



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

Medborgarna och det psykologiska försvaret



Vad du bör

VIKTIG INFORMATION TILL SVERIGES INVÅNARE



OM **KRISEN**
ELLER **KRIGET**
KOMMER



BEREDSKAPSNÄMNDEN FÖR
PSYKOLOGISKT FÖRSVAR

med ett totalt f

Vi måste försvara oss vilka angrepp och påfri vi än utsätts för. Det gäller vår frihet och v roende, vår existens som en självständig nat

7
**OM
KRIGET
KOMMER**

SPF STYRELSEN FÖR
PSYKOLOGISKT
FÖRSVAR
Birger Järle Torq 5, 111 28 Stockholm, Telefon 08-23 02 60

DEPARTEMENTET
VÄGLEDNING FÖR SVERIGES MEDBORGAR

**OM
KRIGET
KOMMER**

och skall försvara sig!

Medborgarna och det psykologiska försvaret

Olof Petersson

Medborgarna och det psykologiska försvaret

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Författare: Olof Petersson

MSB har beställt och finansierat genomförandet av denna studie.

Författaren är ensam ansvarig för rapportens innehåll.

MSB:s kontaktperson: Maria Nilsson

Foto/illustration framsida: MSB

Produktion: Advant Produktionsbyrå

Publikationsnummer: MSB1229 – juni 2018

ISBN: 978-91-7383-848-1

Förord

Denna rapport vill bidra till dagens diskussion om det psykologiska försvaret genom ett historiskt och demokratiteoretiskt perspektiv.

Informationspåverkan, såsom propaganda, vilseledning och desinformation från främmande makt är inte nytt, men vi lever i ett samhälle där detta utmanar vår demokrati på nya sätt, inte minst genom digitaliseringens möjligheter. Vår motståndskraft och försvarsvilja – en förmåga och vilja att genomskåda och bemöta främmande makts försök att påverka svensk opinion – ställs inför nya utmaningar.

Regeringen gav under 2017 MSB i uppdrag att bidra till att öka människors kunskap om förberedelse för olika kriser samt höjd beredskap, ytterst krig. Här lyfts också informationspåverkan fram. MSB skickar därför ut broschyren Om krisen eller kriget till 4,8 miljoner svenska hushåll i maj/juni 2018.

Skälen till regeringens beslut är att de bedömer att kunskapsnivån om dessa frågor är låg hos många människor. De anser också att den här kunskapen blir allt viktigare, inte minst mot bakgrund av ett förändrat klimat och ett försämrat säkerhetspolitisk läge.

Broschyren blir på så sätt viktig för att höja den psykologiska motståndskraften hos befolkningen. Genom att ha kunskap och vara förberedd, inte minst mentalt, ökar vår egen och vår gemensamma förmåga att hantera det oväntade.

Olof Petersson, statsvetare och tidigare professor i statskunskap vid Uppsala universitet, har på uppdrag av MSB genomfört denna studie. Olof har skrivit ett flertal rapporter för MSB och anlåtats som mycket uppskattad föreläsare.

Förhoppningen är att denna studie genom en historisk tillbakablick sätter frågorna i en kontext som kan bidra till allmänhetens kunskap och reflektion kring sin roll i nutidens psykologiska försvar.

Författarens förord

Under några årtionden av förhållandevis lugna och fredliga förhållanden i vår närmaste omvärld verkade det som om den demokratiska rättsstaten var etablerad och säkrad en gång för alla. Nu är läget ett annat. Den säkerhetspolitiska hotbilden har mörknat. Demokratins institutioner utmanas i flera europeiska länder. Därmed växer oron för att Sverige utsätts för otillbörliga påtryckningar i syfte att vilseleda opinionen och påverka landets beslutsfattare.

Dagens situation påminner om läget i början av 1950-talet. Det kalla kriget hade då ökat krigshotet och Sverige byggde upp en omfattande organisation för att stärka det psykologiska försvaret. Redan från början engagerades forskare för att få fram tillförlitliga kunskaper om propaganda och opinionsbildning. Bland dessa forskare fanns två statsvetare, Jörgen Westerståhl och Bo Särilvik. När jag började läsa statskunskap i Göteborg blev de mina lärare. Min doktorsavhandling blev en direkt fortsättning på de riksomfattande väljarundersökningar som de hade dragit igång för att studera valpropagandans effekter. Så småningom kom jag att skriva en bok om Jörgen Westerståhls insatser som statsvetenskaplig forskare.

Att skriva denna rapport har blivit ett sätt att sammanfatta hur statsvetare och andra forskare har försökt att bidra till förståelsen av det psykologiska försvaret. Rapporten anknyter också till två rapporter som jag tidigare har skrivit för MSB: "Att värna den demokratiska rättsstaten" (2014) och "Demokratins motståndare" (2015). Det gemensamma syftet är att bidra med kunskaper för att kunna skydda den demokratiska rättsstaten i Sverige. Riksdagen har beslutat att ett av målen för svensk säkerhetspolitik är att värna "förmågan att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet samt mänskliga fri- och rättigheter" (prop. 2005/06:133, s. 44).

Slutligen vill jag tacka de personer som bidragit till denna rapport med synpunkter, inte minst Maria Nilsson och hennes medarbetare vid MSB samt Kent Asp, Ulla Carlsson, Lennart Nilsson och Lennart Weibull.

Stockholm i maj 2018

Olof Petersson

Innehåll

Förord	5
Författarens förord	6
Sammanfattning	9
1. Psykologiskt försvar	11
1.1 Propaganda under krig	11
1.2 Svensk beredskap	12
1.3 Kalla krigets kamp om själarna	13
1.4 Sverige höjer beredskapen	13
1.5 Statliga myndigheter	14
2. En svårlöst uppgift	17
2.1 Svårare motståndare	17
2.2 Svagare stat	18
2.3 Nytt medielandskap	20
2.4 Medborgerliga fri- och rättigheter väger tyngre	23
2.5 Kritiska medborgare	25
2.6 Motståndanda och försvarsvilja	27
2.7 Bristande kunskapsbas	28
2.8 Psykologiskt försvar är en del av demokratins självförsvar	30
Litteratur	31
Länkar	32

Sammanfattning

Sammanfattning

De historiska erfarenheterna visar att propaganda och vilseledande information kan ha stor betydelse för utgången av ett krig eller en kris.

I början av 1950-talet hotade ett nytt storkrig. Psykologisk motståndskraft och försvarsvilja ansågs bli avgörande. Sverige byggde ut det psykologiska försvaret. En ny myndighet inrättades. Man skapade också en till stora delar hemlig krigsorganisation som skulle rapportera om stämningen i befolkningen och vid behov informera allmänheten. Tidningar, television och radio drogs in i den psykologiska försvarsberedskapen.

Den tidens hotbild påminner på många sätt om dagens situation. På relativt kort tid har säkerhetsläget i vår omvärld försämrats. Hoten har blivit mycket mer konkreta och akuta. Utvecklingen är särskilt oroande när det gäller kommunikation och opinionsbildning. Frågan är om den svenska allmänheten, och opinionsbildare, har tillräcklig motståndskraft – en förmåga och vilja att genomskåda, neutralisera och motarbeta främmande makts försök att påverka svensk opinion.

Men även om problemet i mycket är identiskt så kan lösningarna inte bli desamma. Staten har inte längre samma auktoritet och styrningskraft. Det digitala medielandskapet gör det mycket svårare att kontrollera informationsflödet. Och förhållandet mellan staten och medborgarna har förändrats fundamentalt. Medborgarna i dagens samhälle är mer välinformerade och skeptiska och accepterar inte längre myndighetsdirektiv som passiva undersåtar utan kräver insyn, fakta och argument.

Dagens medborgare ligger närmare demokratins och upplysningstankens ideal om kunniga, kritiska och myndiga invånare. Men därmed blir de statliga myndigheternas uppgift också svårare. Det räcker inte längre med påbud och ordergivning. Hur ska staten kunna stärka det psykologiska försvaret i ett samhälle med fri åsiktsbildning och självständiga medborgare?

Denna rapport vill bidra till dagens diskussion om det psykologiska försvaret genom ett historiskt och statsvetenskapligt perspektiv.

Psykologiskt försvar

1. Psykologiskt försvar

Så långt tillbaka som man kan blicka i mänsklighetens historia har psykologi varit en del av all krigföring. Den trojanska hästen visar att vilseledning användes i krig redan under antiken. Med militär vilseledning menas att vinna egna fördelar genom att medvetet missleda fienden. En svårighet är att kunna lura fienden utan att samtidigt röja de egna planerna.

Denna typ av vilseledning handlar om förhållandet mellan stridande parter. Med psykologisk krigföring menas något mera. Här handlar det också om att påverka civilbefolkningen. Det var under 1800-talet som den psykologiska krigföringen växte i betydelse. Ju fler människor som nåddes av dagstidningar och nyhetsförmedling, desto mer växte möjligheterna att direkt påverka individernas uppfattningar. Demokratins genombrott innebar att statsledningarna blev beroende av allmänhetens förtroende. Opinionsbildning blev en allt viktigare del av militär planering och krigföring.

1.1 Propaganda under krig

Första världskriget innebar att propaganda hade blivit ett vapenslag bland andra. Alla krigförande länder lade ner stora ansträngningar för att få ett övertag i propagandakriget. Affischer blev en viktig metod för att nå den breda allmänheten. "Together we win" stod det till exempel på en brittisk propagandaaffisch. Budskapen till hemmafronten manade till uppoffringar och sparsamhet. Affischerna anspelade ofta på moderskap, fosterland och nationella symboler.

Både segrare och förlorare ansåg att Storbritannien hade vunnit första världskriget mycket tack vare sin överlägsna propaganda. Detta spelade en stor roll för det militära tänkandet när det andra världskriget bröt ut. Det totala kriget innebar att alla delar av samhällslivet berördes. När de breda massorna nu hade fått praktiska erfarenheter av demokratiska styrelseformer blev folkopinionen en politisk maktfaktor.

Psykologisk krigföring går ut på att undergräva moralen och lamslå motståndsviljan. En metod är att så splittring genom att polarisera, underblåsa missnöje och öka misstron. Skrämselpropaganda är en annan metod, som innebär att injaga fruktan för en övermakt och att skapa fruktan och oro. Falska nyheter och ryktesspridning hör till den psykologiska krigföringens standardarsenal. Mitt under brinnande världskrig skrev psykologen Torsten Husén att "fruktan utgör den mest gynnsamma atmosfären för propagandan".

Under andra världskriget försökte alla inblandade länder att påverka opinionen. Den tidens viktigaste medier var flygblad, affischer, broschyrer, filmer och radiosändningar. När det gäller nyhetsförmedlingen fanns en avgörande skillnad mellan diktaturer och demokratier. I det nationalsocialistiska Tyskland utövade propagandaministeriet lika stark kontroll över tidningar och radio som över andra kanaler. I ett fritt land som Storbritannien kunde pressen och BBC behålla en viss självständighet gentemot den politiska makten.

1.2 Svensk beredskap

Sverige stod visserligen utanför krigshandlingarna men samhällslivet utsattes för stora påfrestningar. Staten försökte påverka befolkningen genom en rad upplysningskampanjer. Under andra världskriget nåddes svenskarna av en serie budskap som hade syftet att stärka beredskapen.

HÄR ÄR NÅGRA EXEMPEL:

- Allvarstid kräver samhällsanda, vaksamhet, tystnad.
- Spionen lägger pussel. Behåll din bit!
- En svensk tiger.
- Första försvarslånet. Jag har tecknat. Har Du? Är Du med i ledet?
- Andra försvarslånet. För försvar och arbete.
- Tredje försvarslånet. Mot våld och förtryck.
- Rikskonto. Spar medan Du kan!
- Bli kilowattjägare!
- Bli pedalmästare! (Spara bensin.)
- Sätt potatis!
- Plocka bär!
- Samla tuber!
- Ligg inte på skrotet! Giv det åt staten!
- Kvinnor! Landet kallar er!
- Odlä köksväxter!
- Vi delar kakan lika!
- Det är kronan som betalar, säger Du. Det är Du som betalar, säger kronan.

Beställare av dessa kampanjer var olika statliga myndigheter, som Statens informationsstyrelse, industri-, livsmedels- och trafikkommissionerna, Riksgäldskontoret samt olika militära organ. Upplysningskampanjerna visar att staten förnyade sitt sätt att kommunicera med allmänheten. Det räckte inte längre att med att utfärda officiella kungörelser och kommunikéer. Nu fick reklambyråer i uppdrag att utforma slagkraftiga budskap med hjälp av den tidens medier, såsom annonser, vandringsutställningar, affischer, broschyrer, foldrar, flygblad och reklamfilmer.

De statliga informationskampanjerna under andra världskriget visar att allmänheten spelar en nyckelroll i det moderna kriget. Även om Sverige bara indirekt berördes av kriget stod det klart att grundläggande samhällsfunktioner bara kunde upprätthållas om befolkningen medverkade aktivt.

Folkrörelser, fackliga organisationer och bildningsförbund spelade också en viktig roll i det psykologiska försvaret. Staten skapade en organisation, Folkberedskapen, som samordnade de frivilliga insatserna. Folkberedskapen byggde upp ett landsomfattande kontaktnät med lokala ombud som hade i uppgift både att sprida information till befolkningen och rapportera om stämningssläge, rykten och missnöjesyttringar på orten. Man ville skapa en ”andlig försvarsberedskap” och ett ”kulturellt hemvärn”. Folkberedskapen tog initiativ till en brevkurs, ”Den svenska livsformen”, i syfte att stärka fosterländska värderingar som motvikt till propagandan från de krigförande länderna.

Men statens sätt att försöka påverka folkopinionen möttes också av skepsis och kritik. En tidning skrev att ”det snarast verkar fördummande att stoppa färdiga idéer i människor” och att det ”är närmast en oförsynthet att från ledarnas sida att göra gällande, att folket behöver intellektuell och moralisk uppräckning” (GHT 16 augusti 1940, cit. i Lindal 2004).

1.3 Kalla krigets kamp om själarna

Det skulle inte dröja länge efter andra världskrigets slut förrän de allierade splittrades. Konflikten mellan de demokratiska länderna i väst och de kommunistiska staterna i öst kom att bestämma världspolitiken under ett halvt sekel. Kalla kriget var inte bara en politisk-diplomatisk och militär konkurrens utan också en ideologisk och kulturell tävlan. Stormakterna utkämpade en global kamp om själarna. Båda sidor utnyttjade tidningar, litteratur, radio, television, film, utställningar och andra medier för att föra ut sina egna budskap och för att angripa motståndaren. Sovjetunionen utmålade USA som ett hot mot världsfreden. USA framställde sig själv som den fria världens bålverk mot den kommunistiska diktaturen.

Båda sidor utvecklade också en mer dold form av opinionsbildning. Desinformation står för information där avsändare och budskap avsiktligt har utformats så att mottagaren ska få en felaktig uppfattning om propagandans verkliga källa och syfte. En sovjetisk specialitet var förfälskade dokument. Det kunde röra sig om verkliga dokument från amerikanska myndigheter som man hade förvanskat, men också handlingar med helt och hållet fabricerat innehåll. Den amerikanska underrättelsetjänsten gav å sin sida hemligt stöd till europeiska politiker, medier och organisationer i kampen mot kommunismen.

I takt med att propagandametoderna förfinades ökade också behovet av att förstärka befolkningens motståndskraft. Också i Sverige blev psykologiskt försvar en viktig fråga. Överbefälhavaren tog 1948 kontakt med regeringen och föreslog en utredning om informationsverksamheten i krig. Militärens erfarenheter från andra världskriget var att ”uteblivna, ofullständiga eller till och med vilseledande informationer vid flera tillfällen kommit att i icke önskvärd riktning påverka motståndsviljan hos vårt folk”.

1.4 Sverige höjer beredskapen

I början av 1950-talet ledde Koreakriget och atombombshotet till en dramatisk försämring av det utrikespolitiska läget. Risken för ett storkrig ansågs nu vara överhängande. Man räknade med att ett krig skulle komma överraskande genom blixtingrepp och använda anfallsmetoder som skapade stark chockverkan. Psykologisk motståndskraft och försvarsvilja skulle bli avgörande. Regeringen tillsatte en särskild utredning som blev klar 1953. Denna utredning om det psykologiska försvaret fick stor betydelse.

Utredningens lägesbeskrivning från 1953 har stora likheter med dagens situation. Utredningen ville slå larm. Bara några år tidigare hade utvecklingen sett ut att gå i starkt positiv riktning. Freden hade verkat säkrad i Sveriges närområde. Men på relativt kort tid hade läget försämrats. Hoten hade blivit mycket mer konkreta och akuta. Särskilt bekymmersamt var läget när det gäller kommunikation och opinionsbildning. Det fanns skäl att ifrågasätta om den svenska allmänheten, och många svenska opinionsbildare, hade tillräcklig motståndskraft – en förmåga och vilja att genomskåda, neutralisera och motarbeta främmande försök att påverka svensk opinion. Ett särskilt viktigt problem var därför frågan om immunisering mot olika former av psykologisk krigföring. Det gällde nu att förstärka organisationen av denna allt viktigare del av det svenska försvaret. Nyckelorden blev samverkan och samordning.

1.5 Statliga myndigheter

Utredningens förslag om att stärka det psykologiska försvaret i Sverige förverkligades snabbt. En till stora delar hemlig beredskapsorganisation stod klar att omedelbart träda i funktion i händelse av krig. Om det blev krig skulle det psykologiska försvaret ledas av en särskild myndighet, Statens upplysningscentral (UC). Till denna organisation rekryterades omkring 600 personer runt om i landet, men vid behov skulle antalet kunna ökas. Inom UC skulle finnas en nyhetsavdelning, ett presskvarter, en informationsavdelning, en utlandsavdelning och en avdelning för radiobevakning. Till krigsorganisationen hörde också ett antal lokalombud runt om i landet, som hade i uppgift att rapportera händelser till myndigheterna och vid behov informera allmänheten.

I fredstid fick en statlig myndighet ha i uppgift att leda och samordna det psykologiska försvaret och att förbereda krigsorganisationen. Myndigheten fick namnet Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, senare omdöpt till Styrelsen för psykologiskt försvar. Efter kalla krigets slut drogs verksamheten ner. Vissa uppgifter togs över av dåvarande Krisberedskapsmyndigheten och senare av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Försvarsberedningen föreslog 2017 att det borde inrättas en ny myndighet med ett övergripande ansvar för att utveckla och koordinera det psykologiska försvaret. Regeringen har aviserat en utredning med detta syfte.

Utredningen från 1953 visar att man brottades med liknande problem som i dag. Också då var man orolig för allmänhetens förmåga att genomskåda falska nyheter. Ett citat ur utredningen: ”Ett särskilt problem erbjuder frågan om immunisering mot fientlig propaganda och mot annan form av psykologisk krigföring. Man kan utan tvivel nå vissa resultat genom att lära människor att känna igen propaganda, att vara kritiska mot rykten och att skilja mellan falska och äkta meddelanden.”

Och utredningen fortsatte med att diskutera hur man skulle kunna gå till väga: ”En propagandaprofylax bör därför såvitt möjligt söka tillgodose eller på något annat sätt neutralisera de behov och önskemål, som eljest kunna väntas bli utnyttjade av en motståndare. Likaså bör, i den mån det kan ske under fred, en motpropaganda bedrivas, som i förväg immuniserar mot de argument den främmande propagandan för fram” (SOU 1953:27, sid. 63).

Redan från början fick det psykologiska försvaret tre uppgifter. Den första uppgiften var att upptäcka och motverka desinformation, vilseledande propaganda och andra försök från främmande makter att otillbörligt påverka svensk opinion. Den andra uppgiften var att se till att myndigheterna kan få ut information till allmänheten, även under svåra förhållanden i händelse av kris och krig. Den tredje uppgiften var att bidra till att stärka befolkningens motståndanda och försvarsvilja. Dessa tre uppgifter har hela tiden funnits kvar, även om den inbördes betoningen har skiftat genom åren.

Under det kalla kriget betraktades psykologiskt försvar som en viktig del av hela samhällets beredskap. Inte bara statliga myndigheter engagerades utan också frivilligorganisationer och Svenska kyrkan. Kyrkan såg som sin uppgift att öka den psykiska motståndsförmågan genom att bidra med kunskaper, tro och förtröstan.

Oron för att främmande makt kan styra den svenska opinionen är lika stor i dag. Behovet av ett psykologiskt försvar betonas återigen i svensk försvarspolitik. Regeringen var tydlig i sitt underlag för riksdagens försvarspolitiska beslut 2015: ”I syfte att förstärka sin egen position och samtidigt försvaga Sverige och svenska intressen kan exempelvis en stat eller annan aktör sprida information, desinformation och rykten för att påverka attityder och handlande hos enskilda centralt placerade beslutsfattare eller hos befolkningen. Denna typ av påverkan kan i vissa fall, beroende på situation och konfliktnivå, karaktäriseras som psykologisk krigföring. Sådana försök till påverkan kan utgöra en direkt utmaning mot målet för vår säkerhet att värna förmågan att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter” (proposition 2014/15:109).

**En svårlöst
uppgift**

2. En svårlöst uppgift

Denna tillbakablick visar att de problem det svenska samhället står inför i dag inte alls är nya. Tvärtom är det slående att behovet av ett psykologiskt försvar uppfattas ungefär på samma sätt i dag som för över sextio år sedan.

Både då som nu innebär psykologiskt försvar att kunna identifiera och bemöta otillbörlig informationspåverkan. Det förutsätter att myndigheter och andra samhällsaktörer har de kunskaper och resurser som krävs för kriskommunikation. Ett öppet samhälle som Sverige bygger på fria och oberoende medier samt en informationsstruktur som håller för påfrestningar. Befolkningens motståndskraft betingas av motståndsanda, försvarsvilja, förtroende för samhällsinstitutioner samt förmåga att förhålla sig kritisk till informationsflödet och att ta eget ansvar i en krissituation.

Även om det finns likheter med situationen efter andra världskriget så finns det också skillnader. Det tidiga 1950-talets sätt att lösa problemen skulle inte fungera i dag. Det beror på flera omständigheter. Den psykologiska krigföringen har ändrat karaktär. Staten och dess myndigheter fungerar annorlunda i dag. Nya generationer har förändrat befolkningens sätt att tänka och reagera. Medielandskapet har gått igenom en fundamental omvandling. Dagens situation kräver också nya typer av kunskaper. Att organisera ett psykologiskt försvar i dagens Sverige är därför en svårlöst uppgift.

2.1 Svårare motståndare

En motståndare som under 1950-talet ville påverka den svenska allmänheten var begränsad till den tidens stora massmedier, i praktiken dagspress och radio. Inga av de stora dagstidningarna i Sverige var beredda att gå främmande makt till mötes. Radion stod under samhällelig kontroll och hade monopol på radiosändningar. De kommunistiska regimerna i öst var hänvisade till att själva försöka nå den svenska allmänheten, inte minst via egna radiosändare som sände på svenska. Men dessa propagandasändare, med Radio Moskva som främsta exempel, hade få lyssnare.

I den digitala tidsåldern finns helt andra möjligheter att kommunicera över landsgränserna. Diktaturstater försöker kontrollera tillgången till internet. I ett demokratiskt och fritt samhälle som Sverige ligger gränserna öppna för påverkan utifrån.

Säkerhetspolisen, som bland annat har i uppgift att skydda Sveriges demokratiska system, har konstaterat att både beslutsfattare och allmänheten riskerar att vilseledas. Andra länder försöker påverka Sverige och därigenom ändra vår uppfattning om omvärlden och det som försiggår i vårt land. Avsikten är också att styra beslutsfattandet i samhället i en viss riktning. Främmande makt använder bland annat desinformation och förvanskar medvetet fakta på olika sätt och i olika kanaler. Det kan också handla om att förstärka polariseringen i den offentliga debatten.

Vid Europeiska rådets möte i mars 2015 uttalade stats- och regeringscheferna att EU måste bemöta Rysslands försök att genom desinformation påverka den europeiska opinionen. Sedan 2015 finns inom EU en analysgrupp (East StratCom Task Force) som följer ryska desinformationskampanjer. Databasen fylls på med över 100 fall i månaden. Det rör sig om meddelanden som vid närmare granskning visat sig vara falska och som direkt eller indirekt går att spåra till proryska avsändare.

Kännetecknande för fientliga påverkanskampanjer, som kan vara både militära och civila, är att den ursprungliga avsändaren ofta inte vill avslöja sitt mål eller sina avsikter och metoder. Det innebär att det ställs allt större krav på mottagarna när det gäller att kontrollera den information som man nås av. Risken är annars att man själv förleds att bli en del av påverkansförsöken.

Den tekniska utvecklingen har dessutom ökat sårbarheten. Dagens informations- och kommunikationsteknik har visserligen skapat nya möjligheter för både medborgare, näringsliv och offentlig sektor. Men en mer komplex kommunikationsstruktur och sammankopplingen av informationssystem medför hittills okända slag av hot och risker. En motståndare kan utnyttja denna sårbarhet genom aggressiv cyberkrigföring i form av exempelvis it-attacker och dataintrång.

Statliga myndigheter har i uppgift att upptäcka och avvärja cyberattacker. Incidenter i informationssystem som hanterar hemlig information, det vill säga information som omfattas av sekretess och som rör Sveriges säkerhet, eller som behöver särskilt skydd mot terrorism, ska rapporteras till Säkerhetspolisen. Incidenter i andra informationssystem ska rapporteras till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB.

Skillnaden mellan cyberkrigföring och informationskrigföring kan beskrivas som att det ena handlar om tekniska system och det andra om informationens innehåll. Psykologisk krigföring är därför att hänföra till informationskrigföring. Men i en värld av digitala medier kan gränsen suddas ut. Tekniken manipuleras för att styra innehållet. Ett exempel är datastyrd propaganda ("computational propaganda"). I en tid för inte så länge sedan räckte det att inse att flygblad och tidningsartiklar kunde vara partiska. Den som i dag vill vara en kritisk användare av internet och sociala medier måste dessutom ha en viss bekantskap med begrepp som algoritmer, robotar, sökspindlar, sökoptimering, kakor, chattbottar, spambottar, politiska bottar, sockpuppets och trollfabriker.

2.2 Svagare stat

Jämfört med situationen för några årtionden sedan har den säkerhetspolitiska situationen i norra Europa försämrats. Rysslands agerande, särskilt aggressionen mot Ukraina och annekteringen av Krim, visar att den ryska statsledningen är beredd att använda militära medel för att nå politiska mål.

Sveriges försvarsförmåga har dessutom försämrats beroende på att det svenska försvaret bantades och fick delvis ändrade uppgifter under 1990-talet. Vi råkade därmed hamna i en situation av starkare hot och svagare skydd. Först under senare år har försvarspolitiken inriktats på att åter stärka försvaret av Sverige.

Målet att stärka försvarsförmågan gäller också det psykologiska försvaret. Efter det kalla krigets slut skars det civila försvaret ner och även det psykologiska försvaret fick minskade resurser. Nu pågår en diskussion om hur det psykologiska försvaret ska kunna förstärkas och anpassas till dagens behov.

Men staten har inte samma auktoritet och handlingskraft som när det psykologiska försvaret byggdes upp i början av 1950-talet. Då kunde statsmakterna självständigt och utan opposition inrätta myndigheter som gavs långtgående maktbefogenheter. I dag är maktstrukturen mer komplex och staten behöver navigera med hänsyn till flera olika aktörer.

Sverige har blivit medlem av Europeiska unionen och kan inte längre själv bestämma inom flera områden som berör det civila försvaret, exempelvis handelspolitik och jordbrukspolitik. Genom olika avtal och konventioner har Sverige dessutom förbundit sig att respektera regelsystem som bestämts inom ramen för internationella organisationer som FN och Europarådet.

Inom Sverige har kommunerna och landstingen fått tydligare befogenheter. Det begränsar statens direkta handlingsmöjligheter. Sverige har anslutit sig till Europarådets konvention om kommunal självstyrelse. Och sedan några år innehåller den svenska grundlagen ett särskilt kapitel om självstyrelseorganen. Kommunerna och landstingen sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Därmed har kommuner och landsting fått en mer självständig ställning i förhållande till den centrala statsmakten. Riksdagen kan inte bestämma hur som helst över kommuner och landsting. En eventuell inskränkning i den kommunala självstyrelsen måste vara proportionell mot ändamålet med åtgärden.

Staten har också blivit alltmer beroende av privata aktörer. Delar av den offentliga verksamheten har lagts över på den privata sektorn. Staten kan fortfarande styra, men inte längre direkt utan indirekt via avtal, uppföljningar och andra indirekta metoder. Genom upphandling har den offentliga sektorn blivit beroende av leveranser från företag inom olika branscher. Inom många områden har det också varit en medveten politik att skapa samarbetsformer och nätverk mellan staten, landstingen, kommunerna, näringslivet och frivilligorganisationerna inom det civila samhället. Staten har därför blivit beroende av ett fungerande samarbete med andra aktörer.

Sverige har valt modellen att inte bygga upp en separat organisation för det civila försvaret. I stället är tanken att institutioner och processer som används inom krisberedskapen också ska användas för det civila försvaret. Den som ansvarar för en verksamhet i fredstid behåller detta ansvar även vid höjd beredskap.

För att denna modell ska fungera krävs att alla aktörer som har uppgifter inom den fredstida krisberedskapen också har träning och resurser att klara uppgiften att sköta det civila försvaret även under krigstid och svåra förhållanden. Nyckelordet i försvarsplaneringen är samordning. Det gäller att i förhand se till att statliga myndigheter, kommuner, landsting, frivilligorganisationer och privata aktörer vet vad de ska göra. Det gäller både att undvika dubbelarbete och att se till att ansvaret inte faller mellan stolarna.

Ytterst är det staten som är ansvarig för att samordningen fungerar. Inom staten är det regeringen som har i uppgift att styra riket. Inom regeringen är det statsministern som leder arbetet, med stöd av sitt kansli inom Statsrådsberedningen. Denna organisation sätts på särskilt hårda prov när det plötsligt inträffar kriser och allvarliga händelser.

Vid jultid 2004 inträffade den stora flodvågskatastrofen i Asien. Många svenska turister fanns bland de drabbade. Men den svenska staten misslyckades när den som bäst behövdes. Efter tsunamikatastrofen tillsattes en oberoende granskningskommission. Huvudslutsatsen blev mycket kritisk. Den grundläggande bristen i statsförvaltningen var att Regeringskansliet saknade en organisation för att hantera allvarliga kriser. Under de första dygnen fanns det heller ingen jour och ledningsorganisation på chefsnivå. Detta fick konsekvenser på en rad olika områden.

Med lärdom från flodvågskatastrofen ändrades statens ledningsorganisation. En ny myndighet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), gavs i uppgift att stödja samordningen av berörda myndigheters åtgärder vid en kris. MSB ska också bistå Regeringskansliet med underlag och information i samband med allvarliga olyckor och kriser. För att leda regeringens arbete med krishantering finns numera en grupp med företrädare för de olika departementen. Inom Regeringskansliet finns också ett särskilt kansli för krishantering. När detta kansli inrättades 2008 placerades det i Statsrådsberedningen för att markera statsministerns övergripande ansvar. Efter regeringsskiftet 2014 flyttades kansliet för krishantering till Justitiedepartementet. Det pågår fortfarande en diskussion om hur statens krisledning bäst bör organiseras.

2.3 Nytt medielandskap

När det psykologiska försvaret byggdes upp i början av 1950-talet nåddes den breda allmänheten av några få typer av massmedier, i första hand radio och dagspress. Nyhetsförmedlingen var starkt centraliserad. Det fanns bara en radio-kanal, som dessutom hade en monopolställning. Nyhetsbyrån TT (Tidningarnas Telegrambyrå), som vid den tiden hade en halvofficiell ställning, spelade en nyckelroll. Makten över massmedierna var koncentrerad till ett fåtal chefredaktörer och redaktionsledare.

Det stora flertalet människor hade vid denna tid enbart en passiv roll som tidningsläsare och radiolyssnare. Möjligheten att själv nå ut med ett budskap var helt marginell. Man kunde på sin höjd skriva en insändare till sin lokaltidning eller hoppas på att någon gång få medverka i ett radioprogram. Dåtidens massmedier fungerade som en envägskommunikation med allmänheten som passiv mottagare.

Från statsledningens synpunkt fanns det fördelar med detta toppstyrda mediasystem. Det gick relativt enkelt att snabbt nå ut till hela allmänheten. Och i kris-tider kunde man förlita sig på att mediecheferna skulle ta sitt samhällsansvar. Tidningsutgivarna samverkade med det psykologiska försvaret genom Pressens beredskapskommitté och Fackpressens beredskapskommitté. Det skulle dröja innan radion fick journalistisk självständighet och egna nyhetssändningar.

Sedan dess har mediasystemet förändrats radikalt. Televisionen gjorde snart sitt intåg och sedan följde fler kanaler, lokala radiostationer, ökad konkurrens, satellit-sändningar, kabeldistribution och, inte minst, internet med digital kommunikation och mobil teknik. En statlig medieutredning har beskrivit hur Sverige fick ett helt nytt medielandskap (SOU 2016:80).

Dagstidningarna, som brukar stå för saklig nyhetsförmedling, granskning och samhällsdebatt, befinner sig i dag under stark press. Annonserarna väljer andra vägar att nå sina målgrupper och då sjunker reklamintäkterna. Många yngre får sina nyheter via mobilen och bryr sig inte om att prenumerera på någon dagstidning. Tidningarna tvingas dela sina nyheter via sociala medier och har därmed förlorat en del av kontrollen över sin egen distribution.

Med internet och sökmotorer fick annonsörerna möjlighet att inte bara välja en målgrupp utifrån ålder eller bostadsort utan också hitta exakt de personer som intresserar sig för en viss produkt eller tjänst. Det har gett bättre träffsäkerhet till kraftigt lägre priser. Globaliseringen och automatiseringen av annonsmarknaden är i dag ett faktum.

Globala giganter som Google och Facebook bygger på en i grunden enkel affärsmodell. De enskilda användarna får gratis tillgång till innehållet. I gengäld accepterar de direkt och indirekt att information om sig själva, sina kontakter och sina liv kan vidareanvändas. Tillgången till dessa detaljerade individdata ger ett stort övertag i konkurrensen om annonsörernas pengar.

Sökmaskinernas algoritmer utnyttjar användardata för att skraddarsy den information som visas. Tekniken används inte bara för kommersiella utan också för politiska syften. Politiska budskap kan utformas efter varje individs intresseprofil. Information som kan målinriktas på individnivå ökar också risken för så kallade filterbubblor. Användaren formar då medvetet eller omedvetet sitt flöde så att alternativa och ifrågasättande nyheter, fakta och perspektiv i praktiken utestängs.

Fenomenet med filterbubblor är förvisso inte nytt. I äldre tider levde människor i ett samhälle där det bara fanns plats för en enda sanning. Staten och kyrkan utövade länge en effektiv tankekontroll för att upprätthålla den rätta läran. Först med tryckfrihetsförordningen 1766 upphävdes den statliga censuren, till en början bara för skrifter med icke-religiöst innehåll. Efter demokratins seger för ett århundrade sedan slöt sig människor samman med likasinnade för att förstärka den gemensamma övertygelsen. Inom politiken bildade varje politiskt parti en form av tankegemenskap med egna tidningar och föreningar. De partiaktiva såg omvärlden genom röda, blå eller gröna glasögon. I dagens mer individualistiska och internationaliserade samhälle har dessa kollektiva och ofta platsbundna former för organisering och identitet försvagats. Statistiken visar sjunkande trender för exempelvis partimedlemskap, kyrkligt församlingsliv och tidningsprenumerationer.

För medborgarnas del har medielandskapets omvandling fått en dubbel konsekvens. Makten över medierna har flyttat bort från lokaltidningen till ett litet antal globala aktörer. Men dagens kommunikationsteknik har också förvandlat medborgaren från passiv till aktiv. Man är inte längre begränsad till den passiva rollen som tittare, lyssnare och läsare. Man kan också vara en aktiv deltagare som producent och distributör av innehåll. I detta avseende har makten inom medievärlden förskjutits till individernas fördel.

Medieutredningen konstaterar att det nya medielandskapet har gjort Sverige mer sårbart. Det har blivit lättare att nå användarna med rykten och falska uppgifter. Det handlar om innehåll som medvetet helt eller delvis, förvrängts i syfte att påverka användarna i en viss riktning. Som avsändare bakom desinformationen återfinns såväl utländska som inhemska intressen, både sådana som drivs av kommersiella intressen men som också kan ha politiska, ideologiska och intresse-drivna avsikter.

Man brukar skilja mellan olika former av opinionspåverkan.

- Svart propaganda: dold eller falsk information där avsändaren hemlighåller sin identitet eller agerar under falsk flagg.
- Grå propaganda: ett mellanting där det råder osäkerhet om sändarens identitet och avsikter.
- Vit propaganda: öppen, informationen betraktas som sanningsenlig och har avsändare som frivilligt och tydligt identifierar sig själv.

Medieutredningen påpekar att sådan propaganda kan påverka medborgarnas rättigheter till vederhäftig information och en oberoende nyhetsrapportering.

Främmande makt kan använda propaganda och desinformation för att vilseleda svenska medborgare. En kategori avsändare utgörs av våldsbejakande terrorister. Sociala medier och hemsidor används som verktyg för propaganda och indoktrinering. Det finns också exempel på desinformation i syfte att svartmåla Sverige och svenska företrädare i media.

Det förekommer också fall av grå propaganda. Felaktiga uppgifter kan spridas via sociala medier utan att det går att identifiera en tydlig avsändare. Hit hör ryktesspridning i form av moderna vandringssägner som sprids av människor som medvetet eller omedvetet tycker att de illustrerar delar av eller hela deras världsåskådning.

Sveriges militära underrättelse- och säkerhetstjänst (MUST) konstaterar att Ryssland, liksom Sovjetunionen, har använt opinionspåverkan som ett utrikespolitiskt verktyg under många år. De ryska underrättelsetjänsterna har bland annat i uppgift att verka för att öka det ryska politiska inflytandet utomlands och aktivt motverka en utveckling som den ryska statsledningen anser vara negativ. Detta sker exempelvis genom att sprida vilseledande eller oriktig information som ett sätt att skapa förvirring, misstro eller missnöje. En välkänd metod är att samla in information som kan användas för att misskreditera politiska motståndare.

Enligt den försvarspolitik som riksdagen har beslutat om måste berörda myndigheter och aktörer kunna identifiera och möta påverkanskampanjer och neutralisera propagandakampanjer såväl under fredstida förhållanden som under höjd beredskap. Förutsättningen är att den grundlagsskyddade tryck- och yttrandefriheten respekteras. Det går en gräns mellan legitim opinionsbildning och otillbörlig påverkan. I sin årsbok 2017 påpekar Säkerhetspolisen att det är en del av normala bilaterala relationer att länder försöker påverka varandras interna angelägenheter genom offentliga uttalanden eller via debattartiklar i tidningar. Däremot är det enligt folkrätten förbjudet att strategiskt söka efter sårbarheter hos ett annat land och genom dolda metoder samla in och sprida information för att till exempel påverka den allmänna hållningen i en fråga som kan få konsekvenser för valprocessens integritet.

Bristande granskning av etablerade mediekkanaler och snabba okritiska delningar i sociala media medför att förvrängda, felaktiga och förvanskade budskap får snabb spridning. Risken är att allmänhetens tilltro till all nyhetsförmedling minskar.

Mediernas förändringar leder till att ett allt större ansvar läggs på den enskilde medborgaren. Medieutredningen konstaterar att det digitala medielandskapet ställer ökade krav på den enskilda individens förmåga att kritiskt granska och bedöma information från en rad källor. Historiskt sett var befolkningens läskunnighet en viktig förutsättning för demokratins framväxt och seger. I dag talar man på motsvarande sätt om medborgarnas medie- och informationskunnighet. Det innebär att var och en av oss förväntas finna, analysera, kritiskt värdera och själv skapa information i olika medier och i olika sammanhang.

Källkritik innebär att kunna identifiera partiskhet, övertalningsstrategier och lögn. Begreppet information är inte längre begränsat till det skrivna eller talade ordet utan också bilder i rörlig och annan form. Dagens källkritik går ut på att kunna filtrera fram och klassificera information ur det stora flödet, att förstå och ifrågasätta uppgifter, att kunna tolka ord, budskap och bilder. En viktig förutsättning för demokratins överlevnad är att medborgarna själva kan granska och källkritiskt bedöma och använda olika typer av information.

Staten och kommunerna gör i dag vissa insatser för att stärka medborgarnas medie- och informationskunnighet. Skolorna har fått i uppdrag att komma till rätta med bristerna i skolelevers undervisning i källkritik och kritiskt tänkande. Höskolornas lärarutbildningar uppmanas att lägga större vikt vid medie- och informationskunnighet. Målet att stärka elevers digitala kompetens ska tydliggöras i läroplaner, kursplaner, ämnesplaner och examensmål för grund- och gymnasieskola.

Biblioteken har också betydelse som arena för kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning. Redan i dag bedriver folkbiblioteken undervisning för att stärka invånarnas digitala kompetens, till exempel dator- eller internetkurser och kurser i informationssökning för vuxenstuderande, däribland nyanlända. Biblioteket arbetar i dag med målet att stärka barn, unga och vuxna som medvetna medieanvändare. Fokus riktas huvudsakligen mot digitala medier, exempelvis genom att diskutera frågor om etik, källkritik och demokrati. Ämnen som berörs är näthat och nätsäkerhet, propaganda och vinklade budskap, liksom svårigheter att navigera och välja i ett allt större utbud av information.

Ända sedan det psykologiska försvaret byggdes upp på 1950-talet finns också en beredskap för att det svenska mediasystemet ska kunna fungera även i krig och under allvarliga kriser. Utgångspunkten är att allmänheten även då ska kunna nås av nyheter och samhällsinformation. Avsikten är att oro och brist på information ska bemötas med fakta, råd och direkta anvisningar. Radio, television, tidningar, nyhetsbyråer och webbmedier fungerar är avgörande för att myndigheterna ska kunna nå allmänheten med råd och anvisningar. Staten samverkar med de stora medieföretagen inom Mediernas beredskapsråd. Den statliga myndigheten MSB har ansvar för samordning och fungerar som kunskapsförmedlare och samtalspartner till medieföretag och andra aktörer som myndigheter och departement.

2.4 Medborgerliga fri- och rättigheter väger tyngre

Dagens utveckling innebär att medborgarna närmar sig upplysningstankens ideal om kunniga, kritiska och myndiga invånare. Men därmed blir de statliga myndigheternas uppgift på ett sätt svårare. Det räcker inte längre med påbud och ordergivning. Hur ska staten kunna stärka det psykologiska försvaret i ett samhälle med fri åsiktsbildning och självständiga medborgare?

Utgångspunkten är att det psykologiska försvaret betraktas som en viktig del av det svenska totalförsvaret. Därför har staten ett ansvar för att bygga upp en beredskap och se till att det finns resurser och möjligheter i händelse av en akut konflikt. Men eftersom psykologiskt försvar innefattar opinionspåverkan finns det rättsliga begränsningar för statens handlingsmöjligheter. Det rör sig om ett ömtåligt område. Det finns alltid risker när staten försöker påverka och styra den fria informationsförmedlingen i en demokrati.

Under andra världskriget gick staten för långt. Det goda syftet var visserligen att hålla Sverige utanför kriget. Men ibland tog regeringen alltför stora hänsyn till påtryckningar från de krigförande parterna. Statens ingripanden drabbade tryckfriheten och yttrandefriheten.

Under krigsåren väckte staten åtal mot tidningar som ansågs kränka utländska makter, i praktiken det nationalsocialistiska Tyskland. Publicisten Ture Nerman dömdes till tre månaders fängelse för en artikel i sin antinazistiska tidning "Trots allt!". Justitieministern hade utnyttjat en paragraf i tryckfrihetsförordningen som gjorde det möjligt att utan rättegång konfiskera en skrift som bedömdes skapa "missförstånd med utländsk makt". Statsminister Per Albin Hansson uppmanade till återhållsamhet i uttalanden om främmande makter och hotade med skärpt lagstiftning.

Regeringen inrättade två myndigheter med syftet att kontrollera nyhetsförmedlingen. Statens informationsstyrelse (1940–1945) hade inte bara i uppgift att förmedla statlig information utan också att övervaka all information som riktades till allmänheten. Genom att skicka ut ”grå lappar” till tidningsredaktionerna pekade myndigheten ut vilka nyheter som man inte borde skriva om. Pressnämnden (1941–1944) bestod av ledande chefredaktörer som i samråd med regeringen gav riktlinjer för hur kriget borde skildras. Tidningarna uppmanades bland annat att undvika satiriska och ironiska kommentarer om utländska politiker.

Under andra världskriget infördes också möjligheten till transportförbud för tidningar som ansågs skada förhållandet till främmande makt. Dessutom inleddes en grundlagsändring som öppnade möjligheten till förhandsgranskning, det vill säga censur, samt utgivningsförbud och införsel förbud av tryckta skrifter. Antinazistiska Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning kom ut med stora vita tomrum som vittnade om statens långtgående ingripanden mot tryckfriheten.

Statens informationspolitik möttes av misstänksamhet och kritik. När världskriget väl var över fastslog en statlig utredning att riksdagens och regeringens hantering hade haft allvarliga brister. Man kan konstatera att det största hotet mot tryckfriheten i Sverige kom från staten själv. Följden blev att riksdagen beslöt att införa en helt ny tryckfrihetsförordning (TF 1949). Det är den som fortfarande gäller. Förhoppningen var att den fria åsiktsbildningen skulle få ett starkare skydd, även under kris- och krigstider.

Då och då blossar debatten upp när det gäller avvägningen mellan medborgarnas frihet och statens ansvar för att upprätthålla inre och yttre säkerhet. En statlig utredning, Säkerhetstjänstkommissionen, konstaterade 2002 att säkerhetstjänsterna i vissa fall hade överbetonat säkerhetsintresset vid den avvägning av motstående intressen som alltid måste göras. Utredningen ansåg att det var otillfredsställande att otydliga regler medfört att telefonavlyssning och andra ingripande tvångsmedel riskerade att utnyttjas i större omfattning än vad som var försvarligt, vilket lett till bristande förutsägbarhet för de berörda.

Till saken hör att de medborgerliga fri- och rättigheterna har fått ett starkare grundlagsskydd. Sedan 1970-talet har regeringsformens regler om bland annat informationsfrihet och personlig integritet fått skarpare konturer. Dessutom har Sverige numera införlivat Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna med svensk rätt. Europadomstolen i Strasbourg har uttalat att även om en stat anser sig akut hotad är det inte försvarligt att inskränka mediernas rätt att bilda opinion och kritisera statsledningen. Grundlagen och internationella överenskommelser sätter i dag tydligare gränser för statens möjligheter att ingripa i de fall då medborgarnas fri- och rättigheter riskerar att kränkas.

2.5 Kritiska medborgare

Historien visar att befolkningen spelar en allt viktigare roll under en väpnad konflikt. En modern typ av krigföring, som ibland benämns hybridkrigföring, blandar militära medel med många andra metoder, exempelvis diplomati, cyberangrepp, terrorism, brottslighet och påverkansförsök. Propaganda och kommunikation är här viktiga inslag. Avsikten är att störa det vardagliga samhällslivet och undergräva allmänhetens vilja att göra motstånd.

Medborgarna har därmed blivit allt viktigare för utgången av ett krig eller en kris men medborgarna har också blivit mindre auktoritetstroga och därmed svårare att påverka. Samhällsforskningen har, bland annat genom intervjuundersökningar, dokumenterat hur forna tiders passiva undersåtar har ersatts av nya generationer med kritiska medborgare.

De äldre samhällenas former av kollektiv gemenskap har efter hand försvagats. Nya generationer strävar i stället efter individuellt oberoende. Gamla traditionella folkrörelser har därigenom fått svårare att rekrytera nya medlemmar. Motsvarande utveckling finns inom Svenska kyrkan. Också de politiska partiernas medlemssiffror har minskat över en följd av år. Valundersökningar visar att de flesta väljarna numera inte identifierar sig med något politiskt parti. Ungefär var tredje väljare byter parti mellan valen.

Grundläggande för det psykologiska försvaret i en demokrati är att medborgarnas motståndskraft hänger samman med förtroendet för det demokratiska systemet. Eftersom ett demokratiskt system rymmer flera olika nivåer så finns det också skilda typer av förtroende. På den mest generella nivån handlar förtroende om det stöd som finns för demokratins allra mest fundamentala principer och normer. Man kan sedan urskilja en nivå som inrymmer det demokratiska systemets olika institutioner, såsom parlament, regering, myndigheter och domstolar. Därutöver kan medborgarna ha större eller mindre förtroende för de organisationer och kollektiva aktörer som fyller olika uppgifter inom det demokratiska systemet. Förtroendet och misstroendet kan också rikta sig mot de personer som genom val eller utnämningar är satta att sköta olika ämbeten och sysslor. Slutligen finns de konkreta beslut och åtgärder som blir resultatet av den demokratiska beslutsprocessen.

Samhällsforskare har gjort omfattande undersökningar av det politiska förtroendets natur. En del av dessa undersökningar är upplagda så att det går att göra jämförelser mellan länder och över tid inom enskilda länder. Det visar sig att det politiska förtroendet skiljer sig kraftigt mellan olika nivåer i det demokratiska systemet. Mätningarna ger belägg för att det finns ett utbrett och starkt stöd för demokratins allmänna värdegrund, inte minst i en etablerad demokrati som Sverige men också i nyblivna demokratier. Däremot råder det ofta ett utbrett missnöje med konkreta organisationer, politiker och beslut. Medborgare med denna kombination av starkt stöd för demokratins principer och skepsis inför demokratins praktiska förverkligande är så vanligt förekommande att de i forskningen kommit att få en egen beteckning: kritiska demokrater.

Undersökningarna visar också att de flesta medborgare är kritiska därför att de vill ha mer, inte mindre, demokrati. Detta resultat ifrågasätter de ofta framförda farhågorna att förekomsten av politiskt missnöje skulle utgöra ett hot mot demokratin. I själva verket är det snarast tvärtom. Demokratin får sin inneboende dynamik av att medborgarna ställer krav på det politiska systemet och att de kritiserar dagens institutioner och makthavare för att inte i tillräcklig mån leva upp till demokratins ideal.

Det finns inget som tyder på att medborgarnas intresse och engagemang för samhällsfrågor skulle minska. Tvärtom har det blivit fler som själva tar initiativ till samhällsförändringar. Det är också en ökande andel som anser att de kan överklaga ett beslut i händelse de anser sig felaktigt behandlade av en myndighet. Revolutionen inom medier och kommunikationsteknik har också bidragit till att passiva mottagare har ersatts av aktiva sändare.

Det nya medielandskapet kan också öka de sociala klyftorna. För några årtionden sedan var det stora flertalet invånare hänvisade till samma nyhetsmedier: dagstidningar, radio och television. I dag har de som redan är intresserade och informerade lätt att själva söka upp nyheter och kvalificerad information. Å andra sidan kan de som inte är så intresserade av politik och samhällsfrågor nu enkelt undvika sådan information. Med många nyanlända ökar också språksvårigheterna. Därmed växer problemen för den avsändare som vill nå ut till hela allmänheten.

Huvudtendensen är ändå att kunskapsnivån ökar. De tekniska förändringarna har banat väg för dagens aktiva och kritiska medborgare. Det finns också flera andra förklaringar till denna fundamentala samhällsförändring. Utbildningsnivån har stigit i hela befolkningen. Informationstillgången har ökat. Också kvinnornas ökande självständighet är en viktig faktor. Kvinnorna utnyttjar numera sin rösträtt i minst lika hög grad som männen. Sakta men säkert får kvinnor mer makt och inflytande inom olika samhällsområden.

På ett sätt har dagens samhälle kommit närmare demokratins klassiska ideal av jämställda och självständiga medborgare. Men därmed ökar också svårigheten för alla, också staten, att nå ut till och övertyga dessa kritiska och ofta skeptiska medborgare.

Trovärdigheten kräver att myndigheterna ger en realistisk bild aktuella hot och risker och att man klargör var gränsen går mellan individernas ansvar och samhällets ansvar. Den allmänna regeln enligt gällande lagstiftning är att den enskilde har ansvar för att skydda liv och egendom. Det allmänna har ansvaret för att hålla en organisation som kan gripa in när den enskilde inte själv eller med anlitan av någon annan kan klara av en olycka eller kris.

Statliga och kommunala myndigheter har på olika sätt försökt att informera allmänheten om att individen bör kunna klara sig själv i tre eller flera dygn. Dessa kampanjer går ut på att alla ska förstå riskerna vid olika kriser som kan drabba samhället, att förbereda sig för att klara sig och kunna ta hand om sina närmaste med vatten, värme och föda och att kunna kommunicera och ta emot information via mobil och radio.

Försvarsberedningen signalerade 2017 att invånarna måste vara beredda på att klara sig själva under en ännu längre tidsperiod. Målet är alla individer som har möjlighet ska ha en beredskap för att klara sin egen försörjning och omsorg under en vecka utan stöd från det offentliga. Det kräver att människor samarbetar med varandra för att klara den egna försörjningen och säkerheten.

Dessa allmänna signaler gäller även det psykologiska försvaret. Det finns förvisso militära och civila myndigheter som har i uppgift att identifiera och möta fientliga påverkanskampanjer. Men ett allt större ansvar läggs på de enskilda individerna när det gäller att skaffa sig egna kunskaper och att värja sig mot falsk och vilseledande information.

2.6 Motståndssanda och försvarsvilja

Ett huvudsyfte när det psykologiska försvaret byggdes upp i början av 1950-talet var att öka befolkningens motståndssanda och försvarsvilja. Dessa två begrepp är besläktade men inte identiska. Innebörden är inte glasklar men det allmänna språkbruket ger en viss vägledning. Motståndssanda brukar definieras som en allmän vilja till motstånd och andlig kraft till motstånd. Försvarsvilja brukar mätas genom intervjufrågor om man anser vi i Sverige vid ett hot eller angrepp från främmande makt bör använda våra militära resurser för att försvara oss, även om utgången är oviss. Ordet motståndsvilja brukar reserveras för förhållanden under krig. ”Ett psykologiskt försvar handlar om att säkerställa befolkningens försvarsvilja i fred och motståndsvilja i krig”, sa statsminister Stefan Löfven vid en försvarskonferens i Sälen i januari 2018.

Mätningar av svenskarnas försvarsvilja har genomförts sedan början av 1950-talet. Resultaten är mycket stabila. Ända sedan början har en övervägande majoritet, vanligen kring tre fjärdedelar av den vuxna befolkningen, svarat ”ja” på frågan om Sverige bör göra väpnat motstånd även om utgången för oss verkar oviss. Försvarsviljan, uppmätt med samma metod, ligger på samma höga nivå även i grannländer som Finland och Norge. Andra sätt att mäta ger delvis andra resultat. I en internationell opinionsundersökning ställdes en fråga om man var beredd att försvara sitt land (”willing to fight for their country”). Det fanns stora skillnader mellan de olika länderna. Sverige hamnade ungefär i mitten med 55 procent som svarade ja (WIN Gallup 2014).

Opinionssiffror av detta slag måste alltid tolkas med försiktighet. Svaren kan spegla samhällets förväntningar på att det är självklart att vi ska göra motstånd. Hur den enskilde individen skulle handla i en verklig krigssituation går inte att säga i förväg. Sverige är i den lyckliga situationen att invånarnas verkliga motståndsvilja inte har satts på praktiska prov på över två hundra år.

Myndigheternas mätningar av svenskarnas försvarsvilja har under åren kompletterats med andra frågor. En del handlar om samhällsskydd och beredskap, exempelvis hur troligt det är att olika hot och kriser ska inträffa i Sverige. Andra frågor mäter hur mycket man oroar sig för den politiska och militära situationen i omvärlden. Dessutom mäts attityderna till Sveriges säkerhetspolitik och försvarspolitik. Opinionsläget är i vissa stycken osäkert. Relativt många av de tillfrågade svarar att de inte har någon åsikt i dessa frågor.

Det är ofrånkomligt att motståndsvilja hänger samman med synen på det samhälle som man lever i. Ytterst handlar det om en kärnfråga: är Sverige värt att försvara? ”För motståndsviljan är främst avgörande att man helhjärtat uppfattar landets sak som sin egen”, skrev den utredning 1953 som lade grunden för det psykologiska försvaret. Det krävs att var och en själv vill medverka i det gemensamma motståndet och ta de risker som detta medför. Med utredningens formulering: ”Andlig kraft till motstånd har den som kan behärska den fruktan och ångest, den dragning till apati och panik, som kan komma en person att aktivt eller passivt bidra till uppgivande av motstånd.”

Motståndsvilja är alltså något mer än en beredskap att skydda sig själv och sin familj. Motståndsvilja förutsätter också en solidaritet med samhället. Medborgarnas motståndskraft hänger samman med förtroendet för staten, myndigheter och demokratiska institutioner. Detta förtroende kan öka eller minska beroende på en rad olika faktorer, såsom egna erfarenheter, ekonomiska förhållanden, kulturell bakgrund och politiska uppfattningar.

Eftersom en del av försvarspolitikerna går ut på att stärka det psykologiska försvaret ligger det nära till hands att staten agerar för att stärka motståndandan. Men statlig propaganda riskerar att komma i konflikt med grundlagens princip om fri åsiktsbildning. Statens agerande är därför indirekt snarare än direkt. Staten måste själv vara organiserad och uppträda på ett sådant sätt att man inte undergräver medborgarnas förtroende för samhällets institutioner. Uppgiften att främja solidariteten med det svenska samhället ligger i första hand på samhällsaktörer utanför staten, som opinionsbildare, politiska partier, frivilligorganisationer och skolor.

Statliga myndigheter kan däremot sprida fakta för att öka kunskaperna och därigenom bidra till samhällsdebatten. Enligt grundlagen måste alla i den offentliga sektorn iakttäva kraven på saklighet och opartiskhet. Försvarsmakten har länge förmedlat kunskap om Sveriges försvar genom broschyrer, filmer och annat informationsmaterial. Särskilda insatser har gjorts för att utarbeta material för skolorna och direkt för ungdomar. I dag har MSB i uppdrag att tillsammans med andra berörda aktörer verka för att skapa en sammanhållen information om krisberedskap, totalförsvar och säkerhetspolitik.

2.7 Bristande kunskapsbas

Utredningen som låg till grund för det psykologiska försvaret fäste stor tilltro till forskningens möjligheter. Den centrala uppgiften att bevara och stärka befolkningens motståndanda krävde ingående underlag för att kunna bedöma folkstämningen, påpekade utredningen. Den fientliga psykologiska krigföringen måste också noggrant studeras till innehåll, spridning och verkan. Behovet av kunskapsunderlag belystes med en liknelse från den militära tekniken: ju bättre kännedom man har om målet och om de egna medlen desto bättre träffverkan kan man uppnå.

Samhällsforskare gavs viktiga uppgifter i det psykologiska försvaret. Radioavlyssning skulle ge besked om vilka propagandabudskap som främmande makter spred till svenska radiolyssnare. Opinionsmätningar behövdes för att följa den allmänna opinionen i Sverige; utredningen hade själv tagit initiativ till en första intervjuundersökning om försvarsviljan. Propagandaanalys var av betydelse för att få kunskap om propagandistens avsikter, den teknik som användes och den grad av framgång som propagandan hade. Ryktesanalys skulle ge underlag för att bekämpa den flora av rykten som kunde utöva "en deprimerande verkan på motståndandan".

Under hotet av ett kärnvapenkrig byggdes civilförsvaret ut med skyddsrum, utrymningsplaner och stora informationskampanjer. "Om kriget kommer" blev ett allmänt känt begrepp genom broschyrer och anslag i varje trappuppgång. Informationen gällde bland annat om planerna för att evakuera de större städerna i händelse av krig.

Broschyren "Om kriget kommer" hade getts ut i olika upplagor alltsedan andra världskriget. Huvudbudskapet i den första upplagan 1943 var att varje meddelande att motståndet ska uppges är falskt. Regeringen ville sprida detta budskap inte bara till militären utan till hela allmänheten. Det fanns flera förslag till rubriker, såsom "ABC till svenska medborgare om kriget" och "Hembygden i krig – medborgarens plikt". Till slut kom broschyren att få titeln "Om kriget kommer" med underrubriken "Vägledning för rikets medborgare i händelse av krig".

Under 1950-talet skickade staten också ut information till alla hushåll om hur man kunde skydda sig i händelse av ett atombombsanfall mot Sverige. En broschyr förklarade att man vid en atomdetonation borde uppsöka ”bästa möjliga skydd”. Ett skyddsrum med täckning av en meter jord uppgavs ge ett praktiskt taget fullständigt skydd ”om det är försett med dörr och (enkelt) luftfilter för lufttillförseln”.

Statsvetare fick i uppdrag att undersöka hur myndigheternas information togs emot av allmänheten. Genom en riksomfattande intervjuundersökning 1957 undersökte forskarna om broschyrernas budskap hade nått fram. En fråga löd: ”Antag att ni befinner er så nära en atombombsexplosion, att ni misstänker, att ni blivit utsatt för radioaktiv strålning; vet ni då något ni kan göra för att skydda er?”. En av de intervjuade svarade att ”man ska ta av sig sina kläder och sedan inställa sig till närmaste myndighetsperson för vidare order”.

En statistisk analys av svaren visade att det fanns ett tydligt samband. De som hade läst broschyrerna var bättre informerade. Men forskarna varnade för att dra några förhastade slutsatser. Först måste man klara ut vad som orsakar vad. Var det kanske så att det var de som redan var informerade som hade tagit del av informationen? Undersökningen hade lagts upp som ett experiment för att isolera effekten av själva broschyrläsningen. Försökspersonerna delades slumpmässigt upp i två olika urval och båda urvalen intervjuades vid två olika tillfällen. Slutsatsen blev att utsändningen av upplysningsskrifterna faktiskt hade lett till en märkbar informationsstegring. Däremot påverkade broschyrerna inte de intervjuades bedömning av civilförsvarets värde. Det utsända materialet hade i särskilt stor utsträckning lästs av personer som redan hade en positiv förhållning till civilförsvaret.

Sedan dess har det bedrivits mycket forskning om opinionsbildning, bland annat inom psykologi, sociologi, statskunskap och medieforskning. Det finns därmed en stor mängd forskningsresultat som är relevanta för det psykologiska försvaret. Men det är inte alltid så lätt att få fram kunskaper som samtidigt är praktiskt användbara och vetenskapligt hållbara.

Under många år var forskare knutna till i den beredskapsorganisation som fanns uppbyggd inom det psykologiska försvaret. En avdelning, opinionssektionen, hade i uppgift att i kris och krig mäta och analysera folkstämningar i landet. Sektionen bemannades av frivilligt anslutna forskare från landets universitet och högskolor. Tillsammans med en analyssektion, som bestod av samhällsvetare och medieföreträdare, skulle man komma med förslag till informationsåtgärder. Denna beredskapsorganisation upplöstes i samband med att stora delar av civilförsvaret avvecklades i början av 2000-talet.

En del teorier om opinionspåverkan har i efterhand visat sig vara alltför förenklade. Under 1950-talet föreställde man sig att man kunde ”vaccinera” befolkningen för att göra den ”immun” mot fientlig propaganda. Men att likna mediernas effekter med en injektionsnål är vilseledande. En sådan teori förutsätter att mottagarna utgörs av isolerade, passiva och likformiga individer.

Sådana teorier tenderar att överskatta propagandans genomslagskraft och att underskatta människors motståndskraft. I såväl forskning som samhällsdebatt riskerar man att överdriva betydelsen av exempelvis indoktrinering, hjärntvätt, hegemoni och tankekontroll. Människor är i allmänhet inte så lättpåverkade. Med de allt stridare informationsflödena utvecklas också förmågan att sortera, sova och sålla.

Trots den stora mängden av forskning kan det vara svårt att få fram resultat som är praktiskt användbara. Inom dagens universitetsforskning premieras inomakademisk meritering framför samhällsrelevans. Abstrakta teorier får därmed styra forskningen medan de praktiska samhällsproblemen kommer i andra hand. Även om det bedrivs en del forskning med inriktning på psykologiskt försvar så motsvarar det inte behovet av nyanserad och användbar kunskap om hur opinionspåverkan faktiskt går till i dagens samhälle.

2.8 Psykologiskt försvar är en del av demokratins självförsvar

Den första slutsatsen av denna översikt är att opinionspåverkan har stor och ökande betydelse i en situation av kris eller krig. Därför kommer det psykologiska försvaret att spela en allt viktigare roll när samhället utsätts för påfrestningar.

Den andra slutsatsen är att det blir allt svårare att skydda sig. En illvillig motståndare har i dag många sätt att försöka påverka befolkningen och därigenom undergräva motståndanda och försvarsvilja.

Den tredje slutsatsen är att uppgiften trots allt går att lösa. Men det psykologiska försvaret kräver i ökad utsträckning en aktiv medverkan från medborgarnas sida.

För att få till stånd ett effektivt psykologiskt försvar måste flera förutsättningar vara uppfyllda. Staten måste ta ett starkt övergripande ansvar och lägga ner betydande resurser för att se till att denna avgörande del av civilförsvaret fungerar både i beredskap och i en akut krissituation. Andra delar av samhällslivet, som företag, organisationer, kommuner och landsting, måste veta vad de ska göra och ha träning och resurser för att lösa sin uppgift. Sist, men inte minst, är det den enskilde medborgaren som måste ta ett stort ansvar för att hålla sig informerad, utveckla sin kritiska förmåga och kommunicera med andra. Det psykologiska försvaret blir därmed en del av det demokratiska samhällets självförsvar.

Demokratins självförsvar är ett av demokratins största och mest svårlösta problem. De historiska erfarenheterna visar att demokratin aldrig är helt tryggad utan alltid behöver ett aktivt försvar. Frågan är hur långt demokratin kan gå för att försvara sig själv.

Begrepp som "propaganda" och "psykologiskt försvar" kan låta gammalmodiga men speglar ett högst aktuellt fenomen. I begreppet "försvar" ligger dessutom ett demokratiproblem. Ord som "försvar", "fiende" och "strid" är metaforer som hämtats från krigets värld. Demokratins idé är att lösa samhällsproblem genom fredliga metoder, inte genom tvång och våld. Krigets syfte är att besegra fienden, demokratin går ut på att leva i gemenskap med andra. Ett krigsinfluerat bildspråk riskerar därför att hamna i konflikt med demokratins fredsidé. Demokratins självförsvar riskerar att leda till inskränkningar av medborgarnas fri- och rättigheter.

Demokratiska stater sätts på särskilt hårda prov när de tvingas tillgripa militärt försvar mot en angripare. Demokratins svaghet är att statsledningens handlingskraft kan begränsas genom hänsyn till kraven på rättssäkerhet, insyn och delaktighet. Demokratins styrka är att hela befolkningen kan mobiliseras om medborgarna av egen vilja medverkar i försvaret av sitt samhälle.

Litteratur

- Borell, Klas. Försvarsvilja. Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, rapport 119, 1983.
- Carlsson, Ulla. "Medie- och informationskunnighet, demokrati och yttrandefrihet", i SOU 2016:30.
- Carlsson, Ulla & Lennart Weibull. "Yttrandefriheten i dagens mediekultur", i Larmar och gör sig till. SOM-institutet, Göteborgs universitet, 2017.
- Ds 2017:66. Motståndskraft. Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025. Försvarsberedningen, Försvarsdepartementet.
- Ekdahl, Mats & Hans Wigstrand. Detta är medieberedskap. Ett porträtt av Mediernas beredskapsråd. Styrelsen för psykologiskt försvar, 2006.
- Elsässer, Gertie. Försvarsvilja och framtidstro. Styrelsen för psykologiskt försvar, rapport 145, 1987.
- European Council meeting (19 and 20 March 2015), Conclusions. EUCO 11/15.
- Gorwa, Robert & Douglas Guilbeault. "Understanding bots for policy and research. Challenges, methods, and solutions", Paper for ICA Conference, Prague, May 2018.
- Husén, Torsten. Psykologisk krigföring. Gleerups, Lund 1942.
- Lindal, Kurt. Om kriget hade kommit. Folkberedskapen och motståndsandan i Sverige under andra världskriget. Carlssons, Stockholm 2004.
- Löfven, Stefan. Sveriges säkerhet i en ny värld. Tal vid Folk och Försvars Rikskonferens i Sälen, 14 januari 2018. www.regeringen.se.
- Modéer, Kjell. Definitioner av begreppet försvarsvilja. Några kritiska kommentarer. Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, rapport 67, 1974.
- MUST Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten. Årsöversikt 2016. Försvarsmakten.
- Norris, Pippa, red. Critical citizens. Global support for democratic governance. Oxford University Press, New York, 1999.
- Petersson, Olof. Opinionsbildning. Andra upplagan. Studentlitteratur, Lund 2014.
- Riksdagen, Försvarsutskottet. Om krisen eller kriget kommer. En uppföljning av informationsinsatser till allmänheten om den enskildes ansvar och beredskap. Riksdagen 2015/16:RFR3.
- Ringdahl, Jan. "Staten och massmedierna", Statsvetenskaplig tidskrift, 4, 1975.
- Rossbach, Niklas H. Fighting propaganda. The Swedish experience of psychological warfare and Sweden's psychological defence, 1940–1960. Axel and Margaret Ax:son Johnson foundation, Stockholm 2017.
- Rossbach, Niklas H. "Psychological defence: vital for Sweden's defence capability." Offprint from Strategic Outlook 7, FOI Memo 6207, November 2017.
- Saunders, Frances Stonor. Who paid the piper? The CIA and the cultural cold war. Granta, London, 1999.

- Schultz, Richard H. & Roy Godson. *Dezinformatsia. Active Measures in Soviet Strategy*. Pergamon Brasseys, Washington DC, 1984.
- SOU 1947:60. Förslag till tryckfrihetsförordning. Avgivet av 1944 års tryckfrihets-sakkunniga.
- SOU 1953:27. Psykologiskt försvar. Betänkande avgivet av Kommittén för utredning av det psykologiska försvaret.
- SOU 1965:59. Kyrklig beredskap. Kyrkoberedningskommitténs betänkande och förslag.
- SOU 2002:87. Rikets säkerhet och den personliga integriteten. De svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddade verksamhet sedan år 1945. Betänkande av Säkerhetstjänstkommissionen.
- SOU 2005:104. Sverige och tsunamin: granskning och förslag. Huvudrapport från 2005 års katastrofkommission.
- SOU 2016:30. Människorna, medierna och marknaden. Forskningsantologi av Medieutredningen.
- SOU 2016:80 En gränsöverskridande mediepolitik: för upplysning, engagemang och ansvar. Slutbetänkande av Medieutredningen.
- Säkerhetspolisen. Årsbok 2017.
- Säkerhetspolisen. Personlig säkerhet. 2018.
- Tubin, Eino. *Förfäras ej. 50 år med det psykologiska försvaret: en biografi om en svensk myndighet*. Styrelsen för psykologiskt försvar, Stockholm 2003.
- Tubin, Eino. *Besegra utan strid. Den psykologiska krigföringens historia*. Santérus förlag, Stockholm, 2007.
- Törnqvist, Kurt. *Försvarsvilja och närbesläktade begrepp. Definitions- och mätproblem*. Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, rapport 70, 1975.
- Westerståhl, Jörgen, Bo Särilvik & Esbjörn Janson. *"An experiment with information pamphlets on civil defense"*, Public Opinion Quarterly, 25, 1961.
- WIN Gallup 2014. *International Survey*. Gallup International. gallup-international.bg/en/Publications/2015
- Woolley, Samuel C. *"Automating power: Social bot interference in global politics"*, First Monday, 21, April, 2016

Länkar

MSB: www.msb.se/sv/Insats-beredskap/Psykologiskt-forsvar

Styrelsen för psykologiskt försvar (1985–2009) : www.msb.se/sv/Produkter-tjanster/Publikationer/Publikationer-fran-SPF

Säkerhetspolisen: www.sakerhetspolisen.se

Säkerhetspolitik: www.sakerhetspolitik.se

The Computational Propaganda Research Project: comprop.oii.ox.ac.uk

EU East StratCom Task Force: euvsdisinfo.eu

NATO Strategic Communications Centre of Excellence: www.stratcomcoe.org

OM FÖRFATTAREN

Olof Petersson är statsvetare och har bland annat varit professor vid Uppsala universitet och forskningsledare vid Studieförbundet Näringsliv och Samhälle. Han ledde i slutet av 1980-talet den stora Maktutredningen och är författare till läroböcker som *Opinionsbildning*, *Den offentliga makten* och *Svensk politik*.

