gott och positivt bemötande* i

förvaltningsrättslig mening. Det får inte påverkas av den enskildes åsikter, etnicitet, förmögenhet eller dylikt. Även om den enskilde ger uttryck för falsk information eller uppträder på ett sätt som upplevs negativt ska denne bemötas korrekt.

6 Förslag på vidare forskning

Bemötande av otillbörlig informationspåverkan handlar i mångt och mycket om att balansera behovet av bemötandet mot enskildas opinionsfriheter och allmänna rättsprinciper. Rättsenligt bemötande av informationspåverkan fordrar således kunskap om det rättsliga ramverket. I denna rapport har det rättsliga ramverket för bemötande genom informationsåtgärder kartlagts. Under arbetet har flera närliggande rättsliga frågor och oklarheter identifierats. Rapporten visar att det i princip saknas rättsvetenskaplig forskning om informationspåverkan i svensk rätt, samt i folkrätt med fokus på svenska förhållanden. Därmed finns i och för Sverige ett stort behov av rättsvetenskaplig forskning.

Utifrån rapportens avgränsningar, slutsatser och identifierade rättsliga frågor görs här en icke-uttömmande probleminventering med rekommendation för vidare forskning.

Först kan nämnas att en utvecklad förståelse av *begreppet otillbörlig informationspåverkan* kan behöva utredas närmare med syfte att etablera en lämplig allmän-giltig definition som kan tydliggöra vilken informationspåverkan som bör bemötas inom ramen för det psykologiska försvaret.

Delar av det rättsliga ramverk som beskrivits i denna rapport kan i viss utsträckning förändras i händelse av höjd beredskap, till exempel krig och krigsfara. Även vissa myndigheters uppdrag och ansvar förändras i sådana situationer. Detta eftersom krig och krigsfara aktualiserar särskilda konstitutionella och folkrättsliga regelverk inklusive andra möjligheter till begränsningar av opinionsfriheterna. *Bemötande under krig och krigsfara* aktualiserar således särskilda rättsliga frågor och regleras av ett rättsligt ramverk som till dels ersätter det som beskrivs i denna rapport. Detta innebär att ytterligare rättsliga frågor som rör det svenska totalförsvaret behöver beforskas vidare. Det kan företrädesvis ske genom en liknande kartläggning som genomförts i denna rapport, med en rättsdogmatisk undersökning av offentliga organs rättsliga ramverk för bemötande av informationspåverkan i situationer av höjd beredskap, inklusive krig och krigsfara. Sådan forskning kan även beakta vilka lärdomar som kan dras av bemötande av otillbörlig informationspåverkan under kriget i Ukraina.

Försvarsberedningen har understrukit att otillbörlig informationspåverkan behöver bemötas internationellt. Det *internationella bemötandet av informationspåverkan* och kapaciteten att förmedla korrekt information är centralt för att Sverige ska kunna erhålla stöd i kris eller krig.²⁴⁵ Informationspåverkan är ofta gränsöverskridande till sin natur och då behöver även effektiva bemötandeåtgärder vara gränsöverskridande. Då en informationspåverkanskampanj är koordinerad av främmande makt eller andra aktörer utanför Sverige och ska bemötas

²⁴⁵ Ds 2017:66, s. 111.

internationellt aktualiseras flera folkrättsliga frågor. Enligt Försvarsberedningen är upprätthållandet av folkrättsliga regler och rättsprinciper centralt i det långsiktiga arbetet med det psykologiska försvarets skydd för det öppna samhällets fria informationsutbyte, och för att förtroendet för det allmänna och dess företrädare upprätthålls.²⁴⁶ Därtill aktualiserar bemötande på det internationella planet konstitutionella och förvaltningsrättsliga frågor. I utgångspunkt är det regeringen som företräder Sverige internationellt, men flera myndigheter i det psykologiska försvaret har också en roll i det internationella bemötandet. Exempelvis genom att myndigheter enskilt eller tillsammans med andra genomför bemötandeåtgärder riktade mot utlandet, verkar genom för den enskilda myndigheten relevanta förvaltningsrättsliga eller straffrättsliga nätverk eller samarbeten inom EU, NATO och andra organisationer, eller att myndigheter med samordningsansvar, (till exempel MPF) koordinerar nationella bemötandeåtgärder med motsvarande myndigheter i utlandet eller inom ramen för EU:s arbete på området. Vad gäller det folkrättsliga ramverket bör forskningen ta utgångspunkt i den litteratur som finns och anlägga ett svenskt perspektiv. Forskningen bör vidare fokusera på folkrättsliga rättsskällor och forum som både Sverige och de stater som står bakom den mot Sverige främst förekommande informationspåverkan (se avsnitt 1.1) har anslutit sig till. Även här kan forskningen undersöka vilka lärdomar som kan dras från Ukrainas bemötande av otillbörlig informationspåverkan.

Åtgärder syftande till att bemöta otillbörlig informationspåverkan ska i linje med artikel 3 BK anlägga *ett barnrättsperspektiv* när de riktas mot barn. Barn omfattas av samma opinionsfriheter som vuxna, och mycket i denna rapport är därför tillämpligt vid bemötande riktat mot barn. Men för barn tillkommer särskilda rättigheter och skyddsregler, till exempel barnkonventionens artikel 3 om barnets bästa, artikel 13 om barnets rätt till yttrandefrihet och artikel 17 som anger att stater ska uppmuntra utvecklingen av lämpliga riktlinjer för att skydda barnet mot information och material som är till skada för barnets välfärd samt artikel 18 om föräldrars ansvar. Även andra svenska lagar kan innehålla bestämmelser som påverkar myndigheternas rättsliga handlingsutrymme i bemötande riktat mot barn. Därtill kan folkrättsligt material som Barnrättskommitténs rådgivande yttranden om skydd för barn på internet vara relevanta för att tolka svensk rätt.²⁴⁷ Bemötande riktat mot barn behöver därför beforskas i en separat rapport med ett genomgående barnrättsperspektiv.

Denna rapport beskriver det rättsliga ramverket för bemötande genom informations- och kommunikationsåtgärder, som kan anses som den främsta formen för bemötande av otillbörlig informationspåverkan. Hänvisningar görs också till rapporter som beskriver straffrättsligt bemötande. Det finns dock ett behov att identifiera och studera det rättsliga ramverket för *andra former av bemötande*. Det kvarstår även vissa forskningsbehov gällande

²⁴⁶ Ds 2017:66, s. 108.

²⁴⁷ Se exempelvis Barnrättskommittén, *General Comment No. 25 (2021)*.

informationspåverkan som kan vara straffbar enligt svensk rätt eller internationell straffrätt. Straffrättslig och straffprocessrättslig forskning satt i en tydlig kontext av informationspåverkan som fenomen kan bidra till mer effektiv lagföring och tydliggöra för andra myndigheter vad som bör polisanmälas.

I den här rapporten behandlas i viss mån rättsliga frågor kopplat till hur myndigheterna får agera genom sina egna sociala mediekonton. Dock kvarstår rättsliga frågor om *myndigheters förhållande till digitala plattformar*. Relaterat till dessa frågor är den begynnande rättsutveckling som pågår inom europarätten, om staters skyldighet att upprätta former för ansvarsutkrävande för otillåtet innehåll på sociala medieplattformar, balanserat med skyddet för enskildas yttrandefrihet.

Om myndighetsanställda blir utsatta för informationspåverkanskampanjer uppstår risker både för den enskilde och för myndigheten, och ytterst för det demokratiska samhället i stort.²⁴⁸ Detta syns i den kampanj som riktas mot svensk socialtjänst, där flera anställda utsatts för direkta eller indirekta hot och deras personuppgifter spridits i sociala medier tillsammans med desinformation om verksamheten. Sådana handlingar aktualiserar *bemötande skyddsåtgärder*, till exempel begränsade möjligheter för anställdas personuppgifter att omfattas av sekretess samt straffrättsligt bemötande. Vid sidan av behovet att bemöta informationspåverkan, kan myndigheter som utsatts behöva vidta åtgärder i rollen som arbetsgivare. *Arbetsmiljörättsliga aspekter* aktualiseras genom arbetsgivarens ansvar att göra riskbedömningar i det systematiska arbetsmiljöarbetet. För en probleminventering av myndigheters skyldigheter att vidta vissa arbetsmiljörättsliga åtgärder om arbetstagare har utsatts för otillåtna påverkansförsök eller hot som en del av en informationspåverkanskampanj hänvisas till Jonasons bokkapitel om Hot och våld mot offentliganställda, hot mot rättsstaten.²⁴⁹ Frågorna belyser forskningsbehov inom både förvaltningsrätt och arbetsmiljörätt.

Ansvarsprincipen har varit föremål för mycket debatt och forskning. Trots detta kvarstår vissa oklarheter. Exemplet med socialtjänsten visar på otydligheter i ansvarsfrågan när informationskampanjer inriktas på områden som faller inom den kommunala eller regionala kompetensen, utan att fokusera på en specifik kommun eller region. Det reser frågor om av vilken myndighet ett effektivt bemötande bäst utformas. Frågor som aktualiseras är bland annat om tillsynsmyndigheter har ett ansvar att bemöta sådan påverkan, eller om det krävs att regeringen agerar, som när Socialstyrelsen gavs i särskilt uppdrag att bemöta desinformationen om socialtjänsten och arbeta proaktivt med vissa grupper. *Samordningsansvar* för bemötande när de som står bakom en informationspåverkanskampanj, som inte

²⁴⁸ Se Jonason, 2022.

²⁴⁹ För en arbetsmiljörättslig probleminventering, se Jonason, P., *Hot och våld mot offentliganställda, hot mot rättsstaten*, i Djurberg Malm, K. och Sannerholm, R. (red.), *Rättsstaten i den svenska förvaltningen – en forskningsantologi*, Statskontoret, 2022.

innehåller brottsliga uttalanden, är en icke-statlig inhemsk aktör kan också behöva utredas vidare.

Vid sidan av de rent rättsvetenskapliga forskningsfrågor som identifieras i detta avsnitt verkar det även finnas ett behov av forskning om *vilka bemötandeåtgärder som fungerar* mot otillbörlig informationspåverkan och *vilka bemötandeåtgärder som är mest effektiva*. Existerande forskning på bemötandeåtgärders effekt har fokuserat på faktakontroll och tydliggörande av varifrån innehåll på sociala medier härrör, där framförallt det förra visat positiva resultat. Forskning berör i mindre utsträckning vilken effekt sociala medieplattformars interventioner genom moderering, så kallad ”deplatforming” eller algoritmisk nedrangering har mot informationspåverkan.²⁵⁰ Här kan finnas behov för tvärvetenskaplig forskning, där rättsdogmatiken kompletteras med andra metoder, som analyserar vilka former av rättslig reglering och vilka faktiska åtgärder som leder till ett effektivt bemötande.

Informations- och kommunikationsområdet påverkas av en snabb teknikutveckling och samtidigt utvecklas svensk rätt, EU-rätt och folkrätt genom lagstiftningsåtgärder och rättspraxis. Det finns därför anledning att *följa rättsutvecklingen*. Exempelvis har operativa myndigheter i det psykologiska försvaret indikerat att det finns behov av lagstiftningsåtgärder för datalagring av personuppgifter och hemliga tvångsmedel för att mer effektivt kunna lagföra straffbar informationspåverkan.²⁵¹ I skrivande stund ser en särskild utredare över lagstiftning som förpliktigar tillhandahållare av elektroniska kommunikationstjänster att lagra uppgifter om elektronisk kommunikation för brottsbekämpande syften, och regleringen av myndigheternas tillgång till dessa.²⁵² En annan relevant pågående utredning ska presentera en översyn av behovet av åtgärder för att förebygga och motverka otillåten påverkan och korruption på lång och kort sikt och ge nödvändiga författningsförslag. Uppdraget inbegriper bland annat att överväga författningsändringar som syftar till att stärka skyddet för offentliganställda mot hot, till exempel genom sänkta förvaltningsrättsliga krav på att namn framgår i beslut, men också straffrättsligt skydd.²⁵³ Därtill pågår arbete med informationspåverkan inom EU och genom mellanstatligt samarbete. Det finns därför anledning att kartlägga och följa vilka steg som tas genom lagstiftning eller liknande inom EU och folkrätten för att bland annat. stärka traditionell media

²⁵⁰ “De-platforming” innebär att användare förhindras från att delta i ett debattforum eller kommentarsfält genom att de blockeras från en digital plattform eller hemsida. Se exempelvis Wanless, A., *What’s Working and What Isn’t in Researching Influence Operations?*, Lawfareblog, 22 september 2021, tillgänglig via www.lawfareblog.com/whats-working-and-what-isnt-researching-influence-operations.

²⁵¹ SÄPO, s. 7.

²⁵² Dir. 2021:58, *Datalagring vid brottsbekämpning – ytterligare åtgärder för en modern och ändamålsenlig reglering*. Utredaren ska föreslå nödvändiga författningsändringar och redovisa uppdraget 1 juni 2023, Dir. 2023:2 *Tilläggsdirektiv till 2021 års datalagringsutredning (Ju 2021:09)*.

²⁵³ Dir. 2022:112, *Åtgärder mot otillåten påverkan och korruption*. Utredaren ska föreslå nödvändiga författningsändringar och redovisa uppdraget 5 januari 2024.

och digitala plattformars roll i att bemöta otillbörlig informationspåverkan, för att reglera visst innehåll som kan förstås som otillbörligt och reglera medier och digitala plattformars ansvar för olagligt eller skadligt innehåll.²⁵⁴

Avslutningsvis kan en prioritering angående dessa forskningsbehov göras. Rättsvetenskaplig forskning om nationellt bemötande vid höjd beredskap, internationellt bemötande (i både fred, krigsfara och krig) samt bemötande riktat mot barn och unga bedöms vara av särskild relevans för det svenska psykologiska försvaret.

²⁵⁴ Se exempelvis Europeiska kommissionen och utrikesrepresentanten, *Gemensamt meddelande till Europaparlamentet, Europeiska rådet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, Åtgärdsplan mot desinformation*, Bryssel, 5 december 2018, JOIN/2018/36/final.

7 Källförteckning

7.1 Rättsfall

7.1.1 Nytt juridiskt arkiv

NJA 1900 s. 528

NJA 2007 s. 81

NJA 2010 ref. 115 (I)

NJA 2010 ref. 115 (II)

NJA 2016 s. 3

7.1.2 Högsta förvaltningsdomstolen

RÅ 1984:2:52

RÅ 1991 ref. 21

RÅ 1998 ref. 132

RÅ 2003 ref. 81

RÅ 2003 ref. 88

RÅ 2004 ref. 82

HFD 2015 ref. 16

7.1.3 Europadomstolen

Europadomstolen, *Handyside v. the United Kingdom*, 7 december 1976, 5493/72

7.2 Offentligt tryck

7.2.1 Propositioner

Prop. 1973:90 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.*

Prop. 1975/76:209 *om ändring i regeringsformen*

Prop. 1997/98:15 *Ansvar för elektroniska anslagstavlor*

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

Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*

Prop. 2016/2017:1 *Budgetpropositionen för 2017*

Prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*

Prop. 2017/18:186 *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter*

Prop. 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021-2025*

7.2.2 Statens Offentliga Utredningar

SOU 1947:60 *Förslag till tryckfrihetsförordning*

SOU 2004:114 *Vissa tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågor*

SOU 2010:29 *En ny förvaltningslag*

SOU 2016:58 *Ändrade mediegrundlagar*

SOU 2020:29 *En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret*

SOU 2020:45 *Tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens skydd för yttrandefriheten*

SOU 2022:10 *Sverige under pandemin*

7.2.3 Övrigt

Ds 2017:66 *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025*

Dir. 2018:80 *En ny myndighet för psykologiskt försvar*

Dir. 2021:58 *Datalagring vid brottsbekämpning – ytterligare åtgärder för en modern och ändamålsenlig reglering*

Dir. 2022:112 *Åtgärder mot otillåten påverkan och korruption.*

Dir. 2023:2 *Tilläggsdirektiv till 2021 års datalagringsutredning (Ju 2021:09)*

Regeringens regleringsbrev till MSB från 2016 till och med 2021, tillgängliga via Ekonomistyrningsverket,
<https://www.esv.se/statsliggaren/regleringsbrev/?rbid=22634>

Regeringen, *Uppdrag att genomföra nationella informationsinsatser om vaccination mot covid-19*, regeringsbeslut 17 december 2020, dnr. S2020/09533 (delvis)

Regeringen, *Uppdrag att motverka ryktesspridning och desinformation om socialtjänsten*, regeringsbeslut 7 juli 2022, dnr. S2022/03244

7.3 Justitieombudsmannen och Justitiekanslern

7.3.1 Justitieombudsmannen

JO-beslut 2010-02-16, dnr. 4935-2009

JO-beslut 2013-11-21, dnr. 5875-2012

JO-beslut 2014-02-11, dnr 641–2013

JO-beslut 2015-06-24, dnr 4436-2014

JO-beslut 2015-10-13, dnr 4398–2014

JO-beslut 2016-06-01, dnr 678–2015

JO beslut 2017-07-15, dnr 6153–2016

JO-beslut 2021-03-31, dnr. 1414-2019

JO-beslut 2021-06-01, dnr. 7013-2019

JO-beslut 2022-05-03, dnr. 318-2021

7.3.2 Justitiekanslern

JK-beslut 8 oktober 2003, dnr. 2768-03-30

JK-beslut 24 mars 2006, dnr. 1319-06-21

JK-beslut 20 september 2011, dnr. 5394-10-31

JK-beslut 23 maj 2012, dnr. 3391-14-30, 3696-14-30

7.4 Europeiska unionen

Europeiska kommissionen och utrikesrepresentanten, *Gemensamt meddelande till Europaparlamentet, Europeiska rådet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, Åtgärdsplan mot desinformation*, Bryssel, 5 december 2018, JOIN/2018/36/final

Europeiska kommissionen, *Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska Ekonomiska och Sociala Kommittén samt Regionkommittén, Bekämpande av desinformation online: en EU-strategi*, Bryssel, 26 april 2018, COM/2018/236/final

7.5 Internationella kommittéer

Barnrättskommittén, General comment No. 25 (2021) on children's rights in relation to the digital environment, 2 mars 2021, CRC/C/GC/25

7.6 Litteratur

7.6.1 Monografier och bokkapitel i antologier

- Ahlström, K., *Förvaltningslagen – en kommentar*, 1 uppl., Karnov , 2018
- Axberger, H-G., *Yttrandefrihetsgrundlagarna, Yttrandefrihetens gränser efter 2019 års grundlagsreform*, 4 uppl., Norstedts Juridik, 2019
- Bull, T. *Objektivitetsprincipen*, i Marcusson, L. (red.), *Offentlighetsrättsliga principer*, 4 uppl., Iustus, 2020
- Croon, A., *Jura Novit Curia*, Jure, 2017
- Djurberg Malm, K. och Sannerholm, R. (red.), *Rättsstaten i den svenska förvaltningen – En forskningsantologi*, Statskontoret, 2022
- Enkvist, V. och Scheutz, S., *Internet, freedom of expression and the right to privacy in Sweden*, i Susi, M., Viljanen, J., Jónsson, E. och Kucs, A., *Human Rights Law and Regulating Freedom of Expression in New Media*, Routledge, 2019
- Enkvist, V., *Religionsfrihetens rättsliga ramar*, Iustus, 2013
- Govern, K.; Finkelstein, C.; *Cyber War, Law and Ethics for Virtual Conflicts*, Oxford University Press, 2015
- Helmus, I., *Legalitetsprincipen*, i Marcusson, L. (red.), *Offentlighetsrättsliga principer*, 4 uppl., Iustus, 2020
- Jonason, P., *Hot och våld mot offentliganställda, hit mot rättsstaten*, i Djurberg Malm, K. och Sannerholm, R. (red.), *Rättsstaten i den svenska förvaltningen – En forskningsantologi*, Statskontoret, 2022
- Kleinman, J., *Rättsdogmatisk metod* i Nääv, M., och Zamboni, M. (red.), *Juridisk metodlära*, Studentlitteratur, 2 uppl., 2018
- Lebeck, C., *Legalitetsprincipen i förvaltningsrätten*, Norstedts Juridik, 2018
- Lehmann, H., *Information Operations and the Question of Illegitimate Interference under International Law*, Israel Law Review, Vol. 53, Issue 2, 2020
- Peterson, O. *Opinionsbildning*, 2 uppl., Studentlitteratur, 2014

- Reichel, J., och Wenander, H., *Europeisk förvaltningsrätt i Sverige*, Norstedts, 2021
- Rothstein, B., *Sociala fällor och tillitens problem*, SNS, 2003
- Ruotsi, M., *Svensk yttrandefrihet och internationell rätt: den grundläggande tryck- och yttrandefriheten och dess relation till Europakonventionen, EU-rätten och FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter*, Iustus, 2020
- Stelkens, U. och Andrijauskaitė, A., *Sources and Content of the Pan-European General Principles of Good Administration*, i Stelkens, U. och Andrijauskaitė, A. (red.), *Good Administration and the Council of Europe: Law, Principles, and Effectiveness*, Oxford Academic, online edn., 19 November 2020
- Sterzel, F. *Legalitetsprincipen*, i Marcusson, L. (red.) *Offentlighetsprinciper*, 4 uppl., Iustus, 2020
- Warnling Conradson, W., Bernitz, H., Sandström, L., Åhman, K., *Statsrättens grunder*, 7 uppl., Norstedts Juridik, 2022
- Wenander, H. *Proportionalitetsprincipen i 2017 års förvaltningslag*, Förvaltningsrättslig tidskrift, 2018
- Winther, P., *International Humanitarian Law and Influence Operations: The Protection of Civilians from Unlawful Communication Influence Activities during Armed Conflict*, Uppsala Universitet, 2019
- Winther, P., *Kommunikationspåverkan: Hot, tvång och andra yttranden i väpnad konflikt* i Cederlöv, A., Sunnegårdh, H., och Abera Techan, M. (red.) *Svenska Röda Korsets årsbok i internationell rätt 2019*, Svenska Röda Korset, 2020

7.6.2 Artiklar i vetenskapliga tidskrifter

- Aravindakshan, S., *Reflections on Information Influence Operations as Illegal Intervention*, NLUJ Journal of Legal Studies, Vol. III, 2021
- van Bethem, T., Dias, T., och Hollis, D.B., *Information Operations under International Law*, Vanderbilt Journal of Transnational Law, Vol. 55, Issue 1217, 2022
- Björnstjern, B. *Fake News and International Law*, European Journal of International Law, Vol. 29, Issue 4, 2018
- Ferro, L., *No Interference, No Problem: Voter Influence Operations and International Law*, Belgian Review of International Law, Vol. 53, No. 1, 2020

- Hollis, D., *The Influence of War; The War for Influence*, Temple International & Comparative Law Journal, Vol. 32, No. 1, 2018
- Hollis, D. B., *New Tools, New Rules: International Law and Information Operations*, Temple University Legal Studies Research Paper, No. 2007-15, 2007, tillgänglig via https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1009224
- Marcusson, L., *Myndigheter, domare och deltagande i opinionsbildande verksamhet*, Svensk Juridisk Tidskrift, 2019
- Milanovic, M., och Schmitt, M. N., *Cyber Attacks and Cyber (Mis)information Operations during a Pandemic*, Journal of National Security Law & Policy, Vol. 11, 2020
- Ohlin, J. D., *Did Russian Cyber Influence in the 2016 Election Violate International Law*, Texas Law Review, Vol. 95, 2016
- Olsen, L., *Rättsvetenskapliga perspektiv*, Svensk Juridisk Tidskrift, 2004
- Pierini, J.-P., *The Legal Framework for Psychological Operations and Influence Operations Under International Law, the Law Applicable to Armed Conflict and International Criminal Law*, Rassegna della giustizia militare, maj, 2020, tillgänglig via SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3690959>
- Refors Legge, M., *Klädkoder, disciplinära åtgärder och skydd för elevers yttrandefrihet*, Svensk Juridisk Tidskrift, 2022
- Sander, B., *Democracy under the Influence: Paradigms of State Responsibility for Cyber Influence Operations on Elections*, Chinese Journal of International Law, Vol. 18, Issue 1, 2019
- Stephens, D., *Influence Operations & International Law*, Journal of Information Warfare, Vol. 19, No. 4, 2020
- Victor, D., *Svenska domstolars hantering av Europakonventionen*, Svensk Juridisk Tidskrift, 2013

7.6.3 Rapporter och memon

- Appelgren, J., Bay, S., Malminen, J. och Zouave, E., *Strategisk verktygslåda mot hybridhot – Ett ramverk för gemensam problemförståelse*, Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4816--SE, 26 maj 2020
- Bay, S., Thunholm, P., Isaksson, E., Lindgren, J. och Appelgren, J., *Hot mot svenska allmänna val, Exempel och scenarier för valadministrationen*, Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--5298--SE, 30 maj 2022
- Brottsförebyggande rådet, *Att förebygga och hantera påverkansförsök, En handbok*, 2017

- Colde, K., Östevik, E., Bruce, M., Falck, A., Wennberg, S., Zouva, E.,
Information pollution during health-related crises, A case study of the Swedish information environment during the coronavirus crisis, Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI Memo 7098, 7 maj 2020
- Denward, C., och Hedtjärn Swaling, V., *Risk i svensk beredskap, En idéskrift om grundläggande problem och hur de kan lösas*, Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--5285--SE, November 2022
- Ekman, I. (red.), *Diaspora och påverkan från främmande makt*, Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--5436--SE, mars 2023
- Försvarets radioanstalt, *Årsrapport 2021 Medarbetare i demokratins tjänst*, 2022
- Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap, *Gemensamma grunder för ledning och samverkan vid samhällsstörningar*, 2014
- Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap, *Att möta informationspåverkan: handbok för kommunikatörer*, reviderad 2018
- Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap och Myndigheten för psykologiskt försvar, *Att möta informationspåverkan: handbok för journalister*, 2022
- Polismyndigheten, *Störningar i och i anslutning till röstningslokal*, 2022
- Refors Legge, M., *Att möta påverkan mot genomförandet av allmänna val: En studie av det rättsliga ramverket för åtgärder som syftar till att möta påverkan mot genomförandet av allmänna val*, Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--5449--SE, kommande 2023
- Statskontoret, *Myndigheternas arbete med psykologiskt försvar*, 2017
- Sundqvist, G. och Lindberg, F., *Statlig kinesiska påverkansoperationer mot demokratin i svenska kommuner*, rapport på uppdrag av MPF, Nationellt kunskapscentrum om Kina, Mälardalens universitet, 2022
- Svenonius, O., *Vi talar men vem lyssnar? Kriskommunikation under pandemin i Mittermaier, E., Granholm, N. och Veibäck, E., Perspektiv på pandemin, Inledande analys och diskussion av beredskapsfrågor i ljuset av coronakrisen*, Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI-R--4992--SE, 1 juli 2020
- Säkerhetspolisen, *Säkerhetspolisen 2021*, 2022
- Winther, P., *Yttrandefrihetsgrundlagen och möjligheterna att möta påverkanskampanjer från främmande makt, Delrapport 2 (2016) på uppdrag av MSB*, Centrum för Asymmetriska Hot och Terrorismstudier, Försvarshögskolan, 2016

7.6.4 Bloggartiklar

Hathaway, O.A. och Phillips-Robins, A., *COVID-19 and International Law Series: Vaccine Theft, Disinformation, the Law Governing Cyber Operations*, Just Security, 4 december 2020, tillgänglig via <https://www.justsecurity.org/73699/covid-19-and-international-law-series-vaccine-theft-disinformation-the-law-governing-cyber-operations/>

Milanovic, M., *Viral Misinformation and the Freedom of Expression: Part I, II, III*, 13-14 april 2020, *EJIL:Talk!*, tillgänglig via <https://www.ejiltalk.org/viral-misinformation-and-the-freedom-of-expression-part-i/>

Tsagourias, N., *Electoral Cyber Interference, Self-Determination and the Principle of Non-Intervention in Cyberspace*, *Ejil:talk!*, 26 augusti 2019, <https://www.ejiltalk.org/electoral-cyber-interference-self-determination-and-the-principle-of-non-intervention-in-cyberspace/>

Wanless, A., *What's Working and What Isn't in Researching Influence Operations?*, *Lawfareblog*, 22 september 2021, www.lawfareblog.com/whats-working-and-what-isnt-researching-influence-operations

7.7 Övrigt

7.7.1 Nyhetsrapportering

Arias, F., *Internationell LVU-kampanj mot svensk socialtjänst fortsätter*, *Sveriges Radio Ekot*, 4 oktober 2022, <https://sverigesradio.se/artikel/internationell-lvu-kampanj-mot-svensk-socialtjanst-fortsatter>

Blom, F., *Därför bedrivs en hatkampanj mot Sverige*, *SVT Nyheter*, 10 februari 2022, <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/darfor-bedrivs-en-hatkampanj-mot-sverige>

Granlund, J., *Myndighet varnar för kampanjen mot Sverige – Kan leda till våld*, *Aftonbladet*, 9 februari 2022, <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/JxwGq4/myndighet-varnar-for-natkampanjen-mot-sverige>

Hamdan, I., *De motverkar desinformation på arabiska – utsätts för dödshot*, *Sydsvenskan*, 1 januari 2023, <https://www.sydsvenskan.se/2023-01-01/de-motverkar-desinformation-pa-arabiska--utsatts-for-dodshot>

Jebiril, N., Alnahhal, S., Lindholm, A., och Hansen, P., *Omhandertagna barn används i påverkanskampanj mot socialtjänsten*, Dagens Nyheter, 8 februari 2022, <https://www.dn.se/sverige/omhandertagna-barn-anvands-i-paverkanskampanj-mot-socialtjansten/#:~:text=Ryktesspridning%20om%20den%20svenska%20socialtj%C3%A4nsten,svenska%20myndigheter%20p%C3%A5st%C3%A5s%20stj%C3%A4la%20barn>

Koch-Emmery, L., *Hotkampanj mot svenska myndigheter – islamister uppmanar till terrordåd*, SVT Nyheter, 6 februari 2022, uppdaterad 9 februari, 2022, <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/hotkampanj-mot-svenska-myndigheter-uppmanar-till-terrordad>

Lagerwall, K., *SKR kräver krafttag för att stoppa hat mot socialtjänsten*, Dagens Nyheter, 28 december 2022, <https://www.dn.se/sverige/skr-kraver-krafttag-for-att-stoppa-hat-mot-socialtjansten/>

Liljas, P., *Extremismkampanj hetsar mot svensk socialtjänst*, TV4, 7 februari 2022, <https://www.tv4.se/artikel/2qCPXKuz6C0ANXXEtCLsPu/extremistkampanj-hetsar-mot-svensk-socialtjaenst>

Lundberg, R., *MSB: Migrationsfrågan används som slagträ av främmande makt*, SVT Nyheter, 7 augusti, 2018, <https://www.svt.se/kultur/msb-migrationsfragan-anvands-av-frammande-makt>

Schwartz, E., *Desinformationskampanj om socialtjänsten – Göteborgs stad polisanmäler*, SVT Nyheter, 18 december 2022, <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vast/desinformationskampanj-om-socialtjansten-goteborgs-stad-polisanmaler>.

7.7.2 Övriga internetkällor, myndigheter

CVE, *Påverkansaktivitet mot LVU*, <https://cve.se/om-cve/aktuellt/arkiv/nyhetsarkiv/2022-02-10-cve-om-paverkansaktivitet-mot-lvu.html> (besökt 12 oktober 2022, senare borttagen)

MPF, *Publikationer*, <https://www.mpf.se/publikationer/>

MSB, *Om MSBs arbete med informationspåverkan*, <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/msbs-arbete-vid-olyckor-kriser-och-krig/psykologiskt-forsvar/om-msbs-arbete-med-informationspaverkan/> (besökt 5 oktober 2022, definitionen har senare tagits bort)

Socialdepartementet, *Desinformationskampanj mot svenska myndigheter om socialtjänsten*, Regeringen.se, 16 februari 2022, <https://regeringen.se/artiklar/2022/02/desinformationskampanj-mot-svenska-myndigheter-om-socialtjansten/>

Socialstyrelsen, *Information om svensk socialtjänst på flera språk*, <https://www.socialstyrelsen.se/aktuellt/information-om-svensk-socialtjanst-pa-flera-sprak/>

Socialstyrelsen, *Koll på soc*, <https://kollpasoc.se/vanliga-fragor-om-soc/>

