Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

SOU 1993:26

Betänkande av Utredningen angående vissa frågor om säkerheten vid utlandsmyndigheterna i f.d. Sovjetunionen

Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor

SOU 1993:26

Betänkande av Utredningen angående vissa frågor om säkerheten vid utlandsmyndigheterna i f.d. Sovjetunionen

Ref KB 022

Statens offentliga utredningar
1993:26
Justitiedepartementet

Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor

Betänkande av Utredningen angående vissa frågor om säkerheten vid utlandsmyndigheterna i f.d. Sovjetunionen
Stockholm 1993

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget som ingår i C E Fritzes AB Allmänna Förlaget ombesörjer också, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor, remissutsändningar av SOU och Ds.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1993

ISBN91-38-13319-9
ISSN0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Genom beslut den 3 september 1992 bemyndigade regeringen chefen för Justitiedepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utreda vissa frågor om säkerheten vid de svenska utlandsmyndigheterna i f.d. Sovjetunionen.

Med stöd av bemyndigandet förordnades den 15 september 1992 hovrättspresidenten Håkan Winberg som utredare.

Till sekreterare åt utredaren utsågs den 17 september 1992 kammarrättslagmannen Harald Dryselius.

Betänkandet (SOU 1993:26) Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor överlämnas härmed. Utredarens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i mars 1993

Håkan Winberg

/Harald Dryselius

Innehållsförteckning

Sammanfattande synpunkter 7

1 *Direktiven* 17

2 *Utredningsarbetet* 19

3 *Bakgrunden till utredningen* 21
3.1 Ambassaden i Moskva 21
3.2 Generalkonsulatet i S:t Petersburg 26
3.3 Ambassaden i Tallinn 29
3.4 Ambassaden i Riga 30
3.5 Ambassaden i Vilnius 31
3.6 Ambassaden i Kiev 33

4 *Säkerhetsskyddet vid utlandsmyndigheterna* 35
4.1 Begreppet säkerhetsskydd m.m. 35
4.2 Personskydd 36
4.3 Sekretesskydd 36
4.4 Tillträdesskydd 37
4.5 Infiltrationsskydd 37
4.6 Utbildning och kontroll 37

5 *Utredningens bedömning* 41
5.1 Allmänna utgångspunkter 41
5.2 Skydd mot obehörig avlyssning 43
5.2.1 Ambassaden i Moskva 43
5.2.2 Generalkonsulatet i S:t Petersburg 57
5.2.3 Ambassaden i Tallinn 68
5.2.4 Ambassaden i Riga 70
5.2.5 Ambassaden i Vilnius 71
5.2.6 Ambassaden i Kiev 72

5.3 Övriga sekretessfrågor 73
5.3.1 Ambassaden i Moskva 73
5.3.2 Generalkonsulatet i S:t Petersburg 74
5.3.3 Ambassaden i Tallinn 75
5.3.4 Ambassaden i Riga 76
5.3.5 Ambassaden i Vilnius 76
5.3.6 Ambassaden i Kiev 77
5.4 Tillträdesskydd 78
5.4.1 Ambassaden i Moskva 78
5.4.2 Generalkonsulatet i S:t Petersburg 79
5.4.3 Ambassaden i Tallinn 79
5.4.4 Ambassaden i Riga 80
5.4.5 Ambassaden i Vilnius 80
5.4.6 Ambassaden i Kiev 81
5.5 Personskydd 82
5.5.1 Ambassaden i Moskva 82
5.5.2 Generalkonsulatet i S:t Petersburg 84
5.5.3 Ambassaden i Tallinn 84
5.5.4 Ambassaden i Riga 85
5.5.5 Ambassaden i Vilnius 86
5.5.6 Ambassaden i Kiev 86
5.6 Infiltrationsskydd 87
5.7 Utbildning och kontroll 89
5.7.1 Utbildning 89
5.7.2 Kontroll 92
5.8 Samarbetet mellan UD, SÄPO och Byggnadsstyrelsen i säkerhetsfrågor 96
5.9 Vissa krav som har ställts på UD:s organisation för beredning och handläggning av säkerhetsfrågor avseende utlandsmyndigheterna 99

Bilaga 103

Sammanfattande synpunkter

Den 24 oktober 1986 påträffades vid ombyggnadsarbeten i den svenska ambassaden i Moskva vissa kablar till avlyssningsmikrofoner som hade installerats i väggarna till ambassadbyggnaden. Säkerhetspolisen (SÄPO) genomförde sedan med vissa avbrott undersökningar i hela ambassadanläggningen fram till sommaren 1989 för att avlägsna avlyssningsutrustningen. I samband med ombyggnadsarbeten vid det svenska generalkonsulatet i S:t Petersburg påträffades den 15 augusti 1992 avlyssningsutrustning i generalkonsulatet. SÄPO som har genomfört undersökningar för att avlägsna avlyssningsutrustningen har slutfört sitt arbete med detta den 23 oktober 1992.

Med anledning av fynden av avlyssningsutrustning i generalkonsulatet tillkallade regeringen genom ett beslut den 3 september 1992 en särskild utredare för att undersöka hur säkerhetsfrågorna har handlagts vid de svenska utlandsmyndigheterna i f.d. Sovjetunionen. Vidare skulle undersökas vilka åtgärder som har vidtagits för att säkerställa ett tillfredsställande säkerhetsskydd vid myndigheterna - häri innefattas bl.a. personskydd, sekretesskydd, tillträdesskydd och infiltrationsskydd. Utredningen skulle även granska hur UD:s säkerhetsutbildning har bedrivits och hur tillsyns- och kontrollfunktionerna beträffande säkerheten har utövats samt hur samarbetet i säkerhetsfrågor mellan departementet och SÄPO har skett.

Resultatet av utredningen kan sammanfattas sålunda.

Ambassaden i Moskva

Den fasta avlyssningsutrustningen som påträffades vid ombyggnadsarbetena på ambassadanläggningen i Moskva hösten 1986 hade tillförts ambassadbyggnaden från sovjetisk sida i samband med att anlägg-

ningen uppfördes under åren 1968 - 1972. Uppförandet hade skett genom dåvarande Sovjetunionens försorg med i huvudsak sovjetisk arbetskraft och sovjetiskt byggnadsmaterial. Sovjetunionens ambassad i Stockholm hade uppförts samtidigt och på motsvarande sätt genom svensk försorg.

Även om det framstår som oförsvarligt ur säkerhetsskyddssynpunkt har ett på reciprocitetsbasis grundat byggande utgjort en förutsättning för att en ny svensk ambassadanläggning över huvud taget skulle komma till stånd. Ett byggande med svensk arbetskraft skulle således inte ha varit möjligt. Inte heller synes det ha varit möjligt att från svensk sida begära att få kontrollera byggandet för att tillgodose att folkrättsstridig avlyssningsutrustning inte byggdes in.

På grund av den med Sovjetunionen träffade överenskommelsen - som godkänts av riksdagen år 1958 - får det anses rimligt att man inför byggnationen av ambassaden gjorde den bedömningen att skyddet mot inbyggd avlyssningsutrustning fick skapas i efterhand genom försök att avlägsna eventuell avlyssningsutrustning och genom att inrätta ett "avlyssningssäkert rum". Det finns inte heller anledning att sätta ifråga att en övervakning av byggnationen inte kunde bli effektiv.

Sedan ambassadanläggningen i Moskva hade färdigställts och överlämnats till Sverige har SÄPO genomfört säkerhetsskyddsundersökningar med jämna mellanrum vid ambassaden. Någon avlyssningsutrustning har emellertid inte återfunnits förrän hösten 1986.

Installationerna av avlyssningsutrustning var mycket skickligt utförda och innebar bl.a. att ledningar hade "frästs" in i armeringsjärn inne i prefabricerade byggelement. Installationerna kunde inte upptäckas med den teknik som fram till slutet av 1980-talet stod till buds för att söka efter avlyssningsutrustning. Enda sättet att avslöja utrustningen hade dessförinnan varit att genom direkta ingrepp i byggnadskroppen riva väggar m.m. Omfattande ingrepp gjordes också av SÄPO under mars och april 1972 sedan ambassadanläggningen överlämnats, dock utan resultat. Det kan påpekas att motsvarande undersökningar har gjorts från andra länders sida vid deras utlandsmyndigheter i Moskva utan att senare återfunnen avlyssningsutrustning tidigare kunde avslöjas.

Sedan avlyssningsutrustning påträffades i ambassaden hösten 1986 pågick SÄPO:s arbeten med att avlägsna denna fram till i augusti 1989. Då återstod för SÄPO att göra vissa undersökningar i ambassadens residens med ambassadörens privata bostadsdel där avlyssningsutrustning med stor sannolikhet fanns. Undersökningarna avbröts emellertid och har inte återupptagits. Orsaken har varit att ambassadören skulle ha motsatt sig fortsatta sådana. Detta har föranlett kritik och även orsakat debatt i massmedia.

Utredningen har inte funnit att ambassadören har fattat något beslut som innebar att SÄPO inte skulle slutföra sina undersökningar. Det har ålegat UD att ta ställning till om SÄPO skulle fortsätta undersökningarna. Chefen för UD:s säkerhetsavdelning tog dock inte upp frågan huruvida SÄPO:s undersökningar skulle avbrytas med någon i departementsledningen.

Åtgärderna från sovjetisk sida att låta bygga in avlyssningsutrustning i den svenska ambassadanläggningen har inneburit ett klart folkrättsbrott och har också föranlett en protest till den dåvarande sovjetiska regeringen. Enligt utredningens mening hade frågan om att avbryta undersökningarna av den anledningen krävt sådana politiska överväganden och hade den ett sådant allmänt intresse att den borde ha förts vidare av chefen för säkerhetsavdelningen för att avgöras av departementsledningen.

Utredningens undersökning i övrigt såvitt gäller säkerhetsskyddet vid ambassaden i Moskva har givit vid handen att skyddet får anses som i stort sett gott. Framför allt den snabbt ökande brottsligheten i Ryssland motiverar dock att vissa förbättringsåtgärder vidtas för att skydda ambassadområdet mot att obehöriga tar sig in på detta och kan utgöra ett hot mot personalen, kanslilokaler och bostäder.

Generalkonsulatet i S:t Petersburg

Den fasta avlyssningsutrustning, som i mitten av augusti 1992 påträffades inbyggd i den fastighet som disponeras av generalkonsulatet i S:t Petersburg, hade installerats genom de dåvarande sovjetiska

myndigheternas försorg innan konsulatet flyttade in i fastigheten i januari 1974. Fastigheten hade genomgått en mycket omfattande ombyggnad innan den togs i bruk av konsulatet. Ombyggnadsarbetena hade utförts under sovjetisk ledning och med sovjetisk arbetskraft efter samma mönster som vid ambassadbygget i Moskva.

Förutsättningarna för att från svensk sida förhindra att generalkonsulatets lokaler försågs med avlyssningsutrustning i samband med ombyggnadsarbetena torde ha varit lika små som vid byggnationen av ambassadanläggningen i Moskva. I stället har man haft att lita till att SÄPO genom senare genomförda undersökningar skulle kunna avlägsna inbyggd avlyssningsutrustning. Sådana företogs också dock utan resultat.

När avlyssningsutrustningen påträffades i ambassadbyggnaden i Moskva diskuterades frågan om åtgärder även borde vidtas för att söka efter avlyssningsutrustning vid generalkonsulatet. Diskussionerna föranledde UD att rikta uppmärksamhet mot andra ambassader inom det dåvarande sovjetblocket. Däremot ledde de inte till att man skulle söka efter sådan utrustning vid generalkonsulatet. Den främsta anledningen till detta var att konsulatet inte uppfattades ha sådan betydelse att det fanns skäl härför. Enligt utredningens mening finns det dock anledning att ifrågasätta om det inte hade varit befogat att låta undersöka generalkonsulatet bl.a. mot bakgrund av de mycket starka misstankar om avlyssning som måste anses ha förelegat när avlyssningsutrustningen återfanns vid ambassaden i Moskva.

Utredningen anser att det fanns starka skäl för UD att tidigare och i vart fall under mitten av år 1989 ta upp frågan om att låta SÄPO göra en undersökning av om generalkonsulatet var avlyssnat. De starka misstankar om detta, som hade väckts genom fynden av avlyssningsutrustning vid ambassaden i Moskva och de ytterligare propåer som gjordes från konsulatets sida om att det var avlyssnat, borde tillsammans med konsulatets förändrade roll i Baltikum under åren 1988 och 1989 ha föranlett departementet att vidta åtgärder.

Under hösten 1989 och i flera senare skrivelser under åren 1990 - 1992 påpekades av generalkonsulatet för UD:s säkerhetsavdelning

risken för avlyssning. Det framhölls att de ändrade förhållandena i Baltikum innebar att säkerhetsfrågorna och däribland frågan om avlyssning var mycket viktiga för generalkonsulatet. Från säkerhetsavdelningens sida synes man emellertid till en början ha gjort den bedömningen att det inte var intressant av politiska skäl att göra en undersökning. Senare gavs löften om en undersökning men inget gjordes förrän i augusti 1992.

Utredningen har funnit anledning att starkt ifrågasätta varför säkerhetsavdelningen vid UD, som i vart fall under första hälften av september 1991 hade fått säkra indikationer på att generalkonsulatet var avlyssnat, först i januari 1992 upplyste chefen för konsulatet om detta. Utredningen anser att förfarandet från säkerhetsavdelningens sida var anmärkningsvärt inte minst mot bakgrund av att generalkonsulatet kunde ha haft anledning att omedelbart vidta särskilda åtgärder och att iaktta särskild försiktighet för att skydda sig mot avlyssningen.

Vid utredningens besök hos generalkonsulatet hösten 1992 var konsulatet föremål för omfattande ombyggnadsarbeten. Den arbetskraft som hade anlitats för ombyggnadsarbetena var i viss utsträckning utländsk. Den rörde sig fritt i konsulatets lokaler. Utredningen noterade också att någon övervakning inte förekom av de arbeten som utfördes. Generalkonsuln framhöll för utredningen att den pågående ombyggnaden skapade bekymmer ur säkerhetssynpunkt. Konsulatpersonalen hade enligt generalkonsuln inte möjlighet att övervaka vilka som utförde ombyggnaden eller vilka arbeten som utfördes.

Utredningen anser det anmärkningsvärt att ombyggnadsarbetena vid generalkonsulatet har kunnat pågå utan kontroll eller övervakning av den arbetskraft som har varit engagerad i dessa. Det har enligt utredningens mening inneburit uppenbara säkerhetsrisker. Utredningen finner det särskilt anmärkningsvärt att SÄPO inte hade engagerats för att övervaka ombyggnadsarbetena, trots att SÄPO hade kontaktat UD:s säkerhetsavdelning om detta. Enligt utredningens mening har det ålegat säkerhetsavdelningen att bevaka säkerhetsfrågorna inför och under ombyggnadsarbetet. Ett visst ansvar faller dock även på Byggnadsstyrelsen som har haft att kontrollera den arbetskraft som engagerades

i ombyggnadsarbetena. Utredningen anser att generalkonsulatet som genom dess säkerhetschef hade åtagit sig att ge vissa föreskrifter för den arbetskraft som användes vid ombyggnaden borde ha bevakat säkerhetsfrågorna bättre.

Utredningens undersökning har i övrigt givit vid handen att handlingssekretessen vid generalkonsulatet är god, men att tillträdesskyddet liksom personskyddet inte var tillräckligt för att ge erforderligt skydd. Den snabbt ökande kriminaliteten och den ökande spänningen över huvud taget i det ryska samhället ger sig tillkänna på samma sätt i S:t Petersburg som i Moskva och kräver att vissa åtgärder vidtas för att säkra tillträdesskyddet och personskyddet.

Ambassaden i Tallinn

Utlandsmyndigheten i Tallinn öppnades officiellt den 11 december 1989 såsom ett lokalkontor till generalkonsulatet i S:t Petersburg. Ambassaden som inrättades den 28 augusti 1991 använder samma kanslilokaler som lokalkontoret har haft. Någon undersökning av om lokalerna har försetts med avlyssningsutrustning har inte gjorts vilket utredningen finner anmärkningsvärt. I vart fall borde en undersökning ha företagits när utlandsmyndigheten ändrade karaktär till ambassad. En undersökning kunde lämpligen ha skett i samband med att ombyggnadsarbeten har företagits.

En snabbt tilltagande kriminalitet i det estniska samhället utgör ett påtagligt hot mot tillträdesskyddet och personskyddet. Utredningen kunde vid besök vid ambassaden konstatera att tillträdesskyddet var bristfälligt i flera hänseenden vilket också har påtalats hos UD. Risken för överfall och rån mot ambassadpersonalen och risken för inbrott i personalens bostäder ökar. Behovet av skydd för den personliga säkerheten i personalbostäderna torde vara större i Tallinn än på andra platser.

Ambassaden i Riga

Även utlandsmyndigheten i Riga öppnades från början såsom ett lokalkontor till generalkonsulatet i S:t Petersburg. Detta skedde i maj 1990. Ambassaden inrättades den 28 augusti 1991. Någon undersökning av om lokalkontorets och senare ambassadens kanslilokaler var avlyssnade har inte gjorts. Detta borde ha skett i vart fall när lokalkontoret ändrade karaktär av ambassad. En undersökning kunde lämpligen, liksom i fråga om ambassaden i Tallinn, ha gjorts i samband med att ombyggnaden har företagits.

Utredningens undersökning i övrigt såvitt gäller säkerhetsskyddet vid ambassaden har givit vid handen att detta får anses som gott. Även Lettland liksom Ryssland och Estland är utsatt för en snabbt ökande brottslighet med en ofta brutal kriminalitet som kan utgöra ett hot mot ambassadpersonalens säkerhet. Detta kräver att frågor om tillträdesskyddet och personskyddet uppmärksammas särskilt.

Ambassaden i Vilnius

Ambassaden inrättades i slutet av augusti 1991. Någon kontroll av om ambassadlokalerna har försetts med avlyssningsutrustning har inte gjorts och synes inte heller vara möjliga att göra förrän i samband med vissa ombyggnadsarbeten. Dessa avses vidtagas sedan Sverige hösten 1992 förvärvat ambassadfastigheten.

I fråga om tillträdesskyddet och personsäkerheten är hotbilden en annan i Litauen än i Estland och Lettland. Förhållandena betecknas som relativt lugna.

Ambassaden i Kiev

Ambassaden öppnades formellt den 24 februari 1992 i provisoriska lokaler som är inrymda i ett hotell. Ett särskilt viseringskontor har också öppnats i andra förhyrda tillfälliga lokaler. Någon undersökning av om lokalerna har försetts med avlyssningsutrustning har inte varit

möjlig att genomföra.

Brottsligheten ökar snabbt i Ukraina liksom i Ryssland. Tillträdesskyddet och personskyddet synes inte vara helt tillfredsställande. Möjligheterna att stärka skyddet torde dock vara begränsade i de nuvarande provisoriska lokalerna.

Utbildning och kontroll

En utsänd tjänsteman skall före en utlandsstationering ha genomgått säkerhetsutbildning vid UD:s säkerhetsavdelning. Det har framförts kritik mot att denna utbildning koncentreras till teknisk information ("nycklar och lås"). I övrigt och särskilt i fråga om personskyddet synes utbildningen ha innefattat endast enklare och mera allmän rådgivning. Den radikala förändring som kan förväntas på mycket kort tid såsom i f.d. Sovjetunionen liksom på flera andra håll i världen när det gäller hotbilden ställer särskilda krav på säkerhetsavdelningen att i utbildningsverksamheten följa utvecklingen i enskilda länder. Detta väcker enligt utredningens mening frågor av organisatorisk art såsom att knyta personer med politiskt kunnande och särskild erfarenhet från utlandstjänstgöring till utbildningsverksamheten.

Säkerhetsavdelningen utgör UD:s tillsyns- och kontrollorgan för utlandsmyndigheterna med avseende på att de säkerhetsföreskrifter som har utfärdats av departementet efterlevs. Tillsynen och kontrollen utövas bland annat genom säkerhetsinspektioner vid myndigheterna.

Säkerhetsinspektioner synes under årens lopp ha företagits med någon regelbundenhet vid ambassaden i Moskva. Däremot har säkerhetsinspektioner inte företagits vid utlandsmyndigheterna i Vilnius och Kiev. Vid Tallinn och Riga har inspektioner företagits först efter utredningens besök där och efter påpekanden om vissa missförhållanden med avseende på säkerhetsskyddet. Vid generalkonsulatet i S:t Petersburg har någon regelrätt säkerhetsinspektion inte företagits under 1980- eller 1990-talen.

I och för sig torde det inte vara möjligt att av personella skäl eller resursskäl i övrigt företa säkerhetsinspektioner vid de svenska

utlandsmyndigheterna särskilt ofta. Däremot bör en nyinrättad myndighet inspekteras för en kontroll bland annat av att ett grundläggande säkerhetsskydd inte kommer att saknas vid myndigheten. En sådan första inspektion bör således få prioritet och borde enligt utredningens mening ha företagits vid utlandsmyndigheterna i Tallinn, Riga, Vilnius och Kiev på ett tidigt stadium.

Framställningar om säkerhetsinspektion har under de senaste åren gjorts vid flera tillfällen till säkerhetsavdelningen vid UD från utlandsmyndigheterna i S:t Petersburg, Tallinn och Riga. Säkerhetsinspektioner borde därför snarast ha kommit till stånd. Myndigheterna borde även ha fått svar på vissa säkerhetsfrågor.

Samarbetet mellan UD, SÄPO och Byggnadsstyrelsen i säkerhetsfrågor

SÄPO genomför efter att ha kontaktats av UD säkerhetsskyddsundersökningar och lämnar råd och rekommendationer i säkerhetsfrågor. Såvitt utredningen har kunnat finna har kontakterna och samordningen mellan UD och SÄPO varit goda och uppfattas också så både från departementets och SÄPO:s sida.

När det gäller säkerhetsansvaret med avseende på utlandsmyndigheternas byggnader har detta i princip varit fördelat mellan UD och Byggnadsstyrelsen. Oklarheter om ansvarsfördelningen synes emellertid ha rått i vissa hänseenden med påföljd att det bl.a. har uppstått dröjsmål med att vidta säkerhetsåtgärder. Detta har föranlett missnöje hos utlandsmyndigheterna. Genom att UD numera har fått budgetansvar för ambassad- och konsulatbyggnaderna kommer emellertid säkerhetsansvaret i fortsättningen att ligga helt på departementet och de tidigare olägenheterna ur säkerhetssynpunkt borde därmed vara undanröjda.

Vissa krav som har ställts på UD:s organisation för beredning och handläggning av säkerhetsfrågor avseende utlandsmyndigheterna

En ombildning av säkerhetsavdelningen vid UD har ägt rum den 1 september 1992 bl.a. i syfte att komma till rätta med vissa av de nyss angivna bristerna i beredningen och handläggningen av säkerhetsfrågor. Enligt utredningens mening krävs det dock att den nya organisationen ges ökade personella och ekonomiska resurser och att den tillförs sakkunskap i olika hänseenden för att en bättre tillsyns- och kontrollfunktion skall kunna upprätthållas genom bl.a. en regelbunden inspektionsverksamhet.

Det har även framförts synpunkter till utredningen från flera håll, både från utlandsmyndigheterna och från säkerhetsavdelningen, på att vissa problem i hanteringen av säkerhetsfrågorna kan ha haft sin grund i "svårigheter att kommunicera". Detta skulle till viss del ha berott på att det hos säkerhetsavdelningen har saknats tillräckliga erfarenheter från utlandstjänstgöring och från de problem som möter vid utlandsmyndigheterna för att upprätthålla ett gott säkerhetsskydd. Enligt utredningens mening kan det vara lämpligt att låta en erfaren ambassadör få ansvar för säkerhetsfrågorna i departementet för att höja dessas status och tillföra större politisk kompetens.

1 Direktiven

Regeringen beslutade den 3 september 1992 på hemställan av chefen för Justitiedepartementet, statsrådet Hellsvik, att tillkalla en särskild utredare för att utreda vissa frågor om säkerheten vid de svenska utlandsmyndigheterna i f.d. Sovjetunionen. I sina av regeringen antagna förslag till direktiv för utredningen (Dir 1992:87) angav justitieministern följande.

> Nyligen påträffades installationer för avlyssning i Sveriges generalkonsulat i S:t Petersburg. Vid två tidigare tillfällen har liknande installationer påträffats i den svenska ambassaden i Moskva.
>
> Mot denna bakgrund är det angeläget att skyndsamt undersöka hur säkerhetsfrågorna vid de svenska utlandsmyndigheterna i förutvarande Sovjetunionen har handlagts.
>
> Vid denna utredning bör undersökas vilka åtgärder som har vidtagits för att säkerställa tillfredsställande säkerhetsskydd. Därvid bör jämväl granskas hur säkerhetsrutinerna har fungerat vid myndigheterna.
>
> Vidare bör granskas hur UD:s säkerhetsmässiga tillsyn utövats, dvs. i vilken utsträckning föreskrivna inspektioner har utförts och hur sådana inspektioner rapporterats och följts upp, samt hur personal vid utlandsmyndigheterna utbildats i säkerhetsfrågor.
>
> UD skall samråda med säkerhetspolisen vad gäller säkerhetsskyddsundersökningar och säkerhetsmässiga bedömningar vid utlandsmyndigheterna. Som ett led i utredningen bör granskas hur sådan samordning skett.

2 Utredningsarbetet

Utredningens arbete har inriktats på att söka klarlägga anledningen till att ambassaden i Moskva och generalkonsulatet i S:t Petersburg har kunnat förses med avlyssningsutrustning. Arbetet har vidare syftat till att undersöka vilka åtgärder som har vidtagits för att skydda de svenska utlandsmyndigheterna i f.d. Sovjetunionen mot sådan utrustning. Vidare har utredningen sökt klarlägga hur säkerhetsskyddet i övrigt - personskyddet, sekretesskyddet, tillträdesskyddet och infiltrationsskyddet samt utbildning och kontroll - har upprätthållits och skötts med avseende på dessa utlandsmyndigheter. Utredningen har även granskat hur samrådet har skett mellan Utrikesdepartementet (UD), säkerhetspolisen (SÄPO) och Byggnadsstyrelsen när det gäller säkerhetsfrågor som har berört utlandsmyndigheterna.

I utredningsuppdraget har granskats handlingar och annat material i UD:s och Rikspolisstyrelsens (SÄPO:s) arkiv. Vidare har muntliga uppgifter inhämtats från ett relativt stort antal personer. Sålunda har upplysningar lämnats av personer som tjänstgör eller har tjänstgjort vid utlandsmyndigheterna i f.d. Sovjetunionen. Vidare har upplysningar lämnats av personer som tjänstgör eller har tjänstgjort som expeditionschefer vid UD eller som tjänstgör eller har tjänstgjort vid departementet med beredning och handläggning av säkerhetsfrågor. Utredningen har även hämtat upplysningar från personer som tjänstgör eller har tjänstgjort vid SÄPO och vid Byggnadsstyrelsens utrikesbyrå eller numera utrikesregionen. En förteckning över de personer som har lämnat upplysningar finns i Bilaga.

Utredningen har besökt generalkonsulatet i S:t Petersburg den 30 september och den 1 oktober 1992 samt ambassaderna i Tallinn den 7 oktober 1992, i Riga den 9 oktober 1992 och i Moskva den 14-16 oktober 1992. Utredningen har därvid bland annat kunnat iaktta vilka

åtgärder som har vidtagits för att säkerställa ett tillfredsställande säkerhetsskydd. I S:t Petersburg kunde utredningen även följa hur arbetet bedrevs för att söka efter avlyssningsutrustning.

Utredningen deltog den 18 november 1992 i en av Brottsförebyggande Rådet anordnad konferens "Brottsutvecklingen och framtiden i Östeuropa".

Som framgår under avsnitt 5.9 finns vid UD en särskild organisation för beredning och handläggning av säkerhets- och beredskapsfrågor avseende utlandsmyndigheterna. Sålunda inrättades år 1976 ett *sekretariat* (SSB) direkt under expeditionschefen för dessa frågor. År 1989 skedde en ombildning så att dessa frågor handlades i en *sektion* inom UD:s sjätte *enhet* (A6/SÄK). Från år 1992 hör frågorna ånyo direkt under expeditionschefen i ett särskilt *kansli* (A/SÄK). För enkelhetens skull använder utredningen i regel begreppet *UD:s säkerhetsavdelning* oavsett vilken organisationsform som har gällt vid olika tidpunkter.

3 Bakgrunden till utredningen

3.1 Ambassaden i Moskva

Vid ambassaden i Moskva tjänstgör för närvarande 18 utsända svenskar jämte fyra svenska vaktmän. Till ambassaden är även knutna två försvarsattachéer, ett kulturråd, ett lantbruksråd och en tekniskvetenskaplig attaché. Byggnadsstyrelsen har en driftsingenjör som är knuten till ambassadanläggningens skötsel. Vidare tjänstgör 28 ryska lokalanställda vid ambassaden.

Bland annat otillräckliga kanslilokaler aktualiserade i början av 1950-talet frågan om en nybyggnad för den svenska ambassaden i Moskva. Den dåvarande ambassadören Rolf Sohlman tog första gången upp de svenska nybyggnadsplanerna med företrädare för de sovjetiska myndigheterna under hösten 1953. Därvid framfördes önskemål om en tomt i Moskva för att bygga kanslilokaler och bostäder till personalen.

Under 1954 fördes förhandlingar mellan företrädare för UD, Byggnadsstyrelsen, ambassaden i Moskva och sovjetiska myndigheter om en lämplig tomt och om byggnadskostnader. Från sovjetisk sida framfördes önskemål om upplåtelse av en tomt i Stockholm för uppförande av en sovjetisk ambassadanläggning. De höga byggkostnader som från sovjetisk sida redovisades för byggandet av den svenska ambassaden jämte bostäder föranledde Sohlman att föreslå att den svenska staten skulle uppföra sovjetiska ambassadlokaler i Stockholm och den sovjetiska staten skulle uppföra svenska ambassadlokaler i Moskva. Sedan skulle ett byte av lokaler ske. Denna "ömsesidighetsprincip" kom sedan att styra de fortsatta förhandlingarna om byggandet av kanslilokaler och bostäder samt den utväxling som senare skulle ske efter en ekonomisk avräkning.

Mycket komplicerade förhandlingar fördes under åren 1954 till 1958 om tomternas belägenhet, storlek och upplåtelsetider samt om kostnadsberäkningar, grunder för en ekonomisk avräkning, rättigheter och skyldigheter att utföra arbeten på den egna eller motpartens bygge, om kontroll och övervakning m.m. Sedan de svenska och sovjetiska regeringarna låtit utarbeta förslag till överenskommelse, som innebar åtagande att utbyta tomter och på dessa åt varandra uppföra ambassadanläggningar, undertecknades överenskommelsen i Moskva den 27 mars 1958. En proposition till riksdagen lämnades samma dag med förslag till godkännande av överenskommelsen (se prop. 1958:135). Den 26 april 1958 godkände riksdagen överenskommelsen. Denna ratificerades den 9 maj 1958.

Projekteringsarbeten utfördes från svensk sida och vissa meningsskiljaktigheter beträffande kostnadsberäkningar diskuterades med de sovjetiska myndigheterna under de följande åren fram till den 5 april 1960. Då meddelades från sovjetisk sida att det inte längre var möjligt för de sovjetiska myndigheterna att ställa den överenskomna tomten i Moskva till svenskt förfogande på grund av ändringar i stadsplanen för Moskva. Andra tomter anvisades.

De tomter som anvisades ansågs från svensk sida mindre attraktiva. Utförda projekteringsarbeten vilka varit förenade med betydande kostnader hade dessutom anpassats till den tidigare anvisade tomten. Dessa blev därmed förgäves. Förhandlingar med de sovjetiska myndigheterna om tomt- och ersättningsfrågor resulterade så småningom i ett tilläggsavtal till 1958 års överenskommelse, vilket bekräftades genom notväxling den 27 februari 1964. Tilläggsavtalet innebar bland annat en upplåtelse av den tomt som nu disponeras för den svenska ambassadanläggningen och att viss ersättning skulle utgå för de projekteringsarbeten som gjorts från svensk sida. Projekteringen av den nya tomten och fortsatta omfattande förhandlingar med de sovjetiska myndigheterna om kostnadsberäkningar för byggandet av ländernas ambassadanläggningar pågick sedan fram till i januari 1968.

I början av juni 1968 påbörjade man från sovjetisk sida schaktnings-

och planeringsarbeten för den svenska ambassadanläggningen. Officiellt påbörjades byggnationen den 2 juli 1968. Denna utfördes i huvudsak med sovjetisk arbetskraft i enlighet med 1958 års överenskommelse och vad de sovjetiska byggnadsansvariga i övrigt bestämde. Svensk arbetskraft fick således i princip inte användas. Byggnadsstyrelsen hade emellertid i enlighet med överenskommelsen rätt att ha vissa kontrollanter, högst tio samtidigt, på platsen. Under byggnadstiden hade även en person från Rikspolisstyrelsen tidvis funnits på byggplatsen.

Den svenska ambassadanläggningen var i huvudsak färdigställd i januari 1972. Anläggningen bestod av en kanslibyggnad, ett residens med representationslokaler och privat bostad för ambassadören samt tre andra byggnader med personalbostäder.

Den formella utväxlingen av anläggningarna i Moskva och Stockholm ägde rum den 1 mars 1972. Inflyttningen i den svenska anläggningen var avslutad i mitten av juni 1972.

När anläggningen hade lämnats över av de sovjetiska myndigheterna sändes svensk personal ut från UD, Byggnadsstyrelsen och SÄPO för att undersöka byggnaderna ur säkerhetssynpunkt. Under mars och april 1972 utförde SÄPO en säkerhetsskyddsundersökning av kanslibyggnaden. Sådana undersökningar har även senare genomförts vid olika tillfällen.

Under hösten 1986 påbörjades en ombyggnad av kanslibyggnaden. Arbetet utfördes av en svensk firma med svensk arbetskraft. Den 15 oktober samma år påträffades på byggnadens tak vissa kablar som var ingjutna i betongbjälklaget. Detta väckte misstankar hos den svenska ambassadpersonalen om att det var fråga om avlyssningsapparatur. UD begärde med anldning härav att SÄPO skulle göra en undersökning.

Vid SÄPO:s kontroll visade det sig att de påträffade kablarna var vanliga el-kablar. Med anledning av att ett omfattande byggnadsarbete pågick på kanslibyggnadens tak och takbeklädnaden var borttagen beslutades att SÄPO skulle göra ytterligare undersökningar. Under de

fortsatt byggnadsarbetena lossnade delar av betongtakets ytskikt varvid nya kablar upptäcktes den 24 oktober 1986. Vid SÄPO:s granskning av kablarna visade det sig att dessa ledde till avlyssningsmikrofoner som hade installerats i väggarna till ambassadens inre avdelning.

Från svensk sida framfördes den 31 oktober 1986 en skriftlig protest till den sovjetiska regeringen mot att avlyssningsutrustning hade placerats ut i ambassaden. I protesten förklarades att de företagna installationerna stod i strid med 1958 års överenskommelse om utförandet av ambassadanläggningarna i Moskva och Stockholm och med 1961 års Wienkonvention om diplomatiska förbindelser.

I ett svar från Sovjetunionen på den svenska protesten förnekades all kännedom om avlyssningsinstallationerna. Det sades att man från sovjetisk sida inte hade haft något att göra med den utrustning som upptäckts och det hänvisades till att ambassaden hade byggts under svensk kontroll.

SÄPO:s undersökningar av ambassadanläggningen för att avlägsna inbyggd avlyssningsutrustning fortsatte med vissa avbrott under år 1986 och vidare fram till sommaren 1989. Samtliga byggnader inom ambassadområdet - kanslilokaler, residenset och personalbostäder - blev föremål för undersökning. Ett antal mikrofoner avlägsnades. Man kunde genom omfattande grävningsarbeten under kanslibyggnaden konstatera varifrån kablarna kom. Undersökningarna visade att avlyssningsutrustningen hade installerats under byggtiden. Kablar hade dragits in i kanslibyggnaden under bottenplattan på ca tio meters djup. Armeringsjärn hade gjutits in i prefabricerade golv- och väggelement. I bland annat dessa järn hade ledningar "frästs" in.

Under våren 1989 var SÄPO:s undersökningar så gott som slutförda utom såvitt avsåg delar av residenset med ambassadörens privata bostadsdel. Byte skulle ske på ambassadörsposten under sommaren. Ambassadören Anders Thunborg skulle lämna Moskva den 1 juni och ambassadören Örjan Berner skulle efterträda honom. Berner skulle emellertid ha semester till den 22 augusti och flytta in i residenset först då. Undersökningarna i den privata bostadsdelen beräknades vara

avslutade till dess.

Under sommaren uttryckte Berner oro för att hans privata möbler skulle komma att skadas vid SÄPO:s fortsatta undersökningar i residenset. Han gav även uttryck för att han inte önskade få den privata bostadsdelen av residenset undersökt om han kunde störas därav.

SÄPO:s undersökningar avbröts under sommaren med hänvisning till att Berner hade motsatt sig en fortsatt undersökning av bland annat den privata bostadsdelen av residenset. Från SÄPO:s sida gavs uttryck för den uppfattningen att det med stor sannolikhet fanns ytterligare avlyssningsutrustning. För att finna denna krävdes dock relativt omfattande ingrepp i residensbyggnaden. Omständigheterna kring att SÄPO:s undersökningar avbröts har tagits upp till diskussion i den svenska pressen i samband med att det blev känt att avlyssningsutrustning återfunnits vid generalkonsulatet i S:t Petersburg i augusti 1992.

De politiska omvälvningarna i Sovjetunionen under de senaste åren har lett till en kraftigt ökad oro i samhället. Med början under våren 1990 har också rapporterats från ambassaden om en kraftigt ökande brottslighet i Moskva med rån och överfall mot utlänningar. Utländska medborgares säkerhet i Moskva har enligt många samstämmiga uppgifter undergått en drastisk försämring. Rapporter har lämnats från ambassaden under år 1992 om överfall, rån och rånförsök mot ambassadtjänstemän och andra svenska medborgare med anknytning till ambassaden. Ambassadanläggningen utsattes den 11 oktober 1992 för en mordbrand.

Ambassaden har i olika skrivelser till UD under år 1991 påtalat behovet av ett förbättrat personsäkerhetsskydd för ambassadpersonalen och senast i en skrivelse den 2 november 1992 begärt en översyn av säkerhetsfrågorna vid ambassaden. I sistnämnda begäran har från ambassadens sida särskilt framhållits att tillträdesskyddet för ambassadanläggningen måste stärkas.

Efter besöket vid ambassaden i oktober 1992 påtalade utredningen

vissa förhållanden som rörde säkerhetsskyddet vid ambassaden för UD.

UD:s säkerhetsavdelning företog den 16-19 november 1992 en säkerhetsinspektion vid ambassaden.

3.2 Generalkonsulatet i S:t Petersburg

Generalkonsulatet i S:t Petersburg, vars personal för närvarande utgörs av fem utsända svenskar samt en svensk och sex ryska lokalanställda, inrättades i januari 1972. Generalkonsulatets tillkomst grundades på ett ömsesidigt önskemål från svensk och sovjetisk sida om ett svenskt generalkonsulat i dåvarande Leningrad och ett sovjetiskt i Göteborg. I generalkonsulatets uppgifter ingick från början bl.a. rapportering om den politiska och ekonomiska utvecklingen inom konsulatdistriktet som omfattade de västra delarna av Sovjetunionen och däribland de områden som nu ingår i de baltiska staterna. Till arbetsuppgifterna hörde även turistkonsulära ärenden, vissa rättsärenden samt bevakning av kulturutbytet mellan Sverige och Sovjet.

Viss verksamhet för att stödja svenska kommersiella intressen förekommer också vid generalkonsulatet genom Exportrådet och svenska företag bl.a. i samband med utställningar och förmedling av kontakter. Utrikeshandeln försiggick och försiggår eljest genom centrala myndigheter i Moskva vilket begränsade generalkonsulatets möjligheter att verka på det kommersiella området. Den huvudsakliga verksamheten vid generalkonsulatet består dock i utfärdande av inreseviseringar till Sverige för ryska medborgare, tidigare främst medborgare i de baltiska staterna.

Generalkonsulatet var från början provisoriskt inrymt i ett hotell i avvaktan på en omfattande ombyggnad av lokaler för permanent bruk som hade anvisats av de sovjetiska myndigheterna. Från förra hälften av januari 1974 finns såväl kansli som personalbostäder i en och samma fastighet som förhyrs av den sovjetiska, numera ryska, staten. Fastigheten är hopbyggd med andra fastigheter.

Under våren 1974 företog SÄPO på anmodan av UD en säkerhetsskyddsundersökning i generalkonsulatets nya lokaler. Undersökningen föranleddes bland annat av att lokalerna hade restaurerats med sovjetisk arbetskraft och att lokalerna därmed kunde tänkas ha preparerats för illegal avlyssning. Säkerhetsskyddsundersökningar har därefter företagits dels i samband med reparationsarbeten under år 1980, dels under våren 1986 efter en begäran av generalkonsulatet. Någon avlyssningsutrustning återfanns inte av SÄPO vid dessa tillfällen.

Efter det att avlyssningsutrustning påträffats i ambassaden i Moskva i oktober 1986 tog SÄPO kontakt med UD för att göra en ny säkerhetsskyddsundersökning vid generalkonsulatet. Från UD:s sida var man emellertid inte intresserad av att en ny undersökning skulle företas.

Under senare hälften av år 1989 ökade antalet viseringsärenden vid generalkonsulatet mycket starkt. Det var framför allt balter som sökte visering. Den snabba politiska utvecklingen i Baltikum under åren 1988 och 1989 ökade också intresset från svensk sida av en bevakning av förhållandena där. Frågor väcktes därför om att generalkonsulatet skulle inrätta lokalkontor i Tallinn och Riga och senare även i Vilnius.

Den 15 november 1989 öppnades ett lokalkontor i Tallinn och den 1 april 1990 öppnades ett lokalkontor i Riga. Rent formellt utgjorde lokalkontoren en del av generalkonsulatet. Avsikten från svensk sida var att även öppna ett lokalkontor i Vilnius under år 1990. Från litauisk sida motsatte man sig emellertid av politiska skäl att ett lokalkontor formellt inrättades. En platsrepresentation i Vilnius arrangerades genom "tillfälliga" konsuler som var stationerade i Riga. En svensk utlandsmyndighet i Vilnius inrättades först genom att ambassaden öppnades där i slutet av sommaren 1991. Ambassadören lämnade sina kreditivbrev den 29 augusti 1991.

Under år 1990 och senare har rapporterats från generalkonsulatet liksom från ambassaden i Moskva till UD om den ökade osäkerheten i Sovjetunionen för den utsända personalen bland annat på grund av

det instabila läget i samhället och den kraftigt stegrade brottsligheten. Åtgärder begärdes vid flera tillfällen under åren 1990 och 1991 i olika hänseenden för att i första hand stärka personskyddet vid de aktuella utlandsmyndigheterna.

Under våren eller hösten år 1991 fick UD:s säkerhetsavdelning uppgifter om att generalkonsulatet med stor sannolikhet var avlyssnat. Ombyggnadsarbeten vid generalkonsulatet var då planerade. Det beslöts att en undersökning skulle företas i samband med att dessa arbeten utfördes.

De angivna ombyggnadsarbetena vid generalkonsulatet påbörjades i slutet av sommaren 1992. UD hade begärt att SÄPO skulle företa en säkerhetsskyddsundersökning i samband med dessa. SÄPO:s undersökningar som påbörjades i början av augusti 1992 resulterade i att avlyssningsmikrofoner liknande dem som hade anträffats i ambassadbyggnaderna i Moskva påträffades i generalkonsulatet den 15 augusti 1992. SÄPO:s undersökningar är slutförda sedan den 23 oktober 1992.

En protestnot överlämnades till den ryska regeringen den 20 augusti 1992 med anledning av den påträffade avlyssningsutrustningen vid generalkonsulatet. I noten påpekades att installationerna inte har kunnat företas utan tidigare sovjetiska myndigheters vetskap och att Ryssland såsom successorsstat inte kunde undandra sig ansvaret för installationerna.

Rysslands ambassadör i Sverige överlämnade den 9 september 1992 ett officiellt svar beträffande den avlyssningsutrustning som påträffats i generalkonsulatet. Enligt svaret hade utrustningen installerats av sovjetiska säkerhetsorgan i början av 1970-talet. Det framhölls att svaret avvek från det förnekande som gjordes från sovjetisk sida i samband med att avlyssningsutrustning påträffades vid den svenska ambassaden i Moskva år 1986.

Fynden av avlyssningsutrustning vid generalkonsulatet har väckt debatt i den svenska pressen om varför åtgärder inte vidtogs för att undersöka dessa förhållanden redan hösten 1986 då avlyssningsutrustning upptäcktes vid ambassaden i Moskva.

3.3 Ambassaden i Tallinn

Vid ambassaden i Tallinn tjänstgör för närvarande 15 personer. Av dessa är sju utsända svenskar och de övriga lokalanställda av estnisk nationalitet.

Utlandsmyndigheten i Tallinn öppnades den 15 november, officiellt den 11 december, 1989 som ett lokalkontor till generalkonsulatet i dåvarande Leningrad. Lokalkontorets uppgift var bland annat att förbättra servicen för ett snabbt ökande antal viseringssökande balter. Kanslilokaler för avdelningskontoret ställdes till förfogande av de dåvarande sovjetiska myndigheterna i den statliga sjöbefälsskolan för fiskeflottan. Vissa ombyggnadsarbeten genomfördes av Byggnadsstyrelsen genom ett svenskt företag. Arbetena utfördes i huvudsak med lokal arbetskraft.

I och med Estlands självständighet inrättades en svensk ambassad i Tallinn den 28 augusti 1991. Ambassaden använder efter en viss ombyggnad samma kanslilokaler som lokalkontoret. Någon säkerhetsskyddsundersökning av lokalerna företogs inte i samband med att dessa togs i anspråk. Någon sådan undersökning har inte heller företagits senare eller efter det att ambassaden inrättades.

Utlandsmyndighetens kanslilokaler har alltsedan lokalkontoret öppnades betraktats som tillfälliga. Avsikten är att ambassaden skall flytta till en egen fastighet i vilken skall finnas kansli, ambassadörsbostad och vissa personalbostäder. En omfattande ombyggnad krävs och en inflyttning i de nya lokalerna kan beräknas ske först om två år.

Ambassaden bedöms ha stor betydelse för politisk, militärpolitisk och biståndspolitisk rapportering. Bevakningen av ett ökat kulturutbyte mellan Estland och Sverige ställer arbetsmässigt stora krav på ambassaden. En ökande kommersiell verksamhet förekommer också med stöd av ambassaden och Exportrådet har kontor inom ambassaden. Från estnisk sida är behovet av kunskapsöverföring och experthjälp stort vilket kräver insatser från ambassadens sida såsom ett förmedlingsorgan. Arbetsbelastningen på ambassaden i fråga om vise-

ringsärenden är mycket stor. Ambassaden är för närvarande utrikesförvaltningens största viseringsmyndighet och handlägger ca 22 000 viseringsärenden om året.

Estland är utsatt för en snabbt ökande brottslighet i form av bland annat rån, överfall och inbrott. Det gäller särskilt under det sista året. Ambassadpersonalen upplever emellertid inte något hot mot den personliga säkerheten i kanslilokalerna. Ambassadens kansli har dock varit utsatt för inbrottsförsök.

Ingen av personalen har sin bostad i anslutning till kanslilokalerna. Förflyttningen mellan arbetsplatsen och bostaden upplevs av flera som riskfylld. Även inne i bostäderna upplevs hotet som stort och inbrott har förekommit. Detta har föranlett ambassaden att vid olika tillfällen hos UD begära att åtgärder vidtas för ett ökat skydd för personalens säkerhet.

Efter besöket vid ambassaden i oktober 1992 påtalade utredningen vissa förhållanden som rörde säkerhetsskyddet vid ambassaden för UD.

UD:s säkerhetsavdelning företog den 9-11 december 1992 en säkerhetsinspektion vid ambassaden.

3.4 Ambassaden i Riga

Vid ambassaden i Riga tjänstgör för närvarande 12 personer. Av dessa är sex utsända svenskar och de övriga lokalanställda av lettisk eller rysk nationalitet.

Utlandsmyndigheten i Riga öppnades, i likhet med lokalkontoret i Tallinn, såsom viseringskontor eller lokalkontor till generalkonsulatet i Leningrad. Detta skedde i maj 1990. Lokalkontorets ansvarsområde omfattade till en början förutom Lettland även Litauen. Lokalkontorets kansli och de flesta personalbostäderna inrymdes i en fastighet som under hösten 1989 hade ställts till förfogande av den dåvarande lokala sovjetiska stadsledningen.

Lokalerna betraktades redan från början som ett provisorium. Det

stod emellertid klart att provisoriet skulle komma att bestå under en längre tid. Nödvändiga ombyggnadsarbeten företogs från Byggnadsstyrelsens sida med sedvanlig kontroll av dem som utförde arbetet. Någon säkerhetsskyddsundersökning från SÄPO:s sida företogs dock inte och har inte heller företagits senare.

Ambassaden i Riga inrättades samtidigt med ambassaden i Tallinn den 28 augusti 1991 i samband med Lettlands frigörelse. Ambassaden förhyr samma kanslilokaler och bostäder som lokalkontoret tidigare hade förhyrt. I fastigheten finns inrymda även andra hyresgäster bland annat den ryska ambassaden. Den svenska ambassaden bedöms i likhet med ambassaden i Tallinn ha stor betydelse för politisk-, militärpolitisk och biståndspolitisk rapportering. Ökande krav ställs också på ambassadens engagemang för kulturellt utbyte och svenska näringsinsatser på den lettiska marknaden. Arbetsbelastningen på ambassaden i fråga om viseringsärenden är stor och omfattar ca 7 000 ärenden om året.

Lettland är liksom Estland utsatt för en snabbt ökande brottslighet. Osäkerheten på gatorna i Riga bedöms som stor. Belysningen i staden är dålig och det anses riskabelt att vistas utomhus efter mörkrets inbrott. Överfall sker även dagtid och rapporter finns till ambassaden om rånöverfall mot svenska turister. En förstärkt bevakning av ambassaden och andra säkerhetsåtgärder har vid upprepade tillfällen begärts hos UD.

UD:s säkerhetsavdelning företog den 7-9 december 1992 en säkerhetsinspektion vid ambassaden. Utredningen hade dessförinnan besökt ambassaden i oktober 1992.

3.5 Ambassaden i Vilnius

Vid ambassaden i Vilnius tjänstgör för närvarande nio personer. Av dessa är fyra utsända svenskar och de övriga lokalanställda litauiska medborgare.

Under hösten 1989 väcktes som nämnts frågan om att i Vilnius

inrätta ett avdelningskontor till generalkonsulatet i Leningrad samtidigt som frågan väcktes om lokalkontor i Tallinn och Riga. Åtgärder vidtogs också redan vid årsskiftet 1989/1990 för att anskaffa kanslilokaler. Från litauisk sida motsatte man sig emellertid av politiska skäl att en svensk närvaro i Vilnius etablerades såsom en myndighet underställd generalkonsulatet.

Ett förslag väcktes om att i stället inrätta ett svenskt informationskontor i Vilnius knutet till Svenska institutet med uppgift att ge viss konsulär basservice och handlägga viseringsfrågor samt bevaka kultur- och informationsfrågor. Detta stötte dock på sovjetiskt motstånd. En svensk närvaro i Vilnius kom därför att upprätthållas av tillfälliga konsuler som reste ut från lokalkontoret i Riga. Detta var förhållandena fram till inrättandet av en ambassad i slutet av augusti 1991 i samband med Litauens frigörelse.

Ambassaden är för närvarande inrymd i ett fyravåningshus som efter köp från och med den 15 november 1992 disponeras i sin helhet av ambassaden. Byggnadsstyrelsen skall infordra anbud från entreprenörer för renovering och ombyggnad av fastigheten. Det har beräknats att renoverings- och ombyggnadsarbetena skall påbörjas under sommaren 1993. Avsikten är att fastigheten skall kunna rymma, förutom ambassadens kansli, bostäder åt hela personalen utom en tjänsteman.

I fråga om personsäkerheten för ambassadpersonalen är hotbilden en annan i Litauen än i Estland och Lettland. Förhållandena i Litauen får betecknas som förhållandevis lugna. Myndigheterna har kontroll över samhället och ambassaden erbjuds från myndigheternas sida det skydd i form av bevakning mot yttre våld som den önskar.

Någon säkerhetsskyddsundersökning har ännu inte företagits med avseende på ambassaden i Vilnius. Någon sådan torde inte bli aktuell förrän i samband med renoverings- och ombyggnadsarbetena.

3.6 Ambassaden i Kiev

Vid ambassaden i Kiev tjänstgör för närvarande åtta personer. Av dessa är fyra utsända svenskar och de övriga lokalanställda ukrainska medborgare.

Sveriges beslut att inrätta en ambassad i Kiev träffades under hösten 1991 strax efter Ukrainas frigörelse från Sovjetunionen. Ambassaden öppnades formellt den 24 februari 1992 i provisoriska lokaler som är inrymda i kommunistpartiets centralkommittés f.d. hotell. Hotellet inrymmer även andra ambassader. Ett särskilt viseringskontor har öppnats i andra förhyrda lokaler i oktober 1992. Personalbostäderna är inte sammankopplade med ambassadlokalerna utan förhyrs särskilt.

En fastighet som skall inrymma såväl kanslilokaler som personalbostäder har förvärvats. En inflyttning i de nya lokalerna kan dock inte väntas ske förrän i mitten av år 1994.

Brottsligheten ökar, liksom i övriga f.d. Sovjetunionen, snabbt i Ukraina. Osäkerheten på gatorna i Kiev bedöms som stor, dock inte lika stor som i Moskva och S:t Petersburg. Ambassadpersonalen är varnad för att röra sig i vissa delar av Kiev.

Någon säkerhetsskyddsundersökning har inte företagits med avseende på ambassadens nuvarande provisoriska kanslilokaler eller personalbostäder. Någon sådan torde inte bli aktuell förrän i samband med renoverings- och ombyggnadsarbeten i de nya lokalerna och bostäderna.

4 Säkerhetsskyddet vid utlandsmyndigheterna

4.1 Begreppet säkerhetsskydd m.m.

Särskilda regler om säkerhetsskyddet vid utlandsmyndigheterna finns i UD:s föreskrifter (UF 1992:13) om säkerhetsskydd vid utlandsmyndigheterna (nedan kallade UF 1992:13). Föreskrifterna, som trädde i kraft den 1 januari 1993, är utfärdade med stöd av 40 § förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen. De bygger bland annat på bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100) och förordningen (1981:421) om säkerhetsskydd vid statliga myndigheter (säkerhetsskyddsförordningen). Motsvarande särskilda regler om säkerhetsskyddet fanns tidigare i UD:s föreskrifter (UF 1991:4) om säkerhetsskyddet vid utlandsmyndigheterna och dessförinnan i UD:s Säkerhetsföreskrifter för utrikesrepresentationen (Säk:Ur) den 20 maj 1970.

En säkerhetshandbok med råd och rekommendationer till föreskrifterna i UF 1992:13 håller på att utarbetas inom UD. Vissa anvisningar i fråga om säkerhetsskyddet ges i kapitel 18 i utrikesförvaltningens handbok IV Administrativ Handbok 1989. Anvisningarna i handboken tar sikte på nyssnämnda Säkerhetsföreskrifter för utrikesrepresentationen (Säk:Ur) den 20 maj 1970.

Säkerhetsskydd vid utlandsmyndigheterna är enligt 1 § UF 1992:13, liksom enligt de nyssnämnda tidigare föreskrifterna (kallade UF 1991:4), ett samlingsbegrepp för olika skyddsformer och säkerhetsåtgärder inom utlandsmyndigheternas verksamhetsområde. Säkerhetsskyddet syftar till att skydda utlandsmyndigheternas personal, information som förvaras vid myndigheterna samt myndigheternas lokaler och datasystem. Skyddet omfattar personskydd, sekretesskydd,

tillträdesskydd och infiltrationsskydd samt utbildning och kontroll.

Utlandsmyndighetens chef har enligt 2 § UF 1992:13 ett övergripande ansvar för att säkerheten för myndighetens personal, lokaler m.m. upprätthålls. Enligt 4 § skall myndigheten upprätta en intern säkerhetsinstruktion som skall fastställas av myndighetens chef och tillställas UD. Instruktionen skall anpassas till de lokala förhållandena och av instruktionen skall framgå vilka åtgärder som skall vidtas för att undvika eller avvärja hot mot säkerheten vid myndigheten.

4.2 Personskydd

Begreppet personskydd har införts genom UF 1992:13. I UF 1991:4 talades endast allmänt om skydd för utlandsmyndighetens personal (1 §) och myndighetschefens ansvar för personalens säkerhet (2 §). Med personskydd avses enligt 5 § UF 1992:13 skydd mot att myndighetens personal eller medföljande familjemedlemmar till utsända tjänstemän utsätts för fara för liv eller hälsa vid vistelse på stationeringsorten.

4.3 Sekretesskydd

Med sekretesskydd avses enligt 7 § UF 1992:13 skydd mot att någon obehörig får kännedom om uppgifter som enligt sekretesslagen omfattas av sekretess. Arbetet vid utlandsmyndigheten med sekretessbelagda uppgifter skall enligt 9 § ske på sådant sätt att obehöriga inte kan få del av innehållet. Åtgärder skall vidtas till skydd mot obehörig läsning och avlyssning av hemliga uppgifter. Bestämmelserna om sekretesskydd i UF 1992:13 tar i övrigt sikte på bland annat befattningen med samt förvaringen och vidarebefordringen av hemliga handlingar.

4.4 Tillträdesskydd

Med tillträdesskydd avses enligt 19 § UF 1992:13 skydd mot att någon olovligen får tillträde till utlandsmyndighetens lokaler. Tillträdesskyddet tar bland annat sikte på att utlandsmyndighetens lokaler skall vara indelade i en inre och en yttre avdelning och på tillträdet till den inre avdelningen. Tillträdesskyddet tar även sikte på hanteringen av nycklar och lås.

4.5 Infiltrationsskydd

Med infiltrationsskydd avses enligt 23 § UF 1992:13 skydd mot att någon, som inte är pålitlig från säkerhetssynpunkt eller som i andra avseenden anses olämplig från sådan synpunkt, tillsätts på eller utövar en tjänst som utsänd tjänsteman eller lokalanställd vid en utlandsmyndighet. I 25 § UF 1992:13 hänvisas till vissa bestämmelser i förordningen med instruktion för utrikesrepresentationen om att chefen för myndigheten skall anmäla förhållanden till UD som kan vara av betydelse för prövningen av om en utsänd tjänsteman av säkerhetsskäl bör omplaceras. I 26 § UF 1992:13 ges bestämmelser om att chefen även skall anmäla förhållanden till departementet som kan påverka bedömningen av en lokalanställd tjänstemans lämplighet från säkerhetssynpunkt.

4.6 Utbildning och kontroll

Utbildning

I 27 § UF 1992:13 föreskrivs att en utsänd tjänsteman före en utlandsstationering skall ha genomgått säkerhetsutbildning vid UD. Någon direkt motsvarighet till denna bestämmelse fanns inte i UF 1991:4. Däremot fanns bestämmelser av denna innebörd i UD:s föreskrifter (1989:2) om handläggningen av säkerhets- och beredskapsärenden vid administrativa avdelningens sjätte enhet (kallade UF

1989:2).

Enligt sistnämnda föreskrifter (se 1 § och 2 § punkterna 7 och 8) ankom det tidigare på den administrativa avdelningens sjätte enhet (kallad A6/SÄK) att ombesörja att den personal som skulle sändas ut fick säkerhetsutbildning. Att den personal som skall sändas ut skulle ha genomgått säkerhetsutbildning genom A6/SÄK:s försorg framgår även av den tidigare angivna handboken. Enligt 1 § och 2 § punkterna 6 och 7 i UD:s föreskrifter (UF 1992:10) om handläggningen av säkerhets- och beredskapsärenden vid kansliet för säkerhet och beredskap (kallade UF 1992:10) ankommer det på kansliet för säkerhet och beredskap (kallat A/SÄK) vid departementets administrativa avdelning att handlägga bland annat säkerhets- och beredskapsfrågor avseende utlandsmyndigheterna och ombesörja säkerhetsutbildningen av den personal som skall sändas ut. UF 1992:10 som trädde i kraft den 1 september 1992 motsvarar UF 1989:2.

Enligt 28 § UF 1992:13 ansvarar utlandsmyndighetens chef för att myndighetens personal har erforderliga kunskaper om de säkerhetsbestämmelser som gäller vid myndigheten. Det gäller även ADB-säkerheten. Motsvarande gällde tidigare enligt 22 § första stycket UF 1991:4. Av den nyssnämnda handboken framgår att den interna säkerhetsinstruktionen som varje utlandsmyndighet skall upprätta (se ovan under 4.1) utgör grunden för den utbildning och information som myndighetschefen har att meddela enligt givna föreskrifter.

Kontroll

Utlandsmyndighetens chef har enligt 29 § UF 1992:13 att fortlöpande kontrollera att givna föreskrifter om säkerhetsskydd iakttas och att skyddsnivån är jämn och hög vid myndigheten. Motsvarande gällde tidigare enligt 22 § andra stycket UF 1991:4. Som redan har framgått har chefen - han hade detta även enligt tidigare föreskrifter - en viss skyldighet att anmäla förhållanden som angår säkerhetsskyddet vid utlandsmyndigheten till UD (se 3 § om säkerhetsansvar, 4 § om säkerhetsinstruktion, 6 § om personskydd, 14 och 18 §§ om sekre-

tesskydd, 23 § om tillträdesskydd samt 25 och 26 §§ om infiltrationsskydd i UF 1992:13).

Enligt 2 § punkt 1 UF 1992:10 har A/SÄK att utöva tillsyn över sekretesskydd, tillträdes- och tekniskt skydd, infiltrationsskydd, data- och kommunikationssäkerhet samt personsäkerhet på utlandsmyndighetens stationeringsort. Motsvarande tillsyn utövades av A6/SÄK enligt 2 § punkt 1 UF 1989:2, dock fanns det inte någon uttrycklig hänvisning till att tillsynen skulle avse personsäkerhet men väl en bestämmelse om att säkerhetssituationen på stationeringsorten fortlöpande skulle bevakas av A6/SÄK (se 2 § punkt 9; tidigare punkt 10).

Enligt 2 § punkt 3 UF 1992:10 har A/SÄK att kontrollera att de säkerhetsföreskrifter som utfärdas av UD efterlevs och enligt punkten 4 i samma paragraf har A/SÄK att inspektera myndigheterna - att företa säkerhetsinspektion. Motsvarande gällde för A6/SÄK enligt 2 § punkterna 2 och 4 UF 1989:2 (tidigare punkterna 3 och 5).

Den nyss angivna tillsynen och kontrollen över utlandsmyndigheterna från UD:s sida, liksom utbildningen av personal som skulle sändas ut, ankom tidigare på sekretariatet för säkerhets- och beredskapsfrågor. Sekretariatet (kallat SSB) var direkt underställt expeditionschefen vid departementet (se UD:s föreskrifter, UF 1987:3, om verksamheten vid sekretariatet för säkerhets- och beredskapsfrågor samt UD:s riktlinjer den 29 mars 1983 för sekretariatet för säkerhets- och beredskapsfrågor, SSB).

SÄPO biträder UD efter begäran med bland annat teknisk säkerhetsskyddskontroll av utlandsmyndigheterna genom säkerhetsskyddsundersökning. Bestämmelser om detta finns i säkerhetsskyddsförordningen och Överbefälhavarens och Rikspolisstyrelsens med stöd av förordningen gemensamt utfärdade föreskrifter, Anvisningar och allmänna råd om tillämpningen av säkerhetsskyddsförordningen - FA SÄK. En säkerhetsskyddsundersökning innefattar en teknisk granskning av anordningar och åtgärder för att stärka sekretess- och tillträdesskyddet med avseende på bland annat nycklar, lås, säkerhetsskåp

och andra förvaringsutrymmen samt larm. Vidare innefattar säkerhetsskyddsundersökningen åtgärder mot avlyssning (se FA/SÄK).

5 Utredningens bedömning

5.1 Allmänna utgångspunkter

Utredningen har valt att redovisa sitt utredningsuppdrag genom att först under en rubrik (avsnitt 5.2) ta upp frågan om hur sekretesskyddet med avseende på skyddet mot obehörig avlyssning har hanterats vid de olika utlandsmyndigheterna. Därvid har utredningen sökt klarlägga anledningen till att ambassaden i Moskva och generalkonsulatet i S:t Petersburg har kunnat förses med sådan utrustning och vilka åtgärder som har vidtagits eller borde ha vidtagits för att avlägsna utrustningen. Utredningen har vidare granskat vilka åtgärder som har vidtagits för att skydda de olika myndigheterna mot att de förses med avlyssningsutrustning.

Utredningen har härefter, under en särskild rubrik (avsnitt 5.3), tagit upp frågan om hur sekretesskyddet i övrigt - hanteringen av hemliga handlingar - har handlagts vid utlandsmyndigheterna och om åtgärder har vidtagits för att säkra ett tillfredsställande skydd. Därefter har utredningen på samma sätt under skilda rubriker (avsnitt 5.4-5.6) tagit upp motsvarande frågor med avseende på skydd mot att någon olovligen får tillträde till utlandsmyndigheternas lokaler (tillträdesskydd) och skydd mot att myndigheternas personal eller medföljande familjemedlemmar utsätts för fara för liv eller hälsa (personskydd) samt skydd mot att någon som inte är pålitlig eller eljest olämplig från säkerhetssynpunkt tjänstgör vid utlandsmyndigheterna (infiltrationsskydd).

En utsänd tjänsteman skall enligt UD:s föreskrifter ha genomgått säkerhetsutbildning vid departementet före en utlandsstationering. Det ankommer sedan på utlandsmyndighetens chef att genom undervisning och kontroll se till att tjänstemannen har erforderliga kunskaper om

de säkerhetsbestämmelser som gäller vid myndigheten. Enligt föreskrifter av departementet ankommer det på departementets säkerhetskansli, A/SÄK, tidigare säkerhetsavdelning, A6/SÄK, att utöva tillsyn och kontroll över säkerhetsskyddet vid utlandsmyndigheterna samt att företa säkerhetsinspektion. SÄPO utövar på begäran av departementet kontroll av säkerhetsskyddet genom säkerhetsskyddsundersökningar. Utredningen redovisar sin granskning av hur säkerhetsutbildningen har bedrivits och hur tillsyns-, kontroll- och inspektionsfunktionerna har utövats under en särskild rubrik (avsnitt 5.7).

UD samråder med SÄPO vad gäller säkerhetsskyddsundersökningar och säkerhetsmässiga bedömningar vid utlandsmyndigheterna. Samråd har även skett med Byggnadsstyrelsen i frågor som har rört säkerhetsfrågor med avseende på utlandsmyndigheternas byggnader och vissa säkerhetsbefrämjande åtgärder i kanslilokalerna. Utredningen redovisar sin granskning av samarbetet mellan departementet, SÄPO och Byggnadsstyrelsen under en särskild rubrik (avsnitt 5.8).

Slutligen redovisar utredningen under en särskild rubrik vissa krav som har ställts från utlandsmyndigheternas sida på UD:s organisation för beredning och handläggning av säkerhetsfrågor (avsnitt 5.9). Det har bl.a. ifrågasatts om den nuvarande säkerhetsutbildningen inte bör ges en annan inriktning och har ställts krav på bättre samkunskap hos A/SÄK i vissa hänseenden. Det har även påtalats ett behov av att höja säkerhetsfrågornas status i syfte att öka personalens säkerhetsmedvetande.

5.2 Skydd mot obehörig avlyssning

5.2.1 Ambassaden i Moskva

Avlyssningsfrågornas hantering i samband med överenskommelsen med Sovjetunionen om en ny ambassadanläggning

Den fasta avlyssningsutrustning som påträffades vid ombyggnadsarbetena på ambassadanläggningen i Moskva hösten 1986 hade tillförts ambassadbyggnaden från sovjetisk sida i samband med att anläggningen uppfördes under åren 1968 till 1972. Detta hade skett genom f.d. Sovjetunionens försorg. Det har framförts åsikter om att det ur säkerhetssynpunkt har varit fel av den svenska regeringen att år 1958 träffa en överenskommelse med Sovjetunionen som innebar att Sovjetunionen skulle utföra den svenska ambassadanläggningen.

Det har sagts att överenskommelsen var "barock" och att SÄPO skulle tvingas att ha ett "helt kompani" av kontrollanter för att kunna övervaka att ambassadbygget i Moskva inte försågs med avlyssningsutrustning. Som det senare visade sig tillät de sovjetiska myndigheterna inte heller att man från svensk sida hade en kontinuerlig kontroll på byggplatsen. Någon övervakning fick således inte ske under kvällar och helger. Det har hävdats att överenskommelsen har varit den direkta anledningen till att den svenska ambassadanläggningen har kunnat förses med avlyssningsutrustningen.

Frågan om att den sovjetiska staten skulle upplåta och bebygga en tomt med en ambassadanläggning i Moskva för svensk räkning och att den svenska staten skulle upplåta och bebygga en tomt med en ambassadanläggning i Stockholm för sovjetisk räkning uppkom redan år 1954. Det var ambassadören Sohlman som i samband med förhandlingar med företrädare för Sovjetunionen lade fram förslag om detta för att nå fram till en lösning på frågor om sovjetiska kostnadsanspråk i samband med byggandet av en svensk ambassadanläggning i Moskva. De mycket komplicerade förhandlingar som fortsättningsvis och fram till år 1958 fördes om ett utförande av respektive anläggning skedde med utgångspunkt från ett sådant ömsesidigt på reciprocitets-

basis grundat uppförande och ett bytesförfarande. Från svensk sida blev man enligt vad som har uppgivits också tvingad att acceptera att byggnadsarbetet skulle utföras på detta sätt om en byggration över huvud taget skulle komma till stånd.

I och för sig kan det, såsom har framförts i kritiska uttalanden, anses ha varit oförsvarligt ur säkerhetsskyddssynpunkt att träffa överenskommelse om att den svenska ambassadanläggningen skulle uppföras genom Sovjetunionens försorg med i huvudsak sovjetisk arbetskraft och sovjetiskt byggnadsmaterial. Svårigheterna att komma till en uppgörelse med Sovjetunionen om ett uppförande av en ny ambassadanläggning synes emellertid ha varit av det slag att andra möjligheter än ett byggande på reciprocitetsbasis inte stått till buds. Svårigheterna att över huvud taget få till stånd en överenskommelse var så stora att det från svensk sida övervägdes att avstå från en nybyggnation.

I överenskommelsen gavs bl.a. föreskrifter om rätt att från svensk respektive sovjetisk sida genom egna representanter kontrollera och övervaka projekteringens och byggnadsarbetenas utförande samt påfordra ändring om arbetet inte utfördes eller hade utförts i fullgod kvalitet. Denna kontroll synes ha tagit sikte på själva byggnadsprocessen. Överenskommelsen innehöll inte några särskilda bestämmelser om rätt till övervakning ur säkerhetsskyddssynpunkt.

Förhandlingssituationen inför överenskommelsen torde knappast ha varit sådan att det från svensk sida hade varit möjligt att utverka bestämmelser om en kontroll grundad på säkerhetsskyddsskäl. Det synes även från politisk synpunkt ha framstått som omöjligt att föra fram ett sådant krav. Ett sådant skulle ha varit direkt riktat mot Sovjetunionen i syfte att förhindra bl.a. att avlyssningsutrustning byggdes in i den svenska ambassaden. Detta hade inrefattat ett folkrättsbrott. Överenskommelsen hade också godtagits av riksdagen. Alternativet till överenskommelsen synes, såvitt utredningen har kunnat finna, ha varit att man från svensk sida hade fått avstå från en ny ambassadanläggning.

Även de fortsatta förhandlingar, som efter 1958 års överenskommelse fördes med företrädare för Sovjetunionen och som föranleddes av att Sovjetunionen inte hade ställt den i överenskommelsen utlovade tomten till svenskt förfogande, präglades av komplicerade diskussioner. Det tilläggsavtal till 1958 års överenskommelse som slutligen bekräftades genom notväxling den 27 februari 1964 innebar inte att man frångick vad som tidigare hade avtalats om ett byggande på reciprocitetsbasis.

Även om överenskommelsen år 1958 har framstått som "barock" ur bl.a. säkerhetsskyddssynpunkt syns det således enligt utredningens mening som om ett ömsesidigt byggande har utgjort en förutsättning för att en ny svensk ambassadanläggning över huvud taget skulle komma till stånd. Ett byggande med svensk arbetskraft skulle således inte ha varit möjlig. Inte heller synes det enligt utredningens mening ha varit möjligt att i överenskommelsen ta med bestämmelser om kontroll för att tillgodose ett svenskt säkerhetsskydd.

Avlyssningsfrågornas hantering i samband med byggnationen under åren 1968 till 1972

Såvitt utredningen har kunnat finna diskuterades ingående olika säkerhetsfrågor med avseende på det nya svenska ambassadkansliet mellan UD och Byggnadsstyrelsen inför den förestående byggnationen. Ambassadbyggnaden utformades också för att tillgodose säkerhetskraven så långt som möjligt. Exempel på detta är att fönstren snedställdes för att hindra avlyssning mot fönsterrutorna och hindra direkt insyn. Fönstren gavs även i övrigt en sådan placering att de var skyddade mot åverkan. Arkitekturen kom över huvud taget att präglas av säkerhetsfrågorna. Ambassadens konstruktion och utseende kom att påminna om ett fort.

Frågan om möjligheterna att skydda ambassadbyggnaden mot att den under byggnationen från sovjetisk sida försågs med avlyssningsutrustning uppmärksammades också. Från ambassadens sida påpekades även vid olika tillfällen att avlyssningsutrustning hade byggts in i

andra länders ambassadbyggnader. Sålunda hänvisades bl.a. till att avlyssningsutrustning år 1964 hade återfunnits inbyggd i väggarna på USA:s ambassad i Moskva och att det hade dröjt tolv år innan den hade upptäckts, trots att man tre gånger årligen hade sökt efter sådan utrustning med modernaste elektroniska hjälpmedel.

En ändamålsenlig kontroll från svensk sida av att ambassadbygget inte försågs med avlyssningsutrustning bedömdes kräva kontroll eller övervakning av allt byggnadsmaterial, som inte kunde tas från Sverige, och av allt arbete i form av schaktning, gjutning, montering, snickeriarbeten m.m. som enligt överenskommelsen år 1958 i princip skulle utföras med sovjetisk arbetskraft. Detta skulle ha medfört mycket stora kostnader och krävt ett mycket stort antal kontrollanter. Överenskommelsen medgav inte heller att mer än högst tio svenskar - byggnadskontrollanter och specialarbetare - samtidigt var knutna till byggnadsarbetena i Moskva.

Det bedömdes att det saknades förutsättningar att genom övervakning och kontroll skapa full säkerhet mot att bygget inte försågs med avlyssningsutrustning. Ett antagande om fullständig kontroll som inte motsvarades av verkligheten bedömdes även kunna utgöra en allvarlig risk för att ambassadpersonalen kunde inges en falsk känsla av säkerhet och tro att den inte var avlyssnad. Eftersom det inte gick att åstadkomma en fullständig säkerhet mot avlyssning ansågs det bättre att utgå från möjligheterna av att bygget kunde komma att förses med avlyssningsutrustning och inrikta sig på att göra en mindre del av ambassaden avlyssningssäker genom att inrätta ett särskilt "avlyssningssäkert rum".

I och för sig kunde viss kontroll ske under byggnadstiden från Byggnadsstyrelsens sida och även med visst stöd av SÄPO mot att avlyssningsutrustning inte byggdes in. Man var dock medveten om att detta inte skapade någon garanti mot avlyssning, men väl kunde tjäna ett syfte att försvåra en installation av utrustning. Avsikten var emellertid att, när ambassadanläggningen var klar och överlämnad från sovjetisk sida, skulle en ingående undersökning av anläggningen

företas för att i görlig mån "rensa" den från eventuell inbyggd avlyssningsutrustning.

Utredningen anser sig kunna konstatera att en kontroll under byggnadsskedet av ambassadanläggningen, som kunde bedömas som meningsfull, skulle ha ställt sig mycket kostsam och ha krävt mycket stora personalinsatser. Mot bakgrund av att avlyssningsutrustning har återfunnits även vid andra länders ambassader i Moskva, bl.a. vid USA:s och vid Tysklands, och det får förutsättas att kontrollen under byggnationen av dessa har varit långtgående, torde de faktiska möjligheterna att skapa säkerhet mot avlyssning ha varit små även med mycket stora kontrollinsatser.

Utredningen delar också uppfattningen att överenskommelsen med Sovjetunionen om byggnationen inte heller kan anses ha lämnat utrymme för annat än en mycket begränsad kontroll. Sålunda skulle byggnationen enligt överenskommelsen utföras med sovjetisk arbetskraft i enlighet med vad de sovjetiska byggnadsansvariga bestämde. Svensk arbetskraft fick som tidigare nämnts användas på byggplatsen endast i begränsad omfattning - tio arbetare eller kontrollanter samtidigt. Från Byggnadsstyrelsens sida var förutsättningarna för att kontrollera eventuellt montage av avlyssningsutrustning små. Styrelsen kunde dessutom enligt överenskommelsen i princip endast befatta sig med själva byggnadsprocessen. Härtill kom att styrelsens kontrollanter måste i enlighet med vad de sovjetiska byggnadsansvariga bestämde lämna byggnadsplatsen efter arbetsdagens slut. Därefter - under nätter och helger - saknade Byggnadsstyrelsens kontrollanter möjlighet att övervaka byggplatsen.

Någon verklig polisiär säkerhetsskyddskontroll vid sidan av den kontroll som Byggnadsstyrelsen kunde företa var såvitt utredningen har erfarit inte möjlig få till stånd. Sålunda ansågs det politiska läget i förhållande till Sovjetunionen vid denna tid vara sådant att man från svensk sida tvingades acceptera att byggnadsarbetet utfördes på visst sätt från sovjetisk sida. Någon svensk kritik kunde enligt uppgifter till utredningen inte framföras mot det sovjetiska sättet att agera i

samband med bygget. Detta skulle i så fall ha stoppats av de sovjetiska myndigheterna. Det politiska läget vid denna tid präglades över huvud taget av "det kalla kriget". Förutsättningar för att man från svensk sida i konkret form skulle ha kunnat ta upp frågan om en säkerhetsskyddskontroll med de sovjetiska ansvariga torde knappast ha förelegat.

Mot nyss angiven bakgrund får det anses vara rimligt att man inför byggnationen gjort den bedömningen att möjligheterna var små att genom övervakning och kontroll under byggnadstiden skapa garantier mot att ambassadanläggningen försågs med avlyssningsutrustning och att skyddet mot inbyggd avlyssningsutrustning därför borde skapas genom andra åtgärder. Det ansågs att dessa skulle bestå dels i försök att efter byggnationen avlägsna, "rensa", eventuell avlyssningsutrustning från ambassadanläggningen, dels i en installation av ett "avlyssningssäkert rum".

En viss polisiär kontroll av byggnationen blev möjlig att genomföra genom att en representant för SÄPO kunde placeras vid ambassaden för att tillsammans med Byggnadsstyrelsens kontrollanter följa byggnationen. Det har dock påtalats att dennes kontroll inte var verkningsfull då den inte genomfördes kontinuerligt.

Kontrollmöjligheterna för SÄPO:s representant liksom för Byggnadsstyrelsens kontrollanter begränsades genom att tillträdet till byggplatsen reglerades av de sovjetiska byggnadsansvariga. Någon kontroll eller övervakning kunde således inte förekomma under helger och i övrigt endast under dagtid. Kontrollen kunde därför inte syfta till att förhindra att avlyssningsutrustning byggdes in men väl ge anvisningar inför en senare "rensning" om var en sådan utrustning kunde vara inbyggd.

Avlyssningsfrågornas hantering efter färdigställandet av ambassadanläggningen år 1972 och fram till år 1986

Sedan ambassadanläggningen färdigställts och från sovjetisk sida överlämnats till Sverige under våren 1972 har SÄPO genomfört

säkerhetsskyddsundersökningar med jämna mellanrum vid ambassaden. Sålunda genomfördes en sådan undersökning under tiden den 3 mars till den 28 april 1972 bl.a. i syfte att efter byggnationen "rensa" ambassadens kansli från eventuell avlyssningsutrustning. Varken denna eller senare av SÄPO genomförda säkerhetsskyddsundersökningar har emellertid givit till resultat att avlyssningsutrustning har återfunnits vid ambassaden.

Det har framförts kritik mot SÄPO för att sakna kompetens att söka rätt på avlyssningsutrustning och kontrollera säkerhetsskyddet mot sådan. När det gäller den undersökning som företogs under mars och april 1972 har emellertid bl.a. från SÄPO:s sida framhållits att Byggnadsstyrelsen och UD skulle ha motsatt sig att mera grundliga undersökningar genomfördes av SÄPO.

Enligt vad utredningen har erfarit var den metod, som man från sovjetisk sida hade använt vid installationen av avlyssningsutrustning i ambassadanläggningen och som innebar att utrustningen hade byggts in i väggarna, ovanlig vid denna tid. Installationerna var mycket skickligt utförda och innebar bl.a. att ledningar hade "frästs" in i armeringsjärn inne i prefabricerade byggelement. Installationerna kunde inte upptäckas med den teknik som vid denna tid och fram till slutet av 1980-talet stod till buds för att söka efter avlyssningsutrustning. Enda sättet att avslöja utrustningen hade varit att genom direkta ingrepp i byggnadskroppen riva väggar m.m.

Utredningens granskning har givit vid handen att den undersökning som SÄPO företog under mars och april 1972 var relativt omfattande. Den innebar bl.a. att hål togs upp i väggar och tak i ambassadens nya kanslibyggnad. Betydande reparationer fick företas från Byggnadsstyrelsens sida för att återställa lokalerna.

Mot nu angiven bakgrund och mot bakgrund av de upplysningar som utredningen i övrigt har inhämtat om hur SÄPO:s undersökningar har utförts saknas det enligt utredningens mening anledning att kritisera SÄPO för att säkerhetsskyddsundersökningarna inte har lett till att avlyssningsutrustningen har kunnat avslöjas. SÄPO:s anträng-

ningar får, med hänsyn till för SÄPO tillgänglig teknik och den skicklighet med vilken avlyssningsutrustningen byggts in, enligt utredningens mening betraktas som seriösa och omfattande såväl vad avser undersökningarna år 1972 som senare undersökningar. I detta sammanhang kan påpekas att motsvarande undersökningar gjordes från andra länders sida vid deras utlandsmyndigheter i Moskva utan att senare återfunnen avlyssningsutrustning då kunde avslöjas.

Enligt utredningens mening går det inte att med säkerhet uttala sig om huruvida fortsatta undersökningar av SÄPO under våren 1972 med ytterligare ingrepp i byggnadskroppen skulle ha avslöjat de sovjetiska avlyssningsinstallationerna. Mot bakgrund av hur installationerna hade utförts framstår det emellertid som mindre troligt att så skulle ha blivit fallet annat än av en slump eller efter mycket omfattande grävningsarbeten utanför ambassadbyggnaden eller mycket omfattande rivningsarbeten i byggnaden. Några så omfattande undersökningar var det emellertid aldrig fråga om att vidta år 1972.

Avlyssningsfrågornas hantering i samband med SÄPO:s undersökningar under åren 1986 till 1989

Sedan avlyssningsutrustningen hade påträffats i ambassadbyggnaden i Moskva i oktober 1986 pågick SÄPO:s arbeten med att kartlägga och avlägsna utrustningen med vissa uppehåll fram till i början av augusti 1989. Under våren 1989 återstod för SÄPO att fullfölja vissa undersökningar i ambassadens residens och däribland ambassadörens privata bostadsdel. Sålunda hade mikrofoner återfunnits i residenset under år 1988 men undersökningen där hade inte avslutats. Dessa fortsatta undersökningsarbeten beräknades vara klara under sommaren eller början av hösten år 1989. SÄPO:s arbeten i residenset avbröts emellertid vilket har föranlett kritik och även orsakat debatt i massmedia.

Ambassadören Thunborg skulle avträda som ambassadör i Moskva den 31 maj 1989 och ambassadören Berner skulle några dagar senare tillträda posten som ambassadör i Moskva. Inför ambassadörsbytet tog

Thunborg upp frågan med Berner om SÄPO:s fortsatta undersökningar i residenset och ambassadörens privata bostadsdel i detta. Det sades därvid att undersökningarna i residenset skulle kunna fortgå under Berners sommarsemester som skulle vara fram till den 22 augusti. Residenset skulle då också kunna vara återställt efter de relativt omfattande ingrepp i golv, väggar och tak som undersökningen förväntades komma att innebära.

En närmare planläggning av SÄPO:s fortsatta undersökningar i residenset gjordes under senvåren 1989 bl.a. med utgångspunkt från att Berners inflyttning i residenset i slutet av sommaren 1989 inte skulle störas. Undersökningarna skulle i första hand syfta till att blottlägga och oskadliggöra den stamledning till avlyssningssystemet i residenset som fanns där. Planläggningen skedde i samråd mellan SÄPO, UD:s säkerhetsavdelning och ambassaden i Moskva. Även Byggnadsstyrelsen deltog i planläggningen eftersom styrelsen hade att knyta entreprenörer till uppgiften att utföra reparationsarbeten med anledning av SÄPO:s undersökningar.

SÄPO:s undersökningar i residenset påbörjades den 27 juni 1989. Därvid befanns det att Berners möbler och övriga tillhörigheter redan hade placerats ut i den privata bostadsdelen trots att det hade förutskickats att så skulle ske först omkring den 20 augusti.

Vidare hade Berner genom kanslichefen vid ambassaden låtit meddela att beträffande den privata bostadsdelen av residenset skulle undersökningar göras för att finna stamledningar men att eventuella mikrofoner inte skulle avlägsnas utan endast oskadliggöras genom att stamledningar klipptes av. Undersökningar i residenset och erforderliga reparationsarbeten, målning m.m. skulle enligt meddelandet vara avslutade senast den 10 augusti 1989.

Den 28 juni 1989 diskuterade Berner SÄPO:s undersökningsarbeten i residenset med den dåvarande chefen för UD:s säkerhetsavdelning, departementsrådet Jacob Douglas. Berner uttryckte därvid oro för att hans privata möbler m.m. kunde komma till skada vid SÄPO:s undersökningar och att ingreppen i framför allt den privata bos-

tadsdelen skulle kunna komma att bli störande sedan han flyttat in.

Samma dag, den 28 juni 1989, underrättade Douglas SÄPO om att Berner helst såg att inte några ingrepp gjordes i den privata delen av residenset. Douglas begärde att man från SÄPO:s sida skulle underrätta UD innan ingrepp skedde i denna del av residenset.

SÄPO:s undersökningar i residenset fullföljdes under sommaren 1989. Från SÄPO:s sida ansåg man sig emellertid vara förhindrad att vidta de åtgärder som man önskade på grund av Berners inställning. Vid ett sammanträffande mellan kanslichefen vid ambassaden och representanter för SÄPO och Byggnadsstyrelsen den 3 augusti 1989 gjordes minnesanteckningar om att SÄPO:s undersökningar i de allmänna utrymmena i residenset beräknades vara avslutade den 5 eller 6 augusti. Det antecknades emellertid även att man från SÄPO:s sida ansåg att det med mycket stor sannolikhet fanns ytterligare minst en ledningsstam i residensbyggnaden. För att finna den krävdes det dock omfattande ingrepp i "matsalen eller bostadsdelen". Ambassadören hade dock, enligt vad som antecknades, bestämt motsatt sig detta.

Minnesanteckningarna från sammanträffandet den 3 augusti 1989 tillställdes Douglas. Anteckningarna föranledde inte någon åtgärd från dennes sida och några fortsatta undersökningar med avseende på matsalen eller den privata bostadsdelen för att finna en ytterligare kabelstam har inte vidtagits av SÄPO.

Det har från olika håll ifrågasatts och även diskuterats i massmedia det lämpliga i att fullständiga undersökningar av residenset inte kom till stånd. Sålunda har Berners bevekelsegrunder för att motsätta sig en fortsatt undersökning ifrågasatts, ävensom det förhållandet att man från UD:s sida inte begärt av SÄPO att undersökningarna skulle fullföljas.

Berner har för utredningen uppgivit att han självfallet inte har satt sig emot att SÄPO sökte efter avlyssningsutrustning sedan han tillträtt tjänsten som ambassadör. Han hade emellertid framfört synpunkter på att arbetet med undersökningarna inte borde få inkräkta alltför mycket på hans privatliv. Sålunda hade han inte alls haft något emot att

undersökningar gjordes under sommaren när han hade semester. Däremot ville han inte att undersökningar skulle göras i hans privata bostad sedan han flyttat in. Han har således aldrig motsatt sig att resten av residenset undersöktes. Han hade i juni 1989 underrättat kanslichefen om hur han ansåg att undersökningarna borde bedrivas i residenset. Hans allmänna uppfattning ur säkerhetssynpunkt om värdet av att försöka avlägsna avlyssningsutrustning och möjligheterna till detta var emellertid känd.

Utredningen vill först slå fast att utredningen inte har kunnat finna att Berner kan anses ha fattat något beslut som innebar att SÄPO inte kunde slutföra sina undersökningar i residenset såsom var avsett. Det har inte heller ankommit på honom att fatta ett sådant beslut. Utredningen anser således inte att Berners agerande kan uppfattas annat än som ett uttryck för hans önskan att inte störas av undersökningarna sedan han flyttat in i den privata delen av residenset. Enligt utredningens mening har det ålegat UD att mot bakgrund av innehållet i minnesanteckningarna från den 3 augusti ta ställning till SÄPO:s fortsatta undersökningar.

Berners uttryckliga önskemål om att SÄPO:s undersökningar inte skulle störa hans privatliv och hans uttalade uppfattning om värdet av att försöka få bort avlyssningsutrustningen torde ha lett till att SÄPO:s undersökningar avbröts, trots att det ankom på UD att fatta beslut i frågan. Hans önskemål om att inte störas i privatlivet är förståeliga mot bakgrund av att SÄPO:s undersökningar skulle ha inneburit så omfattande ingrepp i huskroppen och ha medfört sådant damm och buller att bostaden skulle ha varit praktiskt taget oanvändbar. Som ambassadör i Moskva hade Berner också en stor representationsskyldighet som skulle kunna ha kommit att bli störd. Det kan påpekas att SÄPO:s undersökningar över huvud taget har inneburit stora påfrestningar för ambassaden och dess personal. Berner hade vidare egna erfarenheter från tidigare utlandstjänstgöring av att vara avlyssnad och var inställd på att få leva under sådana förhållanden och iaktta försiktighet med tanke på detta.

Det nyss sagda i förening med medvetandet om att det aldrig går att skydda sig mot andra former av avlyssning även om man hade lyckats avlägsna de fasta installationerna i ambassadanläggningen gör att hans uttalande om värdet av att avlägsna avlyssningsutrustningen framstår som i och för sig rimliga. Eftersom det inte ankom på Berner att fatta beslut om SÄPO:s fortsatta undersökningsarbete hade Berner enligt utredningens mening inte heller anledning att närmare analysera de skäl som eljest borde ha legat till grund för övervägandena om SÄPO mot hans önskemål borde ha fullföljt undersökningarna i ambassadens residensbyggnad.

Douglas har för utredningen uppgivit att anledning till att några åtgärder inte vidtogs från hans sida med anledning av innehållet i minnesanteckningarna från den 3 augusti var att det skulle uppstå kostnader för att magasinera Berners möbler och övriga tillhörigheter, att tiden för att fullfölja undersökningarna var knapp och att undersökningarna närmast berörde Berners privata bostadsdel. Sålunda hade Berners möbler och övriga tillhörigheter anlänt till ambassaden och placerats ut i residenset långt tidigare än vad som var förutsatt och hindrade en fortsatt undersökning. Den tid som återstod innan Berner skulle träda i tjänst efter semestern, den 22 augusti, var för knapp för att en fullständig undersökning med åtföljande reparationer skulle ha kunnat företas dessförinnan. När det gällde SÄPO:s undersökningar i personalens bostäder hade man enligt Douglas tidigare från UD:s sida intagit den ståndpunkten att sådana skulle vidtas med hänsyn till bostadsinnehavarens egna önskemål. Därför hade man brukat avbryta undersökningarna i de privata bostäderna i avvaktan på att bostadsinnehavaren snart skulle få förflyttning.

I och för sig kan det, såsom Berner också ger uttryck för, ifrågasättas vilken betydelse avlyssning har med avseende på Sveriges säkerhet eller landets ekonomiska intressen. Det är mindre troligt att några försvarshemligheter eller hemligheter som rör förhandlingspositioner eller information om handel eller produktion eller dylikt skulle ha diskuterats inom ambassadbyggnaderna i Moskva på sådant sätt att

avlyssning kunnat ske. Däremot kan avlyssningen ha fått större betydelse när det gäller att samla in sådana känsliga personuppgifter som kan användas i olika syften, bl.a. som hållhakar, till exempel för värvning eller för utpressning. Det kan gälla namn på uppgiftskällor, olika personers ekonomiska eller personliga problem och rent skvaller som förekommer i samtal i största allmänhet.

Andra och bland annat rent principiella skäl liksom sådana av politisk natur kan starkt motivera att avlyssningsutrustning skall avlägsnas från kanslibyggnader och bostäder. Sålunda måste frågan om vilka ansträngningar som bör göras för att avlägsna avlyssningsutrustning enligt utredningens mening innefatta en avvägning mellan bl.a. en politisk markering mot värdlandets otillåtna åtgärder att installera avlyssningsutrustning och kostnader för att avlägsna utrustningen. Även direkta olägenheter för ambassaden och dess personal liksom vissa psykologiska effekter för personalen som till exempel obehaget av att känna sig avlyssnad måste beaktas.

Åtgärderna från sovjetisk sida att låta bygga in avlyssningsutrustning i den svenska ambassadanläggningen har inneburit ett klart folkrättsbrott. 1961 års Wienkonvention om diplomatiska förbindelser innehåller uttryckliga bestämmelser som förbjuder avlyssning av ambassader. Från svensk sida hade man därför avgivit en protest till den sovjetiska regeringen när avlyssningsutrustningen återfanns vid ambassaden år 1986. Protesten krävde enligt utredningens mening självfallet att det från svensk sida gjordes rimliga ansträngningar för att avlägsna utrustningen för att visa att man inte tolererade ett folkrättsbrott. En underlåtenhet att avlägsna utrustningen kunde även ge intryck av att man från svensk sida inte brydde sig om att man var avlyssnad eller att man inte förmådde att avlägsna utrustningen. Frågan om att avbryta SÄPO:s undersökningar har mot denna bakgrund enligt utredningens mening innefattat känsliga politiska överväganden.

Ansvaret för att ett ställningstagande av UD kom till stånd har åvilat Douglas såsom chef för säkerhetsavdelningen och den som i första

hand hade att handlägga frågan om SÄPO:s undersökningar. Ytterst har det fallit på expeditionschefen såsom säkerhetsansvarig chef inom departementet att ta ställning till frågan eller att överlämna den till departementets högsta ledning för avgörande.

Douglas har inte med expeditionschefen eller med någon annan i departementsledningen tagit upp frågan huruvida SÄPO:s undersökningar skulle avbrytas med anledning av Berners inställning som hade redovisats bl.a. genom minnesanteckningarna från den 3 augusti 1989. Douglas får därför själv anses ha tagit ansvaret för att undersökningarna avbröts, trots att SÄPO enligt anteckningarna ansåg att det med stor sannolikhet fanns ytterligare betydelsefull avlyssningsutrustning kvar. Enligt utredningens mening har frågan krävt sådana politiska överväganden samt haft ett sådant allmänt intresse och varit av en sådan karaktär att den borde ha förts vidare till expeditionschefen eller till någon annan i departementsledningen. Av samtal med flera chefstjänstemän inom utrikesförvaltningen har utredningen fått den uppfattningen att SÄPO skulle ha fått slutföra undersökningarna om frågan hade förts upp till en högre nivå.

Eftersom SÄPO ansåg att det sannolikt fanns ytterligare avlyssningsutrustning kvar måste det ur ren säkerhetssynpunkt under lång tid finnas ett kvarstående intresse av att avlägsna eventuell återstående avlyssningsutrustning.

Ett inte oväsentligt skäl till att SÄPO borde ha fått fullfölja sina undersökningar, kan vara att om inte åtgärder vidtas för att avlägsna avlyssningsutrustning löper man risk för att säkerhetsmoralen vid utlandsmyndigheten löses upp. Det får således ses som en klar urholkning av personalens säkerhetsmedvetande och minska dess vaksamhet om man inte försöker avlägsna avlyssningsutrustning som man med viss säkerhet kan säga att den finns. Dessa synpunkter har förts fram av flera av de personer som utredningen har varit i kontakt med och vilka har stor erfarenhet av säkerhetsfrågor vid utlandsmyndigheterna.

Det har även påpekats för utredningen att det förhållandet att man

anstränger sig för att avlägsna avlyssningsutrustning har ett värde i sig genom att det skapar ett säkerhetsmedvetande hos ambassad- eller konsulatpersonalen. Det visar att man från myndighetsledningens och UD:s sida tar avlyssningsrisken på allvar. Sålunda har det framhållits att det finns en påtaglig risk för att säkerhetsmedvetandet hos personalen vid ambassaderna och generalkonsulatet trubbas av på grund av de politiska förändringarna i f.d. Sovjetunionen och att det ligger en fara i detta. Det är sannolikt att avlyssningen alltjämt fortgår. Detta har framkommit vid SÄPO:s undersökningar vid generalkonsulatet under hösten 1992. Det är stora resurser som har investerats i denna verksamhet och det kan naturligtvis inte uteslutas att den tidigare sovjetiska organisationen för avlyssning finns kvar i stort sett oförändrad.

5.2.2 Generalkonsulatet i S:t Petersburg

Avlyssningsfrågornas hantering i samband med att generalkonsulatet inrättades och fram till dess att avlyssningsutrustning återfanns i ambassadbyggnaden i Moskva hösten 1986

Den avlyssningsutrustning, som i mitten av augusti 1992 påträffades inbyggd i den fastighet som disponeras av generalkonsulatet i S:t Petersburg, hade installerats genom de dåvarande sovjetiska myndigheternas försorg innan konsulatet flyttade in i fastigheten i januari 1974. Konsulatet hade tidigare varit provisoriskt inrymt i ett hotell sedan det inrättades i januari 1972. Med anledning av att avlyssningsutrustningen påträffades har det bl.a. ifrågasatts vilka åtgärder som hade vidtagits från svensk sida för att skydda generalkonsulatet mot avlyssning.

Någon särskild kontroll av om de provisoriska lokaler som användes av generalkonsulatet under åren 1972 och 1973 var avlyssnade företogs inte enligt vad utredningen har erfarit. Det torde inte heller ha varit möjligt att gentemot de sovjetiska myndigheterna påfordra att en sådan åtgärd fick vidtas i de hotellokaler som generalkonsulatet var inrymt i. Det var även förutsatt att generalkonsulatet ganska snart

skulle flytta till andra lokaler som hade anvisats av de sovjetiska myndigheterna. Personalen vid generalkonsulatet var också enligt vad som har upplysts väl medveten om att den med all säkerhet var avlyssnad och inrättade sig efter detta.

De nya lokalerna, som alltjämt används av generalkonsulatet, är inrymda i en fastighet som, med undantag för vinden, i sin helhet disponeras av generalkonsulatet för kanslilokaler och personalbostäder. Innan fastigheten togs i bruk i januari 1974 hade den genomgått en mycket omfattande ombyggnad. Sålunda hade samtliga innerväggar och golv, utom bärande konstruktioner och källargolvet, rivits. Arbetena utfördes under sovjetisk ledning med sovjetisk arbetskraft efter samma mönster som vid ambassadbygget i Moskva.

Förutsättningarna för att förhindra att generalkonsulatets lokaler försågs med avlyssningsutrustning i samband med de omfattande ombyggnadsarbetena torde, såvitt utredningen har kunnat finna, ha varit desamma som vid byggnationen av ambassadanläggningen i Moskva. Möjligheterna att genom kontroll eller andra åtgärder under byggnadsskedet skapa säkerhet mot avlyssning synes således ha varit små. I stället har man haft att lita till att SÄPO genom senare genomförda undersökningar skulle kunna avlägsna inbyggd avlyssningsutrustning.

Sålunda genomfördes också under mars och april 1974 relativt ingående undersökningar från SÄPO:s sida föranledda av misstanke om att generalkonsulatets lokaler kunde ha preparerats för illegal avlyssning. Detta innebar bl.a. att det togs hål på olika ställen i väggar och tak. Det förelåg emellertid enligt vad som har upplysts svårigheter att utföra undersökningar på grund av att konsulatbyggnaden inte var fristående utan sammanbyggd med grannfastigheter på båda sidor. Möjligheterna att göra ingrepp i byggnaden synes också vid denna tid ha begränsats av att fastigheten ägdes av den sovjetiska staten och endast förhyrdes för generalkonsulatet.

Undersökningarna i mars och april 1974 gav inte vid handen att lokalerna skulle vara avlyssnade. Inte heller senare undersökningar

som genomfördes under år 1980 och i februari 1986 har gjort detta. Den sistnämnda undersökningen hade föranletts av upprepade framställningar från generalkonsulatets sida med anledning av att personalen misstänkte att den var avlyssnad.

Den avlyssningsapparatur som hade byggts in i väggarna i generalkonsulatet och som återfanns i augusti 1992 var av samma typ som den som hade byggts in i ambassaden i Moskva. Liksom i Moskva var installationerna skickligt utförda. De kunde inte enligt vad utredningen har erfarit upptäckas med den teknik som SÄPO fram till senare hälften av 1980-talet hade tillgång till, utan krävde att omfattande ingrepp gjordes i byggnadskroppen. Utredningen har inte funnit att det finns anledning till någon kritik mot att åtgärder utöver SÄPO:s undersökningar inte vidtogs för att söka efter eventuell utrustning under tiden fram till dess att avlyssningsutrustningen återfanns i ambassadbyggnaden i Moskva hösten 1986.

Avlyssningsfrågornas hantering i samband med att avlyssningsutrustning återfanns i ambassadbyggnaden i Moskva hösten 1986

När avlyssningsutrustning påträffades i ambassadbyggnaden i Moskva i mitten av oktober 1986 begärde SÄPO under hand hos säkerhetsavdelningen vid UD att få "göra om" undersökningen som hade utförts vid konsulatet under februari 1986 och som inte hade givit något resultat. Begäran avvisades emellertid av UD och någon undersökning med avseende på eventuell inbyggd avlyssningsutrustning kom inte till stånd förrän i samband med ombyggnadsarbetena vid generalkonsulatet i augusti 1992.

Det har ifrågasatts om inte den vid ambassaden återfunna avlyssningsutrustningen gav så starka skäl att misstänka att även generalkonsulatet var avlyssnat att åtgärder borde ha vidtagits under hösten 1986 för att undersöka detta. Det har påpekats att det vid denna tid även fanns klara indikationer på att också det tyska generalkonsulatet i dåvarande Leningrad var avlyssnat.

Frågan om åtgärder borde vidtas för att söka efter avlyssningsutrustning vid generalkonsulatet diskuterades enligt vad utredningen har erfarit av ledningen för UD under hösten 1986. Fynden av avlyssningsutrustning vid ambassaden i Moskva föranledde således departementet till en skärpt uppmärksamhet gentemot andra ambassader inom det dåvarande sovjetblocket. Däremot ledde de inte till att man skulle söka efter sådan utrustning vid generalkonsulatet. Den främsta anledningen till detta var enligt vad som har uppgivits för utredningen att generalkonsulatet inte uppfattades ha sådan betydelse att det fanns skäl för en undersökning.

Sålunda har det för utredningen hänvisats till att åtgärder från UD:s sida koncentrerades till bl.a. ambassaderna i Warszawa, Prag och Sofia. Verksamheten vid generalkonsulatet bestod vid denna tid huvudsakligen i handläggning av viserings- och passärenden, varför säkerhetsriskerna på grund av eventuell avlyssning bedömdes som mindre allvarliga. Den art av säkerhetsproblem som fanns vid ambassaden i Moskva uppfattades, enligt vad som sagts till utredningen, inte föreligga vid generalkonsulatet. Härtill kom att konsulatet ansågs ha en "öppen karaktär" och betraktades mera som en "utbildningspost". Frågan hade också väckts om att lägga ned generalkonsulatet.

Enligt utredningens mening finns det anledning att ifrågasätta om det inte hade varit befogat att låta undersöka generalkonsulatet mot bakgrund av de mycket starka misstankar om avlyssning som måste anses ha förelegat när avlyssningsutrustningen återfanns vid ambassaden i Moskva.

Intresset från sovjetisk sida att avlyssna får, enligt vad som har sagts av sakkunniga personer, anses ha varit minst lika stort i Leningrad som i Moskva. Som redan har framhållits torde en sovjetisk avlyssning inte heller ha begränsats till att ge tillgång till hemliga uppgifter även om man självfallet varit intresserad av till exempel politiska rapporter och information om handel och produktion. Syftet med avlyssningen torde i hög grad ha varit att skaffa personupplysningar som kunde användas i framtiden för bl.a. utpressning och

värvning. Det förhållandet att generalkonsulatet inte ansågs ha något större politiskt intresse borde därför inte ha fått vara avgörande.

Som redan har framhållits kan även hänsynen till den allmänna säkerhetsmoralen men även det obehag som personalen känner av att vara avlyssnad motivera att åtgärder vidtas för att undanröja avlyssningsutrustning. Det har framförts som önskemål att ansträngningar därför görs för att avlägsna avlyssningsutrustning, även om det står klart att det inte är möjligt att avlägsna all utrustning. Från generalkonsulatets sida begärdes också bl.a. under år 1985 att undersökningar skulle vidtas för att klarlägga om avlyssning pågick. Hänsynen till utlandsmyndigheternas personal är enligt utredningens mening viktig i detta sammanhang. Det kan påpekas att personalen uppfattade UD:s inställning som att man rent allmänt inte fick gensvar från departementet i säkerhetsfrågor.

Enligt utredningens mening borde även SÄPO:s intresse av att få "göra om" undersökningen från februari 1986 ha vägt tungt vid UD:s bedömning. Det kan påpekas att budgetskäl för UD:s del inte heller hade lagt hinder för detta. En undersökning hade inte belastat UD eftersom SÄPO:s undersökningar bekostas av Rikspolisstyrelsen.

Avlyssningsfrågans hantering efter år 1986 och fram till ombyggnaden sommaren 1992

Under år 1987 och följande år gjordes upprepade påpekanden från generalkonsulatets sida om att detta kunde vara avlyssnat och att undersökningar borde företas för att utreda frågan. Några åtgärder vidtogs dock inte från UD:s sida förrän i samband med att ombyggnadsarbeten inleddes i slutet av sommaren 1992. Sålunda vidtogs inte heller några åtgärder med anledning av de väsentligt ändrade förhållanden som under åren 1988 och 1989 inträdde för generalkonsulatets del på grund av de genomgripande politiska förändringarna i Baltikum. Generalkonsulatet fick därvid en helt annan roll och det stod i vart fall under sommaren 1989 klart att det inte skulle bli fråga om att lägga ned konsulatet.

Enligt utredningens mening fanns det starka skäl för UD att under mitten av år 1989 ta upp frågan om att låta SÄPO göra en undersökning av om generalkonsulatet var avlyssnat. De starka misstankar om detta, som hade väckts genom fynden av avlyssningsutrustning vid ambassaden i Moskva och de ytterligare propåer som gjordes från generalkonsulatets sida om att konsulatet var avlyssnat, borde tillsammans med generalkonsulatets förändrade roll i Baltikum enligt utredningens mening ha föranlett departementet att vidta åtgärder.

Under hösten 1989 och i flera senare skrivelser under åren 1990 till 1992 påpekade också generalkonsuln Dag Sebastian Ahlander, som tillträtt tjänsten vid generalkonsulatet i september 1989, i skrivelser till UD:s säkerhetsavdelning bl.a. risken för avlyssning. Ahlander framhöll att de ändrade förhållandena i Baltikum innebar att säkerhetsfrågorna och däribland frågan om avlyssning var mycket viktiga för generalkonsulatet. Ahlander bad även ambassadören Berner om hjälp med att skriva till departementet om att säkerhetsfrågorna vid generalkonsulatet borde få en lösning. Berner hänvisade därvid i en skrivelse till UD i slutet av oktober 1990 till Ahlanders tidigare framställningar om en översyn av säkerhetsfrågorna.

Enligt vad som har upplysts för utredningen från Byggnadsstyrelsen tog Ahlander under år 1989 också upp frågan med styrelsen om att undersöka huruvida generalkonsulatet var avlyssnat. Från styrelsens sida påpekades för Ahlander att det var UD som ensamt hade att besluta i denna fråga. Byggnadsstyrelsen tog emellertid kontakt med UD:s säkerhetsvdelning i frågan om man inte borde söka efter avlyssningsutrustning vid generalkonsulatet. Från säkerhetsavdelningens sida gjordes emellertid enligt Byggnadsstyrelsen den bedömningen att det inte var intressant av politiska skäl att göra en undersökning.

Ahlander har uppgivit för utredningen att hans gjorde upprepade påstötningar hos säkerhetsavdelningen vid UD om åtgärder med avseende på säkerhetsskyddet endast ledde till löften från säkerhetsavdelningen om undersökningar men att inget gjordes.

I och för sig kan det anses ha varit lämpligt att en undersökning med avseende på avlyssningsutrustning skulle ske i samband med en ombyggnad av generalkonsulatet. Vissa ombyggnadsarbeten företogs också under hösten 1990 men mera omfattande arbeten var planerade först till ett senare tillfälle och kom till stånd först i augusti 1992. Någon särskild förklaring till att åtgärder inte vidtogs förrän i slutet av sommaren 1992 för att utreda om generalkonsulatet var avlyssnat har inte lämnats till utredningen från säkerhetsavdelningen vid UD, som har haft det omedelbara ansvaret för frågan. Det har endast hänvisats till att säkerhetsavdelningen under åren 1989 och 1990 var underbemannad och att avdelningens arbetsbörda var stor samt att andra utlandsmyndigheter främst i Afrika samt Syd- och Mellanamerika hade säkerhetsproblem som var mer angelägna att åtgärda.

Enligt utredningens mening borde de tidigare väckta misstankarna om att generalkonsulatet var avlyssnat och den drastiskt ändrade roll som generalkonsulatet fick i samband med förändringarna i Baltikum samt de upprepade påstötningarna från generalkonsulatet ha föranlett säkerhetsavdelningen att föranstalta om en undersökning. Såvitt det har upplysts för utredningen har detta också varit förenligt med SÄPO:s önskemål. Frågan om en samordning med en ombyggnad av generalkonsulatet hade enligt vad utredningen har erfarit aktualiserats först under år 1991.

Utredningen finner det också anmärkningsvärt att säkerhetsavdelningen vid UD, som i vart fall under första hälften av september 1991 hade fått säkra indikationer på att generalkonsulatet var avlyssnat, inte omedelbart underrättat Ahlander om detta i hans egenskap av myndighetschef. Först i januari 1992 upplystes Ahlander om att avdelningen hade "belägg" för att konsulatet var avlyssnat.

Som en förklaring till att Ahlander inte omedelbart underrättades har angivits, att alla som arbetar vid en utlandsmyndighet är medvetna om avlyssningsrisken och sköter sitt arbete med utgångspunkt från att avlyssning sker. Det har även sagts att det vid denna tid även var klart att generalkonsulatet stod inför en snar ombyggnad varvid en under-

sökning skulle ske och att det därför inte fanns anledning att beröra avlyssningsfrågan med Ahlander.

Inte minst mot bakgrund av att det från generalkonsulatets sida kunde ha funnits anledning att omedelbart vidta särskilda åtgärder och att iaktta särskild försiktighet för att skydda sig mot avlyssningen, borde Ahlander ha upplysts om denna. Ahlander har också själv reagerat mot att säkerhetsavdelningen redan under hösten 1991 "haft belägg för" att generalkonsulatet var avlyssnat utan att avdelningen då vidtog åtgärder och genast underrättade honom om detta och om vari "beläggen" bestod. Utredningen anser således att Ahlander, i egenskap av myndighetschef, omedelbart borde ha underrättats om de säkra indikationer som fanns för att generalkonsulatet var avlyssnat.

Avlyssningsfrågans hantering i samband med ombyggnaden år 1992

Utredningen besökte generalkonsulatet den 30 september och den 1 oktober 1992 som då var föremål för omfattande ombyggnadsarbeten. Dessa hade påbörjats i månadsskiftet juli - augusti 1992. Den arbetskraft som hade anlitats för ombyggnadsarbetena var i viss utsträckning utländsk. Den kunde röra sig tämligen fritt i generalkonsulatets lokaler. Någon övervakning förekom inte av de arbeten som utfördes.

Utredningen tog under besöket vid generalkonsulatet upp frågan om övervakning av ombyggnaden och eventuell risk för installation av avlyssningsutrustning under de pågående ombyggnadsarbetena med generalkonsuln Sture Stiernlöf och konsuln Ulf Sör. Sör uppgav därvid bl.a. följande.

I Byggnadsstyrelsens kontrakt med byggnadsentreprenören i samband med den nuvarande ombyggnaden av generalkonsulatet föreskrevs att Byggnadsstyrelsen skulle låta personkontrollera de byggnadsarbetare som skulle utföra arbeten på konsulatet. Konsulatet har inte fått några uppgifter om vilka byggnadsarbetare som ur säkerhetssynpunkt fick vara engagerade i olika delar av konsulatbyggnaden. Enligt Sör var det uppenbart att flera av byggnadsarbe-

tarna inte var svenskar, flera var jugoslaver, men att de ändå tilläts såvitt ankom på Byggnadsstyrelsen att röra sig fritt i byggnaden. Från konsulatets sida hade man sålunda tvingats att släppa in dem i såväl den externa som den interna delen av konsulatet. Konsulatet hade inte ålagts någon övervakningsskyldighet och hade inte heller kapacitet att övervaka de arbeten som utfördes. Ansvarsförhållandena mellan UD och Byggnadsstyrelsen i samband med ombyggnadsarbetena borde enligt Sör klarläggas.

Stiernlöf, som tillträdde tjänsten som generalkonsul den 1 september 1992, framhöll för utredningen att den pågående ombyggnaden av konsulatet skapade bekymmer ur säkerhetssynpunkt. Konsulatpersonalen hade enligt Stiernlöf inte möjlighet att övervaka vilka som arbetar eller vilka arbeten som utförs. Ansvaret för byggnationen vilar också enligt vad som hade sagts honom i första hand på Byggnadsstyrelsen. Konsulatet var enligt Stiernlöf inte ens underrättat om vilka säkerhetsåtgärder som gällde för arbetena. Detta kändes enligt Stiernlöf besvärande dels genom att byggnadsarbetarna växlar, dels mot bakgrund av den aktualiserade risken för avlyssning.

Från UD:s säkerhetsavdelnings sida gjordes med anledning av att avlyssningsutrustning hade påträffats i generalkonsulatets lokaler ett kontaktbesök vid konsulatet den 25-27 augusti 1992. Vid besöket noterades bl.a. i fråga om ombyggnaden att någon ansvarig byggledning inte var på plats och att vissa säkerhetsåtgärder inte hade iakttagits i samband med denna. Enligt vad som har antecknats i ett protokoll från kontaktbesöket skulle dessa frågor omgående tas upp med företrädare för Byggnadsstyrelsen.

Utredningen tog efter besöket vid generalkonsulatet upp bl.a. frågan om övervakningen av ombyggnadsarbetena med företrädare för säkerhetsavdelningen vid UD. Utredningen påpekade därvid att det användes arbetskraft som inte var säkerhetskontrollerad. Ett utbyte av arbetskraften för ombyggnaden kom senare till stånd.

Utredningen tog även kontakt med företrädare för SÄPO bl.a. i frågan om övervakningen av ombyggnaden. Från SÄPO:s sida

upplystes att SÄPO tidigare har varit engagerad för att söka efter avlyssningsutrustning i samband med ombyggnader av utlandsmyndigheter. SÄPO har därvid även haft till uppgift att installera larm, videokameror och annan skyddsutrustning samt att övervaka ombyggnaden. Från SÄPO:s sida hade också framförts en förfrågan till UD om inte SÄPO skulle engageras i övervakningen av den pågående ombyggnationen av generalkonsulatet. Från säkerhetsavdelningens sida hade emellertid sagts att detta inte behövs. SÄPO har således inte övervakat den pågående byggnationen i samband med att undersökningar efter avlyssningsutrustning har pågått. SÄPO har inte haft något ansvar för säkerheten i samband med ombyggnaden.

Företrädare för Byggnadsstyrelsen har uppgivit att ombyggnadsarbetena vid generalkonsulatet hade efter ett upphandlingsförfarande från styrelsens sida utförts av det svenska byggföretaget SIAB. Vid upphandlingen hade styrelsen uttryckligen sagt ifrån att ingen personal som inte var personkontrollerad skulle få arbeta i den inre avdelningen på konsulatet. Det ankom enligt styrelsen på konsulatet att bevaka detta. Det framgick också av ett protokoll som upprättats vid ett upphandlingssammanträde den 22 juli 1992 och vid vilket konsulatet varit företrätt av konsuln Sör. Generalkonsulatet har enligt Byggnadsstyrelsens mening såsom föreskrivits i protokollet haft att utfärda säkerhetsanvisningar för ombyggnadsarbetena. I protokollet har under rubriken "Säkerhetskrav" angivits bl.a.

> Personal som skall deltaga i entreprenaden skall säkerhetsundersökas av Byggnadsstyrelsen enligt PM 1992-07-08. Personal som skall deltaga i entreprenaden har att följa regler och anvisningar som lämnas av konsulatets säkerhetschef. Personal från RPS kommer att följa vissa faser av rivnings- och monteringsarbeten.

Protokollet har också tillställts UD:s säkerhetsavdelning för kännedom i enlighet med de samarbetsregler som gäller mellan Byggnadsstyrelsen och säkerhetsavdelningen.

Från Byggnadsstyrelsen har upplysts att styrelsen i alla frågor och åtgärdsförslag som rör säkerhetsfrågor i kanslier och bostäder vid de

svenska utlandsmyndigheterna samråder med säkerhetsavdelningen vid UD. Det ankommer enligt Byggnadsstyrelsen på säkerhetsavdelningen att ge styrelsen skriftligt uppdrag beträffande säkerhetsåtgärder när det gäller tjänster och varor som berör utlandsmyndigheterna.

Utredningen finner det anmärkningsvärt att ombyggnadsarbetena vid generalkonsulatet har kunnat pågå utan kontroll eller övervakning av den arbetskraft som har varit engagerad i dessa. Det har enligt utredningens mening inneburit uppenbara säkerhetsrisker främst med avseende på att avlyssningsutrustning har kunnat byggas in i konsulatets lokaler. Det är även anmärkningsvärt att detta har kunnat ske samtidigt som arbeten från SÄPO:s sida har pågått för att avlägsna sådan tidigare inbyggd utrustning och att SÄPO inte har engagerats att övervaka ombyggnadsarbetena.

Det har i första hand ålegat säkerhetsavdelningen vid UD att ansvara för säkerhetsfrågorna under ombyggnadsarbetet. Ett visst ansvar faller dock även på Byggnadsstyrelsen. Utredningen har inte kunnat finna något försvar för att inte säkerhetsavdelningen skulle ge SÄPO i uppgift att övervaka ombyggnaden på samma sätt som har skett vid andra ombyggnader av utlandsmyndigheter. Från SÄPO:s sida har även gjorts en förfrågan om det inte borde ske. Säkerhetsavdelningen har således enligt utredningens mening inte uppfyllt de krav som har kunnat ställas på avdelningen när det har gällt att bevaka säkerhetsfrågorna i samband med ombyggnadsarbetena vid generalkonsulatet.

Säkerhetsavdelningen får även anses ha haft ett övergripande ansvar för bevakningen av att de säkerhetsfrågor som berördes i protokollet från upphandlingssammanträdet den 22 juli 1992 fick sin lösning. Det förhållandet att ett ansvar i dessa hänseenden vilat på Byggnadsstyrelsen och generalkonsulatet, såsom utredningen strax skall återkomma till, fritar inte säkerhetsavdelningen från ansvar.

Beträffande kontrollen av den arbetskraft som skulle användas vid ombyggnaden hade Byggnadsstyrelsen givit direktiv till entreprenören SIAB. Byggnadsstyrelsen kan emellertid självfallet inte överlåta

ansvaret för en sådan säkerhetsfråga på ett privat subjekt. Byggnadsstyrelsen borde ha kontrollerat om utländsk arbetskraft kom att användas eller om den svenska arbetskraft som användes hade sådan anknytning till utländska medborgare att den inte borde ha fått utföra vissa arbeten.

Även från generalkonsulatets sida borde man bättre ha iakttagit säkerhetsfrågorna. Sålunda hade generalkonsulatet enligt protokollet från upphandlingssammanträdet den 22 juli 1992 åtagit sig att genom konsulatets säkerhetschef ge föreskrifter för den arbetskraft som användes vid ombyggnaden.

5.2.3 Ambassaden i Tallinn

Utlandsmyndigheten i Tallinn öppnades officiellt den 11 december 1989 såsom ett avdelningskontor till generalkonsulatet i dåvarande Leningrad. Lokaler ställdes till förfogande av de dåvarande sovjetiska myndigheterna i en byggnad som bl.a. inrymde den statliga sjöbefälsskolan för fiskeflottan. Ambassaden som inrättades den 28 augusti 1991 använder med en viss utvidgning samma lokaler som lokalkontoret disponerade. Även om lokalerna har betraktats som provisoriska kunde det redan från början förutses att lokalkontoret och den senare ambassaden skulle använda dessa under en relativt lång tid. En flyttning till permanenta lokaler beräknas ske först under senare hälften av år 1994.

Någon säkerhetsskyddsundersökning av SÄPO eller någon säkerhetsinspektion av UD:s säkerhetsavdelning har inte förekommit vid lokalkontoret eller ambassaden innan utredningen besökte ambassaden den 7 oktober 1992. Utredningen anmälde senare för säkerhetsavdelningen olika brister i säkerhetsskyddet vid ambassaden. Säkerhetsavdelningen har därefter den 9-11 december 1992 företagit en säkerhetsinspektion vid ambassaden. Säkerhetsavdelningen noterade därvid bl.a., i likhet med vad utredningen också hade konstaterat, att risk förelåg för att ambassaden kunde vara avlyssnad.

Från säkerhetsavdelningens sida har som skäl för att någon kontroll med avseende på avlyssning inte har gjorts vid ambassaden anförts att man visserligen utgick från att lokalerna var försedda med avlyssningsutrustning men att lokalerna betraktades som så tillfälliga att det inte fanns anledning att försöka göra något åt detta. Det ansågs vara av större vikt att verksamheten vid utlandsmyndigheten "kom igång" än att man störde denna med ingrepp i lokalerna för att söka efter avlyssningsutrustning. Inte heller i samband med att det senare ändå gjordes ingrepp i lokalerna på grund av ombyggnader ansågs det att det fanns skäl att söka efter sådan utrustning.

Även om det, såsom har hävdats, från början inte fanns något politiskt intresse från värdlandets sida att bevaka den svenska utlandsmyndigheten i Tallinn genom avlyssning, torde det enligt utredningens mening och såsom redan har framhållits ha funnits väl så starka andra bevekelsegrunder för värdlandet att göra detta. Senare har också påtagliga förändringar inträtt i utlandsmyndighetens verksamhet och ambassaden bedöms numera även ha stor politisk betydelse. Från olika håll har påpekats för utredningen att lokalerna med all säkerhet hade försetts med avlyssningsutrustning innan de togs i bruk såsom lokalkontor till generalkonsulatet i Leningrad. Även från UD:s och Byggnadsstyrelsens sida var man medvetna om detta. Det har också antytts att den ryska underrättelsetjänsten möjligen fortfarande avlyssnar ambassaden i Tallinn.

Utredningen ställer sig mycket tveksam till att åtgärder inte har vidtagits för att undersöka om lokalkontoret och senare ambassaden var avlyssnad. Redan från början kunde det förutses att lokalerna, även om de betraktades som provisoriska, skulle komma att användas under en relativt lång tid. En undersökning har därför enligt utredningens mening framstått som motiverad. Det kan påpekas att SÄPO vid denna tid också hade tillgång till en bättre teknik än tidigare för att söka efter avlyssningsutrustning.

I vart fall borde utlandsmyndighetens senare ändrade karaktär av ambassad med för ambassader sedvanliga arbetsuppgifter och med de

utgångspunkter som säkerhetsavdelningen vid UD har redovisat i andra sammanhang ha föranlett någon form av säkerhetsundersökning. En sådan hade också begärts av ambassadören.

En undersökning kunde enligt utredningens mening lämpligen ha genomförts i samband med de relativt omfattande ombyggnadsarbeten som har företagits sedan lokalerna tagits i anspråk av utlandsmyndigheten. I detta sammanhang kan påpekas att ombyggnadsarbetena såvitt utredningen har erfarit inte heller utfördes under sådan kontroll som borde ha skett bl.a. av hänsyn till risken för avlyssning.

Vid utredningens samtal med personer som tjänstgör eller har tjänstgjort vid utlandsmyndigheten i Tallinn har det framhållits, liksom i fråga om ambassaden i Moskva och generalkonsulatet i S:t Petersburg, att en undersökning av avlyssningsförhållandena även har varit motiverade av behovet av att stärka säkerhetsmedvetandet hos personalen. Det har också påpekats att personalen känner obehag av att vara mer eller mindre säker på att avlyssning sker i kanslilokalerna och i bostäderna utan att något görs för att undersöka detta. Enligt utredningens mening hade det funnits anledning att beakta även dessa omständigheter såsom skäl för att låta företa en undersökning.

5.2.4 Ambassaden i Riga

Ambassadlokalerna, som inrymmer kansli och bostäder, ställdes till svenskt förfogande för ett lokalkontor till generalkonsulatet i Leningrad i slutet av år 1989 av den dåvarande lokala kommunistiska stadsledningen. Lokalerna som övertogs av ambassaden när den inrättades den 28 augusti 1991 betraktades redan från början som provisoriska. Det stod emellertid klart att provisoriet skulle bestå under en längre tid. Olika företag och den ryska ambassaden har lokaler i samma byggnad som ambassaden.

Någon säkerhetsskyddsundersökning av SÄPO eller någon säkerhetsinspektion av UD:s säkerhetsavdelning har inte förekommit vid lokalkontoret eller ambassaden innan utredningen gjorde sitt besök den

9 oktober 1992. Säkerhetsavdelningen har därefter den 7-9 december 1992 företagit en säkerhetsinspektion.

Säkerhetsavdelningen vid UD har anfört samma skäl som ifråga om lokalkontoret och senare ambassaden i Tallinn för att någon kontroll med avseende på avlyssning inte har gjorts. Sålunda har det ansetts att lokalerna var att betrakta som tillfälliga och att det ansetts viktigare att verksamheten vid myndigheten inte störtdes av ingrepp i lokalerna. Inte heller i samband med att lokalerna har varit föremål för ombyggnad har det ansetts att en undersökning borde göras.

Från ambassadens sida har vid olika tillfällen begärts hos UD:s säkerhetsavdelning att kanslilokalerna och bostäderna skulle undersökas ur säkerhetssynpunkt. Begäran har gjorts bl.a. mot bakgrund av misstankar om avlyssning. Några åtgärder har emellertid inte vidtagits och man har från ambassadens sida uppfattat att man inte fått det stöd av säkerhetsavdelningen när det gäller säkerhetsfrågor som kan krävas.

Utredningen anser att risken för avlyssning är lika stor med avseende på lokalkontoret och senare ambassaden i Riga som den är i fråga om lokalkontoret och ambassaden i Tallinn. Utredningen ställer sig också av samma skäl som när det gäller lokalkontoret och ambassaden i Tallinn mycket tveksam till att åtgärder inte har vidtagits för att undersöka om lokalerna är avlyssnade. Utredningen anser att en undersökning lämpligen hade kunnat företas i samband med de ombyggnadsarbeten som har utförts och att UD:s säkerhetsavdelning i vart fall borde ha låtit företa en säkerhetsinspektion.

5.2.5 Ambassaden i Vilnius

Ambassaden inrättades i slutet av augusti 1991 i samband med Litauens frigörelse. Den är inrymd i ett fyravåningshus som efter köp den 15 november 1992 disponeras i sin helhet för kanslilokaler och personalbostäder. Någon säkerhetsskyddsundersökning av SÄPO eller någon säkerhetsinspektion av säkerhetsavdelningen vid UD har inte

företagits vid ambassaden.

När ambassaden tog lokalerna i bruk fanns det i och för sig anledning att misstänka att de var avlyssnade. Lokalerna förhyrdes emellertid och det ansågs inte möjligt att då företa någon granskning med avseende på om lokalerna var försedda med avlyssningsutrustning. Härtill kom att lokalerna betraktades som provisoriska.

Sedan den svenska staten har förvärvat fastigheten med ambassadlokalerna har Byggnadsstyrelsen vidtagit åtgärder för att renovera och bygga om denna. Renoverings- och ombyggnadsarbetena beräknas kunna påbörjas under sommaren 1993. I samband med dessa förutsätts att undersökningar görs för att utreda om avlyssningsutrustning finns installerad i byggnaden.

5.2.6 Ambassaden i Kiev

Ambassaden inrättades den 24 februari 1992. Den är provisoriskt inrymd i kommunistpartiets centralkommittés f.d. hotell i vilket flera andra ambassader är inrymda. Någon säkerhetsskyddskontroll av SÄPO eller säkerhetsundersökning av UD:s säkerhetsavdelning har inte företagits.

Utredningens granskning har inte givit vid handen att det har varit meningsfullt att låta SÄPO göra någon säkerhetsskyddsundersökning. En sådan undersökning torde för övrigt ha stött på hinder från hotellets sida. Det får därför enligt utredningens mening accepteras att säkerhetsfrågorna vid ambassaden inte kan få en tillfredsställande lösning innan ambassaden kan flytta till en egen fastighet vilket beräknas ske i mitten av år 1994.

5.3 Övriga sekretessfrågor

5.3.1 Ambassaden i Moskva

Vid ambassaden finns en intern säkerhetsinstruktion med föreskrifter som tar sikte på bl.a. personalens tystnadsplikt, skyddet mot avlyssning samt förvaring och hanteringen i övrigt av handlingar som skyddas av sekretess. Instruktionen ger också regler för hanteringen av lås, nycklar och koder till kanslilokaler, tjänsterum och förvaringsutrymmen. Ett utkast till en ny säkerhetsinstruktion för ambassaden har utarbetats under hösten 1992. Utkastet har sänts över till UD:s säkerhetsavdelning för granskning.

Utredningen har vid sitt besök vid ambassaden kunnat konstatera att man från ambassadens sida lägger sig vinn om att utbilda personalen i sekretessfrågor och att sekretesskyddet vid ambassaden numera får anses fungera väl. Sålunda hålls genomgångar med personalen i sekretessfrågor och nyanställda får skriftligen bekräfta att de har tagit del av de tystnadsplikts- och övriga sekretessregler som gäller. Lås, nycklar och koder till kanslilokalerna byts regelbundet och den s.k. nyckeldisciplinen, vilket också är en fråga om tillträdesskydd, synes vara god.

Sekretessbelagda handlingar läses i princip i ambassadens "valv" där handlingarna förvaras. Handlingarna får inte tas från den interna avdelningen och de svenska vaktmännen, som har fått särskild utbildning i sekretessfrågor, har instruktion att kontrollera att sekretessbelagt material inte glöms i arbetsrummen på avdelningen under lunchtid eller efter arbetsdagens slut. En särskild s.k. checklista finns för detta.

Nyutsänd personal informeras alltid av ambassadens säkerhetschef om att kanslilokalerna och bostäderna troligen är avlyssnade. Det påpekas också att de ryska myndigheternas intresse för avlyssning troligen inte har förändrats med de nya politiska förhållandena i landet. Vidare påpekas att den lokalanställda ryska personalen vid ambassaden liksom ambassadtjänstemännens ryska hushållspersonal

har anställts genom den statliga ryska servicebyrån och att de tidigare uppenbarligen har haft rapporteringsskyldighet till landets säkerhetstjänst. Den svenska ambassadpersonalen har därför att räkna med att åtgärder måste vidtas till skydd bl.a. mot obehörig läsning och avlyssning av hemliga uppgifter.

Vid utredningens samtal med personal som tjänstgör eller har tjänstgjort vid ambassaden har framförts farhågor för att attityden hos ambassadpersonalen till sekretessfrågor liksom till avlyssningsfrågor kan komma att ändras på grund av förändringarna i det ryska samhället till en större öppenhet. Det har sagts att det finns en påtaglig risk för att "glasnost" kan påverka även ambassadpersonalen till att ta mindre allvarligt på bl.a. sekretessfrågorna. Det har påpekats vikten av att säkerhetsmedvetandet hos personalen i dessa liksom även i andra hänseenden hålls på en hög nivå trots att det numera inte är "lika synbart" att personalen är övervakad av värdlandets myndigheter.

5.3.2 Generalkonsulatet i S:t Petersburg

Utredningen har vid sitt besök vid generalkonsulatet inte funnit någon anledning att rikta kritik mot konsulatets hantering av sekretesskyddade handlingar. Personalen synes också vara uppmärksammad på gällande regler om tystnadsplikt och om det skydd mot skall iakttas mot avlyssning. Däremot synes rutinerna för lås-, nyckel- och kodhanteringen ha åsidosatts. Bestämmelser om detta, som också berör tillträdesskyddet, håller dock på att utarbetas med bl.a. krav på nyckelkvittering i enlighet med UD:s föreskrifter.

Någon tillfredsställande säkerhetsinstruktion har inte funnits för generalkonsulatet tidigare. Från personalens sida har uttryckts önskemål om en sådan inte minst för att mana till en bättre disciplin bl.a. när det gäller sekretesskyddet. Från konsulatets sida har emellertid vid åtskilliga tillfällen under åren 1991 och 1992 gjorts framställningar till UD:s säkerhetsavdelning om att få hjälp med att gå

igenom säkerhetsskyddet vid konsulatet och ställda samman en säkerhetsinstruktion.

Generalkonsulatet har inte fått någon begärd hjälp i nyss angivna hänseenden. Någon närmare förklaring till dröjsmålet eller underlåtenheten har inte givits. Beträffande generalkonsulatets dataanläggning har konsulatet anmält till säkerhetsavdelningen att avsaknaden av en s.k. Rös-skyddad dataanläggning har varit en mycket besvärande fråga för konsulatet. Det har i skrivelser till säkerhetsavdelningen framhållits att konsulatet trots upprepade framställningar till avdelningen inte har fått något svar och att det får anses som "häpnadsväckande att det skall ta tid att handlägga säkerhetsfrågor och att svar inte lämnas skyndsamt i sådana angelägenheter".

5.3.3 Ambassaden i Tallinn

Utredningen har vid sitt besök vid ambassaden funnit att ambassadens hantering av sekretesskyddade handlingar sker på föreskrivet sätt och att lås-, nyckel- och kodhanteringen sköts i vad avser sekretesskyddet. Regler finns således för nyckelhanteringen och kvittens sker av nycklar. Personalen synes även vara uppmärksammad på gällande regler om tystnadsplikt och om det skydd som bör iakttas mot avlyssning.

Däremot har utredningen erfarit att sekretesskyddet vid ambassaden kan bli lidande av den nuvarande fördelningen av utrymmen för den yttre och den inre avdelningen, en fråga som närmast berör tillträdesskyddet. Personalen tvingas att röra sig mellan de båda avdelningarna. Dessutom tvingas man att ta emot besök i den inre avdelningen. Frågan om de eventuella åtgärder som bör vidtas med anledning av detta får enligt utredningen tas upp med UD:s säkerhetsavdelning och eventuellt åtgärdas samtidigt som åtgärder vidtas för att över huvud taget stärka tillträdesskyddet vid ambassaden (se avsnitt 5.4.3).

Vid utredningens besök vid ambassaden kunde konstateras att en

intern säkerhetsinstruktion med bl.a. föreskrifter för sekretesskyddet vid ambassaden saknades. En sådan var emellertid under utarbetande och från ambassadens sida hänvisades till att man hade begärt visst biträde från säkerhetsavdelningen vid UD för att se över säkerhetsskyddet vid ambassaden i samband med detta. Något sådant biträde hade emellertid ännu inte erhållits.

5.3.4 Ambassaden i Riga

Sekretessbelagda handlingar förekommer enligt uppgift i stor mängd vid ambassaden och utgör volymmässigt ett problem att hantera. Ambassadens arkiv är förhållandevis litet. Utredningen har emellertid vid sitt besök vid ambassaden ansett sig kunna konstatera att sekretesskyddet vid ambassaden får anses tillfredsställande. Rent allmänt uppfattas även bland personalen att disciplinen vid ambassaden när det gäller att hantera sekretesskyddsfrågorna är god. Man saknar dock en intern säkerhetsinstruktion med bestämmelser för bl.a. sekretesskyddet.

I fråga om avsaknaden av en instruktion har det hänvisats till att ambassaden vid upprepade tillfällen både under åren 1991 och 1992 har begärt hjälp från säkerhetsavdelningen vid UD med att se över ambassadens säkerhetssituation. Det har framhållits för säkerhetsavdelningen att ambassaden inte funnit någon mening med att upprätta en säkerhetsinstruktion innan "säkerhetsfrågorna bringas i ordning".

Utredningen vill i detta sammanhang påpeka att ambassadpersonalen har framhållit att datasäkerheten vid ambassaden måste ses över. Nivån på dataskyddet anses mycket låg. Sålunda råder det inte några svårigheter för en utomstående att bereda sig information ur datasystemet.

5.3.5 Ambassaden i Vilnius

Något tillfredsställande säkerhetsskydd kan inte upprätthållas vid ambassaden innan planerade renoverings- och ombyggnadsarbeten ägt

rum. Det bristande säkerhetsskyddet torde dock inte, såvitt har framkommit, innebära något hot ur sekretessynpunkt.

De provisoriska lokalförhållandena som bl.a. innebär att det inte går att upprätthålla "boskillnad" mellan lokalanställd och utsänd personal ställer emellertid särskilda krav för att sekretesskyddet skall kunna upprätthållas. Personalen är enligt vad som har upplysts väl medveten om detta och några risker för säkerheten bedöms inte föreligga i detta hänseende.

Personalen är även införstådd med att ambassaden kan vara avlyssnad. Säkerhetsrutinerna med avseende på bl.a. sekretesskyddet har därför, enligt vad utredningen har erfarit, inrättats med hänsyn härtill.

5.3.6 Ambassaden i Kiev

Liksom i fråga om ambassaden i Vilnius kan något tillfredsställande säkerhetsskydd inte upprätthållas vid ambassaden i Kiev under den tid som ambassaden är inrymd i de nuvarande provisoriska lokalerna. Det bristande säkerhetsskyddet anses dock för närvarande inte innebära något hot ur sekretessynpunkt. Ambassadpersonalen är enligt vad som har upplysts för utredningen medveten om vilka risker som de nuvarande förhållandena innebär.

Det har påpekats att de nuvarande lokalförhållandena gör att sekretess kring meddelanden som sänds från ambassaden inte kan upprätthållas. Därför sker rapporteringen från ambassaden i öppen form och framför allt såsom nyhetstelegram.

5.4 Tillträdesskydd

5.4.1 Ambassaden i Moskva

Som redan har framgått (se avsnitt 5.2.1) har utformningen av ambassadens kanslibyggnad präglats av säkerhetsfrågorna och däribland tillträdesskyddet. Ambassadområdet som sådant liksom personalbostäderna har däremot inte utformats med ett särskilt hänsynstagande till tillträdesskyddet. Sålunda utmärks ambassadområdet av öppenhet. Inte heller ambassadens viseringskansli som har inrättats i en tidigare personalbostad har givits ett särskild tillträdesskydd såsom det egentliga ambassadkansliet. Utredningen återkommer till frågan om säkerhetsskyddet för ambassadområdet och personalbostäderna i samband med frågan om personskyddet i avsnitt 5.5.1.

Utredningen har funnit att tillträdesskyddet i vad avser kanslibyggnaden får anses vara i stort sett gott. Bl.a. systemet med svenska vaktmän och väl fungerande rutiner för hanteringen av lås och nycklar utgör en garanti för detta.

Även ambassadpersonalen har vid samtal med utredningen givit uttryck för att tillträdesskyddet för kanslilokalerna är gott. Vissa brister har dock påpekats i fråga om låssystemet för den yttre porten, entrébelysning, TV-övervakning av entrén, larmsystemet m.m. Enligt uppgift har dessa frågor också tagits upp med säkerhetsavdelningen vid UD, men avdelningen har hitintills inte medverkat till en lösning på de problem som finns.

I fråga om viseringskansliet har från ambassadpersonalens sida påpekats vissa mera påtagliga brister i tillträdesskyddet. Även detta har enligt uppgift påtalats hos säkerhetsavdelningen dock utan att några åtgärder har vidtagits.

Utredningen har efter besöket vid ambassaden anmält för säkerhetsavdelningen vid UD de brister i tillträdesskyddet som har påtalats av ambassadpersonalen. Säkerhetsavdelningen har därefter vid sin säkerhetsinspektion den 16-19 november 1992 konstaterat att de angivna bristerna har utgjort en potentiell säkerhetsrisk och att

åtgärder skall vidtas för att rätta till dessa. Utredningen anser att säkerhetsavdelningen tidigare borde ha tagit upp frågan om att se över bristerna i tillträdesskyddet. Enligt utredningens mening får det bl.a. mot bakgrund av den snabbt ökande brottsligheten i Moskva anses angeläget att bristerna avhjälps så snabbt som möjligt.

Utredningen finner anledning att i detta sammanhang även peka på det allvarliga fel som förelegat i ambassadens elförsörjning, vilket uppdagades i samband med den brand som inträffade i ett av bostadshusen inom ambassadområdet den 11 oktober 1992.

5.4.2 Generalkonsulatet i S:t Petersburg

Utredningen kunde vid sitt besök vid generalkonsulatet konstatera att skyddet mot att obehöriga kunde ta sig in i lokalerna under ombyggnaden var dåligt. Även i andra hänseenden finns emellertid enligt utredningens mening anledning att rikta kritik mot tillträdesskyddet vid generalkonsulatet. Det kan bl.a. påpekas att ytterdörren mot gatan var bristfällig, att den lokalanställda ryska personalen hade tillgång till nycklar till konsulatets sluss och att det saknades ett lås till grinden som leder in till konsulatets gård. Från gården möter det inte några större svårigheter att med en stege ta sig in genom fönster i konsulatbyggnaden.

Utredningen finner det anmärkningsvärt att frågan om låset till gården inte har lösts tidigare. Kostnaden för ett lås uppgår knappast till något större belopp. Frågan om ansvaret för låset har diskuterats mellan generalkonsulatet, säkerhetsavdelningen och Byggnadsstyrelsen under flera månader. Frågan om ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter när det gäller säkerhetsfrågor synes utgöra ett mera allmänt problem, även om den i det förevarande fallet närmast har fått löjeväckande proportioner.

5.4.3 Ambassaden i Tallinn

Utredningen har vid sitt besök vid ambassaden kunnat konstatera att

tillträdesskyddet vid ambassaden är bristfälligt i flera hänseenden. Bl.a. saknar ambassaden en s.k. sluss, vilket får anses vara en viktig säkerhetsfråga mot bakgrund av de otrygga förhållandena i Tallinn och de brister som i övrigt råder i tillträdesskyddet vid ambassaden. Sålunda saknas till exempel ett ordentligt skyddsglas för receptionen och möjligheter att kontrollera vem som uppehåller sig i entrén till ambassadens yttre avdelning. De problem som är förenade med den nuvarande fördelningen vid ambassaden av utrymmen i en yttre och en inre avdelning har redan berörts (se avsnitt 5.3.3).

Från ambassadens sida har bristerna i tillträdesskyddet påtalats för UD:s säkerhetsavdelning och hjälp har begärts av avdelningen att få till stånd ett godtagbart skydd. Några åtgärder har dock inte vidtagits från säkerhetsavdelningens sida innan utredningen efter sitt besök vid ambassaden fäste avdelningens uppmärksam på bristerna. Dessa kommer enligt uppgift också att åtgärdas. Åtgärder för att kontrollera bl.a. tillträdesskyddet vid ambassaden borde dock ha vidtagits tidigare särskilt som ambassadpersonalen själv har begärt detta.

5.4.4 Ambassaden i Riga

Utredningens granskning har inte givit annat vid handen än att tillträdesskyddet vid ambassaden måste anses som tillfredsställande.

5.4.5 Ambassaden i Vilnius

De utrymmen som ambassaden för närvarande disponerar synes vara för små för att kunna avdelas i en extern och en intern avdelning. Det saknas också sluss och skyddsglas i receptionen. Något helt tillfredsställande säkerhetsskydd har inte ansetts kunna upprätthållas under den tid ambassaden har fått inrymmas i de nuvarande provisoriska lokalerna.

I fråga om tillträdesskyddet och även personsäkerheten är enligt vad som har upplysts för utredningen hotbilden en annan i Litauen än i Estland och Lettland. Förhållandena i Litauen får betecknas som relativt lugna. Myndigheterna har kontroll över samhället och

ambassaden erbjuds från myndigheternas sida det skydd i form av bevakning mot yttre våld som den önskar.

Några särskilda åtgärder för att stärka tillträdesskyddet vid ambassaden i avvaktan på de nya lokalerna synes för närvarande inte vara påkallade.

5.4.6 Ambassaden i Kiev

Tillträdesskyddet vid ambassaden och det till ambassaden knutna viseringskontoret synes enligt vad utredningen har erfarit inte vara helt tillfredsställande. Ambassadens liksom viseringskontorets lokaler är emellertid att betrakta som provisoriska och permanenta lokaler väntas kunna tas i bruk om något år. Det förhållandet att ambassaden är inrymd i ett hotell torde innebära att möjligheterna att vidta åtgärder för att stärka tillträdesskyddet är begränsade.

5.5 Personskydd

5.5.1 Ambassaden i Moskva

Massmedia förmedlar uppgifter om en ökande politisk oro och instabilitet i det ryska samhället och en snabbt växande kriminalitet i bl.a. Moskvaområdet samt om de ryska myndigheternas oförmåga att hindra utvecklingen mot att numera även utlänningar utsätts för bl.a. överfall, rån och inbrott. Utredningen har självfallet inte kunnat bilda sig en uppfattning om detta genom egna iakttagelser under ett kort besök i Moskva. En påtaglig illustration gavs dock genom den brand som hade anlagts i ett av ambassadens bostadshus ett par dagar före besöket.

Utredningen har hämtat information om den hotbild för ambassaden samt dess personal och medföljande familjemedlemmar som råder i bl.a. Moskva. Samstämmiga upplysningar från ambassadpersonalen och personer som nyligen har tjänstgjort vid ambassaden visar att situationen har förändrats under kort tid. Personsäkerheten i Moskva har försämrats drastiskt. Riskerna för överfall och rån riktade mot ambassadpersonalen har ökat markant. Det har skett en tydlig skärpning av attityden till utlänningar. Överfall och rån, som inte kan betraktas enbart som enstaka händelser, har också inträffat mot den svenska ambassadpersonalen liksom inbrott i personalens bostäder.

Den tidigare sovjetiska bevakningen och kontrollen av ambassaden och ambassadområdet har försämrats och i det närmaste upphört. Utomstående kan numera så gott som obehindrat ta sig in på ambassadområdet och nå bostäderna inom detta. Även personalbostäderna utanför ambassadområdet har mist en tidigare bevakning från myndigheternas sida. Ambassaden har ställt krav på myndigheterna att skydda ambassadområdet och bostäderna men utan resultat.

Ambassaden har vid upprepade tillfällen till UD redovisat den förändrade hotbilden för ambassaden och personalen med hänvisning till bl.a. den ökande osäkerheten för utlänningar och den starkt växande brottsligheten. Inom ambassaden har förts diskussioner om

att åtgärder måste vidtas för att hindra utomstående från att ta sig in på ambassadområdet och för att stärka personskyddet för ambassadpersonalen i bostäderna. Framställningar har också gjorts om bl.a. detta till UD:s säkerhetsavdelning.

Enligt vad som har uppgivits av de säkerhetsansvariga vid ambassaden har säkerhetsavdelningen vid UD visserligen tillmötesgått ambassadens begäran när det gäller vissa säkerhetsfrågor men inte i frågan om att skydda ambassadområdet med bostäder från intrång av obehöriga. Dessa säkerhetsfrågor, som från ambassadens sida uppfattas som synnerligen angelägna, synes enligt vad som har uppgivits "rinna ut i sanden" hos säkerhetsavdelningen.

Från säkerhetsavdelningens sida har det uppgivits för utredningen att avdelningen har uppfattat att personskyddet för ambassadpersonalen i Moskva är bättre än på många andra håll i Europa och att de nuvarande förhållandena inte ger anledning till oro. Man kan dock ifrågasätta säkerhetsavdelningens uppfattning mot bakgrund av de samtal som utredningen har haft med åtskilliga personer med sakkunskap och erfarenheter från förhållandena i Moskva och andra platser i världen.

Det är självfallet angeläget att personalbostäderna såväl utanför som inom ambassadområdet ges ett så fullgott skydd som möjligt bl.a. genom lås och skydd för dörrar och fönster. Samtliga de personer som utredningen har talat med om det ökande hotet mot personsäkerheten i Moskva har också uttalat att de anser att ambassadområdet bör ges ett ökat skydd. Det har framhållits att de nuvarande förhållandena ger intryck av ett bristfälligt skydd vilket kan uppfattas som en signal till utomstående att bevakningen är liten eller ingen och att tillträdet är fritt.

Utredningen anser att det är angeläget att man hos säkerhetsavdelningen vid UD tar fasta på ambassadens framställningar om åtgärder för att bl.a. skydda ambassadområdet mot att utomstående tar sig in på detta vilket kan utgöra ett hot mot bostäder och kanslilokaler. Inte minst den anlagda branden har visat att intrångsskyddet för perso-

nalbostäderna inom ambassadområdet bör förstärkas på detta sätt men även i övrigt förses med vissa begärda säkerhetsanordningar. En ytterligare aspekt på att ambassadområdet behöver ett skydd mot intrång kan vara att ambassaden saknar möjligheter att själv avvisa personer som har tagit sig in på området. Ambassaden är således beroende av att ta hjälp av de ryska myndigheterna för detta.

5.5.2 Generalkonsulatet i S:t Petersburg

Den snabbt ökande kriminaliteten och den ökande spänningen över huvud taget i det ryska samhället ger sig tillkänna enligt vad utredningen har erfarit genom samtal med sakkunniga personer på samma sätt i S:t Petersburg som i Moskva. Riskerna för överfall och rån mot generalkonsulatets personal torde vara i stort sett de samma som riskerna för ambassadpersonalen i Moskva.

Personalen vid generalkonsulatet har framhållit att den upplever personskyddet som mindre gott. Det har därvid pekats på bl.a. de brister som utredningen redan har berört i samband med tillträdesskyddet vid konsulatet men även på vissa andra brister som direkt kan avhjälpas genom tekniska anordningar. Det har även hänvisats till att den tidigare bevakningen av generalkonsulatet som tidigare har funnits genom sovjetisk milis i stort sett har upphört och att det får anses som osäkert om polisen i S:t Petersburg över huvud taget skulle ingripa om något inträffar vid generalkonsulatet.

Liksom i fråga om bristerna i tillträdesskyddet vid generalkonsulatet som också berör personskyddet finner utredningen att vissa åtgärder kunde ha vidtagits tidigare för att rätta till dessa.

5.5.3 Ambassaden i Tallinn

Utredningen anser sig av information som har lämnats utredningen av initierade tjänstemän inom utrikesförvaltningen och andra sakkunniga kunna konstatera att en snabbt tilltagande kriminalitet i det estniska samhället utgör ett påtagligt hot mot ambassadpersonalens säkerhet. Risken för överfall och rån mot ambassadpersonalen och risken för in-

brott i personalens bostäder ökar. Det har sagts att behovet av skydd för ambassadpersonalens personliga säkerhet utanför kanslilokalerna är mycket större i Tallinn än på andra platser.

Ambassadpersonalen har vidare påpekat för utredningen att ingen av ambassadpersonalen har sin bostad i anslutning till kanslilokalerna. Risken för inbrott i bostäderna är mycket stor och säkerheten måste anses som mycket bristfällig. Det anses inte utgöra något hinder att begå inbrott i bostäderna trots att lägenhetsinnehavaren är hemma. Med tanke på de speciella förhållanden som råder i Estland med ökande kriminalitet bör bostäderna utrustas med larm och galler för fönstren. Vidare bör låsen ses över. En säkerhetsgenomgång och vissa säkerhetsåtgärder hade också begärts. Detta har emellertid förvägrats av UD:s säkerhetsavdelning och Byggnadsstyrelsen förrän en säkerhetsinspektion, som tidigare framgått, numera ägt rum i december 1992.

5.5.4 Ambassaden i Riga

Såvitt utredningen har erfarit är även Lettland liksom Ryssland och Estland utsatt för en snabbt ökande brottslighet med en ofta brutal kriminalitet som kan utgöra ett hot mot ambassadpersonalens säkerhet. Det synes även vara tveksamt om det går att få hjälp av den lettiska polisen om något inträffar. Polisen talar i allmänhet bara ryska och det kan vara svårt att kommunicera med den.

Ambassadens personalbostäder finns i samma byggnad som kanslilokalerna och det uppfattas av ambassadtjänstemännen som en trygghet. Tjänstemännen har även hänvisat till att fastigheten är bevakad av lettiska vaktmän dygnet runt och att det finns kameror från bostaden till porten så att besökare kan kontrolleras.

Även om ambassadpersonalen uppfattar personskyddet i kanslilokaler och bostäder som i stort sett gott och har uppgivit sig vara uppmärksam på de risker som möter ute i samhället har det, såsom framgått tidigare, från ambassadens sida vid flera tillfällen begärts hos UD:s säkerhetsavdelning att en säkerhetsinspektion skulle göras.

Inspektionen skulle syfte till att ge personalen information i säkerhetsfrågor och bl.a. klargöra vissa nyckelfrågor och få till stånd ett brandskydd. Ambassadens begäran om en säkerhetsinspektion har avvisats av säkerhetsavdelningen men numera ägt rum i december 1992.

5.5.5 Ambassaden i Vilnius

Enligt vad utredningen har erfarit utgör personskyddet för ambassadpersonalen inte några problem. Sålunda är enligt vad som har uppgivits hotbilden en annan i Litauen än i Estland och Lettland. Förhållandena i Litauen får betecknas som förhållandevis lugna. De litauiska myndigheterna har kontroll över samhället och ambassaden erbjuds från myndigheternas sida det skydd i form av bevakning mot yttre våld som den önskar.

5.5.6 Ambassaden i Kiev

Enligt vad utredningen har inhämtat är Ukraina liksom Ryssland utsatt för en ökande brottslighet i form av bl.a. överfall, rån och inbrott. Dock skall brottsligheten inte vara lika allvarlig i Kiev som i Moskva och S:t Petersburg.

Personalen är enligt vad som har uppgivits väl medveten om de risker som möter i det ukrainska samhället. Personskyddet vid ambassaden och viseringskontoret synes i likhet med tillträdesskyddet inte vara helt tillfredsställande. Lokalerna är provisoriska och möjligheterna att stärka skyddet torde vara begränsade (jfr avsnitt 5.4.6).

Personalbostäderna är inte sammankopplande med ambassadlokalerna utan förhyrs särskilt. Mot bakgrund av en förväntad ökad brottslighet finns önskemål från ambassaden om att bostäderna skall förses med gallergrind i entré och galler för fönstren samt med larm. Ambassaden synes enligt de uppgifter som har lämnats utredningen få det stöd när det gäller säkerhetsfrågor som ambassaden kräver.

5.6 Infiltrationsskydd

Den som inte bedöms som pålitlig eller i andra avseenden anses olämplig från säkerhetssynpunkt skall inte anställas vid en utlandsmyndighet. De problem som i huvudsak har uppstått vid ambassaden i Moskva och generalkonsulatet i S:t Petersburg i detta hänseende är enligt vad utredningen har erfarit det förhållandet att myndigheterna tidigare har varit hänvisade till att såsom lokalanställd personal och såsom tjänstemännens hushållspersonal godta den arbetskraft som har anvisats av den så kallade statliga sovjetiska servicebyrån, UPDK.

Enligt vad som har uppgivits för utredningen skulle den av UPDK anvisade personalen särskilt ha valts ut av de sovjetiska myndigheterna för att bevaka utlandsmyndigheterna. I åtskilliga fall skulle personalen i vart fall tidigare ha varit direkt engagerad i säkerhetstjänsten KGB. Belägg för detta har givits. Förhållandena kan enligt vad utredningen har erfarit ha förändrats, men man har att räkna med att den personal som har anvisats av UPDK alltjämt utgör en säkerhetsrisk.

Möjligheter har numera öppnats för ambassaden i Moskva och generalkonsulatet i S:t Petersburg att på ett annat sätt än tidigare råda över vilken lokalanställd och hushållsanställd personal man vill ha. Vid utredningens samtal med svensk personal som tjänstgör eller har tjänstgjort vid utlandsmyndigheterna har framförts synpunkter på om inte de lokalanställda eller hushållsanställda som har anvisats av UPDK bör sägas upp av säkerhetsskäl. Från utlandsmyndigheternas sida har man ställt sig tveksam till detta då det i vissa fall är fråga om duktiga personer som tidigare knappast har haft något val i sitt förhållande till UPDK och KGB om de över huvud taget skulle få arbete i Sovjetunionen. De har också i vissa fall gjort "avbön" hos utlandsmyndigheten. Andra kan emellertid misstänkas ha kvar sitt tidigare engagemang vid KGB.

Det ankommer enligt givna föreskrifter på utlandsmyndighetens chef att anmäla förhållanden som berör infiltrationsskyddet såsom i förevarande fall till UD. Sålunda har det anmälts till säkerhetsavdel-

ningen att viss personal har utgjort en säkerhetsrisk för utlandsmyndigheten. Det har emellertid även begärts ett rent principiellt ställningstagande från säkerhetsavdelningens sida om personalen borde bytas ut på grund av tidigare band till KGB.

Säkerhetsavdelningen har inte lämnat svar på frågan om hur de lokalanställda skall behandlas av utlandsmyndigheterna. Enligt utredningen mening är det en viktig fråga ur säkerhetssynpunkt hur utlandsmyndigheterna skall behandla de lokalanställda och den hushållspersonal som har anvisats myndigheterna av UPDK.

Beträffande ambassaderna i Tallinn, Riga, Vilnius och Kiev har rekryteringen av lokalanställda skett helt genom utlandsmyndigheternas försorg. Någon anledning att hysa misstro mot personalen ur säkerhetssynpunkt synes inte föreligga. Det har dock för utredningen påpekats att man också här har begärt uttalanden från säkerhetsavdelningen om hur man skulle förfara med vissa lokalanställda utan att få svar.

Med anledning av den granskning av aktmaterial hos UD som har företagits och påpekande som har gjorts har utredningen funnit anledning att i dessa sammanhang framhålla att infiltrationsskyddet även berör de utsända tjänstemännen. Det kan till exempel bli aktuellt om en make eller en sambo till en svensk tjänsteman är medborgare i värdlandet. Om det uppkommer fråga om att av säkerhetsskäl förflytta en sådan tjänsteman är det viktigt inte minst av hänsyn till tjänstemannen själv att frågan får en snabb behandling av UD. Så har inte alltid blivit fallet.

5.7 Utbildning och kontroll

5.7.1 Utbildning

Säkerhetsutbildning för att bl.a. skapa ett säkerhetsmedvetande hos den personal som tjänstgör vid utlandsmyndigheten är självfallet en förutsättning för det säkerhetsskydd som utlandsmyndigheten skall hålla. Det ankommer på UD:s säkerhetsavdelning att före en utlandsstationering ge den som skall sändas ut sådan utbildning. Därefter ankommer det på chefen för utlandsmyndigheten att svara för att personalen har erforderliga kunskaper om de säkerhetsbestämmelser som gäller vid myndigheten. Det gäller även ADB-säkerheten.

Som redan har framgått (se avsnitt 5.3.1) har utredningen funnit att man från ambassadens i Moskva sida lägger sig vinn om att utbilda personalen i säkerhetsfrågor. Utredningen har inte funnit annat än att sådan utbildning i stort sett sköts även vid de andra utlandsmyndigheterna i f.d. Sovjetunionen. Däremot saknas, som redan har framgått, för undervisningen viktiga säkerhetsinstruktioner för ambassaderna i Tallinn, Riga, Vilnius och Kiev. Instruktionen för generalkonsulatet i S:t Petersburg är delvis inaktuell.

I utrikesförvaltningens handbok IV Administrativ handbok 1989 anges beträffande säkerhetsinstruktionen bl.a. följande (s. 228).

> En viktig del av säkerhetsskyddet utgör den anställde tjänstemannen. Säkerhetsmedvetandet kräver utbildning och information som bör lämnas kontinuerligt. Utbildningen inom UD inför utlandsstationeringen bör därför följas upp vid utlandsmyndigheterna. En intern säkerhetsinstruktion, som utgör grunden för denna utbildning, upprättas av varje myndighet och omfattar i vissa delar även den lokalanställda personalen.

Vid utredningens samtal med personalen vid utlandsmyndigheterna har det också framhållits att man anser att säkerhetsinstruktionen har en viktig funktion att fylla i säkerhetsutbildningen. Genom att den ger direkta direktiv till personalen om hanteringen av hemliga handlingar, om lås- och nyckelhanteringen, om larm m.m. utgör den dessutom

över huvud taget grund för en god ordning vid myndigheten. Som redan har framgått (se avsnitt 5.3.2, 5.3.3 och 5.3.4) har det framförts klagomål från några av utlandsmyndigheterna i f.d. Sovjetunionen mot att man inte har fått begärt biträde från UD för att aktualisera eller för att upprätta säkerhetsinstruktioner.

Enligt vad som har sagts förutsätts det vid säkerhetsavdelningens utbildning att tjänstemannen när han kommer till utlandsmyndigheten skall informeras i säkerhetsfrågor av myndighetens säkerhetsansvarige. Det har därvid hänvisats till att utlandsmyndighetens chef har ett yttersta ansvar för säkerheten vid myndigheten och för att personalen får erforderlig information i säkerhetsfrågor. På motsvarande sätt synes emellertid utlandsmyndigheterna förutsätta att den utsända personalen har fått utbildning i säkerhetsfrågor vid säkerhetsavdelningen innan den kommer till myndigheten. Utredningen finner anledning att i detta sammanhang påpeka att departementets föreskrifter i fråga om utbildningen i säkerhetsfrågor av utlandsmyndigheternas personal ger anvisning om att en fullständig utbildning skall ges såväl vid säkerhetsavdelningen som vid utlandsmyndigheten.

Det har påtalats att den utsända personalen i flera fall över huvud taget inte har fått någon säkerhetsutbildning vid departementet. Detta synes emellertid ha berott på organisatoriska brister och misstag inom departementet och inte på hur utbildningsverksamheten bedrivs.

Vid de samtal som utredningen har haft med olika personer med tjänstgöringsanknytning till utlandsmyndigheterna i f.d. Sovjetunionen har det framförts kritik mot inriktningen på och värdet av säkerhetsutbildningen vid säkerhetsavdelningen. Det har framhållits att den som skall sändas ut bör ges en mer ingående och mer aktuell information om vad en utsänd kan råka ut för i just det land där han skall tjänstgöra och hur han bäst skall skydda sig och sin familj. Det har påpekats att personskyddet måste sättas i förgrunden i säkerhetsutbildningen på ett annat sätt än tidigare, när det gäller stationeringar i f.d. Sovjetunionen som innebär ett snabbt ökande allvarligt hot mot personsäkerheten.

Det förefaller som om den säkerhetsutbildning som har bedrivits av säkerhetsavdelningen inför utlandsstationeringar i f.d. Sovjetunionen i hög grad har koncentrerats till teknisk information ("nycklar och lås"). I övrigt och särskilt i fråga om personskyddet synes utbildningen ha innefattat endast en enklare och mera allmän rådgivning. Sålunda skulle det ha saknats konkreta upplysningar om de särskilda förhållandena på olika stationeringsorter i f.d. Sovjetunionien och om förutsättningarna att arbeta där med avseende på de reella hot mot personsäkerheten som möter på grund av till exempel politisk oro och ökande brottslighet.

Flera av de personer som utredningen har samtalat med har påpekat vikten av att säkerhetsutbildningen vid säkerhetsavdelningen handhas av personer som är väl insatta även i snabbt ändrade förhållanden på stationeringsorten och konsekvenserna därav. En ändamålsenlig information ges enligt vad som har framhållits bäst genom direkta upplysningar från någon som har erfarenhet av utlandstjänstgöring och som helst även har tjänstgjort på platsen i fråga. Det har påpekats för utredningen att detta gäller förhållanden på flera håll i världen där en radikal förändring kan förväntas på mycket kort tid såsom har skett i Sovjetunionen.

Det sagda ställer särskilda krav på säkerhetsavdelningen att i utbildningsverksamheten kunna följa utvecklingen i enskilda länder och kontinuerligt hämta information. Det framstår också som naturligt att den som skall sändas ut i möjlig mån har direkt kontakt med någon som har erfarenheter av utlandstjänstgöring och även aktuella erfarenheter från tjänstgöring i landet i fråga. Detta väcker enligt utredningens mening frågor av organisatorisk art såsom att knyta personer med politiskt kunnande och särskild erfarenhet från utlandstjänstgöring till utbildningsverksamheten. Utredningen återkommer till detta i avsnitt 5.9.

5.7.2 Kontroll

Utlandsmyndighetens chef har att fortlöpande kontrollera att säkerhetsskydd iakttas och att skyddsnivån är jämn och tillräckligt hög vid utlandsmyndigheten. Utredningen har inte funnit annat än att cheferna vid utlandsmyndigheterna i f.d. Sovjetunionen för närvarande gör vad som ankommer på dem i dessa hänseenden och att rapportering sker enligt givna föreskrifter i en eller annan form till UD om förhållanden vid myndigheterna som angår säkerhetsskyddet.

Säkerhetsavdelningen utgör UD:s tillsyns- och kontrollorgan för utlandsmyndigheterna med avseende på att de säkerhetsföreskrifter som har utfärdats av departementet efterlevs. Tillsynen och kontrollen syftar till att stärka säkerhetsskyddet vid utlandsmyndigheterna och skapa ett säkerhetsmedvetande hos personalen vid dessa. Med tillsyns- och kontrollfunktionen hos säkerhetsavdelningen sammanhänger att vara expertorgan i frågor om säkerhetsskydd med uppgift att förmedla råd och rekommendationer. Tillsynen och kontrollen utövas bl.a. med utgångspunkt från den rapporteringsskyldighet som åvilar cheferna vid utlandsmyndigheterna om förhållanden som angår säkerhetsskyddet men också genom säkerhetsinspektioner vid myndigheterna.

Säkerhetsinspektionen får enligt utredningens mening ses som ett mycket viktigt och nödvändigt led i utlandsmyndigheternas säkerhetsskydd och för att upprätthålla ett säkerhetsmedvetande hos myndighetens personal. Utlandsmyndigheterna själva uppfattar också enligt vad utredningen har erfarit säkerhetsinspektionerna på detta sätt.

Säkerhetsinspektioner synes, enligt de rapporter som finns tillgängliga i UD:s arkiv, under årens lopp ha företagits med någon regelbundenhet vid ambassaden i Moskva. Däremot har säkerhetsinspektioner över huvud taget inte företagits vid utlandsmyndigheterna i Vilnius och Kiev. Vid Tallinn och Riga har inspektioner företagits först efter utredningens besök där och efter påpekanden om vissa missförhållanden med avseende på säkerhetsskyddet. Vid generalkonsulatet i S:t Petersburg har någon regelrätt säkerhetsinspektion inte, såvitt utredningen har kunnat finna, företagits under 1980- eller 1990-

talen. Däremot har säkerhetsskyddsundersökningar företagits vid generalkonsulatet av SÄPO år 1980 och 1986 samt under sommaren och hösten 1992 i samband med att avlyssningsutrustningen återfanns. Säkerhetsskyddsundersökningarna har tagit sikte på att söka efter avlyssningsutrustning. SÄPO:s service och kunskaper i fråga om en generell säkerhetskontroll synes inte ha utnyttjats i dessa sammanhang.

I och för sig torde det inte vara möjligt att av personella skäl eller resursskäl i övrigt företa säkerhetsinspektioner vid de svenska utlandsmyndigheterna särskilt ofta eller med någon större regelbundenhet. Däremot anser utredningen att en nyinrättad myndighet bör inspekteras så snart som möjligt för en kontroll av att ett grundläggande säkerhetsskydd inte kommer att saknas vid myndigheten och för att myndigheten skall få råd och hjälp med en nödvändig säkerhetsplanering. En sådan första inspektion bör således få prioritet och borde enligt utredningens mening ha företagits vid utlandsmyndigheterna i Tallinn, Riga, Vilnius och Kiev på ett tidigt stadium.

Framställningar om säkerhetsinspektion har under de senaste åren gjorts vid flera tillfällen från generalkonsulatet i S:t Petersburg och avdelningskontoren/ambassaderna i Tallinn och Riga. Det har därvid utan resultat begärts hjälp med "säkerhetsplanering" eller "säkerhetsgenomgång" eller med "att säkerhetsfrågorna bringas i ordning". Det kan nämnas att man från generalkonsulatets sida i november 1990 begärde en "reaktion" från UD:s säkerhetsavdelning på tidigare framställningar om en inspektion med hänvisning till att man från departementets sida "måste i efterhand kunna säga att UD gjort vad som var möjligt för att bistå oss i denna fråga".

Det måste alltid vara ett tillsyns- och kontrollorgans skyldighet att ingripa och bistå vid en begäran av den som står under tillsynen och kontrollen. Ett tillsyns- och kontrollorgan bär ett stort ansvar för att respekt skapas för de regler vars efterlevnad skall bevakas. Det måste anses särskilt angeläget att en begäran om inspektion villfars när det gäller så viktiga frågor som säkerhetsskyddet för en utlandsmyndighet. Utredningen håller det för sannolikt att de missförhållanden med

avseende på säkerhetsskyddet som senare har lagts i dagen hade kunnat avhjälpas tidigare om inspektioner hade företagits.

Som utredningen redan har påpekat ankommer det på ett tillsyns- och kontrollorgan som säkerhetsavdelningen att ge råd och anvisningar i frågor om säkerhetsskydd. Vid de samtal som utredningen har haft med olika personer som tjänstgör eller har tjänstgjort vid framför allt ambassaderna i Moskva, Tallinn och Riga samt vid generalkonsulatet i S:t Petersburg har klagomål riktats mot att säkerhetsavdelningen i stor utsträckning har underlåtit att besvara frågor eller har dröjt med svar. Det har påtalats att de säkerhetsfrågor som utlandsmyndigheterna har tagit upp med avdelningen i många fall har krävt påminnelser och ofta ändå "rinner ut i sanden". Inget görs. Det har också framhållits att säkerhetsavdelningens underlåtenhet att svara eller dröja med svar har skapat en känsla av uppgivenhet hos utlandsmyndigheterna vilket i sig innebär en fara för att säkerhetsmedvetande hos personalen undergrävs.

Sålunda har man från utlandsmyndigheternas sida ansett sig även i detta hänseende sakna det stöd från UD som borde kunna påräknas. Utredningen har vid sin granskning av departementets aktmaterial funnit att det finns skäl för utlandsmyndigheternas uppfattning i även denna sak.

Som förklaring till de nu påtalade bristerna i tillsyns- och kontrollfunktionen har för utredningen angivits att säkerhetsskyddsfrågorna vid de svenska utlandsmyndigheterna i Östeuropa och särskilt i Sovjetunionen tidigare inte har utgjort några problem. Förändringarna i Östeuropa med krav på åtgärder för att tillgodose ett ökande hot mot säkerheten har kommit snabbt och ställt stora krav på tillsyns- och kontrollfunktionen som redan tidigare varit underbemannad och belastad av en stor arbetsbörda. Säkerhetsproblemen har också enligt vad som har uppgivits för utredningen uppfattas vara större i andra delar av världen såsom i Afrika och i Syd- och Mellanamerika. Bristande personella men även ekonomiska resurser skulle ha medfört att prioriteringar har fått göras med avseende på tillsyns- och kontroll-

funktionen.

Visserligen torde de ovan angivna bristerna delvis ha sin förklaring i otillräckliga ekonomiska och personella resurser men de synes även ha berott på mindre goda insikter vid säkerhetsavdelningen om allvaret i det hot som den politiska oron och den ökande brottsligheten i f.d. Sovjetunionen har inneburit för utlandsmyndigheterna. Från olika personer har även sagts att en anledning till att väckta frågor har lämnats obesvarade kan ha berott på att man har saknat fasta rutiner för handläggningen av ärendena och för beslutsfattande vid säkerhetsavdelningen.

Beträffande den kontroll som SÄPO utövar genom säkerhetsskyddsundersökningar innefattar dessa endast en teknisk säkerhetsskyddskontroll och genomförs efter begäran av UD. SÄPO företar således inte någon kontroll på eget initiativ och SÄPO har inte heller stöd för att göra detta i säkerhetsskyddsförordningen.

Från SÄPO:s sida har framhållits att SÄPO vid sina säkerhetsskyddsundersökningar, som i första hand tar sikte på att söka efter avlyssningsutrustning, även gör påpekanden till UD om vad som uppfattas som brister i säkerhetsskyddet vid utlandsmyndigheterna. SÄPO har emellertid enligt uppgift ofta funnit att några åtgärder inte vidtas med anledning av påpekandena.

5.8 Samarbetet mellan UD, SÄPO och Byggnadsstyrelsen i säkerhetsfrågor

Som redan har framgått är SÄPO:s befattning med säkerhets- och beredskapsfunktionen vid ambassader och konsulat reglerad i säkerhetsskyddsförordningen. Reglerna innebär att UD svarar för dessa funktioner men att SÄPO på begäran ger råd och anvisningar om bl.a. säkerhetsskyddet. Således genomför SÄPO efter att ha kontaktats av departementet säkerhetsskyddsundersökningar och lämnar råd och rekommendationer i säkerhetsfrågor.

En säkerhetsskyddsundersökning innefattar en teknisk granskning av anordningar och åtgärder för att stärka sekretess- och tillträdesskyddet med avseende på bl.a. nycklar, lås, säkerhetsskåp och andra förvaringsutrymmen och larm. Vidare innefattar undersökningen åtgärder mot avlyssning s.k. svepning. Den kontroll som SÄPO företar för att undersöka om avlyssning förekommer kan bli mycket kostsam och även bli besvärlig för utlandsmyndighetens personal. Kontrollen, som sker i samråd med Byggnadsstyrelsen, innebär ofta att väggar måste rivas och golv brytas upp med åtföljande oreda, buller och damm samt besvärliga arbetsförhållanden i övrigt för personalen.

SÄPO:s kostnader för säkerhetsskyddskontroller belastar inte UD:s anslag utan endast Rikspolisstyrelsens (SÄPO:s). De totala kostnaderna som följer med en "svepning" kan i vissa fall bli mycket höga och måste vägas mot hur angelägen åtgärden kan anses vara i det enskilda fallet med hänsyn till olika omständigheter. Arbetskraft och material för rivning och återuppbyggnad måste i stor utsträckning rekvireras från Sverige.

SÄPO:s kontrollverksamhet när det gäller utlandsmyndigheterna sker således inte på SÄPO:s eget initiativ utan efter kontakter från UD. Såvitt utredningen har kunnat finna har kontakterna och samordningen mellan UD och SÄPO varit goda och uppfattas också så både från departementets och SÄPO:s sida. För att stärka kontakterna mellan departementet och SÄPO i säkerhetsfrågor tjänstgör en

polisman från SÄPO vid säkerhetsavdelningen samtidigt som en tjänsteman från departementet tjänstgör hos SÄPO. Denna växeltjänstgöring har pågått något år.

Från SÄPO:s sida har man för utredningen påpekat att samarbetet med UD endast tar sikte på tekniska undersökningar och i huvudsak svepningar. Departementet eller utlandsmyndigheterna utnyttjar således inte den service och de kunskaper i fråga om den generella säkerhetskontrollen som SÄPO besitter. UD anlitar inte SÄPO - såsom andra myndigheter gör - i frågor som rör det allmänna säkerhetsskyddet (tillträdesskydd, lås, larm, hur man anordnar arkiv m.m.).

Utredningen anser att det finns anledning för departementet att överväga om det inte går att bättre ta tillvara den fackmannahjälp som SÄPO kan erbjuda i olika hänseenden. I och för sig gör SÄPO vid sina tekniska undersökningar även vissa påpekanden till departementet om vad som uppfattas som brister i säkerhetsskyddet. Ofta har man emellertid såsom redan sagts funnit från SÄPO:s sida att några åtgärder inte vidtas med anledning av dessa (se avsnitt 5.7).

När det gäller säkerhetsansvaret med avseende på utlandsmyndigheternas byggnader har detta i princip varit fördelat mellan UD och Byggnadsstyrelsen på det sättet att departementet har svarat för lås och nycklar och olika säkerhetsåtgärder med avseende på kanslilokalerna medan Byggnadsstyrelsen har haft motsvarande ansvar med avseende på personalbostäder. Vissa säkerhetsbefrämjande åtgärder i kanslilokalerna såsom installation av säkerhetspartier och sluss, anskaffning av brandskyddsmaterial och installation av fönstergaller har ankommit på Byggnadsstyrelsen att ombesörja efter samråd med departementet. Oklarheter om ansvarsfördelningen synes emellertid ha rått i vissa hänseenden med påföljd att det har uppstått dröjsmål med att vidta säkerhetsåtgärder eller att åtgärder över huvud taget inte har vidtagits. Ytterst torde detta ha haft sin grund i fråga om departementet eller Byggnadsstyrelsen skulle bära det ekonomiska ansvaret för åtgärderna.

Missnöjet hos utlandsmyndigheternas personal med nu angivna förhållanden har varit utbrett. Utredningen har delgivits exempel på hur

samarbetet mellan UD och Byggnadsstyrelsen synes ha brustit. Genom att departementet numera har fått budgetansvar för ambassad- och konsulatbyggnaderna (jfr bl.a. prop. 1992/93:100, Bilaga 4 s. 43) kommer emellertid säkerhetsansvaret i fortsättningen att ligga helt på departementet. De svårigheter i samarbetet som tidigare uppenbarligen har funnits mellan departementet och Byggnadsstyrelsen och som har orsakat olägenheter ur säkerhetssynpunkt borde därmed vara undanröjda.

5.9 Vissa krav som har ställts på UD:s organisation för beredning och handläggning av säkerhetsfrågor avseende utlandsmyndigheterna

Sedan år 1975 är expeditionschefen vid UD också utrikesförvaltningens säkerhetschef. Tidigare hade kabinettssekreteraren denna uppgift.

År 1976 inrättades ett särskilt sekretariat, SSB, under expeditionschefen för beredning och handläggning av säkerhetsfrågor avseende utlandsmyndigheterna. Chef för SSB var ett kansliråd. Den 15 april 1989 ombildades SSB så att sekretariatet kom att ingå som en sektion i UD:s sjätte enhet (A6/SÄK) med ett departementsråd som enhetschef. Vid sjätte enheten handlades inte bara ärenden rörande säkerhet och beredskap utan även intendentur- och servicefrågor för departementet samt frågor rörande kurirtjänsten.

Den 1 september 1992 ombildades A6/SÄK till ett särskilt kansli som enbart handlägger frågor om säkerhet och beredskap, A/SÄK. Kansliet är direkt underställt expeditionschefen och motsvarar i princip SSB. Chef för A/SÄK är ett kansliråd.

Såsom har framgått anser utredningen att det har förelegat brister i beredningen och handläggningen av säkerhetsfrågorna avseende utlandsmyndigheterna i olika hänseenden. Utredningen har funnit anledning att överväga om inte vissa brister har eller har haft sin grund i en mindre effektiv organisation med avseende på det organ inom UD, för närvarande A/SÄK och tidigare A6/SÄK och SSB, som har svarat för beredningen och handläggningen av säkerhetsfrågorna. Den ombildning av A6/SÄK till A/SÄK som ägde rum den 1 september 1992 synes också ha syftat till att komma till rätta sådana fel. Sålunda har det pekats på att dröjsmål i handläggningen vid A6/SÄK har berott på att säkerhetsfrågorna tidigare har kommit att få stå tillbaka för intendentur- och servicefrågor.

Den ombildning av A6/SÄK till A/SÄK som har skett torde dock inte enligt utredningens mening undanröja samtliga de brister i

beredningen och handläggningen av säkerhetsfrågorna som har visat sig. Enligt utredningens mening krävs det att A/SÄK ges ökade personella och ekonomiska resurser och att A/SÄK tillförs sakkunskap i olika hänseenden. Vid de samtal som utredningen har haft med olika personer har också sådana synpunkter förts fram från flera håll. Vid samtalen har det även påpekats att det finns ett mer allmänt behov av att stärka säkerhetsskyddet för och skapa ett bättre säkerhetsmedvetande hos personalen vid utlandsmyndigheterna. Detta skulle ske genom att man höjer nivån på A/SÄK i egenskap av tillsyns- och kontrollorgan och såsom ansvarigt för säkerhetsutbildning samt för att lämna råd och rekommendationer i säkerhetsfrågor.

Det har framhållits att A/SÄK måste ges sådana personella och ekonomiska resurser att en verklig tillsyns- och kontrollfunktion kan upprätthållas bl.a. genom en regelbunden inspektionsverksamhet. En mer aktiv sådan verksamhet är nödvändig för att återskapa ett nödvändigt säkerhetsmedvetande hos utlandsmyndigheterna över huvud taget. Under alla förhållanden måste en anmälan från en utlandsmyndighet om brister i säkerhetsskyddet eller en begäran om bistånd med att lösa säkerhetsfrågor leda till någon form av ställningstagande från UD:s sida. Så har inte skett i åtskilliga fall när det gäller utlandsmyndigheterna i f.d. Sovjetunionen. Inte heller har, enligt vad som har uppgivits, påpekanden från SÄPO om brister i säkerhetsskyddet alltid lett till åtgärder.

Utredningen delar uppfattningen att det får anses föreligga sådana brister i UD:s tillsyns-, kontroll- och inspektionsverksamhet i fråga om säkerheten vid i vart fall utlandsmyndigheterna i f.d. Sovjetunionen att en förstärkning av de personella och ekonomiska resurserna för verksamheten bör övervägas. Utredningen finner anledning att i detta sammanhang erinra om att det i tillsyns- och kontrollfunktionen också ligger en skyldighet för ett tillsyns- och kontrollorgan att ingripa när frågor som omfattas av denna funktion aktualiseras. Ett åsidosättande av denna skyldighet när det gäller utlandsmyndigheternas säkerhetsfrågor, såsom uppenbarligen har skett, bidrar

självfallet till att minska säkerhetsmedvetandet hos myndigheterna. Detta bör inte accepteras.

Personer som tjänstgör inom utrikesförvaltningen och som utredningen har samtalet med har såsom en förklaring till att väckta frågor rörande säkerheten vid utlandsmyndigheterna inte har behandlats kan ha berott på bristande rutiner för handläggningen av och beslutsfattandet i ärendena inom UD. Utredningen har inte uppfattat det som sin uppgift att närmare undersöka denna fråga.

Vid de samtal som utredningen har haft med olika företrädare för utrikesförvaltningen har också framhållits att de band som nu finns inom ramen för UD:s administrativa avdelning mellan tillsyns-, kontroll- och inspektionsfunktionen i säkerhetsfrågor, å ena sidan, och ansvaret för utrikesförvaltningens budgetfrågor, å den andra sidan, i vissa fall kan fördröja handläggningen av säkerhetsfrågorna, eftersom de säkerhetsåtgärder som begärs ofta kräver ekonomiska åtaganden. Det har framhållits att dröjsmålet med handläggningen i viss mån skulle kunna undvikas om utlandsmyndighetens chef fick ett större budgetansvar för säkerhetsfrågorna. Detta skulle även kunna föra med sig ett ökat säkerhetsmedvetande hos myndigheterna.

Utredningen har, som redan har framgått, vid sina samtal mött en starkt kritisk inställning hos utlandsmyndigheterna för att de anser sig sakna gensvar hos UD i frågor som rör framför allt hotet mot personsäkerheten på grund av den politiska oron och ökande brottsligheten i f.d. Sovjetunionen. Det har även framhållits att den utbildning som ges till den personal som skall sändas ut till utlandsmyndigheterna har varit ensidigt inriktad på "nycklar och lås" och mindre tagit sikte på för framför allt personskyddet och nödvändig information om aktuella förhållanden på tjänstgöringsorten. En allmän bedömning synes vara att säkerhetsfrågorna med tanke på hotbilden bör få en bättre politisk belysning än vad som nu sker.

Ett sätt att ge säkerhetsfrågorna en bättre politisk belysning skulle vara att föra över ansvaret för säkerhetsfrågorna från den administrativa avdelningen inom UD till den politiska avdelningen. Det ökande

hotet mot personalen vid många utlandsmyndigheter, bl.a. de i f.d. Sovjetunionen, har också väckt frågan om att knyta säkerhetsfrågorna till den särskilde tjänstemannen vid departementet som handlägger frågor om terrorism.

Det har även framförts synpunkter till utredningen från flera håll, både från utlandsmyndigheterna och från A/SÄK, på att vissa problem i hanteringen av säkerhetsfrågorna kan ha haft sin grund i "svårigheter att kommunicera". Detta skulle till viss del ha berott på att de tjänstemän inom UD som har haft det direkta ansvaret för handläggningen av säkerhetsfrågorna inte har haft tillräckliga erfarenheter från utlandstjänstgöring och från de problem som möter vid utlandsmyndigheterna för att upprätthålla ett gott säkerhetsskydd och skapa ett säkerhetsmedvetande hos personalen.

Det är inte utredningens uppgift att göra en bedömning av om ansvaret för säkerhetsfrågorna i UD såvitt avser utlandsmyndigheterna på ett eller annat sätt mer bör knytas till den politiska avdelningen i stället för till den administrativa avdelningen eller om säkerhetsfrågorna bör knytas samman med frågor om terrorism. Utredningen anser sig emellertid kunna konstatera att det är viktigt att den som har ansvaret för säkerhetsfrågorna vid departementet har god kännedom om den typ av säkerhetsproblem som har sin grund i de särskilda politiska förhållandena på den plats där myndigheten är verksam. Detta förutsätter politiska kunskaper och goda kontakter med den politiska avdelningen vid departementet samt möjligheter att göra politiska bedömningar helst med erfarenhet från diplomatverksamhet ute på "fältet".

Enligt utredningens mening kan det såsom har föreslagits vara lämpligt att låta en erfaren ambassadör få ansvar för säkerhetsfrågorna i departementet för att höja säkerhetsfrågornas status och tillföra större politisk kompetens. Det är emellertid viktigt att den som har detta ansvar också har tillgång till sakkunskap när det gäller tekniskt säkerhetsskydd. Sådan torde med fördel kunna hämtas från SÄPO.

Bilaga

Sammanställning över personer som har lämnat uppgifter till utredningen rörande förhållanden som behandlas i utredningens betänkande

Generalkonsuln Dag Sebastian Ahlander
Ambassadören Hans Andén
Expeditionschefen Kjell Anneling
Vicekonsuln Daniel Andersson
Departementssekreteraren May Andersson
Ambassadsekreteraren Veronika Bard-Bringéus
Ambassadören Örjan Berner
Ambassadören Håkan Berggren
Departementsrådet Tomas Bertelman
Översten 1. Bertil Bjäre
Ambassadrådet Krister Bringéus
Departementsrådet Staffan Carlsson
Ambassadrådet Ulrica Cronenberg-Mossberg
Assistenten Ann-Sofie Dahl
Assistenten Helena Damm
Ambassadrådet Håkan Damm
Ambassadsekreteraren Magnus Dahnberg
Departementsrådet Jacob Douglas
Departementssekreteraren Olle Ekblom
Byggnadsrådet Lennart Ekdahl
Ambassadören Arne Ekfeldt
Ambassadsekreteraren Eva Emnéus
Översten 1. Karl-Evert Englund
Ambassadrådet Berndt Fahlberg
Polisöverintendenten Lars Forste
Ambassadsekreteraren Anders Franzén
Kanslirådet Lars Fredén
Departementssekreteraren Anders Grafström
Ambassadören Lars Grundberg

Ambassadrådet Lars-Erik Grundel
Ambassadrådet Carl-Johan Gunnarsson
Ambassadsekreteraren Kristina Grünbaum
Ambassadören Martin Hallqvist
Kanslirådet Dag Hartelius
Ambassadsekreteraren Leena Jaanson
Byråassistenten Marita Jansson
Ambassadören Gunnar Jarring
Kriminalkommissarien Jan-Ove Johansson
Vicekonsuln Martin Johansson
Kanslirådet Tommy Johansson
Kriminalkommissarien Ove Jonsson
Avdelningsdirektören Jan-Olof Jorsback
Ambassadsekreteraren Peter Kanflo
Ambassadören Bo Kjellén
Ambassadrådet Gunnar Klinga
Assistenten Ruth Kratochvill
Byråassistenten Maud Kronberg
Ambassadrådet Leif Krusberg
Assistenten Sirpa Kuusela
Konsuln Göran Larsson
Driftsingenjören Rolf Larsson
Ambassadsekreteraren Hans Lepp
Kriminalinspektören Bo Lindström
Generalkonsuln Jan Lundvik
Ambassadsekreteraren Björn Lyrvall
Departementsrådet Hans Magnusson
Ambassadören Lars Magnusson
Driftsingenjören Björn Malmborg
Byråassistenten Maria Martignier
Ambassadrådet Ulf Melén
Kabinettssekreteraren Lars-Åke Nilsson
Ambassadsekreteraren Roland Nilsson
Ambassadsekreteraren Johan Nordström
Ministern Stefan Noreén
Departementssekreteraren Jan Nyberg
Ambassadrådet Hans Olsson

Ambassadsekreteraren Helena Pilsas-Ahlin
Byråchefen Jan Ridefelt
Ambassadsekreteraren Ola Ringdahl
Departementssekreteraren Roland Ripmark
Avdelningsdirektören Tom Sacklén
Ambassadrådet Mats Staffansson
Generalkonsuln Sture Stiernlöf
Ambassadören Jan Ståhl
Ambassadsekreteraren Johan Svanström
Assistenten Anna Svensson
Konsuln Ulf Sör
Ambassadören Anders Thunborg
Ambassadören Karl-Anders Wollter
Ambassadsekreteraren Fredrik Wrahme
Ambassadsekreteraren Martin Åberg
Ambassadören Andreas Ådahl
Ministern John-Christer Åhlander
Professorn Anders Åslund
Ambassadören Jan Ölander
Ambassadören Torsten Örn

KUNGL. BIBL.
1993-04-20
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

1. Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. UD
2. Kursplaner för grundskolan. U.
3. Ersättning för kvalitet och effektivitet.
   – Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. U.
4. Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. S.
5. Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. S.
6. Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. Jo.
7. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Ku.
8. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. Ku.
9. Postlag. K.
10. En ny datalag. Ju.
11. Socialförsäkringsregister. S.
12. Vårdhögskolor
    – kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. U.
13. Ökad konkurrens på järnvägen. K.
14. EG och våra grundlagar. Ju.
15. Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. N.
16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Fi.
16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Bilagor. Fi.
17. Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. Ku.
18. Acceptans Tolerans Delaktighet. M.
19. Kommunerna och miljöarbetet. M.
20. Riksbanken och prisstabiliteten. Fi.
21. Ökat personval. Ju.
22. Vad är ett statsråds arbete värt? Fi.
23. Kunskapens krona. U.
24. Utlänningslagen – en partiell översyn. Ku.
25. Sociala åtgärder för jordbrukare. Jo.
26. Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. Ju.

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

En ny datalag. [10]
EG och våra grundlagar. [14]
Ökat personval. [21]
Handläggningen av vissa säkerhetsfrågor. [26]

Utrikesdepartementet

Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. [1]

Socialdepartementet

Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. [4]
Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. [5]
Socialförsäkringsregister. [11]

Kommunikationsdepartementet

Postlag. [9]
Ökad konkurrens på järnvägen. [13]

Finansdepartementet

Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommisionens förslag. [16]
Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommisionens förslag. Bilagor. [16]
Riksbanken och prisstabiliteten. [20]
Vad är ett statsråds arbete värt? [22]

Utbildningsdepartementet

Kursplaner för grundskolan. [2]
Ersättning för kvalitet och effektivitet.
– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. [3]
Vårdhögskolor
– kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. [12]
Kunskapens krona. [23]

Jordbruksdepartementet

Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. [6]
Sociala åtgärder för jordbrukare. [25]

Kulturdepartementet

Löneskillnader och lönediskriminering.
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. [7]
Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. [8]
Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. [17]
Utlänningslagen – en partiell översyn. [24]

Näringsdepartementet

Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. [15]

Miljö- och naturresursdepartementet

Acceptans Tolerans Delaktighet. [18]
Kommunerna och miljöarbetet. [19]