

HISTORISK TIDSKRIFT  
(Sweden)

127:1. 2007

# Övervakning av statsfiender och andra

Ulf Eliasson, *I försvarets intresse: säkerhetspolisens övervakning och registrering av ytterlighetspartier 1917–1945*, MUST-programmet, Lund: Nordic Academic Press, 2006. 219 s. (Summary: In the interest of the military. Surveillance and registration of extremist political parties by the Swedish security service 1917–1945.)

Boken *I försvarets intresse* handlar om ett synnerligen intressant och aktuellt ämne, där paralleller kan dras till en senare utveckling gällande övervakning och registrering av medborgare genom både militära och civila myndigheter och politikernas inflytande på denna verksamhet.<sup>1</sup> Två frågor står i centrum: Varför började de polisiära och militära underrättelse- och säkerhetstjänsterna i Sverige i allt högre grad att övervaka och registrera anhängare till de politiska ytterlighetspartierna under 1900-talets första hälft, och i vilken utsträckning kontrollerade statsmakterna genom granskning, insyn och styrning denna verksamhet? (s. 23) Undersökningen ger flera svar. Övervakning och registrering av kommunister under mellankrigstiden intensifierades till att börja med under 1930-talet som följd av militärens uppfattning att dessa hade bytt taktik, från antimilitarism till infiltration. Till skillnad från militärens och från senhösten 1939 även regeringens tilltagande expansionistiska linje visade säkerhetstjänsten återhållsamhet i frågan, vilket ledde till att justitie- och inrikesministrarna tog initiativet och till slut i princip kontrollerade säkerhetstjänstens hela verksamhet under kriget. Men då gällde övervakningen fler än kommunister.

## *Övervakning och politisk kontroll*

Författaren utgår i inledningen från några få exempel i utländsk och några fler i svensk forskning om det ”moderna övervakningssamhälle[t]” (s. 9) och dess framväxt, med viss fokusering på den brittiske juristen Laurence Lustgarten. Som jämförelse används hans modell av utvecklingen i fyra steg: (1) Regeringen inrättar vid krigsfara en hemlig säkerhetstjänst, utan att blanda in parlamentet. (2) Säkerhetstjänsten får allt mer vidsträckta befogenheter att bekämpa framför allt samhällsomstörtande verksamhet, men även spioneri och sabotage. (3) Från 1940-talet missbrukar säkerhetstjänsterna sina befogenheter genom registrering, telefon- och postkontroll och infiltration av olika grupper. (4) Verksamheten avslöjas och efter stark offentlig kritik införs skärpta regler.

1. Författaren disputerade 2005 på en avhandling med samma titel och undertitel, Stockholms universitet 2005, 172 s. Denna första version har fått en språklig översyn och viss hänsyn har tagits till några av fakultetsopponentens synpunkter. Recensionen utgår från boken 2006.

För att tolka utvecklingen används två begreppspar: autonomi eller kontroll och expansionism eller återhållsamhet. Det viktigaste källmaterialet är "handlingar i departementsarkiv, statliga kommittéers arkiv samt polisiära och militära myndighetsarkiv". Valet av material har styrts av att "boken handlar om kontakter mellan regeringen, militären och polisen" (s. 21).

Utöver inledningen omfattar huvuddelen av boken fyra kapitel. I det första skildras utvecklingen från 1917/1918 till slutet av 1920-talet. Här påvisas att Generalstabens underrättelsebyrå, UB, från slutet av 1920-talet agerade expansionistiskt. Säkerhetstjänsten däremot förblev relativt autonom, vilket underlätades av att regeringen gav oprecisa underhandsdirektiv. I det andra kapitlet behandlas tiden fram mot slutet av 1930-talet. Förutsättningarna för att militärens krav på skärpt övervakning skulle tillgodoses förbättrades inte när socialdemokraterna 1932 bildade regering, men den militära övervakningen fortsatte i "förklädd form" (s. 68) och generalstaben försökte på olika sätt att driva sin linje. UB ägnade sig själv åt övervakning av bredare grupper, inte bara kommunister, och etablerade samtidigt kontakter med det nationalsocialistiska Tyskland. Allt detta skulle hemlighållas för regeringen.

I tredje kapitlet visas att "övervakningen utökas åren 1939 och 1940" (s. 99). Planeringen för inrättandet av allmänna säkerhetstjänsten 1938 gjordes upp på försvarsstaben sommaren 1937. De grundläggande författningsbestämmelserna – allmänna hemliga säkerhetskungörelsen 1938 och 1940 års tvångsmedelslag – baserades till stor del på detta utredningsarbete. Efter krigsutbrottet i september 1939 skedde ytterligare en upptrappning. Säkerhetspolisen har dock haft invändningar mot denna utveckling. Pådrivande var såväl den militära ledningen som justitieminister K. G. Westman och socialminister Gustav Möller. Säkerhetspolisen ansåg att kraven inte rymdes inom ramen för säkerhetstjänstens regelverk, som syftade till kontraspionage i vid mening. Detta redovisades utförligt av säkerhetschefen Eric Hallgren vid ett tidigare inte uppmärksammat anförande inför landshövdingarna och vissa statsråd den 10 november 1939. Hallgren böjde sig dock för statsrådets påtryckningar. Övervakningsverksamheten kontrollerades nu av regeringen genom "underhandsstyrning" (s. 130).

Fjärde kapitlet, "Övervakningen av probrittiska antinazister", behandlar regeringens kontroll av säkerhetstjänstens övervakning och registrering av mot den förda neutralitetspolitiken kritiska "ytterlighetspolitiska rörelser". Till dem hörde Förbundet Kämpande Demokrati, Tisdagsklubben, Veckoklubben i Västsverige och syndikalisterna. De misstänktes alla för illegal verksamhet och bevakningen pågick från våren 1940 till hösten 1944. Möller var sedan april 1940 väl informerad om åtgärderna mot dessa organisationer och gav underhandsdirektiv om övervakning och registrering, vilket han förnekade i riksdagen i oktober 1944 liksom statssekreterare Tage Erlander i februari 1945. I själva verket hade regeringen utövat kontroll genom insyn och styrt "med viss precision" (s. 165). Justitie-

ombudsmannen gjorde sommaren 1944, efter en rad avslöjande artiklar i tidningen *Arbetaren*, en inspektion av säkerhetstjänstens verksamhet.

### *Vad och vem övervakades?*

Det finns en del att diskutera i avhandlingen när det gäller källor och slutsatser. Mycket av detta måste dock här lämnas därhän. Jag vill emellertid understryka att författaren skickligt hanterar en lång, väl avgränsad tidsperiod och en tolkningsmodell som hjälper till att strukturera och öka förståelsen. Något som dock stör är ordet "ytterlighetspartier" i bokens undertitel. Det var missvisande redan när det begav sig. De "probrittiska antinazisterna" bildade inget parti; SAC är en facklig organisation.

Jag vill till att börja med ta upp Justitieombudsmannens inspektion sommaren 1944 av den civila säkerhetstjänsten. JO skrev ett hemligt protokoll på 100 sidor med många bilagor, sammanlagt över 500 blad. Det hela sammanfattades och vissa slutsatser meddelades i JO:s tryckta ämbetsberättelse 1945. De mest allvarliga invändningarna återfanns i de otryckta delarna av granskningsrapporten, utan att några direkta åtgärder föreslogs. Där citerades också säkerhetschefens kända, även av Janne Flyghed åberopade uttalande att hela den hantering som säkerhetstjänsten stod för var en "för svensk rättsuppfattning främmande verksamhet".<sup>2</sup> Den hemliga uppgift däremot som är mest uppseendeväckande är att JO vid sin inspektion fann att säkerhetstjänstens centrala register omfattade 800 000 personer på registerkort (s. 60, 161). Ulf Eliasson är den förste som uppmärksammat denna siffra, nämligen redan 2002 i utredningen *Politisk övervakning och personalkontroll 1969–2002*.<sup>3</sup> Siffran har enligt vad jag kunnat se inte nämnts i Sandlerkommissionens betänkande om säkerhetstjänsten<sup>4</sup> eller av andra forskare. Där räknar man med 80 000 registrerade, främst "ytterlighetsriktningar" närstående personer.

Siffran 800 000 är anmärkningsvärt hög. Det hade varit på sin plats att författaren ytterligare kommenterat denna oerhört omfattande verksamhet. I stället förlitar han sig på att läsaren känner till hans i detta sammanhang inte ens nämnda utredning, som dessutom är mycket knapphändig på denna punkt. Men därutöver är ju den viktiga frågan hur Sandler hade hanterat alla uppgifter om han fått ta del av dem. Om detta sägs ingenting i avhandlingen, inte heller om huruvida

2. Janne Flyghed, *Rättsstat i kris: spioneri och sabotage under andra världskriget* (Stockholm 1992) s. 439.

3. SOU 2002:89, s 13. Korten och dossiererna finns inte kvar, förutom några enstaka kort i avskrift i Tage Erlanders arkiv, vol. 4:2:060, Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek (ARAB), Stockholm.

4. *Parlamentariska undersökningskommissionens angående flyktigärenden och säkerhetstjänst*, III: Betänkande angående säkerhetstjänstens verksamhet, SOU 1948:7, s. 279f. handlar om registret men inte om antalet registerkort.

det blev någon debatt i riksdagen rörande åtminstone den tryckta berättelsens slutsatser. Och hur skall siffran bedömas i en internationell jämförelse? Här finns mycket kvar att göra för att kasta ljus över författarens upptäckt.

Det finns anledning att också se närmare på vad säkerhetsorganens uppmärksamhet egentligen riktades emot. Att boken handlar om kontakter mellan regering, militär och polis hade ändå inte behövt leda till att kontexten, själva den "statsfientliga verksamheten", som regeringens, militärens och polisens aktiviteter kretsar kring, ignoreras i så stor utsträckning som nu sker. Här finns en omfattande forskning som hade kunnat användas: om kommunism, nazism, Englands-sympatisörer, om sabotage och spioneri, om flyktingar och påverkan från utlandet. Genom att beakta denna forskning hade undersökningens resultat kunnat sättas i ett större förklaringsssammanhang och en del av källmaterialet hade kunnat synas närmare.

För att exemplifiera: Det blir tydligt klarlagt vad den svenska militären, andra myndigheter och de olika regeringarna ansåg om kommunister. Men finns det skäl att ifrågasätta deras bild, och i så fall varför? Vet vi till exempel att svenska kommunister verkligen skulle ha följt Kominterns anvisningar 1928/1929 att föra "den revolutionära kampen" även inifrån de väpnade styrkorna, vilket försvarsmakten utgick från? (s. 46) Vad säger svensk och utländsk forskning om detta? När det gäller hotet från kommunisterna, närmare bestämt SKP och dess medlemmar och sympatisörer strax före och efter inledningen av vinterkriget i november 1939, redovisas endast militärens och polisens bedömning. Ingen diskussion förs om dess rimlighet. Här borde till exempel en uppsats av Yvonne Hirdman ha nämnts. Hon citerar centrala protokoll som visar att ledande personer inom SKP uttalade sig på ett sätt som kunde öppna för landsförräderi. Så menade Fritjof Lager i oktober 1939 att man borde gå "emot den svenska nationalismen och den nationella oavhängigheten" och se positivt på Sovjetunionens krav om sådana ultimatum som ställts till de baltiska republikerna skulle riktas även mot Sverige.<sup>5</sup> Vi kan misstänka att detta uttalande inte var representativt för hela partiet, och vi vet inte hur mycket regering, militär och polis kände till, men uttalandet är relevant i sammanhanget.

Ett annat exempel är säkerhetspolisens kända razzia mot kommunisterna den 10 februari 1940, som var initierad av socialminister Gustav Möller (s. 124–128). Att SKP i början av 1934 hade fått 20 000 kronor från Komintern/Sovjetunionen – en uppgift som Möller hade skaffat fram – framställdes som den formella grunden för att razzian skulle kunna genomföras. Beloppet, det kunde ha nämnts, motsvarar minst en halv miljon kronor i dagens penningvärde, fortfarande dock ingen våldsamt stor summa. Här hade det varit på sin plats att hänvisa till nyare

5. Yvonne Hirdman, "Sovjetunionen fortsätter sin fasta fredspolitik'. SKP under andra världskrigets första fas 1939/40", *Meddelande från Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek* nr 24–25, 1982/1983, s. 64.

forskningsresultat, enligt vilka sådant penningstöd troligen förekom även efter 1934. Gustav Möller hade kanske inte bevis för detta, men bör ha förstått hur det låg till.<sup>6</sup> Jag återkommer till razzian.

När det gäller övervakningen av de så kallade Englandssympatisörerna, främst Kämpande Demokrati och syndikalisterna, och deras kontakter med den brittiska legationen, vet vi också mycket mer om det som faktiskt pågick och som är av vikt för att bedöma bakgrunden till det som bokens källor behandlar. Men tågexplosionen i Krylbo och jagarkatastrofen på Hårsfjärden, båda 1941, upptäckten av Rickmanligan, som 1940 planerade att spränga delar av malmhamnen i Oxelösund, Internationella Transportarbetareförbundets antinazistiska nätverk med sina förgreningar i Sverige nämns inte ens. Det gör heller inte många av de undersökningar som handlar om opinionsfrågor under andra världskriget, exempelvis av Klas Åmark (1973), Alf W. Johansson (1973) och Thorsten Nybom (1978).

#### *Pådrivare, bromsare, kontrollanter och en bortglömd kritiker*

En central fråga som ställs till en ny avhandling är om den tillför något utöver det som varit känt sedan tidigare. Så är onekligen fallet. Men när det gäller den senare delen av avhandlingen finns det två av författaren refererade undersökningar mot vilka bokens resultat borde ha kontrasterats tydligare. Det är *Sandlerkommissionens betänkande* och Janne Flygheds avhandling i kriminologi. Båda undersökningarna handlar främst om andra världskriget, men de tar också upp den tidigare utvecklingen. Flygheds uppfattning, att hela säkerhetstjänsten och dess verksamhet var en "militär idé", är ju densamma som Eliassons, såsom den uttrycks i huvudrubriken. Nytt är däremot redogörelsen för säkerhetspolisens återhållsamma roll ända fram till mitten av kriget, trots trycket från regeringen. Här går Ulf Eliasson längre än Flyghed som visserligen menade att regeringen hade ansvaret men inte kontrollerade "i verklig mening".<sup>7</sup>

Även när det gäller Sändlers betänkande har Ulf Eliasson en delvis annan uppfattning, men han förbigår en viktig del. I betänkandet spelas nämligen en central roll av en person som överraskande nog inte ens nämns i boken, nämligen den socialdemokratiska riksdagsmannen och advokaten Georg Branting. Hans ställningstagande diskuteras däremot utförligt av Flyghed. Branting var ledamot av Sandlerkommissionen och lämnade ett särskilt yttrande till vissa delar av betänkandets tredje del, om säkerhetstjänstens verksamhet. Det är ett mycket kritiskt aktstycke på nästan 50 sidor.<sup>8</sup> Det är inte endast ett juridiskt utan ett i hög

6. Lars Björlin, "Russisk guld i svensk kommunism", i *Guldet fra Moskva: finansieringen af de nordiske kommunistpartier 1917-1999* (Köpenhamn 2001) s. 105ff.

7. Flyghed (1992) s. 92, 440.

8. SOU 1948:7, s. 430-478.

grad politiskt dokument som kan sägas föregripa ett av avhandlingens viktigare resultat, nämligen att det fanns militära initiativ *och* politisk kontroll bakom säkerhetstjänstens växlande agerande.

Branting formulerade sin kritik i en outtalad protest mot kommissionens direktiv, som enligt Flyghed skrevs för regeringen av Tage Erlander och som inte omfattade en granskning av "politikernas förhållanden i dessa frågor", ej heller av militärens roll. När det gäller säkerhetschefens påstådda återhållsamhet uttryckte Branting viss skepsis, men han var tydlig i sin kritik "ur allmänna och politiska synpunkter" om säkerhetstjänstens vidlyftiga och i princip odemokratiska verksamhet som han menade var jämförbar med den "i främmande stater".<sup>9</sup>

Ulf Eliassons fråga på sidan 21, "om det förekom försök från de polisiära och militära myndigheterna att påverka de regler som statsmakterna utfärdat för övervakningen av ytterlighetspartierna" besvaras redan av Georg Branting, vilket borde ha beaktats i boken. Samtidigt hade skillnader kunnat lyftas fram. Georg Branting undvek nämligen en tydligare kritik av Gustav Möller, även om han uttalade sig om dennes kontrollerande roll. Men han menade att Möller var för upptagen av sitt stora reformverk och hade intrycket att socialdepartementet därför inte så "nära följt säkerhetstjänsten i praktiken".<sup>10</sup> Tage Erlander – som då visserligen bara var statssekreterare, men som hunnit bli statsminister när Branting skrev sitt särskilda yttrande – nämns inte ens.

I stället för socialdepartementet kritiserade Branting 1948 vid sidan om justitie- och försvarsdepartementen särskilt utrikesdepartementet och ansåg att detta hade styrt säkerhetstjänsten. Ulf Eliasson har i vissa stycken en annan uppfattning som han också belägger. Det gäller då särskilt socialdepartementets styrning av säkerhetstjänsten. Men om Branting blivit nämnd hade läsaren också fått anledning att fundera över om det kan ha funnits politiska motiv för dennes anorlunda ansvarsfördelning. Här som i andra sammanhang handlar det ju också om att göra en historisk avhandling spännande, att öppna perspektiv och visa på samband.

### *Omdiskuterad razzia*

Jag vill också spekulera något kring händelser åren 1939–1940 och särskilt razzian i februari 1940 i 45 lokaler och mot nästan 1 000 personer – siffrorna hos Sandler men inte hos Eliasson – och antyda möjligheten till en alternativ tolkning av Möllers och Erlanders motiv. Det är viktigt att se mot vilken bakgrund och vilka hotbilder razzian genomfördes. Kan det ha varit så att det inte *bara* var kommunisterna som var Möllers och Erlanders huvudmål i detta sammanhang? Vi

9. SOU 1948:7, s. 430f., 475.

10. SOU 1948:7, s. 477. Brantings förklaring motsägs f.ö. även i Nils Herlitz' dagbok och hos Kent Zetterberg, *Liberalism i kris* (Stockholm 1975). Detta nämns inte i boken.

kan påminna oss att den i slutet av avhandlingen behandlade tiden låg mycket nära 1930-talet, som präglades av en rad militära revolter och på militärmakt baserade regimer runtom i Europa. Mot den bakgrunden ligger antagandet inte långt borta att socialdemokratiska statsråd kunde ha sina dubier om huruvida officerskåren och försvarsmakten liksom polisen, under kriget i alla lägen skulle förbli lojala till en regering vars politik många i dessa kretsar ogillade.

Något som inte nämns i boken är Gustav Möllers arkiv. Där finns material som kan illustrera Möllers syn på delar av militärledningen och kasta ljus även över tidigare fattade beslut. Så finns i arkivet till exempel ett tidigare förseglat omslag med påskriften "Generalstabsofficerarnas intriger" som innehåller utskrifter av avlyssnade telefonsamtal i början av mars 1940, bland dem sådana som generalmajoren Axel Rappe 1940 hade fört. Där finns också ett odaterad maskinskrivet papper, möjligen ett underlag för "Statsrådet Möller", i fyra punkter. Den andra punkten lyder: "Övervaka Thörnells [ÖB] samtal och förbindelser med [militärat-tachén] v.Uthman och andra tyskar. Låt honom ej samtala med dem i enrum."<sup>11</sup> Jag antar att det var säkerhetstjänsten som avlyssnade generalerna – i *landets*, men kanske inte försvarets intresse.

Som Ulf Eliasson visar kunde militären sträcka sig långt i sin strävan att motarbeta statsfientlig verksamhet. Kan det tänkas ha bidragit till Möllers och Erlanders agerande att de ville undvika att missnöjet växte till sig? Erlander skriver i sina memoarer om Gustav Möllers motiv: "en centralt ledd polismakt kunde i en kritisk situation bli frestad att *stödja* [min kurs.] ett eventuellt kupp försök". Han talar i detta sammanhang i och för sig om varför säkerhetstjänsten inrättades, men det är avslöjande att han inte väjer för ordvalet "ett eventuellt kupp försök" vilket skulle ha kunnat "stödj[s]" av polismakten – om det hade genomförts av militär? Erlander skriver också om "trycket mot regeringen", nämligen just inför razzian i februari 1940, och att Möller fann det "nödvändigt att visa att också han förstod lägets allvar". Erlanders formulering i all sin vaghet kan kanske inte bara avfärdas som efterhandskonstruktion, när den sätts i ett bredare historiskt sammanhang?<sup>12</sup>

Här finns nämligen ytterligare ett moment att beakta: Säkerhetstjänsten hade ju gjort klart för politikerna att razzian var meningslös, att troligen allt eventuellt för kommunisterna besvärande material redan hade förts undan. Och Möller måste ha förstått invändningen. Ändå gav han polisen i uppdrag att genomföra razzian. Då är alltså frågan den om politikerna ville visa handlingskraft för att undvika en konfrontation med missnöjda säkerhetsorgan? Mot denna bakgrund

11. Gustav Möllers arkiv, vol. 61 och 57, ARAB.

12. *Tage Erlander: 1940–1949* (Stockholm 1973) s. 33, 79. Ulf Eliasson nämner t.ex. inte Gunnar Richardsons *Beundran och fruktan: Sverige inför Tyskland 1940–1942* (Stockholm 1996). Karl N. A. Nilssons *Svensk överklassnazism 1930–1945* (Stockholm 1996) förekommer bara i ett annat sammanhang, not 177.



skulle man kunna tolka razzian i februari 1940 så att den även hade drag av medveten skenmanöver. Jag anser alltså att det är rimligt att fråga sig om Möllers antikommunism räcker som förklaring: Vad var syftet med aktionen? En nöjd försvarsmakt – bland annat?

#### *En sparsmakad undersökning*

Jag har påtalat några svagheter i undersökningen, främst av underlåtelsekaraktär, men anser sammanfattningsvis att boken ger en mycket värdefull bild av den undersökta övervakande och registrerande verksamheten och dess framväxt under åren 1917–1945. Viktiga observationer meddelas, motiv utreds, betydelsefulla slutsatser dras och övertygar. Avhandlingen är visserligen alltför sparsmakad när det gäller vad som skulle kunna kallas för inbäddning i forskningsläge och befintlig kunskap. Den saknar i vissa delar contextualisering. De nya resultaten om inte minst politikernas agerande hade kunnat lyftas fram ännu mer, motivläget analyseras ytterligare och de inledningsvis formulerade frågeställningarna därmed besvaras tydligare.

Men Ulf Eliasson har gett oss nya insikter om de mekanismer och sammanhang i vilka de samhällsorgan som har till uppgift att försvara både statsnyttan och medborgarnas rättstrygghet har agerat och vilka mål de prioriterat under 1900-talets första hälft. Denna undersökning kommer därför att försvara sin plats när det gäller kunskap om en väsentlig och återigen aktuell del av svensk inrikespolitik.

*Klaus Misgeld*\*

\* Fakultetsopponent