

Inre spaning – att forska i och kring underrättelsearkiv

Wilhelm Agrell

Abstract

British historian Richard Aldrich describes the relationship between intelligence and academic research as an ongoing tug-of-war over the access to intelligence archives or intelligence related files. Intelligence services tend to resist release, for the sake of protecting sensitive sources and methods, but thereby also intentionally or unintentionally distorting historical accounts. Anyone engaging in intelligence studies based on primary sources must be aware of these preconditions, and their legal and scientific ramifications. However, just as in intelligence collection, the researcher can employ innovative methods to gain insight into the intelligence process and the use of intelligence without the access to still classified files or closed archives by using alternative sources from accessible archives, personal collections of documents and private or declassified diaries. These methods can also to some extent be employed to offset the effect of accidental or intentional destruction of files or entire intelligence archives, as well as the lack of documentation due to the principle *nothing on paper*.

Inledning

Den brittiske historikern Richard Aldrich har beskrivit relationen mellan underrättelsetjänster och forskarsamhället som en kontinuerlig konflikt kring arkivåtkomst och ytterst historieskrivning. På den ena sidan står underrättelsetjänsterna, eller snarare deras väktare. Dessa sitter i allmänhet med alla juridiska trumf på hand och tar hem de flesta spel utan större svårighet. På den andra sidan stretar forskarna och står inte sällan tomhänta. De vinster som forskarsamhället då och då lyckas ta hem i form av ökad öppenhet är i allmänhet begränsade inbrytningar i ett mycket större oåtkomligt material. Aldrich exemplifierar detta med den entusiastiska reaktionen på den brittiska säkerhetstjänsten MI5s tillgängliggörande av knappt hundra akter från första

Wilhelm Agrell är professor emeritus i underrättelseanalys vid Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
E-post: wilhelm.agrell@svet.lu.se

världskriget, en närmast löjeväckande liten del av det totala arkivmaterialet men strategiskt utvalt för att skapa rubriker och ge en illusion av öppenhet (Aldrich 2001:6).

Allvarligare än ett överdrivet mediaintresse kring enstaka offentliggjorda hemligheter är det perspektivfel som selektivt arkivöppnande kan leda till. Alla forskare, och historiker i synnerhet, har att förhålla sig till ett källmaterial som i högre eller lägre grad är ofullständigt och sållat. Men, konstaterar Aldrich, på inget annat område konfronteras de med ett material som är så medvetet utvalt som i fråga om handlingar som rör underrättelsefrågor. De flesta forskare tycks dock vara obekymrade om detta sakernas tillstånd. De tar för sig och begår det inte ovanliga misstaget att förväxla det utvalda och katalogiserade arkivmaterialet med den verksamhet som faktiskt bedrivits av de organisationer som en gång skapade materialet (Aldrich 2001:6).

Men forskarsamhället kan hamna i en ännu värre fälla och fungera som ett mer eller mindre omedvetet verktyg för avsiktlig manipulation från underrättelsesamhällets sida. Efter andra världskriget lade de brittiska underrättelsetjänsterna ner stor möda på att hemlighålla de största framgångarna på underrättelseområdet, forcerandet av den tyska kryptomaskinen Enigma och den tyska underrättelsetjänsten Abwehrs handchiffer. Motivet var att man beförde att ett offentliggörande skulle avslöja förmågor och arbetsmetoder med fortsatt relevans. Hemlighållandet förutsatte i sin tur en systematisk censur inte bara av själva arkivmaterialet utan också av officiella historieverk, det sistnämnda i form av en utstuderad vilseledningsoperation som styrdes av en särskild regeringskommitté och vars syfte var att förmå etablerade historiker att producera en tillrättalagd historieskrivning där betydelsen av de speciella underrättelsekällorna maskerades. Denna operation var så framgångsrik att historikerna kollektivt svalde den falska historieskrivningen, utan att inse att det var detta man gjorde (Aldrich 2004), ett förfaringsätt som överglänser allt vad sentida manipulation i termer av påverkansoperationer och Fake News ens kommit i närheten av.

”Akademiker förstår ingenting”

Den ”polisiering” av det förflutna som Aldrich beskriver från Storbritannien hade också sin motsvarighet i Sverige och kom under lång tid att påverka förutsättningarna för forskning om Sveriges agerande under andra världskriget och i ännu högre grad under det kalla kriget. Det stora historiska forskningsprojektet ”Sverige under andra världskriget”, SUAV-projektet, behandlade bara underrättelseverksamheten marginellt, delvis på grund av ämnesval men också därför att arkivmaterialet var otillgängligt och i vissa fall till och med onämnbart. Åke Uhlin, en av drygt 20 avhandlingsförfattare inom projektet, skriver i Februarikrisen 1942 att han under forskningsarbetets gång träffat på ”ett föga

känt underrättelsearkiv, som av säkerhetsskäl inte kunde öppnas för forskning”. Någon, oklart vem, hade dock låtit förstå att det otillgängliga arkivet inte innehöll något av avgörande betydelse för framställningen (Uhlin 1972:14). Detta var den så kallade C-byråns arkiv, så hemligt att det inte ens kunde nämnas vid namn i början av 1970-talet.

Drygt tio år senare fick jag som doktorand i historia i Lund i uppdrag att skiva en forskningsöversikt till den XIX nordiska historikerkongressen om svensk forskning om det kalla kriget. Uppgiften var antingen enkel eller det rakt motsatta beroende på hur den tolkades. Det fanns mycket lite skrivet, betydligt mindre än i grannländerna Danmark och Norge, så jag ägnade huvuddelen av översikten åt att försöka kartlägga varför det såg ut på detta sätt. De svar jag fick från historiker och statsvetare pekade på olika förklaringar. Den första och grundläggande var bristen på tillgängligt arkivmaterial om försvars- och utrikespolitiken. Sverige var i detta avseende mer restriktivt än flera andra västländer. Men förutom denna formella sekretessbarriär fanns också något annat. Flera forskare menade att statsmakterna helt enkelt inte var intresserade av en granskning som kunde komma att beröra det som från 1960-talet kom att gå under benämningen svensk neutralitetspolitik. Det handlade i allmänhet inte om några aktiva försök att stoppa forskning, snarare var det forskarna själva som var medvetna om inställningen och därför undvek området (Agrell 1984:80).

Den som ändå gav sig in på detta ovälkommande fält kunde drabbas av mer direkta former av polisiering. En som i hög grad råkade ut för detta var statsvetarprofessorn Kjell Goldmann som i en debattartikel 1983 efter offentliggörandet av Ubåtsskyddskommissionens rapport förde ett hypotetiskt resonemang om att Sverige skulle kunna söka informella säkerhetsgarantier från västmakterna, ett inlägg som från officiellt håll stämplades som oansvarigt och säkerhetspolitiskt destabiliserande. Ett decennium senare hade den svenska neutralitetspolitiken spelat ut sin roll och den av regeringen tillsatta Neutralitetspolitikkommissionen redovisade 1994 en rad omfattande hemliga kontakter som förekommit med västmakterna (SOU 1994:11). I ljuset av de nya uppgifterna om västsamarbetet reflekterade Goldmann över debatten 1983 och kom fram till att det han tagit upp som en intellektuell tankeövning var något som redan i största hemlighet var genomfört sedan decennier tillbaka. Han drog sig till minnes ett anförande han vid denna tid hållit om svensk säkerhetspolitik; det var inte okritiskt men utgick från att den officiella bilden av politiken var en korrekt verklighetsbeskrivning. I publiken satt dåvarande försvarsministern Anders Thunborg och Goldmann föreställde sig i efterhand hur han tänkt att akademiker förstår ingenting (Goldmann 1998).

Sprickor och dammbrott

Med Neutralitetspolitikkommisionen öppnas en bräsch in i de hemlighållna delarna av det kalla krigets svenska historia. Något allmänt eller ens betydande tillgängliggörande av arkivmaterial var det inte fråga om och kommissionen hade i sina direktiv uttryckligen instruerats att inte behandla underrättelsefrågor, något som den heller inte gjorde i sitt betänkande. I de muntliga slutna utfrågningarna inför kommissionen följde man dock inte direktiven och kom att i detalj gå in på en rad känsliga underrättelsefrågor, bland annat förberedelserna för en svensk motståndsrörelse i händelse av ockupation och IB:s nätverk av rapportörer inom landet. I efterhand började journalister och forskare begära ut utskrifterna från dessa utfrågningar och i det säkerhetspolitiska klimat som rådde under senare delen av 1990-talet släpptes successivt sekretessen på en stor del av detta material, som därmed kom att utgöra en slags snabbkoppling förbi det fortfarande oåtkomliga arkivmaterialet.

Redan före Neutralitetspolitikkommisionen hade sprickor börjat uppstå i den vall av sekretess som omgett den svenska underrättelseverksamheten. På samma sätt som i flera andra västländer var det dramatiska händelser, avslöjanden eller inrikespolitiska kontroverser som kom att fungera som katalysatorer för att föra upp och hålla kvar underrättelserelaterade frågor i den offentliga debatten. I Sverige handlade det i första hand om tre skeenden, Raoul Wallenbergs försvinnande, nedskjutning av den svenska DC-3:an 1952 och tidningen FiB/kulturfronts avslöjande 1973 av den hemliga underrättelseorganisationen IB, arvtagare till krigsårens C-byrå. Alla dessa tre skeenden antog formen av "affärer" som gång på gång aktualiserades på nytt och där krav på redovisning av sekretessbelagt material växte och resulterade i successiva utredningar och offentliggörande av allt från enstaka handlingar, eller delar av handlingar, till hela arkivserier och slutligen hela arkiv. Mediauppmärksamhet och ifrågasättanden ledde inte bara till förändrad tillämpning av sekretessen kring vissa arkivmaterial, också den indirekta kontroll som statsmakterna ännu under Goldmann-debatten kunde utöva löstes successivt upp under 1990-talet.

Det mest radikala genombrottet i fråga om arkivåtkomst inträffade 2001, då regeringen i en proposition föreslog att sekretessen skulle hävas på alla uppgifter i Säkerhetspolisens arkiv som härstammade från tiden före 1949. Öppnande av de äldre delarna av Säkerhetspolisens arkiv sammanhängde med tillsättandet av Säkerhetstjänstkommissionen 1999 och var delvis en följd av dess arbete. Delar av Säpo-arkivet skulle, sedan kommissionen slutfört sitt arbete, överföras till Riksarkivet, med start 2003. Propositionen gav ingen närmare motivering för valet av just året 1949, annat än en hänvisning till debatten om Sveriges roll under andra världskriget och i samband med Förintelsen (2001/02:191). 1949 har dock förblivit ett fixerat årtal, vilket innebar att den relativa betydelsen av arkivöppningen under en period avtog med tiden.

Vad utgör ett underrättelsearkiv egentligen? Och vad innehåller de?

Säpo-arkivet, liksom de arkivbildningar som sammanfattas under benämningen Stasi-arkivet, utgör entydiga underrättelsearkiv, alltså arkivbildningar som härstammar från en underrättelseorganisation och som utgjort en vital del av dess operativa verksamhet. Mot denna smala definition kan ställas en bredare funktionell definition. Den kanadensiske historikern William Wark har således definierat begreppet underrättelsearkiv som arkiv från alla statliga organ som på ett eller annat sätt inhämtar, inkorporerar, utnyttjar och sprider material som de får från både öppna och hemliga källor (Hughes & Scott 2008:14). Denna mycket vida definition återspeglar två grundläggande förhållanden kring underrättelseverksamhet. Det första av dessa är att den så kallade underrättelsecykeln i allmänhet ingår i ett större förvaltningsmässigt och politiskt sammanhang. En intern produktionscykel är alltså sammanflätad med en bredare underrättelse- och policycykel, där underrättelsematerial utnyttjas och integreras i bedömningar, beslutsfattande och implementering. Det tydligaste exemplet på en sådan bredare underrättelse- och policycykel finns inom utrikesförvaltningar, som utnyttjar underrättelsematerial, själva bedriver insamling, bearbetning och delgivning i form av diplomatisk rapportering, och – idealt sett – omsätter information och analyser i utrikespolitiskt agerande. Det är ingen slump att 1900-talets europeiska underrättelsetjänster till stor del växte fram ur en månghundraårig diplomatisk tradition och i flera fall ”byggdes in” i existerande beskickningar (se Jönssons bidrag i denna volym).

Det andra grundläggande förhållande som Warks definition återspeglar handlar om arkiven, eller snarare om var dokumentation samlas och bevaras. Underrättelsetjänster är ofta slutna och svåråtkomliga organisationer, ibland officiellt icke-existerande, men de ingår alltså i ett större informationsflöde och policiesammanhang. Det innebär att material som rör underrättelsefrågor, eller härstammar från dessa slutna organisationer, i en eller annan form kan återfinnas i andra arkiv, eller andra slags källmaterial. De framgångsrika strävandena från brittisk sida att begränsa insynen i underrättelseverksamheten under andra världskriget var således inte begränsad till arkiven utan gällde också memoarskrivande aktörer; den mest prominente var Winston Churchill, som dessutom varit krigsårens flitigaste konsument av råunderrättelser från signalspaningen (Reynolds 2005:210–215). Churchill kunde med viss möda övertalas att spela med i den fortsatta mörkläggningen men i andra sammanhang har memoarer kommit att utgöra oauktorerade läckage, framförallt från den bredare underrättelse- och policycykeln.

Material från denna bredare verksamhet kan i sin tur återfinnas i en rad olika arkiv och finnas insorterat eller inbakat i samlingar som inte primärt härstammar från underrättelsetjänster. Även i fall där dessa organisationer ur

arkivsynpunkt är hermetiskt tillslutna kan alltså handlingar finnas bevarade på annat håll, något som försvårar upprätthållandet av en strikt sekretess. För historiker som arbetar med arkivforskning är denna observation trivial, eller borde vara det. När det gäller äldre historia har forskare regelmässigt varit hänvisade till att söka spår efter företeelser i material som skapats och bevarats med andra syften som till exempel skatteuppbörd och rättsskipning. I andra sammanhang har historikerna ställts inför avsiktliga eller oavsiktliga luckor i arkivmaterialet; det i svensk historisk forskning mest påtagliga sådana fallet är den massiva förstöringen av en stor del av det dåvarande Riksarkivet i samband med den förödande branden på Stockholms slott 1697, som utplånade hela arkivserier för all framtid men där arkiv från andra delar av den dåvarande förvaltningsapparaten kunnat utnyttjas för att fylla ut vissa tomrum (Gillingstam 1996).

Betydelsen av bevarat kringmaterial är inte bara en fråga för forskning i äldre informationsglästat material utan något som är aktuellt i studiet av sentida underrättelse- och säkerhetsfrågor. Ett exempel är tolkningen av de s.k. Venonatelegrammen som offentliggjordes av den amerikanska signalspaningen på 1990-talet. Dessa telegram utgör en ofullständig samling delvis dechiffrerade telegram från det sovjetiska underrättelsesystemet. Ett par av dessa telegram från NKVD:s residentur i Stockholm omnämner en dubbelagent med täcknamnet Orestes, som arbetade vid den brittiska legationen men också i hemlighet var knuten till NKVD:s s.k. agentur i Stockholm. Av ett telegram framgår att Orestes varit i Storbritannien och återkommit till Sverige på samma flygplan som den nytillträdde NKVD-residenten Vassilij Razin. Ett stort antal personer arbetade knutna till den brittiska legationen i Stockholm och uppgiften om flygresan är därför avgörande. Av de bevarade passagerarlistorna från Bromma flygplats framgår att det var ungraren Vilmos Böhm, knuten till brittiska legationens Press Reading Bureau, som anlände med samma plan som den tillträdande residenten Razin (Agrell 2003: 295-298).

Underrättelsetjänsters egna arkiv är naturligtvis av stor betydelse för en mer ingående forskning som tar sikte på själva underrättelseproduktionen och dess institutionella betingelse. Richard Aldrichs varningsord om att inte utgå från att vad som levererats till ett forskningsarkiv återspeglar den faktiska verksamheten spelar här en viktig roll. Underrättelsetjänster bygger regelmässigt upp egna interna arkiv som en viktig och i många fall avgörande del av den löpande verksamheten. Dessa arkivbildningar är alltså inte passiva förvaringsplatser för dokument utan aktiva arbetsredskap, där olika specialutformade söksystem är nödvändiga för att användare snabbt skall kunna hitta och foga samman information. Dessa arbetsarkiv är alltså inte skapade för eftervärlden och i vissa fall inte avsedda att bevaras för någon längre tid. Det finns också material som bedöms som så känsligt att det inte arkiveras alls eller förstörs efter kort tid.

Underrättelsetjänst, säkerhetstjänst och säkerhetsunderrättelsetjänst

Olika slag av underrättelseverksamhet ger upphov till olika typer av arkivbildningar, delvis också med olika syften. Fyra huvudkategorier kan här urskiljas. Den första är organisationer som arbetar med hemlig underrättelseinhämtning och hemliga operationer. Resultatet av deras verksamhet hamnar i huvudsak hos andra myndigheter eller enheter genom muntlig eller skriftlig delgivning. Hur själva verksamheten bedrivits är i allmänhet känsligt och att arkivera för mycket detaljer om detta kan skapa risker långt in i framtiden för att källor och arbetsmetoder röjs. Ett talande exempel på detta är att den svenska hemliga underrättelsetjänsten T-kontoret från slutet av 1940-talet löpande brände all bokföring sedan utgifterna muntligt föredragits för försvarsministern (Palm 1999:92-93).

Signalspaningsorganisationer är lika angelägna att skydda källor och arbetsmetoder, men dessa är i allmänhet tekniska och inte kopplade till personer. När andra förstör material för att skydda information tenderar signalspaningsorganisationer att vilja göra det motsatta och spara på allt, eller åtminstone så mycket som möjligt, även rådata som inte är relaterat till något definierat underrättelsebehov. Dåvarande NSA-chefen Keith Alexander gav uttryck för denna inställning när han vid ett besök hos de brittiska kollegerna GCHQ halvt på skämt frågade varför man helt enkelt inte kunde samla in allting hela tiden (Spannaus 2013). Viljan att samla in och spara så mycket som möjligt ligger i signalunderrättelseverksamhetens speciella natur, eftersom denna i hög grad är kumulativ och utgår från bearbetning av stora datamängder, långt innan begreppet Big Data var myntat. Ambitionen är inte oproblematiske, se vidare om gallring nedan.

De centrala delarna av ett underrättelsesystem, som i allmänhet arbetar med det som går under benämningen all-source analysis, till skillnad från single-source reporting, finns oftast som en del inom en etablerad byråkratisk struktur, en generalstab, ett departement eller ett särskilt kansli. Militärt underrättelsematerial sammanställs, analyseras och används på olika nivåer och med olika syften, från stöd till pågående eller planerad verksamhet på förbandsnivå till de centrala stabernas bevakning av beredskap, samordning och långsiktig planering. De skilda organisatoriska delarna av ett underrättelsesystem sköter olika funktioner i en underrättelseprocess, från inriktning och prioritering till insamling, grundbearbetning, analys och delgivning. Arkiven återspeglar både de behov som dessa olika funktioner har och var i processen det arkiverade materialet skapas. Liksom med all byråkratisk verksamhet går det inte att tolka vad som finns eller inte finns i underrättelsearkiv och innebörden av materialet utan en förståelse av hur underrättelseprocessen varit uppbyggd och fungerat i det aktuella avseendet.

En fjärde kategori av underrättelseverksamhet är kopplad till säkerhetstjänst på central och regional nivå, det som i Säpos målsättning definieras som förebyggande och bekämpande av brott mot rikets säkerhet. Säkerhetstjänst bedrivs både preventivt i form av säkerhetsskydd och personkontroll och operativt i form av brottsbekämpning, inriktad på olika slags samhällshotande verksamhet och främmande underrättelseverksamhet, tjänstegrepar som brukar betecknas som kontrasubversion, kontraterorism och kontraspionage (SOU 1989:17). Den operativa verksamheten är, liksom inom den öppna polisen, beroende av underrättelsestöd, det som går under beteckningen säkerhetsunderrättelsetjänst.

Innehållsligt och även organisatoriskt finns betydande överlappningar mellan underrättelsetjänst och säkerhetsunderrättelsetjänst. Det kan också uppstå gråzoner och luckor, något som återspeglas i arkiven. Ett exempel på detta är Försvarstabens säkerhetsavdelning som kring 1980 började uppmärksamma förekomsten av sovjetiska specialförband som skulle kunna uppträda innan ett väpnat angrepp kunnat konstateras. Vid inre spaning i Försvarstabens underrättelsearkiv hittade man material som inte bearbetats och framförallt inte kopplats ihop. Specialförbanden visade sig utgöra ett fackområde som hamnat mellan den militära underrättelsetjänsten och säkerhetstjänsten och där olika delar av en samlad underrättelsebild bearbetats och arkiverats skilt för sig (Agrell 2017:275-278).

Den militära säkerhetstjänsten utgör dock en mindre del rent materialmässigt jämfört med Säpo och dess föregångare. Säpos, liksom andra säkerhetstjänsters, säkerhetsunderrättelsetjänst bygger i stor utsträckning på det ovan nämnda Centralregistret, där uppgifter om personer, organisationer, platser och händelser systematiserats och lagrats. Gränsytor mot annan underrättelseverksamhet är i många fall diffus och kontroversiell. IB, som i formell mening var kopplad till försvaret, utförde en i stora stycken parallell säkerhetsunderrättelsetjänst. På 2000-talet blev frågan om Säpos tillgång till signalspaningsmaterial från FRA en infekterad politisk stridsfråga som inledningvis ledde till att tillgången till sådant material officiellt ströps (SOU 2009:66).

Vilka arkiv finns – och var?

Det finns alltså flera olika slags underrättelsearkiv, både i en snävare och vidare mening, som alla återspeglar arten av verksamheten och dess placering och funktion i ett förvaltningssystem. Speciellt för alla de aktuella svenska underrättelsemyndigheterna är att de, till skillnad från huvuddelen av statsförvaltningen, i mycket högre grad strävat efter att behålla den fysiska eller immateriella kontrollen över sina egna arkiv. Avhandlingsförfattaren Åke Uhlin fick inte tillgång till det underrättelsematerial han visste fanns, han kunde inte skaffa sig en bild av det genom arkivförteckningar eller diaries och inte ens nämna det vid namn.

En överskådlig bild av den svenska arkivstrukturen på underrättelseområdet återfinns i den arkivinventering som arkivrådet Evabritta Wallberg 1998 genomförde på uppdrag av dåvarande Humanistisk-Samhällsvetenskapliga forskningsrådet inför igångsättande av ett forskningsprogram om Övervakningssverige, det så kallade Must-programmet. Detta var inriktat på den övervakning som bedrivits mot medborgarna, alltså huvudsakligen säkerhetsunderrättelsetjänst, men Wallbergs arkivinventering täcker även in andra delar av underrättelseområdet, framförallt när det gäller militärt material (Wallberg 1998).

Det centrala militära underrättelsematerialet, eller snarare materialet från den centrala delen av det militära underrättelsesystemet, finns liksom annat sekretessbelagt material i huvudsak successivt inlevererat till Krigsarkivet. Det viktiga undantaget är det så kallade MUST-arkivet, som innehåller material med en annan och högre sekretessklassning (se vidare nedan om sekretess). MUST-arkivet blev under 1990-talet föremål för en intern konflikt mellan Krigsarkivet och försvaret som inte bara gällde huvudmannaskapet för ett historiskt källmaterial utan också frågan om förstöring eller bevarande, alltså den centrala motsättningen mellan en underrättelsetjänst och forskarsamfundet, här företrätt av ett statligt arkiv med betydligt större formella befogenheter och auktoritet än enskilda forskare (Wallberg 2005:65-66).

I och med regeringsbeslutet 2001 kom de äldre delarna av Säpo:s arkiv eller Centralregistret att börja överföras till Riksarkivet i Arninge. Den uppdelning mellan departement som gällt inom underrättelse- och säkerhetsunderrättelseverksamheten sedan 1940-talet återspeglar sig alltså också i uppdelningen på olika statliga arkiv. Överföringen till Riksarkivet gäller inte bara material från perioden före 1949 utan också material från senare perioder, material som fortfarande är sekretessbelagt och som inte automatisk är tillgängligt. En ur forskarsynpunkt betydande olägenhet är att materialet inte är möjligt att överblicka via arkivförteckningar och inte heller är sökbart (för forskare) annat än genom förfrågningar om specifika akter, personer eller företeelser. Detta beror på att själva söksystemet, som utgjorde en förutsättning för Säpo:s inre spaning, fortfarande är sekretessbelagt, även i de fall där de enskilda akterna är tillgängliga. Riksarkivet uppger inte vilka delar av Säpo-arkivet som överförts till RA, hur stort detta material är och hur långt fram i tiden det sträcker sig.

Sekretess och dess tillämpning på underrättelseområdet – ”ingen kopia hos mig”

Evabritta Wallberg listar fem metoder för att, som hon uttrycker det, undgå insyn och undanhålla allmänna handlingar. För underrättelsetjänster är detta i princip något tvivelaktiga förfaringssätt inte lika problematiskt som på andra områden. Både formellt och informellt intar skyddet av den egna verksamheten

en framskjuten roll och utgör en central komponent i det som kan sammanfattas i begreppet underrättelsekultur. Åtgärder för att undgå insyn är i många fall reglerade i instruktioner och i övrigt förmedlade som tyst kunskap inom en profession. Jag korresponderade vid ett tillfälle i slutet av 1980-talet med Thede Palm kring ett forskningsprojekt. Palm svarade vänligt men undvikande på de frågor jag ställt och brevet avslutades med de något förbryllande orden Ingen kopia hos mig. Korrespondensen skulle alltså inte avsätta några spår.

Den första och grundläggande metoden underrättelsetjänster tillämpar för att undanhålla allmänna handlingar är att sekretessbelägga dem. I Sverige är de dock också därefter allmänna i lagens mening, de skall i normalfallet diarieföras, arkiveras och vid anmodan sekretessprövas. Det gäller alltså för myndigheten att i detta sammanhang bygga en så hög och solid sekretessmur som möjligt. Försvars- och utrikessekretessen ger denna möjlighet men gäller bara i högst 40 år, utom för uppgifter om fasta anläggningar och geostrategiska förhållanden (Wallberg 2001). För underrättelsetjänster finns dock ytterligare en sekretessbarriär, systemet med så kallade särskilda underrättelsehandlingar eller S-und. Detta system har funnits sedan 1950-talet men dess existens var hemlig fram till 2011. S-undhandlingarna hade ursprungligen en sekretess på 70 år, men i förordningen till Offentlighets- och sekretesslagen infördes 2016 en förändring där sekretessen utsträcktes till 95 år (OSL förordningen 2016:323). Någon motivering gavs inte men den praktiska konsekvensen blev att handlingar från 1946 och framåt som automatisk skulle blivit tillgängliga från 2016 nu förblev sekretessbelagda fram till 2041. Denna förlängning av den maximala sekretesstiden gäller dock inte Säpo-materialet, där 70-årsgränsen fortfarande gäller för polisiära underrättelsehandlingar. Från 2019 börjar därför sekretessbelagt material efter 1949 att successivt falla för åldersstrecket men bedömningen kompliceras av att äldre och senare uppgifter kan finnas blandade i samma material.

Ett viktigt förhållande som skiljer försvarets arkivhandlingar från polisens är alltså att sekretesslagstiftningen för dessa två domäner är olika utformad. För försvarets handlingar gäller dessutom så kallat rakt skaderekvisit, alltså att myndigheten skall kunna påvisa skadan av att sekretessen hävs. För Säpo-materialet gäller det motsatta, ett omvänt skaderekvisit. För försvarets handlingar finns således en presumtion för öppenhet, medan det för Säpo-handlingar finns en motsvarande presumtion för sekretess. Även om dessa två bedömningsgrunder inte behöver leda till olika utfall i ett enskilt ärende innebär skillnaden ändå att forskaren har ett tydligare lagstöd i det förra fallet än i det senare.

Forskaren kan inför dessa tillsynes oöverstigliga barriärer och juridiska labyrinter förlora hoppet. Några öppningar, eller åtminstone potentiella sådana finns dock. En första sådan öppning hade kommit till redan i 1980 års sekretesslag där det skapades en möjlighet för de ansvariga myndigheterna och statliga

arkiven att ge forskare tillgång till fortfarande sekretessbelagt material mot så kallat förbehåll. Det innebar att forskaren fick möjlighet att ta del av fortfarande sekretessbelagt arkivmaterial med restriktioner kring läsning, kopiering och förvaring av anteckningar och inte minst en förpliktelse att låta den ansvariga myndigheten granska en text innan den publicerades. Strikt tillämpat kan systemet försvåra eller i praktiken sätta stopp för ett forskningsarbete men det kan också möjliggöra ett smidigt tillgängliggörande där myndigheterna inte behöver sekretessgranska serier av handlingar och där forskaren kan ta hänsyn till skyddsvärda förhållanden i materialet. Systemet med förbehåll bygger således på ett betydande mått av ömsesidigt förtroende.

En annan öppning är den som oavsiktligt kan uppstå i alla system för sekretessgranskning, där det i längden är omöjligt att inte missa enskilda uppgifter eller felbedöma hela handlingar. Det kan till exempel handla om namn på personer eller platser som raderats men på något ställe i texten blivit kvar. Betydligt känsligare är de fall där granskaren inte insett informationens innebörd, eller att en handling om ett förhållande kan innehålla insprängd information om andra. Ett exempel på det senare är när den sovjetiske KGB-residenten Jevgenij Gergels akt i Säpo-arkivet lämnades ut trots att akten innehöll känslig information om en svensk journalist (Jan Guillou), uppgifter som antagligen borde förblivit sekretessbelagda med hänvisning till OSL:s bestämmelser om skydd av enskilda personliga och ekonomiska förhållanden. Uppmärksamheten kring Gergels akt fick som konsekvens att Riksarkivet förändrade sin praxis och åtminstone inledningsvis strök alla personuppgifter som införts i handlingar efter 1949 innan sekretessen hävdades, vilket i praktiken ofta gjorde det oanvändbart som forskningsmaterial.

Missar i sekretessgranskningen kan ställa forskaren inför forskningsetiska snarare än juridiska dilemman. Det kan handla om enskilda personer som kan riskera att skadas av en publicering men också om de förhållanden som försvars- och utrikessekretessen, liksom den särskilda underrättelsesekretessen primärt avser att skydda. Ett annat dilemma är följdverkningar av mer restriktiv praxis från forskarnas egen sida. I åtskilliga fall skiljer sig dessa forskningsetiska överväganden inte från andra forskningsfält och vad som där tillämpas i fråga om anonymisering. Underrättelsematerial har dock, på grund av de insamlingsmetoder som tillämpas, en sällsynt integritetskänslig potential. Det kanske bäst dokumenterade exemplet på detta står den ungerske författaren Péter Esterházy för. Efter kommunistregimens fall fick han läsa den ungerska säkerhetstjänstens akt om den då avlidne och av sonen glorifierade fadern. Av akten framgick att fadern i alla år verkat som angivare och rapporterat om alla i sin närhet, inklusive sin egen son (Esterházy 2005).

Gallring, olyckor och medveten arkivförstöring

Ett sätt att förebygga sekretessblottor och politiska eller sociala katastrofer är naturligtvis att låta bli att spara på för mycket, eller att inte spara alls. Gallring är således den andra metod för att undgå offentlighetsprincipen som Evabritta Wallberg tar upp. I ett avseende är gallring något trivialt och ett sätt att undvika att arkiven svämmar över av ovidkommande material och kopior. Men på underrättelseområdet är gallring och förstöring något som också medvetet går ut över det känsligaste och ibland historiskt mest intressanta materialet.

I den del av Försvarsstabens underrättelsearkiv som inlevererats till Krigsarkivet finns i diarierna en rad hänvisningar till inkommande rapporter från FRA. Ofta handlar det om sammanställningar och analyser, inte om den löpande daglig rapporteringen, s.k. lägesorienteringar eller LOR (Agrell 2017:224-225). I dossiererna med inkommande handlingar finns dock endast missiven, alltså det formella följebrevet, kvar. Själva rapporterna har regelmässigt återsänts till FRA eller bränts, helt i enlighet med den så kallade proviniensprincipen som innebär att det är den myndighet som upprättat en handling som svarar för arkiveringen – i detta fall alltså FRA som dock tillämpat en striktare sekretesspraxis än vad som gällt för de militära arkiven.

Säpo-arkivet har stora luckor som uppkommit genom successiva gallringar, dels av triviala skäl, dels av integritetshänsyn och/eller strävanden att undanröja framtida politiska drivminor. En omfattande gallring drabbade den krigstida Allmänna Säkerhetstjänstens arkiv efter det att organisationen avvecklades 1945-46; bland annat brändes efter successiva gallringsbeslut råmaterial från den krigstida telegram- och telefonkontrollen utan att några hänsyn togs till materialets eventuella framtida värde för forskningen (Allmänna säkerhetstjänsten 1938-1946).

Precis som andra arkiv kan underrättelsearkiv drabbats av mer eller mindre omfattande olyckor. Den brittiska krigstida underrättelseorganisationen Special Operations Executive överfördes efter kriget till Secret Intelligence Service, som verksamheten ursprungligen tillhört. Arkivet förvarades i hängmappar och drabbades 1945 av en eldsvåda som förvärrades av att hängmapparna gav elden god syretillförsel. Liksom efter branden på Stockholms slott innehåller de idag tillgängliga resterna av arkivet spår av branden i form av svedda dokument. Andra delar av SOE-arkivet hade dessförinnan avsiktligt bränts i Singapore och Kairo inför den japanska respektive tyska framryckningen (Records of Special Operations Executive).

Förstöringen i SOE-arkiven var dock en betydligt mindre materialförlust än den som drabbade de stora tyska underrättelsearkiven i slutskedet av andra världskriget. Gestapo-arkivet förstördes delvis vid bombningar av högkvarteret och i samband med Berlins fall. Vad som återstod föll till stor del i sovjetiska händer. Andra arkivbildningar hamnade hos de västallierade, bland annat materialet från olika signalspaningsorganisationer (Rezabek 2012).

Också i det svenska materialet finns flera fall av medveten förstöring och undanförsel. En sådan lucka uppmärksammades i samband med DC-3 affären och handlade om den tjänstedagbok som dåvarande flygvapenchefen Bengt Nordenskiöld fört och sedan förstört. Ett mycket större material är IB:s samlade arkiv som IB-chefen Birger Elmér lät bränna på order av ÖB Stig Synnergren (Wallberg 2005:65), sannolik för att försvåra den granskning av verksamheten som bl.a. 1974 års underrättelseutredning skulle genomföra. En tredje och mer mytomspunnen arkivförstöring är den som drabbade det s.k. Stella Polaris-arkivet, ett material från den krigstida finländska militära underrättelsetjänsten som i samband med vapenvilan 1944 överfördes till Sverige. Arkivet hanterades utanför formell myndighetskontroll, deponerades på två svenska slott och brändes 1960 på order av militära befattningshavare i egenskap av privatpersoner (Grahn 2010: 23-24).

Stella Polaris visar på gränsytan mellan det offentliga och det privata, en gränsyta som ibland kunnat utnyttjas som en resurs i underrättelsesammanhang eftersom privat material inte faller under offentlighetsprincipen och sekretesslagstiftningens rekvisit. På 1970-talet dök således ett stort material oväntat upp på KB. Det härrörde från den då framlidne översten Curt Kempff, på 1940-talet militärattaché i Helsingfors och senare chef för försvarsstabens utrikesavdelning. Kempffs efterlämnade papper överfördes till Krigsarkivet där det kom att utgöra ett av de viktigaste enskilda arkiven från den aktuella tidsperioden, inte minst därför att Kempff inte bara sparade egna arbetspapper och brev utan också lagt undan originalhandlingar som borde legat i Försvarsstabens arkiv.

Nära besläktat med personarkiven och ibland en viktig del av dem är dagböcker från den epok då politiker och tjänstemän förde sådana i form av stolpar eller löpande text, där särskilt de senare kan vara av stor betydelse för forskningen på underrättelseområdet eftersom att dagböckerna kan göra det möjligt att komma åt annars odokumenterade förhållanden. Av särskild betydelse i det svenska arkivmaterialet är underrättelsechefen Thede Palms utförliga dagbok från två decennier. Dagboken deponerades av Palm på Krigsarkivet med villkoret att den skulle förbli sluten i tjugo år efter hands död. Denna tidsgräns löpte ut 2015 men dagboken är inte öppen eftersom den innehåller en stor mängd uppgifter som faller under underrättelsesekretessen (Agrell 2017:10-11).

Felsortering, återuppståndelse och ombegravning

Felaktig handläggning resulterar i allmänhet i luckor i arkiven eller att en viss handling inte kan återfinnas, alltså vanlig kontorsmässig oreda. I några fall kan dock utfallet bli det motsatta, att handlingar som rätteligen borde ha gallrats lämnats kvar av misstag. Olyckor i betydelsen arkivering på fel ställe kan alltså paradoxalt nog vara till forskarens fördel eftersom material då kan undgå

rutinmässig gallring. Ett exempel på detta är en rapport från FRA om en sovjetisk marinövning 1952. Denna handling borde alltså rutinmässigt ha bränts eller sänts tillbaka till FRA. Den hamnade dock fel och blev liggande i en dosier som gällde en nedskjutning två år tidigare, den s.k. Privateer-incidenten.¹ Denna av misstag sparade handling påträffades 2005 av en privatperson som fick sekretessen hävd, vilket föreföll okontroversiellt eftersom sekretesstiden på maximalt 40 år löpt ut med råge. Först när sekretessen hävts upptäckte FRA vad som hänt men då var det för sent att ändra beslutet och i vilket fall poänglöst. Försök att hänvisa till rapporten från 1952 som precedensfall och med hänvisning till att den dåtida tekniken var föråldrad misslyckades dock eftersom FRA nu åberopade andra sekretessgrunder, framförallt underrättelsesekretess kring grundläggande metoder och deras tillämpning.

En variant på temat rätt handlingar fast på fel plats är den cirkulation av handlingar som hänger samman med både den trängre underrättelsecykeln och den vidare policy-cykeln. FRA-handlingen från 1952 upprättades bara i fyra exemplar och delgavs tre externa "kunder" som inte borde arkiverat rapporten ifråga. I andra sammanhang är sändlistorna betydligt längre med åtföljande risk för felaktig hantering. Vissa underrättelseorganisationer har också en regional organisation i form av spaningsstationer eller lokala enheter. Ett exempel är Säpo som ända sedan krigsåren hade en regional organisation som motsvarade den militärterritoriella indelningen. På 1990-talet påträffades ett plåtskåp på länsstyrelsen i Blekinge som visade sig innehålla kvartalsvisa hemliga säkerhetsorienteringar som sänts ut från Säpo i 68 exemplar. Enligt anvisningar från 1964 skulle detta material inte bevaras eftersom det inte bedömdes vara av intresse för forskningen (Wallberg 1998:23). I Karlskrona blev dock orienteringarna kvar i ett plåtskåp och lämnades ut i ett läge då Säpo-arkivet centralt fortfarande var otillgängligt.

Det finns flera internationella exempel på material som förstörts centralt men som kunnat påträffas i regionala arkiv och använts för att i varierande grad återskapa innehållet i en central arkivbildning. Det mest kända exemplet är arkivet från den östtyska underrättelsetjänsten Hauptverwaltung Aufklärung (HVA) som till skillnad från statssäkerhetstjänstens arkiv systematiskt förstördes under mellanperioden från murens fall till återföreningen av de båda tyska staterna. Materialet i de regionala enheterna undgick dock i stor utsträckning att förstöras och har gjort det möjligt att rekonstruera delar av verksamheten (Almgren 2011:24-31).

Underrättelsearkiv kan alltså, bokstavligt talat, återuppstå från de döda. Det ovan beskrivna Stella Polarisarkivet hade således en förhistoria innan det hamnade på två svenska slott. Under en period efter hösten 1944 var de s.k.

1 Privateer-incidenten, dvs. den sovjetiska nedskjutningen den 8 april 1950 av ett amerikanskt militärt flygplan med uppdrag att bedriva signalspaning utanför den baltiska kusten. Se Cole, 2018, 363-365.

Stellisterna verksamma som underrättelseentreprenörer i Stockholm och sålde tillgång till valda delar av materialet till högstbjudande och generades inte heller för att sälja samma material till flera kunder parallellt. Den mest aktiva av dessa kunder var den amerikanska underrättelsetjänsten OSS som lät fotografera av material som idag finns i NSA:s material i National Archives i Maryland (Aid 2002).

I Sverige utplånade förstöringen av IB-arkivet i ett slag dokumentationen från T-kontoret och den inrikes övervakning som bedrivits av Grupp B eller B-kontoret sedan 1950-talet. Det visade sig dock att stora delar av detta arkivmaterial fanns säkerhetskopierat eller, likt det östtyska materialet, kunde återskapas ur andra arkivbildningar. I november 1997, nästan 25 år efter autodafén, dök tidigare ÖB Stig Synnergren upp på Krigsarkivet med en väska som han hittat på vinden i sitt radhus. Synnergren sade sig inte ha någon närmare kunskap om vad den innehöll, bara att han fått den för förvaring. Det visade sig att väskan innehöll mikrofilmer av huvuddelen av T-kontorets underrättelsearkiv. Var detta en privatarkiv eller ett myndighetsarkiv? Och om det senare gällde, vilken myndighet skulle då ha materialet deponerat. T-kontorets återuppståndna arkiv resulterade här i en delvis tillspetsad motsättning, inte i första hand mellan forskare och underrättelseföreträdare utan mellan två arkiv, MUST-arkivet, där alla underrättelsehandlingar förvarades, och Krigsarkivet, dit materialet inkommit. Dragkampen slutade med att materialet blev kvar på Krigsarkivet, vilket indirekt också blev en framgång för forskarna (Wallberg 2005:66, Nilsson 2013).

Ett välbekant fenomen från elektroniskt tillgängliggjort material är att det plötsligt och utan förklaring försvinner. Detta kan också gälla analogt material i fysiska arkiv. Amerikanska forskare upptäckte en bit in på 2000-talet att tidigare avhemligade akter i National Archives i Maryland inte längre gick att beställa fram. Det visade sig då att materialet blivit föremål för s.k. re-classification, alltså blivit hemligstämplat på nytt. Sekretessgrunderna kan förändras över tid på grund av ökad restriktivitet eller därför att nya potentiella skadeverkningar tillkommit. Ett exempel på det senare är teknisk och naturvetenskaplig information som kan underlätta spridning av massförstörelsevapen till grupper eller enskilda personer.

Fenomenet re-classification har hittills varit okänt i Sverige men i ett fall i april 2019 beslöt MUST att efter förnyad sekretessgranskning inte lämna ut två handlingar som man enligt ett tidigare beslut från 2005 lämnat ut. Förfarings-sättet kan ställa forskaren inför svårhanterade problem i ett läge där ett redan utlämnat och kanske även publicerat material återdefinieras som hemligt med åtföljande krav på skydd mot obehörig spridning.

Inre spaning – arkivforskning som inverterad underrättelsetjänst

Forskning och underrättelsetjänst har beröringspunkter i flera avseenden. Båda verksamheterna letar efter och samlar material, sorterar, analyserar och söker efter samband. Båda verksamheterna arbetar i allmänhet hypotesdrivet, man vet vad man letar efter och försöker avvisa eller bekräfta olika förklaringar. På ett intellektuellt plan är professionerna snarlika vilket skapat både möjligheter och problem med å ena sidan underrättelsekulturens slutenhet och å den andra forskarvärldens öppenhet och nyfikenhet, problem som inte minst blivit synliga i dragkampen om tillgång till underrättelsetjänsternas arkiv.

Ur forskarens perspektiv kan man betrakta metoderna att komma åt och utnyttja material ur underrättelsearkiv som en slags inverterad underrättelseprocess. Insikten om detta är ett av de förhållanden som tenderat att få underrättelsetjänster att hålla emot – man vet aldrig vad forskare kan hitta och vad de kan utläsa. För forskaren handlar det först och främst om att tillägna sig en förtrogenhet med hur de aktuella underrättelseorganisationerna varit uppbyggda och arbetat. Utifrån denna kunskapsbas kan sedan forskaren steg för steg rekonstruera underrättelseprocessen och den bredare policyprocessen, först och främst för att förstå det sammanhang i vilket materialets olika beståndsdelar skall tolkas och bli begriplig, men också för att söka sig förbi luckor i materialet, utnyttja sekundärt material som telefonlistor, reseräkningar och anteckningar i marginalen för att rekonstruera svåråtkomliga förhållanden och manövrera förbi avsiktliga eller oavsiktliga forskningshinder. Inre spaning i underrättelseforskningen kräver, precis som i själva underrättelseverksamheten systematik, tålmod och sist men inte minst en portion tur när det verkligen gäller.

Litteraturförteckning

- Agrell, Wilhelm, 1984. "Sverige och det kalla kriget – Ett försummat forskningsområdes struktur", i *Den kolde krig og de nordiska lande*. Rapporter til den XIX nordiske historikerkongres Odense 1984, Bind II. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Agrell, Wilhelm, 2003. *Venona. Spåren från ett underrättelsekrig*. Lund: Historiska Media.
- Agrell, Wilhelm, 2017. *Sprickor i järnridån. Svensk underrättelsetjänst 1944-1992*. Lund: Historiska Media.
- Aldrich, Richard J., 2001. *The Hidden Hand. Britain, America and Cold War Secret Intelligence*. London: John Murray.
- Aldrich, Richard J., 2004. "Policing the Past: Official History, Secrecy and British Intelligence since 1945", *English Historical Review*, Vol. CXIX, No 483, sept 2004.
- Aid, Matthew, 2002. "Stella Polaris and the Secret Code Battle in Post-War Europe", *Intelligence and National Security*, 2002:3.

- Almgren, Birgitta, 2011. *Inte bara spioner... Stasi-infiltration i Sverige under kalla kriget*. Stockholm: Carlssons.
- Allmänna säkerhetstjänsten 1938-1946. SE/RA/420004, Riksarkivet.
- Esterházy, Péter, 2005. *Rättad utgåva: harmonia caelestis*. Stockholm: Norstedt.
- Förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), SFS 2016:323.
- Cole, Paul M., 2018. *POW/MIA Accounting. Volume I – Searching for America's Missing Servicemen in the Soviet Union*. Nashville, TN: Palgrave Macmillan.
- Herman, Michael, 1996. *Intelligence Power in Peace and War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hughes, R. Gerald and Scott, Len, 2008. "Knowledge is never too dear". Exploring intelligence archives", i Hughes, R. Gerald, Jackson, Peter and Scott, Len, *Exploring Intelligence Archives. Enquiries into the secret state*. London: Routledge.
- Gillingstam, Hans, 1996. "Brev ur askan", *Skrifter utg. av Svenska Riksarkivet*: 17.
- Goldmann, Kjell, 1998. "Neutralitetspolitik och dubbelpolitik", *Internationella Studier* 1998:4.
- Grahn, Jan-Olof, 2010. Stella Polaris. "Försök till fakta i dunkel historia", *Historiska skrifter*, Nr 3.
- Nilsson, Sam, 2013. *T-kontoret. Underrättelsetjänst och västsamarbete*. Stockholm: Medströms bokförlag.
- Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969*. Betänkande av Neutralitetspolitikkommisionen, SOU 1994:11.
- Palm, Thede, 1999. *Några studier till T-kontorets historia*, Stockholm: Kungl. Samfundet för utgivande av handskrifter rörande Skandinaviens historia.
- Records of Special Operations Executive, Catalogue Description*, National Archives (UK).
- Reynolds, David, 2005. "The Ultra Secret and Churchill's War Memoirs", *Intelligence and National Security*, Vol. 20 No 2.
- Rezabek, Randy, 2012. "TICOM: The Last Great Secret of World War II", *Intelligence and National Security*, 27:4.
- Signalspaning för polisiära behov. Betänkande av Utredningen om underrättelseinhämtning för vissa polisiära behov*, SOU 2009:66.
- Spannaus, Edward, 2013. "The NSA: Is it American, or British?" *EIR*, 28 juni 2013.
- Säkerhetspolisens arbetsmetoder. Rapport av särskild utredare*. SOU 1989:18.
- Wallberg, Evabritta, 1998. "Övervakningssverige eller den Svenska rädslan. Militär underrättelse- och säkerhetstjänst i hefluffen och i arkiven. Presentation av en arkivinventering", *Arkiv, samhälle och forskning*, 1998:2.
- Wallberg, Evabritta, 1998. *Den militära underrättelse- och säkerhetstjänstens arkiv 1920-1979*. Inventeringsrapport, Stockholm: Krigsarkivet (opubl.).
- Wallberg, Evabritta, 2005, "Att undvika offentlighetsprincipen", *Kungl. Krigsvetenskapsakademiens handlingar och tidskrift* 2005:1.
- Uhlin, Åke, 1972. *Februarikrisen 1942*. Stockholm: Allmänna Förlaget.