



Justitiedepartementet

Ert tjänsteställe, handläggare

Ert datum

Er beteckning

Vårt tjänsteställe, handläggare

Vårt föregående datum

Vår föregående dnr

Ledamoten Peter Lagerblad  
p.lagerblad@gmail.com

**Yttrande – En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret.  
SOU 2020:29 (tre bilagor)  
(Ju2020/02293/SSK)**

Kungl. Krigsvetenskapsakademien (KKrVA) har inbjudits att yttra sig över rubricerad utredning. Härmed överlämnas som svar på remissen ett yttrande som utarbetats av en arbetsgrupp inom akademien.

Beslut i detta ärende har fattats av akademiens presidium.

**Sammanfattning**

Akademien välkomnar att en ny myndighet för psykologiskt försvar organiseras och tillstyrker i huvudsak utredningens förslag. Akademien utvecklar i det fortsatta synpunkter på rollen för det psykologiska försvaret inom ramen för vårt statskick med en grundlagsskyddad yttrande- och informationsfrihet.

Akademien vill dock sammanfattningsvis framhålla:

- Att befolkningens försvarsvilja och motståndskraft bör vara ett övergripande ändamål för den nya myndigheten utöver de tre övergripande ändamål som utredningen anger,
- Att reformeringen av det civila försvaret går alltför långsamt,
- Att samverkan med försvarsunderrättelsemyndigheterna är viktig och att den nya myndigheten måste ges erforderliga befogenheter,



- Att förslag till krigsorganisation för den nya myndigheten saknas, samt
- Att vissa uppgifter från MSB, utöver vad utredningen föreslår, bör överföras till den nya myndigheten.

## **1. Inledning**

Det psykologiska försvaret är en bred samhällsverksamhet, omfattande många olika institutioner såväl offentliga som privata liksom civilsamhällets olika grenar. Den myndighet som ska utöva en ledande roll inom psykologiskt försvar såväl i fred som under höjd beredskap och krig måste skapa och vidmakthålla ett brett förtroende bland alla dem som på olika sätt är involverade i eller berörda av denna samhällsverksamhet.

Ett sådant förtroende kräver att psykologiskt försvar friktionsfritt kan inordnas i den mycket långtgående form av fri åsiktsbildning som utgör en av det demokratiska samhällets grundpelare. Den fria åsiktsbildningen bygger i sin tur på en motsvarande form av informationsfrihet som endast begränsas av vissa straffrättsliga bestämmelser (hets mot folkgrupp, förtal, olaga hot etc.) samt skydd av sekretesskänslig information.

Ett av de känsligaste områdena att hantera för en ansvarig statlig myndighet i en demokrati vad avser området psykologiskt försvar hänger därför samman med att vårt statskick inrymmer en långtgående grundlagsskyddad yttrande- och informationsfrihet.

Förtroenderelationen mellan medborgarna, de olika uppgiftslämnarna och de fria mediernas förmedling av sådan information är av helt avgörande betydelse för den roll det psykologiska försvaret kan och ska spela i fred, under höjd beredskap och i värsta fall också under krig, då yttrandefrihet och fri åsiktsbildning alltså ska kunna råda.

I bilaga 1, som utarbetats av ledamoten Körlof, utvecklas dessa frågor ytterligare.

Den utveckling som under flera årtionden skett vad gäller förmedling av information via nätet, s.k. sociala medier, och de möjligheter som finns att via databehandling "hacka" sig in i de digitalt byggda informationsstrukturerna har på flera sätt radikalt förändrat förutsättningarna för informationsgivning och informationsförmedling.

Tre aspekter av denna utveckling är särskilt viktiga att beakta för det psykologiska försvarets verksamhet.

Den första avser *den hastighet* med vilken information kan spridas över det



digitala nätet. Hastigheten innebär att information sekundsnabbt och globalt kan nå en mycket stor grupp mottagare. Det innebär att medlen för att möta desinformation i sin tur måste kunna komma till verkan snabbt vilket i sin tur förutsätter en hög beredskap.

Den andra avser *den bredd och det djup* i vilka informationsspridningen kan ske med hög hastighet till olika grupper av människor. Det ställer krav på att kunna möta desinformation både brett och djupt i samhället.

Den tredje avser att *information kan utformas strukturerat* (bildmässigt, språkligt, kulturellt, intressebaserat etc.) för valda grupper av mottagare som finns på nätet. Det ställer krav på att kunna möta desinformation systematiskt och strukturerat.

Sammantaget innebär detta att en antagonistisk avsändare systematiskt kan välja att med hög hastighet sprida olika typer av utvald information till olika grupper i tid och rum. Sådan verksamhet kan ske kontinuerligt, systematiskt och med ambition att påverka opinionsbildning, beslutsunderlag etc. Dessa tekniska förutsättningar för informationsspridning ställer, inte enbart det psykologiska försvaret, utan alla samhällsaktörer inför uppgiften att bemästra, möta och tillbakavisa sådana påverkansoperationers sakliga och värdeladdade innehåll.

Slutsatsen av dessa dynamiska förhållanden innebär att myndigheten för det psykologiska försvaret, förutom att den själv måste kunna följa olika aspekter av denna dynamiska utveckling också måste bygga upp ett brett och förtroendefullt samarbete med många olika aktörer som kan medverka i att möta dessa antagonistiska aktiviteter.

Även om dessa förutsättningar alltså i hög grad underlättar för antagonistiska aktiviteter står det också klart att förutsättningarna för att motverka dessa i lika hög grad har ökat. Det handlar då om att de som verkar inom det psykologiska försvaret får förutsättningar att följa, analysera och systematisera dessa aktiviteter och då även att genom aktiv motverkan försvåra eller undergräva dessa aktiviteter förutsättningar att kunna verka inom befolkningen.

## **2. Övergripande synpunkter**

KKrVA har inom projektet "Krigsvetenskap i det 21:a århundrandet" (KV21), ingående studerat det svenska totalförsvaret och redovisat sin analys av svagheter, behov av åtgärder samt förslag i ett antal böcker och artiklar. En stor del av studien har ägnats bristerna avseende det civila försvaret. I projektets rapport "Ett modernt civilt försvar" år 2017 föreslogs att en ny sammanhållen organisation för psykologiskt försvar bör byggas upp. Akademien välkomnar därför att en sådan myndighet nu ska organiseras.



Akademien är dock kritisk till att reformeringen av det civila försvaret genomförs i alltför långsam takt. När det gäller en ny myndighet för psykologiskt försvar uttalade statsministern redan i januari 2018 att en ny myndighet skulle organiseras. Detta upprepades i årets regeringsförklaring. Den föreslagna myndigheten torde tidigast kunna vara operativ år 2022. Sverige utsätts dock redan idag för angrepp av olika slag som cyberangrepp och försök till otillbörlig informationspåverkan som måste kunna mötas effektivt. Organiseringen av den nya myndigheten måste därför ges hög prioritet.

Utredningen föreslår att det psykologiska försvarets ändamål ska vara att värna det öppna och demokratiska samhället, den fria åsiktsbildningen samt Sveriges frihet och oberoende. Akademien har i inledningen till detta yttrande understrukt denna grundläggande ambition och delar alltså utredningens uttalande på denna punkt.

Utredningens bedömning är att befolkningens försvarsvilja och motståndskraft, en snabb och effektiv informationsförmedling under störda förhållanden och uppgiften att identifiera, analysera och möta informationspåverkan bör ses som medel för att nå det övergripande ändamålet. Försvarsberedningen framhåller i sin rapport Motståndskraft (Ds 2017:66) att säkerställa befolkningens försvarsvilja i fred och motståndsvilja i krig som en av det psykologiska försvarets tre delar.

Akademien har samma uppfattning och anser att befolkningens försvarsvilja och motståndskraft bör betraktas som ett övergripande ändamål och inte som ett medel. Detta innebär att paragraferna 1 och 2 i förslaget till instruktion bör formuleras så att de inbegriper detta mål. Akademien vill också framhålla att den politiska nivån – regering och riksdag – har ett självklart och yttersta ansvar för dessa frågor. Ansvaret innebär, enligt akademiens mening, att den politiska nivån återkommande bör understryka vikten av sammanhanget mellan säkerhetspolitiken och ansträngningarna att inom hela totalförsvaret bygga upp förmåga att kunna motstå hot och i värsta fall angrepp. Den nya myndigheten ska med sin expertis stödja regeringen i dessa frågor och inte minst särskilt kunna lämna underlag vad gäller de hot som landet utsätts för inom ramen för desinformations- och påverkanskampanjer.

I bilaga 2, som utarbetats av ledamoten Körlof, utvecklas problematiken kring försvarsvilja och motståndskraft.

Akademien delar utredningens uppfattning att det psykologiska försvaret behöver utvecklas och samordnas för att uppnå en nationell förmågehöjning. Utredningens redovisning i kapitel 6 av myndigheter och andra aktörer med uppgifter inom det psykologiska försvaret idag visar klart att en förbättrad samverkan och samordning krävs. Komplexiteten i uppgiften kräver samverkan i samhället inte



enbart mellan myndigheter. Att ett nationellt centrum för psykologiskt försvar inrättas inom den nya myndigheten är därför viktigt och tillstyrks. Samverkan och nätverkande krävs även på europeisk nivå.

Akademien anser liksom utredningen att det är viktigt att det psykologiska försvaret kan verka både förebyggande och operativt i såväl fredstid som också ytterst i krig. Att kunna identifiera, analysera, möta och förebygga otillbörlig informationspåverkan blir en huvuduppgift.

I bilaga 3, som utarbetats av ledamoten Körlof, utvecklas problematiken kring dessa frågor.

Försvarsberedningen har i rapporten Värnkraft (Ds 2019:8, s.248) framhållit att försvarsunderrättelseverksamheten måste bedrivas på sådant sätt, och med sådant samarbete mellan försvarsunderrättelsemyndigheterna och andra relevanta aktörer, att dessa på bästa sätt bidrar med underlag och förvarning även när s.k. gråzonsproblematik uppstår. Akademien delar denna uppfattning. Liksom utredningen anser akademien att det är viktigt att den nya myndigheten har nära samverkan med försvarsunderrättelsemyndigheterna och ges erforderliga befogenheter.

Akademien saknar förslag från utredningen om den nya myndighetens krigsorganisation. Det är ju helt avgörande att denna kan fungera i krig och under svåra förhållanden. Då måste det finnas en uthållig organisation som kan fungera dygnet runt. Det krävs därför att personalen på den nya myndigheten krigsplaceras samt att ytterligare kunniga personer, experter av olika slag knyts till myndigheten och ingår i en krigsorganisation.

Akademien konstaterar att utredningen inte närmare berört kopplingen till utredningen om civilt försvar (Ju 2018:05). Denna utredning har till uppgift att lämna förslag om sektorsansvariga myndigheter och en ändamålsenlig geografisk indelning för civil ledning och samordning på regional nivå. I båda dessa hänseenden är det psykologiska försvaret och den nya myndigheten viktiga beståndsdelar. Akademien bedömer att den nya myndigheten bör vara en s.k. sektorsmyndighet och att resurser för psykologiskt försvar också bör finnas på civilbefälhavarnivå om sådana myndigheter inrättas på högre regional nivå, liksom även på länsstyrelsenivån.

### **3. Kapitelvisa synpunkter**

#### *Kapitel 3. Vad är psykologiskt försvar:*

Utredningen har gjort en värdefull historisk genomgång av hur det psykologiska försvaret har utformats sedan andra världskriget. En beskrivning av Statens informationsstyrelse, som inrättades år 1940, saknas dock och hade varit



värdefull. Inte minst är de delvis negativa erfarenheterna av denna styrelses verksamhetsformer viktiga att beakta. Även erfarenheterna från Folkberedskapen, som knöts till denna myndighet, är intressanta och bör studeras av den nya myndigheten.

*Kapitel 4. Grundläggande begrepp:*

Utredningen har gjort en värdefull genomgång av grundläggande begrepp som använts rörande det psykologiska försvaret.

*Kapitel 9. En ny myndighet för psykologiskt försvar:*

*Avsnitten 9.1 Övergripande inriktning för en ny myndighet och 9.2 Stödja, stärka, samordna och utveckla samhällets samlade motståndskraft inom det psykologiska försvaret:*

Utredningen lämnar förslag till uppgifter för den nya myndigheten. Akademien finner förslagen välmotiverade. Målet att stärka försvarsvilja och motståndskraft hos befolkningen bör härvid ges hög prioritet. Akademien vill liksom utredningen framhålla att förtroendet för den nya myndigheten är avgörande för hur den kommer att lyckas.

En avgörande beståndsdel i förtroendeuppbyggnaden bör utgöras av myndighetens stöd till forskning och analys inom området liksom utgivning av forskningsrapporter. Särskilt viktigt förefaller detta vara när landet utsätts för påverkansoperationer. Snabb analys från oberoende forskare etc. och snabb publicering av rapporter, analyser etc. om sådana operationers syfte och medel kan utgöra väsentliga motmedel mot påverkansoperationer. Myndigheten måste vara särskilt noga med att den forskning som bedrivs är av god kvalitet.

*Avsnitt 9.3 Uppgifter som i nuläget inte bör överföras till den nya myndigheten:*

Utredningen lämnar ett antal förslag. Akademien har ingen erinran mot dessa utom avsnitt 9.3.3 MSB:s uppdrag inom mediaberedskapen. Dessa frågor är centrala för den nya myndigheten i dess roll som sektorsmyndighet och bidrar i hög grad till myndighetens förutsättningar att upprätthålla en god kontakt och samverkan med medierna. Uppdraget bör därför föras över till den nya myndigheten från MSB.

Akademien anser vidare att ansvaret för den regelbundna opinionsmätningen ”MSB opinion” bör föras över från MSB till den nya myndigheten. Att mäta viktiga opinioner som rör försvarsvilja och motståndssanda och analysera förutsättningarna för information till medborgarna inom området säkerhetspolitik och totalförsvar är enligt akademiens mening av stor betydelse för att myndigheten ska kunna bygga upp kunskap om förutsättningarna för det



psykologiska försvaret och hålla regeringen underrättad om dessa förutsättningar.

*Avsnitt 9.4.3 Inriktning av försvarsunderrättelseverksamhet:*

Utredningen föreslår att den nya myndigheten ska vara en informationsberättigad totalförsvarsmyndighet. Den bör kunna ange en närmare inriktning av försvarsunderrättelseverksamheten vad avser dess ansvarsområde och läggas till bland de myndigheter som tillåts inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Försvarsberedningen skriver i rapporten *Motståndskraft* (Ds 2017:66, s.108) att ”för att identifiera påverkanskampanjer krävs ett aktivt arbete av underrättelse och säkerhetstjänsterna”. Akademien delar denna uppfattning och tillstyrker utredningens förslag.

*Kapitel 10 Ett nationellt centrum för psykologiskt försvar:*

Som framgått av det tidigare tillstyrker akademien att ett nationellt centrum för psykologiskt försvar bildas. Akademien vill peka på kopplingen till det nya cybersäkerhetscentret. En samlokalisering kan kanske vara möjlig.

Utredningen behandlar den internationella samverkan mycket knapphändigt. Akademien anser att samverkan med EU och NATO blir en viktig uppgift för den nya myndigheten. Det är vidare viktigt att en nära samordning också med UD och utrikesförvaltningens rapportering från EU-samråd kommer till stånd.

*Kapitel 11 Ledningsform och säkerhetsskydd för den nya myndigheten*

Utredningen bedömer att den nya myndigheten kommer att ansvara för uppgifter som i väsentliga delar ställer höga krav på säkerhetsskydd. Utredningen framhåller att vid utformningen av säkerhetsskyddet behöver även beaktas behovet av att myndigheten i väsentliga delar ska vara och uppfattas som en öppen, transparent och tillgänglig myndighet. Akademien delar utredningens uppfattning och vill peka på problematiken kring sekretessbedömningar som kan försena myndighetens offentliga arbete.

*Kapitel 12 Den nya myndighetens resursbehov och finansiering:*

Utredningen lämnar förslag till organisation för myndigheten. Akademien har inga synpunkter på den föreslagna organisationen, men vill framhålla att myndighetens arbete bör ha en så operativ och ”task force” utformad inriktning som möjligt.

Akademien har inte detaljgranskat utredningens beräkningar av resursbehovet men anser det angeläget mot bakgrund av dagens hotsituation att ett betydande



resurstillskott säkerställs för att höja ambitionen för det psykologiska försvaret. Inte minst är det enligt akademiens mening viktigt att den nya myndigheten kan lägga ut forskningsuppdrag, stödja forskning och kunna publicera forskning inom området.

*Kapitel 13. Åtgärder som kan påskynda processen att inrätta en ny myndighet:*

Som framgår av det föregående anser akademien det angeläget att myndigheten organiseras snarast. För att säkerställa att befintlig kompetens på MSB och inom andra samhällsområden inte förloras, och för att säkerställa en effektiv samverkan med andra relevanta myndigheter, delar akademien utredningens uppfattning att den bör lokaliseras till Stockholmsområdet.

Yttrandet har utarbetats av ledamöterna Ann Enander, Björn Körlof, Peter Lagerblad, Johan Lindevall, Bo R Lundgren, Lars-Erik Lundin och Lars Nicander.

Sverker Göranson  
Styresman

Björn Anderson  
Ständig sekreterare

Kopia  
Försvarsutskottet  
In- och utpärmen





## **Bilaga 1. Grundläggande frågor**

Traditionellt har i en demokratisk samhällsstruktur informationsfriheten byggt på att information kan härledas från olika tillförlitliga källor. En sådan viktig källa är den kunskap som successivt byggs upp inom akademisk forskningsverksamhet vilken i sin tur bygger på stränga krav vad gäller reliabilitet och validitet.

Utbildningssystemet i stort i samhället förutsätts i olika former förmedla kunskap som ytterst vilar på sådant vetenskapligt forskningsarbete.

De offentliga institutionerna, främst myndigheter, regioner och kommuner, men även viktiga privata företag lämnar kontinuerligt olika typer av information som kan bygga på vetenskapligt framtagen kunskap, men även emana från analyser och undersökningar som gjorts inom dessa institutioner och företag själva. Det är av stor vikt att alla sådana informationsgivare har en långtgående medvetenhet om betydelsen av att lämna snabb, korrekt och fullständig information om sin verksamhet samt är tillmötesgående vad gäller att svara på frågor och delta i diskussion om den information de lämnar. De måste också kontinuerligt få information från den nya myndigheten för psykologiskt försvar om de medel och metoder som en antagonist utnyttjar för att sprida mer eller mindre desinformativ information genom dem.

De fria medierna har en ambition och en uppgift i att förmedla och förklara sådan information som kommer från olika samhällsinstitutioner och företag etc. och som har denna vetenskapligt grundade kunskapsmässiga karaktär. Men medierna liksom olika opinionsbildande institutioner i samhället har också en uppgift i att kommentera och diskutera olika åsikter som framförs i den allmänna debatten.

Medborgarnas förutsättningar i en demokrati att bilda sig åsikter i skilda ämnen bygger i hög grad på att tillförlitliga uppgifter lämnas och att uppgiftslämnarna åtnjuter en hög grad av förtroende. Förtroendet byggs upp genom att medborgarna successivt anser sig kunna fästa tilltro till uppgiftslämnare som snabbt, korrekt (d.v.s. felfritt) och fullständigt lämnar information och beredvilligt svarar på frågor etc. Förtroendet är också avhängigt av att oberoende medier, efter egen kontroll, förmedlar sådan information sanningsenligt, med hög relevans för medborgarna och med bedömt gott nyhetsvärde. Det är också av vikt att medborgarna kan lita på att publicering i medierna sker utan otillbörliga hänsyn, d.v.s. att publicering - inom ramen för de pressetiska reglerna - sker konsekvensneutralt med avseende på vem eller vilka som kan beröras av publicering.

Det är av vikt att söka hålla åtskild sådan information som främst är av saklig eller faktamässig natur och sådan information som präglas av innehåll som är starkt värderingsmässigt eller åsiktsmässigt laddad. Den senare formen av



information präglar i hög grad pågående debatt och meningsutbyte i en demokratisk samhällsform som accepterar och t.o.m. sätter värde på en långtgående åsiktsfrihet även i starkt laddade värdefrågor, religiösa åsikter eller i ideologiskiljande åsikter. Det är självfallet av stor vikt att en ny myndighet för psykologiskt försvar upprätthåller hög respekt för denna åsiktsfrihet som bör präglare vårt samhälle även under höjd beredskap och krig.

Att tydligt skilja på saklig information och värderande åsikter har sannolikt kommit att till del bli kognitivt ”porös” under senare tid. Vad detta beror på är svårt att analysera, men det är tydligt att det innebär svårigheter för det psykologiska försvaret att hantera denna porösa gränsyta, liksom för många aktörer i samhället i stort. Att tillbakavisa rent felaktiga sakuppgifter är en sak, medan att tillbakavisa åsikter som till del bygger på korrekta uppgifter men till del är ofullständiga eller använder ett språk som är förvrängande till meningsinnehård eller starkt värderingsmässigt laddat (desinformation) kräver en betydande informationsinsats, något som i hög grad försvårar det psykologiska försvarets sätt att arbeta. Det är en välkänd erfarenhet att det oftast tar lång tid att tillrättalägga en oriktig uppgift och få genomslag för tillrättaläggandet.

Det sätt på vilket en ny myndighet för psykologiskt försvar bör kunna hantera yttrandefrihetens gränsfrågor, frågor om sakuppgifter och värderande åsikter etc. bygger på att myndigheten kan förlita sig på ett betydande mått av relevant kunskap samt att medierna kan förmedla åsikter och delta i diskussion om åsikter på ett öppet och sätt.

## **Bilaga 2. Försvarsvilja och motståndanda**

Akademien anser i sitt yttrande att frågor rörande befolkningens försvarsvilja och motståndskraft bör vara en uppgift för den nya myndigheten för psykologiskt försvar. Uppgifterna är i flera avseenden likartade dem som den tidigare Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) hade att bemästra.

När dessa båda begrepp kommer till användning är det ofta förenat med svårigheter att åstadkomma enighet om vad begreppen står för. Inte sällan används begreppen mer eller mindre med liktydig innebörd.

Här görs ett försök att skilja begreppen åt så att försvarsvilja främst är ett uttryck för befolkningens samlade uppfattning om behovet av att göra väpnat motstånd vid angrepp mot landet och villighet att ta på sig de uppoffringar som krävs för detta. Försvarsvilja uppfattad på detta sätt har under en följd av år mätts i opinionsundersökningar och likaså under en lång följd av år gett utslag i att en betydande del av befolkningen anser att vårt land ska bjuda väpnat



motstånd ”även om utgången ter sig oviss”. Denna traditionella fråga anses sedan lång tid ge en viktig indikation på hur försvarsviljan utvecklas i landet. Huvuddelen av opinionen anser i rimlig konsekvens med de svar som framkommit att vårt land ska ha ett väpnat försvar, liksom också att det krävs betydande ekonomiska uppoffringar från alla för att kunna upprätthålla ett sådant försvar. Likaså finns det en tydlig majoritet under en lång följd av år för att det militära försvarets personalförsörjning ska bygga på allmän värnplikt, numera också lika för kvinnor och män. Försvarsviljan kan således mätas som utslag av en mer generell folklig opinion för väpnat försvar och för deltagande med plikt i detta försvar.

Försvarsviljan uppfattad på det nyss beskrivna sättet torde hänga samman med tre betydande inslag i dess sammansatta natur. De skulle kunna beskrivas som ett inslag som avser uppfattningar om säkerhetspolitiska och militära hot, ett annat inslag som avser uppfattning om viktiga värden som kan gå förlorade vid angrepp på landet och ett tredje inslag som avser en bedömning av realistiska förutsättningar att kunna bygga upp och använda ett väpnat försvar. Försvarsvilja sedd som en sammanvägning av dessa tre komponenter, torde därför i hög grad hänga samman med i vilken utsträckning befolkningen i stort blir medveten om dessa tre förutsättningar och deras inbördes förhållande. Detta kräver en fortgående informationsverksamhet avseende säkerhetspolitiska och militärpolitiska förutsättningar, om våra egna förutsättningar att kunna möta militära hot och hur hot och risker kan beskrivas över tid.

Den tidigare myndigheten SPF hade som en av sina viktiga uppgifter att befrämja information om dessa förhållanden, bl.a. därför att ingen annan myndighet kunde sägas ha ett samlat ansvar för att informera om alla dessa tre viktiga inslag i uppbyggnaden av försvarsviljan hos befolkningen. SPF övertog dessa uppgifter från Totalförsvarets upplysningsnämnd (TUN), som hade till uppgift att hålla samman information om dessa frågor. Under årens lopp visade det sig att svårigheterna att nå ut brett till befolkningen med dessa frågor måste kopplas till två viktiga faktorer vilka alltså är av stor eller kanske större betydelse än tidigare. Den ena gäller den grundläggande kunskapsbasen som måste byggas upp genom undervisning i grund- och gymnasieskolan, en utbildningsfråga som visade sig vara ytterligt svår att få god förankring för i läroplanerna. Den andra faktorn avser befolkningens faktiska deltagande i försvarsansträngningarna genom olika pliktformer och genom frivillighet.

Dessa förhållanden är av mycket stor betydelse och det krävs att den nya myndigheten påtagligt får en sammanhållen uppgift inom detta område. Det innebär både att kontinuerligt mäta befolkningens försvarsvilja, beskriven på det ovan angivna sättet, redovisa detta för statsmakterna och att föreslå olika åtgärder, främst av informationskaraktär för att bibehålla och förstärka denna försvarsvilja.



Motståndanda kan begreppsmässigt uppfattas mer som den enskilda människans villighet att personligen delta i försvarsansträngningarna, t.ex. genom acceptans av utbildning och krigstjänstgöring genom plikt, som yrkes- eller reservofficer eller genom deltagande frivilligt i olika försvarsorganisationer. Så länge den omfattande värnpliktsutbildningen fortgick, yrkes- och reservofficerare utbildades och tjänstgjorde och deltagande i frivilligt försvarsarbete var utbrett, fungerade dessa båda komponenter påtagligt som förstärkare av motståndandan. När försvarsmaktens förband drastiskt reducerades, värnplikten ”lades på is” och behovet av yrkes- och reservofficerare och frivilliga också nedgick, medförde det att inslaget i befolkningen av personer med ett aktivt kunnande och ett personligt engagemang i försvaret successivt reducerades påtagligt. Motståndandan fick således inte någon form för uttryck genom deltagande i försvaret, även om den säkert fortlevde hos ett stort antal individer även efter de omfattande reduceringarna av försvaret i början av 2000-talet.

Motståndanda, beskrivet så som skett ovan, är således något som i hög grad måste kopplas till den enskilde individens möjligheter att få egen personlig erfarenhet av att tillsammans med andra delta i verksamhet som bygger upp förutsättningarna att kunna försvara landet. En myndighet som har ansvaret för det psykologiska försvaret - och i det ingående komponenter som försvarsvilja och motståndanda - måste således i hög grad kunna bygga på förutsättningar som ges av andra inslag i statsmakternas säkerhets- och försvarspolitik. Ett helt avgörande inslag i dessa politikområden måste vara förutsättningarna för en så stor del av befolkningen som möjligt att kunna delta i totalförsvaret genom olika former av utbildning och övning i fredstid och insikt om behovet av den egna personens insats under höjd beredskap och krig.

### **Bilaga 3. Påverkanskampanjer och aktiv motverkan**

En särskild svårighet uppstår när en myndighet inom vårt land ska försöka motverka propaganda och desinformation som ingår i påverkanskampanjer som kan härledas från olika aktörer hos främmande makt. Så som informationsspridningen utvecklats under de senaste årtiondena, inte minst genom sociala medier, blir svårigheterna att härleda informationens ursprung och eventuellt ansvar för den, liksom spridning av sådan information i traditionell media mycket uttalade. I den nu aktuella utredningen har förslagen, som kan härledas från direktivens önskemål om möjligheter till ”aktiv motverkan”, blivit vaga och försiktigt uttryckta, bl.a. mot bakgrund av vår grundlags höga ambitionsnivå vad gäller informations- och yttrandefrihet.

Mot denna bakgrund är det av stor vikt att de principer som kan komma ifråga



för ”aktiv motverkan” blir väl utmejslade och godtagbara inom ramen för våra grundlagsregler. Om så inte sker löper den blivande myndigheten för psykologiskt försvar stora risker att hamna i en situation där fria medier och forskare kan komma att betrakta myndighetens aktiviteter med misstro, när det i själv verket är behovet av hög tilltro och tillförlitlighet som bör präglade myndighetens relation med forskare och medier i stort.

Det är således av stor betydelse att detta område får en pregnant och genomarbetad principiell utformning från statsmakternas sida när myndighetens uppgifter och arbetsformer ska beslutas.

Ett viktigt sätt att hantera denna principiella svårighet är att den nya myndigheten i hög grad förlitar sig på trovärdiga aktörer i dess närhet. Viktiga sådana aktörer återfinns inom akademisk forskning, men också inom olika delar av myndighetsvärlden och inom media. Akademien har också i sitt yttrande särskilt understrukit behovet av en kontinuerlig forsknings- och analysverksamhet som ska bedrivas av oberoende forskare men kunna stödjas med forskningsmedel från den nya myndigheten.

En mer eller mindre notorisk svårighet med propaganda och desinformation är dess karaktär av svåråtkomlighet vad gäller sanningskrav. Det är ofta svårt att kunna slå fast vad som med tydlighet är sant och vad som är falskt även om det ibland är möjligt vad gäller bildmanipulation, uppenbart oriktiga tidsangivelser, dokumentförfalskning etc. Svårigheterna ligger istället i hanteringen av den annorlunda tolkning av orsaker till och ansvar för händelser, händelseförlopp etc. eller de vaga eller subtila mönster av antydningar och hännyftningar som ofta präglar påverkanskampanjernas innehåll. Sådant innehåll bygger inte sällan också på en redan förekommande eller etablerad ”historietolkning” som är förekommande i vissa länders politiska kultur och som framställs som otvetydigt ”sann”.

Det är därför av stor vikt att tolka påverkanskampanjernas syften i en kontext som ofta avser påverkan av den inhemska politiska kulturen i avsändarlandet, förutom påverkan på olika stater i omgivningen.

Sanningskravet återkommer i en demokrati främst som ett krav på forskarsamhället, på myndighetsinformation, på de politiska partiernas företrädare men även på de fria medierna. Dessa aktörer ska hantera information i en fortgående dialog som måste präglas av långtgående öppenhet från alla parter och en beredvillighet att möta och bemöta synsätt, uppgifter, tolkningar etc.

Eftersom påverkanskampanjer från främmande makt (som även kan innebära medverkan från svenska aktörer) oftast har ett påvisbart syfte som innebär att påverka värderingar, ideologier, uppfattningar, opinionsbildning, beslut etc. är det inte alltid givet att sådan informationsspridning är illegitim. Påverkanskampanjer



riktade mot vårt land eller svenska intressen generellt behöver därför i första hand underkastas en demokratiskt präglad granskning av de viktigaste aktörerna inom vårt land (media, myndigheter, forskarsamhället, de politiska partierna, civilsamhällets olika aktörer etc.). En myndighet för psykologiskt försvar torde därför som en av sina viktigaste uppgifter ha att underlätta och stödja en sådan kritiskt orienterad granskning av påverkanskampanjernas innehåll, syften, typiska mönster etc.

Forskning åtnjuter generellt i västvärlden relativt högt förtroende vilket sammanhänger med högt ställda krav på inomakademisk kvalitetsgranskning av forskningens metoder och slutsatser, vilken dessutom ofta sker i ett internationellt ämnessammanhang. Forskarnas krav gäller i hög grad sådana frågor som reliabilitet, validitet, evidens, intersubjektiv verifierbarhet etc. En myndighet för psykologiskt försvar behöver därför i betydande grad lägga ut forskningsuppdrag till flera olika akademiska institutioner, publicera sådana forskningsresultat och söka ge dem god spridning. Publicering bör ofta beledsagas med ”release seminarier” där media och fria skribenter kan delta i diskussion om forskningsresultat m.m.

På myndigheterna ställs krav i informationsgivningen som innebär att information ska kunna lämnas snabbt, att den skall vara korrekt (d.v.s. felfri) och att den skall vara fullständig. Brister i fullständighet ska redovisas (t.ex. sekretesskäl) eller att underlaget i vissa avseenden kommer att kompletteras när tid getts till att analysera underlag bättre etc. På de politiska företrädarna ställs främst krav på redovisning av värderingar, målsättningar, prioriteringar etc. På medierna ställs krav på att det som publiceras ska vara sant, relevant och nytt men även publiceringsneutralt (d.v.s. att det som är sant, relevant och nytt ska kunna publiceras utan ovidkommande hänsyn till organisationer eller personer).

Sanning framträder därför oftast inte som en självständig faktor för sig utan som ett fortskridande ökande kunskapsunderlag som det går att sätta tillit till. Men det finns naturligtvis kunskapsområden som har så hög grad av tillförlitlighet att sanningen blir näst intill ofrånkomlig, d.v.s. att påståenden om något sakförhållande bara kan vara sant eller falskt (bivalensprincipen). Ett påstående som ska hållas för sant måste således korrespondera med det verkliga (faktiska) förhållandet och gå att förena (vara koherent) med andra påståenden om samma förhållande.

Verklighetens komplexa natur vad avser möjligheter att uttala sig sanningsenligt om den gör det inte möjligt för en ny myndighet för psykologiskt försvar att framträda som en sorts ”sanningsmyndighet”, med anspråk på att kunna uttala sig sant om påståenden som görs i påverkanskampanjer riktade mot vårt land eller oss närstående stater.



Den nya myndigheten bör därför inte själv ha till primär uppgift att med självständigt ansvar aktivt motverka olika former av påverkanskampanjer i form av bemötande av olika slag av påståenden som görs i sådana kampanjer. En verksamhet som skulle ta sig sådana former kommer obönhörligt att leda till att myndigheten kommer i direkt konflikt med främmande, oftast auktoritära, makter.

Den aktiva motverkan som eftersträvas kan därför istället söka nås på främst följande vägar.

1. Den första vägen är att myndigheten när den samlat tillräckligt med underlag, i samverkan med svenska institutioner (SÄPO, FOI, FRA, oberoende forskare m.fl.) och i samverkan med olika stater inom EU och dess institutioner inom området, sammanställer en sekretessbelagd rapport (t.ex. årligen eller i samband med någon inträffad särskild händelse) som överlämnas till regeringen. Sekretessen krävs därför att främmande makt ofta torde bli angiven i sådana rapporter och denna makts metoder och resurser m.m. I likhet med SÄPO:s årliga rapport kan den kommenteras i en begränsad öppen del och i form av en presskonferens. Rapporten bör innehålla bedömningar av hur påverkanskampanjer bedrivs, vilka former de tar sig, vilka grupper eller intressen de riktas mot och i den mån det säkert kan beläggas varifrån kampanjerna bedrivs.

Mer allvarliga inslag i sådana rapporter vilka kan härledas till främmande makt kan föranleda att sådana makts diplomatiska representation kan uppkallas till UD för samtal om vad som framkommit och att Sverige t.ex. förväntar sig att felaktiga uppgifter rättas.

En ytterligare form kan vara att Sverige bjuder in till en konferens med forskare och historiker från olika länder för att diskutera påverkanskampanjernas innehåll och syften. Självfallet bör forskare och historiker från stater som är ansvariga för påverkanskampanjerna bjudas in till sådana konferenser. Det är naturligtvis ett önskemål att media bevakar sådana konferenser med kunniga och pålästa journalister.

2. Den andra vägen är, som nämnts ovan, att myndigheten får sådana anslag att den kan lägga ut relativt stora forsknings- och analysuppdrag till olika fristående institutioner och därefter kontinuerligt publicera sådana forskningsrapporter. Fördelen med dessa rapporter är att ansvaret för underlag och slutsatser vilar på dessa oberoende forskare och att dessa är beredda att ta diskussion och debatt om forskningens och analysernas tillförlitlighet och slutsatsernas giltighet.

3. En tredje väg är att myndigheten får sådana resurser att den också aktivt, med stöd av den kunskapsuppbyggnad som äger rum på myndigheten med stöd av forskning, kan bedriva utbildningsverksamhet och kunskapsspridning både till offentliga institutioner och till civilsamhällets olika viktiga organisationer.