

## Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 25 mars 1999 att tillkalla en kommission med uppgift att kartlägga och granska den författningsskyddande verksamhet som de svenska säkerhetstjänsterna bedrivit när det gäller hot som härrör ur inrikes förhållanden. Kommissionen består, enligt direktiv 1999:26 och tilläggsdirektiv 1999:59, av en ordförande och fem ledamöter.

Som ordförande i kommissionen förordnades fr.o.m. den 25 mars 1999 riksmarskalken Gunnar Brodin och som ledamöter fr.o.m. den 21 maj 1999 f.d. justitierådet Anders Knutsson, generalsekreteraren i Frivilligorganisationernas fond för mänskliga rättigheter Anita Klum och journalisten Ewonne Winblad samt fr.o.m. den 1 augusti 1999 professor Alf W Johansson och professor Karl Molin.

Som sakkunnig med uppgift att biträda vid granskningen av betänkandet från sekretessynpunkt förordnades fr.o.m. den 5 augusti 2002 justitierådet Göran Regner.

Som experter har varit förordnade generalmajor Erik Rossander (den 6 december 1999 - den 30 april 2001), f.d. kanslichefen vid Försvarets underrättelsenämnd Sören Nilsson (den 1 januari 2000 - den 28 februari 2001), f.d. byråchefen vid säkerhetspolisen Olav Robertsson (den 1 januari 2000 - den 30 april 2001), fil.kand. Magnus Hjort (den 13 mars 2000 - den 28 februari 2001), professor Ulf Bjereld (den 1 september 2000 - den 28 februari 2001), docent Klaus Richard Böhme (den 1 september 2000 - den 28 februari 2001), fil.kand. Ulf Eliasson (den 1 september 2000 - den 28 februari 2001), fil.dr Thomas Jonter (den 1 september 2000 - den 28 februari 2001), fil.dr Werner Schmidt (den 1 september 2000 - den 31 mars 2001), arkivrådet Evabritta Wallberg (den 1 september 2000 - den 28 februari 2001), professor Kent Zetterberg (den 1 september 2000 - den 30 november 2000) och fil.dr Jacob Gustavsson (den 1 - 30 november 2000).

Som huvudsekreterare förordnades fr.o.m. den 1 september 1999 chefsrådmannen Fredrik von Arnold. Som sekreterare förordnades fr.o.m. den 15 december 1999 Lars Olof Lampers, fr.o.m. den 20 december 1999 hovrättsassessor Anders Heiborn samt fr.o.m. den 1 mars 2001 fil.kand. Ulf Eliasson och fil.kand. Magnus Hjort. Anders Heiborn entledigades fr.o.m. den 28 februari 2001. Som biträdande sekreterare förordnades fr.o.m. den 9 oktober 2000 jur.kand. Malin Gustafsson. Hon entledigades fr.o.m. den 1 december 2002. Fil.stud. Niklas Roth har under tiden den 1 februari till den 31 mars varit förordnad att biträda kommissionen med vissa arkivgenomgångar.

Christina Hökebro har fr.o.m. den 1 januari 2000 tjänstgjort som assistent i kommissionen.

I syfte att ge kommissionen möjligheter att fullgöra sitt uppdrag på ett effektivt och rättssäkert sätt har riksdagen antagit lagen (1999:988) om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet (prop. 1998/99:140, KU 4). Lagen trädde i kraft den 1 januari 2000. Lagen ger bl.a. kommissionen rätt att hålla förhör under straffansvar med den som antas kunna lämna upplysningar av betydelse för kommissionens verksamhet.

Enligt de ursprungliga direktiven skulle kommissionen redovisa utredningsarbetet senast den 31 augusti 2001. Efter kommissionens begäran om förlängd tid för uppdragets utförande beslutade regeringen att uppdraget skall redovisas senast den 31 december 2002 (dir. 2001:42)

Kommissionen har antagit namnet Säkerhetstjänstkommissionen.

Kommissionen har under arbetets gång samrått med SÄPO/Rikskrim-kommittén (dir. 1998:101), med Säkerhetspolitiska utredningen (UD 2000:4) samt med utredaren Sigvard Helin (Ju 2002:F). Kommissionen har också träffat representanter för den tidigare Lund-kommissionen i Norge och den danska PET-kommissionen.

Härmed överlämnas kommissionens betänkande (SOU 2002:87) *Rikets säkerhet och den personliga integriteten. De svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet sedan år 1945.*

Till betänkandet fogas följande på kommissionens uppdrag utarbetade rapporter:

Ulf Eliasson, *Politisk övervakning och personalkontroll 1945-1969. Säkerhetspolisens medverkan i den politiska personalkontrollen* (SOU 2002:88).

Ulf Eliasson, *Politisk övervakning och personalkontroll 1969-2002. Förutsättningarna för säkerhetspolisens politiska registreringar och medverkan i personalkontrollen* (SOU 2002:89).

Magnus Hjort, *Den farliga fredsörelsen. Säkerhetstjänsternas övervakning av fredsorganisationer, värnpliktsvägrare och FNL-grupper 1945-1990* (SOU 2002:90).

Magnus Hjort, *Hotet från vänster. Säkerhetstjänsternas övervakning av kommunister, anarkister m.m. 1965-2002* (SOU 2002:91).

Lars Olof Lampers, *Det grå brödrskapet. En berättelse om IB* (SOU 2002:92).

Karl Molin, Magnus Hjort, Alf W Johansson och Lars Olof Lampers, *Övervakningen av "SKP-komplexet"* (SOU 2002:93).

Evabritta Wallberg, *Säkerhetstjänst, nazism och högerextremism 1946-1980*, Lars Olof Lampers, *SÄPO:s övervakning av svensk högerextremism efter 1980*, båda i *Övervakningen av nazister och högerextremister* (SOU 2002:94).

Ulf Bjereld, *Övervakningen av den svenska Palestinarörelsen 1965-1980*, Jakob Gustavsson, *Hemliga tjänster och det öppna samhället*, Thomas Jonter, *Det amerikanska spåret. En undersökning av IB:s bildande och eventuella kopplingar till USA*, Lars Olof Lampers tre rapporter, *Sjukhusaffären i Göteborg, Värnpliktskonferensen i Örebro och Överskottsinformation från telefonavlyssning*, samlade i *Forskarrapporter till Säkerhetstjänstkommissionen* (SOU 2002:95).

Kommissionens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i december 2002

Gunnar Brodin

Alf W Johansson

Anita Klum

Anders Knutsson

Karl Molin

Ewonne Winblad

/Fredrik von Arnold

# Innehåll

Sammanfattning .....	15
<b>1 Inledning.....</b>	<b>45</b>
1.1 Kommissionens direktiv .....	45
1.2 Den särskilda lagen för kommissionens arbete .....	45
1.3 Tidigare utredningar och granskningar.....	46
<b>2 Allmän översikt .....</b>	<b>55</b>
2.1 Begreppet säkerhetstjänst.....	55
2.2 Säkerhetspolisens organisation.....	57
2.2.1 Den allmänna säkerhetstjänsten och statspolisens tredje rotel (åren 1945-57) .....	57
2.2.2 Den särskilda polisverksamheten (åren 1957-64) .....	59
2.2.3 Samrådsnämnden .....	60
2.2.4 Rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning åren 1964-1989 .....	61
2.2.5 Säkerhetspolisen 1989- .....	63
2.3 Den militära säkerhetstjänstens organisation och uppgifter.....	64
2.3.1 Försvarsstabens inrikesavdelning åren 1945-1965 .....	64
2.3.2 Den militära säkerhetsorganisationen i övrigt åren 1945-65 .....	67
2.3.3 Försvarsstabens säkerhetsavdelning 1965-85.....	67

2.3.4	Den militära säkerhetstjänstens organisation i övrigt 1965-85.....	69
2.3.5	Säkerhetsavdelningens organisation 1985- .....	69
2.3.6	IB och dess efterföljare .....	70
2.4	Kontroll och insyn i säkerhetstjänsternas verksamhet.....	71
<b>3</b>	<b>Kommissionens arbete .....</b>	<b>75</b>
3.1	Vad utredningen inriktats på.....	75
3.2	Presentation av det skriftliga källmaterialet inklusive gallring.....	79
3.2.1	Svenska myndigheters arkiv.....	79
3.2.2	Utländska myndigheters arkiv.....	82
3.2.3	Organisationers och enskildas arkiv.....	83
3.2.4	Gallring .....	85
3.2.5	Litteratur .....	87
3.3	Erfarenheter av förhör och samtal.....	88
3.4	Sekretessfrågor med anknytning till kommissionens arbete .....	91
<b>4</b>	<b>Rättslig översikt .....</b>	<b>97</b>
4.1	Brott mot rikets säkerhet m.m. ....	97
4.2	Skydd för personlig integritet och förtrolig kommunikation .....	103
4.2.1	Internationella överenskommelser .....	103
4.2.2	Grundlagsregler .....	107
4.2.3	Lagregler till skydd för förtrolig kommunikation ...	111
4.2.4	Lagregler om personregister .....	113
4.3	Straffprocessuella tvångsmedel.....	116
<b>5</b>	<b>Konfliktlinjer och tidsstämningar under efterkrigstiden .</b>	<b>129</b>
5.1	Kalla kriget som historia .....	129
5.1.1	Kalla kriget som forskningsområde .....	129

5.1.2	Kalla kriget som ideologisk konflikt.....	131
5.1.3	Den marxistiska utopin som utmaning .....	134
5.1.4	Kalla kriget som ekonomisk och social systemkonflikt.....	135
5.1.5	Kalla kriget som en kamp mellan två politiska ordningssystem .....	136
5.1.6	Hotbilder .....	138
5.1.7	Kalla kriget som religiös och nationell kamp .....	143
5.1.8	Kommuniststereotyper.....	143
5.1.9	Kalla kriget som hot om världskrig.....	145
5.1.10	Kalla kriget som en civilisationskonflikt .....	148
5.1.11	Kalla kriget som moralisk konflikt .....	148
5.2	Tidsandans svängningar 1945-2000.....	150
5.2.1	1945-1947 Radikala strömningar. Antifascismens dominans .....	150
5.2.2	1948-1962 Antikommunismens dominans.....	151
5.2.3	Antikommunistiska stämningar.....	154
5.2.4	Radikalismens stora årtionde 1962-1973: antifascismen som antiimperialism .....	158
5.2.5	Röd väg blir grön väg 1973-1982.....	162
5.2.6	Nyliberalismens triumf 1982-1991 .....	162
5.2.7	Brytningar i ett liberalt spektrum 1991-2000.....	163
5.2.8	Sammanfattning .....	164
<b>6</b>	<b>Säkerhetstjänsternas hotbilder .....</b>	<b>165</b>
6.1	Sveriges Kommunistiska Parti och därtill anslutande organisationer .....	165
6.1.1	Bakgrund .....	165
6.1.2	Åren 1945-1964.....	166
6.1.3	Åren efter 1964.....	177
6.1.4	Ungdomsförbunden .....	179
6.1.5	Vänskapsförbunden .....	180
6.2	Den revolutionära vänstern .....	182
6.2.1	Åren 1965-1980.....	182
6.2.2	Åren 1980-2002.....	198
6.3	Fredsrelserna och vapenvägrarorganisationerna.....	205
6.3.1	Åren 1945-65.....	205

6.3.2	Åren 1965-1980 .....	209
6.3.3	Åren 1980-2002 .....	211
6.4	Högerextremistiska och nazistiska rörelser .....	217
6.4.1	Åren 1945-1965 .....	217
6.4.2	Åren 1965-1980 .....	219
6.4.3	Åren 1980-2002 .....	221
6.5	Europeiska Arbetarpartiet .....	227
6.6	Sammanfattning och bedömning .....	228
7	Säkerhetspolisens författningsskyddande verksamhet ...	241
7.1	Åren 1945-1965 .....	241
7.1.1	Allmänt .....	241
7.1.2	Inhämtning .....	243
7.1.3	Samarbete med utländska tjänster .....	256
7.1.4	Bearbetning och registrering .....	262
7.1.5	Personalkontroll .....	271
7.2	Åren 1965-1980 .....	288
7.2.1	Allmänt .....	288
7.2.2	Inhämtning .....	291
7.2.3	Samarbete med utländska tjänster .....	302
7.2.4	Bearbetning och registrering .....	305
7.2.5	Personalkontroll .....	330
7.3	Åren 1980-2002 .....	337
7.3.1	Allmänt .....	337
7.3.2	Inhämtning .....	338
7.3.3	Samarbete med utländska tjänster .....	343
7.3.4	Bearbetning och registrering .....	345
7.3.5	Personalkontroll .....	361
7.4	Sammanfattning och bedömning .....	367
7.4.1	Inhämtningsmetoder .....	369
7.4.2	Utlandssamarbete .....	389
7.4.3	Bearbetning och registrering .....	392
7.4.4	Personalkontroll .....	403

<b>8</b>	<b>Militär säkerhetstjänst.....</b>	<b>409</b>
8.1	Åren 1945-1965 .....	409
8.1.1	Kontraspionage/säkerhetsunderrättelsetjänst.....	410
8.1.2	Bearbetning och registrering.....	422
8.1.3	Personalkontroll/infiltrationsskydd .....	427
8.2	Åren 1965-1980 .....	439
8.2.1	Kontraspionage/säkerhetsunderrättelsetjänst.....	440
8.2.2	Bearbetning och registrering.....	444
8.2.3	Personalkontroll/infiltrationsskydd .....	456
8.3	Åren 1980-2002 .....	464
8.3.1	Säkerhetsunderrättelsetjänst .....	464
8.3.2	Infiltrationsskydd .....	472
8.3.3	Register .....	482
8.4	Sammanfattning och bedömning .....	486
8.4.1	Inhämtning.....	486
8.4.2	Samarbete med utländska tjänster.....	487
8.4.3	Bearbetning.....	488
8.4.4	Infiltrationsskydd .....	489
8.4.5	Register .....	491
<b>9</b>	<b>De hemliga underrättelse- och säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet.....</b>	<b>495</b>
9.1	T-kontoret .....	495
9.2	Grupp B .....	504
9.2.1	Tillkomst, organisation och uppgifter .....	504
9.2.2	Förklaringar till grupp B:s tillkomst.....	507
9.2.3	Arbete för försvarsstabens inrikesavdelning .....	515
9.2.4	Samarbete med statspolisen.....	518
9.2.5	Inhämtning.....	521
9.2.6	Bearbetning.....	525
9.2.7	Rapportering .....	527
9.3	IB och dess efterföljare .....	528
9.3.1	Allmänt om åren 1965-1980 .....	528
9.3.2	Samarbete med försvarsstabens säkerhetsavdelning och säkerhetspolisen .....	530
9.3.3	Enhet 03 upplöses och återuppstår .....	531



9.3.4	Vem tog initiativ till att återuppta inrikesverksamheten?.....	535
9.3.5	IB:s operationsavdelning.....	536
9.3.6	IB avslöjas och omorganiseras.....	540
9.3.7	Krigs-IB.....	543
9.3.8	Kursen i Göteborg.....	544
9.3.9	Sjukhusaffären i Göteborg.....	546
9.3.10	Åren 1980-2002 .....	551
9.4	Sammanfattning och bedömning.....	552
10	Säkerhetstjänsterna och regeringen.....	563
10.1	Åren 1945-1965.....	563
10.2	Åren 1965-1976.....	566
10.3	Åren 1976-1982.....	573
10.4	Åren 1982-1991.....	575
10.5	Tiden från 1991 .....	577
11	Säkerhetstjänsternas samarbete med partier, organisationer m.m. ....	579
11.1	Socialdemokratin och fackföreningsrörelsen.....	579
11.1.1	Kampen mot kommunisterna fram till andra världskrigets slut.....	579
11.1.2	Den offentliga bilden .....	581
11.1.3	Uppbyggnaden av den socialdemokratiska arbetsplatsorganisationen .....	582
11.1.4	Nordiskt samarbete .....	584
11.1.5	Samarbete med säkerhetspolisen .....	585
11.1.6	Elmérs kontakter inom partiet och betydelsen därav .....	590
11.1.7	Grupp B:s/IB:s betydelse för det socialdemokratiska partiet .....	592
11.1.8	Socialdemokratin och extremvänstern.....	596
11.2	Säkerhetstjänsternas samarbete med andra partier .....	600
11.3	Säkerhetstjänsterna och näringslivet .....	601

11.3.1	Bakgrund .....	601
11.3.2	Näringslivets säkerhetsorgan .....	605
11.3.3	Trepartsöverenskommelsen .....	609
11.3.4	Något om kontakter mellan militärledningen och företagsledare .....	610
11.4	Säkerhetstjänsterna och Sveriges Radio .....	612
11.4.1	Allmänt .....	612
11.4.2	Säkerhetspolisen och Sveriges Radio .....	614
11.4.3	Företagets interna säkerhetsarbete .....	615
12	Avslutande synpunkter .....	617
	Litteraturförteckning.....	623
	Förkortningar .....	631
<b>Bilagor</b>		
	<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv .....	637
	<i>Bilaga 2</i> Lag om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet.....	645

# Sammanfattning

## Kapitel 1 Inledning

I kapitlet redogörs för kommissionens direktiv och för den lag (1999:988) genom vilken kommissionen getts särskilda befogenheter för att bedriva sin utredning. Kapitlet innehåller också en redogörelse för tidigare utredningar och granskningar med anknytning till säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet.

## Kapitel 2 Allmän översikt

I kapitlet klaras inledningsvis ut vad som avses med *begreppet säkerhetstjänst* och vilka grenar denna verksamhet omfattar, nämligen säkerhetsskydd, kontrapionage, terrorismbekämpning och författningsskydd. Författningsskyddet har till uppgift att förebygga och förhindra brott mot rikets inre säkerhet, dvs. olaglig verksamhet som syftar till att med våld, hot eller otillbörligt tvång ändra vårt statskick, förmå beslutande politiska organ och myndigheter att fatta beslut i en viss riktning eller hindra den enskilde medborgaren från att utöva sina grundlagsfästa fri- och rättigheter.

Vidare ges en översikt över de polisiära och de militära *säkerhetstjänsternas organisation och uppgifter*. Efter andra världskrigets slut blev det i praktiken statspolisens tredje rotel, från år 1957 "den särskilda polisverksamheten", under ledning av statspolisintendenten som kom att svara för arbetet med att motverka brott mot rikets säkerhet. I och med polisväsendets förstatligande år 1965 inrättades vid Rikspolisstyrelsen en säkerhetsavdelning (RPS/Säk). År 1989 gavs avdelningen en mer självständig ställning och kom att betecknas Säkerhetspolisen (SÄPO).

Den militära säkerhetstjänsten var länge starkt centraliserad till försvarsstaben och dess inrikesavdelning (Fst/In), från år 1965 benämnd säkerhetsavdelningen (Fst/Säk). Sedan år 1994 ingår säkerhetsavdelningen i MUST som utgör en del av Högkvarteret. Inom Fst/In organiserades år 1957 en särskild enhet, grupp B, med uppgifter såväl inom underrättelse- som säkerhetstjänsten. År 1965 sammanslogs grupp B med den militära underrättelsetjänstens inhämtningsorgan, T-kontoret, till IB. Detta underrättelseorgan har sedan kommit att betecknas GBU, SSI och KSI.

I kapitlet behandlas också de organ som utövar *kontroll* av och har insyn i säkerhetstjänsternas arbete. Säkerhetstjänsterna utgör verksamheter inom myndigheter som lyder under regeringen. Riksdagen och dess organ granskar regeringen och förvaltningen på olika sätt, bl.a. genom utskotten och JO. Även regeringen har särskilda organ för tillsyn och kontroll, t.ex. JK. För säkerhetspolisen finns det särskilda kontrollorganet Registernämnden. Försvarets underrättelsenämnd (FUN) har till huvuduppgift att följa den militära underrättelsetjänsten men har även granskat den militära säkerhetstjänsten.

### Kapitel 3 Kommissionens arbete

I kapitlet redovisar kommissionen vissa aspekter på sitt arbete. Utredningen har koncentrerats på den *författningsskyddande verksamhet* som bedrivits av säkerhetspolisen och den centrala militära säkerhetstjänsten samt i förekommande fall av den hemliga militära underrättelsetjänsten. I enlighet med direktiven är det säkerhetstjänsternas arbete med att kartlägga sådana svenska ytterlighetsorganisationer och grupperingar som har bedömts utgöra eller kunna komma att utgöra ett hot mot rikets säkerhet som stått i blickfånget. Mycket av säkerhetstjänsternas hotbilder har präglats av uppfattningen att sådana organisationer och personer med anknytning till dessa medvetet eller omedvetet verkat i främmande makts intresse. Med hänsyn härtill har kommissionen granskat säkerhetstjänsternas övervakning av vissa personer som varit misstänkta för spioneri och andra brott mot rikets säkerhet. I säkerhetstjänsternas hotbilder har också ingått att främmande makt direkt eller via svenska ytterlighetsorganisationer sökt utnyttja freds- rörelserna i subversivt syfte. Säkerhetstjänsternas övervakning av freds- rörelserna har därför utretts av kommissionen.

Kommissionen har gjort mycket omfattande *arkivgenomgångar*. Dessa har koncentrerats till SÄPO:s och MUST:s arkiv men studier har även gjorts i bl.a. Riksarkivet och Krigsarkivet samt några tingsrätters arkiv. Kommissionen har inte förvägrats tillgång till något material som den önskat ta del av. Också vissa arkiv i Tyskland och USA har genomgåts. Däremot har kommissionen inte fått tillgång till handlingar från tidigare sovjetiska arkiv. Även arkiv med anknytning till näringslivet och arbetarrörelsen samt ett antal enskilda personers arkiv har studerats. Kommissionen har inte utnyttjat sig av bestämmelsen i den särskilda lagen om editionsplikt, men denna befogenhet har sannolikt haft viss betydelse för kommissionens möjligheter att få ta del av några dagböcker som deponerats hos allmänna arkiv. Vissa arkivserier är hårt gallrade.

Kommissionen har naturligtvis också studerat offentlig tryck och litteratur rörande säkerhetstjänsterna.

Kommissionen har haft befogenhet att hålla *förhör* under straffansvar. Denna möjlighet har utnyttjats i stor omfattning, trots att utbytet sällan stått i rimlig proportion till resursåtgången. Kommissionen har i än större utsträckning inhämtat uppgifter genom samtal med personer som antagits kunna lämna uppgifter av intresse för kommissionen. Åtskilliga har hörts först samtalsvis och senare vid förhör inför kommissionen bekräftat tidigare lämnade uppgifter och besvarat kompletterande frågor. Sammanlagt har ca 400 personer på ett eller annat sätt lämnat muntliga uppgifter till kommissionen.

Mycket av det som kommissionen granskat eller på annat sätt kommit i kontakt med är kringgärdat av *sekretess*. Det är fråga om dels bestämmelser till skydd för det allmänna, främst utrikes- och försvarssekretess och förundersökningssekretess, dels till skydd för enskilda intressen. I sistnämnda hänseende har det införts en särskild bestämmelse i sekretesslagen med avseende på kommissionens verksamhet. I princip är kommissionen bunden av gällande sekretessregler också när det gäller innehållet i betänkandet och dess bilagor. Kommissionens uppdrag är emellertid att uttömma och definitivt klarlägga säkerhetstjänsternas verksamhet på det aktuella området. Detta torde knappast vara möjligt att uppnå på ett rimligt sätt utan att kommissionen går in på och redovisar också konkreta förhållanden som normalt skulle vara omfattade av sekretess. Kommissionen har sökt göra en rimlig avvägning mellan offentlighetsintresset å ena sidan och behovet av skydd för uppgifter om säkerhetstjänsternas verksamhet och för uppgifter om enskilda

å den andra. Uppgifter om säkerhetstjänsternas verksamhet under senare år har därför redovisats med viss återhållsamhet.

## Kapitel 4 Rättslig översikt

I kapitlet ges en kortfattad rättslig översikt. Där redogörs för vissa brott av intresse i sammanhanget såsom *brott mot rikets säkerhet* enligt 19 kap. brottsbalken (bl.a. spioneri, olovlig underrättelseverksamhet och tagande av utländskt understöd), högmålsbrott enligt 18 kap. samma balk (uppror och olovlig kärverksamhet) samt sabotage och uppvigling.

Vidare redovisas bestämmelser om *skydd för personlig integritet* och förtrolig kommunikation. Sådana bestämmelser finns i internationella överenskommelser som Sverige är bundet av, nämligen FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och därtill anslutande konventioner och den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, som sedan år 1995 gäller som svensk lag. 1974 års regeringsform innehåller vissa bestämmelser om grundlagsskyddade fri- och rättigheter, bl.a. om skydd för förtrolig kommunikation och förbud mot åsiktsregistrering i allmänt register. Också vissa tryck- och yttrandefrihetsrättsliga aspekter, bl.a. meddelarskyddet, är av intresse i sammanhanget. I brottsbalken finns särskilda straffbestämmelser om brytande av post- eller telehemlighet och om olovlig avlyssning.

Grundläggande lagregler om *personregister* finns sedan år 1998 i personuppgiftslagen (1998:204). På denna lag bygger polisdatalagen (1998:622) som innehåller regler om behandlingen av personuppgifter hos polisen. Mycket restriktiva regler gäller för behandling av s.k. känsliga personuppgifter, varmed bl.a. avses uppgifter om en persons politiska åsikter.

Skyddet mot intrång i brev- och telekommunikationer är inte absolut. Av särskild betydelse är de inskränkningar som gäller enligt reglerna om straffprocessuella tvångsmedel i 27 kap. rättegångsbalken och lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål. I detta sammanhang är bestämmelserna om hemlig teleavlyssning av speciellt intresse. Vid sådan avlyssning kommer det ofrånkomligen fram upplysningar också om annat än det som är ändamålet med åtgärden, s.k. överskottsinformation.

## Kapitel 5 Konfliktlinjer och tidsstämningar under efterkrigstiden

Här ges en bakgrund till de hotbilder som myndigheterna arbetat med. Det *kalla kriget* inleddes i slutet av 1940-talet och förklarades officiellt avslutat år 1990. Detta krigsliknande tillstånd var präglad av stark spänning och kapprustning mellan öst och väst. Det omfattade i princip hela världen och formade inte bara utrikes- och försvarspolitik utan även inrikespolitik och samhällsstruktur. Det var till det yttre en maktpolitisk rivalitet mellan två stormaktsblock men till sin kärna en ideologisk konflikt där kommunistisk diktatur och liberal-kapitalistisk demokrati stod mot varandra.

Det kalla kriget påverkade också *tidsandan*. Vid krigsslutet år 1945 stod Sovjetunionen och kommunismen på höjden av prestige och antifascismen dominerade opinionsbildningen. Det kalla krigets "utbrott", upprättandet av s.k. folkdemokratier i Östeuropa och särskilt Pragkuppen våren 1948 uppfattades som belägg för att Sovjetunionen inte hade gett upp planerna på en världsrevolution. Sovjetskräck och kommunisthat medförde att de svenska kommunisterna sågs som andra klassens medborgare. I mitten av 1960-talet försvagades antikommunismen och gav rum för nya radikala strömningar. En revolutionär vänster växte fram med maoismen som ideal och spetsen riktad mot såväl USA (Vietnamkriget) som Sovjetunionen, som sågs som ett socialistiskt misslyckande. Den "röda vägen" avlöstes i mitten av 1970-talet av en "grön väg", präglad av miljövård, kärnkraftsmotstånd och anti-industrialism. Under 1980-talet kom marknadsekonomin åter till heders och en nyliberal anda gjorde sig gällande. I invandrarströmmarnas spår började nynazistiska och främlingsfientliga grupper göra sig hörda. Därmed aktiverades efterkrigstidens starkaste konsensus, antifascismen.

## Kapitel 6 Säkerhetstjänsternas hotbilder

Kapitlet behandlar de hotbilder som legat till grund för säkerhetstjänsternas ställningstaganden.

Den officiella uppfattningen vid krigsslutet var att *det svenska kommunistpartiet* (SKP) inte utgjorde något hot mot rikets säkerhet. Det hindrade inte att man på militärt håll såg med misstro på partiets nationella pålitlighet vid ett krig med Sovjetunionen. I fredstid bedömdes Sovjetunionen värva agenter för underrättelseuppdrag bland svenska kommunistympatisörer och man fruktade

att sådana agenter sökte infiltrera från försvarets synpunkt viktiga anläggningar i syfte att skaffa upplysningar.

Efter Pragkuppen och under intryck av det kalla kriget fick den militära säkerhetstjänstens bedömningar av kommunisterna som potentiella landsförrädare genomslag också inom säkerhetspolisen. Avslöjanden om kommunistiskt spioneri för östblockets räkning utomlands och i Sverige liksom rapporter om annan kriminell och/eller subversiv verksamhet bidrog till att befästa denna bild. SKP:s återkommande förlustval ansågs inte minska partiets subversiva effektivitet, eftersom partiet därigenom bedömdes ha blivit en homogen och fast disciplinerad enhet.

Ännu en bit in på 1960-talet fanns misstankar om att SKP förberedde att, för det fall partiet förbjöds eller en krissituation uppstod i landet, övergå till illegalt arbete. Säkerhetstjänsterna misstänkte särskilt sådana partimedlemmar som undergått utbildning i kommunistiska länder för att höra till den grupp som förbereddes härför. Några säkra belägg för riktigheten av denna uppfattning fanns inte. Säkerhetstjänsterna hyste också, som det senare visat sig, välgrundade misstankar om att Sovjetunionen ekonomiskt bidrog till SKP:s och den kommunistiska partipressens finansiering och att företrädare för partiet således gjorde sig skyldiga till brottet tagande av utländskt understöd.

SKP arbetade också genom s.k. front- eller täckorganisationer. Därmed avsågs ideella rörelser utan formell partianknytning, vilka fungerade som täckmantel för kommunistisk politik och som sökte påverka den allmänna opinionen i för Sovjetunionen gynnsam riktning. Exempel på sådana organisationer var vänskapsförbunden med olika öststater och Svenska Fredskommittén. Säkerhetstjänsterna ansåg att SKP försökte infiltrera även andra ideella organisationer, såsom Svenska freds- och skiljedomsföreningen, anti-kärnvapenrörelsen och Amnesty International. Till intäkt härför tog man det förhållandet att organisationerna ibland drev uppfattningar som sammanföll med partiets (och Sovjetunionens). Otvivelsaktigt förekom det kommunister i dessa sammanhang men belägen för en av partiet styrd infiltration är svaga.

SKP hade täta kopplingar till kommunistdiktaturerna i Östeuropa och avvisade all kritik av sovjetsystemet. Höga partiföreträdare hade frekventa kontakter med tjänstemän vid dessa länders beskickningar i Sverige, personer som säkerhetstjänsterna, sannolikt på goda grunder, i stor utsträckning bedömde vara underrättelseofficerare. Kommunistiskt sinnade personer hade avslöjats som spioner för Sovjetunionens räkning. Säkerhetstjänsternas bedömning



att det inom SKP och bland dess sympatisörer i ett skymningsläge fanns betydligt större potential till förrädisk verksamhet än inom andra grupper i samhället framstår, enligt kommissionens uppfattning, i vart fall fram till början av 1960-talet mot denna bakgrund som begriplig. Några belägg för att partiet skulle ha haft en illegal organisation eller ha ägnat sig åt systematisk infiltration av arbetsplatser har inte påträffats.

De förändringar i demokratisk riktning som SKP undergick under 1960-talet sågs av säkerhetstjänsterna inledningsvis endast som en taktisk förnyelse, syftande till att ge partiet bättre möjligheter att bedriva subversiv verksamhet. Först mot slutet av decenniet upphörde den intensiva övervakningen av partiet, nu kallat VPK.

I Sverige bröt sig den Kinavänliga falangen ut ur VPK år 1967 och bildade KFML, senare benämnt SKP. Detta utgjorde början till den splittring av den programmatiskt *revolutionära vänstern* som kom att präglade utvecklingen under det närmaste årtiondet. En bidragande orsak till framgångarna för dessa numerärt begränsade grupper var att flera av dem utnyttjade sig av den klassiska, kommunistiska enhetsfrontsmetoden. De vänsterrevolutionära organisationerna sökte även och inte utan framgång att kanalisera arbetares missnöje med löner och arbetsvillkor, vilket ledde till en våg av vilda strejker åren 1969-72. På liknande sätt arbetade flera av organisationerna bland värnpliktiga under grundutbildning med tendenser till disciplinupplösning vid de militära förbanden som följde. KFML/SKP – och inledningsvis även KFML(r) – misstänktes erhålla ekonomiskt stöd från Kina. Flera av organisationerna hade kontakter med företrädare för utländska terroriströrelser.

Många inom säkerhetstjänsterna tolkade denna radikaliseringsvåg som en ny konspirativ strategi från den kommunistiska världen som gick ut på att genom subversiva medel söka skapa kaos i samhället och därigenom undergräva den demokratiska samhällsordningen och försvaga västmakternas militära kapacitet. De betraktade därför de vänsterrevolutionära rörelserna som ett hot mot rikets säkerhet. Under tiden fram till omkring år 1975 var det hotet om en inre omvälvning som stod i förgrunden. Det fanns dock de inom säkerhetstjänsterna som intog en mindre alarmistisk attityd till situationen.

Redan organisationernas programmatiskt revolutionära karaktär motiverade enligt kommissionens uppfattning säkerhetstjänsternas uppmärksamhet. Några konkreta belägg för misstankarna om brottsliga förberedelser för en våldsamt omstörtning av samhället, t.ex. i form av vapenutbildning eller vapenlager, kunde inte påträffas.

fas. Men uppmaningarna till medlemmarna att fullgöra värnplikt som mönstersoldater gav vid handen att organisationerna tänkte i sådana banor. Organisationernas strävanden att skapa oro på arbetsmarknaden kunde uppfattas som ett sätt att åstadkomma ett kaos ur vilket en revolutionär situation skulle kunna uppstå. Och i ett mer långsiktigt perspektiv fanns risken för att en kris- eller krigssituation skulle utnyttjas för revolutionär verksamhet. Också säkerhetstjänsternas oro för att svenska vänsterextremister skulle hjälpa utländska terrorister, t.ex. med passhandlingar, framstår som befogad. Särskilt KFML(r) intog en ambivalent inställning till terrorismen som medel. Samtidigt noterar kommissionen att säkerhetstjänsternas hotbild innehöll schablonartade och överdrivna inslag. Man tycks således överskattat dessa gruppers styrka och medlemstal och mycket av det som säkerhetstjänsterna beskrev som infiltration kan i själva verket betraktas som legitim politisk verksamhet.

Under senare delen av 1970-talet undergick säkerhetstjänsternas hotbild såvitt avsåg de vänsterextremistiska organisationerna en viss förskjutning. Risken för att dessa organisationer under fredsförhållanden skulle söka skapa kaos och iscensätta en revolution tonades ned. Men alltjämt bedömdes de kunna bli farliga i krig. För säkerhetstjänsterna var det därför angeläget att söka förhindra att vänsterextremister placerades i säkerhetskänsliga befattningar, så mycket mer som man ansåg sig ha indikationer på infiltrationsförsök. Kommissionen finner inte heller skäl att invända mot rimligheten i denna hotbild, som väsentligen byggde på organisationernas egna uttalade syften.

Den nu angivna hotbilden bestod ända fram till 1980-talets senare del, oavsett att de vänsterextremistiska organisationerna förde en tynande tillvaro. Trots att SKP redan under 1980-talets första hälft började bekänna sig till demokratiska metoder dröjde det till år 1988 innan regeringen efter framställning från säkerhetspolisen avförde partiet från förteckningen över de organisationer som det låg säkerhetspolisen att ägna särskild uppmärksamhet. Rimligtvis borde en fortlöpande bearbetning och analys av uppgifterna om partiet ha kunnat leda fram till en sådan framställning i varje fall några år tidigare. Först tio år senare avfördes KPML(r) och det trotskistiska Socialistiska partiet (tidigare RMF/KAF) från förteckningen, fastän säkerhetspolisen då sedan flera år avskrivit dem som hot mot rikets säkerhet. Kommissionen finner detta dröjsmål förvånande.

Det moskvatrogna APK, som bildades som en utbrytning ur VPK år 1977, kom inte att tas upp i den nämnda förteckningen trots en programmatiskt revolutionär inställning. Partiföreträdares kontakter med öststatsdiplomater föranledde emellertid misstankar om brott mot rikets säkerhet. Säkerhetspolisen antog också, sannolikt på goda grunder, att partiet åtnjöt ekonomiskt stöd från Sovjetunionen. APK ansågs också ha "tagit över" Svenska Fredskommittén som tillsammans med andra fredsorganisationer drev frågor om nedrustning, kärnvapenmotstånd och stöd till befrielseströrelser. Säkerhetstjänsterna uppfattade under 1980-talet att detta var ett uttryck för en sofistikerad sovjetisk subversionsverksamhet. Några säkra belägg för detta kunde man dock inte finna. I och med Sovjetunionens sammanbrott ansågs naturligtvis risken för att de svenska fredsströrelserna skulle utnyttjas av främmande makt drastiskt ha minskat.

Först i och med avslöjandet av att svenska *anarkister* varit inblandade i förberedelser för att "kidnappa" statsrådet Anna-Greta Leijon och annan allvarlig kriminalitet kom säkerhetspolisen under senare hälften av 1970-talet att betrakta anarkistiska grupper som ett hot mot rikets säkerhet. Under 1980-talets första hälft tonades hotet från anarkisterna ned för att sedan åter aktualiseras med anledning av husockupationer, kravallartade demonstrationer, vandalism och sabotage. Efter hand tillkom aktioner av militanta djurrättsaktivister och andra autonoma nätverk. Särskilt s.k. antifascister och miljöaktivister har utgjort problem, inte minst från ordningspolisiär synpunkt. I Göteborgskravallerna i samband med EU-toppmötet 2001 hörde anarkistiska "anti-globalister" till de särskilt aktiva. Anarkisterna anses inte utgöra något egentligt hot mot rikets säkerhet. Däremot sätter de genom våld, hot och skadegörelse andras hälsa, egendom och grundlagsskyddade rättigheter, t.ex. yttrande- och demonstrationsfriheten, i fara.

Under tiden fram till början av 1980-talet bedömde säkerhetstjänsterna *de högerextremistiska rörelserna* som väsentligen betydelselösa som hot mot rikets säkerhet. Det hindrade inte att säkerhetspolisen i mitten av 1970-talet ansåg att Nordiska Rikspartiet var en ytterst våldsbenägen rörelse. Säkerhetstjänsterna tycks ha överraskats av framväxten under 1980-talet av nya nazistiska och främlingsfientliga grupperingar. Flera personer med anknytning till sådana grupperingar begick under 1980- och 1990-talen mycket allvarliga brott t.ex. i form av grovt våld mot invandrare och meningsmotståndare. Någon reell fara för rikets säkerhet anses dock dessa grupper inte utgöra, eftersom de inte kan påräkna något all-

mänt stöd och är dåligt organiserade. Enligt kommissionens mening brast säkerhetstjänsterna i början av 1980-talet i uppmärksamhet såvitt avsåg de högerextremistiska organisationerna.

Säkerhetstjänsterna hade uppenbara svårigheter att få något grepp om *Europeiska Arbetarpartiet* (EAP), vilket låter sig förklaras bl.a. av partiets växlande uppfattningar i olika frågor. Teorier framfördes om att partiet erhöll ekonomiskt stöd från främmande makt, oklart vilken. Partiet väckte mest uppmärksamhet genom den hatkampanj som under 1980-talet drevs mot statsminister Olof Palme. Numera bedöms det knappast ha något inflytande.

## Kapitel 7 Säkerhetspolisens författningsskyddande verksamhet

Kapitlet behandlar säkerhetspolisens författningsskyddande verksamhet. De metoder som säkerhetspolisen har använt sig av för att skaffa information redovisas med tonvikt på de integritetskränkningar de kan innebära. Det konstateras att inre och yttre spaning liksom användandet av förtroliga meddelare inte är författningsreglerade, ehuru de båda senare inhämtningsmetoderna kan innebära och i vissa fall har inneburit allvarliga intrång i den personliga integriteten. Kommissionen har påträffat flera fall där ett urskilningslöst inhämtande av kränkande uppgifter förekommit. Användningen av förtroliga meddelare kan också i andra hänseenden vara problematisk.

En av säkerhetspolisens mest betydelsefulla inhämtningsmetoder har varit *hemlig teleavlyssning*. Under 1950- och 1960-talen telefonavlyssnades ett antal ledande svenska kommunister. Brottsmisstanken var regelmässigt spioneri. Från slutet av 1960-talet och fram till mitten av 1970-talet var det i stället främst personer inom den revolutionära vänstern, särskilt inom KFML/SKP och KFML(r), som utsattes för telefonkontroll. Brottsmisstankarna torde i dessa fall i regel ha avsett förberedelse eller stämpling till uppror. Avlyssningen riktades inte endast mot de misstänkta hemtelefoner utan i flera fall också mot telefoner på deras arbetsplatser. SKP:s partikansli och en rad andra organisationer och företag med anknytning till partiet kom härigenom att avlyssnas. Detsamma gällde kontorstelefoner i åtskilliga av KFML/SKP:s och KFML(r):s lokaler liksom telefoner hos till dessa organisationer mer eller mindre fast anknutna verksamheter i Stockholm och Göteborg. Avlyssningsoperationerna pågick ofta under lång tid, i vissa fall under många år. Inte i något fall ledde de till åtal. Under 1980-talet

got fall ledde de till åtal. Under 1980-talet förekom några enstaka fall av telefonavlyssning mot högerextremister med anledning av allvarliga brottsmisstankar; dock kom inga åtal till stånd. Sedan början av 1990-talet har säkerhetspolisen fått tillstånd till hemlig teleavlyssning mot ett stort antal personer inom högerextremistiska, anarkistiska och autonoma miljöer. Brottsmisstankarna har främst avsett olovlig kärverksamhet. I flera fall har de ofta mycket långvariga telefonavlyssningarna under det senaste decenniet lett till åtal för grov brottslighet men inte i något fall för det i sammanhanget lindrigare brottet olovlig kärverksamhet.

Syftet med telefonavlyssningen mot kommunister och andra vänsterrevolutionärer under 1950-, 1960- och 1970-talen torde inte i första hand ha varit att få bevis mot de misstänkta för att kunna väcka åtal. Av större betydelse var den överskottsinformation som avlyssningarna genererade. Övervakningen "hängdes upp" på en viss person för att så långt som möjligt kunna kartlägga den miljö inom vilken han eller hon var verksam och som man uppfattade som ett hot mot rikets säkerhet. Allt som ansågs vara av betydelse för säkerhetspolisens verksamhet togs till vara och samlades dels i fiktiva, ämnesinriktade meddelarakter, dels i berörda sak- och personakter. Uppgifterna registrerades också i stor utsträckning i säkerhetspolisens centralregister och kunde därmed utnyttjas vid personalkontroll. På detta sätt kom genom åren tusentals personer att beröras av telefonavlyssning, trots att antalet meddelade tillstånd aldrig varit särskilt stort. De avlyssningsoperationer som ägt rum sedan 1990-talet har närmast en brottsförebyggande karaktär. Av allt att döma används brottsrubriceringen olovlig kärverksamhet närmast som ett verktyg för att få till stånd hemlig teleavlyssning mot personer och grupper som är starkt misstänkta för någon form av våldsinriktad kriminalitet, men där det inte finns lagliga förutsättningar för sådan avlyssning på annan grund. Enligt kommissionens mening har brottsrubricering olovlig kärverksamhet i många fall kommit att tillämpas i situationer där brottsrekvisiten inte är uppfyllda. Detta strider mot den grundläggande principen att strafflag skall tolkas restriktivt. Självfallet är detta inte godtagbart.

Kommissionen riktar skarp kritik mot det sätt som bestämmelserna om telefonavlyssning kommit att tillämpas. Hemlig teleavlyssning innebär ett allvarligt intrång i den personliga integriteten. Det ligger i sakens natur att intrånget blir särskilt allvarligt när avlyssningen, som i flera av de här aktuella fallen, tillåts fortgå under mycket lång tid. En annan aspekt av stor betydelse är att intrånget

ofta kommer att drabba även andra än den person som är föremål för misstanke. Än känsligare är det naturligtvis då telefoner som utnyttjas inte endast av den misstänkte och hans närmaste avlyssnas, exempelvis telefoner och telefonväxlar i politiska organisationers expeditioner och andra samlingslokaler. I dessa fall riskeras rätten att bedriva politisk verksamhet och den grundlagsfästa äsiktsfriheten för ett stort antal personer. Och då det är fråga om avlyssning av telefoner hos tidningsredaktioner aktualiseras förhållandet till tryckfrihet och meddelarskydd, som ju är grundlagskyddade i viktiga hänseenden.

Domstolarnas tillämpning av bestämmelserna har haft en avgörande betydelse för rättsutvecklingen på detta område. Det är påfallande att domstolarna i många fall låtit telefonavlyssningen pågå under mycket lång tid utan att det framkommit något som kunnat läggas till grund för ett åtal eller ens inneburi att misstankarna stärkts. Domstolarna har i många fall inte i tillräcklig utsträckning levt upp till sin uppgift att vara ett värn för den enskildes rättstrygghet. Detta är ägnat att inge starka betänkligheter. Samtidigt måste det framhållas att domstolarna haft begränsade möjligheter att tränga in i det föredda materialet med avseende på sådant som källornas tillförlitlighet och misstankarnas rimlighet. I dessa hänseenden har de i praktiken varit helt hänvisade till åklagarna och säkerhetspolisen. Dessa myndigheter har också de ett ansvar för att den enskildes intresse inte träds för när. Någon strävan efter objektivitet är emellertid ofta svår att finna särskilt i äldre promemorior från säkerhetspolisen. Tvärtom kan man i en del fall konstatera att uppgifter från meddelare som bedömts som ej helt tillförlitliga spelat en framträdande roll i motiveringarna. Åklagarna har antingen inte trängt tillräckligt djupt i materialet eller också i alltför hög grad solidariserat sig med de polisiära bedömningarna. Tillsynsmyndigheterna JO och JK har genom att inte reagera mot rättsutvecklingen sanktionerat denna.

Enligt kommissionens uppfattning föreligger inte någon rätt för säkerhetspolisen att utnyttja *överskottsinformation* i syfte att mer allmänt kartlägga en säkerhetshotande grupp eller organisation. Det kan visserligen vara svårt att dra gränsen mellan vad som är att hänföra till en brottsutredning och vad som klart faller utanför denna. En ganska generös tolkning av förundersökningsbegreppet kan vara motiverad i dessa sammanhang. Detta kan emellertid inte tas till intäkt för att det skulle vara tillåtet att ta till vara allsköns uppgifter om de övervakade organisationerna och deras medlemmar och sympatisörer. Säkerhetspolisen har här, enligt kommissio-

nens mening, låtit effektivitetshänsyn gå före det integritetsskydd som lagstiftningen tillförsäkrat medborgarna. Kommissionen har i sitt arbete funnit belägg för att hemlig telefonavlyssning använts för att samla in material om personer som inte är relevanta i den förundersökning som föranlett telefonkontrollen. Dessa uppgifter har i tusentals fall samlats i fiktiva meddelarakter på ett sätt som saknar stöd i lag. Särskilt allvarligt är detta när överskottsinformationen lämnats ut i samband med personalkontroller som i exempelvis Leanderfallet. I detta och andra fall har själva rättsgrunden för personalkontrollsystemet underminerats.

Den användning av överskottsinformation som för närvarande förekommer inom författningsskyddets område står enligt kommissionens uppfattning mindre väl i överensstämmelse med lagstiftningen. Som framgått används hemlig teleavlyssning numera främst i brottsförebyggande syfte. Något egentligt utrymme för att med hjälp av hemlig teleavlyssning förebygga brott ger emellertid inte lagreglerna. Samtidigt finner kommissionen anledning att framhålla att rättegångsbalkens reglering av förutsättningarna för hemlig teleavlyssning är mindre väl anpassad till säkerhetspolisens huvuduppgift, som är att förebygga brott mot rikets säkerhet.

Säkerhetspolisen har även använt sig av *postkontroll*, om än i långt mindre utsträckning än telefonavlyssning. Kommissionen har inte påträffat några anmärkningsvärda förhållanden i samband härmed. Vid sidan av den egentliga postkontrollen har det förekommit att posttjänstemän fungerat som meddelare till säkerhetspolisen och rapporterat om t.ex. vilka personer som prenumererat på tidningar som getts ut av extremistiska organisationer. Det kan ifrågasättas om inte vissa posttjänstemän visat säkerhetspolisen ett tillmötesgående som inneburit brott mot den tystnadsplikt som ålegat dem.

Säkerhetspolisen har vid ett antal tillfällen använt sig av hemlig avlyssning med användning av tekniska hjälpmedel, s.k. *buggning*, inom ramen för den författningsskyddande verksamheten. Under 1950-talets första hälft torde ett stort antal kommunistiska möten ha buggats. Och i slutet av 1960-talet riktades buggningsoperationer mot bl.a. FNL-rörelsens kontor i Stockholm och en KFML-kongress i Göteborg. Först år 1975 blev förfarandet straffbart som olovlig avlyssning. Därefter har, såvitt framkommit, buggning inte använts inom författningsskyddet.

Säkerhetspolisen har också inhämtat uppgifter genom *signalspaning*. Inom författningsskyddet har denna metod använts främst mot samtal över walkie talkies i samband med övervakning av de-

monstrationer som förväntas bli våldsamma. Men även trafik från äldre typer av mobiltelefoner och trådlösa hemtelefoner som befordrats via radiovågor har utsatts för avlyssning med användning av scanners. Visserligen torde sådan avlyssning inte vara straffbar enligt brottsbalken. Det kan dock diskuteras om inte bestämmelsen om rätt till skydd för korrespondens i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter innefattar begränsningar i möjligheten att övervaka sådan teletrafik som inte är ledningsbunden.

Säkerhetspolisen har sedan länge haft ett nära samarbete med sina motsvarigheter i andra nordiska länder. Inom ramen för detta samarbete har informationer utväxlats bl.a. om ytterlighetsorganisationer på vänster- och högersidan och om medlemmar i och sympatisörer med sådana organisationer. Även uppgifter om det egna landets medborgare har i viss utsträckning lämnats ut. En förutsättning för samarbetet har varit att uppgifterna inte lämnats vidare.

Säkerhetspolisen inledde också tidigt ett visst samarbete med underrättelse- och säkerhetstjänster i Storbritannien och USA. Särskilt under det kalla krigets första år försåg de västliga stormakternas tjänster sina svenska kolleger med omfattande och detaljerade redogörelser om internationell kommunistisk verksamhet. Den hotbild som målades upp påverkade sannolikt säkerhetspolisens syn också på de svenska kommunisternas farlighet. I övrigt torde det internationella samarbetet på författningsskyddets område fram till omkring år 1990 ha varit obetydligt. Uppgifter om svenska medborgare lämnades som huvudregel inte ut. På senare tid har till följd av de högerextremistiska och anarkistiska gruppernas ökade internationalisering även författningsskyddet i större utsträckning kommit att innefattas i utlandssamarbetet.

Säkerhetspolisens bearbetning av det insamlade materialet var länge eftersatt och analyskapaciteten bristfällig. Bearbetningen bestod huvudsakligen i registrering av organisationer och personer. Det viktigaste registret har hela tiden varit centralregistret, som sedan 1970-talet är datoriserat. Centralregistret är den exklusiva källan för uppgifter som lämnas ut vid registerkontroll. Det fungerar också som spaningsregister.

Säkerhetspolisens *personregistrering* har länge varit föremål för diskussion. Den allmänna meningen är numera att det i sig är integritetskränkande att vara registrerad i ett offentligt register på grund av politisk, religiös eller filosofisk övertygelse. Detta kom till officiellt uttryck i 1969 års personalkontrollkungörelse i vilken intogs ett förbud mot anteckning om medborgare i säkerhetspolisens re-



gister *enbart* av det skälet att vederbörande genom tillhörighet till en organisation eller på annat sätt hade gett uttryck för politisk uppfattning (åsiktsregistrering). År 1977 intogs ett motsvarande förbud såvitt avsåg alla slags allmänna register i 2 kap. regeringsformen. Numera finns i personuppgiftslagen och polisdatalagen stränga bestämmelser om hantering av känsliga personuppgifter till vilka nu nämnda förhållanden räknas.

Under åren närmast efter andra världskriget fick säkerhetspolisen inte på enbart politiska grunder registrera kommunister (men däremot nazister). Efter Pragkuppen hävdades denna inskränkning och säkerhetspolisen fick registrera alla de uppgifter som man ansåg sig behöva för verksamheten. Registreringen av (misstänkta) kommunister och personer med anknytning till vad som uppfattades som kommunistiska täckorganisationer kom att bli mycket extensiv. Fler än 100 000 personer registrerades som kommunister eller kommunist sympatisörer, stundom på lösa grunder.

Tillkomsten av *personalkontrollkungörelsen* innebar slutet för den breda registreringen av personer med anknytning till det gamla "kommunistkomplexet". Den "politiska" registreringen kom i stället att huvudsakligen avse vänsterrevolutionärer. Under de första åren reglerades registreringen i centralregistret genom hemliga tjänsteföreskrifter som utfärdats av RPS:s styrelse. År 1972 tog regeringen över uppgiften att utfärda tillämpningsföreskrifter till personalkontrollkungörelsen. I öppna föreskrifter angavs att en medlem i eller sympatisör med en svensk organisation, vilken i antaget program angett att den skulle verka för att omvandla samhället med våld, fick antecknas i registret om han genom sina åtgärder gett anledning till misstanke att han kunde vara beredd att delta i verksamhet som innebar fara för rikets säkerhet eller som syftade till och var ägnad att med våld förändra det demokratiska statskicket eller påverka rikets ställning som oberoende stat. I kvalificerat hemliga tillämpningsföreskrifter angav regeringen vilka organisationer som avsågs och som säkerhetspolisen därför skulle ägna särskild uppmärksamhet liksom vilka åtgärder som skulle kunna föranleda registrering av deras medlemmar och sympatisörer. Dessa föreskrifter kom med vissa ändringar att gälla fram till slutet av år 1998, då systemet med sådana tillämpningsföreskrifter avskaffades.

Kommissionen kritiserar i likhet med vad Registernämnden tidigare gjort såväl de föreskrifter som utfärdats av RPS som av regeringen. Flera av de av regeringen angivna särskilda registreringsgrunderna var utformade på ett alltför generellt och oklart sätt, vilket medförde att ansvaret för deras reella innehåll överfördes på sä-

kerhetspolisen. Tillämpningen av bestämmelserna kom också i vissa fall att strida mot åsiktsregistreringsförbudet. Redan medlemskap i KPML(r) kunde således leda till registrering, eftersom det ansågs krävas genomgången partiskola för medlemskap. Och ibland kunde personer som enbart deltagit i organisationens föreningsmöten registreras, då säkerhetspolisen presumerade att deltagarna i sådana möten också var medlemmar. Genom att regeringen i tillämpningsföreskrifterna gav begreppet *åtgärd* en så vidsträckt betydelse bådade man för en viss rättsosäkerhet. Också aktiviteter av tämligen enkel beskaffenhet som i sig inte alls var kriminella kunde leda till registrering. Denna bristande förutsägbarhet måste betecknas som högst otillfredsställande, särskilt med hänsyn till vilka konsekvenser en sådan registrering kunde få för den enskilde i ett personalkontrollärende. Kommissionen påpekar också att flera av de på förteckningen upptagna högerextremistiska organisationerna inte programmatiskt gett uttryck för någon vilja att omstörta samhället med våld. Det förefaller som om de tagits med närmast för att balansera inslaget av vänsterrevolutionära organisationer.

Säkerhetspolisen har följt aktiviteterna också inom organisationer, som inte funnits upptagna i de hemliga tillämpningsföreskrifterna, och registrerat personer verksamma inom dem. Dessa registreringar har grundats på att personerna misstänkts för brottslig verksamhet eller haft kontakter, t.ex. med utländska medborgare, som bedömts som säkerhetshotande. Enligt kommissionens uppfattning är denna form av registrering på rent individuella grunder mer i linje med regeringsformens åsiktsregistreringsförbud än den vid tillämpningen ganska schematiska registreringsverksamhet som förekom med stöd av regeringens öppna och hemliga föreskrifter.

Vid sidan av centralregistret fördes inom säkerhetspolisen allt sedan kriget en mängd andra specialregister bl.a. över personer engagerade i extremistiska rörelser. Efter personalkontrollkungörelsens tillkomst började man vid enskilda rotlar och vissa sektioner att systematisera s.k. arbetsanteckningar på ett sätt som i realiteten ofta innebar att de tjänade som register över personer och förhållanden som av något skäl tills vidare inte ansågs bära registreras i centralregistret. I många fall noterades i dessa sammanhang uppgifter som klart stred mot förbudet mot åsiktsregistrering. År 1993 beslöts att författningsskyddet skulle föra dessa anteckningar med hjälp av dator. Dataregistreringen upphörde år 1997 och vid samma tid utfärdades interna föreskrifter som klargjorde att arbetsanteckningarna inte fick innehålla uppgifter *enbart* om en persons politis-

ka åskådning. Huruvida sådana anteckningar dessförinnan förekommit under 1990-talet har inte kunnat klarläggas.

Sedan några år bearbetas säkerhetsunderrättelser i s.k. analysdatabaser. Däri kan exempelvis antecknas att någon haft kontakt med en person som är misstänkt för olovlig kärverksamhet. För att göra anteckningen begriplig anses det ibland "oundgängligen nödvändigt" (jfr 5 § polisdatalagen) att även anteckna vari kontakten bestått också i situationer som innebär att den kontaktades politiska åsikter röjs. Analysdatabasen utgör visserligen inte några register i traditionell mening. Med hänsyn till de möjligheter till fritextsökning och därmed till sammanställningar som användningen av data-teknik ger, får de emellertid anses vara att likställa med register. Det kan därför göras gällande att anteckningar av detta slag strider mot grundlagens förbud mot åsiktsregistrering.

I sådana fall där personer verkligen skäligen kan misstänkas för att bedriva utvecklad olovlig kärverksamhet kan det emellertid enligt kommissionens mening med fog hävdas att de nu berörda anteckningarna inte görs *enbart* på grund av personernas politiska åskådning. I själva verket är denna åskådning av underordnad betydelse i sammanhanget. Det är själva *kontakten* med den misstänkte som är av primärt intresse för säkerhetspolisen. Ett studium av den misstänktes personliga nätverk kan vara av avgörande betydelse för brottsutredningen. Det framstår som föga rimligt att kriminalitet som kan vara förknippad med politisk verksamhet skulle utgöra en frizon i detta hänseende. Därtill kommer att omständigheterna kan medföra att också den eller de som har kontakt med den misstänkte kan anses utgöra säkerhetsrisker. Även om kontakten kommit till uttryck endast i form av en uppgift om politisk åskådning, bör en anteckning därom i ärendehanteringssystem alltså inte anses stå i strid med grundlagsbestämmelsen.

I analysdatabaserna behandlas emellertid även rörelser som inte kan betraktas som utvecklade olovliga kärer men som bedöms kunna utvecklas till sådana, samt rörelser mot vilka brottsmisstankarna är mer ospecificerade. I dessa fall kan det inte generellt anses tillåtet att anteckna en person som tagit kontakt med den misstänkte. Den som tar kontakt kan i dessa fall vara helt omedveten om de förhållanden som föranlett misstankarna och kontakten kan mycket väl vara föranledd enbart av ett politiskt eller ideologiskt intresse. Kommissionen har undersökt innehållet i några analysdatabaser och kommit fram till att det inte kan uteslutas att sådana kontakter registreras. Den vill därför fästa uppmärksamheten på att

det här finns en påtaglig risk för överträdelser av förbudet mot åsiktsregistrering.

Kommissionen har inte funnit belägg för att säkerhetspolisen i centralregistret antecknat personer enbart på grund av deras medlemskap i miljö- eller fredsorganisationer eller andra liknande organisationer, dock med undantag för personer engagerade i Svenska Fredskommittén som bedömdes som en kommunistisk täckorganisation. Däremot kunde aktiviteter som deltagande i världsfredskongresser och uppmaningar till värnpliktsvägran föranleda registrering. I arbetsanteckningar finns exempel på att engagemang i miljö- eller fredsorganisationer noterats. Syftet härmed har uppgetts vara att säkerhetspolisen önskat undersöka om engagemanget varit ett uttryck för strävanden att dolt sprida opinion för otillbörliga utländska intressen och därigenom utgjort ett led i ett eventuellt framväxande hot mot rikets säkerhet. Det framstår för kommissionen som en legitim uppgift att säkerhetspolisen följt upp misstänkt subversiv verksamhet av detta slag. Samtidigt framhålls att risken för att grundläggande medborgerliga friheter träds för när i sådana sammanhang är betydande.

Sedan början av 1950-talet och fram till början av 1990-talet fördes också i olika former anteckningar över personer som kunde anses utgöra säkerhetsrisker i sådan grad att de borde omhändertas av säkerhetspolisen i en krissituation, s.k. beredskaps- eller krigsfallsförteckningar. Enligt kommissionens mening framstår ett dylikt förberedelsearbete som en naturlig del i säkerhetspolisens verksamhet.

Med *personalkontroll*, numera registerkontroll inom ramen för säkerhetsprövning, förstås inhämtande av upplysningar ur polisregister beträffande den som innehar eller avser att tillträda sådan tjänst hos myndighet som är av betydelse för rikets säkerhet. Avsikten är att förhindra att personer som bedöms inte vara pålitliga från säkerhetssynpunkt, t.ex. på grund av kriminalitet eller bristande lojalitet, ges uppgifter som kan innebära risker för såväl totalförsvaret som dem själva. Avgörandet om den kontrollerade, trots utfallet, skall anställas på tjänsten åvilar den myndighet som begärt personalkontrollen.

Under åren närmast efter andra världskrigets slut gällde att säkerhetspolisen inte fick lämna ut uppgifter om personer enbart på grund av deras politiska engagemang i andra organisationer än nazistiska. Denna begränsning hävdades efter Pragkuppen år 1948 och uppgiftslämnandet rörande politisk uppfattning kom därefter och fram till slutet av 1980-talet att främst avse kommunister och väns-

terrevolutionärer. Efter hand och delvis som en följd av det vidgade totalförsvarsbegreppet kom en mängd civila statliga tjänster att omfattas av regelsystemet. Personalkontroll skedde också inför anlitandet av leverantörer och entreprenörer för totalförsvarets räkning.

Ärligen har personal/registerkontroll begärts i åtskilliga tiotusental ärenden, främst av militära myndigheter. Även om utfall på grund av "politisk belastning" förekommit endast i som mest någon procent av ärendena, har alltså uppgifter lämnats ut om ett betydande antal personer. I flertalet fall har utfallen avsett värnpliktiga. Konsekvenserna av utfallen i dessa situationer kan knappast betecknas som särskilt ingripande (ändrad grundutbildning eller krigsplacering). På annat sätt förhåller det sig med personer som till följd av utfallen gått miste om arbeten och uppdrag. Hur många som drabbats på detta sätt är oklart, men det kan genom åren ha rört sig om flera tusen personer.

Enligt kommissionens mening kan den demokratiska statens rätt till självförvar också mot egna medborgare som på goda grunder misstänks för att gå främmande makt till handa eller för att vilja omvandla statsskicket på revolutionär väg inte ifrågasättas. Att förhindra att sådana från säkerhetssynpunkt opålitliga personer ges möjlighet att verka i för totalförsvaret känsliga befattningar är ett i hög grad legitimt statsintresse. Ett system med personalkontroll/säkerhetsprövning får anses vara en ofrånkomlig del av ett sådant infiltrationsskydd. Däremot ställer sig kommissionen kritisk till att många befattningar av begränsad betydelse för rikets säkerhet kommit att omfattas av regleringen liksom till att, särskilt fram till mitten av 1960-talet, tämligen osäkra uppgifter lagts till grund för misstanke om nationell opålitlighet. Det dröjde ända fram till slutet av 1990-talet innan det i praktiken blev så att den kontrollerade fick tillfälle att yttra sig över uppgifter som avsågs att lämnas ut vid registerkontroll (annat än då det rörde sig om begångna brott). Ett skäl härtill torde ha varit att säkerhetspolisen inte ansåg sig berättigad att kommunicera uppgifter som skulle kunna avslöja innehållet i de av regeringen sedan år 1973 meddelade kvalificerat hemliga föreskrifterna.

## Kapitel 8 Militär säkerhetstjänst

I kapitlet behandlas den militära säkerhetstjänstens författningsskyddande verksamhet. Huvuduppgiften för den militära säker-

hetstjänsten är att förhindra säkerhetshotande verksamhet inom försvarsmakten. Tidvis har uppgiften uppfattats så att säkerhetshotande verksamhet som mer eller mindre nära berört försvaret ansetts vara förhållanden som den militära säkerhetstjänsten borde ägna uppmärksamhet. Och detta särskilt som man inte ansåg att säkerhetspolisen gjorde tillräckligt för att följa upp sådana företeelser. Detta ledde till långvariga och ibland inflammerade revirstrider med polisen. Under de senaste decennierna har emellertid den militära säkerhetstjänsten av allt att döma hållit sig inom de ramar som gällt för verksamheten och samarbetet med säkerhetspolisen har löpt friktionsfritt. Från slutet av 1950-talet och långt in på 1990-talet hade säkerhetstjänsten även en "larmklockefunktion", dvs. den skulle bidra med uppgifter som tydde på att en väpnad konflikt kunde vara förestående.

Underlaget för den militära säkerhetstjänstens verksamhet har främst utgjorts av uppgifter från säkerhetspolisen. *Inhämtning* har också skett genom öppna källor och rapportering inom försvarsmakten och från andra myndigheter. Försvarsstaben hade särskilt under 1940- och 1950-talen ett antal förtroliga meddelare som rapporterade om förhållanden bl.a. inom kommunistpartiet och närstående organisationer, uppgifter som förmedlades vidare till säkerhetspolisen. Genom organiserandet av grupp B i slutet av 1950-talet tillfördes den militära säkerhetstjänsten ett inhämtningsorgan med breda kontaktytor mot den socialdemokratiska arbetsplatsorganisationen. Numera ägnar sig den militära säkerhetstjänsten på central nivå över huvud taget inte åt någon aktiv inhämtning av säkerhetsunderrättelser såvitt avser författningsskyddet.

Den militära säkerhetstjänsten upptog tidigt ett *samarbete* med västliga underrättelse- och säkerhetstjänster. Samarbetet har huvudsakligen rört öststaternas underrättelse- och subversiva verksamhet samt säkerhetsskydd för Sveriges import av krigsmateriel och "know how". Man har inte haft befogenhet att lämna ut uppgifter om svenska medborgare till utländska samarbetspartner. Ett flagrant avsteg härifrån var då en befattningshavare vid inrikesavdelningen i början av 1950-talet lämnade över en förteckning över kanske ett hundratal svenska kommunister och nazister till ett par västliga underrättelsetjänster.

Först i början av 1960-talet fick den militära säkerhetstjänsten resurser att i någon nämnvärd utsträckning *bearbeta* och analysera det inkomna materialet, delvis som ett led i larmklockefunktionen. Det gällde att skapa en "normalbild" av säkerhetshotet. Avvikelser från denna normalbild kunde tyda på ett ökat eller minskat hot för

ett krigsutbrott. Häri ingick även studium av det svenska kommunistpartiets och närstående organisationers verksamhet. Från mitten av 1960-talet påbörjades en mer systematisk uppföljning av opinionspåverkan berörande försvaret och en särskild enhet inrättades för ändamålet. Genom att analysera de försvarsfientliga organisationernas angreppsmetoder skulle man kunna förbereda truppbevälet på vad som kunde inträffa vid förbanden och anvisa lämpliga motåtgärder. Under 1980-talet inriktade man sig på att kartlägga sådan desinformationsverksamhet inom och utom landet som ansågs vara riktad mot försvaret liksom samhällsomstörtande verksamhet och terrorism.

På militärt håll ansågs *personalkontrollen* länge utgöra ett viktigt verktyg för att förhindra att personer som på grund av anknytning till vad som uppfattades som extremistiska eller subversivt verkande organisationer eller av andra skäl bedömdes kunna utgöra säkerhetsrisker hamnade i ömtåliga befattningar. Syftet var i första hand att förhindra kommunistisk infiltration. Registerutfall rörande politiska förhållanden medförde oftast att den kontrollerade inte kom i fråga för den aktuella befattningen. Enligt kommissionens mening tillämpade försvarsmyndigheterna långt in på 1970-talet en alltför rigid hållning vid bedömningen av om personer med anknytning till extremistiska och liknande organisationer kunde anförtros uppgifter som var känsliga från försvarssynpunkt.

Under 1960- och 1970-talen förekom det dock att personer som sympatiserade med den yttersta vänstern antogs som reservofficersaspiranter och anställdes som reservofficerare. De följdes upp av den militära säkerhetstjänsten i samarbete med säkerhetspolisen. Ännu under 1980-talet bedömdes vänsterextremister försöka infiltrera försvaret. År 1987 ansågs emellertid att en omprövning från säkerhetssynpunkt borde ske beträffande personer med anknytning till Solidaritetspartiet (tidigare KFML/SKP) sedan partiet tagit avstånd från subversion och revolutionär kamp.

Sedan början av 1990-talet har försvaret sökt förhindra att kriminellt belastade högerextremister ges vapenutbildning och kunskap om vapenförvaring för att förhindra att sådana kunskaper skall komma till brottslig användning. Över huvud taget har den militära ledningen funnit det angeläget att allmänhetens förtroende för försvaret inte rubbas till följd av förekomsten av nazistisk eller främlingsfientlig personal.

Den militära säkerhetstjänsten har alltsedan andra världskriget fört *register* över rapporter rörande verksamhet, organisationer och personer som uppfattats som militära säkerhetshot, det s.k. arbets-

diariet. Inom den enhet som ansvarade för infiltrationsskyddet fördes register över de tiotusentals personer beträffande vilka utfall av olika skäl förekommit vid personalkontroll. Dessutom fördes där ett s.k. beredskapsregister över kommunister och sedermera även nazister i värnpliktsåldern. Avsikten torde ha varit att de som bedömdes som farligast vid mobilisering skulle placeras i speciella arbetskompanier.

Som en följd av förbudet mot åsiktsregistrering i personalkontrollkungörelsen beordrades år 1969 en utgallring av sådana anteckningar också i försvarsstabens register. Det kom emellertid att dröja ända fram till våren 1972 innan ordern verkställdes och då inför en inspektion av JO med anledning av avslöjandet att säkerhetstjänsterna övervakat värnpliktskonferensen detta år. Till JO uppgav sedan företrädare för försvarsstaben att det inte förekom någon personregistrering vid staben. Även om beskeden i formell mening må ha varit korrekta, var de i realiteten grovt missvisande. Det är naturligtvis fullständigt oacceptabelt att försvarsstaben på detta sätt vilseledde JO.

Före rensningen av registren hade dessa av beredskapsskäl mikrofilmats och filmerna förts till krigsuppehållsplatsen, där de tycks ha legat bortglömda i omkring 30 år. MUST har under kommissionens arbete återfunnit filmerna och ställt materialet till kommissionens förfogande. Mikrofilmerna torde ge en nära nog komplett bild av den militära säkerhetstjänstens registreringar under åren 1955-70.

Det s.k. arbetsdiariet har funnits kvar efter 1972 års gallring. Däri registreras bl.a. försvarsanställda beträffande vilka utfall förekommit vid registerkontroll. Ända in på 1990-talet registrerades också bl.a. personer med ledande ställning inom ytterlighetsorganisationer och fredsrörelser. Efter gallringar torde registret inte längre innehålla uppgifter av detta slag. Genom en nyligen tillkommen förordning (SFS 2001:703) har arbetsdiariet, där kallat säkerhetsregister, fått en rättslig reglering i enlighet med personuppgiftslagens bestämmelser. Arbetsdiariet skall nu läggas över på data.

Vid säkerhetsavdelningen har det också förekommit att enskilda befattningshavare fört register i strid med åsiktsregistreringsförbudet. Således fördes åren omkring 1970 ett särskilt register över ett par tusen personer med en uttalat kritisk inställning till försvaret. Och under 1990-talets första hälft fördes ett datoriserat register över dels anställda vid försvarsmyndigheter beträffande vilka utfall skett vid registerkontroll, dels värnpliktiga med vissa högerextremistiska kopplingar. Dessa register har sedermera förstörts.



## Kapitel 9 De hemliga underrättelse- och säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet

I kapitlet behandlas *IB*, dess föregångare och efterföljare. Vid sidan av den öppna underrättelsetjänsten har alltsedan andra världskriget till ÖB:s förfogande stått en hemlig underrättelsetjänst med uppgift att inhämta underrättelser genom metoder som det inte ankommer på andra underrättelseorgan att använda. Dessa s.k. särskilda tjänster, T-kontoret (1946-64), IB (1965-73), GBU (1973-1982), SSI (1982-94) och KSI (1994-), har i huvudsak varit inriktade på underrättelseinhämtning utom riket. Gränsen mellan underrättelse- och säkerhetstjänst är dock i praktiken ingalunda knivskarp, vilket medfört att dessa tjänster i viss utsträckning kommit att befatta sig också med säkerhetsunderrättelser och andra uppgifter med anknytning till säkerhetstjänst.

En viktig del av verksamheten har utgjorts av *samarbete* med utländska underrättelsetjänster. Inom ramen för utlandssamarbetet har underrättelsetjänsterna fått information också om misstänkt säkerhetshotande verksamhet. Även andra källor har spontant rapporterat om inrikes säkerhetshot till de särskilda tjänsterna. Sådana upplysningar torde alltid ha vidarebefordrats till säkerhetspolisen och tidigare också i stor utsträckning till den militära säkerhetstjänsten. Stor återhållsamhet torde ha iakttagits då det gällt att lämna ut uppgifter om svenska medborgare till utländska samarbetspartner.

I början av 1960-talet började *T-kontoret* att aktivt inhämta underrättelser vid sidan om det rent militära, bl.a. om Östersjöveckan i Rostock och en kommunistiskt dominerad ungdomsfestival i Helsingfors. Man anlidade även personer som rapporterade om vänsteraktiviteter i Lunds akademiska värld.

Till de särskilda tjänsterna får också räknas *grupp B*. Denna enhet organiserades år 1957 som en detalj inom inrikesavdelningen men bröts ut därifrån år 1961 och ställdes direkt under chefen för försvarsstabens sektion II. Grupp B hade till uppgift dels att inhämta underrättelser från närområdet, dels att kartlägga kommunistisk (och i någon mån nazistisk) verksamhet i Sverige. Då grupp B och T-kontoret år 1965 sammanslogs till IB blev inhämtningen av säkerhetsunderrättelser inom landet en, låt vara begränsad, del av IB:s verksamhet, organiserad under beteckningen IB/03. Hösten 1969 upplöstes denna enhet men inrikesverksamheten återupptogs i begränsad omfattning hösten 1971. Chef för grupp B och senare IB var Birger Elmér.

Grupp B/enhet 03:s *inhämtning* inriktades på säkerhetshotande verksamhet med politiska förtecken. De anställda i operativ tjänst, en handfull personer, var med något enstaka undantag socialdemokrater. Därtill kom att tidvis några unga, aktiva socialdemokrater fullgjorde värnplikt vid grupp B. Under några år i slutet av 1950- och början av 1960-talen reste några tidigare socialdemokratiska ombudsmän anställda vid grupp B runt i Sverige och inhämtade uppgifter bl.a. från personer inom den socialdemokratiska arbetsplatsorganisationen. Antalet personer som man hade direkt och regelbunden kontakt med uppges ha uppgått till några hundra. Dessa tog ofta i sin tur hjälp av andra, varför kontaktnätet totalt kan ha omfattat omkring tusen personer. Härigenom fick grupp B in uppgifter om tusentals kommunister, uppgifter som vidare rapporterades till försvarsstaben och säkerhetspolisen. Åtskilliga uppgiftslämnare torde ha getts uppfattningen att uppgifterna gick vidare till det socialdemokratiska partiet. Det är tveksamt om alla dessa informatorer skulle ha medverkat, om de vetat att de uppgifter som de lämnade skulle kunna komma att registreras hos säkerhetstjänsterna och medföra risk för problem för de berörda i arbetslivet. Förfarandet framstår därför som mycket betänkligt.

Enheten inhämtade vid några tillfällen även uppgifter genom buggning av kommunistiska möten. Ett par sådana buggningsoperationer ägde rum i Malmö i början av 1960-talet. Möjligen buggades också Stockholms kommunistiska arbetarkommuns valkonferens år 1963 och två sammanträden med SKP:s partistyrelse åren 1964 och 1965.

Sedan den breda inhämtningen rörande SKP slutförts fick grupp B kring årsskiftet 1963/64 av den militära säkerhetstjänsten i uppgift att inhämta uppgifter om personer som långtidsutbildats i öststater. Vid tiden för avvecklingen hösten 1969 hade antalet anställda minskat och verksamheten sägs ha gått på "tomvarv". Då den ett par år senare återupptogs i begränsad omfattning koncentrerades intresset till de nya vänsterextremistiska grupperna. År 1972 anställdes en tidigare förbundssekreterare i SSU för en tid av knappt ett halvt år. Denne sysslade med att kartlägga arbetsplatser i Stockholm och Göteborg där fackföreningarna var särskilt ansatta av KFML(r):are och att arrangera utbildning av handplockade socialdemokrater som skulle kunna stå emot extremisternas provokationer.

Vid grupp B förekom också fram till år 1965 viss bearbetning av inhämtade uppgifter. Man *rapporterade* till försvarsstaben och säkerhetspolisen men också direkt till försvarsministern. Även det

socialdemokratiska partiet mottog rapporter från grupp B rörande främst utrikes men i någon mån även inrikes förhållanden. Sannolikt utbytte därtill Elmér informationer vid personliga samtal med högt uppsatta socialdemokrater. Vid kontakterna med uppgiftslämnarna ute på arbetsplatserna förekom också ett informationsutbyte. De orienteringar som uppgiftslämnarna då fick kunde vara av värde inte endast för dem som rapportörer till grupp B utan även för deras fackligt politiska kamp mot kommunisterna.

*Register* bl.a. över personer som bedömdes som säkerhetsrisker upprättades. Dessa register torde ha förstörts vid avvecklingen av IB/03 år 1969. Efter återupptagandet av inrikesverksamheten år 1971 är det oklart för vems räkning man arbetade.

I den offentliga debatten om IB har frågan om grupp B:s *ursprung* varit omstridd. Frågan har gällt om det var försvarsstaben eller det socialdemokratiska partiet som var den drivande kraften bakom enhetens tillkomst. Kommissionen har funnit att initiativet låg hos försvarsstaben under intryck av en förstärkt hotbild, bl.a. flera avslöjade industrispionage, och amerikanska förväntningar på skydd av den kvalificerade krigsmateriel som skulle exporteras till Sverige. De kontakter som Elmér sedan flera år odlat inom socialdemokratien medförde att försvaret kunde påräkna partiets sanktion till att personer verksamma inom den socialdemokratiska arbetsplatsorganisationen bidrog till en sådan inhämtning. Ur socialdemokratisk synvinkel kunde detta också förbättra säkerhetstjänsternas funktion. Något belägg för påståendena om att initiativet till grupp B:s bildande skulle ha kommit från socialdemokratiskt håll som ett sätt att driva en egen säkerhetstjänst bekostad av statsmedel och under militär sekretess har inte framkommit.

Även *IB:s operationsavdelning*, som huvudsakligen ägnade sig åt inhämtning av underrättelser utomlands, bedrev viss inrikes verksamhet. Meddelaren "Kandidaten", som övertagits från T-kontoret, infiltrerade således vänsterorganisationer i Lund och rapporterade fram till år 1970 bl.a. om verksamhet inom dessa organisationer. Operationsavdelningen hade också en annan infiltratör, nämligen Gunnar Ekberg. Denne var under åren 1968-72 verksam i Göteborg. Där arbetade han inom FNL-rörelsen, KFML, en lokal Palestinagrupp m.fl. organisationer. Hans verksamhet delfinansierades av säkerhetspolisen, som genom IB fick del av hans rapportering. Ekberg sökte provocera sina "kamrater" att begå brott, bl.a. att falskt uppge att de förlorat sina pass. Han beredde sig olovligen men med IB:s goda minne och i flertalet fall aktiva deltagande tillträde till åtminstone fem lokaler som disponerades av olika väns-

tergrupper, där han tillgrep eller fotograferade handlingar. Vid två tillfällen bombhotade han flygplan hemmahörande i Mellersta östern.

Kommissionen kritiserar att IB lät Ekberg infiltrera sammanlutningar som inte var olagliga, något som framstår som en kränkning av föreningsfriheten, liksom dennes brottsprovokationer. Kommissionen är också starkt kritisk till att IB medverkade till och i vissa fall initierade brottsliga handlingar från Ekbergs sida. Kommissionen framhåller även de faror som en förtrolig meddelare kan utsättas för, särskilt om denne utnyttjas på ett omdömeslöst sätt.

Våren 1973 avslöjades IB och verksamheten undergick en grundlig omorganisation. Elmér avgick som chef men hade kvar vissa uppgifter, bl.a. att svara för viss verksamhet i anslutning till krigsorganisation och stay behind-verksamhet. Inom ramen för sådan verksamhet arrangerade han i augusti 1975 en "kurs" i Göteborg för några ledande socialdemokrater där. Vid tillfället diskuterades bl.a. vänsterextremismen i staden. En av deltagarna, Leif Andersson, som var vice ordförande i sjukvårdsstyrelsen i Göteborg, hade något år dessförinnan kontaktats av en säkerhetspolis angående cellbildning av KFML(r):are inom sjukhusförvaltningen. På Anderssons initiativ anställdes en yngre socialdemokrat vid sjukvårdsförvaltningen med uppgift bl.a. att vara kontaktman till säkerhetspolisen. Sedan denne s.k. *sjukhuspion* avslöjats i oktober 1975 uppstod rykten om att IB skulle ha varit inblandad. Kommissionen har emellertid inte kunnat finna att det förelegat någon annan koppling mellan sjukhusaffären och IB än att Andersson i samband med "kursen" i augusti till en av Elmérs medarbetare överlämnade en förteckning över misstänkta KFML(r):are inom sjukhusförvaltningen. Inget tyder på att personalen i IB:s krigsorganisation eller i stay behind-organisationen under fredsförhållanden hade till uppgift att bedriva säkerhetsunderrättelsetjänst.

Elmér fortsatte också fram till slutet av 1970-talet att tillsammans med en medarbetare i begränsad omfattning följa upp vänsterextremistisk verksamhet med tonvikt på KFML(r) i Göteborg och de moskvatrogna kommunisterna inom VPK.

GBU hade meddelare som i inte obetydlig omfattning rapporterade också om inrikes förhållanden, trots att detta inte var deras primära inriktning. Forsvarsutskottet hade redan 1973 slagit fast att underrättelsetjänstens verksamhet inte fick vara inriktad på uppgifter som ankom på polisen. Sedan början av 1980-talet anges uttryckligen i instruktionen för den hemliga underrättelsetjänsten att verksamheten inte får inriktas på polisiära uppgifter. Även SSI och

KSI har dock haft meddelare som spontant rapporterat om förhållanden av inrikes natur; en av dem rapporterade rentav huvudsakligen om sådana förhållanden. SSI vidarebefordrade visserligen sådana rapporter till säkerhetspolisen men "källdrivaren" behöll länge kopior av dessa, något som föranledde kritik från FUN. KSI uppger numera omedelbart hänvisa meddelare som har upplysningar om inrikes förhållanden till säkerhetspolisen.

## Kapitel 10 Säkerhetstjänsterna och regeringen

I kapitlet behandlas *kontakterna mellan säkerhetstjänsterna och regeringen* och regeringens hotbilder såvitt avser den författningsskyddande verksamheten. Under tiden fram till 1960-talets senare hälft fungerade samarbetet i huvudsak bra och regeringen delade säkerhetstjänsternas uppfattning om SKP som ett hot mot rikets säkerhet. Den därpå följande tioårsperioden präglades av en misstro från regeringens sida mot främst säkerhetspolisen, som ansågs vara alltför alarmistisk. Kommissionen anser det oklart om åsiktsregistreringsförbudet i personalkontrollkungörelsen huvudsakligen var ett uttryck för en ändrad hotbilda-bedömning från regeringens sida såvitt avsåg kommunisterna eller ett sätt att desarmera en känslig politisk fråga. Avslöjandet av säkerhetstjänsternas övervakning av 1972 års värnpliktskonferens påkallade justitieminister Lennart Geijers engagemang i registreringsfrågorna och regeringen övertog ansvaret för att utfärda närmare bestämmelser om registrering av personer med anknytning till ytterlighetsorganisationer.

Under de borgerliga regeringsåren 1976-82 var samarbetet mellan regeringen och säkerhetstjänsterna åter i stort sett förtroendefullt. Socialdemokraternas återtagande av regeringsmakten innebar nya motsättningar. Vid denna tid hade emellertid hotet från svenska grupperingar mot rikets säkerhet avklingat. Regeringen följde säkerhetspolisens uppfattning om vilka grupper som borde ägnas särskild uppmärksamhet. Man ansåg sig inte ha underlag för att göra avvikande bedömningar men skall ha pressat på för att övervakningen av högerextremister skulle skärpas. Bl.a. det förhållandet att säkerhetspolisen inte kunnat förhindra mordet på statsminister Olof Palme undergrävde regeringens tilltro till säkerhetspolisen. Administrativa reformer av säkerhetspolisen och regeringens utnämningar av chefer som man litade på har sedan omkring 1990 återställt det goda samarbetet.

## Kapitel 11 Säkerhetstjänsternas samarbete med partier, organisationer m.m.

I kapitlet behandlas säkerhetstjänsternas samarbete med politiska partier och näringslivet samt säkerhetstjänsten inom Sveriges Radio/TV. *Det socialdemokratiska partiet och fackföreningsrörelsen* har sedan 1900-talets första decennier konkurrerat med kommunisterna om arbetarnas stöd. Ett led i denna kamp var utbyggnaden av den socialdemokratiska arbetsplatsorganisationen i slutet av 1940-talet. LO engagerade sig i början av 1950-talet i Centralförbundets Folk och Försvar (CFF) kampanj mot "den femte kolonnen", varmed i realiteten avsågs kommunisterna. Ett antal socialdemokrater knöts till säkerhetspolisen som rapportörer om kommunisterna.

Genom grupp B byggde den militära säkerhetstjänsten med ledande partiföreträdares goda minne upp ett omfattande nätverk av rapportörer som försåg säkerhetstjänsterna med information om kommunisterna på arbetsplatserna. Informationsflödet var dock, som nämnts, inte enkelriktat. Dels fick grupp B/IB:s kontaktmän inom ramen för samarbetet uppgifter som kunde utgöra användbar information i den fackligt-politiska verksamheten på arbetsplatsen, information som inte var tillgänglig på annat sätt. Dels mottog det socialdemokratiska partikansliet information från grupp B/IB. Ett klart belegg härför är ett antal rapporter från början av 1960-talet som kommissionen har påträffat i SAP:s arkiv, rapporter som bl.a. rör interna förhållanden inom kommunistpartiet och som var upprättade inom grupp B.

Det förhållandet att nästan alla befattningshavare vid grupp B och senare IB/03 var socialdemokrater torde ofrånkomligen ha satt sin prägel på verksamhetens inriktning. Således rörde en inte obetydlig del av enhetens rapportering rent partipolitiska förhållanden där anknytningen till säkerhetshotande verksamhet är oklar. Om detta hade sin förklaring i medarbetarnas egna prioriteringar eller i ett uttalat eller tänkt informationsbehov från SAP:s sida har inte kunnat fastställas. Hur sammanblandade intressena kunde bli belyses av ett fall från år 1967, då en kommunistisk riksdagsman övervägde att gå över till SAP. En befattningshavare vid IB verkade tillsammans med en ledande partiföreträdare för att understödja ett beslut i denna riktning. Samtidigt rapporterade han om händelseutvecklingen till säkerhetspolisen.

Ungefär samtidigt som IB:s inrikesverksamhet avvecklades år 1969 började en tydlig och mycket centralt placerad person inom SAP:s partikansli att rapportera till säkerhetspolisen bl.a. om för-

hållanden inom VPK och den revolutionära vänstern. Rapporteringen upphörde i stort sett samtidigt som Elmér i begränsad omfattning återupptog inrikesverksamheten. Denna kom att inriktas dels mot de revolutionära vänsterorganisationerna, främst KFML(r), dels mot stalinisterna inom VPK. Enligt kommissionens mening talar omständigheterna för att verksamheten initierats av försvarsminister Sven Andersson. Kommissionen har också funnit skäl att anta att Elmér inte endast rapporterade till Andersson utan att även höga företrädare för SAP fick del av vad han inhämtat och hans värderingar därav. Partiet kunde därigenom tillgodogöra sig underrättelser som inhämtats av statligt betalda personer. Statliga medel användes också för att bekosta den utbildning av socialdemokrater för kamp mot vänsterextremister hösten 1972, som omnämns i kap. 9.

Det står klart att inget av *de borgerliga partierna* haft kontakter med någon säkerhetstjänst som på något sätt motsvarar det täta samarbetet mellan grupp B/IB och SAP. En förklaring härtill är att SAP under hela den aktuella tiden ensamt hade regeringsansvaret, en annan att på basnivå socialdemokrater generellt sett hade långt bättre insyn i kommunistiska förhållanden än borgerligt sinnade personer.

Säkerhetspolisen samarbetade från slutet av 1940-talet med enskilda *industrier och företag* för att få in uppgifter om arbetstagare som till följd av sin kommunistiska åskådning bedömdes som nationellt opålitliga. Däremot var polisen av allt att döma mycket återhållsam med att själv lämna ut uppgifter om personer vid sidan av personalkontrollen. Näringslivet tog aktiv del i CFF:s tidigare nämnda kampanj mot femtekolonnen i början av 1950-talet. Som en följd av denna bildades år 1955 Industrins försvarsbyrå, sedermera Näringslivets beredskapsbyrå. Dess verksamhet var framför allt inriktad på krigsplanläggning och säkerhetsskydd. Säkerhetstjänsterna deltog i byråns utbildningsverksamhet och säkerhetspolisen fick därigenom kontakter inom näringslivet som lämnade information bl.a. om säkerhetshotande händelser och vänsterextremister på arbetsplatserna. Det har förnekats att byrån eller något annat näringslivsorgan förde listor över arbetare som deltagit i vilda strejker.

Från olika håll har det gjorts gällande att en viktig förutsättning för grupp B:s tillkomst var en överenskommelse som skulle ha träffats mellan försvaret, SAF och LO i början av 1960-talet. Kommissionen har inte funnit några belegg för förekomsten av en sådan överenskommelse.

Ett särskilt avsnitt ägnas åt *Sveriges Radio/TV* och säkerhetstjänsterna. Skälet härtill är företagets särställning som nyhetsförmedlare och kulturbärare och dess centrala roll inom totalförsvaret. Under 1950-talet intog företaget en mycket restriktiv hållning till att låta anställda kommunister framträda i radio och TV. Skälen härtill var bl.a. att de i kraft av sina kända röster och ansikten vid ett krig med Sovjetunionen skulle kunna förleda svenska folket genom att ta parti för angriparen. Under 1960-talet sökte sig många unga akademiker med vänsterradikala åsikter till företaget. Men ansvariga chefer tycks inte ha bedömt att de på allvar skulle ha blivit ett hot i ett krisläge.

Medarbetarna vid företaget personalkontrollerades i stor utsträckning under 1950-, 1960- och 1970-talen. Numera registerkontrolleras endast personer i särskilt ömtåliga befattningar och inför beredskapsövningar. Närmare 240 medarbetare finns alltjämt registrerade hos SÄPO, varav ca en tredjedel endast på grund av att de varit föremål för registerkontroll. Flertalet övriga registreringar avser kontakter med öststatsbeskickningar, vilka torde ha motiverats av tjänsteällganden. Inget tyder på att utfall vid registerkontroll hindrat någon i hans eller hennes yrkeskarriär. Den som var företagets säkerhetschef i slutet av 1950-talet och början av 1960-talet tycks ha efterforskat och registrerat de anställdas politiska uppfattningar, i den mån han betraktade dem som säkerhetsrisker. Han hade goda kontakter med grupp B/IB och var påtänkt för en hög befattning i den organisationen.

## Kapitel 12 Avslutande synpunkter

I detta kapitel ger kommissionen några övergripande synpunkter på sina resultat.



# 1 Inledning

## 1.1 Kommissionens direktiv

Regeringen beslöt den 25 mars 1999 att tillkalla en kommission med uppgift att kartlägga och granska den författningsskyddande verksamhet som de svenska säkerhetstjänsterna bedrivit när det gäller hot som härrör ur inrikes förhållanden. Det angavs att uppdraget var avsett att resultera i ett samlat, uttömmande och definitivt klarläggande av säkerhetstjänsternas inrikes verksamhet. Kommissionen skulle bestå av en ordförande och fyra andra ledamöter. Till kommissionen skulle knytas ett sekretariat och när det gällde bl.a. historiska, polisiära och militära frågor också experter. Kommissionen skulle redovisa sitt uppdrag senast den 31 augusti 2001.<sup>1</sup> Genom tilläggsdirektiv den 1 juli 1999 beslöt regeringen att antalet ledamöter i kommissionen skulle utökas från fyra till högst fem.<sup>2</sup> Sedan kommissionen begärt förlängd tid för uppdragets fullgörande, beslöt regeringen den 10 maj 2001 om tilläggsdirektiv enligt vilka kommissionen skulle redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2002.<sup>3</sup>

Kommissionens ursprungliga direktiv återges som *bilaga 1* till detta betänkande.

## 1.2 Den särskilda lagen för kommissionens arbete

För att kommissionen skall kunna fullgöra sina uppgifter på ett effektivt och rättssäkert sätt har den fått speciella befogenheter genom särskild lagstiftning. Lagen (1999:988) om förhör m.m. hos

---

<sup>1</sup> Dir. 1999:26

<sup>2</sup> Dir. 1999:59

<sup>3</sup> Dir. 2001:42

kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet trädde i kraft den 1 januari 2000.<sup>4</sup> Enligt lagen är myndigheterna skyldiga att på begäran lämna kommissionen de uppgifter som kan antas ha betydelse för kommissionens verksamhet. Denna uppgiftsskyldighet gäller utan hinder av sekretess. Ett centralt inslag i den särskilda lagen utgörs av reglerna om förhör under straffansvar med den som antas kunna lämna upplysningar av betydelse för kommissionens verksamhet. I detta hänseende gäller samma regler som för ett vittne vid domstol, vilket bl.a. innebär att den som hörs har rätt att vägra yttra sig om något som skulle röja att han har begått en brottslig eller vanärande handling. En annan lagregel ger kommissionen möjlighet att bereda sig tillgång till handlingar som är i enskildas besittning. Samtidigt intogs i sekretesslagen (1980:100) en bestämmelse till skydd för uppgift hos kommissionen om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden. Sekretess för sådan uppgift gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men. Meddelarfriheten gäller inte för uppgift rörande enskilds personliga förhållanden.

Den särskilda lagen fogas som *bilaga 2* till detta betänkande.

### 1.3 Tidigare utredningar och granskningar

Säkerhetstjänsterna har under tiden efter andra världskriget tilldragit sig ett omfattande intresse i riksdagen, medierna och den allmänna debatten. Flera böcker har skrivits i ämnet. Med anledning av förekommande händelser och påståenden har säkerhetstjänsterna varit föremål för ett stort antal utredningar, såväl av ordinarie granskningsorgan som riksdagens ombudsmän (JO), justitiekanslern (JK) och riksdagsutskott, som av särskilt tillsatta statliga utredningar.

Säkerhetstjänsternas verksamhet under andra världskriget granskades av en parlamentarisk kommission, den s.k. *Sandlerkommissionen* (Rickard Sandler, Georg Branting, Gunnar Hedlund, Gustaf Mosesson och Ivar Sefve). I betänkandet (SOU 1948:7) gav kommissionen en mycket fyllig redogörelse för den allmänna säkerhetstjänstens verksamhet. Kommissionen uttalade bl.a. att den säkerhetskungörelse i vilken säkerhetstjänstens uppgifter reglerats inte gett tillräckligt stöd för den övervakning av politiska ytterlighetsriktningar som förekommit. Direktiv om en sådan övervakning

<sup>4</sup> Prop. 1998/99:140, KU 1999/2000:4

hade emellertid getts av regeringsledamöter i början av kriget. Dessutom hade verksamheten samband med vissa andra uppgifter som ålegat säkerhetstjänsten, nämligen att upprätta s.k. krigsfallsförteckningar (förteckningar över personer som skulle omhändertas i händelse av olika krigsfall) samt uppgifter enligt 1940 års lag om upplösning av vissa sammankomster m.m. Kommissionen riktade kritik mot registreringen av syndikalister och Förbundet kämpande demokrati, som enligt kommissionens mening varit onödig. Däremot fann kommissionen inget stöd för påståenden om att säkerhetstjänsten varit politiskt sett ensidigt inriktad i spaningsverksamheten genom att koncentrera sig alltför mycket på övervakning av kommunister och alltför lite på övervakning av nazister.

År 1963 avslöjades översten Stig Wennerström som spion. *Wennerströmaffären* granskades dels av en juristkommission (Bengt Lännergren, Nils Berglund och Ivan Wallenberg), dels av en parlamentarisk nämnd (Axel Strand, Torsten Andersson, Allan Herne-lius, Hilding Johansson, Georg Pettersson och Sven Wedén). I sina betänkanden (SOU 1964:15, 1964:17 och 1968:4) behandlade utredningarna inte endast myndigheternas och regeringens hantering av ärendet utan redogjorde även för vissa tidigare inte allmänt kända förhållanden rörande personalkontrollen. Den parlamentariska nämnden tog i sitt slutbetänkande (SOU 1968:4) också upp vissa uppgifter som förekommit i den allmänna debatten rörande personalkontrollen, särskilt i artiklar i Aftonbladet och i Sven Rydenfelts och Janerik Larssons bok *Säkerhetspolisens hemliga register* (1966). I boken redovisades ett stort antal fall av "diskrimineringar" mot olika personer på grund av "åsiktsbrott". Nämnden fann efter en ingående granskning av de enskilda fall som kunde identifieras, att det av polisen förda säkerhetsregistret förts på ett korrekt sätt och att nämndens gjorda iakttagelser inte kunde föranleda kritik av myndigheterna.

I samband med *1972 års värnpliktskonferens* i Örebro avslöjades att företrädare för försvarsstabens säkerhetsavdelning och säkerhetspolisen följt diskussionerna och gjort vissa anteckningar i samband härmed. Det gjordes gällande att politisk åsiktsregistrering skett. JO (Gunnar Thyresson) upptog med anledning härav och vissa pressuppgifter om agentvärkning m.m. ett särskilt ärende om säkerhetstjänsterna med tyngdpunkten lagd på en undersökning av säkerhetspolisens register och personalkontrollen. JO fann att Rikspolisstyrelsens (RPS) tillämpning av reglerna i den år 1969 utfärdade personalkontrollkungörelsen och därtill anslutande tjänsteföreskrifter inte gav anledning till någon erinran och att påstående-

na om politisk åsiktsregistrering saknade fog. Han fann likaså att påståenden mot den militära säkerhetstjänsten om åsiktsregistrering saknade fog. Däremot ifrågasatte JO nödvändigheten av säkerhetsavdelningens närvaro vid konferensen. (Se JO:s ämbetsberättelse 1973 s. 43 ff.)

Våren 1973 publicerade tidningen *Folket i Bild/Kulturfront* ett antal artiklar av journalisterna Peter Bratt och Jan Guillou om IB, vilka följdes av Bratts bok *IB och hotet mot vår säkerhet* (1973). I artiklarna och boken beskrevs den tidigare strängt hemliga organisationen. Det gjordes bland mycket annat gällande att IB inhämtat information om svenska vänsterorganisationer och dessas medlemmar på olagliga vägar (inbrott i lokaler, infiltration, telefonavlyssning), fört ett omfattande register över svenska vänstersympatisörer och lämnat ut uppgifter om svenska medborgare och här bosatta utlänningar till utländska underrättelse- och säkerhetstjänster. En tidigare anställd vid IB, Håkan Isacson, upprepade i ett brev till försvarsministern vissa av de påståenden som framställts i tidningsartiklarna. På uppdrag av riksåklagaren utredde chefsåklagaren Carl Axel Robèrt anklagelserna i brevet. Robèrt fann, främst med hänvisning till att eventuella brott var preskriberade, inte skäl att åtala någon av de utpekade IB-medarbetarna. Däremot åtalades och dömdes Bratt, Guillou och Isacson för spioneri till fängelse.

Med anledning av IB-affären utnyttjade riksdagens försvarsutskott sin initiativrätt till att lämna riksdagen en redovisning och vissa förslag efter att ha granskat den militära underrättelsetjänsten. I sitt betänkande (FöU 1973:25) ansåg sig utskottet kunna konstatera bl.a. att underrättelsetjänsten inte bedrevs på ett sätt som stred mot Sveriges deklarerade utrikespolitiska linje och att underrättelseorganen inte bedrev någon otillbörlig verksamhet inom landet. Konstitutionsutskottet granskade IB-affären med avseende på statsrådets ämbetsutövning och regeringsärendenas handläggning (KU 1974:22).

Också JO (Gunnar Thyresson) utredde olika aspekter på IB-affären, bl.a. IB:s verksamhet och dess förbindelser med främmande underrättelseorganisationer. I sitt beslut (se JO:s ämbetsberättelse 1975/76 s. 132 ff) uttalade JO bl.a. att det var ägnat att väcka oro att det förekommit verksamhet från IB:s sida inom Sverige riktad mot personer bosatta här i landet. JO påpekade särskilt faran från rättssäkerhetssynpunkt av att alltför självständiga agenter fick arbeta utan tillräcklig styrning från underrättelseorganisationens sida.

På grund av IB-affären och debatten om den hemliga underrättelsetjänsten tillkallade regeringen en utredning för att utreda riktlinjer för den militära underrättelsetjänsten m.m., *1974 års Underrättelseutredning*. Regeringen initierade vidare utredningar om brottsbalkens bestämmelser om brott mot rikets säkerhet, om skydd för meddelares anonymitet vid beslag och husrannsakan och om gränsdragningen mellan tryckfrihetsprocess och vanlig brottmålsprocess.

Underrättelseutredningen (Nils Gustav Rosén, Gunnar Hedlund, Nancy Eriksson, Anders Claesson, Göran Axell och Ulf Himmelstrand) fann i sitt betänkande (SOU 1976:19) att IB:s inrikes verksamhet upphörde någon gång under åren 1969-70 även om enstaka handlingar rörande svenska medborgare som uppenbarligen byggde på underrättelseinhämtning inom riket från tiden efter år 1970 påträffats. Utredningen hade inte kunnat finna något stöd för påståendena om ett partipolitiskt utnyttjande av IB. Utredningen lade också fram förslag bl.a. till riktlinjer för underrättelsetjänstens fortsatta inriktning och om en ändrad organisation för underrättelsetjänsten samt föreslog inrättandet av Försvarets underrättelse-nämnd (FUN). Statsmakterna kom att i stor utsträckning följa utredningsförslagen (prop. 1975/76:189, FöU 1975/76:40).

Hösten 1975 uppgavs i en artikel i Aftonbladet att säkerhetspolisen hade placerat en *agent vid sjukhusförvaltningen i Göteborg*. Några dagar senare dementerade justitieminister Lennart Geijer att säkerhetspolisen låg bakom anställandet av personen i fråga. Rykten började cirkulera om att det var IB och det socialdemokratiska partiet som gemensamt ägnade sig åt att åsiktsregistrera vänsterextremister anställda inom sjukhusförvaltningen. Geijer beordrade en utredning i saken. Utredarna (chefen för RPS/Säk Hans Holmér och informationssekreteraren vid Justitiedepartementet Ebbe Carlsson) slog fast att det var säkerhetspolisen som gett agenten uppdrag i syfte att klarlägga eventuella kopplingar mellan vissa sjukvårdsanställda och utländska terroristorganisationer.

Även JO verkställde en utredning av den s.k. sjukhusaffären. I sitt beslut (se JO:s ämbetsberättelse 1976/77 s. 49) konstaterade JO (Gunnar Thyresson) inledningsvis att utredningen i ärendet inte gett en i alla avseenden entydig bild av vad som förevarit. Detta gällde såväl de yttre omständigheterna som i synnerhet bakomliggande motiv och syften. JO ansåg emellertid att det otvetydigt kunde fastslås att initiativet till en kontaktman tagits av säkerhetspolisens sektion i Göteborg. JO fann inte anledning till kritik vare sig mot säkerhetspolisen eller mot någon anställd inom sjukvårds-

förvaltningen och fann heller inga belägg för att åsiktsregistrering förekommit vid sjukvårdsförvaltningen.

Sedan debatten om sjukhusaffären hösten 1977 ånyo blossat upp uppdrog regeringen åt JK att företa en kompletterande utredning av ärendet. JK (Ingvar Gullnäs) konstaterade i sitt beslut (17.5.1979 i ärende dnr 2520-77-20) att inte heller hans utredning gett en entydig bild av vad som förevarit. Han ansåg att det inte utan en vidare utredning kunde uteslutas att det fanns något samband mellan sjukhusaffären och IB.

Regeringen tillsatte en ämbetsmannakommitté (Bengt Wieslander, Ole Jödahl och Karl-Erik Skarvall) för att utreda vissa frågor rörande den militära underrättelsetjänsten m.m. Kommittén uttalade i sitt betänkande (Ds Fö 1980:8) bl.a. att den kommit fram till uppfattningen att det inte fanns något samband mellan anställningen av den s.k. sjukhusspionen och den militära underrättelsetjänsten. Kommittén framhöll också att det i övrigt under utredningen inte kommit fram något som gav anledning till antagande att IB eller någon annan del av det militära underrättelseväsendet verkat utanför de ramar som gällde för verksamheten.

År 1979 uppkom en massmedial debatt om det svenska personalkontrollsystemet med anledning av det s.k. *Leanderfallet*. Bakgrunden var att en tekniker vid Marinmuseet i Karlskrona, Torsten Leander, hade tvingats lämna sin anställning till följd av resultatet av en personalkontroll. Sedan Leander utan framgång besvärat sig hos regeringen vände han sig till den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. Domstolen ogillade Leanders talan (mål nr 10/1985/96/144; dom den 26 mars 1987).<sup>5</sup>

År 1986 mördades statsminister Olof Palme. Följande år rymde den spiondömde Stig Bergling under en permission från fängelset. Båda dessa händelser utlöste en omfattande kritik mot säkerhetspolisen. Under flera år hade det förekommit debatter i riksdagen och medierna om personalkontroll och åsiktsregistrering. Mot denna bakgrund tillkallade regeringen år 1987 en parlamentariskt sammansatt kommitté för att se över säkerhetspolisen. I ett delbetänkande (SOU 1988:16) behandlade *SÄPO-kommittén* (Carl Lidbom, Lennart Andersson, Olle Aulin, Göran Johansson, Lars-Erik Lövdén, Ola Nyquist och Anita Persson) frågor om säkerhetspolisens inriktning och organisation. Kommittén föreslog bl.a. att ledningen av säkerhetspolisen skulle bli fastare genom att en person med

---

<sup>5</sup> En närmare redogörelse för domen och de skiljaktiga meningarna finns i SOU 1990:51, s. 191 f. och bilaga 2. En redogörelse för bakgrunden finns i Dennis Töllborg: Personalkontroll, s. 205 ff.

verkschefskompetens utsågs till dess chef och att den parlamentariska insynen skulle stärkas. Regering och riksdag anslöt sig väsentligen till förslagen (prop. 1988/89:108, 1988/89:JuU21).

Hösten 1988 uppdrog regeringen åt ambassadör Carl Lidbom att som särskild utredare göra en genomlysning av den polisiära säkerhetstjänsten. I sitt betänkande (SOU 1989:18) konstaterade Lidbom bl.a. att den kontrasubversiva verksamheten var mycket litet omfattande beroende på att extremiströrelser vid denna tid knappast kunde anses utgöra något nämnvärt hot mot säkerheten. När det gällde registrering och personalkontroll ansåg Lidbom att den politiska registreringen i princip kunde slopas. I sitt slutbetänkande (SOU 1990:51) behandlade SÄPO-kommittén (Lars-Erik Lövdén, Lennart Andersson, Birgit Friggebo, Doris Håvik, Göran Johansson, Anita Persson och Håkan Winberg) bl.a. vissa ändringar i personalkontrollsystemet.

I Svenska Dagbladet förekom i september 1987 uppgifter om att det militära underrättelseorganet SSI skulle bedriva otillåtet "inrikes spionage". FUN undersökte sakförhållandena bakom uppgifterna. I en skrivelse till ÖB (1987-10-08, Dnr U 2/87) redovisade FUN resultatet av sin undersökning. FUN konstaterade att ingenting framkommit som tydde på att SSI skulle ha varit inriktad på att inhämta den typ av information som det ankom på Rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning att syssla med. Det material av inrikes natur som kommit till SSI genom eget initiativ från en uppgiftslämnare hade enligt gällande regler lämnats över till säkerhetspolisen. FUN fann att SSI varken bearbetat detta material eller fört någon form av åsikts- eller annat register på grundval av detsamma. För att i fortsättningen förebygga den typ av missförstånd och misstankar som uppkommit föreslog nämnden vissa ändringar i SSI:s arbetsformer.

År 1988 hade regeringen uppdragit åt JK att utreda om *otillåten åsiktsregistrering* hade förekommit hos säkerhetspolisen efter år 1969. I sitt yttrande (1990-01-18, dnr 2650-88-9) ansåg sig JK (Hans Stark) kunna slå fast att säkerhetspolisen — utanför det område som reglerades i de särskilda regeringsföreskrifterna och RPS anvisningar — inte i något avseende hade ägnat sig åt registrering av personer enbart på grund av deras politiska åskådning.

År 1990 publicerade Thomas Kanger och Jonas Gummesson boken *Kommunistjägarna*. I boken gjordes det gällande att det socialdemokratiska partiet i slutet av 1940-talet byggt upp en arbetsplatsorganisation (Sapo). Arbetsplatsombudens uppgift var dels att vara partiets talesmän på arbetsplatserna, dels att där kartlägga de

politiska styrkeförhållandena. År 1957 skulle kartläggningen av de politiska motståndarna ha förts över till en nybildad enhet vid försvarsstabens inrikesavdelning, grupp B, under ledning av Birger Elmér. Denna grupp skulle efter hand ha byggt ut ett omfattande nätverk för inhämtning av uppgifter om kommunister, uppgifter som sedan registrerades. Det socialdemokratiska partiet och fackföreningsrörelsen var de egentliga uppdragsgivarna. Gruppen sammanslogs år 1965 med den hemliga militära underrättelseorganisationen T-kontoret till IB. Den inrikes verksamheten avvecklades år 1969 men uppgavs ha återupptagits efter några år som ett svar på extremvänsterns aktiviteter.

I Neutralitetspolitikkommisionens betänkande (SOU 1994:11) berördes den hemliga underrättelsetjänstens, dvs. T-kontorets och grupp B:s och deras efterföljare IB:s, kontakter med utländska motsvarigheter bl.a. i flera NATO-länder.

År 1997 uppdrog regeringen till *Registernämnden* att undersöka de fall där personalkontroll förekommit, dock inte värnpliktsfall, under tiden den 1 oktober 1969 - den 1 juli 1996, dvs. den tid som personalkontrollkungörelsens bestämmelser reglerade personalkontrollen. Registernämnden genomlyste i sin rapport Personalkontroll (dnr Ju 98/4525) det regelverk som gällt för säkerhetspolisens registreringsverksamhet inom författningsskyddets område. Nämnden redovisade också vilka uppgifter som registrerats och lämnade exempel på de konsekvenser som registreringarna fått i enskilda fall. Med anledning av vad nämnden anfört i sin rapport uppdrog regeringen åt nämnden att på begäran av enskilda personer utreda om deras anställningsförhållanden påverkats på ett orimligt sätt av att uppgifter lämnats ut ur SÄPO-registret. Nämnden redovisade uppdraget i rapporten Personalkontroll Del II den 3 oktober 2000. Ytterligare en undersökning av samma fråga, som Register-nämnden företagit på regeringens uppdrag, redovisades i rapporten Personalkontroll Del III den 3 april 2002. I de båda sistnämnda rapporterna visade nämnden på ett antal fall där enskildas arbetsförhållanden till följd av personalkontroll påverkats på ett sätt som inte var rimligt.

År 1998 uppdrog regeringen till *FUN* att genomföra en utredning om den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten. I sin slutrapport (dnr FO 98/2531/EC/RC) redovisade FUN dels resultatet av sin granskning av den militära säkerhetstjänstens arkiv för åren 1937-1981, dels uppgifter och information som FUN inhämtat från olika personer med kännedom om den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten. En av slutsatserna i rapporten var att



Försvarsmakten efter strejken i malmfälten i början av 1970-talet under en övergångstid återupptagit inrikesverksamheten.

## 2 Allmän översikt

### 2.1 Begreppet säkerhetstjänst

Säkerhetstjänsternas uppgift är att skydda landet mot verksamhet som hotar dess säkerhet. Med rikets säkerhet avses både den inre säkerheten för statsskickets bevarande och den yttre säkerheten för ett nationellt oberoende. Den polisiära säkerhetstjänsten skall förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet, bl.a. spioneri, sabotage och terrorism. Den militära säkerhetstjänsten har till uppgift att klarlägga säkerhetshotande verksamhet som riktas mot försvarsmakten och att skydda denna.

Säkerhetstjänsten brukar indelas i förebyggande verksamhet och utredande verksamhet. Den preventiva uppgiften är den primära. Det förebyggande arbetet bedrivs främst som säkerhetsskyddstjänst. *Säkerhetsskyddet* omfattar enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627) informationssäkerhet, tillträdesbegränsning och säkerhetsprövning. Informationssäkerhet (tidigare benämnd sekretessskydd) skall förebygga att uppgifter som omfattas av sekretess och som rör rikets säkerhet obehörigen röjs, ändras eller förstörs. Tillträdesbegränsning (tidigare tillträdesskydd) avser att förhindra att obehöriga får tillträde till platser där de kan få tillgång till uppgifter av nyss angivet slag eller där verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet bedrivs. Säkerhetsprövning (tidigare infiltrationskydd) skall förebygga att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet. Säkerhetsprövningen kan innefatta registerkontroll (tidigare kallad personalkontroll). Säkerhetsskyddet skall även i övrigt förebygga terrorism, dvs. brott som innebär användning av våld, hot eller tvång för politiska syften, även om brotten inte hotar rikets säkerhet. För ett väl fungerande säkerhetsskydd krävs också utbildning och kontroll.

Säkerhetsskydd skall bedrivas vid statliga och kommunala myndigheter liksom vid offentligt ägda företag och även i viss utsträck-

ning enskilda företag i den mån det behövs med hänsyn till verksamhetens art, omfattning och övriga omständigheter. Säkerhetspolisen (SÄPO) har till uppgift att genom kontroll, rådgivning och upplysningar till dessa myndigheter och företag medverka till att skapa och vidmakthålla ett tillfredsställande säkerhetsskydd samt att efter framställan genomföra registerkontroll. Till SÄPO:s säkerhetsskyddande verksamhet hör även *Målskyddet*. Försvarmaktens säkerhetsskyddstjänst är att åstadkomma en tillfredsställande informationssäkerhet, att skydda materiel och anläggningar mot sabotage och stöld och att skydda personal, anläggningar och materiel mot terrorism. Säkerhetsskyddet skall främst bedrivas inom linjeorganisationen.

Säkerhetstjänstens andra huvudkomponent är *säkerhetsunderrättelsetjänst*. Härmed avses inhämtning, bearbetning (innefattande analys) och delgivning av uppgifter som rör säkerhetshotande verksamhet. Säkerhetsunderrättelsetjänsten syftar såväl till att förebygga som att avslöja brott mot rikets säkerhet. Inhämtning kan ske genom öppna källor, genom hemliga kanaler och genom spaning, varvid tvångsmedel såsom hemlig telefonavlyssning under vissa förutsättningar kan komma till användning. Vid bearbetningen och analysen spelar bedömningar av de hot som föreligger mot rikets säkerhet en viktig roll. Sådana hotbilda-bedömningar styr planeringen och inriktningen av säkerhetsunderrättelseverksamheten och påverkar naturligtvis också i hög grad inriktningen av säkerhetsskyddet.

Säkerhetsunderrättelseverksamheten kan indelas i kontraspionage, terrorismbekämpning och författningsskydd. Med *kontraspionage* avses främst verksamhet i syfte att förebygga och avslöja brott mot rikets yttre säkerhet, dvs. spioneri och olovlig underrättelseverksamhet. *Terrorismbekämpningen* har till huvuduppgift att bekämpa internationell terrorism. *Författningsskyddet* har till uppgift att förebygga och avslöja brott mot rikets inre säkerhet, dvs. olaglig verksamhet som syftar till att med våld, hot eller otillbörligt tvång ändra vårt statsskick, förmå beslutande politiska organ eller myndigheter att fatta ett beslut i en viss riktning eller hindra den enskilde medborgaren från att utöva sina grundlagsfästa fri- och rättigheter. Tidigare användes i stället begreppet *kontrasubversion*.

Med subversion avses att främmande makt utan att tillgripa öppet och direkt våld söker omstörta eller påverka vårt statsskick. Inom ramen för subversion kan bl.a. ingå våld eller hot om våld, desinformation och ryktesspridning, stöd till extrema politiska rörelser m.m. Även sabotage och terrorism kan ha subversiva syften.

Den militära säkerhetsunderrättelsetjänstens mål är att ständigt följa hotutvecklingen och klarlägga den säkerhetshotande verksamhet som kan komma att riktas mot försvarsmakten. Vid utredning av brott mot rikets säkerhet som avser militära förhållanden eller berör Försvarsmaktens personal kan resurser tillhörande den militära säkerhetstjänsten underställas ledningen för den polisiära säkerhetstjänsten i samband med särskilda uppdrag. Vid brottsupptäckande verksamhet kan samarbete i denna form vara nödvändigt.

Såväl SÄPO som den militära säkerhetstjänsten har traditionellt haft sin egentliga huvuduppgift under beredskapstillstånd och krig. Det är främst under sådana förhållanden som personer av ideologiska skäl kan tänkas biträda en främmande makt med underrättelseinhämtning, sabotage och subversion. Mycket av verksamheten i fredstid utgör endast en förberedelse för sådana utomordentliga förhållanden. En fortlöpande kartläggning av personer och grupper som kan misstänkas vara beredda att i ett krisläge gå främmande makt till handa måste naturligen påbörjas redan i fredstid. Värdet av uppgifterna kan slutligt bedömas först under beredskap och krig.

I och med Sovjetimperiets fall har krigshotet mot Sverige minskat. Säkerhetstjänsterna har därför delvis omorienterat sin verksamhet. För SÄPO står numera i förgrunden industrispionage, terrorism och sådana politiska ytterlighetsgrupper som genom våld, hot och annan kriminalitet söker påverka de demokratiska beslutsprocesserna, de rättsvärdande organens verksamhet eller enskildas trygghet till liv, hälsa och egendom liksom deras möjligheter att utöva laglig politisk verksamhet och/eller näringsverksamhet.

## 2.2 Säkerhetspolisens organisation<sup>1</sup>

### 2.2.1 Den allmänna säkerhetstjänsten och statspolisens tredje rotel (åren 1945-57)

Den civila säkerhetstjänsten bedrevs under det andra världskriget inom en särskild organisation, benämnd allmänna säkerhetstjänsten. Denna leddes av en säkerhetschef, underståthållaren Eric Hallgren, och bestod under denne av en central del med ett antal byråer

---

<sup>1</sup> Denna framställning grundas i huvudsak på Ulf Eliasson: Politisk övervakning och personalkontroll 1969-2002 (SOU 2002:89)

samt en regional organisation med sju övervakningsområden. Den allmänna säkerhetstjänstens existens var hemlig.

Till allmänna säkerhetstjänstens uppgifter hörde att övervaka politiska ytterlighetsriktningar. En annan huvuduppgift var en omfattande kommunikationskontroll innefattande censur. Sistnämnda uppgift avvecklades vid krigsslutet. Hallgren efterträddes hösten 1945 av statspolisintendenten Georg Thulin. Antalet befattningshavare, som under kriget uppgått till över 1 000 personer, minskades till knappt 250, varav ca 150 var verksamma inom spaningsverksamheten och övriga inom radiokontrollen.

Den 1 juli 1946 avvecklades den allmänna säkerhetstjänsten och ansvaret för ledningen av den regionala och lokala verksamheten för att motverka brott mot rikets säkerhet ålades den vanliga polisorganisationen, dvs. i regel landsfogden i respektive län men i vissa större städer polismästaren.<sup>2</sup> Vid bedrivandet av det egentliga spaningsarbetet skulle dessa emellertid anlita hjälp av statspolisens tredje rotel.<sup>3</sup> Ansvaret för att samordna verksamheten uppdrogs åt Thulin. Statspolisintendenten skulle också svara för det centralregister som tidigare förts av den allmänna säkerhetstjänsten och leda radiokontrollverksamheten över hela landet. Statspolisens organisation förstärktes, särskilt då kommunistregistreringen återupptogs år 1948.

De befogenheter som inrymdes i samordningsbegreppet var vaga och oklara och formellt hade statspolisintendenten en svag position gentemot landsfogdar och polismästare. I praktiken tycks emellertid några olägenheter till följd härav inte ha uppkommit. Ett skäl till detta var att statspolisen på många håll, exempelvis i Stockholm, i praktiken svarade för allt arbete inom detta fält.<sup>4</sup> År 1954 fick statspolisintendenten till sitt förfogande en polisintendent med samordningsansvaret för Stockholmsområdet och en annan för övriga riket.

Tredje rotelns avdelning i Stockholm var indelad i fem byråer. Kanslibyrån svarade bl.a. för det omfattande centralregistret och handläggningen av personalkontrollen. Första byrån svarade inledningsvis för bekämpningen av landsskadliga brott till förmån för Sovjetunionen och länderna inom dess närmaste intressesfär samt för övervakningen av de svenska kommunisterna. Andra byrån

---

<sup>2</sup> Prop. 1946:284

<sup>3</sup> Statspolisens första och andra rotel ägnade sig åt ordnings- och kriminalpolisiära uppgifter.

<sup>4</sup> År 1952 delades riket in i sju övervakningsområden, vars chefer skulle biträda statspolisintendenten med att samordna statspolisens verksamhet men inte delta i den operativa verksamheten.

hade ursprungligen till uppgift att handlägga icke avslutade ärenden rörande illegal verksamhet för Nazitysklands och västmakternas räkning. I slutet av 1940-talet överfördes uppgiften att bekämpa de sovjetiska satellitstaternas illegala verksamhet från första till andra byrån. Tredje byrån, ibland benämnd sabotagekommissionen, handlade misstänkta fall av sabotage och fick snart också ta över kontakterna med de krigsviktiga industrierna, en uppgift som tidigare ombesörjts av försvarsstabens inrikesavdelning. Radiokontrollavdelningen hade ett riksomfattande ansvar för att bekämpa illegal radiotrafik.

År 1952 omfördelades arbetsuppgifterna så att första byrån fick ansvaret för övervakningen av svenska kommunister och nazister (den inre fronten) medan andra byrån fick huvudansvaret för övervakningen av utländsk legationspersonal som kunde misstänkas för illegal verksamhet (den yttre fronten). Antalet befattningshavare ökade snabbt, från ett femtiotal år 1946 (radiokontrollroteln oräknad) till närmare 150 år 1950. Också lokalt skedde en snabb utveckling. År 1946 var tredje roteln representerad i Göteborg, Malmö och Luleå med totalt färre än tio poliser. I början av 1950-talet hade roteln företrädare i 18 städer.

### 2.2.2 Den särskilda polisverksamheten (åren 1957-64)

Genom en ny arbetsordning år 1957 avskaffades begreppet "tredje roteln" och verksamheten betecknades fortsättningsvis den särskilda polisverksamheten för uppdagande av spioneri m.m. ("den särskilda polisverksamheten"). I Stockholm delades verksamheten upp i två avdelningar, avdelning II (riksavdelningen) som lydde direkt under statspolisintendenten, och avdelning III (Stockholmsavdelningen), som formellt var underställd polismästaren i Stockholm. Samtidigt inordnades de lokala avdelningarna utanför Stockholm i sex regioner. Organisationsförändringen var främst avsedd att skapa klarare ordervägar och bättre fördelning och utnyttjande av resurserna. Inrättandet av riksavdelningen syftade särskilt till att befärja den inre spaningen, dvs. granskning och bearbetning av öppna källor och registermaterial.

Avdelning II hade till uppgift att samordna den särskilda polisverksamheten i hela landet och utföra riksomfattande utredningar och undersökningar. Chefen för riksavdelningen var föredragande för statspolisintendenten i samordningsärenden samt ärenden som avsåg bl.a. säkerhetsskydd, viss utlänningskontroll, bearbetning,

radiokontroll, utbildning, registrering, arkivering samt vissa kamerala och personaladministrativa frågor.<sup>5</sup> Avdelningen bestod av tre rotlar. Rotel A (registerroteln) svarade för centralregistret, personalkontroll och bearbetning. Rotel B arbetade med sabotageutredningar, utlänningskontroll, säkerhetsskydd och tekniska spaningshjälpmedel (fotografering, avlyssning m.m.). År 1959 flyttades delar av roteln verksamhet över till en nyinrättad industriskyddsdel vid försvarsstabens inrikesavdelning. Rotel C hade ett riksomfattande ansvar för radiokontrollen.

På avdelning III ankom utrednings- och övervakningsuppgifter i Stockholms stad och län. Avdelningen var indelad på två rotlar. Rotel D verkställde utredningar, övervakade ytterlighetspartier och deras sympatisörer i syfte att avslöja illegal verksamhet samt svarade för utlänningskontroll. Vid roteln fördes vissa specialregister. Rotel E hade till uppgift att övervaka utländsk ambassadpersonal och "personer som stå i sådant förhållande till främmande makt" att det kunde föranleda misstankar om illegal verksamhet. År 1960 inrättades en särskild spaningsenhet, som skulle fungera som ett serviceorgan för hela avdelningen.

Uppskattningsvis torde under 1950- och förra hälften av 1960-talet mer än hälften av säkerhetspolisens spaningsresurser ha avsatts för spaning mot svenska kommunister. Särskilt på lokal nivå dominerades arbetet av övervakning och registrering av svenska kommunister, under decenniets senare hälft främst de framväxande vänsterextremistiska grupperingarna.

### 2.2.3 Samrådsnämnden

Som en följd av den kritik som riktats mot den allmänna säkerhetstjänstens verksamhet inrättades år 1946 ett råd bestående av "två för medborgarsinne kända personer". Med dessa skulle statspolisintendenten kunna samråda "i frågor av större vikt eller principiella frågor med betydelse utöver det enskilda fallet". Statspolisintendenten var inte bunden av rådets rekommendationer och anordningen skulle heller inte rubba hans tjänstemannaansvar.<sup>6</sup> År 1948 ökades antalet ledamöter till fyra och år 1950 till fem. Alla riksdagspartier utom SKP var då representerade i nämnden. Vid sammanträdena skulle minst två ledamöter vara närvarande då personalkontrollärenden föredrogs. Ett utlämnande av uppgifter ur sä-

<sup>5</sup> SOU 1968:4 s. 23

<sup>6</sup> Prop. 1946:284 s. 22

kerhetspolisens register fick ske endast om nämnden enhälligt tillstyrkte beslutet. Nämnden kom härmed att fungera som ett politiskt kontrollorgan för verksamheten. Antalet protokollförda sammanträden uppgick i mitten av 1950-talet till över 20 per år.

År 1961 fick arbetsmarknadsorganisationerna LO, SAF och TCO varsin representant i samrådsnämnden. Dessa skulle kunna kallas till sammanträden då frågor om utlämnande av registeruppgifter som kunde resultera i avskedande eller annan förändring av anställningsförhållanden skulle diskuteras. Endast vid ett tillfälle, år 1962, höll statspolisintendenten ett sammanträde med samtliga arbetsmarknadsrepresentanter. Följande år sammanträdde han vid ett par tillfällen med LO:s representant för enskilda överläggningar.

#### 2.2.4 Rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning åren 1964-1989

Polisväsendet förstatligades den 1 januari 1965 och antalet polisdistrikt minskade från över 600 till ca 120. Redan ett halvår dessförinnan inrättades Rikspolisstyrelsen (RPS). Ledningen för RPS utövades av rikspolischefen Carl Persson<sup>7</sup> och en styrelse i vilken ingick bl.a. de fem parlamentarikerna från samrådsnämnden, representerande socialdemokraterna och de tre borgerliga partierna. Inom RPS organiserades en avdelning med uppgift att svara för den särskilda polisverksamheten för hindrande och uppdagande av brott mot rikets säkerhet, avdelning D eller säkerhetsavdelningen (RPS/Säk). Den nya organisationen gav RPS helt andra möjligheter att ge direktiv och order om hur säkerhetspolisens verksamhet skulle bedrivas än vad statspolisintendenten haft.

Förste chef för RPS/Säk blev Per Gunnar Vinge. Denne efterträddes i tur och ordning av Hans Holmér (1970-76), Sven-Åke Hjälmsroth (1976-87) och Sune Sandström (1987-89).

RPS/Säk var indelad i två byråer, vilka i sin tur var indelade i rotlar. Till avdelningschefens förfogande fanns ett kansli som vid sidan av andra uppgifter hade att föra RPS/Säk:s centralregister. Vid avdelningen fanns en militärassistent.

Byrå A hade till uppgift att förebygga och hindra brott mot rikets säkerhet (preventiv verksamhet). Rotel A I gav råd och upplysningar till myndigheter och s.k. SUA-företag beträffande säker-

---

<sup>7</sup> Persson var rikspolischef fram till år 1978, då han efterträddes av Holger Romander. Romander efterträddes i sin tur år 1988 av Nils-Erik Åhmansson, vilken dock samma år ersattes med Björn Eriksson.



hetsskydd och tog år 1968 över ansvaret för industriskyddet från försvarsstaben. Vid roteln fördes några specialregister. Rotel A II bearbetade genom inre spaning säkerhetsunderrättelser som stöd för planläggning av åtgärder mot illegal verksamhet och för internutbildning. Inom ramen för denna bearbetning följde roteln utvecklingen inom SKP, de kommunistiska frontorganisationerna och den internationella kommunistiska rörelsen. Man följde även nazistiska och antisemitiska rörelser liksom pacifistiska och antimilitaristiska organisationer. Roteln utarbetade analyser av de utländska underrättelsetjänsternas arbetsmetoder och översikter om svenska ytterlighetsorganisationer. I arbetet användes flera specialregister. Roteln överfördes år 1969 till B-byrån och kom då att betecknas BB. Rotel A III svarade för radiokontrollen, rotel A IV för personalkontrollen och rotel A V för utlänningskontrollen. Chefer för byrå A var Ralph Sterner (1964-70), Hans Wermdalen (1970-75), Sture Höglund (1975-88) och Olav Robertsson (1988-91).

Uppgiften för Byrå B var att uppdaga och utreda brott mot rikets säkerhet. Rotel B I (benämnd svenskroteln eller kommunistroteln) svarade för bl.a. övervakning och kontroll av svenska nazister och kommunister, kontakter med försvaret och uppföljning av viss utländsk underrättelseverksamhet. Vid roteln tjänstgjorde i början av 1960-talet ett 40-tal poliser med såväl spanings- som utredningsuppgifter. Roteln kom under 1970- och 1980-talen att betecknas kontrasubversionsroteln och hade då mellan tio och tjugo befattningshavare. På rotel B II ankom att följa annan utländsk underrättelseverksamhet. Rotel B III fungerade som central för spaning samt telefonkontroll och annan teknisk övervakning. Där fördes ett centralt spaningsregister. Rotel B IV ägnade sig också åt utländsk underrättelseverksamhet. Rotel B V tillkom år 1969 och övertog då ansvaret för den tekniska spaningen (alltså en uppgift som tidigare åvilat rotel B III). Chefer för byrå B var Otto Danielsson (1964-67), Olof Fränstedt (1967-78), Per-Göran Näss (1978-85) och Christer Ekberg (1985-90).

Denna organisatoriska uppdelning mellan en säkerhetsskyddsbyrå och en operativ byrå behölls i stort sett oförändrad fram till år 1989, även om byråernas beteckningar ändrades. År 1980 inrättades en kanslibyrå (byrå C) med ansvar för centralregistret och vissa servicefunktioner. Till följd av den ökade terrorismen under 1970-talet satsades allt större operativa resurser på terroristbekämpningen, i huvudsak genom nyrekrytering.

I samtliga län var säkerhetspolisen företrädd av åtminstone en säkerhetssektion. Antalet sektioner uppgick till 24 och fördelades

på sex regioner. Säkerhetsavdelningen i Stockholm liksom sektionerna i Malmö, Göteborg, Örebro, Sundsvall och Umeå hade en samordnande funktion inom respektive region. Vid flertalet sektioner tjänstgjorde endast två eller tre befattningshavare.

Alltjämt under 1960-talet utgjorde arbetsuppgifter rörande svenska vänsterextremistiska grupper en betydande del av säkerhetspolisens samlade verksamhet. Under 1970- och 1980-talen expanderade andra verksamhetsgrenar, främst kontraterrorism och säkerhetsskydd.

### 2.2.5 Säkerhetspolisen 1989-

På förslag av den s.k SÄPO-kommittén genomfördes år 1989 vissa förändringar av organisationen. Säkerhetspolisen, officiellt förkortat SÄPO, fick en mer självständig ställning i förhållande till rikspolischefen<sup>8</sup> i och med att dess nye chef Mats Börjesson gavs ställning som verkschef och generaldirektör. Organisationen indelades i fyra huvudenheter, varav två operativa och två stödjande. Den ena av de operativa enheterna har ansvar för bl.a. kontraspionage och författningsskydd, den andra för säkerhetsskydd och antiterrorism. På en av de stödjande enheterna ankommer administrativa frågor, medan den andra bl.a. svarar för registrering. Den regionala och lokala organisationen har i princip behållits oförändrad.

Den kritik som den särskilde utredaren Carl Lidbom riktat mot säkerhetspolisens arbetsmetoder resulterade i genomgripande förändringar av SÄPO:s interna regelverk. En ny arbetsordning ersatte i början av 1990-talet det komplex av interna bestämmelser för verksamheten som funnits tidigare. Dokumentation av beslut förbättrades. Fr.o.m. budgetåret 1989/90 publiceras en offentlig version av verksamhetsberättelsen.

Sedan år 1990, då de kommunistiska organisationernas politiska koppling till Sovjetunionen och dess satellitstater fallit bort, kom kontrastubversionsroteln att benämnas författningsskyddsroteln.<sup>9</sup> På grund av den kraftiga ökningen av rasistiska och homofobiska brott har roteln sedan mitten av 1990-talet tillförts betydande per-

---

<sup>8</sup> Björn Eriksson fram till 1996, därefter Sten Heckscher.

<sup>9</sup> Hotet mot den inre säkerheten bedömdes efter Sovjetimperiets fall inte längre som en del i det utrikespolitiska hotet. Det beskrevs i stället som "gärningar som syftar till att med våld eller otillbörligt tvång ändra vårt statsskick, förmå beslutande politiska organ eller myndigheter att fatta beslut i en viss riktning eller förhindra medborgarna att utöva sina medborgerliga fri- och rättigheter". Begreppet författningsskydd ansågs därför bättre ägnat att beskriva säkerhetspolisens uppgift på detta område.

sonalförstärkningar. Budgetåret 1990/91 avsattes endast knappt fem procent av budgeten för författningsskydd, medan dettas andel av budgeten år 1999 uppgick till 16 procent.

Tidigt uppmärksammades rotelns bristande möjligheter att genomföra fördjupade analyser av de politiska ytterlighetspartiernas verksamhet. Rotelns befattningshavare framhöll ofta att de ansåg sig sakna fördjupade kunskaper av samhällsvetenskaplig och politisk karaktär. År 1992 inrättades en civil analysgrupp som även gavs uppgifter inom författningsskyddets arbetsområde.

Börjesson efterträddes år 1994 av Anders Eriksson och denne efterträddes i sin tur år 2000 av Jan Danielsson.

## 2.3 Den militära säkerhetstjänstens organisation och uppgifter<sup>10</sup>

### 2.3.1 Försvarsstabens inrikesavdelning åren 1945-1965

Den militära säkerhetstjänsten leddes under överbefälhavaren (ÖB) centralt av chefen för försvarsstaben och sköttes i huvudsak av försvarsstabens inrikesavdelning. Inrikesavdelningen utgjorde en del av sektion II inom staben, under vilken även bl.a. utrikesavdelningen, sedermera underrättelseavdelningen, och det särskilda inhämtningsorganet T-kontoret sorterade.

Vid tiden för andra världskrigets slut var inrikesavdelningen indelad i följande detaljer: mobiliseringsdetalj och krigspolisdetalj, personaldetalj, detalj för motverkande av främmande underrättelse-tjänst, detalj för sjöfartsärenden, detalj för industriskydd och juridisk detalj, varjämte det fanns en expedition. Avdelningen omfattade då 14 officerare och ett tiotal andra befattningshavare.<sup>11</sup> Redan i juni 1945 gavs order om en utredning av organisationen för kontra-

<sup>10</sup> Till grund för detta avsnitt ligger, förutom de källor som redovisas i noterna, uppgifter som lämnats till kommissionen av bl.a. följande personer: Curt Andreasson, Sten Geijer, Rolf Lundkvist, och Hodder Stjernswärd

<sup>11</sup> PM 11.5.1945, F VIII o, vol. 2, MUST:s arkiv. En något annorlunda beskrivning av avdelningens organisation finns i en skrivelse från tjf C Fst/In till C Fst/Sekt II enligt vilken det skulle ha funnits fem detaljer, nämligen Pd (detaljen för övervakningstjänst inom försvarsväsendet), Dd (detaljen för industriskyddstjänst), Ed (detaljen för främmande underrättelse-tjänst och utlänningskontroll), Md (detaljen för sekretess m.m.) och Sd (detaljen för sjöfartsskyddstjänst), F VIII s, vol. 6, MUST:s arkiv. Betr. avdelningens organisation före kriget, se Instruktion för den svenska sektionen vid försvarsstabens underrättelseavdelning 29.11.1938, F VIII e, volym 1, MUST:s arkiv. Källorna rörande organisationen under den första efterkrigstiden är över huvud taget ofullständiga.

spionaget<sup>12</sup> och kort därpå förelåg ett förslag till en ny organisation av inrikesavdelningen.<sup>13</sup> Industriskyddsfrågorna överfördes till den nybildade civilförsvarsstyrelsen<sup>14</sup> och övriga detaljer lades samman eller drogs in.<sup>15</sup> Därefter fanns bara en personaldetalj (Pd) och en utlänningsdetalj, som även svarade för kontraspionage (Ed).<sup>16</sup> Efter ytterligare något år övergick man till att beteckna detaljerna med nummer (In 1 och In 2). Avdelningen kom emellertid snart att åter växa och omorganiseras.

Den organisation som gällde under huvuddelen av 1950-talet utgjordes av följande fem detaljer: kontraspionage- och utlänningsdetalj (detalj I), övervaknings- och personaldetalj (detalj II), rättsvårds-, sekretess- och kontrolldetalj (detalj III), bevakningsdetalj (detalj IV) och centraldetalj för mobiliserings- och personalärenden samt utbildningsärenden (detalj V).<sup>17</sup> Vid avdelningen fanns även en expeditionsofficer med ansvar för registrering av handlingar och auditörsärenden. Vid avdelningen tjänstgjorde ett tjugotal befattningshavare.

Uppgifterna för detalj I var främst kontroll av utlänningars verksamhet i riket, t.ex. vistelse inom skyddsområde, samt kontraspionage. Därtill kom bearbetning av inkommet underrättelsematerial, samarbete med statspolisen och andra myndigheter samt med utländska tjänster.<sup>18</sup>

Detalj II handlade främst personalkontrollärenden, vilket skedde i intimt samarbete med statspolisen. Detaljchefen hade att direkt till försvarsgrenarna avge förslag i dessa ärenden. Vidare ålåg detaljchefen att planera och tillhandagå truppförbanden med anvisningar beträffande övervakande av misstänkta personer inom försvaret. Han hade även till uppgift att ”tillgodogöra sig uppgifter erhållna i samband med personalkontroll med hänsyn till krigsplacering av personal samt att kontinuerligt hålla försvarsledningen ori-

<sup>12</sup> Helge Jungs anteckningar 14.1.1945, Helge Jungs arkiv, KrA

<sup>13</sup> PM 17.8.1945, FVIII o, vol. 2, MUST:s arkiv

<sup>14</sup> MSU betänkande, del 1, 28.2.1964, H 9010, s. 18 f., F I, vol. 33, MUST:s arkiv

<sup>15</sup> PM 11.5.1945, F VIII o, vol. 2, MUST:s arkiv.

<sup>16</sup> Enligt den Militära säkerhetsutredningen skall säkerhetsunderrättelsetjänsten (kontraspionaget) ha avvecklats i och med krigsslutet. Till följd av spionaffärerna Enbom och Hilding Andersson i början av 1950-talet skall emellertid en särskild befattningshavare ha avdelats för säkerhetsunderrättelsetjänst inom krigsmakten, MSU betänkande, del 1, 28.2.1964, H 9010, s. 18 f., F I, vol. 33, MUST:s arkiv. Enligt Sten Geijer drogs visserligen det militära kontraspionaget ned väsentligt efter krigsslutet men upphörde inte helt. Det ökade åter något efter spionavslöjandena.

<sup>17</sup> Avdelningsinstruktion för Fst/In 18.6.1954, F VIII o vol. 2, MUST:s arkiv och Översikt över inrikesavdelningens nuvarande och planerade organisation, Fst/In 5.4.1957 140:1, 4, underbilaga 10:1 (bilaga 5 till HKV skr 10816:64570); detaljernas beteckningar växlar något.

<sup>18</sup> Bilaga H 12 till Fst:s äskanden för budgetåret 1956/57, KrA

enterad om ytterlighetspartiernas verksamhet främst med hänsyn till försvarsväsendet.”<sup>19</sup>

Detalj III hade till uppgift att från sekretessynpunkt granska kartor, film, fotografier och, så småningom, televisionsutsändningar, att utfärda bestämmelser rörande sekretess och rättsvård, att kontrollera att dessa bestämmelser följdes och att utreda fall rörande förkomna hemliga handlingar.<sup>20</sup>

Detalj IV svarade för frågor rörande tillträdesskydd, dvs. yttre bevakning, läsanordningar och inpasseringskontroll vid försvarsanläggningar m.m. Kontroll av vakttjänst genomfördes ibland av civillädd personal, som utgav sig för att vara t.ex. svampblockare, s.k. Knis- och Knaslund-operationer.

I slutet av 1950-talet förstärktes inrikesavdelningen.<sup>21</sup> År 1957 tillkom en s.k. bearbetningsdetalj (detalj VI), under ledning av Birger Elmér. Denna detalj bröts år 1961 ut ur inrikesavdelningen och bildade en inom Fst/sekt 2 självständig enhet under beteckningen Fst/In grupp B.<sup>22</sup> Detaljerna III och IV sammanlades till en sekretess- och bevakningsdetalj.<sup>23</sup> År 1959 inrättades åter en industriskyddsdetalj (detalj IV) med en kriminalkommissarie som chef.<sup>24</sup> Hos detaljen registrerades företag hos vilka utlagts eller inom kort skulle utläggas beställningar av hemlig natur.<sup>25</sup> Detaljen svarade bl.a. för att de aktuella företagens tekniska skyddsanordningar var tillfredsställande. Den överfördes i samband med inrättandet av Rikspolisstyrelsen år 1964 till dess säkerhetsavdelning.

År 1961 påbörjades en omorganisation av avdelningen. Ökad vikt lades vid säkerhetsunderrättelsetjänsten. Sedan början av 1950-talet hade diskuterats organiserandet av en militär säkerhetsunderrättelsetjänst. Inga bestämmelser om säkerhetsunderrättelsetjänst fanns emellertid ännu i början av år 1962.<sup>26</sup>

Vid ingången av år 1965 var avdelningen organiserad i en expedition och fyra detaljgrupper: In I (utlänningsdetalj, utredningsdetalj, bearbetningsdetalj och säkerhetsunderrättelsearkiv), In II (personalskyddsdetalj och övervakningsdetalj), In III (sekretessdetalj,

<sup>19</sup> Bilaga H 12 till Fst:s äskanden för budgetåret 1956/57, KrA

<sup>20</sup> Bilaga H 18 till anslagsäskandet för budgetåret 1957/58 och bilaga H 4 till Fst:s anslagsäskande för budgetåret 1958/59, Fst/Adj 5.10.1957, H 2:1, KrA.

<sup>21</sup> Nils Swedlunds anteckningar 11.9. och 7.11.1956, Nils Swedlunds arkiv, KrA

<sup>22</sup> Thede Palms dagboksanteckningar 13.3.1962, Thede Palms arkiv, KrA; detaljen och dess verksamhet kommer att närmare behandlas i kap. 9

<sup>23</sup> Bilaga H 4 till Fst:s anslagsäskande för budgetåret 1958/59, KrA

<sup>24</sup> Om bakgrunden till detaljens tillkomst, se Skrivelse till Konungen ang. inrättandet av en industriskyddsdetalj vid Fst, 13.12.1956, H 55.16, F III, vol. 1, och Sammanträdesrådesprotokoll 13.2.1963, H 5, F I, vol. 65, MUST:s arkiv

<sup>25</sup> Statspolisintendentens skrivelse 28.4.1960, HS 40/1960, SÄPO:s arkiv

<sup>26</sup> PM av C Fst/In 11.1.1962, Carl Eric Almgrens arkiv, vol. 8, KrA

rättsvårdsdetalj, bevakningsteknisk detalj och utbildningsdetalj), In IV (centraldetalj, militärdetalj och civildetalj) och en mobiliseringsdetalj.<sup>27</sup> Vid denna tid tjänstgjorde ca 40 personer vid avdelningen.

Avdelningschefer var under dessa år Carl Bonde (1943-45), Hakon Leche (1946-54), Per Elof Vingren (1954-57) och Filip Grudemark (1957-64).

### 2.3.2 Den militära säkerhetsorganisationen i övrigt åren 1945-65

Den militära säkerhetstjänsten var hårt centraliserad till inrikesavdelningen. Undantagandes ett par befattningshavare vid flygförvaltningen och fortifikationsförvaltningen fanns det under 1940- och 1950-talen i övrigt inom försvaret inga som uteslutande ägnade sig åt säkerhetstjänst. Vid staber, förband, verk och anstalter fanns från år 1948 säkerhetschefer med uppgift att svara för den lokala säkerhetstjänsten vid sidan av ordinarie verksamhet. De skulle, efter att ha genomgått en kort utbildning, handlägga ärenden rörande säkerhetstjänst, leda upplysning och utbildning inom detta område samt fortlöpande kontrollera bestämmelsernas efterlevnad.<sup>28</sup> Omkring år 1960 tillkom befattningar som säkerhetsofficerare i de regionala militärbefälstabernas personalsektioner (sektion IV).

### 2.3.3 Försvarsstabens säkerhetsavdelning 1965-85

I samband med att inrikesavdelningen år 1965 bytte beteckning till säkerhetsavdelningen ändrades organisationen. Säkerhetsunderrättelsetjänsten betonades genom att en särskild detaljgrupp (Säk 1), inrättades för sådana uppgifter. I detaljgruppen ingick en inhämtningsdetalj, en bearbetningsdetalj och arkiv/delgivningsdetalj. Infiltrationsskydd, personalkontroll och utlänningskontroll hölls samlade i Säk 2 medan säkerhetsskyddsfrågor (sekretesskydd, tillträdesskydd, kontroll och rättsvård) handlades vid Säk 3. Vidare fanns en fristående utredningsdetalj för säkerhetsutredningar, en centraldetalj för bl.a. mobiliserings-, personal- och utbildningsfrågor och en expedition.<sup>29</sup> Denna organisation behölls i sina huvuddrag fram

<sup>27</sup> Bilaga 5 MSU pärm 2 13.2.1965, H 5, MUST:s arkiv

<sup>28</sup> Bilaga H 4 till Fst:s anslagsäskande för budgetåret 1958/59, KrA. Helge Jung: Militär säkerhetstjänst, Vecko-Journalen 18/1952. Försvarsminister Torsten Nilsson i AK 14.11.1951.

<sup>29</sup> Fst/Säk 15.1.1969, H 804, bilaga 7 jämte underbilaga, MUST:s arkiv

till mitten av 1980-talet.<sup>30</sup> Personalstyrkan uppgick år 1974 till mellan 60 och 70 personer.<sup>31</sup>

Vissa organisationsförändringar förtjänar att nämnas. År 1968 bröts ur bearbetningsdetaljen ut en analysdetalj med uppgift att arbeta med försvarsfientlig verksamhet. Efter ett tiotal år fördes denna uppgift åter in under säkerhetsunderrättelsegruppen (Säk 1). Denna detaljgrupp kom då att vara organiserad i en aktualitetsdetalj (tidvis hade det funnits två aktualitetsdetaljer), en bakgrundsdetalj och en delgivningsdetalj. År 1982 tillkom en subversivdetalj med uppgift att söka klarlägga subversiv verksamhet inom försvarsmakten.<sup>32</sup> Utredningsdetaljen som svarade för säkerhetsutredningar fördes på 1970-talet in under Säk 2. Inom Säk 3 tillkom i slutet av 1970-talet en datasäkerhetsdetalj.

Avdelningens uppgifter specificerades år 1974 på följande sätt.

Säkerhetsavdelningen skall

- föreslå säkerhetsunderrättelsebehov i samverkan främst med Op-sekt, Fst/Und och RPS/Säk
- inhämta, bearbeta och delge underrättelser rörande säkerhetshotande verksamhet berörande krigsmakten
- sammanställa och ständigt kunna presentera säkerhetsläget.  
---
- föreslå åtgärder till skydd mot säkerhetshotande verksamhet berörande krigsmakten
- föreslå säkerhetsoperationer i samverkan med Op-sekt
- bistå myndigheter m.fl. lydande under FöD med råd och anvisningar rörande säkerhetsskyddet
- utfärda de order och anvisningar som krävs för säkerhetstjänstens samordning med den operativa verksamheten och med totalförsvarets säkerhetsmyndigheter
- utfärda anvisningar för utbildning/upplysning i säkerhetstjänst för myndigheter m.fl. lydande under FöD
- kontrollera att utfärdade order följs samt att säkerhetsskyddet är betryggande.<sup>33</sup>

<sup>30</sup> Arb Fst/Säk 8.8.1974, H 804, Arb Fst/Säk fred 2.5.1977, H 804, Arb Fst/Säk fred 2.5.1977, H 804, bilaga 12, ändringstryck 5.10.1979, Prov Arb Fst/Säk Fred, 1.1.1982, H 807, MUST:s arkiv. Enheternas beteckningar förändrades något över tiden.

<sup>31</sup> Prov arbetsordning 5.12.1974, H 807, F I, vol. 148, MUST:s arkiv

<sup>32</sup> HPM 463, 11.10.1982, SäkU HPM, MUST:s arkiv

<sup>33</sup> Provisorisk arbetsordning 5.12.1974, H 807, F I, vol. 148, MUST:s arkiv. En mer kortfattad presentation av Fst/Säk:s uppgifter ges år 1977: "Fst/Säk skall enligt särskild arbetsordning klarlägga den säkerhetshotande verksamheten inom landet, åstadkomma skydd inom försvarsmakten mot sådan verksamhet samt inom Fst handlägga ärenden beträffande säker-

År 1981 genomfördes en omorganisation av försvarsstaben. För säkerhetsavdelningens del innebar denna att avdelningen tillsammans med bl.a. underrättelseavdelningen kom att ingå i sektion 5 i stabens operationsledning (Op 5).

Avdelningschefer under denna period var Lars Sjöström (1964-67), John Petersson (1967-70), Sten Nordlander (1970-73), Bengt Wallroth (1973-75), Björn Amelin (1975-78), Erik Ygge (1978-83) och Lennart Borg (1983-87).

#### 2.3.4 Den militära säkerhetstjänstens organisation i övrigt 1965-85

Försvarsgrenscheferna svarade för säkerhetstjänst i samband med utbildningsverksamhet inom resp. försvarsgren. Det ålåg dem att bearbeta säkerhetsunderrättelser i syfte att skapa underlag för säkerhetsskyddsåtgärder och för att klarlägga det men eller den skada som uppkommit till följd av den säkerhetshotande verksamheten.<sup>34</sup>

År 1967 omvandlades militärbefälsstaberna till integrerade staber för samtliga försvarsgrenar under beteckningen militärområdesstab (milostaber). Dessa var så organiserade att sektion I omfattade de mark-, sjö- och luftoperativa avdelningarna samt underrättelse- och säkerhetsavdelningen. Antalet officerare i säkerhetstjänst på denna högre regionala nivå var mycket begränsat (en eller två vid varje milostab).

#### 2.3.5 Säkerhetsavdelningens organisation 1985-

År 1985 var avdelningens organisation i huvudsak följande: säkerhetsunderrättelseenhet (Säk U) omfattande bakgrundsdetalj, aktualitetsdetalj, verksamhetsdetalj, subversivdetalj och delgivningsdetalj, infiltrationsskydds-enhet (Säk I) omfattande personalkontrolldetalj och utredningsdetalj samt säkerhetsskydds-enhet (Säk S), planerings-enhet (Säk P), juridisk

---

hetstjänstens organisation och ledning inom försvarsmakten, militärpolis-tjänst och medverkan vid handläggning av ärenden rörande studier, reglementen, övningar m.m." Samverkan skulle ske med RPS och bl.a. luftfartsverket, tullverket, kartverket, sjöfartsverket och länsstyrelserna; HPM 2.9.1977, Ö VIII, vol. 2, MUST:s arkiv

<sup>34</sup> Säkerhetsreglemente för försvarsmakten (utkast 2) 25.10.1974, H 8041, F I, vol. 148, MUST:s arkiv



planeringsenhet (Säk P), juridisk enhet (Säk JUR) och administrativ enhet (Säk A).<sup>35</sup>

År 1989 infördes en ny organisation av underrättelse- och säkerhetstjänsten. Den inriktande och ledande verksamheten bedrevs inom en underrättelse- och säkerhetsledning (USL) medan den bearbetande och analyserande verksamheten ankom på ett underrättelse- och säkerhetskontor (USK). I USK ingick bl.a. en säkerhetsunderrättelseavdelning (Säk U) och en säkerhetsskyddsavdelning (Säk S). Inom Säk U fanns bl.a. en enhet som studerade främmande makt (U/F) och en enhet som behandlade incidenter i Sverige (U/M). Säk S hanterade bl.a. infiltrationsskydd, personalkontroll och utredningar.<sup>36</sup>

Den senaste större omorganisationen av intresse i detta sammanhang skedde år 1994. Inom ramen för den nya högkvarterorganisationen etablerades då, direkt under ÖB, bl.a. en enhet för militär underrättelse- och säkerhetstjänst (MUST). Inom MUST finns bl.a. en säkerhetsavdelning.

Chefer för den militära säkerhetstjänsten har under de senaste åren varit Carl Christer Hjort (1987-90), Lars Lagrell (1990-94), Erland Sönerstedt (1994-2000) och Svante Andersson (2000-).

### 2.3.6 IB och dess efterföljare

År 1965 bildades IB genom en sammanslagning av T-kontoret och grupp B. IB sorterade först under chefen för sektion 2 men ställdes från år 1968 direkt under ÖB. Uppgiften var att inhämta underrättelser genom förfaringssätt som det inte ankom på andra myndigheter att använda. IB:s roll var att ge försvarsmakten möjlighet att ta tillvara tillfällen till underrättelseinhämtning genom bl.a. agentverksamhet och kontakter med utländska underrättelseorganisationer, som andra organ inte kunde utnyttja på grund av att de inte hade ett tillräckligt säkerhetsskydd för verksamheten.<sup>37</sup>

Vid IB fanns fram till utgången av år 1969 en särskild enhet, IB/03, som svarade för inhämtning av säkerhetsunderrättelser. År 1972 var IB, enligt en organisationsskiss, indelad i tre sektioner, nämligen en administrativ enhet, en enhet som svarade för bl.a. beredningsplanering och utbildning av krigsplacerad personal samt en

<sup>35</sup> Arb Fst/Säk Fred 21.1.1985, H 807; se även Arbo för säkerhetsavdelningen fred 21.1.1987, MUST:s arkiv

<sup>36</sup> Arb USK Fred 1.11.1990, bilaga 1, MUST:s arkiv

<sup>37</sup> SOU 1999:37 s. 78

operationsavdelning. Som närmare framgår av kapitel 9 har det förhållandet att någon motsvarighet till enhet 03 inte finns upptagen i denna skiss inte hindrat att personal från denna enhet år 1971 återupptagit sin verksamhet inom organisationen. IB hade lokalkontor i Malmö och Boden och fram till år 1969 i Göteborg. Chef för IB var Birger Elmér.

År 1973 avslöjades IB:s existens och verksamheten omorganiserades under beteckningen GBU. År 1977 underställdes GBU på nytt chefen för sektion 2 i försvarsstaben. Chef för GBU var översten Gösta Lundström.

I samband med 1981 års omorganisation av försvarsstaben knöts GBU, från år 1982 kallad sektionen för särskild inhämtning (SSI), organisatoriskt till sektion 5 inom operationsledningen. Den direkta ledningen av SSI utövades emellertid under ÖB av en chef, vilken inte redovisades öppet. Då MUST bildades år 1994 kom SSI under beteckningen kontoret för särskild inhämtning (KSI) att underställas chefen för MUST. I vissa frågor lyder dock chefen för KSI direkt under ÖB. KSI liksom tidigare SSI har till uppgift att med s.k. särskilda medel inhämta underrättelser.<sup>38</sup>

## 2.4 Kontroll och insyn i säkerhetstjänsternas verksamhet

Säkerhetspolisen och den militära säkerhetstjänsten utgör verksamheter inom myndigheter som lyder under regeringen. Regeringens styrning av verksamheterna utövas huvudsakligen genom beslut i samband med behandlingen av budgetfrågor. I bilagor till regleringsbrev ges numera riktlinjer för SÄPO:s respektive den militära underrättelse- och säkerhetstjänstens (MUST) verksamhet.<sup>39</sup> Regeringen kan utfärda generella riktlinjer för myndigheternas handläggning av ärenden. Regeringen kan också ge direktiv för hur ett enskilt ärende skall hanteras utom i fråga om ärenden som rör myndighetsutövning eller tillämpning av lag. Det är regeringen som kollektivt, inte något enskilt statsråd, som har denna befälsrätt. Det är dock en erkänd princip att det finns ett utrymme för informella kontakter mellan regeringskansliet och myndigheterna.<sup>40</sup> På försvarets område finns ett begränsat utrymme för försvarsministern att i vissa särskilt angivna ärenden ensam fatta beslut "under

---

<sup>38</sup> SOU 1999:37 s. 80 ff.

<sup>39</sup> Se t.ex. 1990/91:JuU 31 och SOU 1999:37 bilaga 2

<sup>40</sup> SOU 1999:37 s. 205 f.

statsministerns överinseende”, nämligen i de s.k. kommandomålen, jfr. 7 kap. 3 § regeringsformen.<sup>41</sup>

Riksdagen och dess organ utövar sin granskning av regeringen och förvaltningen på olika sätt. Konstitutionsutskottet granskar statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Justitie- och försvarsutskotten har vid flera tillfällen granskat säkerhetstjänsternas verksamhet. JO utövar tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar.<sup>42</sup> Hela den offentliga förvaltningen står alltså under JO:s tillsyn. Denna omfattar dock inte regeringen och dess ledamöter. Sekretess gäller inte gentemot JO. Riksdagens revisorer granskar den statliga verksamheten. En statlig myndighet skall lämna upplysningar och avge yttrande då ett riksdagsutskott begär det. En enskild tjänsteman hos en myndighet kan däremot inte av ett utskott åläggas att lämna upplysningar eller yttranden. En myndighet som fått en begäran av ett utskott om upplysningar eller yttrande har rätt att hänskjuta en sådan begäran till regeringens avgörande. Omfattas uppgifter av sekretess föreligger inte skyldighet att lämna dem under offentlig del av utskottets sammanträde. Till kontrollmakten hör också interpellations- och frågeinstituterna. Här har också möjligheten att anordna särskilda debatter sin betydelse.<sup>43</sup>

Även regeringen har under sig särskilda myndigheter för tillsyn och kontroll av intresse i sammanhanget. Justitiekanslern (JK) har generella tillsynsuppgifter liknande JO:s. Riksrevisionsverket (RRV) utövar granskning i form av ekonomisk revision och förvaltningsrevision.<sup>44</sup> För säkerhetstjänsterna finns även särskilda organ för insyn och kontroll.

Registernämnden tillkom år 1996. Nämnden har till uppgift att i ärenden om registerkontroll pröva frågor om utlämnande av uppgifter i polisregister och uppgifter som framkommit vid särskild personundersökning och att granska SÄPO:s behandling av uppgifter enligt polisdatalagen.<sup>45</sup> Nämnden består av fem av regeringen utsedda ledamöter, varav två är eller har varit parlamentariker. Tidigare hade Rikspolisstyrelsens (RPS) styrelse, i vilken ingår lekmanrepresentanter med parlamentarisk förankring, att besluta om utlämnande av uppgifter vid personalkontroll.

---

<sup>41</sup> Ibid. s. 207 f.

<sup>42</sup> Fram t.o.m. år 1968 fanns en särskild ombudsman för tillsyn över försvarsväsendet, militieombudsmannen (MO).

<sup>43</sup> SOU 1999:37 s. 206

<sup>44</sup> Fr.o.m. den 1 juli 2003 sammanslås RRV med riksdagens revisorer till Riksrevisionen.

<sup>45</sup> Registernämndens instruktion, se SFS 1996:730

Försvarets underrättelsenämnd (FUN) utgör regeringens särskilda organ för insyn i och kontroll av den militära underrättelse-tjänsten m.m. FUN inrättades år 1976 och består av sex av regeringen utsedda ledamöter. FUN har till uppgift att fortlöpande följa och informera sig om underrättelseverksamheten på central och högre regional nivå. FUN:s insyns- och kontrollverksamhet utövas i första hand genom s.k. underrättelsegenomgångar. Därvid kontrolleras bl.a. att de riktlinjer som regeringen har angett för underrättelse- och säkerhetstjänstens verksamhet följs.<sup>46</sup>

Som tidigare framgått (avsnitt 1.3) har såväl Registernämnden som FUN fått uppdrag av regeringen att speciellt granska vissa förhållanden rörande den polisiära respektive den militära säkerhetstjänsten.

---

<sup>46</sup> FUN:s instruktion, se SFS 1988:552, senast ändrad genom SFS 1997:624

## 3 Kommissionens arbete

### 3.1 Vad utredningen inriktats på

Kommissionen skall alltså enligt direktiven kartlägga och granska de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet när det gäller hot som härrör ur inrikes förhållanden.

Med *de svenska säkerhetstjänsterna* avses i första hand de polisiära och militära säkerhetstjänsterna. Kommissionen har kraftsamlat arbetet till verksamheten inom SÄPO och dess föregångare (statspolisen och Rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning), vilket varit och är den i särklass största och mest betydelsefulla säkerhetstjänsten. På militär sida har den säkerhetstjänst som bedrivits och bedrivs centralt inom Högkvarteret (tidigare försvarsstaben) stått i förgrunden. Den säkerhetstjänst som bedrevs inom de tidigare försvarsgrensstaberna och milostaberna liksom vid lägre regionala staber, förband och skolor har ägnats föga uppmärksamhet. Detta förklaras av det förhållandet att den militära säkerhetstjänsten länge var starkt koncentrerad till försvarsstaben, särskilt såvitt avser säkerhetsunderrättelsetjänsten. Linjeorganisationen har också genom rapporter och orienteringar hållit försvarsstaben underrättad om viktigare förhållanden. Det hindrar inte att det hade varit av intresse att systematiskt granska åtminstone någon milostabs hantering av säkerhetsfrågor. Tiden har emellertid inte medgivit en sådan genomgång.

Även den militära underrättelsetjänsten har i viss utsträckning ägnat sig åt säkerhetstjänst (vid sidan av säkerhetsskyddet för den egna verksamheten). Det gäller såväl T-kontoret som grupp B och den sammanslagna organisationen IB. Inte minst med hänsyn till det intresse som verksamheten vid grupp B/IB kommit att tilldra sig i den allmänna debatten har kommissionen lagt ned mycket möda på kartläggningen av den säkerhetsunderrättelsetjänst som bedrivits inom den organisationen.

Säkerhetsarbete har naturligtvis också bedrivits och bedrivs alltså jämt inom andra statliga myndigheter och också inom vissa företag. Det har då väsentligen rört sig om säkerhetsskyddet för den egna verksamheten. Det har även förekommit att myndigheterna eller anställda vid dessa rapporterat till säkerhetspolisen eller den militära säkerhetstjänsten om misstänkt säkerhetshotande verksamhet. Detta innebär givetvis inte att de kan betecknas som säkerhetstjänster. De har därför inte ägnats någon särskild granskning. Ett undantag utgör Sveriges Radio/TV med dess särställning som nyhetsförmedlare och kulturbärare och dess centrala roll inom totalförsvaret.

Med *författningsskyddande verksamhet* avses enligt direktiven säkerhetstjänsternas arbete med att kartlägga sådana svenska politiska ytterlighetsorganisationer och grupperingar som har bedömts utgöra eller kan komma att utgöra ett hot mot rikets säkerhet. Det är alltså endast övervakningen av svenska organisationer som skall behandlas. Säkerhetstjänsternas övervakning av utländska organisationer verksamma i Sverige som t.ex. olika exilorganisationer och utländska terroristgrupper faller alltså utanför uppdraget och detta även om det i organisationerna ingår också svenska medborgare. Den studie som ägnats åt övervakningen av de svenska Palestina-grupperna utgör i viss mån ett undantag. Kommissionen har emellertid bedömt att en sådan studie varit motiverad med hänsyn till gruppernas betydelse för säkerhetspolisens hotbilda-bedömning rörande vissa svenska vänsterrevolutionära organisationer, ur vilka Palestinagrupperna i betydande utsträckning hämtade sina medlemmar.

Det hot som grupperna skall anses ha riktat mot Sverige skall avse rikets inre säkerhet, dvs. statsskickets bevarande. Mycket av säkerhetstjänsternas hotbilder med avseende på de politiska ytterlighetsorganisationerna har emellertid präglats av uppfattningen att dessa medvetet eller omedvetet verkat i främmande makts intresse. De har alltså, enligt denna uppfattning, utgjort redskap för utländsk subversion mot Sverige. Denna misstänkta subversiva verksamhet har uppfattats ha som mål inte främst att under fredsförhållanden få till stånd en våldsam omvälvning av det demokratiska statsskicket. I stället har säkerhetstjänsterna i mycket uppfattat verksamheten som förberedelser för brott mot rikets säkerhet i en kris- eller krigssituation, t.ex. underrättelseverksamhet, sabotage och defaitistisk propaganda och desinformation före eller i samband med ett krigsutbrott. Misstankar har också funnits om att medlemmar i och sympatisörer med organisationer av detta slag

bedrivit sådan verksamhet även i fred. Mot denna bakgrund har kommissionen granskat säkerhetstjänsternas övervakning av vissa personer med anknytning till ytterlighetsorganisationer som varit misstänkta för spioneri och andra brott mot rikets säkerhet. Också säkerhetstjänsternas övervakning av fredsrörelserna har av samma skäl gjorts till föremål för kommissionens granskning.

Kommissionen skall beskriva i vilken omfattning personer med anknytning till organisationer av åsyftat slag har övervakats och belysa vilka person- och sakuppgifter som från tid till annan bedömts relevanta. Det är således inte en uppgift för kommissionen att granska hur säkerhetstjänsterna hanterat enskilda fall, annat än om sådana kan tjäna som exempel på övervakningens omfattning och inriktning. Kommissionen skall vidare utreda vilka metoder som använts för insamling av uppgifter, vilka regler som gällt för verksamheten samt om reglerna efterlevts. I anslutning härtill vill kommissionen framhålla att den inte sett som sin uppgift att söka klarlägga vilken eller vilka befattningshavare som kan ha begått eventuella fel under tjänsteutövningen. Det är säkerhetstjänsterna som sådana, inte enskilda tjänstemän, som är föremålet för kommissionens granskning.

Kommissionen skall vidare enligt direktiven kartlägga och analysera det inbördes förhållandet mellan de organ som bedrivit den författningsskyddande verksamheten samt i vilken utsträckning som det har funnits kopplingar mellan säkerhetstjänsterna och andra myndigheter eller organisationer och politiska partier. Samarbetet – och motsättningarna – mellan säkerhetstjänsterna har visat sig vara ett fruktbart område att utreda. Frågan om vilka kopplingar som har funnits mellan dessa tjänster och andra myndigheter har av tidsskäl huvudsakligen studerats utifrån inkomna rapporter till säkerhetstjänsterna. Några studier av t.ex. kommunikationsverkens arkiv har således inte kunnat genomföras. Vad gäller samarbete med organisationer har kommissionen med hänsyn till de pressuppgifter som förekommit om samarbete mellan säkerhetstjänsterna och vissa näringslivsorganisationer koncentrerat sig på att finna belägg för förekomsten av ett sådant samarbete men med klent resultat. Vad slutligen angår samarbete med politiska partier har samarbetet med socialdemokraterna stått i förgrunden, vilket inte hindrat att kommissionen lagt ned åtskilligt arbete på att söka eventuella kopplingar också till andra partier.

Kommissionen skall också i möjligaste mån redovisa och värdera de avvägningar som gjorts av den politiska, polisiära och militära ledningen under granskningsperioden. En viktig uppgift för kom-

missionen anges vara att värdera de *hotbildsanalyser* som legat till grund för regeringarnas och säkerhetstjänsternas ställningstaganden. Redan att redovisa hotbilda-bedomningarna har visat sig vara en svår uppgift, eftersom de särskilt under den tidigare delen av granskningsperioden mera sällan finns sammanställda. Med hjälp av annat material och övervakningens faktiska inriktning torde emellertid kommissionen ha kunnat göra sig en hygglig bild av hur säkerhetstjänsterna såg på ytterlighetsorganisationerna såsom ett hot mot rikets säkerhet. Svårare har det varit att få ett grepp om vilka hotbilder som styrte regeringen, vilket förklaras av att skriftligt material som belyst detta knappast föreligger. Kommissionens försök att täcka luckan genom att höra ett stort antal förutvarande statsråd och höga ämbetsmän inom regeringskansliet har inte varit särskilt framgångsrika.

Än mer komplicerat är att värdera hotbildsanalyserna. Sådana värderingar måste rimligtvis utgå från vad som var känt för säkerhetstjänsterna när de gjordes, inte från vad vi vet – eller tror oss veta – idag. I det sammanhanget kan man inte, utan att bli orättvis, bortse från den antikommunistiska tidsanda som rådde, särskilt under det kalla krigets första decennier. I förlängningen av frågan om kvaliteten på hotbildsanalyserna ligger naturligtvis spørsmålet om det fanns någon påtaglig risk för att hoten skulle komma att förverkligas. Även om vissa hemliga utländska arkiv numera öppnats för forskning, måste svaret på frågan om påverkan från främmande makt sannolikt ännu under lång tid bli spekulativt. Kommissionen har samtalat med ett antal företrädare för organisationer och grupper som varit föremål för säkerhetstjänsternas intresse liksom med personer som tidigare varit engagerade i sådana grupper för att söka få en uppfattning bl.a. om realismen i säkerhetstjänsternas bild av det revolutionära hotet. De uppgifter som härigenom inhämtats har inte gett underlag för några säkra slutsatser. Det samma kan sägas om de böcker som skrivits i ämnet av ”dem som var med”.



### 3.2 Presentation av det skriftliga källmaterialet inklusive gallring

Som tidigare nämnts har kommissionen genom särskild lagstiftning (1999:988) givits möjlighet att utan hinder av sekretess ta del av handlingar i svenska myndigheters arkiv som kan antas vara av betydelse för kommissionens uppdrag. Detta har medfört att kommissionen utan dröjsmål och utan förhandsgranskning har kunnat utföra de handlingar som kommissionen önskat ta del av. Det har emellertid överlämnats till kommissionen att avgöra hur omfattande arkivgenomgångar som bör göras inom ramen för dess uppdrag och vad som kan lämnas åt pågående och framtida forskning. Kommissionen har inte förvägrats tillgång till något material som den önskat ta del av.

Genom lagen har kommissionen också getts befogenhet att förelägga en enskild person som innehar en skriftlig handling, som kan antas vara av betydelse för utredningen, vid vite att visa upp denna handling. Den förelagde skall dock inte behöva visa upp en handling, som han eller hon inte skulle ha behövt visa upp i en rättegång. Detta undantag från editionsplikten har inneburit att kommissionens möjligheter att mot den enskildes vilja få ta del av t.ex. dagböcker varit begränsade till situationer där det förekommit "synnerlig anledning" att handlingen företes (jfr 38 kap. 2 § tredje stycket rättegångsbalken). Bestämmelsen om editionsplikt har inte utnyttjats av kommissionen. Sannolikt har den dock haft viss betydelse för kommissionens möjligheter att få ta del av några dagböcker som deponerats hos allmänna arkiv med förbehåll om att de inte får offentliggöras förrän långt fram i tiden.

Kommissionen har genomfört efterforskningar i ett stort antal för dess uppgift centrala svenska arkiv, såväl allmänna som privata. Kommissionen har även utnyttjat dagböcker, memoarer, tidigare utredningar, vetenskapliga arbeten och andra tryckta framställningar.

#### 3.2.1 Svenska myndigheters arkiv

##### **Säkerhetspolisens (SÄPO) arkiv**

Kommissionens arkivgenomgång har i hög grad koncentrerats till SÄPO:s arkiv. Därvidlag har sak- och personakter med anknytning

till övervakade organisationer i stor omfattning studerats. Det samma gäller de serier av hemliga skrivelser som finns i arkivet. Även det s.k. SK-arkivet, som innehåller kvalificerat hemliga handlingar, har granskats. I SÄPO:s arkiv i Stockholm förvaras också handlingar som enskilda polismän efterlämnat. Av visst värde har därvidlag varit den tjänstedagbok som sektionschefen i Helsingborg förde under 1970-talet.

Arkivgenomgångar har även genomförts i vissa sektionsarkiv, nämligen i Göteborg, Luleå, Malmö och Umeå. Äldre handlingar från sektionerna i Göteborg och Norrköping har studerats i SÄPO:s arkiv i Stockholm.

### **Militära underrättelse- och säkerhetstjänstens (MUST) arkiv**

De arkivgenomgångar som f.d. kanslichefen Sören Nilsson gjort för FUN i samband med dess utredning om den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten har genom Sören Nilssons försorg kompletterats såvitt avser den militära säkerhetstjänstens arkiv för åren 1981 – 2001. Beträffande vissa äldre arkivserier har Sören Nilsson också gjort fördjupade genomgångar. En omfattande sammanställning har gjorts över studien. Också vissa register som förs av MUST och annat material i MUST:s arkiv har studerats.

Under kommissionens arbete har MUST på säkerhetsavdelningens krigsuppehållsplats påträffat ett omfattande mikrofilmat material, främst register, som ställts till kommissionens förfogande.

### **Riksarkivet**

I Riksarkivet förvaras bl.a. handlingar efter 1974 års underrättelseutredning. Detta, ännu delvis hemliga material, har gått igenom och visat sig vara av begränsat värde för kommissionen. I Försvarsdepartementets arkiv i Riksarkivet har diarium över in- och utgående handlingar samt konseljakter för perioden 1956 - 1974 studerats. Genomgångarna har tillfört ytterst lite av värde. Dessutom har försvarsministrarnas möteskalendrar för åren 1951-1965 studerats.

### **Krigsarkivet**

I Krigsarkivet har handlingar i arkiven efter försvarsstabens chefs- expedition, försvarsstabens adjutanturavdelning och försvarssta-

bens sektion 2 studerats. Syftet har varit att, beträffande grupp B/IB, klarlägga frågor om anslag, rekrytering av personal och i viss mån hur verksamheten har inriktats.

I Krigsarkivet förvaras vidare det mikrofilmade arkivet efter den hemliga underrättelsetjänsten T-kontoret. En del handlingar avser inhämtning av inrikes underrättelser och granskningen av dessa har varit av stort värde för utredningen.

### **Departementsarkiv**

Justitiedepartementets handlingar förvaras i Riksarkivet samt, såvitt avser tiden efter år 1974, i Regeringskansliets centralarkiv. I båda dessa arkiv har kommissionen gått igenom handlingar rörande säkerhetspolisen. Handlingar från de senaste åren samt äldre handlingar från enskilda tjänstemän har studerats vid besök hos Justitiedepartementets polis- och åklagarenhet. I Regeringskansliets centralarkiv förvaras även arkivet efter Neutralitetspolitikkommisionen. Uppteckningen av det samtal som Neutralitetspolitikkommisionen höll med Birger Elmér har varit av värde för bilden av grupp B/IB:s framväxt. På Forsvarsdepartementet har diariet över kvalificerat hemliga handlingar studerats fram till år 1980. Endast en handling av värde har påträffats.

Fil. dr. Thomas Jonter har inom ramen för sitt expertuppdrag för kommissionen studerat vissa handlingar i Forsvars-, Inrikes- och Utrikesdepartementens arkiv.

### **Riksdagens bibliotek**

I Riksdagsbibliotekets arkiv förvaras handlingar efter försvarsutskottets utredning om IB från år 1973 (FöU 1973:25). Materialet sammanställdes av utskottssekreteraren Styrbjörn Lindow och består bl.a. av dennes handskrivna uppteckningar från en rad utskottsförhör med personer som Sven Andersson, Bo Anstrin, Birger Elmér, Olof Palme och Stig Synnergren. Detta material har studerats.

### **Stockholms, Göteborgs och Luleå tingsrätter**

Vid nämnda tingsrätter har stickprov gjorts i syfte att kontrollera att de ansökningar om telefonavlyssning som återfunnits i SÄPO:s

arkiv överensstämmer med motsvarande ärenden vid tingsrätten. Vid tingsrätten i Luleå har en genomgång av samtliga ärenden som rör kommissionens arbetsområde gjorts. En sådan genomgång har också gjorts vid tingsrätten i Göteborg beträffande åren 1952-56.

### 3.2.2 Utländska myndigheters arkiv

#### USA

Thomas Jonter har för kommissionens räkning genomfört vissa arkivgenomgångar i National Archives i Washington. Genomgångarna har syftat till att utreda dels påståenden om att svenska myndigheter lämnat ut uppgifter om svenska medborgare till den amerikanska underrättelsetjänsten, dels uppgiften att amerikanska krav på säkerhetskontroll ska ha varit av avgörande betydelse för inrättandet av grupp B.

#### Tyskland

Fil. dr. Werner Schmidt har för kommissionens räkning genomfört vissa arkivgenomgångar i tyska arkiv. Efter den tyska återföreningen sammanfördes de östtyska partiernas och organisationernas arkiv och lämnades i förvaltning av en stiftelse, *Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR im Bundesarchiv* (SAPMO-BA) med säte i Berlin. Här återfinns bl.a. arkivet efter det statsbärande partiet i DDR, SED. Arkivet efter partidistriktet i Rostock, som ansvarade för de s.k. Östersjöveckorna, återfinns dock i *Landesarchiv Greifswald*. Ett tredje arkiv med handlingar från f.d. DDR är det s.k. Stasi-arkivet i Berlin. Arkivet förvaltas av en statlig myndighet, *Der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (BstU)*.

Studiet av handlingar i de två förstnämnda arkiven har givit intressanta resultat, dock främst avseende de interna partistriderna inom SKP/VPK på 1960- och 1970-talen. Materialet i Stasi-arkivet har däremot inte i nämnvärd utsträckning givit kommissionen några nya insikter. Den östtyska underrättelsetjänstens intresse för Sverige har, i den utsträckning det berört kommissionens uppdrag, också studerats med hjälp av handlingar i SÄPO:s arkiv.

## **Ryssland**

Kommissionen har med hjälp av Sveriges ambassad i Moskva försökt få tillgång till en rad specificerade dokument i f.d. sovjetiska arkiv. Trots flera påstötningar har kommissionen inte lyckats få ut de önskade handlingarna.

### **3.2.3 Organisationers och enskildas arkiv**

#### **Arkiv med anknytning till näringslivet**

I direktiven har angivits att det är en uppgift för kommissionen att granska det samarbete som kan ha förekommit mellan säkerhetstjänsterna och enskilda organisationer och partier. I syfte att försöka klarlägga huruvida sådant samarbete förekommit har kommissionen granskat relevanta arkivserier i Svenskt Näringslivs (f.d. SAF och Industriförbundet) och Verkstadsföreningens arkiv liksom i arkivet hos Stiftelsen för Ekonomisk Forskning inom Bank och Företagande, det s.k. Wallenbergarkivet. Resultatet av dessa arkivgenomgångar har dock varit magert och det framstår som rimligt att anta, att det samarbete som bedrivits mellan företrädare för säkerhetstjänsterna och företrädare för näringslivet främst har ägt rum på lokal nivå. Arkivmaterial om sådant samarbete torde därför få efterforskas i respektive företags arkiv snarare än hos de centrala näringslivsorganisationerna. Av tidsskäl har en sådan genomgång inte kunnat genomföras. Det torde dock i stora drag framgå hur detta samarbete har fungerat genom handlingar i SÄPO:s arkiv.

#### **Arkiv med anknytning till arbetarrörelsen**

En central uppgift för kommissionen har varit att utreda huruvida samarbete förekommit mellan säkerhetstjänsterna och företrädare för arbetarrörelsen. Omfattande arkivstudier har därför genomförts i SAP:s och SSU:s arkiv liksom i personarkiv efter Sven Andersson, Tage Erlander, Rune Johansson och Olof Palme. Begränsade studier har gjorts i LO:s arkiv. Samtliga dessa arkiv förvaras i Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek i Stockholm och Grängesberg. Olof Palmes arkiv är mycket omfattande, vilket har gjort det nödvändigt att koncentrera genomgången av handlingar till vissa serier. Fem

volymen som avser IB-affären har därför studerats. De innehåller mestadels pressuttalanden, utskrifter från TV- och radioprogram och brev till Olof Palme från allmänheten. Endast en handling kan sägas ha varit av intresse för kommissionen: en uppteckning från ett samtal som Birger Elmér hade med två journalister i januari 1974. Uppenbarligen bandade Elmér samtalet, skrev ut det och gav det till Palme.

Därutöver har vissa arkivgenomgångar genomförts i VPK:s respektive KFML:s arkiv.

### **Andra enskilda arkiv**

Vissa enskilda arkiv i Krigsarkivet har studerats. Det gäller de tidigare överbefälhavarna Helge Jungs, Nils Swedlunds, Torsten Rapps och Lennart Ljungs handlingar, främst tjänstedagböcker. Detsamma gäller de tidigare försvarsstabscheferna Richard Åkerman, Curt Göransson och Carl Eric Almgren.

Kommissionen har fått tillgång till den dagbok som förts av framlidne Thede Palm, som var chef för T-kontoret, liksom dennes enskilda arkiv, handlingar som förvaras hos Krigsarkivet. Dagboken, som har utpräglad tjänstekaraktär, innehåller uppgifter bl.a. om T-kontorets relationer till såväl den polisiära som den militära säkerhetstjänsten. Studiet av denna har varit av stort värde för kommissionen.

Vid handskriftsavdelningen i Lunds Universitetsbibliotek förvaras framlidne ambassadören Lennart Petris dagböcker. Dessa har studerats av kommissionen utan att några mer betydande resultat har vunnits.

Tidigare souschefen vid IB, Bertil Wenblad, skrev i början av 1990-talet ett manuskript till memoarer, "Bilder ur ett liv". Manuskriptet har ställts till kommissionens förfogande av Iris Wenblad. Det innehåller bl.a. intressanta uppgifter om IB:s organisation och verksamhet.

Genom tillmötesgående av Sven Erlander har Tage Erlanders dagböcker i deras helhet kunnat studeras av kommissionen. Erlander förde dagbok t.o.m. år 1965. Studiet av dagböckerna har givit intressanta inblickar i hur regeringen och statsministern uppfattade frågor med anknytning till säkerhetstjänsternas verksamhet.

Det har även förekommit att handlingar av skiftande relevans och värde har tillställts kommissionen. Sälunda har förre rikspolischefen Carl Persson lämnat in handlingar avseende IB. Bland dessa

kan nämnas det i dag enda existerande s.k. kommunkortet, en internutredning om grupp B:s verksamhet från 1963 samt några PM upprättade av Axel Hedén.

Kommissionen har också i flera fall hos efterlevande till anställda inom säkerhetstjänsterna efterfrågat handlingar. Så har skett t.ex. avseende Birger Elmér och tidigare chefen för försvarsstabens sektion II, Erik af Klint, i båda fallen med negativt resultat. I några andra fall har kommissionen på så sätt kunnat ta del av handlingar, dock utan att detta har givit några för utredningen särskilt viktiga upplysningar.

### 3.2.4 Gallring

#### **Gallring av handlingar i SÄPO:s arkiv**

En grundläggande princip för gallring av säkerhetspolisens sak- och personakter har under lång tid varit att handlingar som inte anses ha betydelse för verksamheten får förstöras. Under innevarande år har emellertid detta förhållande förändrats. Sedan den 1 mars 2002 skall, enligt beslut av Riksarkivet, person- och sakakterna bevaras i sin helhet. Ett undantag från denna regel utgör blanketter för registerkontroller och viseringar vilka får gallras efter 10 år.

Under efterkrigstiden har det i olika omgångar skett flera gallringar av säkerhetspolisens register. Efter personalkontrollkungörelsens ikraftträdande förstördes över 100 000 sökingångar till de politiska personregistreringarna. Flertalet poster gällde personer som var registrerade som kommunister. I många fall var det emellertid enbart just sökingångarna som gallrades medan själva handlingarna, registreringsblanketter, spanings-PM m.m. finns kvar. Det betyder att personerna inte har varit sökbara vid slagningar i samband med personalkontroll men att de uppgifter som registrerats har varit tillgängliga för kommissionen.

I några fall har emellertid omfattande gallringar genomförts där även de fysiska handlingarna förstörts. Det gäller personer som registrerades för verksamhet i FNL-rörelsen - i den mån sådan verksamhet var den enda grunden för registrering gallrades handlingarna åren 1972-1973. Så är också fallet med personer som registrerades med verksamhet inom KFML/SKP som grund. När SKP år 1988 avfördes från de kvalificerat hemliga föreskrifterna rörande

registrering påbörjades en gallring av registerposterna som fortsatte under 1990-talet. Gallringen av registerposter med anknytning till FNL-rörelsen och KFML/SKP har i viss mån försvärat arbetet med att på individnivå konstatera vilken aktivitet som kunde leda till registrering. Handlingar finns dock bevarade i sådan utsträckning att kommissionen ändå kunnat skapa sig en god bild av detta.

Åtminstone under det senaste decenniet har de datoriserade sökingångarna till de politiska personregistreringarna omprövats då den senaste registrerade aktiviteten är tio år gammal. Om personen vid tiden för registreringen inte fyllt 20 år eller om den aktuella uppgiften anses svårbedömd skall sökingången gallras efter fem år. Femårsregeln gäller även om personen vid tiden för registrering inte har en framträdande roll eller på annat sätt varit aktiv.

Under senare år har även registerposter avseende personer med anknytning till Socialistiska Partiet och KPML(r) gallrats ur SÄPO:s centralregister. Dessa registreringar ska alltså inte vara sökbara vid registerkontroll. Av hänsyn till kommissionens arbete har dock SÄPO bevarat de fysiska handlingarna på ett sådant sätt att dessa har kunnat studeras. Så småningom ska dessa handlingar överföras till Riksarkivet. Över dessa gallrade akter har upprättats ett nytt sökbart register vilket innebär att dessa personer fortfarande är registrerade, dock inte i centralregistret.

I början av 1970-talet gallrades även de promemorior som upprättades för personalkontrollen och som bara innehöll uppgifter om personers politiska aktiviteter. Stora delar av det grundmaterial på vilket registreringarna baserades har dock sparats i arkivet.

Säkerhetspolisen har vid flera tillfällen mikrofilmats arkivet - under senare tid har detta skett systematiskt. I vilken utsträckning dessa mikrofilmer har gallrats i samband med att själva dokumenten har gallrats är oklart. Enligt beslut av generaldirektören för SÄPO den 27 augusti 2001 skulle den rutinmässiga filmningen av personakter upphöra den 1 september samma år. Enligt beslutet skulle befintliga mikrofilmer bevaras t.o.m. den 1 september 2002 och därefter förstöras. Beslutets verkställande har uppskjutits i avvaktan på att kommissionen slutfört sitt arbete.

I samband med kommissionens arbete har på SÄPO:s krigsuppehållplats påträffats mikrofiche innehållande dels äldre arkivmaterial, dels material som filmats från år 1981 och framåt. Huruvida någon gallring sker av detta material är inte känt. Att det äldre materialet, avseende handlingar från 1960- och 1970-talen, innehåller handlingar som har gallrats i SÄPO:s arkiv står dock klart. Sålunda har exempelvis en äldre akt avseende författaren Ingrid Segerstedt-



Wiberg med make påträffats.<sup>1</sup> Varför mikrofilen inte gallrats i samma omfattning som motsvarande dokument i SÄPO:s arkiv är oklart.

### Gallring av handlingar i MUST:s arkiv

Omfattande gallringar har skett av det äldre arkivmaterialet.<sup>2</sup> Riksarkivet utfärdade år 1971 föreskrifter angående utgallring inom försvaret av vissa handlingar upprättade i samband med personkontroll och SUA-arbete.<sup>3</sup> Dessa föreskrifter ersattes år 1990 av nya bestämmelser i samma ämne.<sup>4</sup>

#### 3.2.5 Litteratur

För utredningen relevant offentligt tryck såsom offentliga utredningar, regeringspropositioner och betänkanden av riksdagsutskott har studerats. Genom riksdagens upplysningstjänst har kommissionen erhållit kopior av de riksdagsprotokoll där säkerhetstjänsternas verksamhet efter år 1945 har behandlats.

Den norska Lundkommissionens rapport till Stortinget från år 1996 har varit av stort värde för kommissionens arbete.

Såväl svensk som utländsk litteratur som belyst underrättelse- och säkerhetstjänst samt ytterlighetsorganisationers verksamhet har studerats. Av särskilt intresse har varit Trond Berghs och Knut Einar Eriksens *Den hemmelige krigen* som behandlar de norska säkerhetstjänsternas verksamhet åren 1914-1997.

En litteraturlista som inte gör anspråk på fullständighet fogas till betänkandet.

---

<sup>1</sup> Ingrid Segerstedt-Wiberg har i ett flertal sammanhang hävdats att den akt över henne som SÄPO lämnat ut inte är fullständig utan att ytterligare äldre handlingar måste finnas. Säkerhetstjänstkommissionen kan alltså bekräfta att så är fallet.

<sup>2</sup> Jfr FUN:s rapport s. 40 f. och 47 och till rapporten fogade bilagor över kartläggningen av MUST:s arkiv.

<sup>3</sup> Riksarkivets gallringsbeslut nr 293, 14.10.1971

<sup>4</sup> Riksarkivets beslut 1990:124, TFG nr 900053

### 3.3 Erfarenheter av förhör och samtal<sup>5</sup>

Ett centralt inslag i den särskilda lagen utgörs som nämnts av reglerna om förhör under straffansvar. Kommissionen har hållit förhör med omkring 75 personer som antagits kunna lämna uppgifter av betydelse för kommissionens verksamhet. De hörda har främst varit politiker i regeringsställning, höga ämbetsmän och nuvarande och tidigare befattningshavare inom säkerhetstjänsterna. Ett tiotal har förhörts vid två eller flera tillfällen. Lagens regler härom anknyter nära till vad som gäller om vittne vid domstol. De som hörts av kommissionen har visserligen inte avlagt någon ed men haft samma skyldighet som ett vittne att, som det heter i vittneseden "säga hela sanningen och intet förtiga, tillägga eller förändra". Ett brott mot denna skyldighet är belagt med straff. Kommissionen har haft befogenhet att förelägga vite för att förmå en person att inställa sig och besvara frågor. Denna möjlighet har behövt utnyttjas endast vid något enstaka tillfälle. En parallell till domstolsförfarandet är att den som skall höras inför kommissionen har rätt till juridiskt biträde på statens bekostnad. Denna rätt har använts endast i en handfull fall.

Det har inte varit kommissionens uppgift att såsom en domstol pröva anklagelser för brott, men i kommissionens uppdrag har givetvis legat att undersöka om brottslig verksamhet förekommit inom säkerhetstjänsterna. Den som hörts inför kommissionen har haft samma rätt som ett vittne inför domstol att vägra yttra sig om något som skulle röja att han begått en brottslig eller vanärande handling. Under arbetet har denna fråga inte ställts på sin spets, eftersom det inte har förekommit att någon vägrat att besvara frågor om lagstridiga handlingar. En annan sak är att sådana frågor kanske inte alltid har besvarats fullt sanningsenligt. På en punkt har kommissionen inte haft lika långtgående befogenheter som en domstol. Kommissionen har inte haft möjlighet att bryta det grundlagsstadgade skyddet för meddelarfriheten och därmed inte kunnat efterforska källan till en publicerad uppgift. På en annan punkt har kommissionens befogenheter däremot sträckt sig längre än en domstols. Det gäller sådana uppgifter rörande förbindelser med främmande makt eller rikets försvar som omfattas av sekretess enligt 2 kap. 1 eller 2 § sekretesslagen. Ett vittne i en rättegång får inte höras om sådana uppgifter utan tillstånd från den myndighet i vars verksamhet uppgiften har inhämtats. För kommissionens del

<sup>5</sup> Avsnittet bygger på Anders Knutssons uppsats "En granskningskommission med extraordinära befogenheter" i Festskrift till Hans Stark.

har denna inskränkning eliminerats genom att det föreskrivits att vederbörande myndighet skall anses ha lämnat erforderligt tillstånd.

Förhören har letts av ledamoten Anders Knutsson eller, då denne undantagsvis inte kunnat närvara, av kommissionens huvudsekreterare som är ordinarie domare. En av kommissionens juridiskt utbildade sekreterare har regelmässigt haft till uppgift att fungera som utfrågare. Förhören har i princip hållits inför kommissionen i plenum och i allt fall har minst hälften av ledamöterna deltagit. Med hänsyn främst till att förhören i stor utsträckning har rört sekretessbelagda frågor har kommissionen inte utnyttjat möjligheten att hålla offentliga förhör. Ett ytterligare skäl till detta är att det otvivelaktigt varit till fördel för resultatet att utredningen medan den pågätt bedrivits utan insyn utifrån. Förhören har dokumenterats genom bandupptagningar och skriftliga sammanfattningar.

Vid lagens tillkomst framhölls av såväl regeringen som riksdagen att det inte var meningen att förhör under straffsanktionerad sanningssplikt skulle vara någon exklusiv form av inhämtande av uppgifter. Informella samtal av den typ som andra kommissioner hade hållit borde också kunna äga rum. Det överlämnades åt kommissionen att avgöra vilka utredningsmetoder som skulle användas.

Kommissionens uppdrag har varit mycket omfattande och de ännu kvarlevande personer som kunnat antas ha värdefulla uppgifter att lämna så många att det redan av den anledningen varit utslutet att hålla formella förhör inför kommissionen med dem alla. Kommissionen bestämde sig också redan från början för att i stor utsträckning använda samtalsmetoden. Omkring 350 personer har hörts på detta sätt. Samtal har ägt rum, förutom med personer av de kategorier som tidigare nämnts, också med bl.a. personer som är eller har varit engagerade i organisationer som varit föremål för säkerhetstjänsternas intresse. Samtalen har i allmänhet hållits med företrädare för sekretariatet, men i somliga fall har också någon av kommissionens ledamöter medverkat. Också samtalen har dokumenterats genom skriftliga sammanfattningar och i flertalet fall också genom bandupptagningar.

I den mån uppgifter som har framkommit vid ett sådant samtal bedömts vara av större betydelse har det förekommit att den hörde kallats för att upprepa och bekräfta sin utsaga vid ett formellt förhör inför kommissionen. Ett annat syfte med att kalla till ett sådant förhör kan ha varit att ställa den hörde inför uppgifter som har lämnats av andra personer och som strider mot vad denne själv tidigare sagt.

En speciell komplikation har varit att de frågor som kommissionen satts att utreda till stora delar tidigare har varit föremål för utredning i andra sammanhang. Många av de personer som kommissionen haft anledning att höra har redan förut hörts av riksdagsutskott, JO, JK, åklagare eller andra granskningsorgan som har protokollerat deras utsagor. Dessa personer har kommissionen i allmänhet valt att kalla till formella förhör utan att låta dem föregås av informella samtal. De som inte i någon betydande omfattning har hörts vid tidigare utredningar, vilket är fallet med många personer i mera underordnad ställning, har däremot kallats till informella samtal.

Av lätt insedda skäl har förutsättningarna för att genom förhör och samtal med de inblandade personerna få fram en klar bild av vad som hänt ingalunda varit idealiska. De förhållanden och händelser som kommissionen haft att granska ligger till stora delar långt tillbaka i tiden och kan därmed också antas ha sjunkit undan i de agerandes minne. Många av de viktigaste aktörerna är inte längre i livet och många andra har nått en ålder då minne och övriga själsförmögenheter inte längre är på höjdpunkten.<sup>6</sup> De som har uttalat sig inför tidigare utredningar kan vara föga benägna att avvika från vad de då sagt eller ens att på allvar fundera över om dessa uttalanden är till alla delar rättvisande. Ofta har de hörda gjort offentliga uttalanden i press, radio och TV som de kan känna sig bundna av och flera av dem har skrivit egna böcker om vad de har varit med om.

Somliga personer har varit mycket meddelsamma vid förhören, men ofta har det varit svårt att få de hörda att spontant berätta om sådant som är av intresse för kommissionen. Många av dem har också professionell rutin på att svara undvikande. De hörda har säkert i allmänhet gett ärliga svar på ställda frågor. Däremot är det nog inte ovanligt att de har underlåtit att berätta allt de minns – om nu detta berott på att de inte längre vill stå för sina handlingar i det förflutna, att de vill skydda levande eller avlidna kolleger mot kritik eller på ren lättja må vara osagt.

Kommissionens uppgift har, till skillnad mot vad som är fallet vid en rättegång i en domstol, inte varit begränsad av några i förväg uppställda teser om vad som förevarit. Den har haft att förutsättningslöst bedriva sin utredning och försöka nå fram till en sanning

---

<sup>6</sup> Exempelvis kan nämnas att chefen för grupp B/IB Birger Elmér redan låg på sitt yttersta då kommissionen inledde sitt arbete och aldrig kunde höras av kommissionen. Ett förhör ägde rum med Hans Holmér, som var chef för RPS/Säk under en del av 1970-talet, men hans vacklande hälsa förhindrade ett kompletterande förhör innan han avled hösten 2002.

inom den ram som direktiven dragit upp. Denna skillnad har givetvis inverkat på det sätt på vilket förhören bedrivits. Kommissionen har varit beroende av förhörspersonernas aktiva medverkan – vilken inte alltid kunnat påräknas fullt ut – men har också haft att pröva olika tänkbara alternativ rörande vad som har tilldragit sig. Detta har ibland skapat en motsatsställning där den hörde upplevt sig vara föremål för ogrundade och kränkande misstankar. Den formella ramen kring ett kommissionsförhör, vilket enligt lagen skall föregås av en erinran om den straffsanktionerade sanningsplikten, kan också tänkas ha försatt den hörde i en försvarsposition som negativt inverkat på dennes öppenhet.

Sammanfattningsvis kan konstateras att formella förhör inför kommissionen utgjort en ganska ineffektiv utredningsform, där utbytet sällan stått i rimlig proportion till resursåtgången. Förutsättningarna för en öppen och förtroendefull förmedling av upplysningar kan vara gynnsammare vid ett informellt samtal i en mindre krets. Vid ett sådant samtal kan det också vara lättare för den hörde att, kanske med stöd av olika dokument, återkalla minnesbilder av händelser som tilldragit sig för länge sedan. Kommissionen har därför efter hand i allt större utsträckning gått in för att använda samtalsformen i sitt arbete. Detta innebär ingalunda att möjligheten att hålla förhör under sanningsplikt har ansetts sakna värde. Den möjligheten har alltid stått till buds och kunnat utnyttjas dels för att ge ökad tyngd åt upplysningar av särskild vikt, dels för att i möjligaste mån skapa klarhet på punkter där motstridiga uppgifter har lämnats.

### **3.4 Sekretessfrågor med anknytning till kommissionens arbete**

Som framhålls i direktiven är med nödvändighet mycket av det som kommissionen skall granska och på annat sätt kommer i kontakt med kringgärdat av sekretess. Behovet av sekretess sägs vara särskilt starkt bl.a. när det gäller skydd av källor och när det är fråga om att garantera uppgiftslämnarens anonymitet. Det framhålls vidare särskilt att det för vårt land viktiga underrättelseutbytet med andra länder bygger på ett förtroende som har etablerats under många års samarbete. Arbetet måste därför bedrivas och genomföras på ett sådant sätt att det inte medför någon risk för underrättelse- och säkerhetsorganens möjligheter att i dag och i framtiden ar-

beta för Sveriges bästa. Det skall inte heller i övrigt skada Sveriges förbindelser med andra länder.

I propositionen med förslag till lag om förhör m.m. hos kommissionen (prop. 1998/99:140) behandlas sekretessen hos kommissionen. Där pekas på den s.k. utrikes- och försvarssekretessen, 2 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen (1980:100) och den s.k. förundersökningssekretessen i 5 kap. 1 § nämnda lag. De nu berörda sekretessbestämmelserna gäller också hos kommissionen. Förutom denna sekretess till skydd för det allmänna erinras i propositionen om den sekretess till skydd för enskilda som gäller enligt 7 kap. 17 § sekretesslagen och som avser uppgift i belastningsregister hos polismyndighet, vilken sekretess skall iakttas också hos kommissionen. Däremot gäller inte hos kommissionen sekretessen enligt 9 kap. 17 § samma lag för bl.a. uppgifter i kriminalunderrättsregister och SÄPO-registret. Även annan sekretess kan vara tillämplig hos kommissionen; i propositionen nämns den enligt 7 kap. 14 § som avser uppgifter som rör utlänningar.

I propositionen lades fram förslag till en ny sekretessbestämmelse, 9 kap. 26 § sekretesslagen, till skydd för uppgift hos kommissionen om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden. Förslaget antogs av riksdagen. I propositionen togs också frågan om kommissionens kommande rapport upp i samband med överväganden om sekretessfrågorna. Därvid anfördes att det kommer att råda sekretess för åtskilligt material hos kommissionen, vilket innebär att kommissionen, mot bakgrund av sitt uppdrag, självständigt och efter sekretessprövning måste avgöra vilka uppgifter som är hemliga och vilka som inte är det. De hemliga uppgifterna kan kommissionen enligt propositionen inte redovisa på annat sätt än genom omskrivningar, slutsatser och nothänvisningar på sådant sätt att sekretessen inte bryts. Det som sålunda anfördes i propositionen kommenterades inte i konstitutionsutskottets betänkande.

De olika bestämmelser i sekretesslagen som nu berörts är av två huvudtyper. Den ena är de bestämmelser enligt vilka sekretess är huvudregel, som 5 kap. 1 § andra stycket (som bl.a. avser SÄPO:s verksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet eller förebygga terrorism), 9 kap. 17 § 6 (som avser uppgifter i SÄPO-registret) och 9 kap. 26 § (som gäller uppgifter hos kommissionen om enskildas förhållanden). Den andra huvudtypen har däremot offentlighet som huvudregel; hit hör 2 kap. 1 och 2 §§ om utrikes- och försvarssekretessen. I lagtexten kommer skillnaden till uttryck på så sätt att det enligt de förstnämnda bestämmelserna gäller sekretess, om det inte står klart att en uppgift kan röjas utan

att vederbörande allmänna eller enskilda intresse skadas, medan det i sistnämnda paragrafer för sekretess krävs att det kan antas att det sekretesskyddade intresset kan skadas. Presumtionen är alltså i det första fallet med s.k. omvänt skaderekvisit *för* sekretess och i det andra fallet med s.k. rakt skaderekvisit *mot* sekretess.

När det gäller sekretess med omvänt skaderekvisit anses tillämparen ha ett ganska begränsat utrymme för sin bedömning av frågan om uppgifter kan lämnas ut. I praktiken innebär detta att tillämparen många gånger inte kan lämna ut en uppgift som omfattas av sådan sekretess utan att ha kännedom om mottagarens identitet och om dennes avsikter med uppgiften.<sup>7</sup> Det saknas särskilda regler som ger en myndighet – som ju kommissionen utgör – större möjligheter att i tryck publicera uppgifter i t.ex. en rapport än vad sekretesslagstiftningen annars tillåter. Det betyder att kommissionen i princip är bunden av sekretessbestämmelserna också när det gäller innehållet i kommissionens betänkande och därtill fogade forskarrapporter. De förut återgivna uttalandena i prop. 1998/99:140 och kommissionens direktiv kan inte heller sägas ge uttryck för en annan uppfattning om publiceringsmöjligheterna.

Kommissionens uppdrag är emellertid att "uttömmande och definitiva" klarlägga säkerhetstjänsternas verksamhet på det aktuella området. Detta torde knappast vara möjligt att uppnå på ett rimligt sätt utan att kommissionen går in på och redovisar också konkreta förhållanden som normalt skulle anses vara omfattade av sekretess. Det kan gälla sådant som hur säkerhetstjänsterna använder tvångsmedel och spaningsmetoder, t.ex. hur telefonavlyssning har skett. Beträffande uppgifter om enskilda skulle med en "vanlig" tillämpning av det omvända skaderekvisitet i 9 kap. 26 § sekretesslagen knappast några personrelaterade uppgifter kunna lämnas ut. Bara det förhållandet att en viss person stått under övervakning från säkerhetspolisens sida eller i vart fall ådragit sig dess intresse skulle vara tillräckligt för sekretess. En sådan tillämpning av sekretessreglerna skulle medföra att kommissionens rapport framstod som alltför abstrakt och "urvattnad" för att svara mot uppdraget. Kommissionen har därför ansett sig kunna gå så långt i konkret uppgiftslämnande som är nödvändigt för att den skall kunna fullgöra sin uppgift (jfr 1 kap. 5 § sekretesslagen).

Det är samtidigt uppenbart att det sagda inte kan innebära att sekretessbehovet helt efterges. Det finns otvivelaktigt uppgifter som inte kan lämnas ut utan att det kan antas att det skulle kunna

---

<sup>7</sup> Se prop. 1979/80:2 del A s. 82

skada något allmänt eller enskilt intresse. Kommissionen har bedömt att en rimlig avvägning mellan, å ena sidan, det offentlighetsintresse som uppdraget skall tillgodose och, å andra sidan, behovet av skydd för uppgifter om säkerhetstjänsternas verksamhet uppnås, om uppgifter vilkas röjande kan antas skada det skyddade intresset inte offentliggörs.

Förutom av skaderekvisit begränsas sekretessen enligt sekretesslagen ofta av tidsgränser. Så t.ex. gäller sekretessen enligt 2 kap. 1 och 2 §§ i högst 40 år såvitt gäller uppgifter i allmänna handlingar. Beträffande vissa typer av uppgifter, bl.a. uppgifter i underrättelseverksamheten inom underrättelse- och säkerhetstjänsten, är tidsgränsen i stället 70 år, 1 § 4 sekretessförordningen (1980:657). Motsvarande tidsgränser föreskrivs i 5 kap. 1 § fjärde stycket sekretesslagen. Sålunda gäller sekretess för förundersökning i brottmål och tvångsmedelsanvändning i högst 40 år men för polisens underrättelseverksamhet enligt paragrafens andra stycke är tidsgränsen i stället 70 år. En tidsgräns om 70 år är bestämd också i 7 kap. 17 § och i 9 kap. 17 och 26 §§.<sup>8</sup> Tiden räknas i samtliga fall från den allmänna handlingens tillkomst (1 kap. 10 § sekretesslagen). En konsekvens av de skaderekvisit som uppställs i de olika sekretessbestämmelserna är emellertid att risken för skada normalt minskar med tiden.<sup>9</sup> De tidsgränser som anges i bestämmelserna är därför maximitider och inte standardtider.

Tidsaspekten ger litet olika utslag beträffande uppgifter om säkerhetstjänsternas verksamhet i sig och uppgifter om enskilda personer. Detta kan sägas återspegla sig i de olika tidsgränser som är uppställda. Verksamhetsuppgifter får normalt anses ha betydligt större karaktär av "färskvare" än personuppgifter. Uppgifter om enskilda personer som avser förhållanden ganska långt tillbaka i tiden kan fortfarande vara känsliga, och det inte bara för personerna själva utan även för deras närstående, som ju också skyddas i 9 kap. 17 och 26 §§ sekretesslagen. Även uppgifter om avlidna kan omfattas av sekretess.<sup>10</sup>

Med hänsyn till det stora antalet sådana uppgifter om säkerhetstjänsternas verksamhet och om enskildas förhållanden som det kan

<sup>8</sup> I prop. 2001/02:191 föreslår regeringen vissa ändringar i sekretesslagen bl.a. i syfte att öka offentligheten för sådana uppgifter som har lämnats till eller samlats in av SÄPO. Det rör sig dels om uppgifter som har förts in i allmänna handlingar före år 1949, dels uppgifter om huruvida enskilda har registrerats eller inte hos SÄPO enligt vissa numera upphävda författningar. Ändringsförslagen berör, såvitt här är i fråga, 5 kap. 1 § och 9 kap. 17 § sekretesslagen.

<sup>9</sup> Prop. 1979/80:2 del A s. 86 f.

<sup>10</sup> A. prop. s. 84 f.



finnas anledning att överväga att offentliggöra har kommissionen försökt ställa upp vissa "tumregler" som utgångspunkt för sekretessbedömningen. Dessa innebär i huvudsak följande.

Uppgifter om säkerhetstjänsternas verksamhet kan delas in i arbetsmetoder för övervakning och själva registreringsverksamheten. Att det i verksamheten ingår s.k. inre spaning, dvs. slagning i register, utnyttjande av allmänt tillgängliga källor och kontakter med utomstående kan rimligen inte vara skyddsvärt i och för sig. Inte heller kan det anses behöva hemlighållas att i s.k. yttre spaning ingår skuggning, spaning från fasta observationsställen och övervakning inklusive bild- och ljudupptagning vid demonstrationer och öppna möten. Telefonavlyssning och postkontroll är lagliga tvångsmedel vilkas eventuella förekomst i verksamheten ligger i öppen dager. Buggning som metod att hämta in information är allmänt känd. Att det utnyttjas förtroliga meddelare både inom organisationer som är av intresse för säkerhetstjänsterna och på annat håll kan knappast anses vara något som behöver undandras offentligheten så länge inte dessa meddelares identitet röjs. Detta gäller också bulvaner och infiltratörer. Samarbete mellan säkerhetstjänsterna och privata organisationer och företag framstår också som en helt naturlig arbetsmetod i sammanhanget, vilken inte gärna behöver skyddas av sekretess. Detsamma kan sägas om det ännu naturligare samarbetet med andra myndigheter och andra allmänna organ. Även det förhållandet att det sker ett samarbete med utländska motsvarande tjänster måste vara en "öppen" uppgift. Däremot kan det vara känsligt att konkret peka ut med vilka andra sådana tjänster som samarbetet skett.

Rent allmänt ligger det i sakens natur att information om säkerhetstjänsternas verksamhet under senare år är mera känslig än sådana uppgifter som avser äldre förhållanden. Därför har kommissionen undvikit att publicera mera konkreta uppgifter om nyare förhållanden.

För uppgifter om säkerhetstjänsternas personal gäller sekretess enligt 2 kap. 2 § sekretesslagen. Undantag gäller beträffande högre chefer vilkas namn också annars lämnas ut.

När det sedan gäller uppgifter om enskildas förhållanden kan olika kategorier urskiljas. Namn på personer som registrerats enbart på grundval av de kriterier som enligt meddelade särskilda föreskrifter gällt aktivitet eller medlemskap eller dylikt i politiska och annars opinionsbildande organisationer och liknande bör kunna lämnas ut. Detta gäller även om det funnits någon mera obestämd brottsmisstanke med i bilden. Främst gäller detta naturligtvis dem

som varit aktiva inom freds-, antikärnvapen- eller Vietnamrörelsen. En annan sak är att enskilda personers identiteter ofta inte har någon egentlig betydelse för den kartläggning som kommissionen har gjort av säkerhetstjänsternas verksamhet. Det saknas därför många gånger skäl att ange namn eller andra identifikationsuppgifter. Kommissionen har också varit restriktiv med publicering av sådana uppgifter. Särskilt återhållsamhet har iakttagits när det har varit fråga om en konkret misstanke om brott av inte bara mera bagatell-artad natur. Det finns dock i sistnämnda kategori personer vilkas namn måste anses allmänt kända liksom uppgifter om vad det har varit fråga om för brott, t.ex. dömda spioner. En viss urskiljning har ansetts vara befogad också angående personer som för länge sedan misstänkts vara högerextremister utan att för den skull tillhöra den krets vars åsikter varit notoriska och som framstår som i någon mening "historiska" nazister eller dylikt. Av hänsyn till närstående har för kommissionens uppdrag betydelselösa namn utelämnats. Den omständigheten att en persons namn har varit känt exempelvis genom uppgifter i massmedier vid den tid det är fråga om eller senare avslöjats i böcker eller tidningsartiklar har inte tillmätts någon avgörande betydelse.

## 4 Rättslig översikt

### 4.1 Brott mot rikets säkerhet m.m.

Säkerhetstjänsternas uppgift är att förebygga och uppdaga brott mot rikets säkerhet. Straffbestämmelser som har till primärt syfte att skydda rikets yttre och inre säkerhet finns i brottsbalkens 18 och 19 kap. Det senare av de båda kapitlen, vilket har just rubriken Om brott mot rikets säkerhet, handlar om brott som innebär olika slag av angrepp mot svenska staten vilka främjar utländska intressen. I 18 kap., som har rubriken Om högmålsbrott, upptas vissa brott mot staten där det inte ingår som ett moment i brottsbeskrivningen att handlingen gynnar ett utländskt intresse. Belysande för skillnaden mellan de båda kapitlen är en jämförelse mellan brottsbeskrivningarna i de inledande paragraferna, vilka behandlar uppror (18 kap. 1 §) resp. högförräderi (19 kap. 1 §). Som uppror bestraffas handlingar vilka syftar till att rikets statskick skall "med våldsamma medel omstörtas", och som högförräderi bestraffas handlingar vilka syftar till att riket eller någon del därav skall, "med våldsamma eller eljest lagstridiga medel eller med utländskt bistånd, läggas under främmande makt eller bringas i beroende av sådan makt". Åtgärder för att framtvinga beslut av de högsta statsorganen med våldsamma medel bestraffas som uppror, men om sådana beslut skall framtvingas med utländskt bistånd är det fråga om högförräderi.

Bestämmelserna i 18 och 19 kap. brottsbalken ingick tidigare i 8 och 9 kap. strafflagen. De har i huvudsak kvar den utformning de fick vid en revision av strafflagen år 1948. Vissa ändringar har skett bl. a. när strafflagen ersattes av brottsbalken år 1962 och vid senare översyner åren 1976 och 1981.

De brott som behandlas i 19 kap. brottsbalken är, förutom högförräderi, bl. a. spioneri och grovt spioneri (5 och 6 §§), obehörig befattning med hemlig uppgift och grovt sådant brott (7 och 8 §§),

vårdslöshet med hemlig uppgift (9 §), olovlig underrättelseverksamhet (10 §) samt tagande av utländskt understöd (13 §). I fråga om flertalet av dessa brott gäller att också försök, förberedelse och stämpling samt underlåtenhet att avslöja brott kan bestraffas.

För *spioneri* straffas enligt nu gällande lydelse den som "för att gå främmande makt tillhanda, obehörigen anskaffar, befordrar, lämnar eller röjer uppgift rörande försvarsverk, vapen, förråd, import, export, tillverkningsätt, underhandlingar, beslut eller något förhållande i övrigt vars uppenbarande för främmande makt kan medföra men för totalförsvaret eller eljest för rikets säkerhet". Detsamma skall gälla om någon i sådant syfte – dvs. att gå främmande makt tillhanda – "obehörigen framställer eller tar befattning med skrift, teckning eller annat föremål som innefattar sådan uppgift". Straffansvar inträder oavsett om den uppgift det gäller är riktig eller inte. Det är inte straffbart att lämna uppgift om något förhållande som är allmänt känt, men det kan innebära spioneri att systematiskt samla in och vidarebefordra uppgifter, även om dessa var för sig är fritt åtkomliga. Som exempel har nämnts uppgifter om trafiken i en hamn.

Hänvisningen till men för totalförsvaret eller eljest för rikets säkerhet infördes i paragrafen genom 1981 års lagändring. I tidigare lydelse talades om "men för rikets försvar eller för folkförsörjningen vid krig eller av krig föranledda utomordentliga förhållanden". Syftet med lagändringen var att klargöra att straffbestämmelsen skyddar inte bara det militära försvaret utan också civilförsvaret samt det ekonomiska och det psykologiska försvaret. Bestämmelsen kan tillämpas på kvalificerade former av industrispionage och politiskt spionage.<sup>1</sup>

Genom 1976 års lagändring infördes ett krav på direkt syfte att gå främmande makt tillhanda som förutsättning för spioneriansvar. Gärningsmannen skall ha handlat i avsikt att gynna främmande makt. Den tidigare gällande lydelsen innebar att en person som hade röjt en försvarshemlighet kunde dömas för spioneri, även om syftet med gärningen hade varit ett annat. Det var tillräckligt att hans uppsåt kunde anses omfatta att röjandet skulle vara till fördel för främmande makt, t.ex. därför att han insåg att handlingen skulle få denna effekt. Att lagen hade denna innebörd framgick i och för sig av förarbetena men klargjordes ytterligare genom domarna i anledning av IB-avslöjandet.<sup>2</sup> Lagändringen motiverades med att brottsbenämningen spioneri inte borde täcka mer än vad som fram-

<sup>1</sup> Nytt Juridiskt Arkiv II 1981 s. 684 ff.

<sup>2</sup> Svensk Juristtidning 1974 rf s. 84.

stod som naturligt för det allmänna rättsmedvetandet.<sup>3</sup> Numera gäller att den som röjer en hemlig uppgift utan direkt syfte att gå främmande makt tillhanda i stället kan dömas för obehörig befattning med hemlig uppgift enligt 19 kap. 7 §. Vid 1976 års lagöversyn infördes en särskild straffbestämmelse för grovt sådant brott (19 kap. 8 §).

Det i 19 kap. 10 § behandlade brottet *olovlig underrättelseverksamhet* omfattar två typer av handlingar, som inte direkt är riktade mot Sverige men som ändå anses kunna innebära en fara för svenska intressen. Enligt första stycket straffas den som "för att gå främmande makt tillhanda, här i riket bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter rörande militära eller andra förhållanden, vilkas uppenbarande för den främmande makten kan medföra men för annan främmande makts säkerhet" eller som medverkar till sådan verksamhet. Här är det alltså fråga om spioneri som riktar sig mot ett annat land än Sverige. Enligt paragrafens andra stycke straffas den som "här i riket hemligen eller med användande av svikliga medel antingen bedriver verksamhet för anskaffande av uppgifter om annans personliga förhållande" eller medverkar till sådan verksamhet. Här åsyftas framför allt flyktingspionage, men bestämmelsen täcker också underrättelseverksamhet om t. ex. svenska medborgares politiska åskådning. I båda styckena talas om "verksamhet", vilket markerar att det skall vara fråga om mer än enstaka åtgärder och att en viss planmässighet skall präglade handlandet. Det är alltså exempelvis inte straffbart enligt paragrafen att vid något enstaka tillfälle lämna information till en utländsk beskickning. År 1976 infördes, liksom vid spioneri, ett krav på direkt syfte att gå främmande makt tillhanda som en förutsättning för ansvar enligt första stycket. Enligt andra stycket krävs däremot inte uppsåt av särskilt kvalificerat slag.

Vissa andra lagändringar år 1976 syftade till att skapa bättre förutsättningar för en fri samhällsdebatt och ett obundet meningsutbyte. En bestämmelse om ryktesspridning till fara för rikets säkerhet begränsades att gälla endast under krig och krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden. Den flyttades därför till 22 kap. brottsbalken, som innehåller regler för sådana lägen. Samtidigt upphävdes i andra brottsbalkskapitel intagna straffbestämmelser om samhällsfarlig ryktesspridning och beljugande av myndighet.

Ytterligare en lagregel som upphävdes år 1976 var en i 19 kap. 13 § brottsbalken intagen bestämmelse om *tagande av utländskt under-*

---

<sup>3</sup> Nytt Juridiskt Arkiv II 1976 s. 407.

*stöd*. Där föreskrevs straff för den som "av främmande makt eller någon som handlar i dess intresse" tar emot understöd för att genom spridande av skrifter eller på annat sätt "påverka den allmänna meningen om statsskicket eller om åtgärder i rikets inre eller yttre styrelse". Propositionens förslag att denna regel skulle upphävas mötte starka protester. Det rädde visserligen enighet om att straffbestämmelsen hade en alltför vidsträckt omfattning och efter ordalagen täckte förfaranden som borde vara straffria. Vidare hade den såvitt känt inte lett till någon fällande dom efter år 1945. Förbudsbestämmelsen bedömdes emellertid ha en viss preventiv effekt och det ansågs mycket betänkligt att helt avskaffa det straffrättsliga skyddet mot utländsk finansiering av politisk propaganda. Departementschefen påpekade att risken för att det utländska understödet kommer till allmän kännedom skulle utgöra ett starkt avhållande moment, men häremot invändes att den främmande makten i regel skulle inse värdet av att hålla understödet hemligt för allmänheten. Lagstiftningsärendet avgjordes i riksdagen genom lottning efter lika röstetal för och emot förslaget.<sup>4</sup>

Efter ytterligare utredning togs frågan upp på nytt och år 1981 infördes åter en straffbestämmelse i ämnet. Den gavs emellertid en mer begränsad räckvidd. Nu förutsätts för ansvar bl.a. att understödet lämnas "av främmande makt eller från utlandet av någon som handlar för att gå främmande makt tillhanda". Vidare krävs att syftet med understödet är att "påverka den allmänna meningen i en fråga som gäller någon av grunderna för rikets statsskick eller i någon angelägenhet som har betydelse för rikets säkerhet och som det ankommer på riksdagen eller regeringen att besluta om". Vad som med den bestämningen lämnas utanför det straffbara området är t.ex. stöd till propaganda för eller emot någon motståndsrörelse i ett annat land eller till propaganda i frågor om miljövärd eller kulturutbyte med utlandet.<sup>5</sup>

I 18 kap. brottsbalken finns bl.a. bestämmelser om straff för uppror (1 §) och väpnat hot mot laglig ordning (3 §). Också försök, förberedelse och stämpling samt underlåtenhet att avslöja sådana brott kan bestraffas. I 4 § behandlas brottet olovlig kärverksamhet. Enligt 5 § kan straff för brott mot medborgerlig frihet ådömas den som "övar olaga tvång eller olaga hot med uppsåt att påverka den allmänna åsiktsbildningen eller inkräkta på handlingsfriheten inom politisk organisation eller yrkes- eller näringsammanslutning och därigenom sätter yttrande-, församlings- eller föreningsfriheten i

<sup>4</sup> Nytt Juridiskt Arkiv II 1976 s. 418 ff.

<sup>5</sup> Nytt Juridiskt Arkiv II 1981 s. 704 f.

fara". Reglerna i kapitlet fick sin huvudsakliga utformning redan vid strafflagsrevisionen år 1948, med det undantaget att bestämmelsen om brott mot medborgerlig frihet tillkom först med brottsbalken år 1962.

Brottet *olovlig kårverksamhet* går tillbaka på en lag från 1934 om förbud mot vissa sammanslutningar. Den lagen riktade sig mot sammanslutningar som "enligt sitt tillkännagivna ändamål avser att tjäna som skyddsskår för politiskt parti eller därmed jämförlig grupp av samhällsmedlemmar eller som eljest med hänsyn till organisation och verksamhet eller andra omständigheter måste anses syfta till att utgöra ett maktmedel av sådan art som militär trupp eller polisstyrka". Lagen sågs närmast som en förebyggande åtgärd för att möta vissa tendenser i samtiden. Som exempel på sammanslutningar av den typ man hade i åtanke nämndes kommunisternas röda frontförbund och nationalsocialisternas stormavdelningar.<sup>6</sup>

Vid revisionen av strafflagen år 1948 fördes regleringen över dit. Den utförliga beskrivningen på avsedda sammanslutningar ersattes då med att sammanslutningen "måste anses vara avsedd att utgöra ett sådant maktmedel som militär trupp eller polisstyrka". Samma beskrivning finns nu i brottsbalken, men där har tillämpningsområdet utvidgats att omfatta också sammanslutningar som "lätt kan utvecklas till" ett sådant maktmedel. Denna utvidgning var föranledd av ett rättsfall som hade lett till en frikännande dom.<sup>7</sup> Undantag görs för sammanslutningar som "med vederbörligt tillstånd förstärker försvaret eller ordningsmakten". Vad som förbjuds enligt lagen är att bilda eller delta i sammanslutning av åsyftat slag samt att ta befattning med vapen och annan sådan utrustning, upplåta lokal eller lämna ekonomiskt stöd till sammanslutningen. Av brottsbeskrivningen framgår att sammanslutningen förutsätts ha en viss organisation och varaktighet och att den alltså inte bara är en lösligt sammansatt grupp av personer. Däremot krävs inte att den har en sådan styrka eller egenskaper i övrigt som faktiskt gör den ägnad att fungera som ett sådant maktmedel som beskrivs i paragrafen.

Även brott mot straffbestämmelser som primärt har till syfte att skydda andra slag av intressen kan i enskilda fall ses som hot mot rikets säkerhet. Detta kan gälla ett förmögenhetsbrott som stöld, rån eller förskingring, om föremål för brottet är t.ex. militära vapen. Bland andra brott som under vissa omständigheter kan ha betydelse för rikets säkerhet kan nämnas olaga intrång, brytande av

<sup>6</sup> Nytt Juridiskt Arkiv II 1934 s. 471 f.

<sup>7</sup> Nytt Juridiskt Arkiv II 1962 s. 273.

post- eller telehemlighet, olovlig avlyssning och dataintrång samt allmänfarliga brott som mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, sabotage, grovt sabotage och kapning. *Sabotage* föreligger enligt 13 kap. 4 § brottsbalken bl.a. om någon "förstör eller skadar egendom, som har avsevärd betydelse för rikets försvar, folkförsörjning, rättsskipning eller förvaltning eller för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet i riket" eller genom olika åtgärder allvarligt stör eller hindrar den allmänna samfärdseln, tele- eller radiotrafiken eller vatten-, värme- eller kraftförsörjningen. Bland omständigheter som kan ge anledning att bedöma ett sabotagebrott som grovt nämns i lagen att brottet har framkallat fara för rikets säkerhet.

Här kan också erinras om att 21 kap. brottsbalken upptar bestämmelser om brott av krigsmän och 22 kap. bestämmelser om landsförräderi m.m., vilka regler endast är tillämpliga under krig eller andra av krig eller krigsfara föranledda utomordentliga förhållanden. 22 kap. innehåller också bestämmelser om folkrättsbrott och viss annan brottslighet, vilka grundas på internationella konventioner.

En annan bestämmelse i brottsbalken som är av intresse i detta sammanhang är 16 kap. 5 §, som behandlar *uppvigling*. Detta brott består i att någon muntligen eller skriftligen i meddelande till allmänheten uppmanar eller eljest försöker förleda till brottslig gärning, svikande av medborgerlig skyldighet eller ohörsamhet mot myndighet. Exempel på en medborgerlig skyldighet är värnplikten. Att uppmana till värnpliktsvägran är alltså ett brott enligt denna paragraf. Genom en lagändring år 1970 infördes en särskild regel i paragrafen som undantar ringa fall från det straffbara området. Vid bedömningen av om ett fall är ringa skall särskilt beaktas om det förelåg endast obetydlig fara för att uppmaningen eller försöket skulle leda till efterföljd. I propositionen framhölls att även andra omständigheter kunde beaktas vid denna bedömning. Som exempel nämndes bl.a. att den handlandes huvudsakliga syfte inte hade varit att förleda till brott utan att ge uttryck för en åsikt. Enbart detta förhållande borde dock inte kunna medföra straffrihet, utan samtliga omständigheter måste beaktas. I sammanhanget berördes särskilt uppmaning till värnpliktsvägran, vilket hade varit ett vanligt inslag i demonstrationer under de senaste åren. Sådana uppmaningar hade enligt departementschefen ofta i första hand till ändamål att genom tillspetsade formuleringar påverka den allmänna opinionen, och man borde då mera se till syftet än till formen för budskapet.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Nytt Juridiskt Arkiv II 1970 s. 546.



## 4.2 Skydd för personlig integritet och förtrolig kommunikation

Säkerhetstjänsternas registrering och övervakning av personer aktualiserar frågor om åsiktsfrihet och personlig integritet som regleras i internationella överenskommelser och svenska grundlags- och lagregler.

### 4.2.1 Internationella överenskommelser

Förenta Nationerna tog i ett tidigt skede upp arbetet på en kodifiering av de mänskliga rättigheterna. Ett första resultat blev en allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna som antogs av generalförsamlingen år 1948. Denna har senare följts upp med två internationella konventioner. Den ena gäller ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, den andra medborgerliga och politiska rättigheter. I konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, som ratificerades av Sverige år 1971 och trädde i kraft år 1976, föreskrivs bl.a. att ingen får utsättas för "godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem eller sin korrespondens" (artikel 17). Vidare föreskrivs att envar skall ha rätt till åsiktsfrihet och yttrandefrihet. Dessa rättigheter får underkastas vissa inskränkningar, men bara sådana som är angivna i lag och som är nödvändiga för att bl.a. "skydda den nationella säkerheten, den allmänna ordningen, den allmänna hälsovården eller sedligheten" (artikel 19). En för ändamålet upprättad kommitté har till uppgift att övervaka konventionens efterlevnad. Kommittén granskar nationella rapporter och har också vissa möjligheter att ta upp klagomål från enskilda. Efter prövning av sådana klagomål kan kommittén lägga fram sina synpunkter på saken, men något för den klandrade staten bindande beslut är kommittén inte behörig att meddela.

En internationell reglering av betydligt större praktisk betydelse för de europeiska staterna utgör den inom *Europarådet* utarbetade europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Även denna konvention bygger på FN:s förklaring om de mänskliga rättigheterna. Den slöts år 1950 och ratificerades av Sverige år 1953. Konventionen har senare kompletterats med ett antal tilläggsprotokoll. Sedan den 1 januari 1995 gäller enligt en uttrycklig föreskrift konventionen som lag här i landet. Redan dessförinnan åberopades konventionens be-

stämmelser ofta av domstolar och myndigheter vid tillämpningen av svenska rättsregler.

Europakonventionens genomslagskraft på nationellt plan beror i hög grad på att det har inrättats en effektiv organisation för tolkning och tillämpning av konventionen. Tidigare ankom dessa uppgifter på två organ, en kommission och en domstol för mänskliga rättigheter. Sedan november 1998 har de ersatts av en permanent domstol. Under de första åren av konventionens giltighetstid förde tillämpningsorganen en relativt undanskymd tillvaro, beroende bl.a. på att konventionen var dåligt känd i vida kretsar och att bara ett begränsat antal stater hade erkänt domstolens domsrätt. Sverige dröjde för sin del till år 1966 med att lämna ett sådant erkännande. Under de senaste decennierna har emellertid konventionsorganen varit mycket aktiva och det föreligger nu ett stort antal avgöranden från domstolen som belyser olika tolkningsspörsmål.

De konventionsregler som är av särskilt intresse i detta sammanhang är artikel 8 om rätt till skydd för privat- och familjeliv samt artikel 10 om yttrandefrihet.

Artikel 8 har följande lydelse:

1. Var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.
2. Offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Artikel 10 har följande lydelse:

1. Var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Denna artikel hindrar inte en stat att kräva tillstånd för radio-, televisions- eller biografföretag.
2. Eftersom utövandet av de nämnda friheterna medför ansvar och skyldigheter, får det underkastas sådana formföreskrifter,

villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet, till den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga uppgifter sprids eller för att upprätthålla domstolars auktoritet och opartiskhet.

Konventionen ålägger staterna att garantera envar som befinner sig under deras jurisdiktion de fri- och rättigheter som anges där. Artikel 16 ger dock staterna rätt att, utan hinder av bl.a. artikel 10, föreskriva inskränkningar i utlänningars politiska verksamhet. Det skydd som konventionen ger de enskilda gäller primärt gentemot åtgärder från statens sida, men staterna har också ett visst ansvar för att de enskilda skyddas mot övergrepp från andra enskildas sida.

Exempel på åtgärder som innefattar intrång i privatlivet är hemlig avlyssning, brevkontroll och husrannsakan. Uttrycket "korrespondens" i artikel 8 har ansetts omfatta inte bara befordran av brev och andra försändelser per post utan också telefoniska och telegrafiska kommunikationer samt överförande av meddelanden med hjälp av radio och datorer.<sup>9</sup> Europadomstolen har bl. a. prövat flera fall som rört *telefonavlyssning* i samband med brottsutredning. Domstolen har därvid konstaterat att telefonavlyssning kan få användas när detta är nödvändigt för att skydda de demokratiska institutionerna och den har godtagit att så skett som led i åtgärder för att motverka spioneri och terrorism. Domstolen har emellertid ställt ganska stränga krav på att ingreppet har ett klart lagstöd. Reglerna skall vara tydliga och det har inte ansetts tillräckligt med mycket allmänt utformade bestämmelser. Vidare fordras att det finns en effektiv kontroll av att systemet inte missbrukas.<sup>10</sup> Såvitt känt har domstolen inte prövat något fall där avlyssning skett av ett på trådlös väg överfört meddelande.

Ett avgörande av intresse i detta sammanhang är domstolens dom den 16 februari 2000 i målet Amann mot Schweiz. Hermann Amann hade blivit uppringd av en kvinna från den sovjetiska ambassaden i Bern, som hade beställt en av honom saluförd vara. Samtalet hade avlyssnats av polisen, vilket lett till att Amann hade blivit införd i ett register som upprättats till skydd för den nationella sä-

<sup>9</sup> Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 1997 s. 230, jfr SOU 1998:46 s. 53.

<sup>10</sup> Danelius, ib. s. 231f.

kerheten, där det angavs att han misstänktes för spioneri. Sedan Amann ett antal år senare fått kännedom om registreringen kom saken under Europadomstolens prövning. Domstolen fann att såväl avlyssningen som registreringen innebar brott mot artikel 8 i konventionen. Denna bedömning grundades på att de tillämpade bestämmelserna i schweizisk lag inte tillräckligt tydligt angav förutsättningarna och gränserna för myndigheternas åtgärder. I domen pekades särskilt på att lagen inte innehöll några regler till skydd för den som – i likhet med Amann – inte själv var föremål för övervakning utan endast hade kommit att bli avlyssnad på grund av en tillfällig kontakt med en övervakad person. Konventionen hade också enligt domstolen överträtts genom att registreringen – i strid mot schweizisk lag – inte hade förstörts när det blev klart att Amann inte hade begått något brott.

Det svenska *personalkontrollsystemet* har prövats av Europadomstolen i Leandermålet, där dom meddelades den 26 mars 1987. Bakgrunden var att Torsten Leander hade vägrats anställning vid Marinmuseet i Karlskrona sedan säkerhetspolisen hade lämnat ut vissa uppgifter om honom till de marina myndigheterna. Domstolen konstaterade att säkerhetspolisens register innehöll uppgifter rörande Leanders privatliv. Såväl registreringen som utlämnandet av sådana uppgifter i förening med vägran att låta Leander ta del av och bemöta dem innebar enligt domstolen intrång i den av artikel 8 skyddade rätten till respekt för privatlivet. Domstolen fann emellertid att intrånget hade erforderligt stöd i svensk lag. Vad beträffar frågan om det också var nödvändigt i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose kravet på nationell säkerhet anförde domstolen inledningsvis:

There can be no doubt as to the necessity, for the purpose of protecting national security, for the Contracting States to have laws granting the competent domestic authorities power, firstly, to collect and store in registers not accessible to the public information on persons and, secondly, to use this information when assessing the suitability of candidates for employment in posts of importance for national security.

Vid avvägningen mellan behovet av skydd för den nationella säkerheten och den enskildes intresse av skydd för sitt privatliv måste staterna enligt domstolen ges en stor rörelsefrihet ("margin of appreciation"), men det var därför viktigt att förvissa sig om att det fanns tillfredsställande garantier mot missbruk. Domstolen ansåg

att det svenska systemet innehöll sådana garantier och pekade därvid särskilt på att frågor om utlämnande av uppgifter skulle prövas av Rikspolisstyrelsens styrelse och att styrelsens parlamentariska ledamöter hade ett avgörande inflytande vid den prövningen. Domstolens slutsats blev sålunda att det inte hade förekommit något brott mot artikel 8. Inte heller artikel 10 hade överträtts. Eftersom domstolen, i likhet med Leander själv, saknade kännedom om vilka uppgifter som hade registrerats och utlämnats innebar dess prövning endast en granskning av det svenska systemet som sådant. Domstolen tog alltså inte ställning till de åtgärder som hade skett i det konkreta fallet beträffande Leander.

I ett avseende förekom det delade meningar i domstolen. Det gällde frågan om Leander hade haft sådana möjligheter att få en överprövning vid nationell myndighet ("effective remedy") som föreskrivs i konventionens artikel 13. Det ligger i sakens natur att den enskildes reella möjligheter att få en överprövning till stånd blir begränsade när underlaget för prövningen är hemligt. I betraktande härav ansåg domstolens majoritet att kraven i artikel 13 var uppfyllda genom möjligheten att klaga hos regeringen i förening med den övervakning av tillämpningen som ankommer på JO och JK. Tre av domstolens sju ledamöter ansåg emellertid inte att detta var tillfyllest.

#### 4.2.2 Grundlagsregler

Före tillkomsten av vår nu gällande regeringsform innehöll svensk rätt inte något egentligt grundlagsskydd för andra medborgerliga fri- och rättigheter än tryckfriheten - den på medeltida förebilder grundade § 16 i 1809 års regeringsform gav dock uttryck för vissa principer om den enskildes skydd mot ingrepp från statsmaktens sida. I den nya regeringsform som slutligt antogs år 1974 infördes emellertid stadganden om skydd för olika fri- och rättigheter, och detta system har utvecklats vidare vid senare ändringar i regeringsformen.

Enligt regeringsformen i dess ursprungliga lydelse tillförsäkrades medborgarna bl. a. yttrande- och tryckfrihet, rätt till information, mötesfrihet, demonstrationsrätt och föreningsfrihet. De tillförsäkrades också skydd mot tvång att bl.a. ge sina åsikter till känna. Vidare föreskrevs i 2 kap. 3 § följande:

Varje medborgare är skyddad mot att myndighet utsätter honom för kroppsvisitation eller annat påtvingat kroppsligt ingrepp, för husrannsakan, för intrång i hans brev-, post- eller teleförförbindelser eller för hemlig avlyssning.

Rättighetsregleringen i 1974 års regeringsform betraktades från början som ett provisorium och redan år 1976 genomfördes på grundval av ett utredningsförslag en omfattande utvidgning och förstärkning av skyddet. Bland de nya bestämmelser som infördes vid denna reform kan nämnas det skydd mot åsiktsregistrering som upptogs i 2 kap. 3 §, vilken gavs följande lydelse:

Anteckning om medborgare i allmänt register får ej utan hans samtycke grundas enbart på hans politiska åskådning.

Bestämmelsen har setts som ett skydd för åsiktsfriheten. Av förarbetena<sup>11</sup> framgår att den har ansetts stå i överensstämmelse med personalkontrollkungörelsens regler om det s.k. SÄPO-registret. En sådan registrering som sker där kan enligt propositionen inte undvaras som ett led i skyddet för det demokratiska samhällsskicket. Rörande grundlagsregelns innebörd anfördes i propositionen bl.a. följande:

Bestämmelsen utgör däremot inte något hinder mot att anteckningar t. ex. om partitillhörighet tillförs ett register över personer som på andra grunder än enbart sin politiska åskådning kan betraktas som säkerhetsrisker. Grunden för anteckningen är i detta fall att vederbörande med hänsyn till samtliga förekommande omständigheter anses utgöra en sådan risk.

Den närmare innebörden av begreppet register diskuteras inte i förarbetena. Inte heller innehåller propositionen någon motivering för det i förhållande till kommittéförslaget gjorda tillägget att regeln avser *allmänt* register. Detta beror sannolikt på att ändringen endast har setts om ett förtydligande.

Bestämmelsen om skydd mot kroppsligt ingrepp, intrång i förtrolig kommunikation m. m. flyttades vid 1976 års grundlagsändringar till 2 kap. 6 § och gavs en något utförligare formulering. Nu föreskrivs att varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. "undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse

---

<sup>11</sup> SOU 1975:75 s. 134 f, prop. 1975/76:209 s. 117 f.

och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande". Skyddet omfattar alla former av hemlig avlyssning, alltså även t.ex. användning av dolda mikrofoner. Det gäller dock bara "förtroliga meddelanden". Att i hemlighet spela in vad som förekommer i en offentlig miljö, t.ex. vid en demonstration, är sålunda inte förbjudet enligt grundlagen. Enligt propositionen får begränsningen till förtroliga meddelanden också till följd att skyddet inte omfattar t.ex. samtal i en folksamling eller radiosändningar.<sup>12</sup>

1976 års reform innebar också att utlänningar i stor utsträckning tillförsäkrades samma skydd som svenska medborgare. Skyddet mot åsiktsregistrering har dock inte gjorts tillämpligt beträffande utlänningar. Som skäl härför hänvisades i förarbetena till att utlänningar får antecknas i register om de tillhör eller sympatiserar med en utländsk s.k. terroristorganisation.<sup>13</sup>

Vissa fri- och rättigheter kan inte begränsas utan grundlagsändring. Detta gäller bl.a. skyddet mot åsiktsregistrering utan samtycke. Beträffande andra fri- och rättigheter gäller att de kan begränsas genom lag. Vid 1976 års ändringar i regeringsformen infördes dock en rad bestämmelser som inskränker riksdagens rätt att besluta om sådan lagstiftning. Sålunda föreskrivs i 2 kap. 12 § regeringsformen att begränsning får göras "endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle". Vidare stadgas bl.a. att en begränsning aldrig får "gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den" och att den inte heller får "sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen som en av folkstyrelsens grundvalar". Begränsning får inte göras "enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning". Regler i 2 kap. 15 och 16 §§ om förbud mot etnisk diskriminering och könsdiskriminering har också betydelse i detta sammanhang.

Genom ytterligare ändringar i 2 kap. 12 § regeringsformen år 1979 har införts regler om ett särskilt förfarande vid rättighetsbegränsande lagstiftning. Med undantag för vissa särskilt angivna fall gäller att förslag till sådan lagstiftning, om detta begärs av minst tio riksdagsledamöter, skall vila i minst tolv månader hos riksdagen innan det får antas. Om förslaget vid en första omröstning får stöd av minst fem sjättedelar av de röstande blir det dock omedelbart antaget.

---

<sup>12</sup> Prop. 1975/76:209 s. 147.

<sup>13</sup> Prop. 1975/76:209 s. 133 f.

### Vissa tryck- och yttrandefrihetsrättsliga aspekter

Sedan lång tid gäller ett särskilt skydd för dem som lämnar uppgifter för publicering i tryckt skrift, det s.k. meddelarskyddet. Utgångspunkten är det tryckfrihetsrättsliga ensamansvaret: att endast en person är straff- och skadeståndsrättsligt ansvarig för innehållet i en sådan skrift. För t.ex. en tidning är det den periodiska skriftens utgivare som primärt har ett sådant ansvar (se 1 kap. 1 och 3 §§ samt 8 kap. tryckfrihetsförordningen, TF), medan den som lämnar information i publiceringssyfte som huvudregel är fri från ansvar. En komponent i meddelarskyddet är den rätt att vara anonym som bl.a. uppgiftslämnare har (se 3 kap. 1 § TF) och som skyddas av en särskild tystnadsplikt för tidningspersonal m.fl. (se 3 kap. 3 § TF) och ett efterforskningsförbud för myndigheter och andra allmänna organ (se 3 kap. 4 § TF). Principen om meddelares ansvarsfrihet och anonymitetsskyddet har vissa undantag, bl.a. om det är fråga om följande brott mot rikets säkerhet: högförräderi, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, uppror, landsförräderi och landssvek samt försök, förberedelse och stämpling till ett sådant brott (se 3 kap. 3 § andra stycket och 7 kap. 3 § första stycket TF). Motsvarande bestämmelser finns i yttrandefrihetsgrundlagen beträffande de medier som denna lag omfattar (se 1 kap. 1, 2 och 4 §§, 2 kap. 1,3 och 4 §§, 5 kap. 3 § samt 6 kap. yttrandefrihetsgrundlagen).

Nu berörda bestämmelser i tryckfrihetsförordningen har i allt väsentligt gällt sedan den 1 januari 1978, medan yttrandefrihetsgrundlagen trädde i kraft den 1 januari 1992. Även före 1978 gällde enligt tryckfrihetsförordningen (som började tillämpas den 1 januari 1950) ett liknande skydd beträffande tryckta skrifter.<sup>14</sup> Uppräkningen av brott mot rikets säkerhet som kunde föranleda ansvar för meddelare infördes år 1967 och ersatte då ett undantag som avsåg offentliga funktionärers uppgiftsröjande som innefattade brott mot rikets säkerhet. I fråga om radio och TV fanns innan yttrandefrihetsgrundlagen tillkom en efter tryckfrihetsförordningens mönster uppbyggd reglering i 1966 års radioansvarighetslag.

---

<sup>14</sup> Se härom t.ex. prop. 1975/76:204 s. 45 ff.



### 4.2.3 Lagregler till skydd för förtrolig kommunikation

Svensk lag har sedan länge innehållit regler om skydd för *brevhemlighet* m.m. I strafflagen föreskrevs straff för den som olovligen beredde sig tillgång till förseglade handlingar eller postförsändelser. När strafflagen år 1962 ersattes av brottsbalken utvidgades skyddet att också gälla telefonsamtal, telegram och andra *telemedelanden*. I 4 kap. 8 § brottsbalken föreskrivs nu straff för den som olovligen bereder sig tillgång till ett meddelande som befordras av ett post- eller telebefordringsföretag, och enligt 9 § i samma kapitel kan den som i annat fall "olovligen bryter brev eller telegram eller eljest bereder sig tillgång till något som förvaras förseglat eller under lås eller eljest tillslutet" straffas för intrång i förvar. Kravet på att handlingen skall ha skett "olovligen" innebär att det inte är straffbart att t.ex. via en extra hörtelefon avlyssna ett telefonsamtal mellan två personer med den enas medgivande men utan att den andra vet om det. Eftersom det inte är förbjudet att lyssna på meddelanden i radio kan straffbestämmelsen inte tillämpas i fråga om telemedelanden som befordras per radio. Enligt 54 § telelagen och dess tidigare motsvarighet i radiolagen får emellertid den som i radiomottagare har avlyssnat ett radiobefordrat telemedelande som inte är avsett för honom själv eller för allmänheten inte obehörigen föra detta vidare. Överträdelse av förbudet kan straffas med böter.<sup>15</sup>

Brottsbalkens allmänna straffbestämmelser kompletteras av föreskrifter om tystnadsplikt för post- och telepersonal. Sådana föreskrifter har tidigare funnits i poststadga och telegrafreglemente och återfinns nu i 1993 års telelag och postlag.

Genom en lagändring år 1975 infördes en ny 9 a § i 4 kap. brottsbalken, som straffbelägger *olovlig avlyssning*. Detta brott består i att någon "olovligen medelst tekniskt hjälpmedel för återgivning av ljud i hemlighet avlyssnar eller upptager tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträde eller annan sam-

<sup>15</sup> I prop. 1992/93:200 med förslag till telelag konstaterades bl.a. (s. 166) att brottsbalkens straffbestämmelse i princip inte omfattar radiobefordrade telemedelanden. Vidare erinrades om att Konstitutionsutskottet i betänkande 1992/93:KU 2 hade behandlat frågan om en utvidgning av skyddet mot hemlig avlyssning att omfatta även telefonsamtal som befordras på annat sätt än genom tråd och förordat en utredning i ämnet. Enligt propositionen kunde den frågan tas upp i samband med behandlingen av Datastraffrättsutredningens betänkande. I detta betänkande (SOU 1992:110) har påpekats att telehemligheten inte gäller vid trådlös överföring, t.ex. mobiltelefoni i den del överföringen inte sker via särskilt anordnad ledare (s. 431). Utredningen konstaterade att denna reglering kunde ifrågasättas men hade inte ansett det som sin uppgift att gå in på en omprövning av de rättspolitiska bedömningar som låg bakom nuvarande synsätt och föreslog alltså inte någon ändring i detta hänseende. Delar av utredningens förslag har sedermera tagits upp i prop. 1994/95:227, men där har inte den av Konstitutionsutskottet väckta frågan behandlats.

mankomst, vartill allmänheten icke äger tillträde och som han själv icke deltagar i eller som han obehörigen berett sig tillträde till". Av bestämmelsens formulering framgår att det inte är straffbart att i hemlighet spela in ett samtal i vilket man själv deltar, och i andra fall är det tillräckligt att någon av de deltagande i samtalet känner till inspelningen för att denna inte skall kunna anses som olovlig.

Något motsvarande skydd mot *olovlig avbildning* har inte införts. Det är alltså inte straffbart att i smyg fotografera andra personer. Däremot finns sedan år 1977 särskild lagstiftning som reglerar rätten att använda övervakningskamera på platser dit allmänheten har tillträde – nu gällande regler finns i lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m.

En handling som motsvarar beskrivningen i en straffregel kan trots detta under vissa omständigheter vara straffri. Regler härom finns i brottsbalkens 24 kap., som har rubriken Om allmänna grunder för ansvarsfrihet. I detta sammanhang har framför allt reglerna om nödvärn och nød ett visst intresse. Rätt till *nödvärn* föreligger enligt 24 kap. 1 § bl. a. mot ett påbörjat eller överhängande brottsligt angrepp på person eller egendom. En handling som företas för att avvärja ett sådant angrepp anses inte brottslig annat än om den "med hänsyn till angreppets beskaffenhet, det angripnas betydelse och omständigheterna i övrigt är uppenbart oförsvarlig". Bestämmelser av i huvudsak denna innebörd har gällt sedan lång tid tillbaka.

Regler om straffrihet vid *nöd* infördes i svensk lag genom brottsbalken men har ansetts gälla även dessförinnan utan stöd av någon uttrycklig lagregel. I brottsbalkens ursprungliga utformning föreskrevs att den som, "för att avvärja fara för liv eller hälsa, rädda värdefull egendom eller av annan sådan orsak, handlar i nød" skulle vara fri från ansvar "om gärningen med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som åsamkas annan och omständigheterna i övrigt måste anses försvarlig". Som exempel på fall från Högsta domstolens praxis där invändningar om nödrätt har underkänts kan nämnas miljövännen, s.k. trädkramare, som hindrat arbetet med ett motorvägsbygge och asylsökande som använt förfalskade pass<sup>16</sup>.

Högsta domstolen har i ett fall år 1996<sup>17</sup> tagit ställning till en invändning om nød från polismän som begått en brottslig handling som led i en utredning. Bakgrunden var följande. Vid ett inbrott i Carl Larsson-gården i Sundborn hade ett antal målningar stulits. En kriminellt belastad person anmälde hos polisen att han skulle kunna

<sup>16</sup> Nytt Juridiskt Arkiv 1989 s. 308 och 1979 s. 335.

<sup>17</sup> Nytt Juridiskt Arkiv 1996 s. 443.

återskaffa stöldgodset. På begäran visade han nytagna fotografier av tavlorna. Fotografierna behövde sedan användas som bevis mot en person som misstänktes för inbrottet. För att kunna göra detta utan att avslöja uppgiftslämnarens identitet satte polisen upp ett protokoll och en promemoria med konstruerade uppgifter om att fotografierna hade beslagtagits i en hyrbil. Uppgifterna kompletterades med ett falskt hyrbilskontrakt. De agerande polismännen åtalades sedan för förfalskning och försvarade sig då med att de hade handlat i nöd. Högsta domstolen ansåg inte att risken för att uppgiftslämnaren skulle utsättas för repressalier om han blev känd var så överhängande att den innebar en nödsituation. Däremot godtog domstolen att det förelåg en nödsituation på det viset att det fanns stor risk för att konstverken skulle förstöras om de inte snabbt skaffades till rätta. Polismännens åtgärd att införa falska uppgifter i förundersökningen ansågs dock inte försvarlig och åtalet för förfalskning bifölls därför.

Efter en lagändring år 1994 föreskrivs nu i 24 kap. 4 § brottsbalken att en handling företagen i nöd är straffbar om den är "oförsvarlig", och nödsituationen beskrivs så, att nöd föreligger när "fara hotar liv, hälsa, egendom eller något annat viktigt av rättsordningen skyddat intresse". Ändringarna innebär en viss, begränsad utvidgning av utrymmet för strafffrihet, men i förarbetena understryks att tillämpningen fortfarande skall vara restriktiv.<sup>18</sup>

Det torde råda allmän enighet om att det existerar en "konstitutionell nödrätt", som ger de högsta statsorganen rätt att sätta sig över lagen i situationer då detta är nödvändigt för att skydda samhällsintressen av högsta vikt.

#### 4.2.4 Lagregler om personregister

Genom *datalagen* (1973:289) infördes år 1973 lagstiftning rörande personregister. Lagregleringen omfattade endast register som fördes med hjälp av automatisk databehandling. För inrättande och förande av sådana register krävdes tillstånd av en nyinrättad tillsynsmyndighet, Datainspektionen. Tillståndet skulle förenas med föreskrifter till förebyggande av otillbörligt intrång i den personliga integriteten. Genom en lagändring år 1979 gjordes vissa undantag från kravet på tillstånd och 1982 begränsades tillståndskravet ytterligare så att det endast skulle gälla personregister som innehåller

---

<sup>18</sup> Nytt Juridiskt Arkiv II 1994 s. 440.

särskilt känsliga uppgifter, t.ex. uppgifter om sjukdomar, brott samt politisk eller religiös uppfattning. För andra personregister krävdes endast anmälan till Datainspektionen. Ett undantag från tillståndskravet gällde för register som inrättas enligt beslut av regeringen eller riksdagen. Datainspektionens tillsyn omfattade dock även dessa s.k. statsmaktsregister och inspektionen hade befogenhet att meddela föreskrifter för registren i den mån inte regeringen eller riksdagen hade gjort detta.

Datalagen ersattes år 1998 av *personuppgiftslagen* (1998:204), vilken bygger på ett EG-direktiv.<sup>19</sup> Det tidigare licens- och tillståndsförfarandet har avskaffats. I stället ges i lagen ganska utförliga bestämmelser om behandlingen av personuppgifter. Uttrycket behandling innefattar en rad olika åtgärder såsom att samla in, bevara och sprida uppgifter. Huvudprincipen är att personuppgifter inte får behandlas utan den enskildes samtycke, men från den regeln gäller en rad undantag där olika allmänna eller enskilda intressen har ansetts motivera en rätt till sådan behandling.

Lagen omfattar i första hand behandling av personuppgifter som är automatiserad. Sådan behandling förutsätter inte att uppgifterna ingår i ett system som kan karaktäriseras som ett register. Begreppet *register* förekommer inte heller i lagen. Denna är emellertid i viss omfattning tillämplig också på behandling som inte är automatiserad, nämligen om uppgifterna "ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier". Denna avgränsning bygger på en i EG-direktivet intagen definition av "register med personuppgifter (register)".<sup>20</sup> Enligt Datalagskommitténs tolkning innebär denna definition att det skall vara fråga om en samling uppgifter rörande mer än en person, vilka är sorterade enligt något system och sökbara på minst två kriterier.<sup>21</sup>

Personuppgiftslagen är i princip generellt tillämplig och får därmed ett vidare tillämpningsområde än EG-direktivet. Utanför det område som täcks av direktivet finns emellertid utrymme för en avvikande reglering. I lagens 2 § har därför tagits in en föreskrift som gör dess regler supplementära i förhållande till annan lagstift-

<sup>19</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.

<sup>20</sup> Artikel 2 c): "register med personuppgifter (register): varje strukturerad samling av personuppgifter som är tillgänglig enligt särskilda kriterier, oavsett om samlingen är centraliserad, decentraliserad eller spridd på grundval av funktionella eller geografiska förhållanden".

<sup>21</sup> SOU 1997:39 s. 339 f.

ning. Om det i en lag eller förordning finns bestämmelser som avviker från lagens regler är det dessa bestämmelser som gäller.

En tidigare i datalagen intagen bestämmelse om straff för dataintrång har överförs till en ny 9 c § i 4 kap. brottsbalken. Dataintrång består i att någon "olovligen bereder sig tillgång till upptagning för automatisk databehandling eller olovligen ändrar eller utplånar eller i register för in sådan upptagning".

För register som förs av polisen gällde tidigare lagen (1965:94) om polisregister m.m. I den lagen angavs inte vilka register som skulle föras. I fråga om det s.k. *SÄPO-registret*, vilket var ett spaningsregister men också utgjorde underlag för personalkontroll, fanns föreskrifter i personalkontrollkungörelsen (1969:466). Detta var därför ett sådant register som inte krävde tillstånd av Datainspektionen. Enligt 2 § personalkontrollkungörelsen fick i registret antecknas de uppgifter som behövdes för verksamheten. Anteckning fick dock inte göras enbart av det skälet att någon genom tillhörighet till organisation eller på annat sätt gett uttryck för en politisk uppfattning. Denna princip har sedermera kommit till uttryck genom det generellt tillämpliga förbudet mot åsiktsregistrering i 2 kap. 3 § regeringsformen.

Personalkontrollkungörelsen upphörde att gälla den 1 juli 1996 i samband med att säkerhetsskyddslagen (1996:627) trädde i kraft. Kungörelsens bestämmelser om *SÄPO-registret* fördes då över till förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen. Den ordningen bestod till den 1 april 1999, då den nu gällande *polisdatalagen* (1988:622) trädde i kraft. Denna lag innehåller regler om behandlingen av personuppgifter hos polisen. Den bygger på personuppgiftslagen och upptar de särregler som har ansetts behövliga i polisens verksamhet. Polisdatalagen är tillämplig också på Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. I 5 § regleras behandlingen av s.k. känsliga personuppgifter. Enligt paragrafen får uppgifter om en person inte behandlas enbart på grund av vad som är känt om bl.a. dennes politiska åsikter eller religiösa eller filosofiska övertygelse. Om uppgifter om en person behandlas på annan grund får dock dessa kompletteras med sådana uppgifter, "om det är oundgängligen nödvändigt för syftet med behandlingen".

Polisdatalagen innehåller i en särskild avdelning regler om *SÄPO-registret*, som sålunda nu har blivit lagreglerat. Bestämmelser ges om registrets ändamål och innehåll samt om gallring av uppgifter. Enligt tidigare praxis ansågs *SÄPO-registret* omfatta inte bara det s.k. centralregistret utan också de akter som detta hänvisa-

de till.<sup>22</sup> Av den beskrivning som nu är intagen i polisdatalagen framgår att akterna inte ingår i registret.

Enligt uppgift i ett nyligen avgivet betänkande av Polisdatautredningen fyller det lagstadgade SÄPO-registret inte någon operativ funktion. All personuppgiftsbehandling av betydelse för verksamheten sker i andra system. Registret förs enbart för att uppfylla lagens krav att Säkerhetspolisen skall föra ett sådant register. Med hänsyn härtill föreslår utredningen att den särskilda lagregleringen om SÄPO-registret avskaffas.<sup>23</sup>

### 4.3 Straffprocessuella tvångsmedel

Skyddet mot intrång i brev- och telekommunikationer och mot hemlig avlyssning är inte absolut. Av särskild betydelse är de inskränkningar som gäller enligt reglerna om straffprocessuella tvångsmedel. Bestämmelser härom finns bl.a. i 27 kap. rättegångsbalken, som har rubriken Om beslag, hemlig teleavlyssning m. m. Kapitlets bestämmelser om beslag har inte undergått några väsentliga förändringar sedan 1940-talet, medan föreskrifterna om teleavlyssning m.m. reviderats bl.a. år 1989. Vid detta tillfälle infördes också en allmän bestämmelse om krav på proportionalitet i kapitlet. En sådan princip torde ha ansetts gälla redan tidigare utan uttryckligt lagstöd. Nu föreskrivs att ett tvångsmedel får beslutas "endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse".

År 1952 infördes vissa avvikande regler om tvångsmedel vid brottsutredningar rörande rikets säkerhet genom *lagen (1952:98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål*. Lagen gavs tidsbegränsad giltighet men har fortlöpande förlängts, i allmänhet i tvåårsperioder. Vissa av lagens regler har sedermera införts i rättegångsbalken och därigenom fått allmän räckvidd. 1952 års lag är tillämplig vid förundersökning angående bl.a. sabotagebrott samt vissa högmålsbrott och brott mot rikets säkerhet, såsom spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, olovlig underrättelseverksamhet och olovlig kärverksamhet – även försök, förberedelse och stämpling till sådana brott. I avvaktan på den fortsatta behandlingen av ett utredningsförslag som innebär att lagen skall

---

<sup>22</sup> Regeringsrättens Årsbok 1990 ref. 67.

<sup>23</sup> SOU 2001:92 s. 237 f.

ersättas av ny, permanent lagstiftning har dess giltighetstid förlängts till utgången av år 2004.

Ett föremål får enligt rättegångsbalken tas i *beslag* om det skäli- gen kan antas äga betydelse för utredning om brott eller vara av- hänt någon genom brott eller vara förverkat på grund av brott. Om fängelse ingår i straffskalan för det misstänkta brottet kan enligt bestämmelser i 28 kap. rättegångsbalken husrannsakan eller kroppsvisitation utnyttjas för att söka efter föremål som kan tas i beslag. Sådana åtgärder får dock bara i undantagsfall riktas mot nå- gon annan än den misstänkte. Beträffande beslag på skriftliga hand- lingar gäller vissa restriktioner motsvarande de inskränkningar som är föreskrivna i fråga om vittnesförhör. Om handlingen kan antas innehålla sådant som innehavaren inte skulle få höras om såsom vittne gäller i princip att handlingen inte får tas i beslag. En annan inskränkning är att brev, telegram eller annan försändelse som finns hos ett post- eller telebefordringsföretag inte får tas i beslag annat än vid utredning om brott av särskilt allvarlig beskaffenhet. Vidare innehåller 27 kap. 12 § rättegångsbalken vissa restriktioner rörande vem som har rätt att ta del av beslagtagna skriftliga handlingar.

Beslut om beslag får meddelas – förutom av domstol – av under- sökningsledaren eller åklagaren vid förundersökning rörande brott. Bl.a. vid gripande av en misstänkt och i brådskande fall kan åtgär- den också vidtas av en polisman. Den som har drabbats av ett be- slag har alltid rätt att få åtgärden prövad av domstol.

När det kan väntas att försändelser som får tas i beslag skall komma in till ett befordringsföretag kan en domstol på begäran av undersökningsledaren eller åklagaren förordna att försändelserna skall hållas kvar till dess frågan om beslag har avgjorts. Ett sådant förordnande skall meddelas för viss tid, högst en månad. När en försändelse har blivit kvarhållen skall beslagsfrågan omedelbart prövas. 1952 års lag ger åklagaren befogenhet att besluta om kvar- hållande i brådskande fall. Ett sådant beslut skall ofördröjligen an- mälas till domstolen, som har att skyndsamt pröva beslutet.

Av särskilt intresse i detta sammanhang är reglerna om *telekon- troll*. För kontroll av teleförobindelser i brottsutredande syfte finns i gällande lag två slag av tvångsmedel, betecknade hemlig teleavlyss- ning och hemlig teleövervakning. *Hemlig teleavlyssning* innebär en- ligt 27 kap. 18 § rättegångsbalken "att telemeddelanden, som be- fordras till eller från ett telefonnummer, en kod eller annan tele- adress, i hemlighet avlyssnas eller tas upp genom ett tekniskt hjälpmedel för återgivning av innehållet i meddelandet". *Hemlig te- leövervakning* innebär enligt 19 § i samma kapitel "att uppgifter i

hemlighet hämtas in om teledelanden som har expedierats eller beställts till eller från en viss teledress, eller att sådana meddelanden hindras från att nå fram". Övervakningen innefattar alltså inte någon granskning av innehållet i meddelandena. Vad som kan registreras är sådant som till och från vilka telefonnummer samtal befordras samt tidpunkt för samtalen och deras längd.

Termen "teledelande" definieras i teledagen (1993:597) på följande sätt: "ljud, text, bild, data eller information i övrigt som förmedlas med hjälp av radio eller genom ljus eller elektromagnetiska svängningar som utnyttjar särskilt anordnad ledare". Bestämmelserna om telekontroll är alltså tillämpliga inte bara på muntliga samtal utan också på skriftliga meddelanden såsom telegram, telex, telefax, e-post och annan datakommunikation. Telekontroll kan också omfatta mobiltelefoni. Eftersom etern i princip är fri krävs, enligt vad som framgår av förarbetsuttalanden, visserligen inte tillstånd för avlyssning av sådana meddelanden som överförs trådlöst genom etern.<sup>24</sup> (Detta torde också gälla exempelvis när ett samtal från en nätansluten telefon vidarebefordras till en sidoapparat på trådlös väg.) Mobiltelefoni kan emellertid delvis ske via särskild ledare, t.ex. hos det företag som driver televerksamheten, och i sådana fall krävs tillstånd för avlyssning.

Som reglerna är utformade kommer all kommunikation som befordras inom ett telenät att omfattas, oavsett vilken teknik som används för befordringen. Enligt en särskild undantagsbestämmelse i lagen får dock avlyssning eller övervakning inte avse "teledelanden som endast befordras inom ett telenät som med hänsyn till sin begränsade omfattning och omständigheterna i övrigt får anses vara av mindre betydelse från allmän kommunikationssynpunkt". Hit kan räknas snabbtelefonsystem och andra interna telekommunikationssystem på mindre arbetsplatser, hörselslingor för hörsel-skadade m. m.

Under andra världskriget gällde en tidsbegränsad lagstiftning som bl. a. gav myndigheterna ganska långtgående befogenheter att kontrollera telefontrafiken. Denna lagstiftning upphörde att gälla med utgången av juni 1945. Allmänna lagregler om telefonavlyssning i brottsutredande syfte infördes herefter med rättegångsbalken, som trädde i kraft den 1 januari 1948. Genom 1952 års lag vidgades möjligheterna att utnyttja telefonkontroll vid utredning rörande vissa brott mot rikets säkerhet. De ärenden om telefonkontroll som har förekommit i säkerhetstjänsternas verksamhet har

---

<sup>24</sup> Prop. 1988/89:124 s. 39.



normalt prövats enligt denna lag. Skillnaderna mellan den och rättegångsbalken har genom åren kommit att minska genom att flera av den särskilda lagens regler har tagits upp i balken och därmed getts allmän räckvidd. Sålunda fanns t.ex. regler om hemlig teleövervakning ursprungligen bara i 1952 års lag men har sedermera också förts in i rättegångsbalken.

Lagreglerna om telekontroll har varit föremål för översyn vid flera tillfällen. I allmänhet har intresset vid dessa översyner inte varit speciellt inriktat på brott mot rikets säkerhet. Det har snarare till stor del fokuserats på brottslighet av annan typ, särskilt narkotikabrott. Bortsett från de nyssnämnda överföringarna av regler från 1952 års lag har de olika översynerna inte lett till några genomgripande ändringar i lagstiftningen. Sakligt sett har lagstiftningen fortfarande i väsentliga delar samma innehåll som den fick för ett halvsekel sedan. Den tekniska utvecklingen på teleområdet har dock föranlett en rad preciseringar i syfte att täcka in olika typer av telekommunikationer. Den nuvarande lydelsen tillkom år 1995 och innebär bl. a. att anknytningen till viss teleanläggning ersattes med en anknytning till viss teleadress.

Rörande lagstiftningsfrågans behandling genom åren kan i korthet nämnas följande.

År 1974 tillsattes en särskild utredning i ämnet. Detta hade då bl.a. uppmärksammats i de utredningar som föranletts av Wennerströmaffären. Utredningen lade fram ett betänkande år 1975,<sup>25</sup> vilket lades till grund för en proposition med förslag till nya lagregler.<sup>26</sup> Vid riksdagsbehandlingen aktualiserades vissa frågor, framför allt rörande hanteringen av s.k. överskottsinformation, vilka inte hade behandlats i propositionen. Dessa frågor gällde inte bara telefonavlyssning utan också andra slag av tvångsmedel. På förslag av Justitieutskottet<sup>27</sup> avtog riksdagen propositionen och lät frågan gå tillbaka till regeringen för ytterligare överväganden. Regeringen tillsatte sedermera en ny kommitté, som fick i uppdrag att göra en allmän översyn av tvångsmedelsregleringen vid förundersökning i brottmål m.m. Kommittén, som antog namnet Tvångsmedelskommittén, avlämnade ett delbetänkande om hemlig avlyssning m.m. år 1981<sup>28</sup> och ett slutbetänkande år 1984.<sup>29</sup> Kommitténs förslag och vissa andra utredningsbetänkanden lades till grund för en

---

<sup>25</sup> SOU 1975:95.

<sup>26</sup> Prop. 1975/76:202.

<sup>27</sup> JuU 1976/77:20.

<sup>28</sup> Ds Ju 1981:22.

<sup>29</sup> SOU 1984:54.

proposition med förslag till ändringar i bl.a. lagreglerna om telefonkontroll, vilken antogs av riksdagen år 1989.<sup>30</sup> År 1995 gjordes vissa ytterligare lagändringar som innebar en anpassning till den tekniska utvecklingen på teleområdet och förändringarna på telemarknaden.<sup>31</sup>

Följande år tillsattes en ny utredning med uppgift att utreda vissa frågor om kriminalpolisens arbetsmetoder. Utredningen, som antog namnet Buggningsutredningen, avlämnade år 1998 ett betänkande<sup>32</sup> i vilket bl.a. föreslogs att s.k. buggning skulle införas som ett nytt straffprocessuellt tvångsmedel, kallat hemlig avlyssning. På grundval av detta betänkande utarbetades lagförslag som lades fram i en remiss till Lagrådet år 2000. Lagrådet kritiserade förslaget på olika punkter. Som den stora bristen i förslaget angavs att det saknades en utförligare reglering av behandlingen av överskottsinformation. En lösning av den frågan var enligt Lagrådet en förutsättning för att en lagstiftning om buggning skulle kunna godtas. Lagförslaget har sedermera inte lagts fram för riksdagen. Frågan om reglering av användningen av överskottsinformation bereds f.n. i Justitiedepartementet.<sup>33</sup>

Såväl hemlig teleavlyssning som hemlig teleövervakning kräver enligt rättegångsbalken alltid *tillstånd av domstol*. För tillstånd fordras att någon är skäligen misstänkt för brott och att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. Hemlig teleavlyssning får komma i fråga bara vid brott där straffminimum är fängelse (tidigare straffarbete) två år. Hemlig teleövervakning kan medges vid brott med ett straffminimum på sex månaders fängelse. Enligt 1952 års lag får hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning förekomma även vid brott med ett lägre straffminimum. Vidare får enligt lagen tillstånd till sådan åtgärd meddelas av åklagaren, om det kan befaras att ett inhämtande av rättens tillstånd skulle medföra fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen. Åklagarens beslut skall ofördröjligen anmälas till rätten, som har att skyndsamt pröva beslutet.

I kravet på *skäligen misstanke* ligger att det skall pågå en brottsutredning och att den har avancerat så långt att det finns konkreta misstankar mot en viss person. Misstankarna skall avse en bestämd brottslig gärning (eventuellt försök, förberedelse eller stämpling).

<sup>30</sup> Prop. 1988/89:124, JuU 1988/89:25.

<sup>31</sup> Prop. 1994/95:227, JuU 1995/96:1.

<sup>32</sup> SOU 1998:46.

<sup>33</sup> Hovrättslagmannen Sigvard Helin har den 10 april 2002 fått i uppdrag att biträda Justitiedepartementet med att utarbeta ett förslag i enlighet med en inom departementet upprättad promemoria.

Det räcker alltså inte med en allmän misstanke om att den person det gäller sysslar med brottslig verksamhet. Förslag i den riktningen har avvisats i olika lagstiftnings sammanhang. Misstankarna behöver inte ha nått upp till den nivå som normalt krävs för häktning ("sannolika skäl"), men de skall ändå ha en viss tyngd, vilket uttrycks genom det ganska vaga ordet "skäligen". Som jämförelse kan nämnas att samma grad av misstanke gäller för att en person skall kunna åläggas reseförbud. I vissa fall kan också skäligen misstanke vara tillräcklig grund för anhållande eller häktning, nämligen om det är "av synnerlig vikt" att den misstänkte tas i förvar i avvaktan på ytterligare utredning. Som exempel på en lägre grad av misstanke kan nämnas 23 kap. 9 § rättegångsbalken, där det föreskrivs att den som "kan misstänkas" för ett brott under viss förutsättning är skyldig att stanna kvar för förhör under längre tid än de sex timmar som normalt gäller.

Kravet på brottsmisstankens styrka vid hemlig teleavlyssning har diskuterats i olika lagstiftningsärenden, men förslag om sänkning av detta krav har avvisats. Det har emellertid också framhållits att uttrycket "skäligen misstanke" har en viss spännvidd och att bedömningen i enskilda fall påverkas av grovheten i det brott som det är fråga om. Beträffande fall som täcks av 1952 års lag har sålunda konstaterats att den skäligen misstanken ofta ligger i den lägre delen av bedömningsskalan.<sup>34</sup> Ett belysande exempel på fall av detta slag torde vara Wennerströmärendet. I en utredning rörande säkerhetspolisens arbetsmetoder har noterats att misstankarna, när teleavlyssning inleds på detta område, ofta har en mera allmän karaktär än vid en normal förundersökning och att bevisningens styrka kan vara tämligen låg. Detta konstaterande skall enligt utredningen inte tolkas som ett påstående att säkerhetspolisen tillämpar reglerna om telefonavlyssning på ett lagstridigt sätt. Tillämpningen har under en lång följd av år godtagits av domstolarna och får enligt utredningen anses utgöra gällande rätt.<sup>35</sup>

Det har vid olika tillfällen ifrågasatts om teleavlyssning skulle kunna få utnyttjas som spaningsåtgärd även utan att brottsmisstankar kan knytas till en bestämd person. Också en sådan utvidgning av användningsområdet har emellertid avvisats. Som skäl mot att lätta kraven på misstankens styrka har särskilt hänvisats till den betydande risken för att avlyssning skulle komma till stånd där

---

<sup>34</sup> SOU 1975:95 s. 97.

<sup>35</sup> SOU 1989:18 s. 65.

brottsmisstanken visar sig obefogad och sålunda rikta sig mot en oskyldig.<sup>36</sup>

Föreskriften att avlyssningen skall vara ”*av synnerlig vikt för utredningen*” innebär ett strängt krav och är ett uttryck för lagstiftarens avsikt att tvångsmedlet skall tillämpas restriktivt. Teleavlyssning bör inte användas om det skäligen kan begäras att andra spaningsmetoder skall komma till användning. Utredningsläget skall vara sådant att det inte utan mycket stora svårigheter är möjligt att komma vidare på andra vägar. Vidare skall man ha anledning att räkna med att avlyssningen skall ge upplysningar av väsentlig vikt för brottsutredningen, även om den inte kommer att leda till direkt avgörande bevisning.<sup>37</sup>

Tillstånd till telekontroll ges för en *begränsad tid*. Tiden får inte vara längre än nödvändigt och får inte överstiga en månad. Ursprungligen var maximitiden enligt rättegångsbalken en vecka, medan den enligt 1952 års lag utgjorde en månad. Denna regel har sedermera blivit den allmänt gällande.

Ett tillstånd till hemlig avlyssning får avse en *teleadress* som innehåller eller annars kan komma att användas av den misstänkte. Motivet för denna bestämning är givetvis att det är den misstänktes samtal som skall avlyssnas. En oundviklig konsekvens blir emellertid att också samtal i vilka denne inte själv deltar kommer att omfattas av åtgärden. I syfte att i någon mån begränsa graden av intrång i andra personers intresse föreslogs i prop. 1975/76:202 en tilläggsbestämmelse som begränsade rätten att anordna avlyssning av telefonapparater som inte innehades av den misstänkte eller huvudsakligen brukades av honom. Avlyssningen skulle få gälla sådana apparater bara om ”synnerlig anledning förekommer, att avsedd utredning skall vinnas genom åtgärden”. Propositionen kom emellertid, som tidigare nämnts, inte att leda till lagstiftning och ett förslag av liknande innebörd som några år senare lades fram av Tvångsmedelskommittén<sup>38</sup> blev inte heller genomfört. I den på det betänkandet grundade propositionen framhölls att det låg i sakens natur ”att man vid tillståndsprövningen bör göra skillnad på telefoner, som innehåller eller huvudsakligen brukas av den misstänkte, och telefoner, som har en lösare anknytning till den misstänkte”. En sådan avvägning kunde göras med den proportionalitetsregel som enligt propositionen skulle införas i lagen.<sup>39</sup>

<sup>36</sup> Prop. 1988/89:124 s. 43 f.

<sup>37</sup> Jfr bl. a. SOU 1975:95 s. 59f och 97f samt prop. 1988/89:124 s. 44.

<sup>38</sup> SOU 1984:54 s. 19, 226 f.

<sup>39</sup> Prop. 1988/89:124 s. 46

Ett beslut om hemlig avlyssning av en teleadress får inte grundas på att den misstänkte kan antas ringa *till* denna adress. En sådan möjlighet skulle visserligen kunna vara av värde från utredningssynpunkt, men den har hittills ansetts innebära alltför stora risker för intrång i andra personers integritet.<sup>40</sup> I den på Buggningsutredningens betänkande grundade lagrådsremissen år 2000 föreslogs emellertid att avlyssning skulle kunna avse också en teleadress som det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte kommer att ringa till eller på annat sätt kontakta. Som tidigare nämnts kom det förslaget inte att läggas fram för riksdagen.

I fråga om hanteringen av *upptagningar och uppteckningar* av avlyssnade samtal gäller i huvudsak följande. De skall granskas snarast möjligt. Granskningen får inte utföras av annan än domstolen, undersökningsledaren eller åklagaren. Efter förordnande av någon av dessa myndigheter kan emellertid en sakkunnig eller annan som anlitas för utredning av brottet bemyndigas att utföra granskningen. Upptagningar och uppteckningar som är av betydelse från utredningssynpunkt skall bevaras till dess förundersökningen har avslutats eller, om åtal väcks, målet blivit slutligt avgjort. Därefter skall de förstöras. Denna regel är ett uttryck för grundprincipen att det som bedöms sakna intresse för den utredning som tillståndet till televlyssning avser inte skall bevaras. Även om det inte klart sägs ut i lagen får sålunda anses gälla att material som saknar betydelse för brottsutredningen skall förstöras omedelbart. En uttrycklig bestämmelse av sådan innebörd fanns ursprungligen i rättegångsbalken och föreslogs också i Buggningsutredningens betänkande och den på detta grundade lagrådsremissen.

Vid televlyssning – liksom för övrigt vid många andra former av brottspaning – kommer det ofrånkomligen fram upplysningar också om annat än det som är ändamålet med åtgärden. Detta blir naturligtvis i särskilt hög grad fallet när en avlyssnad telefon i betydande omfattning används även av andra än den misstänkte. Frågan om hanteringen av sådan *överskottsinformation* har diskuterats i olika sammanhang utan att någon lagreglering hittills har kommit till stånd. Av vad som nyss sagts framgår visserligen att upptagningar som innehåller överskottsinformation och utskrifter av sådana upptagningar inte får sparas. Härmed är emellertid inte klarlagt i vilken mån själva informationen får utnyttjas eller i annan form bevaras för framtiden.

---

<sup>40</sup> Prop. 1988/89:124 s. 45f.

Utredningen om telefonavlyssning behandlade i sitt betänkande år 1975<sup>41</sup> frågan i vilken mån vad som hade framkommit vid telefonavlyssning borde få utnyttjas för utredning om annan brottslighet. Utredningen hänvisade till rättssäkerhetssynpunkter och förordade en restriktiv linje. Denna innebar att informationen inte skulle få utnyttjas för utredning om annan brottslighet än sådan som hade ett direkt samband med den förundersökning som föranlett det ursprungliga tillståndet. Något längre borde man dock kunna gå när det gällde uppgifter om ett planerat, ännu ej genomfört grovt brott. Sådana uppgifter borde enligt utredningen få utnyttjas i syfte att förhindra att brottsplanen förverkligades. I betänkandet berördes också frågan om införande av teleavlyssningsmaterial i olika polisregister, bl. a. säkerhetspolisens register. Utredningen förklarade sig inte ha något att erinra mot att "material, som åtkommit genom en i laga ordning bedriven telefonavlyssning och som bedömts vara av betydelse för den aktuella förundersökningen, antecknas i olika polisiära register". Utredningen sade sig härvid utgå från "att införande av uppgifter om avlyssnade telefonsamtal är föremål för noggrann prövning inom polisen".

Utredningsförslaget föranledde viss kritik vid remissbehandlingen och departementschefen uttalade sig för en något mindre restriktiv attityd. Sålunda anfördes att även uppgifter som avsåg annan brottslighet borde få utnyttjas men bara om denna brottslighet var av sådan grovhet eller art att den hade kunnat läggas till grund för en ansökan om telefonavlyssning.<sup>42</sup> Några lagregler i ämnet föreslogs emellertid inte i propositionen. Justitieutskottet inhämtade Lagrådets yttrande över propositionsförslaget. Lagrådet ansåg mycket tala för att det enligt regeringsformens regler krävdes lagstöd för en rätt att utnyttja överskottsinformation. Även bortsett härifrån talade enligt Lagrådet sakliga skäl för att frågan reglerades i lag och Lagrådet lade fram ett förslag till sådana regler. Enligt den sålunda föreslagna lagtexten skulle uppgift om annan brottslighet som hade kommit fram genom teleavlyssning få upptecknas och läggas till grund för åtgärd i brottsutredande eller brottsförebyggande syfte i tre olika fall, nämligen 1. när brottsligheten var sådan att den i och för sig uppfyllde lagens förutsättningar för telefonavlyssning, 2. när det var fråga om ett förestående brott av så allvarlig beskaffenhet att det var straffbart att inte avslöja brottet, samt 3. i övrigt när det "med hänsyn till väsentligt allmänt eller enskilt in-

---

<sup>41</sup> SOU 1975:95 s. 105 ff.

<sup>42</sup> Prop. 1975/76:202 s. 39.

tresse framstår som oförsvarligt att underlåta åtgärd”.<sup>43</sup> Lagrådets förslag remissbehandlades av Justitieutskottet och utsattes då för viss kritik, varefter resultatet, som tidigare berörts, blev att propositionen avlogs och ärendet fick återgå till regeringen för ytterligare överväganden.

Den här efter tillsatta Tvångsmedelskommittén fick som en av sina uppgifter att överväga lagregler om utnyttjande av överskottsinformation som framkommit vid användning av olika tvångsmedel. I sitt betänkande konstaterade kommittén att det rädde viss osäkerhet i vad mån sådan överskottsinformation fick läggas till grund för spaning eller annan åtgärd för att förhindra eller beivra brott.<sup>44</sup> Kommittén föreslog som huvudregel att uppgifter som hade framkommit vid användning av tvångsmedel inte skulle få användas för annat än det beslutade ändamålet. Överskottsinformation skulle emellertid få utnyttjas för utredning om annat brott, under förutsättning att detta brott var av sådan omfattning och art att motsvarande tvångsmedel hade kunnat användas för utredning av det brottet. Detta skulle gälla oavsett om uppgiften rörde den person som tvångsmedlet riktades mot eller någon annan. Den föreslagna ordningen innebar enligt kommitténs mening en rimlig avvägning mellan intresset av skydd för den enskildes personliga integritet och intresset av att brott blir utredda. Kommittén menade också att den var en från logisk och principiell synpunkt nödvändig konsekvens av lagens regler om förutsättningarna för tvångsmedelsanvändningen. Kommittén anförde även andra argument till stöd för en restriktiv hållning. Bl.a. framhölls som en risk att myndigheterna avsiktligt skulle begagna tvångsmedel för att få fram information om annan brottslig verksamhet än den som avsågs med ingripandet. Kommittén tog upp två undantagsfall då överskottsinformation borde få användas utöver vad huvudregeln medgav. Det ena fallet gällde information som kunde förhindra ett förestående allvarligt brott, det andra information som kunde fria en person som felaktigt hade misstänkts eller dömts för ett brott. Kommittén föreslog också uttryckliga regler som förbjöd röjande, uppteckning eller registrering av uppgifter som inte fick utnyttjas. Om en sådan uppgift hade registrerats skulle den enligt förslaget förstöras.

Kommitténs ordförande, som stöddes av en av ledamöterna, reserverade sig mot förslaget och utvecklade sin ståndpunkt i ett utförligt yttrande. Han ansåg inte att det fanns skäl att av hänsyn till den personliga integriteten skydda en brottsling mot att bli ställd

<sup>43</sup> JuU 1976/77:20 s. 22 f.

<sup>44</sup> SOU 1984:54 s. 168.

till ansvar för brott som han hade begått. Han godtog inte majoritetens resonemang om vad som följde av logiska och principiella skäl. Ett förbud mot användning av överskottsinformation borde enligt hans mening ta direkt sikte på integritetsskyddet genom att det i lagen angavs att sådan information fick användas endast i den mån det var förenligt med skyddet för enskilds privatliv.

Kommitténs förslag i frågan om överskottsinformation avvisades av en majoritet av remissinstanserna och togs inte upp i den på utredningsbetänkandet grundade propositionen. Det konstaterades där att problemet gällde "huruvida de brottsutredande organen har rätt att utnyttja sig av upplysningar om ett brott som de fått tillgång till genom att – helt lagligt – använda tvångsmedel vid utredning om ett annat brott". Departementschefen fann inte de av kommittén anförda logiska och principiella synpunkterna övertygande och påpekade bl.a. att polisen i övrigt fritt kunde använda information som mer eller mindre av en slump hade kommit till dess kännedom. Vidare ansågs att förslaget skulle kunna få negativa följder för möjligheterna att komma till rätta med allvarlig brottslighet i vissa fall samt att det skulle innebära ett brott mot principen om fri bevisprövning.<sup>45</sup> Departementschefen anförde ytterligare följande:

Som jag ser det skulle det egentligen bara finnas ett bärande skäl för lagstiftaren att begränsa utnyttjandet av överskottsinformation. Men det är en absurd tanke, utan förankring i den svenska verkligheten. Det skulle vara om man misstror de tillståndsgivande och verkställande organen i så hög grad att man misstänker att de på falska grunder gör gällande att en person är misstänkt för ett grovt brott för att på det sättet få till stånd telefonavlyssning för att avslöja ett lindrigare brott, som inte kan föranleda telefonavlyssning.

Olägenheterna med nuvarande ordning ansågs inte ha tett sig särskilt framträdande i den praktiska tillämpningen. Sammanfattningsvis anförde departementschefen som sin uppfattning att några i lag angivna begränsningar av de brottsutredande organens rätt att utnyttja överskottsinformation inte borde införas. Det kan noteras att departementschefen inte berörde frågan om möjligheten att använda sådant material för annat ändamål än utredning om brott. Propositionens förslag godtogs av riksdagen.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Prop. 1988/89:124 s. 29ff.

<sup>46</sup> JuU 1988/89:25 s. 20 f.



Buggningsutredningen redovisade inte i sitt betänkande några överväganden i frågan om användningen av överskottsinformation. Detta kritiserades från olika håll under remissbehandlingen. I sin remiss till Lagrådet intog emellertid regeringen samma avvisande attityd till frågan om en lagreglering som i det tidigare lagstiftningsärendet. Detta föranledde, som tidigare nämnts, stark kritik från Lagrådets sida. Lagrådet erinrade om vad som hade anförts i tidigare lagstiftningsärenden och ifrågasatte dessutom – med hänvisning till ett tidigare under året meddelat avgörande av Europadomstolen (målet Amann mot Schweiz) – om inte artikel 8 i Europakonventionen om mänskliga rättigheter innebar ett krav på utförligare lagreglering. Lagförslaget har som nämnts inte blivit framlagt för riksdagen och frågan utreds nu.

En specialfråga som har uppmärksamats av Buggningsutredningen är att det vid verkställighet av hemlig teleavlyssning kan vara möjligt att avlyssna bakgrundssamtal som förs i den lokal där telefonen finns. Denna fråga har bl.a. behandlats i ett ärende hos Justitiekanslern. Regeringen avstod i lagrådsremissen från att föreslå någon lagreglering i ämnet. I och för sig avser ett beslut om hemlig teleavlyssning inte sådana bakgrundssamtal, och skulle det vid verkställighet av ett beslut visa sig att telefonluren är avlagd utan att något telefonsamtal pågår bör avlyssningen enligt regeringens mening avbrytas.

Genom lagen (1995:1506) om *hemlig kameraövervakning*, som trädde i kraft den 1 januari 1996, kompletterades rättegångsbalkens regler med ett nytt straffprocessuellt tvångsmedel. Hemlig övervakning med fjärrstyrda TV-kameror eller liknande får användas vid förundersökning angående brott där minimistrafvet är lägst fängelse två år. Förutsättningarna för att åtgärden skall få tillgripas är desamma som gäller för hemlig teleavlyssning och även här krävs rättens tillstånd. Lagen har getts tidsbegränsad giltighet. Den gällde ursprungligen till utgången av år 1998 och giltighetstiden har därefter förlängts, senast till utgången av år 2004. Även beträffande hemlig kameraövervakning är specialreglerna i 1952 års lag tillämpliga.

Särskilt långtgående möjligheter att använda tvångsmedel gäller enligt de s.k. *terroristbestämmelserna* i utlänningslagstiftningen. Nuvarande regler i ämnet finns i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, men bestämmelser av motsvarande innehåll har funnits sedan år 1973. Reglerna kan tillämpas när en utlänning har utvisats därför att det kan befaras att han kommer att begå eller medverka till brottslig gärning som innefattar våld, hot eller tvång

för politiska syften, men utvisningen inte kan verkställas på grund av att utlänningen i så fall skulle löpa allvarlig fara, exempelvis riskera dödsstraff eller tortyr. Beträffande en sådan utlänning är det möjligt att anordna husrannsakan eller kroppsvisitation på svagare grunder än annars. Någon konkret brottsmisstanke fordras inte. Det räcker att åtgärden är "av betydelse för att utröna om utlänningen eller en organisation eller grupp som han tillhör eller verkar för planlägger eller förbereder någon gärning som innebär våld, hot eller tvång för politiska syften och som innefattar brott för vilket lindrigare straff än fängelse i två år inte är föreskrivet". För sådant ändamål kan också en domstol, om det finns synnerliga skäl, lämna tillstånd till hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning och till kvarhållande och undersökning av post- och telegraafförsändelser, paket m. m. som har ställts till utlänningen eller avsänts av honom och som finns hos ett befordringsföretag eller påträffas vid husrannsakan eller kroppsvisitation.

## 5 Konfliktlinjer och tidsstämningar under efterkrigstiden

### 5.1 Kalla kriget som historia<sup>1</sup>

#### 5.1.1 Kalla kriget som forskningsområde

Det kalla kriget formade 1900-talets andra hälft. Det inleddes åren 1947/48 och pågick sedan i olika former fram till år 1990, då det officiellt förklarades för avslutat vid ett möte mellan USA:s och Sovjetunionens ledare i Paris. Kalla kriget var en säkerhetspolitisk konjunktur, som i princip omfattade hela världen. Det formade inte bara utrikes- och försvarspolitik utan även inrikespolitik och samhällskultur.

Begreppet "kallt krig" myntades redan år 1945 av den engelske författaren George Orwell, men det var först genom den amerikanske journalisten Walter Lippmans bok "*The Cold War*" från år 1947 som uttrycket vann spridning.<sup>2</sup> Kallt krig kom att betyda ett krigsliknande tillstånd präglad av stark spänning mellan öst och väst, där de stridande parterna använde alla medel utom direkt militär konfrontation för att bekämpa varandra. Men även om kalla kriget inte ledde till något "hett" krig i Europa, ledde det till direkta eller indirekta väpnade konfrontationer i andra delar av världen, i Korea, Vietnam, Afghanistan och Afrika.

Kalla kriget hade många dimensioner. Det hade sitt geopolitiska ursprung i det maktvakuum som uppstod i Europa efter Tysklands militära kollaps år 1945. Det blev också ett kapprustningskrig, där de stridande med hjälp av olika vapenteknologiska system sökte försätta motparten i militärt underläge. Ur dessa aspekter kan kalla

---

<sup>1</sup> Detta avsnitt, författat av kommissionsmedlemmen Alf W Johansson, ger en allmän bakgrund till kalla kriget som internationell konflikt utifrån nyare forskning.

<sup>2</sup> Anders Stephanson, "Fourteen Notes on the Cold War" i Gearóid Ó Tuathail and Simon Dalby (ed), *Rethinking Geopolitics* London 1998 s. 65.

kriget ses som ett utslag av traditionell maktpolitisk rivalitet. Men primärt måste kalla kriget ses som en ideologisk konflikt, som formade sig till en kamp mellan två sociala och ekonomiska modeller, kapitalism och kommunism, och mellan två politiska ordningssystem, demokrati och diktatur.

Den ryska revolutionen år 1917 innebar en utmaning inte bara mot kapitalismen som ekonomisk ordning utan även mot den borgerliga värld som växt fram sedan 1600-talet. Det var denna systemkonflikt som gav kalla kriget dess stundom nästan religiösa intensitet.

Historiska processer kan tolkas på olika sätt beroende på nationellt perspektiv, ideologiska preferenser och forskningens allmänna nivå. Kalla kriget kan i dag analyseras både utifrån dess uppkomst och utifrån dess slut. Denna period har blivit historia på ett annat sätt än tidigare. Den asymmetri som tidigare förelåg sätillvida att det på västsidan fanns ett relativt rikligt källmaterial, medan de sovjetiska arkiven var stängda, har förändrats. Forskarna har delvis fått tillgång till sovjetiskt material, men fortfarande är centrala arkiv (exempelvis det s.k. Presidentarkivet) stängda. Bedömningar av beslutsprocesser och motiv på den sovjetiska sidan vilar därför fortfarande på ett i vissa avseenden bräckligt underlag.

De tolkningsramar som drogs upp medan kalla kriget ännu pågick har inte förlorat sin relevans, även om nya aspekter tillkommit. Den vetenskapliga historieforskningen om kalla kriget var tidigare i hög grad präglad av ett "realistiskt" perspektiv, dvs. relationerna mellan stater sågs främst som en kamp om makt, medan ideologiska argument avfärdades som efterhandsrationaliseringar. Det som skett under 1990-talet är att idéerna, aktörernas världsbilder, lyfts fram som viktiga förklaringsfaktorer.<sup>3</sup>

Alla övergripande historiska tolkningar har en moralisk-ideologisk dimension även om den inte är explicit uttalad. Den s.k. *traditionella* eller *ortodoxa* tolkningen av kalla kriget, som betonade Sovjetunionens politiska och militära expansionism som upphov kan ses som en "högertolkning", medan den s.k. *revisionistiska* skolan som lyfte fram de expansiva tendenserna i den amerikanska kapitalismen är en "vänstertolkning". Den s.k. *postrevisionistiska* skolan som framträdde på 1970-talet, kan betecknas som en eklektisk teori som sökte kombinera element från de tidigare skolorna, men som i "skuldfrågan" närmast anslöt sig till den ortodoxa linjen. I

<sup>3</sup> Odd Arne Westad, Introduction i Odd Arne Westad (red) *Reviewing the Cold War, Approaches, Interpretation, Theories*, London 2000 s. 1 "...the Cold War was more about ideas and beliefs than about anything else".

modern forskning finns en tendens att komma bort från kalla kriget som ett nollsummespel, där den ena sidans aggressivitet mötts av den andra sidans defensiva hållning och vice versa. Istället framträder en strävan att betona interaktionen mellan de fientliga blocken.<sup>4</sup>

### 5.1.2 Kalla kriget som ideologisk konflikt

Det kalla kriget kan i vidaste mening ses som västerlandets svar på den ryska revolutionen. En regim framträdde med ambitionen att krossa det existerande ekonomiska och sociala systemet och införa en ny maktordning. Det var det motstånd dessa ambitioner framkallade som ytterst förorsakade kalla kriget.

En antikommunistisk hållning framträdde i den europeiska politiken och i USA redan under 1920-talet. Under trettioåret skulle denna hållning temporärt överflyglas av det nazistiska hotet. Det hot som Hitlertyskland utgjorde både mot det liberala västerlandet och det bolsjevikiska Ryssland skapade en latent intressegemenskap mellan väst och öst. Det var emellertid först efter det tyska anfallet mot Sovjetunionen år 1941 som denna intressegemenskap fick en fastare form. Sovjetunionens kamp mot de nazistiska inkräktarna fyllde många i västerlandet med beundran, men efter krigets slut väcktes den antikommunistiska impulsen ånyo till liv. I den bemärkelsen kan kalla kriget sägas vara ett uttryck för västerländsk liberal självhävdelse, en vägran att acceptera något annat system vid sin sida. Ledarna i väst insåg att andra världskriget lett till en sådan förstärkning av Sovjetunionens maktställning att de kanske skulle *bli tvingade* att samarbeta, men de *ville* det inte. De visste att ett fortsatt samarbete mellan krigstidens allierade endast skulle bidra till att ge det sovjetiska systemet legitimitet och därmed förstärka kommunismens styrka och attraktionskraft. *Containment*, en politik syftande till inneslutning och begränsning, blev den "officiella" beteckningen på den amerikanska politiken efter kriget; denna hållning hade emellertid varit en levande realitet redan åren 1918/19 och spelat en viktig roll vid fredskongressen i Versailles. Som den amerikanske sociologen Thorstein Veblen uttryckte det:

---

<sup>4</sup> Se Geir Lundestad, *How (not) to Study the Origins of the Cold War* i Odd Arne Westad (2000) s. 75.

önskan att hålla tillbaka bolsjevismen stod inte i fredsavtalet; det var snarare det pergament på vilket det var skrivet.<sup>5</sup>

Antikommunismen var i mycket en reaktion på den fiendlighet mot det borgerliga samhället som kom till uttryck i bolsjevikernas proklamationer. En uppfattning om denna fiendlighet ger ett studium av Kominterns, den kommunistiska internationals, programmatiska skrifter. Här framgår klart att kommunismen strävade efter att krossa det liberal-kapitalistiska systemet genom revolution. Följande citat är ett programmatiskt uttalande från Kominterns 6:e kongress år 1928:

Proletariatets erövring av makten är ingen fredlig "erövring" av den färdiga borgerliga statsapparaten genom uppnåendet av parlamentsmajoriteten. Bourgeoisien använder alla våldets och terrorns medel för att skydda och befästa sin rövade egendom och sitt politiska välde. Liksom feodaladeln under förgångnen tid kan inte heller bourgeoisien lämna sin historiska plats åt den nya klassen utan den mest förtvivlade och förbittrade kamp. Bourgeoisiens våld kan därför brytas endast *genom proletariatets stränga våld*. Proletariatets erövring av makten är det våldsamma störtandet av den borgerliga makten, krossandet av den kapitalistiska statsapparaten (den borgerliga hären, polisen, ämbetsmannahierarkin, domstolarna, parlamentet osv.) och dess ersättande med den proletära maktens nya organ, *vilka framför allt är redskap för att undertrycka utsugarna*. (kurs. här)<sup>6</sup>

Att retorik av detta slag måste framkalla häftiga reaktioner från de institutioner (försvarsmakten, polisen, ämbetsmännen, domstolarna, parlamentet etc.) som skulle drabbas av det revolutionära våldet överraskar inte.

Båda sidor var övertygade om den andra sidans oblidkeliga fiendlighet och detta skapade det spänningstillstånd som karakteriserar kalla kriget. De ideologiska föreställningarna formade i sin tur hotbilderna. Sovjetunionen var en ideokrati, en stat behärskad av en ideologi. Den marxist-leninistiska ideologin i Stalins utformning höll samman det sovjetiska imperiet; det var också denna ideologi, som bestämde Stalins tolkning av situationen i världen efter andra världskriget.

Den marxist-leninistiska teorin förutsatte att det kapitalistiska systemet bar på fröet till sin egen undergång. Världen utvecklades i

<sup>5</sup> Arno Mayer; *Politics of Diplomacy and Peacemaking. Containment and Counterrevolution at Versailles 1918-1919*, New York 1967 s. 29.

<sup>6</sup> Cit. från Yvonne Hirdman, *Sverges kommunistiska parti 1939-1945*, Stockholm 1974 s. 245.

riktning mot socialism. Denna determinism medförde att den sovjetiska politiken alltid kunde vara opportunistisk. Dess uppgift var att notera och utnyttja de växande motsättningarna inom det kapitalistiska systemet allteftersom de framträdde. Ideologin förutspådde det socialistiska systemets seger, men detta var en process som kunde ta avsevärd tid. Eftersom Sovjetunionen var en diktatur och Stalin systemets herre kunde han vara passiv, försiktig, återhållsam, stödja eller inte stödja de kommunistiska partierna i väst i förvisningen att kommunismen som idé och det kapitalistiska systemets inre motsättningar ändå verkade i historien. Det primära för honom var att säkra den socialistiska landvinning som Sovjetunionen utgjorde.

Den sovjetiska politiken underbläste motsättningarna mellan de kapitalistiska staterna och stödde de krafter i väst som ansågs gynna sovjetiska intressen, men i grunden var politiken försiktig; den sökte trygga de säkerhetspolitiska vinster Sovjetunionen uppnått genom segern över Tyskland. Men denna nya maktposition och det sätt varpå staterna i östra Europa inkorporerades i den sovjetiska maktsfären blev en utmaning som det liberala västerlandet inte kunde acceptera. Att Sovjetunionen skulle starta ett nytt krig omedelbart efter att ha utstått det kanske mest ohyggliga kriget i världshistorien, framstår i efterhand som föga troligt. Övertygelsen att Sovjetunionen var beredd att med militära medel utsträcka sitt välde och att det fanns en plan för världserövring var emellertid levande i väst redan mot slutet av fyrtioalet. Men även de sovjetiska ledarna insåg att kampen för socialismen bäst befrämjades genom att demonstrera det egna systemets funktionsduglighet och förmåga att skapa materiellt välstånd. Det var misslyckandet på detta område som ledde till kommunismens sammanbrott.

Realpolitiskt fruktade Stalin mest ett "återuppståndet" Tyskland. Efter första världskriget hade det endast dröjt femton år innan Tyskland ånyo börjat upprusta. Det var en upprepning av detta Stalin ville undvika. Ett delat Tyskland var inte hans första önskemål. Hans förhoppning efter kriget tycks ha varit att de allierade gemensamt skulle enas om hur Tyskland skulle hållas under kontroll och att sedan kommunismen som ideologi, med dess attraktionskraft på massorna, skulle bidra till att föra Tyskland närmare det sovjetiska lägret.<sup>7</sup> Detta var en illusion, lika väl som den amerikanske diplomaten George F. Kennans ("konstruktören" av containmentdoktrinen) förhoppningar att det skulle gå att finna en diplo-

<sup>7</sup> Wilfried Loth, *Die Teilung der Welt. Geschichte des Kalten Krieges 1941-1955*, DTV München 2000 s. 368ff.

matisk lösning för efterkrigsvärlden: Kennan trodde att amerikanerna skulle kunna klargöra för ryssarna att de i och med andra världskriget nått den definitiva gränsen för sin militärpolitiska expansion. När detta klargjorts och accepterats skulle de amerikanska ledarna sätta sig vid förhandlingsbordet för att utröna "whether we could not get their agreement to some sort of a workable understanding about the future of the continent".<sup>8</sup> Detta tillvägagångssätt skulle möjligen ha tilltalat Stalin, men var främmande för västsidans ledare. Huvudproblemet för dem var egentligen inte Sovjets utvidgning av sitt maktområde under andra världskriget utan hur man skulle säkra det liberalkapitalistiska systemets överlevnad i Europa - och i världen. 1930-talskrisen var ännu levande i beslutsfattarnas minnen, och 1945 rådde ekonomiskt kaos och hungersnöd i stora delar av Europa, särskilt i Tyskland. Samtidigt hade det sovjetiska systemet vunnit i prestige genom den styrka det visat i kampen mot Tyskland. Sovjetunionen framstod som den otvetydigt starkaste militära makten i Europa. Det var denna nya maktställning i kombination med fruktan för att kommunismen skulle kunna profitera på det rådande nödläget, som utlöste den antikommunistiska impulsen.

### 5.1.3 Den marxistiska utopin som utmaning

För att förstå det hot som kommunismen konstituerade måste man ha en uppfattning om den vision som bar upp denna rörelse. Kommunismen byggde på marxistisk teori. Dess mål var att upprätta en värld i frihet och jämlikhet. Det kommunistiska frihetsbegreppet var kollektivistiskt. Det handlade inte primärt om människans individuella frihet utan om mänsklighetens frigörelse. Genom omvandling av samhällets organisation skulle människan befrias från beroendet av alla opersonliga krafter (marknad, kapitalism, löneslaveri och penninghushållning) som förtryckte, förnedrade och kränkte henne i det existerande samhället. Det som Marx kallade människans främlingskap inför sig själv (alienation) i det kapitalistiska samhället skulle upphävas. Människan skulle bli ett med sin sanna natur. En sådan utveckling krävde dock total kontroll över människans sociala och ekonomiska miljö. Den totala kontrollen var ett nödvändigt steg mot den fullständiga friheten. Detta var

---

<sup>8</sup> George F. Kennan, John Lukacs, "From World War to Cold War", *American Heritage*, December 1995 s. 66.



kärnan i den marxistiska utopin.<sup>9</sup> Hur tvång och frihet skulle förenas var ett problem som lämnades olöst. Det som gav denna framtidsvision konkretion var att den förbands med en historieteori och en ekonomisk analys som klargjorde det kapitalistiska systemets tendens till självdestruktion. Socialismen växte fram ur det kapitalistiska systemet genom att produktionen fick en alltmer församhällelig karaktär. Kommunisternas uppgift var att underblåsa motsättningarna i det kapitalistiska systemet och skapa insikt hos arbetarklassen om systemomvandlingens ofrånkomlighet. Själva den historiska utvecklingen upplevdes således vara på kommunisternas sida. Föreställningen om alla människors jämlikhet och alienationens upphävande gav kommunismen ett messianskt drag. Marxismen *som kommunism* blev en form av *upplyst falsk transcendent*. Den var upplyst eftersom den genomskådat det kapitalistiska systemet, den var falsk eftersom den uppställde transcendent löften (ny värld, ny människa) som den aldrig förmådde förverkliga. Tvärtom blev den "realt existerande socialismen" en karikatyr av den marxistiska utopin. Men den suggestionskraft som utgick från denna bidrog till att göra kommunismen till ett hot i den borgerliga världens ögon. En fruktan uppstod att massorna, särskilt om det kapitalistiska systemet hamnade i kris, skulle vända sig till kommunismen. Till detta bidrog att den sovjetiska modellen, statskontroll och planhushållning, ännu långt in på 1960-talet för många framstod som ett trovärdigt alternativ till det liberal-kapitalistiska systemet i förmågan att skapa välstånd för alla.

#### 5.1.4 Kalla kriget som ekonomisk och social systemkonflikt

Kalla kriget var en kamp mellan två sociala och ekonomiska system; å ena sidan statskontroll och planhushållning; å andra sidan marknad och kapitalism. Den västerländska liberala självförståelsen byggde på att den individuella egendomens bevarande krävde privat äganderätt även till produktionsmedlen. Demokrati och marknads ekonomi knöts hårt till varandra. Det var de liberala krafternas förmåga att göra detta samband trovärdigt som bar upp det liberal-kapitalistiska systemet. Kommunisterna å sin sida menade att upphävandet av den privata äganderätten till produktionsmedlen var en förutsättning för att utsugningen av arbetarklassen skulle upphöra. Ingenting torde i så hög grad som hotet mot den privata äganderät-

---

<sup>9</sup> Andrzej Walicki, *Marxism and the Leap to the Kingdom of Freedom*, Stanford 1995.

ten ha bidragit till föreställningen om kalla kriget som en kamp ”på liv och död”.

#### 5.1.5 Kalla kriget som en kamp mellan två politiska ordningssystem

Nära knuten till kalla kriget som ekonomisk systemkamp var föreställningen om kalla kriget som en politisk systemkonflikt, som en kamp mellan demokrati och diktatur, mellan frihet och slaveri. Som den svensk-amerikanske forskaren Anders Stephanson påpekat hade denna typ av dikotomier djupa rötter i amerikansk politisk retorik. Amerika hade alltid sett sig som ”den fria världen” även om, som Stephanson uttrycker det, ”not everyone...was born free in the land of the free”.<sup>10</sup> Sitt emblematiske uttryck skulle denna frihetsretorik få i Trumandoktrinen från mars 1947. Valet i världen, hävdade den amerikanske presidenten, stod mellan två livsformer, den ena baserad på individuell frihet, majoritetsstyre, fria institutioner och fria val, den andra byggande på terror, förtryck, manipulerade val och en kontrollerad press. USA:s politik måste vara att stödja ”fria folk som vägrade att underkasta sig beväpnade minoriteter eller påtryckningar utifrån”. Väpnade minoriteter syftade i detta fall på den kommunistiska sidan i det inbördeskrig som pågick i Grekland. Alla regimer som stod emot kommunismen räknades således till gruppen ”fria folk”.

Frihet-mot-slaveri-metaforen återkom i det dokument där kalla krigets etos kanske tydligast kommer till uttryck, i det s.k. NSC-68-dokumentet från april 1950, som lade grunden till USA:s politik under kalla kriget.<sup>11</sup> Enligt detta aktstycke som utarbetats av National Policy Planning Staff under ledning av Paul Nitze, befann sig USA i en apokalyptisk kamp mellan frihet och slaveri; USA:s uppgift var att visa frihetsidéns överlägsenhet över slaveriet och omkullkasta ”Kremls plan (design)” för världsherravälde.

Sovjetunionen var, slog NSC-68 fast, en totalitär stat. Totalitarismbegreppet skulle under femtiotalet dominera analysen av sovjetssystemet. Totalitära stater strävade efter total kontroll över individerna och utmärktes av ledarkult, enpartisystem, en samlande ideologi och fullständig kontroll av medier och kommunikations-

<sup>10</sup> Anders Stephanson, ”Liberty or Death: The Cold War as US ideology”, i Odd Arne Westad (red), *Reviewing the Cold War Approaches, Interpretations, Theory*, London 2000 s. 83.

<sup>11</sup> Trumandoktrinen och NSC-68 finns i sin helhet på internet.

medel. Detta analyschema applicerades på såväl det nazistiska Tyskland som på Sovjetunionen.<sup>12</sup> Kommunism och nazism blev utbytbara storheter. Någon skillnad dem emellan som system fanns inte - att de sett varandra som dödsfiender spelade inte någon roll, eftersom varje totalitär stat strävade efter att krossa varje kraft som hindrade dess strävan efter världsvälde. Nazismens aggressivitet och mordiskhet kunde således motståndslöst överföras på sovjetsystemet.

I NSC-68 hette det vidare:

Vårt fria samhälle, ställt inför ett hot mot sina grundläggande värden, måste naturligtvis vidta sådana åtgärder, inklusive användandet av militärt våld, som krävs för att skydda dessa värden. Sammanhållningen i vårt system kan inte hotas av några åtgärder, dolda eller öppna, våldsamma eller icke-våldsamma, som tjänar syftet att korsa Kremles plan.

Här formulerades det kommunistiska hotet i vidast möjliga termer; NSC-68 proklamerade att USA inte fick rygga tillbaka från någon åtgärd. Allt som bidrog till att försvaga det ondskefulla sovjetiska systemet var därför legitimt. Det var inte blott vad Sovjetunionen företog sig som bestämde världsbilden, Sovjetunionens existens var ett hot i sig. I detta dokument formulerades en amerikansk ideologi väl så universalistisk som den kommunistiska. Både Sovjetunionen och USA blev stater med en världsmision - konfrontationen var oundviklig. Fientligheten var sprungen ur tvenne universalistiska ideologier, den riktade sig inte så mycket mot fiendens fysiska gränser som mot hans hjärta och sinnelag. När det under femtiotalet stod klart att kommunismen inte utgjorde ett allvarligt *inrikespolitiskt* hot mot de europeiska demokratierna minskade också spänningen i det kalla kriget.

Genom att omvandla det ideologiska hot som kommunismen utgjorde till ett militärt hot och samtidigt förbinda all kommunistisk verksamhet med Sovjetunionen, skapades i västvärlden förutsättningar för en nationell mobilisering av massorna och olika former av åtgärder (varierande från land till land) mot de nationella kommunistiska partierna.

---

<sup>12</sup> Abbott Gleason, *Totalitarianism, The Inner History of the Cold War*, New York 1995.

### 5.1.6 Hotbilder

#### **Kommunistiska internationalen (Komintern) som hot**

Hotbilder har ofta en eftersläpande karaktär. De hålls mera vid liv av historiska händelser än aktuella företeelser. När det gäller Sovjetunionen som hot spelade tre företeelser en central roll: Den kommunistiska internationalen (Komintern), terrorn och sovjetiska interventionsförsök utomlands.

Komintern framträdde vid sitt bildande år 1919 som en ny international för alla socialistiska partier, men i realiteten blev den en international enbart för de kommunistiska partierna. Redan vid mitten av 1920-talet stod det klart att det sovjetiska kommunistpartiet, ytterst Stalin, hade omvandlat Komintern till ett lydigt redskap för sovjetisk utrikespolitik. Forskningen har klargjort att kommunistpartierna hade ett visst nationellt handlingsutrymme, men utvecklingen åren 1928/29 och 1934/35 visade att kommunistpartierna i stora drag underkastade sig de strategiska riktlinjer som uppdrogs i Moskva.<sup>13</sup> Komintern gjorde anspråk på att vara ett världsparti, där de nationella kommunistiska partierna ingick som sektioner. Det gemensamma syftet var att åstadkomma världsrevolution. När man i väst läste Kominterns program var den givna slutsatsen att här fanns en organisation som syftade till att med alla medel destabilisera de demokratisk-liberala kapitalistiska staterna, uppegga massorna mot statsmakten och underblåsa ekonomisk kris och oordning. I efterhand kan man se att kommunisternas drömmar om världsrevolution hade gått i graven redan år 1923, att proletariatet aldrig var den revolutionära kraft som Marx och andra trott och att det liberal-kapitalistiska systemets motståndskraft var en helt annan än kommunisterna föreställt sig. Det förelåg i själva verket en fundamental missuppfattning på kommunistiskt håll om kapitalismens utvecklingsstadium. Den hade inte, som Lenin hävdade, nått sitt sista stadium utan befann sig tvärtom i sitt mest dynamiska utvecklingskede.

Komintern var ett centralt inslag i den kommunistiska hotbilden. Den skapade en föreställning att de nationella kommunistpartierna var ombud för främmande intressen. Kommunisten som Komin-

---

<sup>13</sup> Se Kermit McDermott, Recent Literature on the Comintern Problems of Interpretation i Mikhail Narinsky, Jürgen Rojahn (ed) *Centre and Periphery. The History of the Comintern in the Light of new Documents*, 1997.

tern-agent blev en stående figur i tidens politiska föreställningsvärld. Denna saknade inte helt realism, även om Komintern framför allt var en ideologisk-politisk organisation, som i skiftande lägen sökte formulera en politisk strategi för den världskommunistiska rörelsen. Den retorik som Komintern utvecklade var revolutionär och våldsinriktad särskilt under perioden 1928-1934. Ännu långt efter det att Komintern upplöstes (1943) kvarstod bilden av de nationella kommunistpartierna som agenter för sovjetiska intressen. När Kominform bildades 1947 tolkades detta omedelbart som en nyuppstånden Komintern. Kominternstereotypen kom under efterkrigstiden också att överföras på de sovjetiska säkerhets- och underrättelseorganen, KGB och GRU och den subversiva verksamhet som dessa ansågs involverade i. KGB-agenten och Komintern/Kominform-agenten blev utbytbara storheter.

De nationella kommunistpartierna försvarade Sovjetunionen som socialismens största landvinning och slöt mer eller mindre explicit upp bakom Moskvas utrikespolitiska hållning.<sup>14</sup> De byggde sin politik på att det sovjetiska systemet skulle visa sin sociala och ekonomiska överlägsenhet, men detta innebar inte att de var bundna till Sovjetunionen på det sätt som förekom i den antikommunistiska propagandan, där kommunisterna beskrevs som viljelösa robotar beredda att i varje läge gå Sovjetunionens ärenden. Huvudmassan av de kommunistiska partiernas medlemmar var arbetare - ofta mer nationellt integrerade än de själva var medvetna om. Att bindningen till Sovjetunionen inte var ovillkorlig belyses också av det faktum att det inom de nationella kommunistpartierna förekom en intern debatt om hållningen till Sovjetunionen och att under sextiotalet kritiken av Sovjetunionen blev alltmer öppen. I realiteten höll de nationella kommunistpartierna sig med två trosföreställningar, den ena abstrakt, den andra konkret: den ena Marx´ vision av ett jordiskt paradys, människans inträde i "frihetens rike", den andra Sovjetunionen som potentiell utopi. Det var den sistnämnda föreställningen som skulle visa sig fatal. Bindningen till Sovjetunionen förlamade den marxistiska utopins attraktionskraft.

Det andra bestämmande inslaget i den sovjetiskt/kommunistiska hotbilden var terrorn. Efter ett attentat mot Lenin i augusti 1918 släpptes en röd terror lös, tusentals människors sköts, hundratusentals flydde landet. En stor del av landets elit blev emigranter. Utblottade tvingades de söka sitt uppehälle i väst. Många i det adli-

<sup>14</sup> De var också bundna till Moskva genom olika ekonomiska subsidier. Se Morten Thing (red) *Guldet fra Moskva. Finansieringen af de nordiske kommunistpartier 1917-1990*, Viby 2001.

ga skiktet, furstar och grevar nödgades ta arbeten som språklärare, banktjänstemän eller taxichaufförer. Deras sociala deklassering blev en påminnelse för borgerligheten i Europa om det öde som väntade om bolsjevikerna segrade. Med emigranterna följde ohyggliga historier om bolsjevikernas framfart.<sup>15</sup>

Även om många av dessa historier var överdrivna, saknade de inte verklighetsunderlag. Uppfattningen om kommunismen som en terroristisk rörelse förstärktes under trettioalet genom de s.k. Moskvarättegångarna 1937-38 och de utrensningar som följde. Sammanlagt 681 000 personer skall ha likviderats i samband med dessa.<sup>16</sup> De "folkfiender" som undgick döden dömdes till långvariga straff i den väldiga fängelseindustri (Gulag) som byggts upp sedan 1920-talet och där miljoner omkom. Även om det fanns uppgifter om detta lägersystem redan i samtiden, skulle det dröja till Chrusjtjovs "avstaliniseringstal" på 20:e partikongressen 1956 innan Gulagarkipelagen fick verklig gestalt i västerländskt medvetande.

Det tredje elementet i den kommunistiska hotbilden var uppfattningen att Sovjetunionen var beredd till militära aktioner utomlands för att sprida världsrevolutionen eller hjälpa meningsfränder. De minnesgoda erinrade sig det polsk-sovjetiska kriget 1920, då världsrevolutionen tycktes på väg, buren av röda arméns bajonetter. Hjälpen till den "röda" sidan i spanska inbördeskriget 1936-1939 sågs också som ett tecken på Sovjetunionens beredvillighet att intervensera utomlands. Det mest åberopade exemplet var emellertid Sovjetunionens anfall på Finland i november 1939. Ingenting torde betytt mera för bilden av Sovjetunionen som en militärt expansionistisk stat än detta krig. Genom tillsättandet av den s.k. Kuusinenregeringen och den fiktion som denna regering byggde på, befästes

<sup>15</sup> I en broschyr *Bolsjevikernas blodtörst. Ett ögonvittnes berättelse*, som utkom 1920, och som skall ha tryckts i 50 000 exemplar, ges följande skildring av den bolsjevikiska hemliga polisens (tjekans) förhörsmetoder i Kiev:

"Den torterade bands vid en vägg eller en stolpe, varefter ett flera tum brett järnrör, som man i Ryssland behöver till samovarar, pressades med den ena öppningen mot ett ställe på kroppen och bands fast. I detta rör fördes sedan in en rätta varefter den andra öppningen genast stängdes med stålträdsnät: sedan eldades framför öppningen. Det av hettan till förtvivlan bragta djuret började nu för att bana sig en väg ut äta sig in i kroppen på den olycklige. Det fruktansvärda med denna tortyr består i att de olyckliga plågades i timmar/.../ innan de gav upp andan." R. Nilostonsky, *Der Blutrauch des Bolschewismus. Berichte eines Augenzeugen*, Berlin 1920 2:a uppl. s. 13. Cit. i Hans-Ulrich Wehler, *Entsorgung der deutschen Vergangenheit? Ein polemischer Essay zum 'Historikerstreit'*, München 1988 s. 150 o 236f. Denna scen har citerats så pass utförligt därför att Hitler enligt den tyske historikern Ernst Nolte skall ha läst denna skildring och tagit djupt intryck av den. Skildringar av detta slag skall ha övertygat Hitler om att gentemot bolsjevikerna gällde det att utrota eller utrotas. Hitlers 'asiatiska död' under andra världskriget (mordet på judarna) skall enligt Nolte ha inspirerats av bolsjevikernas 'asiatiska död' efter maktövertagandet.

<sup>16</sup> Stéphane Courtois et al, *Kommunismens svarta bok*, Stockholm 1999 s. 202.

föreställningen att Moskva var berett till krig för att sprida kommunismen. I efterhand torde de flesta forskare mena att anfallet på Finland var ett preventivt krig betingat av en önskan att skydda Leningrad och förhindra att Finland utnyttjades som tyskt uppmarschområde. Men hade den finska fronten brutit samman, finns det ingenting som tyder på att Finland skulle ha kunnat bevara sin nationella självständighet.

### **Det säkerhetspolitiska hotet**

Hotbilder är föreställningar om fientlighet. Så länge kalla kriget pågick uppfattades kommunismen och Sovjetunionen som ett starkt säkerhetspolitiskt hot. Denna hotbild försvagades kraftigt i och med Sovjetunionens upplösning 1991: 1996 förklarade chefen för den svenska militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (MUST) att Sovjetunionen/Ryssland upphört att vara ett militärt hot mot Sverige.

Det som gjorde Sovjetunionen till ett hot under kalla kriget var de ideologiska motsättningarna och de spänningar som dessa skapade.<sup>17</sup> Men det sovjetiska hotet hade också en mera "materiell sida" som sammanhögde med att Sovjetunionen var en oerhörd mäktig stat, som demonstrerat en väldig militär slagstyrka i kampen mot den fruktade tyska krigsmaskinen. Det sovjetiska systemets slutenhet och terroristiska karaktär, särskilt under Stalin, bidrog också i hög grad till att förstärka den allmänna hotbilden. Det låg något ytterst skrämmande i Stalins absoluta maktposition - att frågan om krig och fred tycktes avhängig av en individs omdöme och sinnesstämningar. Till detta kom att Sovjetunionen efter krigsslutet hade en miljonarmé i östra Europa. Kombinationen av autokratisk diktatur och militär styrka gjorde Sovjetunionen till ett hot. När dessutom en ideokratisk stat som Sovjetunionen sökte vinna säkerhet genom kontroll över sina grannländer var det ofrånkomligt att detta uppfattades som uttryck för expansiva avsikter. Framför allt det kommunistiska maktövertagandet i Tjeckoslovakien sågs av många som en paradigm för sovjetisk/kommunistisk expansionism: inre destabilisering genom de nationella kommunistpartierna följt av sovjetiskt maktövertagande. Här fanns ett land där det inhemska kommunistpartiet nästan uppnått majoritet i väljarkåren, vilket gett partiet möjligheter att vinna inflytande över den civila och militära

<sup>17</sup> Detta belyses inte minst av att när kommunistpartiet förlorade sin maktställning, upphörde Sovjetunionen praktiskt taget att vara ett hot.

förvaltningen. Sovjetunionen hade inte några trupper i Tjeckoslovakien vid "kupptillfället" men utövade ändå ett betydande tryck på händelseutvecklingen.

Hotbilden under kalla kriget hade således en dubbelsidig karaktär: det var både ett inrikespolitiskt hot, representerat av de nationella kommunistpartierna, och ett yttre hot skapat av Sovjetunionens maktposition. För att förstå kalla kriget är det emellertid nödvändigt att skilja mellan Sovjetmakten och kommunismen/socialismen. Denna var en självständigt verkande historisk kraft oberoende av Sovjetunionen. Detta var tydligast vad gäller de socialdemokratiska partierna i Västeuropa som beskrev sig som socialistiska, men samtidigt tog avstånd från kommunismen och det sovjetiska samhällssystemet. De nationella kommunistpartierna slöt upp bakom sovjetsystemet, men Moskva hade inte någon fullständig kontroll över dessa partier. De hade att fungera i liberalparlamentariska miljöer och måste beakta den egna medlems- och väljaropinionen. Strejkerna i Frankrike i februari 1948 uppfattades av samtiden som "beordrade" av Moskva, men tycks snarare varit resultatet av ett tryck underifrån.

Till hotbilden kan ytterligare element föras. Stalins politik var ofta klumpig och brutal på ett sätt som spelade de antikommunistiska krafterna i väst i händerna. Utifrån sin marxistisk-leninistiska föreställningsvärld trodde han att imperialistiska motsättningar mellan västmakterna skulle bli oundvikliga efter kriget, men i själva verket bidrog hans egen politik till att pressa dessa närmare varandra. Marshallplanen år 1947 uppfattades på sovjetiskt håll som en strävan att lösgöra staterna i östra Europa från Sovjetunionen och ledde till att Moskva stärkte greppet över dem. Berlinblockaden åren 1948/49 var förmodligen ett försök från Stalins sida att framtvunga ett återupptagande av de förhandlingar i Tysklandsfrågan, som avbrutits på hösten 1947, men uppfattades i väst som uttryck för militär expansionism. Koreakriget, som Stalin efter ivriga påtryckningar från Kim Il-Sung gav klartecken till, sågs också i väst som ett led i en sovjetisk expansionsplan. De kinesiska kommunisternas seger i inbördeskriget i Kina 1949 bidrog till att befästa föreställningarna om att världskommunismen under Sovjetunionens ledning var på marsch, men även här skulle det så småningom visa sig att "världskommunismen" inte var så monolitisk som man föreställt sig.

Kalla kriget hade drag av religionskrig. Historiskt låter det sig bättre jämföras med trettioåriga kriget och de franska revolutionskrigen på 1790-talet än med exempelvis första världskriget, som var



en mera utpräglad maktpolitisk konflikt.<sup>18</sup> Sedan kapprustningen kommit igång mot slutet av 1940-talet och terrorbalansen etablerats under senare delen av 1950-talet, uppstod under 1960-talet ett slags informell "vapenvila" såtillvida att det skedde ett underförstått accepterande av respektive blocks intressesfärer. Kuba-krisen år 1962 blev paradoxalt nog en bekräftelse på detta intressesfärstänkande. Men även om läget stabiliserades i Europa sökte sig motsättningarna andra arenor, främst i Afrika och Sydostasien. Under 1980-talets första hälft flammade de ideologiska motsättningarna ånyo upp, man talar t o m om "det andra kalla kriget", men i och med Gorbatsjovs makttillträde 1985 blev det den inre utvecklingen i Sovjetunionen som hamnade i fokus.

### 5.1.7 Kalla kriget som religiös och nationell kamp

Kommunismen var ateistisk och internationalistisk. Den ställde sig avvisande till tanken på en gudomlig transcendent ordning; den såg nationalismen som en kraft som måste övervinnas - vilket inte hindrade att en intensiv nationell kult utvecklades i Stalins Sovjetvälde. Arbetaren sades, med Marx ord, inte ha något fädernesland. Kommunismens ateism bidrog till att kyrkorna engagerades i den antikommunistiska kampen, den katolska kyrkan utfärdade bannbullor mot kommunismen. Religionen mobiliserades således i antikommunismens tjänst. Men även nationalismen mobiliserades i kampen. Särskilt i USA fick antikommunismen en starkt nationell prägel. Kommunismen beskrevs som ett hot mot Förenta Staternas grundläggande värden, som "oamerikansk" verksamhet. Kommunismens ateistiska och antinationella hållning bidrog i hög grad till att försvaga dess attraktionskraft. "De gav oss ett svärd", som en av USA:s ledande antikommunister, Richard Nixon, uttryckte det.

### 5.1.8 Kommuniststereotyper

Kalla kriget var i hög grad ett underrättelse-, spion- och propagandakrig. Säkerhetstjänsterna svälde till enorma organisationer. I USA tog sig den antikommunistiska kampen former som innebar att yttrandefrihet och rättssäkerhet äventyrades. Även om kommunismen i Ryssland inte kunde krossas, var man i USA fast besluta-

---

<sup>18</sup> Georges-Henri Soutou, *La guerre de cinquante ans. Les relations est-ouest*, Paris 2001.

ten att vinna på "hemmaplan".<sup>19</sup> I orkestreringen av den antikommunistiska propagandan spelade FBI-chefen J. Edgar Hoover en viktig roll. Antikommunismen blev ett framträdande inslag i populärkulturen, där stereotypa föreställningar om kommunismen kolporterades ut. Den antikommunistiska hyperpatriotismen ledde till en politisering av hela den kulturella sfären. Myndigheterna ingrep mot konstnärer, författare, lärare och forskare, eftersom de ansåg sig handla i nationens och demokratins namn. "Rätten att ha rättigheter" som ett kriterium på det demokratiska samhället hotades. President Eisenhower föreslog t.o.m. 1954 att kommunister skulle berövas sitt amerikanska medborgarskap.<sup>20</sup>

Kommunistjakten intensifierades genom senator Joseph McCarthy omkring 1950. McCarthyismen var en populistisk form av antikommunism, som t.o.m. skrämde de "traditionella" antikommunisterna. De förstod att hans verksamhet förr eller senare skulle diskreditera antikommunismen, men de vågade länge inte öppet angripa honom, eftersom han åtnjöt stöd, inte bara från mäktiga konservativa krafter, utan också från folket. McCarthy betecknade antikommunismens ursparning i förföljelse. Vid tiden för McCarthys framträdande förelåg en bred antikommunistisk konsensus i det amerikanska samhället. McCarthy fanatiserade denna konsensus - innan han störtades 1954 hade hans verksamhet bidragit till att skapa ett slags mentalt undantagstillstånd i USA

Den kommuniststereotyp som utvecklades utgick från att kommunismen var en monolitisk världsrörelse styrd från Moskva. Alla kommunister var i princip lika och ställde blint upp på ledningens ord. Varje beslut som fattades i Moskva kunde motståndslöst kanaliseras ut i systemet. Denna bild var överdriven, men fick en viss trovärdighet genom att man sett hur kommunistpartierna svängt under Komintern-tiden. Från att ha varit glödande antifascister fram till den s.k Ribbentrop-Molotovpaktens i augusti 1939 förvandlades kommunisterna inom loppet av några veckor till anhängare av en "kåsuparteori" där västmakterna jämfördes med det nazistiska Tyskland. Det fanns också en föreställning att den som en gång varit kommunist förblev så för alltid. Avhoppade medlemmar misstänktes vara "sovande agenter". Hade man insupit det farliga giftet, kunde man inte återvinna full trovärdighet om man inte aktivt engagerade sig i den antikommunistiska kampen. Det sovjetiska systemets slutenhet gjorde att få spärrar sattes för fantasin. Mest

<sup>19</sup> Om den amerikanska antikommunismen se Ellen Schrecker, *Many are the Crimes. History of McCarthyism in the United States* (1998).

<sup>20</sup> Se Stephen J. Whitfield, *Culture of the Cold War*, Baltimore 1991.

skrämmande var föreställningen att kommunismen var en drog som bildligt injicerades i individen. Skräcken för "en inre erövring" kommer till uttryck i Hollywoodfilmer som "*The Invasion of the Body Snatchers*" (1952) där främmande varelser från rymden tar kontroll över fredliga amerikanska medborgare. Det är i filmer som denna som den djupaste kommunistkräcken kommer till uttryck.

Demoniseringen av motståndaren hotade att leda till avhumanisering. Ingen normal människa kunde vara kommunist. Kommunisten var närmast en fjärrstyrd robot, oemottaglig för rationella argument. "Hjärntvätt" blev det samlande begreppet för dessa farhågor.<sup>21</sup> Under Koreakriget diskuterades denna företeelse ivrigt. Man trodde att kommunisterna, med inspiration från den ryske psykologen I.P. Pavlov, funnit ett sätt att "byta ut" en människas medvetande mot ett annat. Föreställningen om hjärntvätt byggde i mycket på att man ansåg det fullständigt otänkbart att en "hederlig" amerikansk soldat, ens i fångenskap, skulle kunna falla för kommunisternas propaganda. Kommunisterna måste, trodde man, ha kommit i besittning av ett psykologiskt vapen av oerhörd betydelse - om detta inbegrep tortyr, droger eller utstuderade förhörsmetoder, förblev oklart.<sup>22</sup>

### 5.1.9 Kalla kriget som hot om världskrig

Kalla kriget utmärktes av stark krigsskräck. Den politiska spänningen mellan blocken, det intensiva propagandakriget, de stereotypa fiendeföreställningarna, gjorde att under vissa perioder krigshotet upplevdes som överhängande. Särskilt intensivt var det mellan åren 1948 och 1952 då en förkrigsstämning - en känsla inte om kriget skulle komma, utan när det skulle komma - var utbredd. I teaterprogram fanns uppgifter om hur publiken skulle förfara i händelse av kärnvapenattack.<sup>23</sup> Föreställningen att Sovjetunionen var expansionistiskt och eftersträvade kommunistiskt världsherravälde var massiv. Kommunisternas maktövertagande i Tjeckoslovakien år 1948, kommunismens seger i Kina år 1949, den sovjetiska atombomben samma år, Koreakrigets utbrott i juni 1950: allt tycktes peka i samma riktning.

<sup>21</sup> Abbott Gleason, *Totalitarianism. The Inner History of the Cold War*, New York 1995 s. 89 ff.

<sup>22</sup> Susan L. Carruthers, *Korea: the Great Brain Robbery?* Paper presented to the ICBH Conference, 'Britain and the Cold War' 1997.

<sup>23</sup> Arthur Marwick, *The Sixties*, London 1998 s. 31.

Vad säger den moderna forskningen om det sovjetiska militära hotet vid denna tid? Planerade Sovjetunionen ett oprovocerat anfall mot väst för att sprida rysk imperialism och kommunism? I en år 1990 frisläppt hemlig rapport om kapprustningen åren 1945-1972, utförd av amerikanska historiker på Pentagons uppdrag, beskrevs Stalins politik efter kriget som "extremely cautious", även om han tycks ha trott att Sovjetunionens militära styrka i händelse av revolutionär utveckling i Europa skulle fungera avskräckande på en kontrarevolutionär aktion.<sup>24</sup> Även om mycket nytt källmaterial presenterats sedan år 1990 är fortfarande viktiga militära arkiv slutna för forskning.<sup>25</sup> Men det material som hittills framkommit tycks i stort sett bekräfta Pentagonrapportens bild. Den ledande tyske kalla-krigsforskaren Wilfried Loth uttrycker det på följande sätt:

För förståelsen av kalla kriget är den insikten central att fruktan för ett anfall från motsidan mot den egna säkerhetssfären inte var mer eller mindre överdriven utan i sin substans ogrundad. Denna insikt är inte oomtvistad. Den är inte lätt att ta till sig emedan den tvingar oss att ta avsked från förtrogna illusioner och legitimeringar, som etablerades under kriget. Den är emellertid väl belagd och genom de fakta som framkommit efter det kalla krigets slut ytterligare förstärkt.<sup>26</sup>

Den svenske sovjetkännaren Kristian Gerner kommer i en artikel om det på 1990-talet initierade rysk-amerikanska historiprojektet, "*Parallell History Project on Nato and Warsawpact*" till en liknade slutsats:

Det fanns förvisso både stor sovjetisk militär förmåga och utarbetade planer för hur man skulle marschera in i och ockupera Västeuropa. Det fanns också en bild av de demokratiska västmakterna som fiender, men det fanns uppenbarligen inte någon strävan att söka angripa dem militärt.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> William Burr, *Soviet Military Strategy: Using Declassified History* ((internet: [www.hfni.gsehd.gwu.edu/CWIHP/BULLETINS/b4aa.11.htm](http://www.hfni.gsehd.gwu.edu/CWIHP/BULLETINS/b4aa.11.htm)).

<sup>25</sup> William Burr, *Soviet Cold War Military Strategy*: "...lack of access to Russian military archives means that a crucial portion of Cold War Territory cannot be explored systematically..."

<sup>26</sup> Wilfried Loth, *Was war der Kalte Krieg. Annäherung ein unbewältigtes Erbe* [www.dhm.de/roerig/ws959/texte](http://www.dhm.de/roerig/ws959/texte).

<sup>27</sup> "Det kalla kriget var verkligen kallt", *Svenska Dagbladet* 17.9.2000.

Ledaren för det nyss nämnda historiprojektet, den allmänt respekterade historikern Vojtech Mastny skriver i en artikel i *Foreign Affairs* 1999:5:

On the fundamental question at NATO's creation, the Soviet archives, as so far examined, give every indication that the Soviet Union never seriously planned an unprovoked attack on Western Europe.<sup>28</sup>

Hölls det sovjetiska hotet levande för att hålla samman NATO-alliansen? Mastny menar att ett sådant omdöme "with the benefit of hindsight" skulle vara alltför lättköpt. Man kan nämligen inte utesluta, menar han, att även om Stalin vid tiden för NATO:s bildande aldrig övervägde att anfälla väst, NATO:s tillblivelse bidrog till att han avhölls från frestelser - ett antal "windows of opportunity" stängdes.

I efterhand kan man konstatera att det militära anfallshotet överdrevs, och att det fanns krafter i väst som ville överdriva detta hot bl.a. av inrikespolitiska skäl. Den amerikanske historikern Frank Kofsky menar på grundval av omfattande källforskningar att den krigsskräck som gick över västvärlden efter den kommunistiska kuppen i Tjeckoslovakien februari 1948 i mycket var frammanipulerad av ledningen i Washington i syfte att övervinna den kvardröjande isolationismen i USA och få kongressen att godkänna ökade militära anslag till flygindustrin som hotades av konkurs.<sup>29</sup>

Men alldeles oberoende av ledarnas intentioner utgjorde den väldiga kapprustningen en risk i sig; en situation kunde uppstå där ett krig ansågs oundvikligt. Det som emellertid gav kalla kriget dess särprägel och som skiljer det från tidigare epoker av väpnad fred och ömtålig maktbalans är atom- och missilvapnen. För första gången i historien hade fiendeblocken möjlighet att utplåna varandra: ett nytt strategiskt begrepp myntades: *Mutual Assured Destruction* (MAD). Insikten härom gav upphov till apokalyptiska stämningar, men även till övertygelsen att supermakterna hade ett gemensamt intresse att förhindra spridning av kärnvapen och till det yttersta undvika öppet krig. Det ömsesidiga förintelsehotet, terrorbalansen, blev paradoxalt nog en fredsfaktor.

<sup>28</sup> Vojtech Mastny, "Nato at Fifty: Did Nato Win the Cold War?" *Foreign Affairs*. 1999 May/June.

<sup>29</sup> Frank Kofsky, *The War Scare of 1948. A Successful Campaign to Deceive the Nation*, New York 1993.

### 5.1.10 Kalla kriget som en civilisationskonflikt

Det fanns i det kalla kriget ett element av civilisationskonflikt. Medan Sovjetunionen av sina anhängare beskrevs som världens mest framskridna samhällsform, fanns det på antikommunistiskt håll olika stereotypa föreställningar om Sovjetunionen som en halvt barbarisk civilisation, som en falsk modernitet präglad av primitivitet och grymhet under ytan.

Den brittiske forskaren Richard Aldrich skriver i ett arbete om de brittiska och amerikanska underrättelsetjänsterna under kalla kriget:

Kulturella och rasmässiga stereotyper bidrog till att förvrida den västliga underrättelseverksamheten vis-a-vis Sovjetunionen under hela andra världskriget och många år efter detta. Föreställningen om ryssarna som ett slags halvorientalska barbariska horder nådde sin höjdpunkt under krigets slutskede, särskilt i Tyskland och Polen... rasistiska attityder fanns det emellertid inte endast gentemot Sovjetunionen utan dessa var vitt spridda i Whitehall och Washingtons underrättelseorganisationer.... Några menade att Rysslands europeiskhet endast var en fasad bakom vilken orientalen dolde sig.. Det fanns försök att generellt beteckna slaven som efterbliven och trögtänkt....<sup>30</sup>

Det ryska beteendet i östra Europa i krigets slutskede, fördrivandet av miljoner tyskar från Ostpreussen och västra Polen, våldtäkterna av tyska kvinnor, utplundringen av materiell utrustning i östra delen av Tyskland, bidrog till att befästa bilden av ryssarna som halvbarbarer. I populärkulturen var den omänskligt grymme halvorientalske ryssen en stående figur. ( Se exempelvis filmen "*The Manchurian Candidate*" 1962.)

### 5.1.11 Kalla kriget som moralisk konflikt

Den amerikanska politiken strävade efter 1947 att hålla tillbaka (contain) en förment sovjetisk expansion. Denna uppgift var emellertid inte enbart betingad av geopolitiska motiv, dvs. att förhindra Sovjetunionens fysiska expansion. I lika hög grad kan containmentpolitiken ses som en symbolpolitik syftande till att förhindra den ideologiska smitta som kommunismen utgjorde. Contain-

<sup>30</sup> Richard Aldrich, *The Hidden Hand, Britain, America and the Cold War. Secret intelligence*, London 2001 s. 37f.

mentpolitiken blev en ekonomisk, social och ideologisk karantänpolitik. Sovjetunionen sågs inte som en normal stat utan som en internationell konspiration. Sovjetsystemet saknade därför moralisk legitimitet. Att, som exempelvis Kennan, hävda att Sovjetunionen hade legitima säkerhetskrav, var därför att gå tyranniet till mötes. Däremot ansågs varje åtgärd från västs sida som bidrog till att destabilisera detta system som moraliskt legitim. Att diskutera vem som hade "skuld" till det kalla krigets utbrott var överflödigt. Den engelske historikern Robert Conquest, författare till flera uppmärksammade arbeten om terrorn i Sovjetunionen ger i sin bok *"Reflections on a Ravaged Century"* (1999) uttryck för denna hållning. Kampen mot Sovjetunionen var en kamp som måste utkämpas för att rädda västerlandets moraliska identitet. Att samarbeta, att förhandla, ja att förhålla sig neutral till detta system var förkastligt. Sveriges "moraliskt pretentiösa" neutralitetspolitik, menar Conquest, var snarare en tillgång för stalinisterna än för väst.<sup>31</sup> Sin främsta kritik riktar Conquest emellertid mot de intellektuella i väst som stödde kommunismen. Hans förakt och avsky för denna människokategori saknar gräns; han ser dem som patologiska fall, som "traitors to the human mind, to thought itself".<sup>32</sup> Att de kommunistiska partierna i övervägande grad var arbetarpartier eller att kommunismen skulle kunna tillerkännas någon form av legitimitet som en reaktion på den tidiga industrialismens livsvillkor berörs inte.

Conquest var under flera år verksam inom de västerländska underrättelse- och säkerhetstjänsterna. Hans synsätt torde spegla attityder inom dessa organisationer. Genom att tolka kalla kriget som en manikeisk kamp mellan ljus och mörker, mellan godhet och ondska gavs legitimitet åt den egna verksamheten.

---

<sup>31</sup> Robert Conquest, *Reflections on a Ravaged Century*, London 1999 s. 165.

<sup>32</sup> *Ibid* s. 118 jfr s. 127.

## 5.2 Tidsandans svängningar 1945-2000<sup>33</sup>

### 5.2.1 1945-1947 Radikala strömningar. Antifascismens dominans

Vid krigsslutet år 1945 stod Sovjetunionen och kommunismen på höjden av prestige. Sovjetunionen hade spelat en avgörande roll i kampen mot det nazistiska Tyskland och på kontinenten, i Frankrike, Italien, Tjeckoslovakien, Danmark och Jugoslavien, hade kommunisterna spelat en framträdande roll i motståndet mot ockupationstrupperna. Någon har sagt att kriget för kommunisterna blev deras "finest hour". Patriotism och uppslutning bakom Sovjetunionen lät sig förenas. Kommunismen erhöll en legitimitet som aldrig tidigare; kommunisterna tycktes på väg att inordnas i den nationella gemenskapen.

Segern över Hitlertyskland ansågs ha visat styrkan i det sovjetiska systemet och den kommunistiska partimodellen. Samtidigt upplevdes "det borgerliga samhället" som medansvarigt till det elände och lidande som nazismen förorsakat. Det kapitalistiska systemet framstod som solkat av 1930-talets ekonomiska kris, oförmöget att skapa verklig trygghet. Även borgerliga partier påverkades av dessa radikala strömningar. Om den svenska socialdemokratin vid krigsslutet talade om planhushållning, talade folkpartiet om ramhushållning. (Det var bl.a. därför Per Albin Hansson trodde att det skulle bli möjligt att skapa en samlingsregering efter kriget.) De svenska kommunisterna anslöt sig år 1944 utan reservationer till socialdemokratiens efterkrigsprogram.

Från kommunistiskt håll strävade man aktivt efter att eliminera antikommunismen i offentligheten. I stället skulle antifascismen utgöra grunden för den nationella opinionsbildningen. *Aldrig mer Hitler!* skulle bli det förenande slagordet. Antifascismen blev kommunisternas inträdesbiljett till den demokratiska partigemenskapen. Den strategi kommunisterna utvecklade gick ut på att erövrandet av den politiska makten skulle ske genom koalitionsregeringar och/eller samverkan med de socialdemokratiska partierna. Man återknöt således till den s.k. folkfrontsstrategin från senare

---

<sup>33</sup> Avsnittet, författat av kommissionsmedlemmen Alf W Johansson, ger en överblick över opinionsbildningen i Sverige under efterkrigstiden.



delen av 1930-talet. På kommunistiskt håll talade man inte längre om proletarietets diktatur, slagordet var *folkdemokrati*.

Antifascismen skulle inte förbli dominerande under längre tid. Till detta bidrog främst tre faktorer:

- 1) De ökade spänningarna mellan andra världskrigets segrarmakter, alltså mellan USA, Storbritannien och Sovjetunionen. Åren 1947/48 bröt den krigstida alliansen samman och ersattes av öppen fiendtlighet mellan blocken. Detta ledde i sin tur till att Sovjetunionen stärkte det politiska greppet över de stater i östra Europa som man militärt behärskade.
- 2) Upprättandet av s.k. folkdemokratier i östra Europa visade sig vara en täckmantel för upprättandet av sovjetstyrda kommunistiska diktaturer. Detta gjorde att den kommunistiska folkdemokratistrategin förlorade all trovärdighet i den västliga opinionen,
- 3) Det kommunistiska maktövertagandet i Tjeckoslovakien i februari 1948 blev det slutliga beviset på att kommunisterna inte var några pålitliga demokratiska koalitionsbröder. "Pragkuppen" uppfattades som ett belegg för att Moskva inte uppgivit planerna på världsrevolution. Kommunisternas påstående att de slagit in på den demokratiska vägen vann ingen tilltro. Socialdemokratin, som tidigare hållit en relativt låg profil i förhållande till kommunisterna, blev efter Pragkuppen öppet antikommunistisk. Den tidigare välvilliga hållningen i opinionen mot Sovjetunionen förbyttes i misstro och fiendtlighet. Detonerandet av den sovjetiska atombomben år 1949 och kommunisternas seger i Kina samma år skapade krigsskräck i västerlandet. Världskommunismen syntes vara på marsch igen.

### 5.2.2 1948-1962 Antikommunismens dominans

Från år 1948 kan man tala om antikommunismens primat. Starkast var dessa stämningar i USA. Enligt vissa uppgifter skall var sjätte medlem i det diminutiva amerikanska kommunistpartiet år 1956 ha varit federal säkerhetsagent.<sup>34</sup> Tusentals lärare, filmregissörer, för-

---

<sup>34</sup> Peter Gill, *Policy Politics: Security Intelligence and the Liberal Democratic State*, London 1994 s. 156.

fattare och offentliganställda förlorade sina arbeten eller fick sina karriärer stoppade i jakten på kommunistiska säkerhetsrisker.<sup>35</sup>

Även i Sverige blev antikommunismen en framträdande faktor i opinionsbildningen, men fick aldrig samma allomfattande karaktär som i USA. Någon svensk McCarthy framträdde aldrig. Antikommunismens mest profilerade företrädare blev chefredaktören för Dagens Nyheter, Herbert Tingsten, aktivt understödd av tidningens politiske redaktör Leif Kihlberg.

Den svenska socialdemokratin hade sedan 1920-talet drivit en hård kamp mot kommunisterna i fackföreningarna. Tage Erlander talar i sina memoarer om att han, som nyvald statsminister, uppställde målet att reducera kommunisterna i Sverige till en betydelselös sekt. Varje fackförening skulle omvandlas till en kamporganisation mot kommunisterna. "De osvenska" blev en inte ovanlig beteckning på kommunisterna. SKP beskrevs i en socialdemokratisk broschyr från 1950 som "inget svenskt politiskt parti (utan)...en propagandacentral för främmande makt".<sup>36</sup> En tävlan utvecklades mellan socialdemokratin och borgerligheten i antikommunistisk effektivitet. Det uttrycktes ibland på borgerligt håll en oro för att socialdemokratin, trots sin kamp i fackföreningarna, inte var antikommunistiskt pålitligt och inte tillräckligt energiskt bemödade sig om att inpränta i den svenske arbetaren vad sovjetkommunismen innebar. Herbert Tingsten återkom i ledare efter ledare till tesen att det fanns en "halvkommunism" inom socialdemokratin som måste utrotas:

Först då de svenska arbetarna förstår att kommunism är reaktion på alla områden, förtryck, förbud mot strejker, slavarbete, ökade inkomstskillnader, hårda strafflagar - är den kommunistiska faran undanröjd. Först då socialdemokratin helhjärtat bidrar till att ge arbetarna denna upplysning är halvkommunismen inom partiet besegrad.<sup>37</sup>

Från socialdemokratisk sida svarade man indignerat att det alltid varit socialdemokratin som hade fört den verkliga antikommunistiska kampen. Borgerligheten hade i stort sett varit åskådare, hette det i en socialdemokratisk broschyr:

<sup>35</sup> Se Ellen Schrecker, *Many are the crimes. McCarthyism in America*, Boston 1998.

<sup>36</sup> Herbert Yve, *De osvenskas linje*. Fakta (för socialdemokratiska talare) nr 3 1950.

<sup>37</sup> Cit. Från Alf W Johansson, *Herbert Tingsten och det kalla kriget*, Stockholm 1995 (andra tryckningen) s. 245

Vilka är det som på mångtusende fackföreningsmöten runt om i landet fått slåss mot kommunisterna och därmed räddat den fackliga rörelsen? Vilka är det som på tusentals offentliga möten sedan 30 år tillbaka fått slåss mot kommunisterna? De borgerliga har inte visat någon klar linje i fråga om ytterlighetsriktningarna.<sup>38</sup>

På socialdemokratiskt håll fanns det ett partitaktiskt intresse att hålla "rågängen" mellan socialdemokrati och kommunism så bred som möjligt för att binda vänsterfalangen inom det egna partiet. Bristen på demokratiskt sinnelag och undfallenheten mot Sovjetunionen var centrala teman i socialdemokratins antikommunistiska propaganda. Men socialdemokratin fungerade samtidigt i vissa avseenden som en spärr mot mera långtgående antikommunistiska framstötningar från den borgerliga sidan.

Spionaffärerna Hilding Andersson år 1951 och Fritiof Enbom år 1952 skapade en massiv antikommunistisk och antisovjetisk atmosfär i Sverige. De sågs som en bekräftelse på att kommunisterna bedrev illegal verksamhet och var beredda att bistå fienden. "Sabotageplaner klara vid anfall mot Boden" var en tidstypisk rubrik i Dagens Nyheter under Enbomsrättegången.<sup>39</sup> Nedskjutningen av DC-3:an och Catalinaaffären år 1952 förstärkte bilden av det sovjetiska militära hotet mot Sverige. Den inre utvecklingen i Sovjetblocket påverkade också stämningen. Upprorsförsöken i Östtyskland år 1953 och Ungern år 1956 var betydelsefulla sätillvida att de bidrog till att skapa desillusion hos många intellektuella som tidigare känt sympati för kommunismen. Den "tredje ståndpunkten" som var ett försök att bryta upp kalla krigets svartvita tänkande, försvann från offentligheten. Krossandet av Ungernrevolten år 1956 skapade en genuin upprördhet i det svenska samhället.

Kommunisterna hade 1944 nått mer än tio procent av väljarkåren. Under femtiotalet sjönk deras röstetal till hälften (utom valet 1958 då det sjunker till 3,4 procent). Kommunisterna blev en marginell kraft i svensk politik.

1950-talet brukar beskrivas som ett idylliskt årtionde; någon har sagt att det var det sista decenniet på 1800-talet. Trots att socialdemokratin satt vid makten blåste en lätt högervind. Kalla kriget och antikommunismen skapade ett moraliskt universum: det goda fanns i väst, det onda i öst. Inom ramen för denna samsyn uppstod

<sup>38</sup> Edvin Malmsjö, *De borgerliga och kommunisterna*. Fakta SAP 1950 s. 17.

<sup>39</sup> Se Carina Norman, *Sovjet och kommunisthotet i svensk dagspress 1952*. C-uppsats Historiska Institutionen, Stockholms universitet 2000 s. 23.

en nationell samling som bar upp ett optimistiskt och framstegsorienterat kulturklimat. Det puritanska etos som präglat svensk historia var ännu obrutet, även om en ungdomlig frigörelsesträvan gjorde sig märkbar.

### 5.2.3 Antikommunistiska stämningar

Den bild av kommunisterna som stadfästes efter år 1948 hade stora likheter med den som funnits under Kominterntiden 1919-1943. Då hade kommunistpartiet ingått i ett "världsparti" som styrdes från Moskva. På samma sätt uppfattades nu kommunisterna som potentiella agenter för Sovjetunionen. Uttalanden från mellankrigstiden om proletariats diktatur grävdes fram som belägg för att kommunisternas bekännelser till demokratin var falska. Moskva-pakten i augusti 1939 och kommunisternas uppslutning bakom Sovjetunionen under vinterkriget 1939/40 sågs som bevis på potentiellt landsförräderi. Uttalanden av svenska och utländska kommunistiska ledare bidrog till att befästa åsikten om nationell opålitlighet.<sup>40</sup>

De svenska kommunisterna slets mellan sin tro på Sovjetunionen och önskan att vinna inträde i det svenska demokratiska systemet. De var själva fast övertygade om att de tillhörde framtidens parti, som skulle leda marschen in i socialismens rike. Inom kommunismen har det alltid funnits ett oklart samband mellan determinism och voluntarism; å ena sidan en föreställning att världen obönhörligen utvecklades från kapitalism till socialism, å andra sidan ett krav på att genom handling skapa en revolutionär situation. Efter 1948 dominerade den deterministiska uppfattningen. Man avvaktade utvecklingen i det kalla kriget, behöll bindningen till Sovjetunionen, men lade sig i praktiken nära socialdemokratin i en förhoppning att kunna attrahera dess radikala falang. Arbetarklassens frigörelse från socialdemokratin har alltid varit kommunistpartiets centrala problem. Kommunisternas värsta fiende i denna strävan var emellertid inte socialdemokraterna utan Sovjetunionen och dess politik. Chrusjtjovs tal till den 20:e partikongressen i februari 1956 om Sta-

<sup>40</sup> Se ex uttalande av Hilding Hagberg i tal 16.3.1949: "Om dessa brottliga krafter (dvs. de kapitalistiska västliga staterna) utlöser ett nytt världskrig, anfaller Sovjetunionen och mot de fredsälskande folkets vilja drar in vårt land i kriget, är det en plikt för varje kommunist, ja för varje uppriktig svensk patriot, att göra allt för att bekämpa de imperialistiska krigsanstiftarna och handla som bl.a. Danmarks och Norges folk under andra världskriget då de med Sovjetunionens hjälp befriade sina länder." (Stockholmstidningen 17.3.1949 cit. i Utrikespolitiska institutets kalendarium 1949 s. 202).

lins brott och Ungernrevolten i oktober 1956 var opinionsmässiga katastrofer: Sovjetunionen var både partiets hopp och "tunga rygg-säck": å ena sidan förväntade man sig att det ekonomiska systemet i Sovjetunionen förr eller senare skulle visa sin överlägsenhet och omvända massorna till kommunismen, å andra sidan slog den faktiska utvecklingen inom kommunistblocket gång på gång undan fötterna för partiet i dess strävan att vinna demokratisk och nationell trovärdighet.

Även om antikommunismen aldrig nådde sådana höjder som under vinterkriget 1939/40 var stämningarna utomordentligt hätska. Den senare högerledaren Gunnar Heckscher skrev i ett brev 1949:

Jag tycker alldeles oerhört illa om kommunister, så illa att jag känner direkt fysiskt obehag vid att se på den kommunist Stockholms stadsfullmäktige tagit sig för att sätta in i Socialinstitutets styrelse. Liksom det under kriget brukade sägas om nazisterna, tror jag, att man nu kan säga om kommunisterna, att egenskaperna hederlig, intelligent och kommunist äro oförenliga: den hederlige kommunisten är inte intelligent, den intelligente kommunisten är inte hederlig, och den människa som är både hederlig och intelligent *kan* inte bli duperad av kommunisternas propaganda.<sup>41</sup>

Ju oförargligare den kommunistiska verksamheten syntes vara, desto farligaste var den. "Till och med så oskyldiga inrättningar som studiecirklar med historiefilosofi som huvudämne kan tjäna som förskolor till något helt annat", skrev Leif Kihlberg i skriften *Den ryska agenturen i Sverige* (1950).<sup>42</sup> Kommunistpartiet hade "ingen-ting gemensamt med de demokratiska partierna", menade Kihlberg och fortsatte:

Den fredliga, nästan fryntliga mask som svenska kommunistledare ibland anlägger kan inte längre bedra uppmärksamma iakttagare: vi har sett de karakteristiska dragen. En total frigjordhet från vanliga hedersbegrepp, ett beroende av ryska direktiv som liknar självutplåning, en praktiskt taget obegränsad beredvillighet att skada vitala svenska intressen.

<sup>41</sup> Cit. från Alf W Johansson, Herbert Tingsten och det kalla kriget, Stockholm 1995 (andra tryckningen) s. 241.

<sup>42</sup> Leif Kihlberg, *Den ryska agenturen i Sverige* s. 34 Kihlbergs broschyr hade tidigare publicerats i form av en ledarartikelserie i Dagens Nyheter. Kihlbergs skrift jämte Paul Björks skrift *De fjärrstyrda* 1952 kan betecknas som representativa upplysningsalster.

Kommunistpartiet sågs som en konspirativ organisation för sabotage och spioneri. Det ansågs egentligen inte intresserat av röstmaximering som andra demokratiska partier. Allt var inriktat på att stärka de centrala "beredskapskadreerna":

En handfull sabotörer i närheten av hyperkänsliga anläggningar - eller kanske mitt i en maskinhall - är förvisso värdefullare än flera gånger så många passiva kommuniströstande i Norrlands eller Dalarnas eller Värmlands skogssocknar.<sup>43</sup>

För sina insatser erhöll partiet, skrev Kihlberg, "regelbundna penningförsändelser över ryska ambassaden".<sup>44</sup>

Kommunistpartiet sågs således i sin kärna som en illegal organisation, beredd att på order av Moskva igångsätta sabotage- och spionverksamhet. Detta var ett försanthållande som inte krävde några egentliga belägg:

Att inga sabotage har konstaterats visar endast att ledningen av det illegala arbetet anser det vara betydelsefullt att de inre linjerna inte blottas och att det allmänna lugnet inte störs förrän i det ögonblick då de väsentliga resultaten skall uppnås.<sup>45</sup>

Allt vad kommunisterna företog uppfattades som avledningsmanövrer. Att Komintern upplöstes i juni 1943 sågs som en taktisk fint avsedd att invagga väst i falsk trygghet. Kominform, som bildades år 1947, betraktades som en återupprättad Komintern. När Fritiof Lager år 1949 för en kortare period övertog partiledarskapet i kommunistpartiet efter Sven Linderot, beskrevs han i tidskriften *OBS!* (redaktör Gustaf von Platen) som "Kominforms handgångne man"; det underströks att denna organisation nu övertagit ledningen av de svenska kommunisterna:

Det innebär att den s.k. nationella och demokratiska kommunismens aera är förbi och att det kommunistiska partiets främsta uppgifter hädanefter åter blir att rekrytera en av ryssarna organiserad och besoldad spion- och sabotörmé inom våra landamären.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> Kihlberg (1950) s. 23.

<sup>44</sup> Kihlberg (1950) s. 13.

<sup>45</sup> Kihlberg (1950) s. 29.

<sup>46</sup> *OBS!* 9.3.1949 s. 3.

I en mycket initierad artikel i tidskriften "Allt" 1948 nr 8 "Är kommunisterna landsförrådare?" framhövdes att man inte fick låta lura sig av kommunisternas yttre framträdande.

...Man får inte glömma att de svenska kommunistledarna bär den borgerliga kostymen bara som en maskeraddräkt. När ögonblicket är inne kan masken kastas. Det är som bekant ingen mormor som döljer sig under nattmössan och det blommiga täcket utan vargen själv - och rödluvorna är lättlurade.<sup>47</sup>

Kommunisternas taktik var att anpassa sig till de rådande omständigheterna. I perioder av "revolutionär ebb" skulle partiet "med utgångspunkt från de arbetandes alldagliga intressen uppställa delparoller och delkrav". Man skulle smyga sig så tätt intill det demokratiska samhället som möjligt. Under denna fas bildade "enhetsfrontstaktiken en väsentlig beståndsdel". Kommunismens allestädes närvaro bidrog till konspirationsföreställningar:

Att kämpa mot kommunismen blir därför som att slåss med en skugggestalt - fronten finns ingenstans, men därför överallt.<sup>48</sup>

En stämning av oförsonlighet bredde ut sig. Den svenska diplomaten Sven Grafström gav i en dagboksanteckning från 1953 en träffande beskrivning av kalla krigets mentala atmosfär:

Jag läste häromdagen att Ny Tid i en ledare (...)skrivit (...) att mellan den demokratiska världen och kommunismen fanns en hel serie nyanser som måste beaktas. Jag skulle vilja säga ´åt helvete med nyanserna´. Det är klart, att det finns mycket i den demokratiska världen, både i USA, Sverige och annorstädes som inte är bra och som man skulle vilja ha på annat sätt. Men detta är oväsentligt, det är ´beside the point´. Vad saken nu gäller är liksom under nazisttiden frihet mot slaveri. Det är för närvarande den enda skiljelinjen som har någon betydelse. Det är den vi måste ha för ögonen och *därvid får vi akta oss för att låta demokratin själv eller de demokratiska spelreglerna snärja oss i sina garn.* (Min kurs.) Därmed menar jag inte, att vi ska bekämpa kommunismen med deras egna vapen och metoder. Jag menar endast att vi alltid ska veta, att vi har med skurkar att skaffa och rätta vårt handlande därefter i varje situation. Vi måste veta, att sakliga argument med kommunisterna är värdelösa och att en-

<sup>47</sup> Allt nr 8, 1948 s. 40.

<sup>48</sup> Allt nr 8,1948 s. 41.

dast kalla fakta och styrka har någon betydelse. Vi måste kunna säga nej och vi måste ta risker. Vi får aldrig hylla tesen fred till varje pris. Vi måste alltid ha för ögonen frihet till varje pris.<sup>49</sup>

Även om det fanns nyanser i opinionsbilden kan det konstateras att kalla krigets moraliska kosmos dominerades av föreställningen att Sovjetunionens politik var expansionistisk, bestämd av den marxistisk-leninistiska ideologin och ytterst syftande till världserövring. Kommunismen var en sammansvetsad enhet styrd från Moskva. De kommunistiska partierna var "femtekolonnare", inriktade på att bereda marken för en sovjetisk erövring. Deras sanna fosterland var Sovjetunionen.<sup>50</sup> Motsättningarna mellan maktblocken upplevdes som oöverbryggliga. Kommunismen var en ur moralisk synpunkt ondskefull rörelse, som måste mötas med militär styrka och diplomatisk isolering. Sjukdomsmetaforer som smitta, pest, infektion var vanliga i beskrivningen av kommunismen.

#### 5.2.4 Radikalismens stora årtionde 1962-1973: antifascismen som antiimperialism

På det internationella planet gick det kalla kriget mot slutet av 1950-talet in i en period av stigande motsättningar kring Berlin. I oktober 1962 inträffar den allvarligaste situationen under kalla kriget genom Sovjetunionens utplacering av robotmissiler på Kuba. Krisen fick en fredlig lösning, men skakade ledningarna i Washington och Moskva. Den tidigare kompromisslösa konfrontationslinjen i USA mjukades upp. Även om kapprustningen fortsatte, framträdde i terrorbalansens skugga en förhandlingslinje. Man började tala om *détente*, avspänning.

1960-talet har gått till historien som radikalismens årtionde i svensk efterkrigshistoria. 1960-talsradikalismen är emellertid en internationell företeelse. Avspänningen mellan blocken efter år 1962 ledde till att de antikommunistiska vigilantstämningar som präglade 1950-talet försvagades. Detta öppnade möjligheter för framväxten

<sup>49</sup> Cit. från Alf W Johansson, Herbert Tingsten och det kalla kriget, Stockholm 1995 (andra tryckningen) s. 229.

<sup>50</sup> Allt nr 8, 1948 s. 44 citerar en kampsång av Gustav Johansson:

"Aldrig mer för fosterlanden/går vi ut i avgrundsbranden/men vi svetsar järnhårt banden/med vår international."

Tidskriften citerar också ett påstått yttrande av kommunistledaren Hilding Hagberg: "Det finns bara ett fosterland, som de arbetande massorna kan offra liv och blod för, nämligen Sovjetunionen."



av en ny vänster. Det svenska kommunistpartiet valde år 1964 C H Hermansson till partiledare. Denne sökte aktivt distansera partiet från Moskva, samtidigt som han skärpte tonen mot socialdemokratin. Ett nytt intresse för marxistisk teori växte fram, något som bl.a. sammanhängde med de positivistiskt inriktade samhällsvetenskapernas kris.

USA:s allt djupare engagemang i Vietnam från mitten av 1960-talet blev en viktig utgångspunkt för den radikala opinionsbildningen. En antiimperialistisk opinion uppstod som delvis sökte stöd i gamla kommunistiska antifascistiska/antiimperialistiska teorier. Det var främst bland studenter i västvärlden som dessa idéer spred sig. Men denna antiimperialistiska rörelse vände sig såväl mot Sovjetunionen som mot USA. Det kalla krigets moraliska universum: väst gott-öst ont försvagades och ersattes av en kalsupateori, där blocken sågs som moraliskt likvärdiga.

1968 är radikaliseringsvägens genombrottsår. I Paris i maj tycktes en revolution stå för dörren när studenter och arbetare förenades i en väldig generalstrejk. I Stockholm ockuperade studenterna sitt eget kärhus.

Den rörelse som främst kom att kanalisera de antiimperialistiska stämningarna blev solidaritetsrörelsen med Vietnam, FNL. Denna växte i Sverige till en verklig folkrörelse. I takt med Vietnamkrigets eskalering ökade aktiviteterna. En känsla av konstant politisk mobilisering skapades. Demonstrationer, bössinsamlingar, solidaritetsmarscher blev en del av vardagen. Åren 1971/72 samlade rörelsen 360.000 namnunderskrifter mot USA:s krig. År 1973, efter de amerikanska bombningarna av Hanoi, ryckte man med sig riksdagspartierna i en aktion som samlade 2.7 miljoner underskrifter. Vietnamrörelsen belyser hur beslutsamma minoriteter kan prägla opinionsbildningen om de befinner sig i takt med tidens anda. Även socialdemokratin sökte hänga med i utvecklingen. Redan i februari 1968 hade Olof Palme i ett uppmärksammat tal solidariserat sig med den antiimperialistiska kampen och gått i fackeltåg vid sidan av den nordvietnamesiske Moskva-ambassadören.

Under perioden bröt sig en nygammal vänster ut från SKP, som ungefär samtidigt (1967) bytte namn till Vänsterpartiet kommunisterna. Kommunistiska förbundet marxist-leninisterna (KFML), dess utbrytare KFML(r) och en mängd andra socialistiska smågrupper bildades och genomgick en likartad process av ideologisökande, dogmatisering och förstelning. De beskrev sig allasom arbetarpartier, men lyckades aldrig etablera någon verklig kontakt med arbetarklassen. Genom sin ungdomliga vitalitet och revolutionära

retorik bidrog de till att förskjuta hela det ideologiska spektrat åt vänster. De politiska framgångarna blev ringa, men den vänsterradikala opinionen erövrade en stark ställning i offentligheten. Det var på det kulturella planet som radikalerna var framgångsrika; de bidrog till att förstärka den egalitära tendensen i samhället. En allmän uppmjukning av det tidigare ganska formella svenska samhället skedde, en ny respektlös anda vann inträde: klädstil, tilltal, sexualmoral förändrades. En helt ny politisk kultur präglad av offentlig aktivitet och mobilisering trädde fram. Förvånansvärt snabbt skulle dock många av de unga radikalerna glida in i det etablerade samhällets institutioner och ämbetsverk. Där kunde de ofta möta en välvillig förståelse från äldre radikaler som redan genomfört sin "långa march genom institutionerna".

Sextiotalsvägen hade sina rötter i det föregående decenniets starka kulturradikala framryckning. Dess faddrar var Herbert Tingsten och Ingemar Hedenius, vilka i sina stormanlopp mot den gamla överhetsstatens institutioner (kyrka, monarki, ordensväsende etc.) brutit ner många av det traditionella samhällets försvarslinjer. '68 var ett antiborgerligt auktoritetsuppror. Redan under första hälften av 1960-talet stod det klart att det traditionella samhället förlorat mycket av sin tidigare legitimitet. Den äldre generationen kunde inte förklara varför den borde visas respekt. När de radikala vänsterkrafterna framträdde under senare hälften av 1960-talet var det mesta motståndet redan nedkämpat. Inom borgerligheten uppstod en stämning av sammanbiten förbittring och osäkerhet. Den kände sig orättvist fördömd, men förmådde inte hävda sig i offentligheten. Socialdemokratiens nye ledare från år 1969, Olof Palme, blev för många symbolen för de radikala krafterna.

Inom den nya vänstern såg man det sovjetiska imperiet som ett socialistiskt misslyckande. I stället vändes blickarna mot Kina som socialistiskt ideal. Från KFML och KFML(r) utgick oupphörigen delegationer till Kina, ordförande Maos skrifter studerades enskilt och i grupp. Dagens Nyheter kom att spela en viktig roll i sextiotalslets radikala opinionsbildning. Dess chefredaktör, Olof Lagercrantz, öppnade tidningens kultursidor för radikala vänsterskribenter. Efter en resa i Kina 1969 uttryckte Lagercrantz stor förståelse för den kinesiska kulturrevolutionen.

För den äldre generationen (till vilken säkerhetstjänsterna kan räknas) var 1960-talsradikaliseringen en svärbegriplig, för att inte säga obegriplig företeelse. De som revolterade var inte utsläpade proletärer utan ungdomar från borgerliga miljöer. Den USA-vänliga opinionen i Sverige som varit stark under 1950-talet kunde

inte göra sin stämma hörd. Gamla kulturradikaler som Herbert Tingsten och Ingemar Hedenius sveptes åt sidan av den nya radikala vågen. Familjer splittrades i häftiga generationsmotsättningar. En stor del av journalistkåren sympatiserade med partier till vänster om socialdemokratin.

På många håll tolkades radikaliseringsvågen i traditionellt anti-kommunistiska termer: det rörde sig om en ny konspirativ strategi från den kommunistiska världen, om möjligt än mer raffinerad än tidigare. Att ungdomarna fördömde kommunismen i Sovjetunionen dolde bara en tillfällig arbetsfördelning mellan världens två stora kommunistiska stater. De sovjetisk-kinesiska motsättningarna var fiktiva och syftade till att vilseleda opinionen i väst. På så sätt kunde det gamla antikommunistiska paradigmet överföras till de nya rörelserna och legitimera samma slags "beredskapsåtgärder".

Det är viktigt att komma ihåg att det kommunistiska systemet ännu under 1960-talet andades framstegstro. Den sovjetiska ekonomin utvecklades i en takt som inte gjorde det orimligt att tro att Sovjetunionen ekonomiskt skulle hinna ifatt väst. Under 1970- och 1980-talet framträdde emellertid de dysfunktionella faktorerna i planhushållningssystemet allt tydligare. Ekonomin stagnerade och korruptionen blev alltmer uppenbar. Trots att Sovjetunionen militärt stod starkare än någonsin under 1970- och 1980-talet var känslan av hot försvagad. Blocken kommunicerade trots allt med varandra på ett annat sätt än tidigare. Den amerikanske presidenten Ronald Reagan återuppväckte kalla krigets retorik ("evil empire") men hans politik innebar inte bara konfrontation och isolering. 1984 accepterade Vita huset att inleda förhandlingar med Sovjetunionen som även omfattade SDI ("Stjärnornas krig"). Gorbatsjovs *glasnost* och *perestrojka* var inte entydigt framkallade av västlig militär konfrontationspolitik. Avspänningstrevorna, nedrustningsförhandlingarna och inte minst Helsingforsöverenskommelsen 1975, som gav oppositionella strömningar inom Sovjetunionen ökat utrymme, bidrog till att frigöra de tendenser till självdestruktion och legitimationsförlust som låg latent i det kommunistiska systemet. Med viss rätt kan sägas att Sovjetunionen som framtidsprojekt aldrig hämtade sig från det slag som Chrustjovs tal på 20:e partikongressen 1956 inneburit.

### 5.2.5 Röd våg blir grön våg 1973-1982

Vänstervågen börjar avtona åren 1973/74, den röda vågen övergick temporärt i en grön.<sup>51</sup> 1970-talet präglades av frågor som miljövärd, kärnkraft och anti-industrialism. En ny konfliktdimension ekologitillväxt framträdde i politiken, Miljöpartiet bildades, jämställdhetsfrågan mellan könen blev ett centralt politiskt tema. Medan den s.k. bokstavsvänstern mer eller mindre försvinner från offentligheten efter Vietnamkrigets slut år 1975, har VPK vissa framgångar under den nye partiledaren Lars Werner. VPK framträdde som både kvinnovänligt och miljövänligt, men knappast som ett allvarligt hot mot det kapitalistiska samhället. Den utbrytning av norrbottenkommunisterna som skedde 1977 (APK) sände heller inte några socialistiska orospilar genom Sverige. Den nya "mjuka" tidsandan missgynnade tillväxtorienterade partier som socialdemokratin och moderaterna. Centern trädde fram som det största oppositionspartiet och kunde rida på oron för miljön och kärnkraften. År 1976 bryts det socialdemokratiska maktinnehavet för första gången sedan år 1936; en sexårig borgerlig regeringsperiod präglad av splittring (kärnkraftsfrågan) följde.

### 5.2.6 Nyliberalismens triumf 1982-1991

Den socialliberala samförståndsanda som etablerats under 1950-talet (och som ibland kallats "ideologiernas död"), förblev i stort sett oantastad fram till 1980-talet. När socialdemokratin år 1948 ånyo blir öppet antikommunistisk flyttade sig partiet samtidigt ideologiskt åt höger. Ett parti kan knappast föra en obeveklig kamp mot kommunisterna och samtidigt förespråka socialiseringsåtgärder. Likaledes anslöt sig högern oförbehållsamt till den antifascistiska konsensus som etablerats vid krigsslutet, vilket innebar att partiet flyttade sina ideologiska bopålar vänsterut, mot politikens liberala mitt. Det konservativa idéarvet, knutet till föreställningar om hierarki och nationell gemenskap, dumpades överbord.

Socialdemokraterna återvände till makten år 1982 och innehade regeringsmakten under hela 1980-talet, dock utan att själva kunna prägla skeendet i större utsträckning.

---

<sup>51</sup> Den "gröna vågen" nådde dock aldrig samma styrka som de föregående. Opinionsklimatet under 1970-talet hade en blandad karaktär: kvardröjande radikalism, miljöopinion och begynnande nyliberalism.

”Borgerligheten” hade under den radikala vägen 1968-1973 varit en allmän slagpåse. Men trots att den var nedtryckt i offentligheten hade den fortfarande ett avgörande inflytande över ekonomin och andra samhällsinstitutioner. Sedan slutet av 1960-talet inriktade sig borgerliga institutioner som SAF på att återerövra en plats i offentligheten för en borgerlig opinionsbildning. Bokförlag, forskningsinstitut och propagandacentraler skapades, som gav ett nytt utrymme för liberala idéer. I USA kom Ronald Reagan till makten, i Storbritannien Margaret Thatcher. 1980-talets tidsanda präglades av en nyliberal, antietatistisk tendens (”högerväg”). Den keynesianska interventionsstaten beskrevs som överspelad. Planhushållningstänkandet var dött, hotet från den radikala vänstern hade i stort sett upphört. *Valfrihet!* blev tidens motto. De borgerliga partierna gjorde år 1985 ett kraftfullt försök att rycka till sig makten, men misslyckades, trots de högervindar som blåste.

### 5.2.7 Brytningar i ett liberalt spektrum 1991-2000

1980-talets nyliberala högerväg räckte till att föra de borgerliga partierna till makten år 1991. I motsats till år 1976 var man nu på borgerligt håll inriktad på att ge Sverige en ny fördelningspolitisk profil. Den ekonomiska recessionen, bankkriser och fallissemang i byggnads- och fastighetsbranschen gjorde emellertid att regeringen tvingades ägna sina krafter åt ekonomisk krishantering. Socialdemokratin kunde återvända till makten år 1994 utan några reformlöften; det enda den behövde göra var att lova att återupprätta balansen i ekonomin.

Under 1980-talet hade hotet från vänster sjunkit undan. År 1990 förklarade den amerikanske presidenten Bush och sovjetledaren Gorbatsjov det kalla kriget för avslutat vid ett möte i Paris. Under 1990-talet skulle nynazistiska grupper göra sig hörda, något som framkallade starka reaktioner. Antinazismen hade, trots att den periodvis överflyglats av antikommunismen, förblivit det liberala samhällets ”värdegrund”. Nynazismen var egentligen främst ett ordnings- och kriminalproblem. I motsats till kommunistövervakningen hade övervakningen av nazistgrupperna aldrig upphört.<sup>52</sup> Övervakning av nazister och högerextrema grupper hade heller aldrig ifrågasatts ens av de vänstergrupper som själva varit utsatta för övervakning.

---

<sup>52</sup> Kommunistövervakningen hade delvis varit inställd 1945-1948.

Till följd av Sovjetimperiets sammanbrott åren 1990/91 kunde vänsterpartiet - åtminstone till del - frigöra sig från det trovärdighetsproblem som bindningen vid Sovjetunionen utgjort. Partiet kunde profilera sig som ett vänstersocialdemokratiskt parti och göra betydande inbrytningar i socialdemokratiska väljargrupper. Partiet gynnades av det faktum att socialdemokratin efter år 1994, från att ha varit alla goda gåvors givare, nu tvingades framträda som nedskärningsparti. Vänsterpartiet framstod för många väljare som en säkrare garant av välfärdsstaten än socialdemokratin. Vänsterpartiet framträdde som ett radikalt anti-EU och feministiskt parti; det gjorde t.o.m. försök att erövra folkhemsbegreppet från socialdemokraterna. Den "rågång vänsterut" som socialdemokraterna så omsorgsfullt upprätthållit under efterkrigstiden var genombruten. 1990-talet var globaliseringens och datarevolutionens årtionde. Den tekniska och ekonomiska utvecklingen gick så snabbt att de politiska partierna hamnade på efterkälken, världen utvecklades snabbare än det ideologiska tänkandet. Politikerförakt och allmän osäkerhet om färdriktningen uppstod.

### 5.2.8 Sammanfattning

Den bild av det kommunistiska hotet som framträdde i offentligheten under efterkrigstiden var präglad av Kominterntiden (1919 - 1943) och den sovjetiska maktutvidgningen efter kriget. Det var en bild av ett revolutionärt agentparti, lojalt mot moderpartiet, inriktat på att upprätta proletariats diktatur om det lyckades erövra makten. Partiets aktiva medlemmar uppfattades som opålitliga i en krissituation. Femtiotalet var denna hotbilds storhetstid. Efter mitten av 1960-talet försvagas den "gammalkommunistiska" hotbilden. I stället blev det "nyvänstern" som hamnade i fokus. Detta hot uppfattades dock aldrig så allvarligt från säkerhetssynpunkt som det kommunistiska på fyrtio- och femtiotalen.