

2023-03-10

Informationsklass: Publik

Säkerhetsfrågor med anledning av ändring av ledamotshusets detaljplan

Riksdagens ledamotshus i kvarteret Mars och Vulcanus uppfördes på 1930-talet. Byggnaden genomgick 2019–2022 en totalrenovering då säkerheten behövde höjas och de tekniska systemen var uttjänta. Vid ombyggnaden har målet varit att skapa en säkrare och modernare kontorsbyggnad anpassad till riksdagens verksamhet med beaktande av byggnadens kulturhistoriska och arkitektoniska värden.

Bygglovets för den tillbyggnad som gjordes har upphävts av Mark- och miljööverdomstolen med hänvisning bl.a. till planens skyddsbestämmelser. Det framgår av domen att det inte går att göra andra intresseavvägningar än de som kommit till uttryck i detaljplan. Riksdagsförvaltningen har därför ansökt om ändring av planen.

I denna promemoria ges en kortfattad beskrivning av den verksamhet som bedrivs i riksdagens fastigheter och de krav på säkerhet som ställs med anledning av verksamheten samt de säkerhetsöverväganden som gjordes inför om- och tillbyggnaden och som låg till grund för tillbyggnadens utformning.

Verksamheten i riksdagens fastigheter och övriga förutsättningar

Sveriges riksdag stiftar lagar, kontrollerar regeringen, deltar i beslut om utrikespolitiken, arbetar med EU-frågor samt beslutar om statens budget. De 349 riksdagsledamöterna är i tjänst dygnet runt och arbetar både i riksdagens lokaler och i sin valkrets. En stor del av arbetet utförs i utskotten där ärenden bereds innan riksdagen fattar beslut. Därutöver skriver ledamöterna motioner till riksdagen och ställer interpellationer och frågor till statsråden. Alla ledamöter har sina arbetsplatser i byggnader som via kulvertar är anslutna till Västra riksdagshuset för att ledamöterna ska kunna ta sig till plenisalen och rösta inom tio minuter från det att voteringsignalen ljudit.

Riksdagsförvaltningen är en myndighet med uppgift att biträda riksdagen. Riksdagsförvaltningens uppgifter regleras övergripande i riksdagsordningen och regleras närmare i en instruktion¹. Förvaltningen ska bl.a. tillhandahålla resurser

¹ Lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen.

och service för talmannens, kammarens, utskottens och övriga riksdagsorgans verksamhet samt för riksdagsledamöterna och partikanslierna, svara för myndighetsfunktioner och förvaltningsuppgifter samt vårda och bevara de byggnader och samlingar som riksdagen och Riksdagsförvaltningen disponerar. Vidare ska förvaltningen i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav samt svara för säkerheten och krisberedskapen i riksdagen.

Riksdagsförvaltningens säkerhetsavdelning har huvudansvaret för säkerheten och krisberedskapen i riksdagen. Avdelningschefen är även säkerhetschef och säkerhetsskyddschef. Avdelningen ansvarar för bl.a. personell och teknisk bevakning av fastigheterna alla dagar dygnet runt, upprätthåller bl.a. genom anställda skyddsvakter tillträdesskyddet till riksdagens lokaler och utför säkerhetskontroller av personer, gods och post. Den samordnar, stöder och följer upp arbetet med krisberedskap och totalförvar. Säkerhetsavdelningen bedriver också personsäkerhetsarbete genom samordning av kontakterna med Säkerhetspolisen vars personskydd ansvarar för skyddet för den centrala statsledningen.

Inom riksdagen och Riksdagsförvaltningen bedrivs säkerhetskänslig verksamhet². Säkerhetsavdelningen kravställer, samordnar och följer upp säkerhetsskyddet³ inom riksdagen och förvaltningen samt kravställer och följer upp arbetet med fysisk säkerhet, dvs. det övriga verksamhetsskyddet utöver säkerhetsskyddet.

Riksdagens behov av säkerhet

Hot- och riskbilden mot demokratin och den parlamentariska processen är bred och komplex, vilket förutsätter ett fullgott verksamhets- och säkerhetsskydd av riksdagens fastigheter och infrastruktur samt en god beredskap.

Den säkerhetspolitiska situationen i Europa och Sveriges närområde har försämrats över tid, vilket medfört att Sverige har återupptagit och höjt ambitionsnivån för totalförvarsplaneringen och stärkt den nationella säkerheten genom ett skärpt regelverk för säkerhetsskydd⁴.

I riksdagens byggnader verkar stora delar av den centrala statsledningen och målet är att riksdagen ska vara ett öppet och tillgängligt parlament. En viktig förutsättning för det är att riksdagen som arbetsplats och institution är säker att vistas och verka i. Säkerheten är således en förutsättning för öppenhet.

² Säkerhetskänslig verksamhet är verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd.

³ Med säkerhetsskydd avses skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd i andra fall av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.

⁴ Säkerhetsskyddslagen (2018:585) och lagen (2019:109) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter.

Förändringar i omvärldsläget och regelverket om säkerhetsskydd sedan den gällande detaljplanen antogs

Ledamotshusets föregående ombyggnad för tillgänglighet och förhöjd säkerhet gjordes med stöd av den detaljplan som vann laga kraft 2006. Denna plan gäller fortfarande och stadgar att:

Syftet med planen är att möjliggöra att en ny huvudentré skapas vid Mynttorget. Den ska vara handikappanpassad så att alla kan använda samma ingång för bättre tillgänglighet och säkerhet med tillgång till reception vid huvudentrén.

De större förändringar Riksdagsförvaltningen gjorde vid ombyggnaden 2019–2022 hade samma syfte, att ge bättre säkerhet och öka tillgängligheten.

2006 fanns inga större begränsningar i tillträdet i och kring riksdagens byggnader och områden. Under den tid som gått sedan detaljplanens tillkomst har omvärldsläget utvecklats till det sämre. I det sammanhanget kan några händelser nämnas som antingen riktats direkt mot parlament runt om i världen eller som inträffat i de svenska riksdagshusens närhet och som tydliggjort behovet av bättre skydd för parlamentsbyggnader och personer i byggnaderna.

Försämrat omvärldsläge och förhöjd hotnivå

Sedan oktober 2010 har terrorhotnivån i Sverige varit förhöjd, en trea på en femgradig skala enligt Nationellt centrum för terrorhotbedömning (NCT). NCT är en permanent arbetsgrupp med personal från Säkerhetspolisen (Säpo), Försvarets radioanstalt (FRA) och Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must).

Regeringen hade redan 1991 beslutat att riksdagens byggnader skulle utgöra skyddsobjekt enligt äldre lagstiftning men Riksdagsförvaltningen beslutade först i september 2010 att hävda beslutet. Som anledning angavs att den ökade sårbarheten i väsentliga samhällsfunktioner i förening med framväxten av nya hot föranledde en skärpning av säkerhetsarrangemangen.

Därefter inträffade t.ex. terrorattentaten på Bryggargatan/Olof Palmes gata i december 2010 och bombdådet i regeringskvarteret i Oslo 2011 som dödade åtta personer. 2014 sköts en kanadensisk soldat som stod vakt vid Parliament Hill i Ottawa till döds. Gärningsmannen gick därefter in i parlamentet där ledamöterna hade möten innan han kunde stoppas.

Under 2014 förnyades det tidigare beslutet om skyddsobjekt och regeringen beslutade att bl.a. riksdagshuset och ledamotshuset – inklusive tillhörande kulvertsystem och övergångar – skulle utgöra skyddsobjekt enligt 4 § skyddslagen (2010:305).

Riksdagsförvaltningen har därefter löpande gjort olika förbättringar av säkerheten i riksdagens lokaler, t.ex. tillträdeskontroller, säkerhetskontroller och viss sektionering.

Efter flera attentat i bl.a. Paris och Köpenhamn under 2015 höjdes i november 2015 terrorhotnivån i Sverige från en trea till en fyra, dvs. till ett högt hot under några månader. Talmannen beslutade då att införa ytterligare säkerhetskontroller och vissa andra säkerhetsåtgärder beslutades av bl.a. riksdagsdirektören.

I mars 2017 körde en man i bil på fotgängare i närheten av det brittiska parlamentet. Många skadades och fyra personer dog. Därefter kraschade han bilen mot grindarna vid Westminsterpalatset med brittiska över- och underhuset. Gärningsmannen hann döda ytterligare en person innan han stoppades. En månad senare körde en ensam gärningsman i hög fart en lastbil nedför Drottninggatan i Stockholm. Fem människor dödades, ännu fler skadades.

Sedan ledamotshusets om- och tillbyggnad påbörjades har ytterligare parlament utsatts för angrepp. Stormningen av Kapitolium 2021 med våld mot poliser, jakt på enskilda parlamentariker, vandalisering och flera dödsfall är kanske det mest uppseendeväckande, men även t.ex. Bulgariens parlament har attackerats.

Under coronapandemin framkom vikten av goda förutsättningar för en snabb och effektiv beslutsprocess i riksdagen inte bara i ett normalläge utan också i en krissituation.

2022 uppstod, till följd av Rysslands invasion i Ukraina, den allvarligaste säkerhetspolitiska krisen för Europa sedan andra världskriget där internationell rätt inte längre respekteras eller följs.

Riksdagsförvaltningen behöver förbereda sig på att den spända säkerhetspolitiska situationen blir långvarig, att den snabbt kan eskalera och att risken ökar för att Sverige och riksdagen utsätts för antagonistiska angrepp i syfte att påverka beslutsfattandet.

Sammantaget är den dimensionerade hotbilden mot riksdagen och den centrala statsledningen hög, och vidtagna skyddsåtgärder behöver vara långsiktiga för att säkerställa riksdagens funktionalitet.

Ytterligare stärkt regelverk om säkerhetsskydd

Sedan 2019 har regelverket om säkerhetsskydd stärkts väsentligt. Vissa bestämmelser i säkerhetsskyddslagen (2018:585) gäller för riksdagen och dess myndigheter. I övrigt regleras säkerhetsskyddet i en särskild lag, lagen (2019:109) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter. Där finns motsvarande reglering som i säkerhetsskyddslagen och utgångspunkten är att skyddet ska vara detsamma som det för t.ex. myndigheter under regeringen. Eftersom säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) och Säkerhetspolisens föreskrifter (PMFS 2022:1) om säkerhetsskydd inte gäller för riksdagens myndigheter kompletteras lagen om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter av riksdagsstyrelsens föreskrift (RFS 2019:1) om säkerhet och säkerhetsskydd i riksdagen, Riksdagsförvaltningen och partikanslierna som i stor utsträckning motsvarar säkerhetsskyddsförordningen och Säkerhetspolisens föreskrifter.

I 7 § lagen om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter anges att säkerhetsskyddsåtgärden fysisk säkerhet ska

1. förebygga att obehöriga får tillträde till områden, byggnader och andra anläggningar eller objekt där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller där säkerhetskänslig verksamhet i övrigt bedrivs, och
2. förebygga skadlig inverkan på sådana områden, byggnader, anläggningar eller objekt som avses i 1.

Bestämmelsen om fysisk säkerhet fylls ut genom 5 kap. 1 § riksdagsstyrelsens föreskrift om säkerhet och säkerhetsskydd i riksdagen, Riksdagsförvaltningen och partikanslierna. Föreskriften anger att områden, byggnader och andra anläggningar eller objekt där säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter förvaras eller annars behandlas, eller där säkerhetskänslig verksamhet i övrigt bedrivs, ska vara försedda med funktioner för att upptäcka, försvåra och hantera obehörigt tillträde och skadlig inverkan utifrån ett identifierat säkerhetsskyddsbehov.

Sedan den nya lagen 2019 innebär säkerhetsskyddsåtgärden fysisk säkerhet således inte enbart att förebygga att obehöriga får tillträde till en byggnad e.dyl. utan åtgärden har utvidgats till att också avse ett förebyggande skydd mot sådan skadlig inverkan som kan orsakas utan ett obehörigt tillträde. Exempel på åtgärder som kan behöva vidtas avseende fysiskt skydd är skalskydd, påkörningsskydd eller andra barriärer som fysiskt hindrar en bil att t.ex. forcera en vägg eller köra på människor, ballistiskt skydd och skyddsåtgärder mot anlagd brand eller påverkan med hjälp av kemikalier. Det skulle även kunna röra sig om åtgärder för att skydda mot direkta angrepp med sprängmedel eller obemannade luftfarkoster, t.ex. drönare.

Förutsättningar i stadsmiljö

Lokaliseringen av ledamotshuset till kvarteren Mars och Vulcanus, dvs. i stadens äldsta och mest centrala delar, medför att byggnaden är helt omgiven av offentliga platser och gator med trånga mått. Detta innebär att man inte kan hindra eventuella hot från fordon med gatuvästängningar och fysiska hinder (pollare, betongsuggor etc.) som på andra ställen i Stockholm.



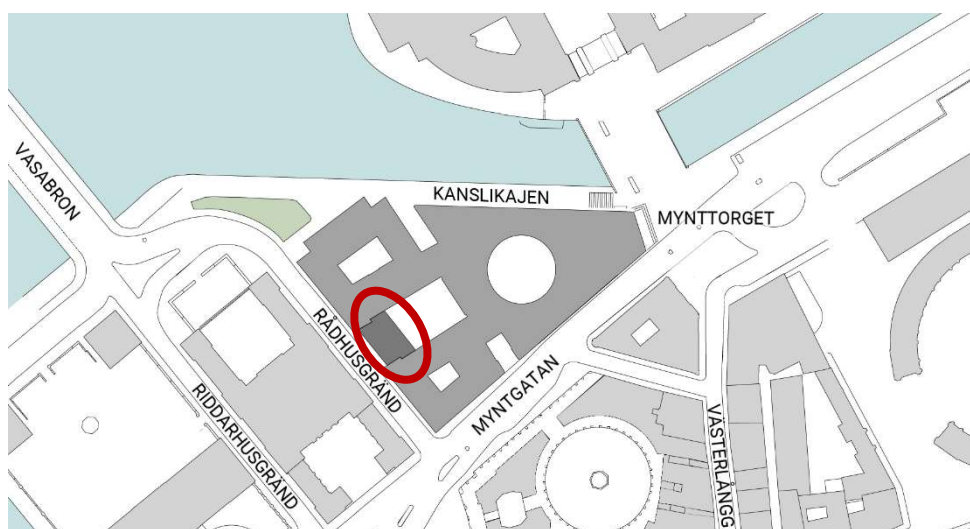
Med placering i stenstaden har ledamotshuset fasadliv i fastighetsgräns, och inga skyddsavstånd och/eller separata skyddsmurar är möjliga. Säkerhetsåtgärderna i byggnadens konstruktion och utformning är således vitala för att uppnå ett tillräckligt skydd. Att i en sådan byggnad ha en öppning från gatan som medger tillträde långt in i kvarteret var ur risksynpunkt en synnerligen olämplig utformning som saknade förutsättningar att uppfylla dagens säkerhetskrav och behövde byggas igen.

Säkerhetsbedömningar för ledamotshuset

Säkerheten och sårbarhetsreducerande skyddsåtgärder har prioriterats högt under projekteringen av byggnaden. Behovet av skyddsåtgärder motiverades utifrån hotbilden ovan samt av bedömningar som Nationellt centrum för terrorhotbedömning (Säpo, FRA, Must) gjorde tillsammans med en mer specifik dimensionerande hotbeskrivning för riksdagen genomförd av Säkerhetspolisen i samband med förstudien som genomfördes inför om- och tillbyggnaden.

Tillbyggnadens säkerhetsfunktion

Tillbyggnaden begränsar bl.a. tillträdet för fordon och fotgängare, skapar skyddsavstånd och skärmar av vid explosioner till skillnad från den tidigare geometriska utformningen av västra gården som i stället skulle förstärka effekterna och konsekvenserna av en explosion. Detta medför att tillbyggnaden på ett helt avgörande sätt reducerar sårbarheten för ledamotshuset, vilket i sig utgör en förutsättning för att det ska kunna fortsatt användas för riksdagens verksamhet. Motsvarande effekt kan inte uppnås genom andra åtgärder.



Kartbild med ledamotshuset efter om- och tillbyggnaden.