

Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden

*Betänkande av Utredningen om säkerhet vid
offentliga sammanträden i kommuner och landsting*

Stockholm 2009



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2009:9

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23143-2
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Mats Odell

Regeringen beslutade den 29 april 2008 att tillsätta en utredning med uppdrag att analysera och vid behov lämna förslag till säkerhetshöjande åtgärder vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting (dir. 2008:51). Samtidigt utsåg regeringen kammarrättslagmannen Christer Sjödin till särskild utredare.

Som experter i utredningen förordnades den 26 maj 2008 kansli-rådet Klara Cederlund, ämnesrådet Katrin Hollunger Wågner, kommissarien Lars Sjöberg och handläggaren Sara Deltér. Den 15 september 2008 entledigades Klara Cederlund och som ny expert förordnades från samma dag rättssakkunniga Petra Jansson. Hovrättsassessorn Daniel Jakobsson förordnades som sekreterare fr.o.m. den 1 juni 2008.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om säkerhet vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting (Fi 2008:03).

Härmed överlämnas utredningens betänkande *Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden* (SOU 2009:9). Uppdraget är härigenom slutfört.

Sundsvall i januari 2009

Christer Sjödin

/Daniel Jakobsson

Innehåll

Sammanfattning	7
Författningsförslag	13
1 Utredningsuppdraget och dess genomförande	17
1.1 Uppdraget.....	17
1.2 Utredningsarbetet och dess avgränsningar	18
1.2.1 Utredningens arbete	18
1.2.2 Utredningens avgränsningar och tolkning av sitt uppdrag.....	18
1.3 Disposition och läsanvisning.....	20
2 Bakgrund	21
2.1 Skrivelser och förslag	21
2.2 Tidigare undersökningar.....	22
2.2.1 Inledning	22
2.2.2 Jakten på makten (SOU 2006:46)	22
2.2.3 Säkerhetspolisens rapport Hot mot förtroendevalda.....	24
2.2.4 Svenska Kommunförbundets enkätundersökningar	25
2.2.5 Personskyddet för den centrala statsledningen (SOU 2004:108)	26
2.3 Allmänt av intresse för säkerhet kring offentliga sammanträden i dag	26
2.3.1 Inledning	26
2.3.2 Konstitutionella utgångspunkter.....	27

2.3.3	Kommunallagen	29
2.3.4	Brottsbalken	30
2.3.5	Rättegångsbalken	31
2.3.6	Polislagen.....	35
2.3.7	Om ordningsvakter.....	37
2.3.8	Om väktare.....	41
2.3.9	Om ansvarsfördelningen i kommuner och landsting.....	42
2.3.10	Om ansvarsfördelningen inom polisen.....	43
2.3.11	Om hotbilda-bedömningar	43
3	Enkätundersökning och möten	47
3.1	Enkätundersökning	47
3.2	Möten med Stockholms och Göteborgs kommuner	48
3.3	Möten med polismyndigheterna i Stockholm och Göteborg.....	51
4	Grundläggande överväganden.....	55
4.1	Inledning.....	55
4.2	Efterfrågas säkerhetshöjande åtgärder?	56
4.3	Behövs säkerhetshöjande åtgärder?.....	56
4.4	Bedömning av efterfrågade åtgärder	61
4.4.1	Inledning.....	61
4.4.2	Säkerhetskontroll.....	61
4.4.3	Kameraövervakning	63
4.4.4	Byggnadstekniska åtgärder.....	65
4.4.5	Ordningsvakter till fler sammanträden	66
4.5	Slutsats – Säkerhetskontroller har ett försteg	67
5	Orientering om lagstiftning om säkerhetskontroller m.m.	69
5.1	Inledning.....	69
5.2	Säkerhetskontroll i riksdagen	69
5.3	Säkerhetskontroll i domstol	73
5.4	Säkerhetskontroll inom luftfart och sjöfart m.m.	77

6	Förslag till lag om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden	83
6.1	Inledning.....	84
6.2	Utgångspunkterna	84
6.3	Överväganden	86
6.3.1	Allmänt.....	86
6.3.2	När ska kontrollen få ske?	87
6.3.3	Vem ska kontrollera vem?.....	89
6.3.4	Hur ska kontrollen gå till?	90
6.3.5	Var ska kontrollen få ske?	92
6.3.6	Om beslut och överklagande	93
6.3.7	Om ändring i lagen om ordningsvakter	94
7	Konsekvensbeskrivning	97
8	Författningskommentar	99
8.1	Förslaget till lag om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting	99
8.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1980:578) om ordningsvakter	106
Bilaga		
	Kommittédirektiv dir. 2008:51	107

Sammanfattning

Uppdraget

Sedan andra utredningar visat att hot och våld riktat mot förtroendevalda på lokal och regional nivå är ett betydande problem i Sverige har säkerhetshöjande åtgärder vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting efterfrågats.

Denna utrednings uppdrag har varit att kartlägga behovet av och efterfrågan på säkerhetshöjande åtgärder vid sådana sammanträden samt överväga lämpliga åtgärder om så bedöms nödvändigt. I första hand har utredningen härvid haft i uppgift att överväga förslag till lagstiftning som möjliggör säkerhetskontroll i form av kroppsvisitation. Utredningen har emellertid varit oförhindrad att föreslå annan lösning än säkerhetskontroller.

Undersökningsarbetet

För att bedöma hotbilden mot offentliga sammanträden i kommuner och landsting samt för att kartlägga behovet av och efterfrågan på säkerhetshöjande åtgärder riktade utredningen under sommaren 2008 en enkät till Sveriges alla kommuner och landsting.

Av enkäten – som avsåg händelser under de senaste 18 månaderna – framkom att det stora flertalet av landets kommuner och landsting inte varit drabbade av ordningsstörningar eller hot mot sina offentliga sammanträden i fullmäktige och nämnder. Åtta kommuner och två landsting hade dock drabbats av *ordningsstörningar/hot där polis eller ordningsvakt behövt ingripa för att återställa ordningen*. Av enkäten framkom emellertid att 19 kommuner och 3 landsting intar en förhöjd beredskap vid alla sammanträden dit allmänheten har tillträde och att nära var tredje kommun samt två av tre landsting har polis eller ordningsvakt närvarande när en hotbild bedöms föreligga.

När det gäller efterfrågan på säkerhetshöjande åtgärder framkom att flera kommuner och landsting har önskemål om att kunna få tillämpa säkerhetshöjande åtgärder vid sina offentliga sammanträden. Utöver ett fåtal önskemål om säkrare sammanträdeslokaler och ökad tillgång till polis och ordningsvakter handlade efterfrågan huvudsakligen om säkerhetskontroller och kameraövervakning. Således efterfrågades en möjlighet till säkerhetskontroll (i form av kroppsvisitation med metalldetektor) av 56 kommuner och 8 landsting medan 57 kommuner och 4 landsting efterfrågade möjlighet till kameraövervakning. I de båda grupperna önskade emellertid närmare hälften både möjlighet till säkerhetskontroll och kameraövervakning. Beaktas befolkningsunderlaget i de aktuella kommunerna och landstingen kan konstateras att dessa samlar en betydande del av landets befolkning.

Utredningen har vidare hållit överläggningar med Stockholms och Göteborgs kommuner liksom med polismyndigheterna i Stockholm och Göteborg, vilka samtliga förespråkade en möjlighet till säkerhetskontroller efter förebild från riksdagen och domstolarna.

Grundläggande överväganden

Mot bakgrund av enkätsvaren har utredningen funnit att det finns en beaktansvärd efterfrågan på säkerhetshöjande åtgärder och att denna närmast uteslutande rör säkerhetskontroller och allmän kameraövervakning.

Huruvida det vid offentliga sammanträden också finns behov av säkerhetshöjande åtgärder har däremot vid en första anblick framstått som mindre uppenbart. Det har nämligen kunnat konstateras att offentliga sammanträden hittills varit förskonade från våld trots hot och farhågor härom; ett förhållande som beroende på synsätt skulle kunna tas till intäkt såväl för att riskerna överskattats som att de extra bevakningsinsatser som emellanåt genomförts av vaktpersonal och polis haft en brottsavhållande effekt.

Mot bakgrund av att några allvarigare våldsdåd således inte har ägt rum har det naturligtvis varit möjligt för utredningen att göra halt utan att föreslå några nya möjligheter till säkerhetshöjande åtgärder.

Utredningen har emellertid fäst avseende vid att det emellanåt förekommer en del incidenter och att ingenting tyder på att sådana inte kommer att inträffa också i framtiden. Enligt utredningens mening talar också samhällsutvecklingen för att risken för våld och hot om våld snarare kommer att öka. Utredningen har här funnit att behovet av säkerhetshöjande åtgärder främst bör bedömas med utgångspunkt i de risker och den sårbarhet som typiskt sett gäller för ifrågavarande sammanträden, liksom konsekvenserna av ett allvarigare våldsdåd vid ett sådant. Frågor som utredningen ansett böra tas i beaktande är vilken betydelse som ett angrepp med exempelvis skjutvapen, sprängämne eller stenkastning kan förväntas få för demokratin, för de förtroendevalda och för efterfrågan på säkerhetshöjande åtgärder. Utredningen har här hållit för troligt att ett angrepp mot förtroendevalda under ett sammanträde, med döda eller skadade som följd, sannolikt av de flesta skulle ses som ett oacceptabelt angrepp på demokratin.

Även den stora efterfrågan på säkerhetshöjande åtgärder som framkom i enkätundersökningen har, i sig själv, ansetts böra tillmätas en viss betydelse i sammanhanget. Utredningen har här ansett att kommunernas och landstingens efterfrågan får tolkas som en betydande osäkerhet inför uppgiften att sköta säkerheten vid offentliga sammanträden. Det torde med andra ord finnas ett intresse i sig självt att offentliga sammanträden för politiskt beslutsfattande kan upplevas som säkra och fredade från våld.

Slutsatsen som utredningen drar är således att det – trots att behovet i dag kan synas litet – kan uppstå lägen där ett beaktansvärt behov föreligger av ytterligare åtgärder till skydd för den demokratiska processen vid de offentliga sammanträdena. Här ska också beaktas att det endast kan bli fråga om att ge kommuner och landsting en möjlighet till ökat skydd för sina offentliga sammanträden, varför frågan således kommer ägas av dem själva.

Vid sidan av de säkerhetskontroller som haft en given plats i utredningens överväganden har också funnits andra säkerhetshöjande åtgärder som, tillsammans eller var för sig, med skiftande utgångspunkter varit tänkbara för offentliga sammanträden i kommuner och landsting. Utredningen har dock valt att begränsa sin inventering av möjliga skyddsåtgärder till sådana vars motintressen, liksom kroppsvsitation, förutsätter lagform för att tillåtas. Detta har inneburit att utredningen inte närmare gått in på sådana förbättringar som är möjliga att uppnå genom exempelvis byggnadstekniska åtgärder eller genom ökad samverkan med polis.

I enlighet med sina avgränsningar – att endast slutbehandla sådana förslag till säkerhetshöjande åtgärder som förutsätter lagstöd – har utredningen stannat för att väga säkerhetskontroller och kameraövervakning mot varandra och mot de grundläggande fri- och rättigheter som regeringsformen anger.

Här har utredningen konstaterat att endast en säkerhetskontroll erbjuder en godtagbar möjlighet att – utan avkall på de kontrollerades rätt till anonymitet – förhindra angrepp med vapen och andra farliga föremål som kan innebära en allvarlig fara för någons liv, hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom. Säkerhetskontroller har således bedömts ha ett klart försteg som brottsförebyggande åtgärd i sammanhanget. Även i ljuset av att landets kommuner och landsting, tillsammans med riksdagen och domstolarna, intar en särställning som vår demokratis grundläggande beslutsorgan har det förefallit naturligt att de likt riksdagen och domstolarna bör beredas en möjlighet till skydd i form av säkerhetskontroller.

Förslaget

Utredningens förslag till lag om säkerhetskontroller vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting har utformats efter mönster av de lagar som gäller för säkerhetskontroller i riksdagen och i domstolarna.

Förslaget innebär att säkerhetskontroll ska få anordnas om det vid ett offentligt sammanträde finns anledning att befara att brott kommer förövas som innebär en allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom. Hur stor risken för brott måste vara för att en säkerhetskontroll ska kunna beslutas har inte ansetts kunna anges generellt. Det måste dock finnas indikation på en säkerhetsrisk där exempelvis skjutvapen, sprängämnen, tillhyggen eller knivar bedöms vara är troliga brottsverktyg. Även om det således fordras en viss konkretisering av säkerhetsrisken har avsikten inte varit att kravet ska ställas alltför högt.

Beslut om säkerhetskontroll ska avse visst sammanträde och fattas av fullmäktiges ordförande, ersättare eller annan som är eller ska vara ordförande vid sammanträdet. Beslutet ska föregås av samråd med polismyndighet. Beslutet ska inte kunna överklagas.

En säkerhetskontroll ska ledas av polis men kunna utföras av ordningsvakter. Det ankommer på ansvarig polismyndighet att efter omständigheterna ta ställning till huruvida dess ledningsfunktion ska utövas genom att polis närvarar vid kontrollen eller om den kan utövas på annat sätt.

Säkerhetskontroll ska omfatta besökare till sammanträdet och genomföras som en allmän inpasseringskontroll. Syftet med kontrollen är att eftersöka vapen och andra farliga föremål. Kontrollen får omfatta kroppsvisitation och undersökning av väskor, paket m.m. med hjälp av teknisk utrustning som exempelvis s.k. larmbågar, handhållna metalldetektorer och röntgenmaskiner. Manuell kroppsvisitation, dvs. en undersökning där kontrollpersonalen för hand letar efter otillåtna föremål, får endast ske om det finns särskilda skäl för åtgärden och ska i sådant fall utföras av polisman eller av ordningsvakt som polismyndigheten särskilt har godkänt för uppgiften.

En säkerhetskontroll kommer i huvudsak att bekostas av den kommun eller det landsting som beslutat om kontrollen. Således ska kostnader för ordningsvakter och teknisk apparatur, som t.ex. metalldetektorer bäras av det beslutande organet. Polisen belastas endast till den del polisresurser tas i anspråk för samråd och ledning.

Övrigt

Den föreslagna modellen för säkerhetskontroller har inte bedömts kunna få annat än marginella ekonomiska konsekvenser i de kommuner, landsting och polisdistrikt där sådan kontroll arrangeras.

Författningsförslag

1. Förslag till lag (0000:000) om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting

Härigenom förskrivs följande.

Inledande bestämmelse

1 § Kommuner och landsting får genomföra säkerhetskontroll vid inpassering till lokaler som deras fullmäktige och nämnder disponerar för offentliga sammanträden om det finns anledning att befara att det vid sammanträdet kan komma att förövas brott som innebär en allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom.

Beslut om säkerhetskontroll

2 § Beslut om säkerhetskontroll fattas av fullmäktiges ordförande eller ersättare. Om sådant beslut inte kan avvaktas får beslutet fattas av den som är eller ska vara ordförande vid sammanträdet.

Innan säkerhetskontroll beslutas ska samråd ske med polismyndigheten.

Beslut om säkerhetskontroll ska avse visst sammanträde och får utöver sammanträdeslokalen och entréutrymmen endast omfatta de angränsande lokaler som behövs för att besökare ska kunna följa sammanträdet. I ett beslut om säkerhetskontroll ska anges vilket sammanträde och vilka lokaler som omfattas av beslutet.

Kontrollens omfattning och utformning

3 § Säkerhetskontroll omfattar besökare till de lokaler som anges i beslutet om säkerhetskontroll. Kontrollen avser dock inte ledamot och ersättare vid sammanträdet, eller annan som på grund av lag eller särskilt uppdrag närvarar vid sammanträdet.

Fullmäktiges ordförande, dennes ersättare, eller annan som är eller ska vara ordförande vid sammanträdet får undanta personer från kontrollen. Denne får också utse annan att fatta sådant beslut.

4 § Vid säkerhetskontroll ska vapen och andra föremål som är ägnade att komma till användning vid brott som avses i 1 § eftersökas. För detta ändamål får kroppsvisitation äga rum. Därutöver får väskor och andra föremål som påträffas i lokaler som anges i beslutet om säkerhetskontroll undersökas.

5 § Vid säkerhetskontroll ska kroppsvisitation ske genom användande av metalldetektor eller liknande anordning eller, om det finns särskilda skäl, på annat sätt.

Säkerhetskontroll genomförs efter närmare anvisningar av polismyndigheten av polisman eller, efter polismyndighetens förordnande, av ordningsvakt under ledning av polisman.

Kroppsvisitation som sker på annat sätt än genom användande av metalldetektor eller liknande anordning får utföras av polisman eller av ordningsvakt som polismyndigheten har godkänt för uppgiften.

Identitetskontroll får genomföras endast för att fastställa om en person, som uppger sig inte omfattas av säkerhetskontroll, ska undantas från kontrollen.

6 § Besökare som inte underkastar sig beslutad säkerhetskontroll och inte kan styrka någon särskild behörighet att enligt 3 § första stycket vistas i sammanträdeslokalen får vägras tillträde till lokaler som omfattas av beslutet om säkerhetskontroll och avvisas eller avlägsnas från dessa lokaler.

7 § Påträffas vid säkerhetskontroll något sådant föremål som avses i 4 § och tas det inte i beslag enligt bestämmelserna i rättegångsbalken, ska den hos vilken föremålet påträffas uppmanas att lämna det ifrån sig för förvaring. Finns inte någon känd innehavare till ett påträffat föremål får det omhändertas.

Den som inte efterkommer uppmaningen enligt första stycket får vägras tillträde till lokaler som omfattas av beslutet om säkerhetskontroll och avvisas eller avlägsnas från dessa lokaler.

Särskilda bestämmelser om förvaring av föremål

8 § Föremål som har lämnats till förvaring eller omhändertagits enligt denna lag ska förvaras på betryggande sätt. Om det begärs, ska bevis om att ett föremål har lämnats till förvaring utfärdas.

Föremålet ska återlämnas till den som har lämnat det till förvaring när denne lämnar de lokaler som omfattas av beslutet om säkerhetskontroll.

Särskilda bestämmelser om kroppsvisitation

9 § Kroppsvisitation får verkställas eller bevittnas endast av person, som är av samma kön som den som visiteras, om undersökningen inte sker genom metalldetektor eller liknande anordning.

Kroppsvisitation som är av mera väsentlig omfattning ska verkställas i enskilt rum och om möjligt i vittnes närvaro.

Förbud att överklaga

10 § Beslut enligt denna lag får inte överklagas.

2. Förslag till lag om ändring i lag (1980:578) om ordningsvakter

Härigenom förskrivs att i fråga om lagen (1980:578) om ordningsvakter

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 2 b §, av följande lydelse

dels att 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 b §

Ordningsvakter får förordnas att tjänstgöra vid säkerhetskontroll i kommuner och landsting enligt vad som anges i lagen (0000:000) om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting.

3 §¹

Om det finns ett särskilt behov och det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt, får ordningsvakter förordnas även i annat fall än som avses i 2 och 2 a §§.

Om det finns ett särskilt behov och det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt, får ordningsvakter förordnas även i annat fall än som avses i 2, 2 a och 2 b §§.

¹ Senaste lydelse 2001:179.

1 Utredningsuppdraget och dess genomförande

1.1 Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att bedöma hotbilden riktad mot fullmäktigesammanträden och andra offentliga sammanträden i Sveriges kommuner och landsting. I denna del av uppdraget har ingått att kartlägga behovet av och efterfrågan på säkerhetshöjande åtgärder vid sådana sammanträden.

I utredningsuppdraget har också legat att föreslå säkerhetshöjande åtgärder om så bedöms nödvändigt. I första hand har utredningen härvid haft i uppgift att överväga förslag till lagstiftning som möjliggör säkerhetskontroll i form av kroppsvisitation. Utredningen har emellertid varit oförhindrad att föreslå annan lösning än säkerhetskontroller.

I direktiven har vidare angetts att utredningen ska avpassa eventuella förslag mot den hotbild och de behov som bedöms föreligga och att utredningen ska beakta regeringsformens bestämmelser om rätt till informationsfrihet och skydd mot bl.a. kroppsvisitation och liknande intrång. Det har vidare ålegat utredningen att ifråga om förslag till säkerhetshöjande åtgärder även föreslå bestämmelser om beslutsordning och om överklagande.

Utredningens direktiv (dir. 2008:51) finns i en bilaga till betänkandet.

1.2 Utredningsarbetet och dess avgränsningar

1.2.1 Utredningens arbete

Arbetet har bedrivits i nära samråd med utredningens experter. Sex sammanträden har hållits, varvid antalet deltagande experter har skiftat något.

Utöver de mera inofficiella samtal och studiebesök som förekommit med många utomstående med ansvar för säkerhetsfrågor kan följande mer officiella händelser nämnas. Under sommaren 2008 genomförde utredningen tillsammans med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) en enkätundersökning, riktad till landets alla kommuner och landsting avseende behovet av och efterfrågan på säkerhetshöjande åtgärder vid offentliga sammanträden.

Överläggningar har ägt rum med företrädare för Stockholms och Göteborgs kommuner liksom med företrädare för polismyndigheterna i Stockholms och Västra Götalands län. Utredningen har besökt några lokaler för fullmäktigesammanträden, nämligen i Stockholm, Göteborg, Åkersberga, Landskrona och Sundsvall.

1.2.2 Utredningens avgränsningar och tolkning av sitt uppdrag

Förtroendevalda i kommuner och landsting är verksamma inom många olika sammanhang där möten av skiftande slag utgör självklara inslag i vardagen. Utöver sammanträden för politiskt beslutsfattande i fullmäktige och nämnder förekommer en mängd andra sammankomster för information och opinionsbildning m.m. både i kommunens egna lokaler och på andra platser såväl inom- som utomhus.

Utredningen har enligt direktiven haft i uppgift att pröva behovet av säkerhetsfrämjande åtgärder i samband med fullmäktigesammanträden och andra offentliga sammanträden i kommuner och landsting. Ordalydelsen skulle kunna tyda på att också andra sammanträden än offentliga fullmäktige- och nämndsammanträden omfattas. Inom utredningen har därför utredningsuppdragets avgränsning gentemot andra former av sammankomster diskuterats. Frågor som därvid diskuterats är om också andra politiskt orienterade sammankomster skulle kunna ges

ett bättre skydd. Utredningen har dock efter kontakter under hand med departementet bestämt att hålla sig ifrån de frågor som berör sammankomster i vidare bemärkelse. Detta innebär att den håller sig till de offentliga sammanträden som hålls i fullmäktige och nämnder och vars procedurer regleras av kommunallagen. Följaktligen kommer inte frågor om säkerheten vid informationsmöten, hearings, torgmöten och liknande att beröras.

En annan avgränsning i utredningen gäller den flora av säkerhetshöjande åtgärder som med skiftande utgångspunkter, var för sig, är tänkbara för offentliga sammanträden i kommuner och landsting. Under begreppet säkerhetshöjande åtgärder torde nämligen rymmas åtskilligt många fler åtgärder än den form av säkerhetskontroll som enligt direktiven har en given plats i utredningens överväganden. Utredningen har dock valt att begränsa sin inventering av möjliga skyddsåtgärder till sådana vars motintressen, liksom kroppsvsitation, förutsätter lagform för att tillåtas. Det sagda innebär att utredningen inte närmare kommer gå in på sådana förbättringar som är möjliga att uppnå genom byggnadstekniska åtgärder även om t.ex. en ombyggnad av en byggnad i sig kan utföras på ett sådant sätt att den kan komma att innebära en inskränkning i den grundlagsfästa informationsfriheten. Så skulle kunna vara fallet om en sammanträdeslokal inte gav plats för åhörare. Utredningen kommer inte heller gå in på sådana förbättringar som är möjliga att uppnå genom ökad samverkan med polis.

Ytterligare en grundläggande fråga för utredningen att ta ställning till är vad som är det huvudsakliga skyddsobjektet för utredningens överväganden. Är uppdraget begränsat till att endast gälla de förtroendevaldas och övriga medverkandes säkerhet under offentliga sammanträden, eller är det även sammanträdena som sådana som behöver kunna säkras mot angrepp? Frågeställningen - som har att göra med vilka lokaler som kan komma att beröras av förslag till säkerhetshöjande åtgärder - aktualiseras exempelvis när åhörare följer ett sammanträde från en angränsande lokal varifrån några angrepp visserligen inte kan riktas mot ledamöterna i rådssalen men där likväl våldsamheter kan störa förrättningen. Konkret handlar saken om huruvida åhörare ska kunna underkastas kontroller även om de befinner sig på en plats där de inte rimligen kan skada någon ledamot. I direktiven sägs att de förtroendevalda ska garanteras en säker miljö när de utövar sina uppdrag. Där sägs emellertid också att utredningens uppdrag är att bedöma hotbilden

riktad mot bl.a. fullmäktigesammanträden och överväga förslag som gör det möjligt att öka säkerheten vid sammanträdena. Utredningen har här intagit uppfattningen att det skydd den har att överväga, utöver rådssalen, i förekommande fall bör gälla samtliga angränsande lokaler som disponeras för sammanträdet.

1.3 Disposition och läsanvisning

Betänkandet omfattar 8 avsnitt och följer i huvudsak utredningsarbetets gång i kronologisk ordning.

I avsnitt 2 ges en grundläggande bakgrundsbeskrivning och redovisning av de ingångsvärden utredningen haft för sitt arbete. Här genomgås de skrivelser vari påkallats en utredning om säkerhetskontroller i kommunala och landstingskommunala församlingar (2.1), tidigare undersökningar av förhållanden gränsande till utredningens område (2.2) samt den lagstiftning som i dag är tillämplig på området och förutsättningarna för den personal som i dag tillämpar den (2.3).

I avsnitt 3 redovisas resultatet av utredningens enkätundersökning vari bl.a. efterfrågan på säkerhetshöjande åtgärder och senare tiders ordningsstörningar vid offentliga sammanträden kartlagts (3.1). I avsnittet redovisas vidare de närmare synpunkter utredningen inhämtat under separata möten med Stockholms och Göteborgs kommuner respektive polismyndigheter (3.2 resp. 3.3).

Mot bakgrund av det ditintills presenterade materialet redogör utredningen i kapitel 4 för sina grundläggande överväganden och bedömningar. Avsnitt 5 är ett deskriptivt avsnitt vari orienteras om redan existerande lagar om säkerhetskontroller såsom tänkbara förebilder för utredningens fortsatta överväganden och förslag. I avsnitt 6 lämnar utredningen sitt förslag till lag om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting, dvs. i fullmäktige och nämnder.

Härefter följer de för en utredning sedvanliga avsnitten. Avsnitt 7 innehåller en beskrivning av konsekvenserna av utredningens förslag. I kapitel 8 ges en författningskommentar.

I syfte att göra övervägandeavsnitten 4 och 6 mer lättillgängliga har infogats sammanfattande rutor under den inledande avsnittsrubriken.

2 Bakgrund

2.1 Skrivelser och förslag

Som nämnts i utredningens direktiv har Stockholms kommun i en skrivelse till regeringen¹ hemställt om att en möjlighet att kontrollera/kroppsvisitera åhörare vid kommunfullmäktiges sammanträden införs. I skrivelsen anför kommunen att det under senare år blivit vanligare med hot om våld eller våld riktat mot förtroendevalda på grund av det politiska uppdraget, vilket kan ha en rad negativa effekter för demokratins utveckling. Man anger som exempel att det kan vara svårt att behålla öppenheten i det demokratiska systemet och att hålla öppna möten om det innebär att varje möte måste övervakas av polis. Kommunen skriver att dess fullmäktige som huvudstadens beslutande församling är en utsatt grupp och att Stockholms stadshus dessutom har ett symbolvärde. Stockholms kommun vill att kommuner ska ges samma lagliga rätt som riksdagen att genomföra säkerhetskontroller för att förebygga brott som innebär allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom.

Göteborgs kommun har därefter i en skrivelse till regeringen² hemställt om att en utredning ska tillsättas med syfte att lägga fram förslag till en lag om säkerhetskontroll vid kommunfullmäktiges och landstingsfullmäktiges sammanträden. I skrivelsen anför kommunen att det förekommit och kan förekomma att en av polis bedömd hotbild föreligger mot någon av fullmäktiges ledamöter, ersättare eller annan som vistas i fullmäktiges lokaler eller mot sammanträdet som sådant och att det i sådant fall kan vara nödvändigt med säkerhetskontroll av besökande till sammanträdet. Kommunen som framhåller vad som gäller i fråga om säkerhetskontroller i riksdagens lokaler och i domstol, påpekar att

¹ Dnr Fi 2006/7104.

² Dnr Ju 2008/2251.

fullmäktiges ordförande saknar laglig befogenhet att besluta om säkerhetskontroll i fullmäktiges lokaler och att inte heller polisen har någon sådan generell befogenhet. Enligt kommunens mening borde det vara lagligt möjligt för fullmäktiges ordförande att fatta beslut om säkerhetskontroll vid det fall en av polisen bedömd hotbild föreligger och en sådan kontroll rekommenderas av polismyndighet.

2.2 Tidigare undersökningar

2.2.1 Inledning

Frågor om hot och våld mot förtroendevalda har under senare tid varit föremål för flera studier i olika sammanhang. Avsnitt 2.2.2–2.2.5 innehåller kortfattade redogörelser för de undersökningar som utredningen ansett vara av särskilt intresse för sitt uppdrag. Det kan böra nämnas att det bland de nedan omnämnda undersökningarna också finns de som ägnas åt riksdagspolitikernas förhållanden.

2.2.2 Jakten på makten (SOU 2006:46)

Regeringen beslutade under våren 2004 att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppdrag att bl.a. kartlägga och analysera förekomsten av brott mot förtroendevalda, se över det straffrättsliga skyddet för förtroendevalda och undersöka vilket stöd och vilken hjälp förtroendevalda som utsatts för brott erbjuds. Kommittén, som antog namnet Kommittén om hot och våld mot förtroendevalda, överlämnade sitt betänkandet *Jakten på makten* (SOU 2006:46) två år senare.

Under sitt utredningsarbete lät kommittén genomföra en enkätundersökning där förtroendevalda i kommuner och landsting själva fick uppge omfattningen av trakasserier, hot och våld under två tidsperioder, 1988–1998 och 1999–2005. För perioden 1999–2005 visar undersökningen att 20–25 procent av de förtroendevalda utsatts för någon form av trakasserier, att 10–15 procent utsatts för hot och att 1–2 procent utsatts för våld i någon form. Motsvarande siffror för perioden 1988–1998 är något lägre vilket antyder att en svag ökning av mängden trakasserier, hot och våld skett. Skillnaderna ligger emellertid inom den statistiska felmarginalen.

Med beaktande härav och till att det inte tidigare genomförts någon annan jämförbar undersökning går det dock knappast att av utredningens uppgifter dra några säkra slutsatser om utvecklingen över tiden.

I övrigt visade undersökningen att det fanns vissa geografiska skillnader. I de fyra nordligaste länen och Blekinge och Skåne var det en högre andel av de förtroendevalda som angav att de blivit utsatta för trakasserier, hot eller våld än i övriga delar av landet. På grund av statistikens ofullkomlighet går det dock inte att dra några slutsatser om vad som kan vara förklaringen till detta.

De flesta fall av trakasserier, hot eller våld kunde enligt de förtroendevalda härledas till missnöjda medborgare (ca 74 procent). Därefter kom psykiskt sjuka personer (ca 45 procent), lokala aktionsgrupper (ca 22 procent), högerextrema grupper (ca 13 procent) och rasistiska grupper (ca 11 procent).

Enkätundersökningen riktade sig även till förtroendevalda i riksdagen. De viktigaste skillnaderna i förhållande till de förtroendevalda i kommuner och landsting som framkom i undersökningen är att mängden trakasserier, hot och våld riktade mot förtroendevalda i riksdagen är högre. För tidsperioden 1999–2005 uppgav ca 60–65 procent av de förtroendevalda i riksdagen att de utsatts för trakasserier, 40–45 procent att de utsatts för hot och ca 6 procent att de utsatts för våld. De uppgivna källorna till hot var något annorlunda i jämförelse med förtroendevalda i kommuner och landsting. Högerextrema och rasistiska grupper stod här för en större del av trakasserier, hoten och våldet.

De förslag kommittén presenterade för att komma till rätta med problemen var brett upplagda och inkluderade bland annat polisens, partiernas, medias, kommunernas, landstingens samt de förtroendevaldas eget ansvar. Bland kommitténs konkreta förslag kan nämnas en förstärkning av det straffrättsliga skyddet för den som utövar ett förtroendeuppdrag, vilket föreslogs ske genom att brott som begås mot förtroendevalda på grund av dennes uppdrag skulle utgöra en särskild straffskärpningsgrund i brottsbalken. Kommittén föreslog även regeringen att inrätta en särskild delegation för att mer långsiktigt följa utvecklingen på området. Kommittén ansåg även att det borde upprättas handlingsplaner inom de politiska partierna, kommuner, landsting och polismyndigheter som beskriver hur frågor om brott mot förtroendevalda bör hanteras.

Kommittén undersökte även de lokala polismyndigheternas arbete med personskydd avseende förtroendevalda i kommuner och landsting. Enligt vad kommittén erfor varierade möjligheterna att få sådant skydd avsevärt mellan olika polisdistrikt.

Kommittén undersökte inte möjligheten att kontrollera eller kroppsvisitera åhörare vid fullmäktigesammanträden. Däremot skrev den att de förtroendevalda ska garanteras en säker miljö när de utövar sina uppdrag.

2.2.3 Säkerhetspolisens rapport Hot mot förtroendevalda

Under perioden september 2007 till mars 2008 pågick inom Säkerhetspolisen en undersökning med huvudsyfte att undersöka omfattningen av hot mot förtroendevalda på lokal och regional nivå i Sverige samt att kartlägga hur problembilden ser ut; vem som hotar, vem som hotas, på vilket sätt de hotas och vilka motiv som finns bakom. Undersökningen baserades dels på granskning av polisanmälningar omfattande perioden januari t.o.m. september 2007 och dels på intervjuer. Målgruppen för intervjuerna var personer i nyckelbefattningar med särskilda kunskaper om hot mot förtroendevalda; företrädesvis inom polisen, säkerhetsansvariga inom kommuner och landsting samt personer som arbetar med säkerhetsfrågor inom de politiska partierna. Syftet med intervjuerna var att skapa en fördjupad bild av hoten och synliggöra omständigheter som inte framkom i polisanmälningarna.

I den rapport *Hot mot förtroendevalda*³ som blev resultatet av den ovan nämnda undersökningen konstaterar Säkerhetspolisen att hot mot förtroendevalda är ett förekommande men begränsat problem. I rapporten anges i huvudsak följande. I genomsnitt gjordes 4,5 polisanmälningar per månad. De mest förekommande brottsrubriceringarna var olaga hot, ofredande samt skadegörelse. Det fanns vid tiden för undersökningen inga tecken på något omfattande hot från organiserade kriminella miljöer mot riksdagspartiernas representanter i kommun och landsting, utan hot från missnöjda medborgare står för en stor andel av hoten. Hot framförs främst genom e-post, brev och telefon. Grova hot är ovanliga. Politiker med hög profil, som är mediaexponerade, eller har ansvar för känsliga eller politiskt kontroversiella frågor är mer

³ *Hot mot förtroendevalda*, Säkerhetspolisen, mars 2008. Rapporten finns i pdf-format på säkerhetspolisens webbplats www.sakerhetspolisen.se

utsatta än andra. Våldsbrott har inte noterats mot riksdagspartiernas förtroendevalda. Däremot utsätts Sverigedemokraternas förtroendevalda, som bara är representerade i de kommunala och landstingskommunala beslutande organen, för omfattande och systematiska hot från den s.k. autonoma miljön⁴. Även våldsbrott förekommer mot denna grupp och det har lett till att flera förtroendevalda från Sverigedemokraterna lämnat sina politiska uppdrag.

2.2.4 Svenska Kommunförbundets enkätundersökningar

I en enkätundersökning utförd av Svenska Kommunförbundet år 2000 ställdes frågor till samtliga ordförande i kommunala nämnder om deras arbetsmiljö.⁵ Av enkätsvaren framgick bl.a. att närmare 17 procent av ordförandena själva, eller någon dem närstående, hade utsatts för våld eller hot om våld på grund av det politiska uppdraget under det senaste året. I en närmare analys framkom att storstäderna var markant överrepresenterade och att de vanligaste angreppen utgjordes av verbala hot/skrik/aggressioner.

Under våren 2004 genomförde Svenska Kommunförbundet i samverkan med Landstingsförbundet en uppföljande undersökning riktad till samma målgrupp.⁶ Undersökningen vidgades till att också omfatta ordförande i kommunstyrelse och kommunfullmäktige samt till presidier i styrelser och nämnder i samtliga Sveriges landsting. Av enkätsvaren framgick bl.a. att drygt 16 procent av de som svarade i kommunerna och 20 procent i landstingen antingen själva eller någon dem närstående, hade utsatts för våld eller hot om våld på grund av det politiska uppdraget under de senaste 18 månaderna. Relativt stora förändringar hade emellertid skett mellan de olika tidpunkterna för undersökningarna. I storstäderna, som vid den förra undersökningen var markant överrepresenterade, hade det skett en minskning av andelen utsatta förtroendevalda. Den största ökningen hade skett i gruppen förortskommuner. Även i gruppen större kommuner hade det förekommit en ökning. Den tendens

⁴ Den autonoma miljön definieras av Säkerhetspolisen som löst sammansatta nätverk vilka använder olika organisations-, aktions- och kampanjnamn. Nätverken samarbetar ofta i olika gemensamma kampanjer. Det finns två olika läger inom miljön. Det ena består av grupperingar som förespråkar traditionell politisk verksamhet utan våldsinslag. Det andra utgörs av grupperingar som förespråkar och använder våld.

⁵ Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet, *Ett hot mot demokratin*, 2002.

⁶ Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet, *Ett hot mot demokratin*, 2004.

som kunde skönjas när det gällde kommungrupperingarna var att andelen utsatta tycktes ha blivit jämnare fördelad mellan de olika grupperna.

2.2.5 Personskyddet för den centrala statsledningen (SOU 2004:108)

Regeringen beslutade under hösten 2003 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att bl.a. kartlägga och analysera regelverket och rutinerna för personskyddet för den centrala statsledningen. I uppdraget ingick som ett särskilt moment att undersöka hur systemet med personskydd hade tillämpats i samband med mordet på utrikesminister Anna Lindh. Utredningen som antog namnet Personskyddsutredningen, överlämnade sitt betänkandet *Personskyddet för den centrala statsledningen* (SOU 2004:108) ett år senare.

Utredningen fokuserade särskilt på de hotbilda-bedömningar som gjordes inom Säkerhetspolisen och menade att dessa bedömningar måste inkludera inte bara kända utan även mer latent hot. En ny kategori för hotbilda-bedömningar som knöt an till skyddspersonens situation borde tillskapas. Grundinställningen borde enligt utredningen vara att det alltid föreligger en viss men låg risk för att latent eller eventuella hot ska realiseras. I denna hotbilda-bedömning ska t.ex. skyddspersonens mediala framtoning beaktas samt om personen väcker starka känslor eller inte.

I betänkandet konstaterade utredningen att samarbetet mellan Säkerhetspolisen och riksdagen varit eftersatt men blivit bättre efter mordet på Anna Lindh.

2.3 Allmänt av intresse för säkerhet kring offentliga sammanträden i dag

2.3.1 Inledning

Utredningsuppdraget – att överväga säkerhetshöjande åtgärder vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting – innebär avvägningar inom ett område där ett antal grundlagsfästa intressen gör sig särskilt påmind. I avsnitt 2.3.2 genomgås därför konstitutionella utgångspunkter av central betydelse på utredningens

område. Där uppmärksammas främst regeringsformens bestämmelser om informationsfrihet och dess skydd mot kroppsvisitation liksom kommunernas ovedersägliga roll för den svenska folkstyrelsen.

Utöver regeringsformens bestämmelser förekommer naturligtvis en rad lagbestämmelser av betydelse för möjligheten att upprätthålla en god ordning och säkerhet vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting. I avsnitt 2.3.3–2.3.6 ges därför en grundläggande orientering om några bestämmelser av direkt eller indirekt relevans för ordning och säkerhet vid sammanträden i kommuner och landsting. Här uppmärksammas kommunallagens bestämmelser om offentlighet och ordning vid sammanträden (2.3.3) liksom viktigare straffbestämmelser i brottsbalken (2.3.4) och rättegångsbalken regler om straffprocessuella tvångsmedel (2.3.5). Också polislagens bestämmelser om brottsförebyggande kroppsvisitation m.m. genomgås (2.3.6). Eftersom säkerheten vid sammanträdena också är beroende av de resurser som finns för att tillämpa bestämmelserna ges i avsnitt 2.3.7 en kortfattad genomgång av lagstiftningen kring ordningsvakter. Även lagstiftningen kring väktare berörs (2.3.8) eftersom det förekommer att dessa är verksamma vid offentliga sammanträden där ordningshållande uppgifter efterfrågas. Avsnitt 2.3.9 ägnas åt en orientering om de viktigaste beslutsfunktionerna på säkerhetsområdet inom kommuner och landsting. I avsnitt 2.3.10 nämns något om rollfördelningen mellan den öppna och den slutna polisen i frågor om hot och våld mot förtroendevalda. Avslutningsvis beskrivs i avsnitt 2.3.11 översiktligt utgångspunkterna för polisiära hotbilda-bedömningar.

2.3.2 Konstitutionella utgångspunkter

Kommunernas centrala roll i den svenska demokratin och deras rätt till självstyrelse kommer till uttryck i regeringsformens allra första paragraf vars andra stycke fastslår följande:

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.

När det sedan gäller det närmare skyddet av den fria åsiktsbildningen är 2 kap. regeringsformen om de grundläggande fri- och

rättigheterna av särskilt intresse. Kapitlet inleds med vad som brukar benämnas de *politiska rättigheterna* (1–3 §§), till vilka informationsfriheten räknas. Med informationsfrihet avses enligt 1 § 2 p frihet att inhämta och motta upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden. Informationsfrihet ger därmed uttryck åt offentlighetsprincipen och kan också sägas utgöra en spegelbild av den för en demokrati så fundamentala yttrandefriheten (1 § 1 p). En medborgares möjlighet att bevista och ta del av överläggningar vid fullmäktige- och andra offentliga kommunala sammanträden innefattas i dessa rättigheter. De politiska rättigheterna i kapitlets tre första paragrafer följs av de s.k. *kroppsliga fri- och rättigheterna* i 4–8 §§, vilka i stor utsträckning anses fungera som skydd för de förstnämnda. Enligt 6 § åtnjuter varje medborgare skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp, liksom mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång. (Någon legaldefinition av kroppsvisitation uppställs dock inte i regeringsformen utan för en sådan får man i stället gå till 28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken, se avsnitt 2.3.5.)

Såväl skyddet mot kroppsvisitation som informationsfriheten får emellertid i viss utsträckning genom lag begränsas för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle (2 kap. 12 § regeringsformen). Sådana begränsningar får dock aldrig gå ut över vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem. Denna s.k. proportionalitetsprincip innebär att varje begränsning som anses nödvändig, och som i övrigt uppfyller grundlagskraven för att vara tillåten, måste utformas på ett sådant sätt att den innebär ett så litet ingrepp i medborgarnas fri- och rättigheter som möjligt. En sådan begränsning får vidare aldrig sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Vidare får begränsningen inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Beträffande informationsfriheten anges särskilt i 2 kap. 13 § regeringsformen att begränsningar av denna frihet kan få ske med hänsyn bl.a. till rikets säkerhet, allmän ordning och säkerhet, enskilda anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Även i övrigt får begränsningar ske men då endast om särskilt viktiga skäl föranleder det.

Beträffande möjligheterna till inskränkningar ska avslutningsvis tilläggas att en begränsning genom lag eller annan föreskrift inte heller får meddelas i strid mot Sveriges åtagande på grund av den

Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna⁷ (Europakonventionen). I Europakonventionen återfinns skyddet för informationsfriheten i artikel 10:1. Artikeln anger bl.a. att var och en har rätt till yttrandefrihet och att denna rätt även innefattar frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentliga myndigheters inblandning. Något uttryckligt skydd mot åtgärder motsvarande kroppsvisitation återfinns emellertid inte i Europakonventionen. I första hand anses emellertid artikel 8:1 – om rätt till respekt för privat- och familjeliv, hem och sin korrespondens – kunna ge ett visst skydd mot sådana mindre allvarliga kränkningar av den fysiska integriteten som inte når upp till den nivå som förutsätts i artikel 3 – om skydd mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling. I fråga om inskränkningar ska dock sägas att också Europakonventionen tillåter inskränkningar av informationsfriheten och skyddet för den fysiska integriteten. Här gäller att skyddet för yttrande- och informationsfriheten i artikel 10 liksom skyddet för den fysiska integriteten i artikel 8 får inskränkas genom lag om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till bl.a. statens säkerhet, den allmänna säkerheten eller till förebyggande av oordning eller brott. Således tillåts inskränkningar i ungefär samma omfattning som enligt regeringsformen.

2.3.3 Kommunallagen

I kommunallagen (1991:900) ges de grundläggande bestämmelserna om kommunerna och landstingen. Lagen som ibland beskrivs som den lokala demokratis grundlag, innehåller inledningsvis bestämmelser om vad som ryms inom den kommunala kompetensen men domineras därefter av formregler om sådant som organisation, förfarande i ärenden, beslutsordning och annat av reglementär eller stadgeliknande natur.

I kommun och landsting är kommunfullmäktige respektive landstingsfullmäktige främsta beslutande församling. Fullmäktiges ledamöter utses genom val som hålls vart fjärde år samtidigt som valet till riksdagen genomförs. Det åligger fullmäktige att tillsätta en styrelse att bl.a. leda och samordna förvaltningen av kommunens eller landstingets angelägenheter. Fullmäktige ska

⁷ Fullständig benämning: Europeiska konventionen d. 4 nov. 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

vidare tillsätta de nämnder som utöver styrelsen behövs för att fullgöra kommunens eller landstingets uppgifter.

Fullmäktiges sammanträden ska normalt vara offentliga, dvs. öppna för allmänheten. Dock får fullmäktige besluta att överläggning i ett visst ärende ska hållas inom stängda dörrar. Överläggning bakom stängda dörrar bör reserveras för sådana ärenden där det förekommer handlingar som omfattas av sekretess och det kan aldrig komma ifråga att utestänga allmänheten från ett fullmäktigesammanträde på grund av rena säkerhetsskäl, såsom till undvikande eller stävande av ordningsstörningar. Det ankommer på ordföranden att ansvara för ordningen under sammanträdet. Enligt 5 kap. 39 § kommunallagen har ordföranden rätt att visa ut den som uppträder störande och inte rättar sig efter tillsägelse. Av lagtexten framgår alltså att ordföranden inte får visa ut någon utan föregående tillsägelse. Bestämmelsen om ordförandens rätt att utvisa störande personer gäller såväl åhörare som ledamöter och ersättare.

Uppstår det under sammanträdet sådan oordning att sammanträdet inte på ett meningsfullt sätt kan fortsättas, får ordföranden bestämma att sammanträdet ska ajourneras eller som en sista utväg upplösas.

Till skillnad från fullmäktiges sammanträden är huvudregeln att en nämnds sammanträden ska hållas inom stängda dörrar. En nämnd får dock besluta att dess sammanträden ska vara offentliga om fullmäktige har medgett det och ärendet som behandlas vid sammanträdet inte avser myndighetsutövning eller rymmer sekretessbelagda uppgifter.

I de fall en nämnd håller offentliga sammanträden gäller i fråga om ordning vid sammanträdet samma regler som för fullmäktige.

2.3.4 Brottsbalken

Om någon genom våldshandling eller oljud eller på annat motsvarande sätt stör eller försöker hindra en kommunal förrättning, t.ex. ett fullmäktigesammanträde, kommunala styrelsers och nämnders sammanträden, kan detta föranleda ansvar för ”störande av förrättning”, enligt 16 kap. 4 § brottsbalken. Som påföljd för gärningen är stadgat böter eller fängelse i högst sex månader (16 kap. 4 § brottsbalken).

Att märka är att det för ansvar krävs uppsåt att störa försättningen och att redan försök därtill är straffbart som fullbordat brott. Däremot är brottet inte straffbart på förberedelsestadiet. Till bilden hör dock att våldshandlingar kan föranleda ansvar även enligt 3 kap. brottsbalken och att härvid t.ex. förberedelse till misshandel som inte är ringa är straffbar. Utifrån omständigheterna i det enskilda fallet kan således ett flertal bestämmelser i brottsbalken aktualiseras i samband med ett angrepp på personer eller egendom samt förberedelse därtill.

I brottsbalken finns även bestämmelser om nödvärn. Bestämmelserna reglerar under vilka förutsättningar och i vilken omfattning som våld kan få tillgripas för att bl.a. avvärja ett påbörjat eller överhängande brottsligt angrepp mot person eller egendom.

2.3.5 Rättegångsbalken

En följd av att fängelse förekommer som påföljd för brottet störande av förrättning (se avsnitt 2.3.4), liksom för misshandel och de flesta straffstadganden tillämpliga på våldshandlingar och hot, är att ingripanden med stöd av rättegångsbalkens regler om tvångsmedel kan bli möjliga mot den eller de som i samband med ett offentligt sammanträde förövar brott eller har för avsikt att göra det.

Nedan genomgås rättegångsbalkens bestämmelser om kroppsvisitation. Därefter berörs rättegångsbalkens förutsättningar för polisens gripande och andras rätt till s.k. envarsgripande. Med stöd av bestämmelserna kan i vissa fall den som under ett offentligt sammanträde förgriper sig på människor, egendom eller mot mötet som sådant tillfälligtvis berövas friheten av polisman och andra och såtillvida hindras från fortsatta angrepp. Avslutningsvis nämns i detta avsnitt något om beslag.

Kroppsvisitation

Som nämnts inledningsvis kan kroppsvisitation få företas om det finns anledning att anta att ett brott – eller straffbar förberedelse därtill – har begåtts på vilket fängelse kan följa. Kroppsvisitation får göras på den som skäligen kan misstänkas för brottet, för att söka

efter föremål som kan tas i beslag eller annars för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning av brottet. Även andra än misstänkta kan visiteras, om det finns synnerlig anledning att anta att man kommer att hitta föremål som kan beslagtas eller om det på annat sätt är av betydelse för utredningen.

Beslut om kroppsvisitation får fattas av förundersökningsledare, av åklagare eller – i brådska fall – av polisman.

Med kroppsvisitation avses enligt legaldefinitionen i 28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig. Med kroppsvisitation avses alltså i första rummet en undersökning av de kläder som någon har på sig. Som framgår av ordalydelsen avses med kroppsvisitation även sådant som torde falla utanför den rent språkliga innebörden av ordet, såsom undersökning av t.ex. medhavda väskor. Det bör här också uppmärksammas att det enligt lagmotiven saknar betydelse om en väska är tillstängd eller ett paket förseglat; en undersökning blir oberoende härav att hänföra till kroppsvisitation (prop. 1993/94:24 s. 39 och 80). Eftersom ett krav för att en undersökning ska anses utgöra kroppsvisitation är att någon person har föremålet ”med sig”, utesluts herrelösa föremål och sådana förvaringsutrymmen som inte är transportabla från undersökningen. Lagrådet har härvid påpekat att en tumregel för gränsdragningen mellan tvångsmedlen kroppsvisitation och husrannsakan kan vara att egendom som kan transporteras med handkraft kan bli föremål för kroppsvisitation medan större saker som förflyttas eller kan förflyttas endast med maskinkraft får undersökas enligt reglerna om husrannsakan (a. prop.). Åt andra hållet avgränsas kroppsvisitation av åtgärder som är att hänföra till *kroppsbesiktning*. Med kroppsbesiktning avses enligt 28 kap. 12 § första stycket rättegångsbalken undersökning av människokroppens yttre och inre samt tagande av prov från människokroppen och undersökning av sådana prov. Att märka är här att undersökning av en håruppsättning eller en protes räknas till kroppsbesiktning och att en kroppsvisitation därför inte ger möjlighet till kontroll av sådant.

I 13 § ges närmare bestämmelser om hur kroppsvisitationen ska gå till. Särskilda regler gäller för visitation av kvinnor. Här gäller att kroppsvisitation av en kvinna inte får verkställas eller bevittnas av någon annan än en kvinna, läkare eller legitimerad sjuksköterska.

Detta gäller dock inte kroppsvisitation som enbart avser undersökning av föremål som en kvinna bär med sig.

Att kroppsvisitation kan ske med hjälp av en metalldetektor, exempelvis en s.k. larmbåge är betydelsefullt när det gäller intresset att värna den kroppsvisiterades personliga integritet. Kroppsvisitation kan därmed i många fall ske utan fysisk beröring. Att kroppsvisitation kan ske med hjälp av metalldetektor har också betydelse ur effektivitetssynpunkt. Det kan här påpekas att en metalldetekterande larmbåge även kan indikera på föremål som det normalt skulle ha krävts kroppsbesiktning för att upptäcka. Det ska då också sägas att kroppsbesiktning enligt rättegångsbalken förutsätter en i jämförelse med kroppsvisitation mera kvalificerad brottsmisstanke för att få genomföras. Av 28 kap. 12 § rättegångsbalken framgår nämligen att kroppsbesiktning får göras på den som skäligen kan misstänkas för ett brott på vilket fängelse kan följa.

Avslutningsvis ska nämnas att det i 28 kap. 15 § rättegångsbalken anges att om det i lag eller författning finns avvikande bestämmelser om kroppsvisitation och kroppsbesiktning så gäller dessa bestämmelser. Här kan som exempel på lagar där det finns bestämmelser om kroppsvisitation nämnas polislagen, vars bestämmelser om kroppsvisitation genomgås i avsnitt 2.3.6 samt de båda lagarna om säkerhetskontroll i riksdag och domstol, vilka lagar genomgås i avsnitt 5.2 respektive 5.3. Gemensamt för de nu uppräknade lagarna är att deras bestämmelser om kroppsvisitation i första hand är brottsförebyggande till skillnad från rättegångsbalkens som syftar till att underlätta brottsutredning. Som en följd av lagarnas olika syfte skiljer sig de grundläggande förutsättningarna för att få genomföra åtgärden också åt.

Gripande m.m.

I brådskande fall kan en polisman – även utan ett beslut om anhållande – få gripa en misstänkt (24 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken). Gripande är i dessa fall ett självständigt tvångsmedel som förutsätter att det förövats ett brott som har en sådan straffskala att det finns skäl för anhållande och att det brådskar med att ta hand om den misstänkte så att denne inte avlägsnar sig innan en åklagare har prövat frågan om anhållande. Som huvudregel krävs det ett brott med ett års fängelse i straffskalan och sannolika skäl för misstanken. Det föreligger

normalt sett hinder mot gripande om påföljden kan antas bli böter (24 kap. 1 § fjärde stycket rättegångsbalken). Det sagda innebär att gärningar som endast kan komma att föranleda ansvar för "störande av förrättning" (vars straffmaximum inte överstiger 6 månaders fängelse) som utgångspunkt inte berättigar polismän att gripa ordningsstöraren. En annan sak är naturligtvis att en polisman med stöd av polislagen kan ha rätt att avvisa, avlägsna eller tillfälligt omhänderta ordningsstöraren (se avsnitt 2.3.6). För gripande av en misstänkt med okänd identitet gäller dock inte kravet att fängelse ett år ska ingå i straffskalan för det misstänkta brottet. Här gäller i stället att en misstänkt kan gripas även för brott som bara bestraffas med böter om vederbörande är okänd och vägrar uppge sitt namn och hemvist eller om den misstänkte saknar hemvist inom riket och det finns risk för att han genom att bege sig från riket undandrar sig lagföring eller straff (24 kap. 2 § rättegångsbalken).

Även andra än polismän kan ha rätt att ingripa mot brott. Genom bestämmelsen om s.k. envarsgripande i 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken ges en enskild medborgare ("envar") rätt att bl.a. gripa den som har begått brott som kan straffas med fängelse, och som påträffas "på bar gärning eller flyende fot". Att märka är här att det räcker med att fängelse förekommer i straffskalan och att således även en gärning som "störande av förrättning" (2.3.4) kan föranleda ett envarsgripande. Såväl enskilda medborgare som t.ex. ordningsvakter och väktare kan ingripa med stöd av bestämmelsen om envarsgripanden. Bestämmelsen ställer heller inga andra krav på den som griper än att den gripne skyndsamt ska överlämnas till närmaste polisman, som därvid ska pröva om frihetsberövandet ska bestå.

Beslag

Av 27 kap. 1 och 4 §§ rättegångsbalken framgår att den som med laga rätt griper eller kroppsvisiterar någon också får ta föremål som därvid påträffas i beslag om dessa skäligen kan antas äga betydelse för utredning om brott (bevisbeslag) eller vara genom brott någon avhänt (återställandebeslag) eller på grund av brott förverkat (förverkandebeslag). Att märka är att beslag även kan förekomma vid envarsgripande. Beslag förutsätter alltså att egendomen är tillgänglig och kan inte användas som ett instrument för att söka

efter föremål. För eftersökande används andra tvångsmedel, exempelvis kroppsvisitation eller vanligare husrannsakan. Beslag får användas oberoende av brottets beskaffenhet och kan beslutas även om föremålet ägs eller innehas av någon annan än den misstänkte. Beslag förutsätter över huvud taget inte att det finns någon misstänkt person.

Beviskravet, som i lagtexten uttrycks som ”skäligen kan antas”, är lågt och innebär att det är tillräckligt att det finns någon omständighet som gör det mer sannolikt att egendomen kan ha betydelse för utredningen eller har varit föremål för brott än att så inte är fallet.

När ett beslag har verkställts utan föregående beslut av undersökningsledaren eller åklagaren, ska det skyndsamt anmälas till någon av dessa, som omedelbart ska pröva om beslaget ska bestå (27 kap. 4 § rättegångsbalken).

Det ska vidare noteras att utrymmet för att beslagta skriftliga handlingar begränsas genom reglerna i 27 kap. 2 och 3 §§ rättegångsbalken.

Avslutningsvis ska nämnas att det i 27 kap. 17 § rättegångsbalken anges att om det i lag eller författning finns avvikande bestämmelser om beslag så gäller dessa bestämmelser.

2.3.6 Polislagen

Till skillnad från rättegångsbalkens bestämmelser om tvångsmedel som förutsätter att konkreta misstankar om brott föreligger mot enskilda, ger polislagen (1984:387) i vissa fall stöd för kroppsvisitation och andra åtgärder utan specifika misstankar. Bakgrunden till detta är naturligtvis att polisen inte endast har att ingripa när brott inträffat utan även har till uppgift att förebygga brott och störningar av den allmänna ordningen.

Inledningsvis kan här nämnas att polisen för sina ordningshållande uppgifter äger vidta vissa åtgärder av tvångsmedelskaraktär med stöd av 11–17 §§ polislagen. Med stöd av 13 § ges t.ex. vissa möjligheter att till avvärijande eller undvikande av ordningsstörningar och straffbelagda handlingar ingripa med avvisande och avlägsnande. Om ett avvisande eller avlägsnande är otillräckligt kan personen ifråga till och med få omhändertas. Att en polisman beroende på omständigheterna kan ha rätt att använda våld för att genomföra ingripanden framgår av 10 §.

Polislagen tillåter kroppsvisitation i vissa närmare angivna situationer. Först att nämnas är den s.k. skyddsvisitationen enligt 19 § första stycket. Av bestämmelsen framgår att en polisman som med laga stöd frihetsberövar eller avlägsnar någon också får kroppsvisitera vederbörande av säkerhetsskäl – för att vapen eller andra farliga föremål ska kunna tas om hand – och för att kunna fastställa identitet. Denna form av kroppsvisitation syftar alltså i första hand till att säkra situationen när ett ingripande mot en enskild person redan bedömts vara nödvändigt.

Vad närmare gäller förutsättningarna för polisen att i brottsförebyggande syfte genomföra kroppsvisitationer regleras dessa i 19 § andra stycket 1 och 23 § andra stycket.

I 19 § andra stycket 1 ges polisman rätt att utföra kroppsvisitation i den utsträckning det behövs för att söka efter vapen eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa. Som villkor gäller dock att det med hänsyn till omständigheterna ska kunna antas att föremålet ifråga kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken. Det sistnämnda lagrummet medger bl.a. förverkande av föremål som är ägnade att användas som vapen vid brott mot liv eller hälsa och som har påträffats under omständigheter som givit anledning att befara att de skulle komma till sådan användning. Med stöd av de aktuella lagrummen har polisen alltså rätt att utföra kroppsvisitation där risken typiskt sett framstår som stor för att vapen och tillhyggen ska komma till brottslig användning. Såsom typexempel på en sådan situation där ett ingripande är avsett att kunna ske är enligt förarbetena då två rivaliserande ungdomsgrupper konfronteras på allmän plats och då vissa av medlemmarna bär på farliga tillhyggen – såsom kättingar, järnrör och liknande föremål. Om det, enligt vad man från polisen eller allmänhetens sida kan konstatera, har uppstått en hotfull stämning med provokationer av olika slag kan föremålen tas i beslag och förklaras förverkade, även om några våldsamheter ännu inte hunnit förekomma. Detsamma gäller under förhållanden då våldsamma sammanstötningar erfarenhetsmässigt kan befaras såsom fallet exempelvis kan vara vid vissa idrottsevenemang (se prop. 1982/83:89 s. 15 f).

Det har emellertid ansetts vara ytterst väsentligt att den praktiska tillämpningen inte får en sådan utformning att den av allmänheten uppfattas som obefogad. En polisman måste därför iaktta proportionalitet när denne beslutar om en sådan åtgärd. Åtgärden måste vara försvarlig med hänsyn till åtgärdens syfte och

ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås (8 §). Polismannen måste därför kunna peka ut någon konkret omständighet som ger objektivet stöd för ett antagande om att vapen kan komma att påträffas vid en visitation. I de fall en mer rutinmässig visitation i samband med idrottsevenemang eller liknande aktualiseras bör dock enligt förarbetena regelmässigt beslut härom fattas av en polisman i befälsställning (Nils-Olof Berggren och Johan Munck, *Polislagen – En kommentar*, 6 U, s. 133 f.).

Till sist ges i 23 § andra stycket särskilda befogenheter till kroppsvisitation i den skyddande och brottsförebyggande verksamheten. Bestämmelsen tar bl.a. sikte på situationer då polisen har fått kännedom om att attentat planeras mot en viss person och anger att polisen, för att söka efter farliga föremål, får kroppsvisitera personer som uppehåller sig på en viss plats om det föreligger allvarlig risk för att brott som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom kommer att förövas. Beslut ska som huvudregel fattas av polismyndigheten, men får i brådskande fall fattas av enskild polis.

2.3.7 Om ordningsvakter

Det förekommer att ordningsvakter används för ordningshållande uppgifter vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting. Vanligare är dock att de förordnas för tjänstgöring i och kring krogar, köpcentra, kollektivtrafik, idrottsevenemang, sjukhus, domstolar och ambassader.

Ordningsvakternas ställning och verksamhet regleras i lagen (1980:578) om ordningsvakter (ordningsvaktslagen), i ordningsvaktsförordningen (1980:589), polislagen samt i Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ordningsvakter (RPS FS 2003:10, FAP 692-1). Vidare utfärdar polismyndigheten med stöd av ordningsvaktsförordningen lokala föreskrifter avseende tjänstgöringen som ordningsvakt.

Enligt 1 § ordningsvaktslagen är en ordningsvaks uppgift "att medverka till att upprätthålla allmän ordning". Formuleringen ska ses mot bakgrund av att det enligt 1 § polislagen (1984:387) är polisens huvuduppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Genom orden "medverka till" har man velat markera att

ordningsvakterna inte har ett ansvar för den allmänna ordningen som är jämställt med polisens.

Ordningsvaktslagen uppställer en huvudregel (2 §) och en undantagsregel (3 §) när den anger för vilka ändamål en ordningsvakt får förordnas. Dessutom finns i 2 a § en specialbestämmelse om att ordningsvakter får förordnas att tjänstgöra vid säkerhetskontroll i domstolar enligt vad som anges i lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol.⁸

Enligt huvudregeln i 2 § får en ordningsvakt förordnas vid

1. allmänna sammankomster som avses i 2 kap. 1 § ordningslagen (1993:1617) och cirkusföreställningar,
2. offentliga tillställningar som avses i 2 kap. 3 § ordningslagen,
3. bad- eller campingplatser och lokaler eller platser för idrott, friluftsliv, spel, lek, förströelse eller liknande som allmänheten har tillträde till, eller
4. lokaler eller utrymmen där alkoholdrycker serveras till allmänheten med tillstånd enligt 7 kap. 5 § alkohollagen (1994:1738).

Enligt undantagsregeln i 3 § får ordningsvakter förordnas även i annat fall än som framgår av huvudregeln och 2 a § om det finns ett särskilt behov och det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt.

I förarbetena till bestämmelsen (prop. 1978/80:122 s. 66) framgår att med särskilt behov i första hand avses situationer av övergående natur men att bestämmelsen undantagsvis kan komma ifråga för ett objekt vars speciella beskaffenhet gör en mera permanent förstärkning av skyddet nödvändig. Det senare ledet av bestämmelsen – om väsentlig betydelse ur allmän synpunkt – fick sin slutgiltiga lydelse på inrådan av Lagrådet och syftar bl.a. till att allmänhetens, kommunernas och enskildas berättigade krav på allmän ordning ska beaktas.

Med stöd av 6 § ordningsvaktsförordningen har Rikspolisstyrelsen meddelat föreskrifter och allmänna råd om ordningsvakter (RPSFS 2000:3, FAP 692-1). Som exempel på fall där 3 § ordningsvaktslagen kan tillämpas nämns, i de allmänna råden till dessa föreskrifter, vissa allmänna lokaler dit allmänheten har tillträde i större utsträckning för att ta del av offentliga

⁸ Ang. säkerhetskontroller i domstol, se avsnitt 5.3.

förhandlingar, t.ex. riksdagshuset och domstolar. Det är alltså med stöd av undantagsregeln i 3 § som ordningsvakter kan förordnas för ordningshållande uppgifter i samband med offentliga sammanträden i kommuner och landsting och avgörande är om det anses föreligga ett särskilt behov och vara av väsentlig betydelse från allmän synpunkt.

En ordningsvakts befogenheter gäller endast inom ramen för förordnandet. En ordningsvakt kan således inte medverka vid upprätthållandet av allmän ordning utanför det i förordnandet preciserade området, t.ex. när han förflyttar sig från ett tjänstgöringsområde till ett annat. Enligt Rikspolisstyrelsens allmänna råd bör, för att undvika tveksamhet, det arbetsområde och den plats som förordnandet avser anges så noggrant som möjligt. Förordnandet att upprätthålla allmän ordning i anslutning till viss verksamhet eller plats kan emellertid omfatta även platser närmast utanför det område som förordnandet avser. Av förordnandet bör därför, enligt Rikspolisstyrelsens allmänna råd, framgå att förordnandet också omfattar platser i anslutning till viss angiven verksamhet eller utpekade område, t.ex. ingångar till lokaler, infarter till områden eller särskilt upplåtna parkeringsplatser.

När ordningsvakter anlitas för ordningshållande uppgifter åt kommuner och landsting är det vederbörande uppdragsgivare som står för kostnaden. Vanligtvis är ordningsvakten anställd av ett auktoriserat bevakningsföretag eller sin egen uppdragstagare men det kan också förekomma att ordningsvakten är anställd av kommunen eller landstinget.

Endast den får förordnas till ordningsvakt som med hänsyn till laglydnad och övriga omständigheter är lämplig för uppdraget och har fyllt 20 men inte 65 år (4 § ordningsvaktslagen). Vid prövningen av sökandens lämplighet som ordningsvakt bör relativt höga krav ställas på laglydnad och allmän lämplighet (prop. 1979/80:122 s. 67). Vidare gäller att endast den får förordnas som ordningsvakt som med godkänt resultat har genomgått grundutbildning, vilken enligt 6 § ordningsvaktsförordningen ska omfatta minst 60 timmar.

Ordningsvakter har med stöd av 29 § polislagen givits vissa polisiära befogenheter. Till exempel har en ordningsvakt befogenhet att ingripa enligt 13 § polislagen mot den som stör ordningen, dvs. att avvisa, avlägsna eller omhänderta ordningsstöraren. För att genomföra en tjänsteåtgärd får en ordningsvakt i vissa fall använda våld. I samband med ett frihetsberövande kan

ordningsvakten också belägga den omhändertagne med handfängsel och utföra en skyddsvisitation enligt 19 § första stycket. Däremot saknar ordningsvakter polismans befogenhet att i mera brottsförebyggande syfte kroppsvisitera personer med stöd av 19 § andra stycket.

Det ska nämnas att en ordningsvakt har rätt att omhänderta berusade personer enligt 1 och 10 §§ lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m., samt rätt att under vissa förutsättningar ta alkoholhaltiga drycker i beslag, vilket framgår av 2 § lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m.

Givetvis måste också ordningsvakter iaktta proportionalitet när de ingriper. Således anges i 8 § ordningsvaktslagen att en ordningsvakt inte får använda strängare medel än förhållandena kräver för att verkställa en åtgärd och att han eller hon i första hand ska söka vinna rättelse genom upplysningar och uppmaningar. När en ordningsvakt ingriper ska han se till att åtgärden inte väcker onödig uppmärksamhet eller orsakar större olägenhet än som är oundviklig med hänsyn till dess syfte.

I övrigt gäller att rättegångsbalkens bestämmelse om envars-gripande (24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken) är tillämplig även på ordningsvakter och att därför ordningsvakter har samma rätt som vem som helst att gripa en person, som begått brott på vilket fängelse kan följa, och som anträffas på bar gärning eller flyende fot. Bestämmelserna i 27 kap. 4 § rättegångsbalken om rätt att beslagta egendom i samband därmed gäller även en ordningsvakt. Likaså gäller naturligtvis att en ordningsvakt liksom andra medborgare har rätt att i enlighet med bestämmelserna i 24 kap. brottsbalken bruka våld i nödvärnssituationer.

En ordningsvakt lyder under polismyndigheten i det distrikt där han eller hon tjänstgör och är normalt skyldig att lyda en order som en polisman meddelar i tjänsten (6 § ordningsvaktslagen). Ordningsvakten ska vidare hålla polismyndigheten underrättad om förhållanden som rör hans verksamhet och är av sådan art att de bör komma till myndighetens kännedom (7 § ordningsvaktslagen). Får en ordningsvakt kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal ska han eller hon lämna rapport om det till en polisman så snart det kan ske (4 § ordningsvaktsförordningen). I fråga om ordningsvakters tystnadsplikt sägs i 11 § ordningsvaktslagen att en ordningsvakt inte obehörigen får röja eller utnyttja vad han på grund av uppdrag enligt denna lag har fått veta om bl.a. enskilds

personliga förhållanden och förhållanden av betydelse för beivrandet av brott. En erinran om att sekretesslagens bestämmelser istället tillämpas i det allmänna verksamheten återfinns i bestämmelsens andra stycke.⁹

En ordningsvakt ska bära klädsel eller tjänstetecken som gör att det klart framgår att vederbörande tjänstgör som ordningsvakt, utan att det uppstår risk för förväxling med en polisman. En ordningsvakt kan vara utrustad med batong och i speciella fall kan tillstånd att bära skjutvapen medges.

Det kan avslutningsvis påpekas att ordningsvakter har helt andra befogenheter än väktare, vilka egentligen inte har några andra befogenheter än de som enligt rättegångsbalken tillkommer envar (se avsnitt 2.3.8).

2.3.8 Om väktare

För bevakning av sina byggnader och anläggningar anlitar kommuner och landsting väktare från auktoriserade bevakningsföretag. Förutom mera traditionell områdesbevakning som innebär att väktaren ronderar ett avgränsat område, kan väktare också ha i uppgift att bemanna en reception eller port för att bl.a. kontrollera in- och utpasseringar på ett visst ställe.

Det förekommer också att väktare anlitas för personskydd av enskilda politiker och andra mot vilka en hotbild föreligger.

Regler om väktare finns i lagen (1974:191) om bevakningsföretag, förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m. samt i Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd, RPS FS 2006:15 (FAP 579-2).

När det gäller användning av våld i yrkesutövningen har väktaren endast den rätt som tillkommer envar bl.a. att gripa den som ertappas på bar gärning eller flyende fot när fråga är om ett brott varpå fängelse kan följa (24 kap. 7 § rättegångsbalken). Väktaren får, liksom alla andra, också beslagta föremål som påträffats i ett sådant sammanhang (27 kap. 4 § rättegångsbalken). Vidare gäller naturligtvis att en väktare liksom andra medborgare

⁹ Bland sekretesslagens (1980:100) många bestämmelser om skydd för enskilda personliga och ekonomiska förhållanden kan här nämnas att det av 9 kap. 17 § första stycket framgår att sekretess som huvudregel gäller i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål (punkt 1) och i angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott (punkt 2).

har rätt att i enlighet med bestämmelserna i 24 kap. brottsbalken bruka våld i nödvärnssituationer.

Väktares klädsel är reglerad och en väktares klädsel ska vara utformad så att förväxlingsrisk med polisuniform inte föreligger. Väktare kan utrustas med batong. Under vissa förutsättningar får väktare bära skjutvapen; vanligen handlar det då om väktare med personskyddsuppdrag.

2.3.9 Om ansvarsfördelningen i kommuner och landsting

Vid sidan av ordförandens direkta ansvar för ordning och säkerhet vid de sammanträden han eller hon leder är säkerhetsarbetet i kommuner och landsting i allmänhet fördelat mellan politiker och tjänstemän.

På den politiska nivån är det vanligen styrelsen som har det övergripande ansvaret för säkerhetsarbetet. Utgångspunkter för säkerhetsarbetet och inriktningen på detta anses dock böra beslutas av fullmäktige genom fastställande av en säkerhetspolicy. De olika nämnderna ansvarar sedan för det operativa arbetet inom sina respektive verksamhetsområden och ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med fastställd policy, riktlinjer och de föreskrifter som gäller för säkerhetsarbetet (Siv Ann Andermyr och Irene Reuterfors-Mattsson, *Säkerhetsjuridik för kommuner*, s. 154).

På tjänstemannanivå finns i de flesta kommuner och landsting en eller flera befattningshavare utsedd att vara säkerhetsansvarig eller på annat sätt ha ett särskilt ansvar för säkerheten och samordningen av denna. Här kan nämnas att säkerhetsskyddslagen (1996:627) bl.a. innehåller allmänna bestämmelser om att kommuner och landsting ska ha det säkerhetsskydd som behövs till skydd mot och förebyggande av terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Av den tillhörande säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) framgår vidare att det inom kommuner och landsting ska finnas en säkerhetsskyddschef om det inte är uppenbart obehövligt (3 och 5 §§).

Det kan nämnas att det i vissa kommuner och landsting finns handlingsplaner för hur hot, våld och trakasserier mot förtroendevalda ska hanteras. De säkerhetsansvariga tjänstemännen kan bl.a. ha till uppgift att bistå den enskilde förtroendevalde som utsätts för trakasserier, hot och våld.

2.3.10 Om ansvarsfördelningen inom polisen

Som närmare redovisats av Kommittén om hot och våld mot förtroendevalda (och som omnämns i avsnitt 2.2.2) är det de lokala polismyndigheterna som har huvudansvaret för personskydd av förtroendevalda i kommuner och landsting. Den polisiära handläggningen av ärenden om hot och våld mot förtroendevalda i kommuner och landsting är således primärt en uppgift för respektive polismyndighet.

I sammanhanget ska dock tilläggas att också Säkerhetspolisen har vissa till området angränsande uppgifter. Så har exempelvis Säkerhetspolisen i uppgift att förebygga och avslöja brott mot rikets inre säkerhet, varmed bl.a. avses verksamhet som syftar till att med våld, hot eller otillbörligt tvång ändra landets statsskick eller att förmå beslutande organ eller myndigheter att fatta beslut i en viss riktning. Säkerhetspolisens arbete handlar här till stor del om att kartlägga de svenska extremistmiljöer som bedöms kunna utgöra ett hot mot landet. Det förekommer att Säkerhetspolisen bedriver förundersökningar men oftast bedrivs dessa av en lokal polismyndighet, ibland med stöd av Säkerhetspolisen. Det sagda innebär att Säkerhetspolisen kopplas in när lokala förtroendevalda utsätts för våld eller hot om våld endast om det bedöms hota rikets inre säkerhet. I övriga fall är det alltså den öppna polisen som har ansvaret.

2.3.11 Om hotbilsbedömningar

Det är ofta en grannliga uppgift att bedöma hot och risker. Typiskt sett gäller för sådana bedömningar att de är en sammanfattning av ett subjektivt tyckande. Resultatet kan med andra ord inte nå upp till någon grad av vetenskaplig sanning. En utvecklad metodik för bedömningarna kan dock minimera graden av subjektivitet.

Hotbilsbedömningar syftar till att faran för angrepp, dvs. en hotutövares avsikt och förmåga att genomföra hotet, ska bedömas. Därvid beaktas bl.a. vilka oönskade händelser som är möjliga, t.ex. våld, påtryckningar och ordningsstörningar m.m. Här beaktas också de tänkbara gärningsmännen och deras intentioner, motiv och kapacitet samt vilka tillfällen de ges att realisera hoten. Därefter bedöms risken för att den oönskade händelsen ska inträffa. I riskbedömningen ska sannolikheten för att den oönskade

händelsen inträffar bedömas. Här bedöms också vilka konsekvenser händelsen i så fall kan få. Till bedömningen hör frågor som: Hur sannolikt är det att hotet genomförs? Hur stor sårbarhet utmärker det hotade objektet? Finns det något symbolvärde? Vilka skadekonsekvenser kan uppkomma och hur omfattande är dessa konsekvenser?

För Säkerhetspolisens hotbilsbedömningar ges vissa hållpunkter i Rikspolisstyrelsens föreskrifter RPSFS 2006:5 (FAP 224-2) om personskyddsverksamheten avseende den centrala statsledningen m.m. I övrigt finns emellertid inom polisen inte något regelverk för hur hotbilsbedömningar ska utföras och vad som därvid ska beaktas. Det kan i sammanhanget därför ha sitt intresse att redogöra för vilka hållpunkter som uppställs för Säkerhetspolisens hotbilsbedömningar kring den centrala statsledningen.

Enligt de nyss nämnda föreskrifterna ska faran för angrepp, dvs. hotutövarens avsikt och förmåga att genomföra hotet, bedömas. Därvid beaktas främst hot mot skyddspersonen i form av

- *terrorism*, varmed avses gärningar som är att bedöma som terroristbrott enligt 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.
- *inhemsk extremism*, varmed avses sådan verksamhet som syftar till att med våld, hot eller tvång ändra landets statsskick, förmå beslutsfattare eller politiska organ eller myndigheter att fatta beslut i viss riktning eller att hindra enskilda medborgare från att utöva sina grundlagsfästa fri- och rättigheter, under förutsättning att gärningen inte är att bedöma som terroristbrott.
- *onormal fixering*, varmed avses hot från personer som uppvisar eller tidigare uppvisat ett hotfullt, onormalt eller otillbörligt intresse för en skyddsperson.
- *överförd hotbild*, varmed avses att en skyddsperson eller en verksamhet med en hotbild överför denna på en annan skyddsperson eller verksamhet.

Vid hotbilsbedömningen ska vidare skyddspersonens aktuella situation beaktas, med utgångspunkt i bl.a. hur pass välkänd och lätt igenkännbar skyddspersonen är hos allmänheten, skyddspersonens funktion, mediaexponering och medias skildring av skyddspersonen samt om skyddspersonen framstår som

kontroversiell eller företräder en åsikt som många tar avstånd ifrån. Utfallet av bedömningen dokumenteras sedan i en skala graderad från 1–5, där 1 betyder att ingen hotbild har identifierats och 5 betyder att en kraftigt förhöjd hotbild föreligger.

Efter en avslutad hotbilsbedömning ska sedan en riskbedömning göras. I denna bedömning ska hänsyn tas till förhållanden som medverkar till eller motverkar att hotet realiserar, sannolikheten för att så sker samt konsekvenserna av detta. Även riskbedömningen ska dokumenteras i en skala graderad från 1–5, där 1 anger *ringa risk* och 5 *överhängande risk*. Riskbedömningen ska sedan ligga till grund för beslut om personskyddsinsatser.

I enlighet med vad som ovan redovisats om ansvarsfördelningen inom polisen gör Säkerhetspolisen inte idag omvärldsanalyser med avseende på säkerhetsläget i fullmäktigeförsamlingar. Från Säkerhetspolisen har utredningen dock inhämtat att den s.k. autonoma rörelsen¹⁰ ska ha Sverigedemokraterna som uttalat mål. Här kan nämnas att grupper inom den autonoma rörelsen kartlagt Sverigedemokrater och försökt ”hänga ut dem” i olika sammanhang. Efter att representanter från Sverigedemokraterna valts in i fullmäktigeförsamlingar har vid några tillfällen direkta protestaktioner förekommit mot partiets politiker. T.ex. har några Sverigedemokraters bostäder vandaliserats genom stenkastning och klotter. Angreppen som Sverigedemokrater utsatts för har fått resultat i så mening att företrädare för partiet hoppat av politiska uppdrag. Säkerhetspolisen anser sig ha anledning att räkna med fortsatta aktioner från den autonoma rörelsen. Grupper inom rörelsen anses också ligga bakom vandalisering av flera borgerliga partiers valstugor och kanslier i samband med senaste riksdagsvalet.

¹⁰ Se fotnot nr. 4 s. 25.

3 Enkätundersökning och möten

3.1 Enkätundersökning

För att bedöma hotbilden mot offentliga sammanträden i kommuner och landsting samt för att kartlägga behov av och efterfrågan på säkerhetshöjande åtgärder har utredningen riktat en enkät till Sveriges alla kommuner och landsting.

Enkäten som utformades i samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) ställdes till säkerhetsansvariga tjänstemän och skickades per e-post veckan före midsommar 2008. Enkäten avsåg händelser som inträffat sedan den 1 januari 2007, dvs. en tidsperiod om ungefär 18 månader. Svarsfrekvensen var god. Av landets 290 kommuner svarade 253, eller 87 procent. Svar inkom från samtliga 20 landsting.

Av enkäten framkom att det stora flertalet av landets kommuner och landsting inte drabbats av ordningsstörningar eller hot mot sina offentliga sammanträden i fullmäktige och nämnder. Åtta kommuner och två landsting hade drabbats av *ordningsstörningar/hot där polis eller ordningsvakt behövt ingripa för att återställa ordningen*. Det handlade här om enstaka händelser (1–2 gånger) och ingen av de aktuella kommunerna eller landstingen hade erfarit sådana ordningsstörningar vid fler än två tillfällen under perioden.

Något vanligare var emellertid de *ordningsstörningar/hot som avvärijts utan ingripande av polis eller ordningsvakt*. Totalt hade 38 kommuner och sex landsting varit utsatta för sådana situationer. Av dessa uppgav tre kommuner att ifrågavarande ordningsstörningar inträffat mellan tre till fem gånger under perioden.

I fråga om det allmänna säkerhetsläget vid offentliga sammanträden uppgav 19 kommuner och 3 landsting att en förhöjd beredskap iakttas vid alla sammanträden dit allmänheten hade tillträde. Nära två av tre landsting och var tredje kommun uppgav

att polis eller ordningsvakt finns närvarande före och under ett offentligt sammanträde där en hotbild misstänks eller föreligger.

När det gäller efterfrågan på säkerhetshöjande åtgärder ansåg 56 kommuner och 8 landsting att det finns behov av säkerhetskontroller (t.ex. kroppsvisitation med metalldetektor) medan 57 kommuner och 4 landsting fann behov av övervakning med hjälp av övervakningskameror. I de båda grupperna önskade emellertid närmare hälften både möjlighet till säkerhetskontroll och kameraövervakning. I övrigt önskade ett par kommuner mera ändamålsenliga sammanträdeslokaler med möjlighet att bättre separera förtroendevalda och åhörare. Ytterligare ett par kommuner efterlyste förbättrad tillgång till polisiära resurser och någon önskade att trösklarna för förordnande av ordningsvakter ska sänkas.

I sammanhanget ska dock framhållas att enkätsvaren också visar att de flesta av landets kommuner och landsting inte ansett det vara påkallat att införa nya former av säkerhetshöjande åtgärder. Här förtjänar påpekas att flera svar givit uttryck för ett mycket gott säkerhetsläge i den egna kommunen och en önskan om att i första hand förmå fler människor att på plats ta del av de offentliga sammanträdena.

3.2 Möten med Stockholms och Göteborgs kommuner

Som ett led i utredningsarbetet har, som nämnts inledningsvis (1.2.1), överläggningar ägt rum med representanter för Stockholms och Göteborgs kommuner. I det följande återges ett urval av de synpunkter som kommunerna framförde, utöver vad de redan anfört i sina skrivelser till regeringen (se avsnitt 2.1).

Det kan inledningsvis nämnas att de båda kommunerna som en övergripande problembeskrivning framhållit att deras offentliga sammanträden i princip utgör de enda situationer där de förtroendevalda exponeras offentligt enligt ett sedan länge beslutat schema och där egentligen inga säkerhetshöjande åtgärder kan vidtas.

För båda kommunerna är hot mot förtroendevalda frekvent förekommande. Stockholms kommun har här framhållit att mediabevakningen av framträdande kommunalpolitiker på senare tid ökat och att detta gjort de mera kända kommunpolitikerna minst lika kända för allmänheten som de mindre kända riksdagsledamöterna.

Till bilden hör också att många sammanblandar kommunpolitiken med rikspolitiken vilket kan få till följd att missnöje med rikspolitiken kan resultera i hot eller våld också på lokal eller regional nivå. Sammantaget har utvecklingen medfört att flera av kommunens förtroendevalda oftare blivit utsatta för brottsliga angrepp. Exempelvis lever vissa av borgarråden under mer eller mindre ständiga hot, där hotbrev och angrepp mot deras privatbostäder förekommer. För att öka skyddet av de förtroendevalda har Stockholms kommun beslutat jämställa dessa med anställda och anlitar bevakningsföretag för hotbilda-bedömningar och skydd. Kommunen har därmed kunnat ordna personskydd kring hemmet och under transporter. Däremot finns det alltså i dag inga möjligheter att ordna säkerheten kring de förtroendevalda då dessa deltar i offentliga sammanträden i fullmäktige och nämnder.

I båda kommunerna bedöms hoten vanligtvis vara riktade direkt mot enskilda politiker; något som i och för sig ofta innebär att även en indirekt (s.k. överförd) hotbild uppstår mot de sammanträden de bevisar. Det har emellertid även förekommit att hoten riktas direkt mot offentliga sammanträden som sådana. En sådan situation förelåg i Göteborg efter valet 2006 då polisunderrättelser visade att nätverket Antifascistisk aktion (Afa) haft som målsättning att bryta ett fullmäktigemöte där en nyvald Sverigedemokrat deltog. Från polisens sida föranledde underrättelserna en omfattande poliskommendering och demonstranter kroppsvisiterades på gatan utanför fullmäktige.

Några allvarigare incidenter med våldsinslag har ännu inte inträffat vid offentliga sammanträden i Stockholm och Göteborg. Genom åren har det dock i båda kommunerna inträffat att fullmäktigesammanträden behövt avbrytas av ordnings- och säkerhetsskäl för att avlägsna åhörare. Ett exempel från Stockholms kommun är när polis avlägsnade åhörare från fullmäktiges åhörarläktare i samband med en aktion från rörelsen "Reclaim the Streets". Vid tillfället fanns farhågor om att de ryggsäckar aktivisterna hade med sig innehöll gatstenar o.d.

I båda kommunerna har kommunfullmäktiges sammanträdeslokaler likartade säkerhetsproblem med högt placerade åhörarläktare varifrån angrepp med vapen eller andra farliga föremål relativt enkelt kan utföras mot förtroendevalda och andra nedanför. På grund av att det av olika skäl finns starka intressen av att bevara lokalerna intakta ser ingen av de båda kommunerna några rimliga

utsikter att med hjälp av byggnadstekniska åtgärder åstadkomma nämnvärda förbättringar av skyddet.

När det gäller säkerhetsläget i de kommunala nämnderna synes saken falla sig något olika för Stockholm och Göteborg. Förklaringen är att Göteborg mera sällan håller offentliga sammanträden i sina nämnder medan det i Stockholms 14 stadsdelsnämnder varje vecka sammanlagt hålls ett dussintal öppna sammanträden. Nämnderna håller ofta sina offentliga sammanträden i tillfälliga lokaler såsom skolor etc. Inte sällan förekommer att sådana sammanträden blir utsatta för aggressioner, t.ex. då beslut fattas om nedläggning av förskolor. Sammantaget känner lokala politiker sig ofta påtagligt utsatta i sådana situationer. Alternativet att centrera stadsdelsnämndernas offentliga sammanträden till någon gemensam, mera ändamålsenlig, lokal, har dock ansetts olämpligt eftersom nämndernas lokala anknytning då befaras minska. Till skillnad från förhållandena i Göteborg är därmed säkerhetsfrågorna för Stockholms del minst lika angelägna i nämnderna som i fullmäktige.

Båda kommunerna anlitar vaktpersonal för ordningshållande uppgifter vid fullmäktigesammanträden. Såväl ordningsvakter som väktare anlitas. Ingen av kommunerna använder kameraövervakning av fullmäktiges åhörarläktare.

I enlighet med kommunernas skrivelser till regeringen är säkerhetskontroller med larmbågar den säkerhetshöjande åtgärd som efterfrågas.

Beslut om säkerhetskontroll anses böra tas av sammanträdets ordförande efter polismyndighets hotbildsbedömning och rekommendation. Ingen av kommunerna håller för troligt att de skulle fatta beslut om säkerhetskontroller i strid mot polisens bedömning. En polismyndighets bedömning torde i praktiken därför bli avgörande.

Ingen av kommunerna ser behov av permanenta säkerhetskontroller vid sina offentliga sammanträden.

För Göteborgs del antas säkerhetskontroller vid fullmäktigesammanträden mycket sällan behövas; sett ur ett historiskt perspektiv bedöms säkerhetskontroller ha varit önskvärda endast vid ett par tillfällen per tioårsperiod. Erfarenheten från senaste valet indikerar dock att nytillkomna partier och deras företrädare kan bli föremål för missnöjesyttringar som även inbegriper brottsliga gärningar. Kommunen är medveten om att enstaka kontroller inte ger skydd mot slumpartade våldshandlingar från oberäkneliga

individer men anser det inte värt att permanenta kontroller enbart för denna hotbild.

I Stockholm – där nämndsammanträden ofta är offentliga – anses däremot ett större behov av säkerhetskontroller föreligga.

Båda kommunerna bedömer att de i anslutning till sina fullmäktigesalar har lämpliga utrymmen för säkerhetskontroll med larmbåge. För sina många utlokaliserade nämndsammanträden ser Stockholms kommun en lösning i portabla larmbågar.

Kommunerna ser enbart behov av att kunna kontrollera åhörare. Ordföranden ska kunna undanta personer från kontroll och för att underlätta för journalister skulle ett system med ackreditering kunna införas. Kommunerna föreslår att eventuella säkerhetskontroller i första hand ska bemannas av ordningsvakter. Som skäl för detta framhålls att kontrollerna i möjlig mån ska avdramatiseras och att faktorer som kan bidra till ökade spänningar bör undvikas. Genom att bära en mer diskret klädsel och ha möjlighet att både fungera och uppfattas som mötesvärdar antas ordningsvakterna här ha ett försteg framför polisen. Till bilden hör dock att polis förutsätts finnas gripbar att ta befäl över situationen om så skulle krävas.

Båda kommunerna räknar med att bekosta eventuella säkerhetskontroller själva.

3.3 Möten med polismyndigheterna i Stockholm och Göteborg

Under utredningens möten med polismyndigheterna i Stockholms och Västra Götalands län har framkommit att de respektive polisedningarna i huvudsak biträder de bedömningar och önskemål som Stockholms och Göteborgs kommuner fört fram.

Förutsättningarna för polisens stöd är dock att sådana kontroller handhas av särskilt utbildade ordningsvakter och att beslutet om säkerhetskontroll fattas på en central nivå i de aktuella kommunerna eller landstingen efter samråd med berörd polismyndighet. En följd av att ordningsvakter är underställda polisen är att denna också måste ha det yttersta ansvaret för ledningen av kontrollerna.

Utmärkande för polismyndigheternas hållning i saken kan sägas vara att kommuner och landsting anses böra ges kompetens och förmåga att ansvara för sin egen säkerhet så långt det är möjligt och

rimligt. I denna strävan har särskilt betonats vikten av ett gott säkerhetsmedvetande i kommuner och landsting så att organisationerna själva kan värdera hot och risker samt på ett strukturerat sätt anpassa sig därefter. Här kan nämnas att polismyndigheten i Stockholm förbereder omfattande utbildningsinsatser för kommunala säkerhetschefer i Stockholms län. Utbildningarna syftar bl.a. till att utveckla kommunernas förmåga att analysera hotbilder.

En fördel med att fler hotbilsbedömningar kan inledas och slutföras i berörda kommuner och landsting är att dessa, jämfört med polisen, bedöms ha fler kontaktytor och bättre kännedom om de psykiskt sjuka individer som figurerar bakom flertalet hot. I dagsläget bedöms nämligen det största hotet utgöras av psykiskt sjuka och andra individer som hamnat i konflikt med ett eller flera beslutsorgan inom organisationen. Att de förtroendevalda förefaller ha lättare att rapportera hot och andra incidenter till kommunens egna säkerhetsansvariga än till polisen hör också hit. Genomgångar som kriminalunderrättelserotlarna i Stockholm och Göteborg gjort tyder nämligen på att enskilda politiker inte så ofta till polisen anmäler att de utsatts för brott. Exempelvis är ärenden om personskydd av politiker sällsynta inom polisen. Det ska dock här framhållas att Stockholmspolisen kalkylerar med ett betydande mörkertal eftersom man upplever att kommunerna håller tillbaka sina kontakter med polisen. (Här vill utredningen påpeka att antagandet stämmer med Stockholms kommuns uppgift om att de numera anlitar bevakningsföretag för hotbilsbedömningar och personskydd).

Polismyndigheternas bedömning av förekommande hotbilder är att dessa nästan alltid primärt riktas mot enskilda ledamöter eller grupper av ledamöter och inte mot sammanträdena som sådana. Hotbilder och risknivåer varierar med de frågor som de förtroendevalda har att ta ställning till och bilda opinion kring. Omständigheterna är emellertid sådana att det emellanåt finns anledning att räkna med att hotbilderna också överförs till sammanträdena för det politiska beslutsfattandet. Allmänt sett handlar det alltså om begränsade tillfällen i samband med särskilda frågor där säkerhetskontroller kan fylla en funktion.

Den organiserade brottsligheten bedöms emellanåt utsätta enskilda förtroendevalda och tjänstemän för hot i syfte att påverka olika skeenden. Den organiserade brottsligheten anses emellertid

undvika offentlighet och bedöms därför inte välja offentliga sammanträden som arena för ett våldsdåd.

När det gäller synen på terroristhotet skiljer sig riskbedömningarna mellan polisen i Stockholm och Göteborg. Skillnaden är att hotet bedöms mera verkligt i huvudstaden.

Även om alltså den direkta hotbilden mot offentliga sammanträden ännu anses vara förhållandevis låg har från polisens sida betonats de stora förändringar samhället genomgått under de senaste 20 åren. Det rådande utanförskapet i många stadsdelar och den tilltagande arbetslösheten har lyfts fram som faktorer, vilka bedöms kunna resultera i konflikter som även kan påverka säkerhetsläget för politiskt beslutsfattande på lokal och regional nivå.

Inom båda polismyndigheterna bedöms säkerhetskontrollerna ha sin huvudsakliga funktion i skedet innan större polisinsatser ter sig påkallade. Det är också i detta läge som säkerhetsnivån i dag är som lägst. Det är dock inte otänkbart att säkerhetskontroller skulle kunna utgöra en del av en större polisinsats vid ett offentligt sammanträde. Även i sådant fall är det dock troligt att själva visitationerna skulle utföras av ordningsvakter medan polisen i stället sköter den mera övergripande bevakningen.

En ordning som innebär att säkerhetskontroller opereras av ordningsvakter efter beslut i kommuner och landsting och där polisen bidrar med samråd och ledning bedöms inte medföra någon större belastning på polisen. En sådan ordning bedöms också bli självreglerande i så mening att det beslutande organet också har att väga in de kostnadsmässiga aspekterna av beslutet.

4 Grundläggande överväganden

Bedömning: Det finns en uttalad efterfrågan på säkerhets-
höjande åtgärder vid offentliga sammanträden i kommuner och
landsting. Det finns också ett behov av en möjlighet till
säkerhetskontroll, i form av inpasseringskontroll med kropps-
visitation, vid sådana sammanträden.

4.1 Inledning

Av utredningens direktiv framgår att det är av grundläggande vikt att de förtroendevalda ska kunna utöva sina uppdrag i en säker miljö och att frågan om det finns behov av säkerhetskontroller vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting har en given plats i utredningens överväganden. Utredningen är emellertid fri att föreslå en annan lösning än säkerhetskontroller om den finner skäl för detta. Grundläggande för utredningens ställningstaganden måste emellertid vara huruvida det alls finns behov av säkerhets-
höjande åtgärder.

I avsnitt 4.2 redogörs för den efterfrågan på säkerhetshöjande åtgärder som framkommit i utredningens enkätundersökning. Därefter tar utredningen ställning till frågan om det finns behov av säkerhetshöjande åtgärder (avsnitt 4.3). I avsnitt 4.4 ger utredningen sina allmänna synpunkter på de säkerhetsåtgärder som efterfrågats i utredningens enkätundersökning. Avslutningsvis tar utredningen ställning till hur säkerheten vid offentliga sammanträden kan förbättras (avsnitt 4.5).

4.2 Efterfrågas säkerhetshöjande åtgärder?

Som redovisats ovan (3.1) framkom i utredningens enkätundersökning att flera kommuner och landsting har önskemål om att kunna få tillämpa säkerhetshöjande åtgärder vid sina offentliga sammanträden. Möjlighet till säkerhetskontroll efterfrågades av 56 kommuner och 8 landsting medan 57 kommuner och 4 landsting efterfrågade möjlighet till allmän kameraövervakning.

Beaktas även befolkningsunderlaget i de aktuella kommunerna och landstingen kan konstateras att dessa samlar en betydande del av landets befolkning. Således omsluter de kommuner och landsting som önskar säkerhetskontroll drygt tre miljoner (3 203 697) respektive närmare fem miljoner människor (4 877 709). Motsvarande befolkningsunderlag i de kommuner och landsting som efterfrågar möjlighet till allmän kameraövervakning är närmare två och halv miljoner (2 356 198) respektive närmare tre miljoner människor (2 879 715).

Mot bakgrund av vad som sålunda framkommit är det utredningens uppfattning att det finns beaktansvärd efterfrågan på säkerhetshöjande åtgärder och att denna närmast uteslutande rör möjlighet till säkerhetskontroll och allmän kameraövervakning. Dock förtjänar nämnas att önskemål också framförts om mer ändamålsenliga lokaler och om att trösklarna för förordnande av ordningsvakter bör sänkas.

4.3 Behövs säkerhetshöjande åtgärder?

Den för utredningen grundläggande frågan om det vid offentliga sammanträden finns behov av säkerhetshöjande åtgärder bör enligt utredningens mening bedömas med utgångspunkt i de risker och den sårbarhet som typiskt sett gäller för sammanträdena liksom konsekvenserna av ett allvarigare våldsdåd vid ett sådant. Till frågan hör således en handfull korresponderande spörsmål: Det handlar här om vilka hotbilder och risknivåer som bör tas i beaktande och om de säkerhetsfrämjande åtgärder som i dag är möjliga också är ändamålsenliga. För frågan har också betydelse vilka konsekvenser ett våldsdåd kan antas komma att tillmätas och i förlängningen hur angeläget det är att bereda skydd mot ett sådant.

Vad först gäller frågan om hotbilder och risknivåer får genom tidigare undersökningar (se avsnitt 2.2) anses klarlagt att det

förekommer att förtroendevalda utsätts för våld och hot om våld och att många av dagens hotbilder kan härledas från psykiskt sjuka individer och politisk extremism. I allmänhet synes det avsevärt vanligare att hoten riktas direkt mot personer snarare än till situationer, som i vårt fall, sammanträden för politiskt beslutsfattande. Dock förekommer emellanåt att också sammanträden som sådana utsätts för hot, t.ex. bombhot.

Av betydelse för säkerheten vid offentliga sammanträden är emellertid också, enligt teorin om s.k. överförda hotbilder, att en hotbild mot en enskild ledamot beroende på omständigheterna kan smitta de miljöer där vederbörande uppehåller sig. Som påpekats för utredningen kan detta ha särskild aktualitet när det gäller ett offentligt sammanträde där den hotade exponeras för personer ur allmänheten samtidigt som skyddet av den hotade blir avsevärt svårare att upprätthålla än exempelvis i en bostad, i stängda kontorsutrymmen eller under transporter. Här ska nämnas att Stockholms och Göteborgs kommuner liksom Stockholms läns landsting för utredningen påtalat att de största hoten vid offentliga sammanträden bedöms utgöras av skjutvapen och stickvapen liksom av stenar och dylikt som alla kan bäras innanför kläderna eller i väskor och kassar. Från åhörarpåsar kan vapnen sedan med lätthet användas mot fullmäktigesalen nedanför.

Sammantaget delar utredningen uppfattningen att omständigheterna vid ett offentligt sammanträde kan vara sådana att de förtroendevalda där är jämförelsevis mera sårbara för våldsdåd än vad de i de flesta andra sammanhang behöver vara. Det hör då också till saken att våldsdåd riskerar skada andra än den eller de som är det primära målet för ett angrepp.

Vilka möjligheter står då till buds i dag för att hindra våld och andra störningar vid offentliga sammanträden? Polisens möjligheter att inför ett offentligt sammanträde bedöma riskerna för ett våldsdåd och identifiera en trolig gärningsman att ingripa mot är naturligtvis beroende av dess underrättelseinformation.

I vissa fall är hotbild och risknivå tillräckligt konkreta för att mötas med riktade bevakningsinsatser av poliser, ibland med biträde av ordningsvakter. När poliser har anlitats har metoderna varierat; ibland har uniformerade poliser markerat sin närvaro utanför sammanträdeslokalen; ibland har civilklädda poliser tagit plats bland åhörarna men därmed också i viss mån begränsat allmänhetens tillträde till sammanträdet. Såvitt utredningen har sig bekant finns ännu inget exempel på när hotbild och risknivå

uppnått en sådan styrka och tydlighet att förutsättningar ansetts ha förelegat att med stöd av 23 § andra stycket polislagen låta verkställa en allmän kroppsvisitation av åhörare. Annat har dock inte framkommit än att de riktade bevakningsinsatser med poliser och ordningsvakter som på sina håll förekommit till undvikande av störningar vid offentliga sammanträden haft avsedd effekt. Flera kommuner som utredningen varit i kontakt med har också understrukit att de varit mycket nöjda med polisens engagemang och insatser mot de hot som varit.

I andra fall kan det röra sig om mindre tydliga hotbilder där någon särskild tidpunkt eller gärningsman inte låtit sig identifieras. Det kan t.ex. handla om hot om att någon eller några förtroendevalda ska skadas under uppdragets utövande. I fall där hotbilden bedöms mera konstant över tiden men där risken för angrepp vid ett visst sammanträde egentligen inte kan anses alarmerande baseras inte sällan skyddet på insatser av ordningsvakter men också av väktare, trots att de sistnämnda egentligen inte har andra befogenheter än vem som helst (se avsnitt 2.3.8). I dessa mindre akuta säkerhetslägen där polisen inte tagit befälet har det med andra ord förefallit utredningen som om säkerhetsarbetet varierat påtagligt. Det är också för mindre akuta lägen som polismyndigheterna i Stockholms och Västra Götalands län ansett säkerhetskontroller kunna vara en lämplig åtgärd.

Det går inte att säga vad som är den främsta orsaken till att offentliga sammanträden hittills förskonats från våld trots hot och farhågor härom och trots den jämförelsevis större sårbarhet som kännetecknar sådana sammanträden. En förklaring kan naturligtvis vara att riskerna överskattats; en annan förklaring kan vara att de säkerhetshöjande insatser som genomförts har haft en brottsavhållande effekt.

Mot bakgrund av att några allvarigare tillbud inte ägt rum är det naturligtvis tänkbart för utredningen att göra halt här och konstatera att nuvarande möjligheter till säkerhetshöjande insatser synes tillräckliga, att risknivåerna är för låga för att motivera de olägenheter som för gemene man normalt följer med brottsförebyggande åtgärder, kort sagt att det för närvarande inte finns anledning att gå vidare med förslag till säkerhetshöjande åtgärder.

Det har dock som framgått av det tidigare, ändå förekommit en del incidenter. Ingenting har framkommit som tyder på att sådana inte kommer att inträffa också i framtiden. Enligt utredningens mening talar samhällsutvecklingen snarast för att risken för våld

och hot om våld kommer att öka. Mot bakgrund härav kan det ändå finnas anledning att lämna förslag till säkerhetshöjande åtgärder, trots att behovet härför i dag kan synas litet. Här ska också tilläggas att hotbilder och risknivåer är färskvaror som varierar över tiden och hastigt kan växa i styrka. Utöver de hotbilder som är relevanta i dag finns alltså särskild anledning att till diskussion ta upp tänkbara framtida hotbilder även om sådana egentligen inte låter sig bedömas. I sammanhanget kan också påpekas att fråga endast kommer bli att ge kommuner och landsting en möjlighet till kontroller. Det är därför upp till varje kommun och landsting att avgöra om man anser sig ha behov av att använda sig av den möjligheten.

När det så gäller hotbilder som kan antas växa sig starkare i framtiden bör uppmärksamhet fästas vid den grova organiserade brottsligheten som i nu aktuella frågor kan skönjas genom den s.k. systemhotande brottslighet som de olika brottssyndikaten bedriver för att skydda sig själva. Som kort exkurs kan här nämnas att som systemhotande betecknas sådan brottslighet som utsätter statliga och kommunala förvaltningar, rättsväsendet och andra grundläggande funktioner i ett öppet och demokratiskt samhälle för påfrestningar av allvarligt slag och vars primära syfte är att åstadkomma en otillbörlig påverkan på vitala samhällsfunktioner för att t.ex. värja sig mot eller störa samhällets åtgärder för att bekämpa den kriminella huvudverksamheten, exempelvis genom att skrämja till passivitet. Här kan nämnas den situation som uppstått i Göteborg under förra året då ett MC-gäng satte en kommunal förvaltning under press för att undvika att området där gänget huserar förvandlas till bostadsområde. Att den organiserade brottsligheten, såsom vi känner den i dag, hellre hotar enskilda beslutsfattare än större beslutsförsamlingar bör dock inte, enligt utredningens mening, tas till intäkt för att också andra i framtiden uppstickande grupperingar kommer välja bort fullmäktigesammanträden och liknande som arena för påtryckningar eller hämnd.

I sammanhanget bör inte heller bortses ifrån den mera renodlade form av systemhotande brottslighet som dagens internationella terrorism bedriver. Även om risken för terrorattentat i Sverige under ganska lång tid bedömts vara låg är det viktigt att vara medveten om att risken för attacker i form av terroristbrott mot svenska intressen är oförutsägbar och snabbt kan komma att förändras bl.a. på grund av politiska ställningstaganden. Som exempel från senare tid kan här nämnas de olika bilder av profeten

Muhammed som på många platser utlöst häftiga reaktioner och som också i några fall ställt kommuner inför särskilda dilemman då utställningar med verk av upphovsmännen kommit i fråga. Värt att notera i sammanhanget är att också institutioner för lokalt och regionalt beslutsfattande bedöms vara tänkbara som terroristmål enligt Stockholmspolisens.

Det torde dock inte vara nödvändigt att här i detalj skissa på alla scenarier där risken för ett våldsdåd kan antas öka. I stället menar utredningen att stor vikt bör läggas vid konsekvenserna av ett allvarligare våldsdåd mot ett offentligt sammanträde för politiskt beslutsfattande. Här bör beaktas vilken betydelse som ett angrepp med exempelvis skjutvapen eller sprängämne kan förväntas få för demokratin, för de förtroendevalda och för efterfrågan på säkerhetshöjande åtgärder. Utredningen håller för troligt att ett angrepp mot förtroendevalda under ett sammanträde, med döda eller skadade som följd, sannolikt av de flesta skulle ses som ett oacceptabelt angrepp på demokratin. En annan konsekvens av mera uppmärksammade våldsdåd är att sådana inte sällan inspirerar andra potentiella gärningsmän, varför man efter ett angrepp kan ha ökad anledning att befara fler.

Slutsatserna som utredningen drar är således att det kan uppstå lägen där ett beaktansvärt behov föreligger av ytterligare åtgärder till skydd av de förtroendevaldas säkerhet under det att de deltar i den demokratiska process som ska äga rum vid de offentliga sammanträdena.

Till sist tillåter sig utredningen att även framhålla intresset av att offentliga sammanträden för politiskt beslutsfattande kan upplevas som säkra och fredade från våld. Enligt utredningens mening finns det nämligen i fråga om säkerhetshöjande åtgärder ett betydelsefullt egenvärde kopplat till den upplevelse av säkerhet som sådana kan ge. Detta säger utredningen dels mot bakgrund av att utredningens direktiv betonar vikten av att de förtroendevalda ska kunna utöva sina uppdrag i en säker miljö, men också mot bakgrund av den stora efterfrågan på säkerhetshöjande åtgärder som framkommit i utredningens enkätundersökning och som enligt utredningens mening bör tolkas som en osäkerhet inför uppgiften att sköta säkerheten vid offentliga sammanträden. Här vill utredningen också tillägga att andra än de förtroendevalda kan ha anledning att känna tillfredsställelse över en ökad trygghet vid offentliga sammanträden. Vad utredningen syftar på är att även personer ur allmänheten har ett beaktansvärt intresse av att under

trygga förhållanden bevista offentliga sammanträden för att på så sätt utnyttja sin rätt till informationsfrihet, även när sådana sammanträden riskerar bli föremål för aggressioner och våld.

4.4 Bedömning av efterfrågade åtgärder

4.4.1 Inledning

Det finns flera åtgärder som tillsammans eller var för sig kan förbättra säkerheten vid offentliga sammanträden. Vid sidan av de säkerhetskontroller som har en given plats i utredningens överväganden, är allmän kameraövervakning en åtgärd som ofta förekommer i byggnader och andra anläggningar dit allmänheten ges tillträde och där särskilda skyddsbehov också föreligger. Det är också dessa två åtgärder som varit mest efterfrågade i utredningens enkätundersökning och som, var för sig eller i kombinationer, för närvarande nyttjas för säkerheten på riksdagens åhörarläktare, i domstolslokaler och inom flygterminaler för att nämna de viktigaste exemplen.

Säkerhetskontroller och kameraövervakning verkar naturligtvis på helt olika sätt och har olika för- och nackdelar. Utredningen tar upp båda till allmänna överväganden i avsnitt 4.4.2 resp. 4.4.3.

I avsnitt 4.4.4 uppmärksammar utredningen betydelsen av byggnadstekniska åtgärder. Slutligen tar utredningen upp frågan om kraven i 3 § ordningsvaktslagen kan behöva lindras för att fler kommuner och landsting ska kunna tillgå ordningsvakter för ordningshållande uppgifter vid offentliga sammanträden (avsnitt 4.4.5).

4.4.2 Säkerhetskontroll

Den säkerhetskontroll som efterfrågats av kommuner och landsting och som för utredningen kan komma ifråga, innebär efter mönster från riksdagshuset och domstolarna, en allmän inpasseringskontroll där kroppsvisitation i första hand sker med hjälp av en metalldetektor, oftast en s.k. larmbåge.

Till säkerhetskontrollens uppenbara fördelar hör att man med en sådan kan upptäcka dolda vapen och andra typiskt sett farliga föremål och därmed förhindra att dessa förs in på områden där de av säkerhetsskäl är oönskade. En anmärkning om säkerhets-

kontrollens dubbla funktion är här på sin plats. För medan det visserligen äger sin riktighet att kroppsvisitation anses kunna utföras med hjälp av metalldetektorer hör det också till bilden att sådana detektorer kan indikera på föremål där det annars skulle krävas en rätt till kroppsbesiktning för kontroll, t.ex. i håruppsättningar eller proteser. I praktiken innebär därför en säkerhetskontroll att den som passerar genom larmbågen har att visa de föremål som detektorn ger utslag på – eller i sista hand ge en rimlig förklaring till detektorns utslag. Vid sidan av sin funktion som automatiserad kroppsvisitation får därmed en säkerhetskontroll också en funktion som gallringsinstrument för mera fördjupade undersökningar. För om en detektor skulle indikera på ett föremål som inte påträffas vid efterföljande manuell kroppsvisitation och omständigheterna ger anledning till misstankar om att den kontrollerade bär på ett vapen, torde ett mera långtgående ingripande kunna ske med stöd av rättegångsbalkens regler.

Till säkerhetskontrollens nackdelar hör att den för enskilda ofta är förknippad med ett visst besvär – och för en del även med obehag. När företrädare för det allmänna ålägger enskilda att genomgå säkerhetskontroller som innebär undersökning av deras kläder och annat som de bär på sig eller med sig, ingriper detta nämligen i det grundlagsfästa skyddet mot kroppsvisitation. Åtgärder som hindrar eller försvårar för den som vill ta del av t.ex. ett offentligt sammanträde innebär också ett ingrepp i den grundlagsfästa informationsfriheten.

Som nämnts ovan (2.3.2) får emellertid såväl skyddet mot kroppsvisitation som informationsfriheten i viss utsträckning genom lag begränsas för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle (2 kap. 12 § regeringsformen). Sådana begränsningar får dock aldrig gå ut över vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem. Denna s.k. proportionalitetsprincip innebär att varje begränsning som anses nödvändig, och som i övrigt uppfyller grundlagskraven för att vara tillåten, måste utformas på ett sådant sätt att den innebär ett så litet ingrepp i medborgarnas fri- och rättigheter som möjligt. En sådan begränsning får vidare aldrig sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Vidare får begränsningen inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Beträffande informationsfriheten anges särskilt i 2 kap. 13 § regeringsformen att begränsningar av denna frihet kan få ske

med hänsyn bl.a. till rikets säkerhet, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Även i övrigt får begränsningar ske men då endast om särskilt viktiga skäl föranleder det.

Kontrollåtgärder riktade mot t.ex. åhörare vid offentliga sammanträden i syfte att förebygga brottsliga angrepp eller på annat sätt störande handlingar kan försvåra allmänhetens möjligheter att ta del av den politiska process som försiggår vid sammanträdet. Vid hanteringen av dessa frågor måste därför noggrant mot varandra vägas å ena sidan intresset av att allmänheten med enkelhet och utan avkall på personlig anonymitet ska kunna ta del av de offentliga sammanträdena och å andra sidan intresset av att dessa tryggas från våldshandlingar och andra störningar.

4.4.3 Kameraövervakning

Kameraövervakning används i allt högre utsträckning för att förebygga brott och ordningsstörningar. Av grundläggande vikt för att kameraövervakning ska verka brottsförebyggande anses vara att de som övervakas ser och upplever att de är övervakade och att det finns en potentiell risk att bli lagförd i händelse av brottslighet.

Det är således själva upplevelsen av att vara övervakad som utgör såväl metodens styrka som dess nackdel. I likhet med en säkerhetskontroll räknas nämligen kameraövervakning som ett sorts intrång i den personliga integriteten hos den som övervakas.

På grund av integritetsskyddsintresset krävs enligt lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning som huvudregel tillstånd för att få sätta upp en kamera som kan riktas mot en plats dit allmänheten har tillträde. Det är länsstyrelserna som beviljar tillstånd och är tillsynsmyndigheter för sådan kameraövervakning. Enligt 6 § i lagen ska tillstånd till allmän kameraövervakning meddelas om intresset av sådan övervakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli övervakad. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om övervakningen behövs för att förebygga brott, förhindra olyckor eller därmed jämförliga ändamål. Vid bedömningen av den enskildes intresse av att inte bli övervakad ska särskilt beaktas hur övervakningen ska utföras och vilket område som ska övervakas. I förarbetena (prop. 1997/98:64 s. 27 f.) anges att grundtanken bakom lagen är att övervakningskameror ska

kunna användas när det finns ett samhällsligt intresse av övervakning. Vidare framgår att ju större integritetsriskerna med kameraövervakningen är, desto större krav får ställas på sökandens behov av övervakningen. Behovsprövningen kan dock inte ses isolerad, utan är nära förknippad med frågan om det finns några motstående intressen. Om tillstånd ska meddelas eller inte bör avgöras vid en avvägning mellan övervakningsintresset och integritetsintresset, och några lämplighetsaspekter i övrigt bör inte anläggas. För att tillstånd ska meddelas ska sökanden visa att övervakningsintresset väger över integritetsintresset.

Såvitt utredningen har sig bekant förekommer inte kameraövervakning som säkerhetshöjande åtgärd vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting. I vart fall hade ingen länsstyrelse vare sig lämnat tillstånd till, eller i övrigt behandlat, någon ansökan härom vid tiden för den rundfråga som utredningen gjorde under hösten 2008. Att lagen om allmän kameraövervakning inte prövats i fråga om utrymmen för fullmäktigesammanträden kan naturligtvis ha flera orsaker. En orsak kan vara att den intresseavvägning som lagen föreskriver bedöms vara alltför restriktiv i förhållande till de övervakningsintressen som kommuner och landsting kan anföra. Utredningen ser dock ingen mening i att lyfta upp denna fråga till närmare överväganden med mindre det står klart att allmän kameraövervakning är ett bättre alternativ som säkerhetshöjande åtgärd än säkerhetskontroller.

När det så gäller att närmare bedöma kameraövervakningens fördelar som säkerhetshöjande åtgärd vid ett offentligt sammanträde ställs utredningen inför svårigheter. För trots att den allmänna kameraövervakningen är väl utbredd i samhället är dess brottsförebyggande effekter likväl omdiskuterade.

Några studier direkt överförbara på utredningens område finns inte heller såvitt utredningen har sig bekant. Analyser från brottsförebyggande rådet (BRÅ)¹ antyder dock att kameraövervakning har störst möjlighet att substantiellt bidra till minskad brottslighet och ökad trygghet på platser där brottsligheten från början är hög (eller kan förväntas bli hög). Att ta till kameraövervakning för att ytterligare öka tryggheten eller minska brottsligheten där situationen redan är förhållandevis god, bedöms av BRÅ sannolikt endast ge begränsade effekter, om ens några. Rådets analyser pekar också på att kameraövervakning sannolikt

¹ *Kameraövervakning i brottsförebyggande syfte*, Brottsförebyggande rådet, Rapport 2003:11.

har en större återhållande effekt på planerade brott än på oplanerade, exempelvis våldsbrott under alkoholpåverkan.

Analyserna förefaller utredningen rimliga och indikerar att kameraövervakning kan antas ha en viss påverkan på i förväg organiserade ordningsstörningar, såsom missnöjesyttringar från aktionsgrupper och liknande. De ger emellertid också visst stöd åt utredningens antagande om att kameraövervakning kanske inte har eftersträvd effekt på de psykiskt sjuka, vilka utgör en betydande källa till hot och våld mot de förtroendevalda. En angränsande och svårbedömd fråga är vilken effekt kameraövervakning kan tilltros i ett sammanhang där gärningsmannen önskar ge offentlighet åt sitt agerande? Här kan utredningen, i brist på fakta, endast notera att erfarenheterna från senare tiders terrordåd i vår omvärld antyder att gärningsmännen inte alltid avskräcks av risken att komma på bild.

Med beaktande av det ovan sagda anser utredningen att den brottsförebyggande effekten av allmän kameraövervakning vid ett offentligt sammanträde ter sig alltför osäker i jämförelse med den som en säkerhetskontroll ger möjlighet till.

Vid denna bedömning saknar utredningen också anledning att närmare överväga eller påkalla ändringar i lagen om allmän kameraövervakning. Här kan dock nämnas regeringen har tillsatt en utredning som ska se över lagen om allmän kameraövervakning (dir. 2008:22) och att översynen ska vara klar i oktober 2009.

4.4.4 Byggnadstekniska åtgärder

Som nämnts i inledningsvis (1.2.2) har utredningen valt att inte utvärdera byggnadstekniska åtgärder som lösningar på de säkerhetsproblem många sammanträdeslokaler lider av. Enligt utredningens mening kan dock just byggnadstekniska lösningar ibland möjliggöra avsevärda förbättringar av säkerheten vid offentliga sammanträden, främst då det gäller att hindra individer ur allmänheten att angripa ledamöterna.

Ett bra exempel är Landskrona kommuns fullmäktigesal, inrymd i en kulturminnesförklarad rådhusbyggnad från år 1884, där den högt placerade åhörarläktaren utrustats med ett knappt märkbart säkerhetsglas mot fullmäktigesalen. Arrangemanget har i stort sett omöjliggjort angrepp på de förtroendevalda från åhörarläktaren och tillkom på Säkerhetspolisens förslag sedan flera ledamöter känt oro

över sin utsatthet under de offentliga sammanträdena. Värt att notera är att åtgärden givetvis är permanent och således ger maximalt skydd oberoende av hotbild och risknivå.

Ett annat exempel är den nybyggda fullmäktigesalen i Åkersberga, där utöver ett trettiotal åhörarplatser inne i salen minst lika många iordningställts i ett angränsande rum varifrån sammanträdet kan följas såväl genom tv-skärmar som genom en glasvägg.

Med detta sagt lämnar utredningen frågan om byggnadstekniska åtgärder.

4.4.5 Ordningsvakter till fler sammanträden

Till utredningen har framförts önskemål om att trösklarna för att förordna ordningsvakter för ordningshållande uppgifter vid offentliga sammanträden bör sänkas.

Som närmare utvecklats i avsnitt 2.3.7 kan ordningsvakter förordnas för ordningshållande uppgifter vid offentliga sammanträden med stöd av 3 § ordningsvaktslagen. Den aktuella bestämmelsen är emellertid en undantagsregel där det för förordnande ställs krav på att det ska finnas ett särskilt behov och att det ska vara av väsentlig betydelse från allmän synpunkt.

En naturlig följd av undantagsregelns utformning är att färre ordningsvakter finns tillgängliga för ordningshållande uppgifter vid offentliga sammanträden än vid exempelvis sådana offentliga sammankomster som avses enligt 2 kap. 1 § ordningslagen, för vilka ordningsvakterna förordnas enligt huvudregeln i 2 § 1 ordningsvaktslagen. Här kan också nämnas att vissa kommuner till utredningen uppgett att de inte kunnat få ordningsvakter till sina offentliga sammanträden eftersom polismyndigheten som utfärdar ordningsvaktsförordnanden, inte bedömt förutsättningarna enligt undantagsregeln vara uppfyllda. För utredningen har vidare påpekats att om trösklarna för insatser av ordningsvakter är för höga så riskerar detta få till följd att säkerheten vid offentliga sammanträden i stället baseras på väktare, vilka är avsevärt mera lättillgängliga men dessvärre inte har ordningsvakternas kvalifikationer att utnyttja i händelse av tillbud.

Utredningen som vill betona att, vid sidan av poliser, enbart ordningsvakter kan anlitas för ordningshållande uppgifter vid offentliga sammanträden har övervägt om 3 § ordningsvaktslagen skulle behöva förändras i materiellt avseende för att öka tillgänglig-

heten på ordningsvakter.² Här kan dock konstateras att det inte finns någon stadgad praxis vari förutsättningarna för förordnande av ordningsvakter vid exempelvis kommunhus satts så högt att det alltid skulle krävas att allvarligare ordningsstörningar redan är för handen. Med beaktande härav och till att lagtexten redan i dag gör det möjligt att förordna ordningsvakter för ordningshållande uppgifter vid fullmäktigesammanträden och liknande bedömer utredningen inte det vara påkallat att förändra de materiella förutsättningarna för förordnanden enligt 3 § ordningsvaktslagen. Utredningen menar alltså att den gällande bestämmelsen, i ljuset av dagens behov, torde medge en tillämpning som är så pass generös att kommuner och landsting ska kunna tillhandahålla ordningsvakter för ordningshållande uppgifter vid sådana byggnader dit allmänheten har tillträde och där offentliga sammanträden hålls.

Det ska också här sägas att utredningen har den uppfattningen att offentliga sammanträden i kommuner och landsting är av en sådan dignitet att de på motsvarande sätt som domstolarnas och riksdagens sessioner naturligen bör kunna bevakas av ordningsvakter.

4.5 Slutsats – Säkerhetskontroller har ett försteg

I enlighet med de i avsnitt 1.2.2 angivna avgränsningar – att endast slutbehandla sådana förslag till säkerhetshöjande åtgärder som förutsätter lagstöd – stannar utredningen för att väga säkerhetskontroller och kameraövervakning mot varandra. Det är också dessa båda åtgärder som varit de mest efterfrågade i utredningens enkätundersökning.

Att närmare jämföra de brottsförebyggande åtgärderna säkerhetskontroll och allmän kameraövervakning med varandra är dock förenat med betydande svårigheter eftersom åtgärderna till sin natur är så olika. Som nämnts ovan ingriper båda metoderna i den personliga integriteten hos dem som kontrolleras. Hur kännbara dessa ingrepp är kan naturligtvis vara föremål för skilda uppfattningar hos dem som kontrolleras. Utredningen avstår

² Jfr. 3 kap. 5 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till lagen (1974:191) och förordningen (1989:149) om bevakningsföretag (FAP 579-2), vari anges att med ordningshållning ska förstås bevakning som utförs av en ordningsvakt med stöd av 2, 2 a eller 3 §§ ordningsvaktslagen.

därför från att värdera vilken av metoderna som kan anses mest ingripande i den personliga integriteten.

Som utredningen kommit in på i avsnitt 4.4.2 och 4.4.3 erbjuder emellertid endast en säkerhetskontroll rimliga utsikter att förhindra angrepp med knivar, skjutvapen och andra liknande farliga föremål som kan innebära en allvarlig fara för någons liv, hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom. Här menar alltså utredningen att säkerhetskontroller har ett klart försteg framför den allmänna kameraövervakningen som brottsförebyggande åtgärd betraktad.

Utredningen drar också slutsatsen att säkerhetskontroller med kroppsvisitation är den åtgärd som, när byggnadstekniska hinder inte bedöms möjliga eller tillräckliga, är den bästa garanten för att individer ur allmänheten inte ska kunna angripa förtroendevalda och åhörare med vapen och andra farliga föremål, samtidigt som antalet åhörare och deras rätt till anonymitet inte behöver begränsas.

När det sedan gäller att mera i detalj bedöma nyttan av säkerhetskontroller, dvs. huruvida en på förhand känd och synlig säkerhetskontroll verkligen är nödvändig, vill utredningen framhålla att det ligger i sakens natur att kontrollernas brottsförebyggande funktion sällan prövas i verkligheten. I stället bör nödvändigheten av en preventiv åtgärd som en säkerhetskontroll främst vägas mot de förmodade konsekvenserna av att en sådan händelse som kontrollen avser skydda emot skulle bli verklighet. Här vill utredningen framhålla att angrepp av det slag som nämnts ovan kan innebära en större fara för medborgarnas fri- och rättigheter än de säkerhetskontroller som utredningen har att överväga och vars syfte är att garantera en möjlighet att genomföra ett offentligt sammanträde under trygga förhållanden.

Som nämnts tidigare har riksdagen och domstolarna sedan länge varit berättigade till det särskilda skydd som säkerhetskontroller kan ge. Även mot bakgrund härav ter det sig naturligt att landets kommuner och landsting, som tillsammans med riksdagen och domstolarna intar en särställning som vår demokratis grundläggande beslutsorgan, bereds en motsvarande möjlighet till skydd. Här ska tilläggas att jämförelsen ovan inte enbart vilar på principiell grund; de nämnda institutionerna intar också en särställning gentemot snart sagt varje annat beslutsorgan eftersom de i närvaro av allmänheten bereder och beslutar i de ärenden som ålagts dem.

5 Orientering om lagstiftning om säkerhetskontroller m.m.

5.1 Inledning

Inför utredningens närmare överväganden om förslag till säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting presenteras i avsnitt 5.2–5.4 några exempel på redan existerande lagstiftning rörande säkerhetskontroller såsom tänkbara förebilder för en kommande reglering på utredningens område.

5.2 Säkerhetskontroll i riksdagen

Lagen om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler (lag 1988:144) har genomgått ett antal större omarbetningar sedan den tillkom. Lagen infördes mot bakgrund av en rad våldsdåd med politisk karaktär under 1970- och 1980-talet. Utredningen som föreslog lagen lyfte fram att ett lands parlament är en utsatt plats för terrorism och att det även förekommit hot mot den svenska riksdagen. Utredningen konstaterade dock att våldshandlingar i samband med kammarens sammanträden aldrig hade inträffat (Förs. 1987/88:9 s. 13 och 21).

Kriterier för beslut om kontroll

Säkerhetskontroll får äga rum i syfte att förebygga att det i riksdagens lokaler förövas brott som innebär en allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom.

När lagen om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler infördes så avsåg den att tillämpas endast under särskilda omständigheter då det fanns risk för att det under ett sammanträde skulle kunna

förövas brott som innebar allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom. Utredningen som föreslog lagen menade att stor återhållsamhet måste iakttas och att lagstiftningen måste tillämpas restriktivt med hänsyn till åtgärdernas ingripande natur. Utredningen gjorde bedömningen att säkerhetskontroller skulle komma att äga rum endast i ett mycket begränsat antal fall (Förs. 1987/88:9 s. 25).

En lagändring år 1990 innebar att kravet på särskilda omständigheter försvann. Konstitutionsutskottet pekade då på att det i plenisalen kunde förekomma att en stor del av landets politiska ledning är samlad. Utskottet ansåg det därför uppenbart att det vid sådana tillfällen kunde finnas behov av säkerhetsåtgärder även om det inte vid kammar- och utskottssammanträden föreligger något konkret hot om våldshandlingar. Utskottet erinrade också om att vissa statsråd har ett ständigt livvaktsskydd och att det hot som utgör grund för detta skydd givetvis inte bortfaller när statsrådet befinner sig i plenisalen (1989/90:KU33 s. 5).

Vem får kontrolleras?

Lagen ger möjlighet att kontrollera alla som inte är ledamöter av riksdagen. Lagen medger alltså att även anställda vid riksdagsförvaltningen kontrolleras. Denna möjlighet fanns inte före år 2006 och infördes mot bakgrund av det starka skyddsbehov som ansågs finnas vissa tillfällen, t.ex. vid riksmötets öppnande. Kontroll av anställda vid riksdagsförvaltningen eller vid partikanslierna får ske endast om det finns särskilda skäl för det. Riksdagsstyrelsen som föreslog lagändringen menade att det inte var speciellt sannolikt att anställda skulle agera i syfte att skada riksdagen eller dess lokaler men att det fanns risk för att dessa personer skulle kunna användas för att transportera in farliga ämnen utan att själv vara medvetna om det.

Riksdagsstyrelsen ansåg dock att det vore en alltför långtgående åtgärd att låta alla som uppehåller sig i riksdagens lokaler omfattas av säkerhetskontrollen. Genomförande av säkerhetskontroll riktad mot riksdagens ledamöter skulle t.ex. kunna innebära ett hinder för ledamotens utövande av uppdraget (2005/06 RS1 s. 37). Det ska tilläggas att talmannen får undanta ytterligare personer från kontrollen om särskilda skäl talar för det.

Säkerhetskontrollens form

Säkerhetskontrollen ska främst ske med användande av metall-detektorer. Skälet är att detta anses minimera ingreppen i den personliga integriteten. Annan kroppsvisitation får endast utföras av polisman. Den som inte underkastar sig säkerhetskontrollen får vägras tillträde eller avvisas från riksdagens lokaler.

Ett alternativ till säkerhetskontroll som fanns fram till år 2006 var att åhörare och andra som kontrollerades kunde få lämna ifrån sig ytterkläder, väskor och andra tillhörigheter för förvaring och därmed undgå visitering. Efter påpekande från Lagrådet togs denna möjlighet bort då möjligheten inte ansågs bidra till säkerheten (2005/06 RS1, bet. 2005/06:KU16).

Säkerhetskontrollens fysiska och tidsmässiga avgränsning

Lagen ger möjlighet att kontrollera alla som befinner sig i riksdagens lokaler. När lagen infördes avsåg den endast att tillämpas i samband med sammanträde i riksdagens kammare och eller vid en offentlig del av sammanträde med ett utskott (KU 1987/88:34). Utvidgningen av den fysiska avgränsningen genomfördes år 1999. Ett av skälen som angavs i den skrivelse från riksdagens förvaltningskontor som föreslog förändringen var att det vid särskilda tillfällen fanns behov av att utföra kontroll vid samtliga entréer till byggnader som disponeras av riksdagen (1997/98 RFK3 s. 3).

Beslut om säkerhetskontroll ska enligt lagen avse visst tillfälle eller viss tid. Denna formulering infördes i lagen år 1999 och innebär att säkerhetskontroll kan genomföras kontinuerligt. Tidsgränserna hade dessförinnan successivt utvidgats. När lagen infördes år 1988 avsåg den att tillämpas endast i samband med ett specifikt sammanträde där det till följd av särskilda omständigheter fanns risk för brott. År 1990 utvidgades möjligheterna att genomföra icke tidsbestämda säkerhetskontroller. Lagen ändrades så att säkerhetskontroller kunde genomföras för ett visst sammanträde eller för en viss tid, högst en månad varje gång. Denna tidsbegränsning avskaffades år 1999 vilket alltså ger möjlighet att kontinuerligt genomföra säkerhetskontroller i riksdagen (bet. 1998/99:KU7; 1997/98 RFK3 s. 3).

Beslut om säkerhetskontroll

Beslut om säkerhetskontroll fattas av talmannen. Mot bakgrund av frågans betydelse för den politiska demokratin gjorde utredningen som föreslog lagen bedömningen att beslut om skärpt inpasseringskontroll inte bör fattas på tjänstemannanivå. Ett alternativ som diskuterades var att ge förvaltningsstyrelsen eller dess direktion i uppgift att besluta om säkerhetskontroll. Utredningen menade dock att sådana beslut kan behöva tas med kort varsel och att det därför inte är lämpligt att dessa instanser avgör frågorna (Förs. 1987/88:9 s. 25–26). Vid konstitutionsutskottets behandling av frågan reserverade sig vpk:s representant i utskottet till förmån för ett förslag att låta talmanskonferensen vara beslutande organ vid beslut om säkerhetskontroller (KU 1987/88:34 s. 5).

Vem får genomföra säkerhetskontroll?

Säkerhetskontroll får enligt lagen efter närmare anvisning av polismyndigheten utföras av polisman eller, efter polismyndighetens förordnande, av vaktpersonal vid riksdagen. Kroppsvisitation som sker på annat sätt än genom användande av metall-detektor eller liknande anordning måste dock utföras av polisman. När lagen infördes år 1988 krävdes att all form av säkerhetskontroll genomfördes av polisman. Polismannen kunde dock biträdas av riksdagens vaktpersonal. Bakgrunden var att verkställigheten kunde ge upphov till tveksamma frågor som riksdagen inte ansågs böra befatta sig med (Förs. 1987/88:9 s. 26). År 1999 ändrades lagen till sin nuvarande lydelse vilket ger möjlighet för riksdagens vaktpersonal att genomföra säkerhetskontrollen. Konstitutionsutskottet anförde som motiv för lagändringen att riksdagens vaktpersonal är väl utbildad och lämpad för uppgiften. Utskottet menade även att säkerhetskontroll med hjälp av metalldetektorer inte längre torde upplevas som särskilt integritetskränkande varför det inte finns samma behov av polisens medverkan (1998/99: KU7 s. 10).

5.3 Säkerhetskontroll i domstol

Möjligheten att genomföra säkerhetskontroll i domstol infördes genom lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol.¹ År 2001 ändrades lagen och en åtskillnad gjordes mellan s.k. *särskild* och *allmän* säkerhetskontroll. Den åtgärd som möjliggjordes genom den gamla lagen kom att betecknas som särskild säkerhetskontroll och avser kontroll i samband med en enskild domstolsförhandling. Den allmänna säkerhetskontrollen var en nyskapelse och avser kontroll i domstolslokaler utan koppling till någon enskild förhandling. Kriterierna och reglerna för när och hur respektive form av säkerhetskontroll får bedrivas skiljer sig åt.

Skälen som anges i den proposition, i vilken den ursprungliga lagregleringen föreslogs, är kopplade till den brottsutveckling och den ökning av den grova brottsligheten som uppfattades ha skett. I propositionen pekas på risken för våldsaktioner t.ex. vid fritagningsförsök i samband med vissa domstolsförhandlingar. Det hade även förekommit att kroppsvsitation uppställts som villkor för tillträde till förhandling i grova brottmål för åhörare och andra personer. Sådana kontrollåtgärder hade verkställts av polisen. Det rådde dock oklarhet om polisinstruktion faktiskt gav stöd för sådana generella åtgärder (prop. 1980/81:114 s. 7 f.).

Möjligheten att genomföra allmän säkerhetskontroll infördes mot bakgrund av att den allmänna risknivån upplevdes ha höjts och att vissa våldshandlingar inträffat i domstolarna trots de möjligheter till säkerhetskontroll som fanns. Lagändringen föregicks av flera utredningar där hotbilden mot landets domstolar analyserades. Utredningarna visade att antalet hot mot domstolarna ökat kraftigt under senare delen av 1990-talet och att personal vid ett stort antal domstolar utsatts för hot. I undersökningarna framkom att landets domstolar ansåg att s.k. "rättshaverister" utgjorde det största hotet. Även parter i mål och anhöriga till parter i mål ansågs utgöra ett större hot än extremister och organiserad brottslighet. I propositionen konstateras att de mot domstolarna riktade hoten ofta är svåra att identifiera och att det därmed är i det närmaste ogörligt att vidta erforderliga säkerhetsåtgärder (prop. 2000/01:32 s. 19–22).

¹ Bestämmelserna om säkerhetskontroll gäller i tillämpliga delar även i arrendenämnder och hyresnämnder samt i Statens va-nämnd, enligt 27 § lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder respektive 17 § lagen (1976:839) om Statens va-nämnd.

Kriterierna för kontroll

Riskbedömningen som ska ligga till grund för respektive form av säkerhetskontroll skiljer sig åt. Kraven för att anordna säkerhetskontroll är högre för den särskilda formen av säkerhetskontroll som fordrar att det föreligger särskilda omständigheter för risk att det i samband med domstolsförhandling kan komma att förövas brott som innebär allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller omfattande förstörelse av egendom. Exakt vad detta i praktiken innebär är inte möjligt att precisera men i propositionen som föreslog formuleringen skrev regeringen att det ska krävas mer än en okvalificerad risk för brott och att säkerhetskontrollen bör komma i fråga endast när andra skyddsmöjligheter är uttömda (prop. 1980/81:114 s. 14).

I samband med allmän säkerhetskontroll krävs endast att det föreligger anledning att befara att brottslig handling av det slag som nämnts ovan kan komma att förövas. Syftet med den allmänna säkerhetskontrollen är att bemöta mera de diffusa säkerhetsrisker som kan förekomma. I propositionen som föreslog möjligheten att genomföra sådan kontroll diskuterades höjden på den risk som skulle krävas för att genomföra en kontroll. Domstolsverket hade föreslagit att det inte skulle behöva föreligga någon konkret hotbild med anknytning till ett visst mål för att domstolen skulle kunna besluta om allmän säkerhetskontroll. Regeringen gjorde dock bedömningen att en säkerhetskontroll, bland annat mot bakgrund av regeringsformens proportionalitetsprincip, måste förutsätta att någon form av konkret säkerhetsrisk kan identifieras. Regeringen menade dock att tröskeln inte borde sättas särskilt högt och att det borde vara tillräckligt att det finns skäl att befara att ett allvarligt brott av det slag som anges i lagen kan komma att begås i domstolens lokaler (prop. 2000/01:32 s. 39 f.).

I propositionen diskuterade regeringen även förhållandet mellan den allmänna säkerhetskontrollen och grundlagens regler om integritetsskydd och domstolsoffentlighet. Regeringen gjorde här bedömningen att de samhällsviktiga intressen som förslaget om allmänna säkerhetskontroller i domstol är avsedd att skydda väger tyngre än de måttliga rättighetsinskränkningar som det medför. Regeringen inskräppte dock att, med hänsyn till proportionalitetsprincipen i regeringsformen så får beslut om säkerhetskontrollerna inte fattas slentrianmässigt. Den som ska besluta om säkerhetskontroll måste, enligt regeringen, noggrant överväga om säkerhets-

riskerna kan minimeras till en acceptabel nivå genom andra mindre ingripande åtgärder (prop. 2000/01:32 s. 41).

Avslutningsvis ska här nämnas att regeringen tillsatt en utredning med uppdrag att bl.a. överväga vidare möjligheter till säkerhetskontroller i domstol (dir. 2008:127) och att uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2009.

Vem får kontrolleras?

Särskild säkerhetskontroll omfattar åhörare och dem som har kallats att närvara vid förhandlingen. Allmän säkerhetskontroll omfattar besökare till domstolens lokaler. För både särskild och allmän säkerhetskontroll gäller att kontrollen inte avser rättsens ledamöter och andra utövande en allmän tjänst eller med ett offentligt uppdrag och inte heller advokater. Domstolen kan även undanta andra personer från kontrollen om särskilda skäl talar för det.

Säkerhetskontrollens form

Vid säkerhetskontroll i domstol får kroppsvisitation utföras. Vid allmän säkerhetskontroll ska kroppsvisitation ske genom användande av metalldetektorer eller liknande anordning. Vid sådan kontroll får manuell kroppsvisitation endast ske om särskilda skäl föreligger. Vid särskild säkerhetskontroll finns inte samma krav på att metalldetektorer eller liknande ska användas eller att särskilda skäl ska föreligga för manuell kroppsvisitation. I förarbetena uttrycks dock att det givetvis är en fördel om metalldetektorer kan användas (prop. 1980/81:114 s. 23).

Säkerhetskontrollens fysiska och tidsmässiga avgränsning

Ett beslut om allmän säkerhetskontroll ska vid behov innehålla uppgift om vilka lokaler som beslutet avser (2 §). Skälet till denna regel är att domstolar kan ha lokaler på flera adresser och även hålla förhandling vid s.k. tingsställen. För att inga tvivel ska råda om vilken eller vilka lokaler — i meningen adresser eller fastigheter — som beslutet avser bör beslutet därför, vid behov, innehålla en uppgift om detta (prop. 2000/01:32 s. 44). Ett beslut om särskild

säkerhetskontroll fordrar inga motsvarande uppgifter eftersom beslutet avser en viss given förhandling. Av förarbetena framgår dock att syftet med säkerhetskontrollen är att förhindra våldshandlingar i rättssalen och anslutande lokaler (prop. 1980/81:114 s. 12). Det framgår inte hur fysiskt omfattande en särskild säkerhetskontroll kan göras.

Ett beslut om särskild säkerhetskontroll ska avse en viss förhandling och beslut om allmän säkerhetskontroll ska avse viss tid (2 §). Tidsbegränsningen i samband med den allmänna säkerhetskontrollen ligger enligt förarbetena i linje med principen att inskränkningar av grundlagsskyddade rättigheter ska vara så begränsade som möjligt. Lagen specificerar dock inte någon bortre tidsgräns för hur lång tid ett beslut om allmän säkerhetskontroll får gälla. Syftet med detta är enligt förarbetena att tiden för kontrollen måste fastställas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet och inte slentrianmässigt till en angiven tidsperiod (prop. 2000/01:32 s. 43 och 63).

Beslut om säkerhetskontroll

Beslut om allmän respektive särskild säkerhetskontroll skiljer sig åt. Särskild säkerhetskontroll beslutas av rätten eller, om förhandlingen ännu inte har inletts, av den som ska vara ordförande vid förhandlingen. Beslut om allmän säkerhetskontroll fattas av domstolens chef eller annan lagfaren domare som han eller hon har delegerat beslutanderätten till. Skälet som regeringen anför för denna ordning är att beslut om allmän säkerhetskontroll påverkar hela domstolens verksamhet och därför bör beslutas i administrativ ordning av domstolens chef (a. prop. s. 42).

Innan säkerhetskontroll beslutas ska samråd ske med polismyndigheten och, ifråga om särskild säkerhetskontroll i brottmål, med åklagaren.

Vem får genomföra säkerhetskontroll?

Säkerhetskontroll vid domstol ska genomföras av polisman. Vid allmän säkerhetskontroll får dock polismyndigheten besluta att kontrollen ska genomföras av ordningsvakt under ledning av polisman. Vad det innebär att polisman leder kontrollen är något

som enligt förarbetena får avgöras från fall till fall. Det finns dock inget krav på att polismannen ska vara fysiskt närvarande (a. prop. s. 54).

Särskild säkerhetskontroll måste dock alltid genomföras av polisman. Skälet till detta är att det vid sådan kontroll alltid finns särskilda omständigheter som innefattar en överhängande risk för att ett allvarligt brott ska begås. Detta skiljer den särskilda säkerhetskontrollen från den allmänna säkerhetskontrollen i domstol och säkerhetskontrollerna i riksdagen respektive inom luftfarten (a. prop. s. 54). Polismyndigheten kan dock besluta att polisman som genomför kontrollen ska biträdas av ordningsvakt.

Hur ofta anordnas säkerhetskontroller i domstol?

Enligt uppgifter som utredningen har tagit del av anordnades år 2007 särskild säkerhetskontroll i 41 domstolar vid sammanlagt 229 tillfällen. Samma år anordnades allmän säkerhetskontroll i 12 domstolar vid sammanlagt 25 tillfällen. Siffrorna motsvarar i stort genomsnittet under de senaste sex åren.

5.4 Säkerhetskontroll inom luftfart och sjöfart m.m.

Grunderna för säkerhetskontroller inom luftfart och sjöfart presenteras här endast övergripande eftersom bedömningen är att förhållandena i dessa sammanhang är de som mest avviker från de vid offentliga sammanträdena i kommuner och landsting.

Säkerhetskontroll vid luftfart

Sedan år 1970 har det funnits möjlighet att genomföra säkerhetskontroller i form av kroppsvisitation inom luftfarten. År 2005 ersattes lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats av lagen (2004:1100) om luftfartsskydd.

Bakgrunden till förändringen var Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2320/2002 av den 16 december 2002 om införandet av gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten. Lagen om luftfartsskydd kompletterar bestämmelserna i EG-förordningen. Förordningen och dess bilaga innefattar en rad bestämmelser som anger krav för säkerheten på flygplatser. Kraven

avser bl.a. säkerhetskontroller av personal och passagerare samt av föremål. T.ex. krävs att samtliga passagerares kabinbagage ska säkerhetskontrolleras.

I 3 § lagen om luftfartsskydd anges att den som uppehåller sig inom en flygplats område får kroppsvisiteras. Väskor, fordon eller andra slutna förvaringsställen inom flygplatsens område får undersökas. Syftet med sådana åtgärder måste vara att förebygga brott som utgör fara för säkerheten vid luftfart. Lagen verkar således preventivt och förutsätter inte att det finns en misstanke om brott. Den som vägrar att underkasta sig sådana åtgärder som nämnts får avvisas eller avlägsnas från flygplatsområdet. Åtgärderna ska enligt 2 § utföras av poliser eller, under polismans ledning, av annan särskilt utsedd person som förordnats av polismyndigheten (flygplatskontrollant).

Om det vid kroppsvisitation eller annan undersökning påträffas föremål ”som kan komma till användning vid brott som utgör fara för säkerheten vid luftfart”, ska enligt 5 § den hos vilken föremålet påträffades uppmanas att förvara föremålet på sådant sätt att det inte kan användas för brott. Den som inte följer en sådan uppmaning får avvisas eller avlägsnas. Inte heller dessa åtgärder förutsätter någon brottsmisstanke. Om föremålet tas i beslag enligt rättegångsbalken gäller dock inte bestämmelserna i 5 §.

Säkerhetskontroll vid sjöfart

Lagen (2006:1209) om hamnskydd kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 725/2004 av den 31 mars 2004 om förbättrat sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar. Med hamnskydd avses åtgärder som ska vidtas i hamnar i syfte att skydda människor, infrastruktur och utrustning i hamnarna mot allvarliga olagliga handlingar. Lagen gäller alla hamnar i Sverige där det finns minst en sådan hamnanläggning som omfattas av artikel 3.1–3.3 i den nu nämnda EG-förordningen. För själva hamnanläggningarna ska dock inte lagen om hamnskydd tillämpas, utan i stället lagen om sjöfartsskydd (se nedan). Inte heller ska lagen om hamnskydd tillämpas på militära anläggningar i en hamn.

I likhet med lagen om hamnskydd kompletterar lagen (2004:487) om sjöfartsskydd den ovan nämnda EG-förordningen. Medan lagen om hamnskydd avser skyddet i hamnar, avser lagen om sjöfartsskydd skyddet för fartyg och för själva hamnanlägg-

ningarna. Begreppet hamnanläggning definieras i den nämnda förordningen som ”en plats där samverkan mellan fartyg och hamn äger rum. Detta inkluderar, i tillämpliga fall, områden såsom ankarplatser, väntekajer och insegling från sjösidan”. Denna definition gäller även vid tillämpning av lagen om sjöfartsskydd.

Båda lagarna innefattar bestämmelser om bl.a. skyddsnivåer, administrativa åtgärder och tillsyn. Det kan nämnas att bestämmelserna om tvångsmedel i stora delar liknar vad som gäller enligt lagen om luftfartsskydd. Bestämmelserna verkar preventivt och tillämpningen förutsätter inte att det förekommer misstanke om brott. De i sammanhanget aktuella bestämmelserna skiljer sig något mellan lagen om hamnskydd och lagen om sjöfartsskydd, men har stora likheter. Utan att gå in på samtliga detaljer kan bestämmelserna, i båda lagarna sammantagna, beskrivas på följande vis.

Av de båda lagarna följer att bl.a. väskor som någon bär med sig, samt övrigt bagage och gods inom en hamn/hamnanläggning eller på ett fartyg får undersökas. Detsamma gäller för väskor, fordon, gods, rum och annat slutet förvaringsställe på ett fartyg eller inom en hamnanläggning. Lagen om hamnskydd möjliggör därtill identitetskontroll av personer som uppehåller sig inom hamnens område, medan lagen om sjöfartsskydd möjliggör kroppsvisitation av personer som uppehåller sig på ett fartyg eller i en hamnanläggning. För att sådana åtgärder ska få vidtas krävs att syftet är att förebygga brott som utgör fara för säkerheten ”inom hamnen” respektive ”i samband med sjöfarten”. Tvångsmedel kan således användas preventivt, utan konkreta brottsmisstankar. Den som vägrar underkasta sig sådana åtgärder får avvisas eller avlägsnas.

På liknande sätt som nyss nämnts i fråga om lagen om luftfartsskydd, får en person uppmanas att förvara visst föremål så att det inte kan användas för brott som utgör allvarlig fara för säkerheten inom hamnen respektive i samband med sjöfarten. Den som inte följer en sådan uppmaning kan avvisas eller avlägsnas från hamnen, hamnanläggningen eller fartyget.

De undersökningar och kontroller som nu nämnts får utföras av polis, av tjänsteman vid Kustbevakningen eller av en annan särskilt utsedd person som förordnats av en polismyndighet. När en sådan särskilt utsedd person utför undersökning av egendom ska det ske under ledning av en polis.

De som är behöriga att utföra undersökning av egendom, identitetskontroll och kroppsvisitation är också behöriga att fatta beslut om avvisning eller avlägsnande i samtliga fall som här nämnts. Beslut enligt lagarna, i de nu aktuella delarna, får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Dock gäller sådana beslut omedelbart, om inte annat beslutas.

Skyddslagen

Avslutningsvis kan nämnas att många flygplatser liksom viktigare hamnar, kraftverk, infrastrukturanläggningar och statliga förvaltningsbyggnader m.m. beslutats vara s.k. skyddsobjekt med stöd av lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. (skyddslagen). Också riksdagens byggnader får förklaras som skyddsobjekt efter medgivande av talmannen.

Skyddslagen innehåller huvudsakligen bestämmelser om vissa åtgärder till skydd mot bl.a. sabotage, terrorism och spioneri. Lagen ger poliser och annan särskilt utsedd vaktpersonal (skyddsvakter) förhållandevis vittgående befogenheter inom skyddsobjektet och invid detta.

Bla. gäller att den som vill ha tillträde till ett skyddsobjektet eller som uppehåller sig invid detta, är skyldig att på begäran av den som bevakar objektet uppge namn, födelsetid och hemvist samt underkasta sig kroppsvisitation och finna sig i undersökning av fordon, fartyg och luftfartyg. På motsvarande sätt får den som bevakar ett skyddsobjekt besluta om kroppsvisitation och undersökning av fordon, fartyg och luftfartyg, om det behövs för att bevakningsuppgiften ska kunna fullgöras. Bevakningspersonalen har härvid rätt att avvisa, avlägsna eller tillfälligt omhänderta en person inom eller vid skyddsobjektet, om denne antingen inte efterkommer sina skyldigheter eller skäligen kan antas lämna osanna uppgifter om sin identitet eller i övrigt överträder något förbud som meddelats med stöd av skyddslagen, såsom t.ex. förbud mot fotografering.

Det förtjänar att påpekas att skyddslagen tillåter kroppsvisitation utan någon misstanke om brott. Det kan också nämnas att lagarna om luftfartsskydd respektive hamn- och sjöfartsskydd kan komma att tillämpas parallellt med skyddslagens bestämmelser när fråga är om en flygplats eller hamn som är skyddsobjekt.

Till sist kan nämnas att skyddslagen nyligen varit föremål för en översyn och att Skyddslagsutredningen i sitt betänkande *Skyddet för samhällsviktig verksamhet* (SOU 2008:50) föreslagit att som nya möjliga skyddsobjekt också ska kunna inrättas byggnader och andra anläggningar som används eller är avsedda för ledning eller styrning av kommunal verksamhet. En sådan förändring är dock inte avsedd att få någon påverkan på allmänhetens rätt att anonymt ta del av offentliga handlingar eller bevista offentliga sammanträden.

6 Förslag till lag om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden

Förslag: Kommuner och landsting ska få anordna säkerhetskontroll i form av en allmän inpasseringskontroll med kroppsvisitation om det vid ett offentligt sammanträde finns anledning att befara att brott kommer förövas som innebär en allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom.

Beslut om säkerhetskontroll ska avse visst sammanträde och fattas av fullmäktiges ordförande, dennes ersättare eller annan som är eller ska vara ordförande vid sammanträdet. Beslutet ska föregås av samråd med polismyndighet. Beslutet ska inte kunna överklagas.

En säkerhetskontroll ska ledas av polis men kunna utföras av ordningsvakter.

Säkerhetskontrollen ska omfatta besökare till sammanträdet och dess syfte är att eftersöka vapen och andra farliga föremål. Kontrollen får omfatta kroppsvisitation och undersökning av väskor, paket m.m. med hjälp av teknisk utrustning som exempelvis larmbåge, handmetalldetektor och röntgenmaskin. Manuell kroppsvisitation får endast ske om det finns särskilda skäl för åtgärden och ska i sådant fall utföras av polisman eller av ordningsvakt som polismyndigheten har godkänt för uppgiften.

Kostnader för ordningsvakter och teknisk apparatur, som t.ex. metalldetektorer bekostas av den kommun eller det landsting som beslutat om kontrollen. Polisen står för de polisresurser som tas i anspråk för samråd och ledning.

6.1 Inledning

Utredningen har sist i sina grundläggande överväganden (avsnitt 4.5) konstaterat att landets kommuner och landsting, tillsammans med riksdagen och domstolarna, intar en särställning som vår demokratis grundläggande beslutsorgan och att de likt dessa bör beredas en möjlighet till motsvarande skydd i form av säkerhetskontroller när de i närvaro av allmänheten bereder och beslutar i de ärenden som ålagts dem. Avgörande för utredningens ställningstagande har varit att de offentliga sammanträdena typiskt sett är sårbara för våldsdåd samtidigt som konsekvenserna av sådana angrepp bedöms kunna bli så allvarliga ur ett demokrati-perspektiv att en särskild möjlighet till preventiv åtgärd bör införas.

I avsnitt 6.2 sammanfattas de allmänna utgångspunkterna för en lagstiftning om säkerhetskontroller i kommuner och landsting. Därefter behandlas lagförslaget varvid utredningen redovisar sina överväganden och ställningstaganden i ett antal delfrågor (avsnitt 6.3).

6.2 Utgångspunkterna

När det gäller att utforma en lagstiftning om säkerhetskontroll i kommuner och landsting kan utredningen inledningsvis konstatera att de lagbestämmelser som kommer ifråga inte lämpligen bör införlivas i någon av de lagar som utredningen tidigare gjort nedslag i. Här kan för övrigt tilläggas att utredningen inte heller har haft i uppgift att överväga någon utvidgning av exempelvis polislagen, kommunallagen eller för den delen någon förändring av de nu gällande lagarna om säkerhetskontroller. Däremot finns det givetvis goda skäl att utforma en lagstiftning om säkerhetskontroller i kommuner och landsting efter mönster av de lagar som gäller för riksdagen och domstolarna. Dessa lagar är till sin systematik i huvudsak väl genomarbetade och väl kända för dem som har att tillämpa dem. En likartad gestaltning bör därför underlätta för de som svarar för tillämpningen.

De principiella likheterna till trots mellan landets kommuner och landsting å den ena sidan och riksdagen och domstolarna å den andra, råder givetvis avsevärda skillnader vad gäller de praktiska förutsättningarna för ifrågavarande kontroller. Till detta kommer naturligtvis också att landets alla kommuner och landsting uppvisar

stora variationer sinsemellan. Att befolkningsunderlaget sträcker sig från drygt två och ett halvt tusen invånare i de minsta kommunerna till närmare två miljoner i det största landstinget indikerar de stora skillnader som råder inom den grupp som en ny lag om säkerhetskontroller ska gälla för. Betydande olikheter föreligger också beträffande de lokaler vari ifrågavarande säkerhetskontroller kan aktualiseras. Offentliga sammanträden äger rum i allt från månghundraåriga rådssalar till nybyggda anläggningar, vissa även med separata åhörarutrymmen försedda med storbildsskärmar etc. I åter andra fall äger sammanträdena rum i tillfälliga lokaler som skolor, hembygdsgårdar eller privata konferensanläggningar. En lag om säkerhetskontroller i samband med offentliga sammanträden i kommuner och landsting måste således vara tillämpbar under skiftande förhållanden.

Oaktat att landets kommuner och landsting alltså i många avseenden är väldigt olika har utredningen i sina kontakter med dessa å ena sidan och polisen å den andra erfarit ett antal gemensamma utgångspunkter som kan läggas till grund för ett förslag till lag om säkerhetskontroller.

Grundläggande för initiativet om säkerhetskontroller är att det betonar vikten av att landets kommuner och landsting ges en möjlighet att garantera säkerheten redan vid en lägre risknivå än den där större bevakningsinsatser från polisen normalt är att vänta. Ett uttalat önskemål finns här om att kommunerna ska kunna hålla öppna möten utan att polis behöver engageras för bevakningen. Också polisen har framhållit betydelsen av att kommuner och landsting ges en möjlighet att förstärka säkerheten vid offentliga sammanträden genom säkerhetskontroller bemannade av ordningsvakter i situationer där en hotbild finns men där denna ändå inte är så alarmerande att större polisinsatser är påkallade.

Ingen har påfordrat att säkerhetskontroller ska inrättas att gälla permanent, dvs. oberoende av den för stunden rådande risknivån. Såväl de i frågan engagerade kommunerna som polisen är således eniga om att säkerhetskontroller måste förutsätta en förhöjd hotbild/risk av någon betydenhet.

Enighet råder vidare om att ett beslut om att anordna en säkerhetskontroll ska tas inom den aktuella kommunen eller landstinget och att det således inte ska ankomma på polisen att fatta det avgörande beslutet. Däremot ska beslutet föregås av ett samråd med polismyndigheten som också ska ha ansvaret för ledningen av kontrollerna.

Avslutningsvis ska tilläggas att en lagstiftning som möjliggör en inskränkning av skyddet mot kroppsvisitation och en begränsning av informationsfriheten måste beakta grundlagens krav på proportionalitet. Lagen bör därför kännetecknas av restriktivitet och bör också i sig uppställa regler som kan ge rimliga förutsättningar att främja en restriktiv tillämpning.

6.3 Överväganden

6.3.1 Allmänt

Det är när det inom ett avgränsat område finns risk för brott som innebär en allvarlig fara för liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom som en säkerhetskontroll kan verka säkerhetshöjande. Sitt särskilda värde har kontrollen naturligtvis när risken ifråga inte kan hänföras till någon bestämd person utan har en mera allmän räckvidd. En säkerhetskontroll får således inte komma ifråga när det redan finns grund för straffprocessuella tvångsmedel. Kan t.ex. någon eller några kända individer misstänkas ligga bakom en hotbild bör det inte komma ifråga att i förebyggande syfte underkasta besökare i allmänhet säkerhetskontroller. Det torde då vara tillräckligt att rikta en polisiär insats mot de misstänkta.

Centralt för en lagstiftning om säkerhetskontroller i kommuner och landsting är vad som ska gälla i fråga om kontrollernas bemanning och dess avgränsning i tid och rum. Frågorna hänger samman med vilka hotbilder och risknivåer som kontrollerna är avsedda för samt hur ledningen av kontrollerna ska se ut.

I korthet kan sägas att ju högre risken är för ett våldsbrott desto högre krav på kompetens och allmänna befogenheter bör ställas på dem som utför kontrollerna. Belysande är här skillnaderna mellan den särskilda och den allmänna säkerhetskontrollen i domstol, där den förstnämnda på grund av en jämförelsevis högre risknivå bemannas av polismän medan den andra anses kunna baseras på ordningsvakter.

De i föregående avsnitt redovisade utgångspunkterna ger enligt utredningen vid handen att en lag om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting torde dela flest förutsättningar med dem som gäller för allmän säkerhetskontroll i domstol.

6.3.2 När ska kontrollen få ske?

Som nämnts ovan har utredningen kommit till slutsatsen att det i kommuner och landsting finns en beaktansvärd risk för våldsdåd vid offentliga sammanträden och att det därför finns behov av en möjlighet till säkerhetskontroller vid sådana. Annat kan dock inte hävdas än att risken för attentat, generellt sett, torde vara relativt låg. En lag som ger möjligheter att genomföra säkerhetskontroller måste därför utformas på ett sådant sätt att beslut om säkerhetskontroller inte fattas på ett slentrianmässigt sätt utan att det föreligger en rimlig riskbedömning i botten. Detta är också nödvändigt för att en sådan möjlighet ska vara förenlig med regeringsformen.

Kravet på hotbilda- och riskbedömning innan beslut om säkerhetskontroll fattas varierar på de områden där sådan kontroll är tillåten. Kraven är relativt högt ställda när det gäller polisens möjligheter att genomföra kroppsvisitation med stöd av polislagen liksom då särskild säkerhetskontroll genomförs i domstol. Vid allmän säkerhetskontroll i domstol krävs att det finns anledning att befara att ett brott ska begås, vilket är ett lägre ställt krav än vid särskild säkerhetskontroll. Vid säkerhetskontroll i riksdagens lokaler och i luftfarten finns inga krav på riskbedömning innan säkerhetskontroll genomförs.

Mot bakgrund av det som är känt beträffande de hot som riktas mot förtroendevalda, t.ex. från missnöjda medborgare och psykiskt sjuka personer bör det vid riskbedömningen inte ställas alltför höga krav på konkretisering av hoten. Samma resonemang kan göra sig gällande ifråga om ett mera svepande terrorhot. Det framstår alltså inte som rimligt att det ska krävas att det finns ett överhängande hot för att beslut om säkerhetskontroll ska få tas. Det är för övrigt också en slutsats som dragits då möjligheterna att genomföra säkerhetskontroller i riksdagen och domstolsväsendet utvidgats under senare år. Utredningens bedömning i den delen görs även med beaktande av att det redan finns möjligheter för polisman att genomföra kroppsvisitation om det föreligger ett överhängande hot mot ett offentligt sammanträde eller mot en deltagare vid ett sådant sammanträde. Dagens lagstiftning tillfredställer, med andra ord, redan i dag de skyddsbehov som finns i sådana situationer. Om hotbilden är mindre överhängande och mer diffus till sin karaktär ger rådande lagstiftning emellertid inte samma möjligheter. Härvidlag gör sig samma behov gällande för kommuner och

landsting som de som gäller i riksdagen, inom luftfarten och i samband med allmän säkerhetskontroll i domstol.

Det är dock rimligt, framför allt mot bakgrund av vad som framkommit i utredningens enkätundersökning, att kraven på riskbedömning sätts högre vid beslut om säkerhetskontroll i kommuner och landsting jämfört med riksdagen och luftfarten där inget sådant krav finns. Ett som det förefaller rimligt krav är att det krävs att det finns anledning att befara att ett allvarligt brott ska inträffa i samband med offentligt sammanträde för att beslut om säkerhetskontroll ska kunna tas. Detta kriterium är det samma som det som gäller för allmän säkerhetskontroll i domstol. Det skulle innebära att det måste finnas någon form av indikation på risk men att risknivån inte behöver vara lika hög som då polisman i brottsförebyggande syfte genomför kroppsvisitation med stöd av 23 § andra stycket polislagen eller särskild säkerhetskontroll i domstol.

Mot bakgrund av att säkerhetskontroller således endast anses böra komma i fråga för offentliga sammanträden där hotbilden bedöms uppgå till en viss lägsta risknivå är det rimligt att beslut om säkerhetskontroll tidsmässigt avgränsas till ett särskilt sammanträde. En i så mening återhållsam tillämpning torde också passa väl ihop med den restriktivitet regeringsformen betonar. Skulle det i stället vara möjligt att fatta beslut om säkerhetskontroller som gäller under viss tid riskerar detta medföra att säkerhetskontroller genomförs slentrianmässigt, utan att en aktiv bedömning av säkerhetsriskerna sker. Till saken hör också att såväl fullmäktige och enskilda nämnder i allmänhet sammanträder med inte obetydliga tidsmellanrum, varför säkerhetsläget ofta kan antas skifta mellan två sammanträden i samma organ.

Beslut om säkerhetskontroll måste föregås av noggranna överväganden där det i bedömningen också vägs in huruvida säkerhetsriskerna kan minimeras till en acceptabel nivå genom andra, mindre ingripande åtgärder. Det kan här finnas anledning att fundera över huruvida den tilltänkta sammanträdeslokalen alls är lämplig. Är det exempelvis fråga om en tillfällig möteslokal – en skolsal eller matsal belägen i gatuplan med fönster runt om – kan en säkerhetskontroll lätt framstå som illusorisk. I det korta perspektivet kan ökade insatser av bevakningspersonal såsom ordningsvakter vara ett alternativ; i det längre kan anpassningar av sammanträdeslokalerna behöva övervägas.

6.3.3 Vem ska kontrollera vem?

Initiativet till säkerhetskontroller i kommuner och landsting bottnar i ett önskemål om att kontrollera åhörare för att säkerställa att dessa inte tar med sig vapen och andra farliga föremål. Utredningen har således inte mött något intresse i sig av att kunna kontrollera anställda på samma sätt som är möjligt i riksdagen och inom luftfarten.

Kommuner och landsting är emellertid ofta stora arbetsgivare, ibland med tiotusentals anställda. Att på motsvarande sätt som i domstolarna kategoriskt undanta organisationens egen personal från säkerhetskontroll framstår därför inte som realistiskt. Avgörande bör i stället vara om personen ifråga har någon uppgift vid det aktuella sammanträdet. Endast den som medverkar vid sammanträdet i egenskap av ledamot eller ersättare eller som annars getts ett särskilt uppdrag vid sammanträdet bör undantas kontrollen. Det sagda innebär som utgångspunkt att också andra förtroendevalda än de som deltar vid det aktuella sammanträdet kan behöva underkasta sig säkerhetskontroll om de besöker sammanträdet som åhörare.

Lagstiftningen måste dock ge utrymme för en flexibel tillämpning och erbjuda en ordning för att fler personer ska kunna undantas från kontrollerna. Det skulle här kunna handla om journalister med särskild ackreditering och särskilt inbjudna gäster m.m. Gränssättande torde här bli de praktiska aspekterna för den personal som på plats har att stämma av inpasserande åhörare mot i förväg upprättade längder med undantagna individer. (Beträffande frågan vem som ska besluta om undantag från kontrollen hänvisas till avsnitt 6.3.6.)

När det gäller kontrollernas bemanning finns det som ovan nämnts en klar enighet om att denna uppgift ska anförtros ordningsvakter men att ledningen ytterst ska ligga på polisen, vars direktiv ordningsvakter är skyldiga att följa (jfr. 6 § ordningsvaktslagen). Utredningen saknar anledning att frånga den föreslagna modellen men konstaterar att upplägget bör följa den ordning som gäller för allmän säkerhetskontroll i domstol.

Lösningen, som utredningen ser den, är således att en säkerhetskontroll ska genomföras av polisman men att polismyndigheten får besluta att kontrollen ska genomföras av ordningsvakt under ledning av polisman. Med denna lösning tillfredsställs både kravet på att polismakten har uppsikt över verksamheten samtidigt som

det gör att polisens resurser kan användas mer effektivt. Det ska då tilläggas att det ankommer på polisen att från fall till fall nämna besluta hur dess ledning ska utövas, om uppgiften förutsätter polisman på plats eller om ledningen kan skötas på något annat sätt.

6.3.4 Hur ska kontrollen gå till?

Möjligheten att genomföra en säkerhetskontroll i samband med offentliga sammanträden i kommuner och landsting ska utformas så att ingreppen i de grundlagsskyddade fri- och rättigheter blir så små som möjligt.

Huvudregeln bör därför vara att den kroppsvisitation som ska äga rum vid kontrollen ska ske med hjälp av metalldetektorer eller liknande anordningar såsom exempelvis röntgenapparatur för väskor. Sådan kontroll är effektiv samtidigt som den innebär ett relativt litet ingrepp i den personliga integriteten. Det är också den lösning som valts i samband med säkerhetskontroller i riksdagens lokaler och i samband med allmän säkerhetskontroll i domstol.

Skulle visitationen inte kunna genomföras eller nöjaktigt slutföras med hjälp av metalldetektor måste dock en manuell kroppsvisitation kunna ske. Endast polismän och ordningsvakter med särskild utbildning härför bör få utföra manuell kroppsvisitation. Ordningen ansluter till den som gäller för säkerhetskontroll i domstol där manuell visitation (utan metalldetektor eller liknande anordning) förutom av polisman endast får utföras av ordningsvakt som av polismyndigheten godkänts för uppgiften. Som ett förtydligande kan här nämnas, att alla ordningsvakter med förordnande enligt 2 a § ordningsvaktslagen, enligt vad utredningen inhämtat, anses godkända att i en säkerhetskontroll genomföra kroppsvisitation utan metalldetektor eller liknande anordning. Bakgrunden till detta är att förordnandet förutsätter en särskild utbildning vari bl.a. detta känsliga arbetsmoment övas. Det ska nämnas att en manuell kroppsvisitation endast får genomföras av en person som är av samma kön som den som visiteras. Detta innebär att personal av båda könen måste finnas tillgänglig vid säkerhetskontrollen.

Vid såväl säkerhetskontroll i riksdagen som i domstol gäller att den som till en säkerhetskontroll medför något farligt föremål som inte kan tas i beslag enligt bestämmelserna i rättegångsbalken, ska

uppmannas lämna det ifrån sig för förvaring och att en vägran att följa en sådan uppmaning kan leda till att vederbörande avlägsnas (7 §). Samma ordning bör gälla också för de säkerhetskontroller som nu är ifråga. Det ska därför påpekas att det i anslutning till en säkerhetskontroll behöver finnas förvaringsmöjligheter som står under uppsikt av kontrollpersonalen.

Utredningen har övervägt om den som vägrar låta undersöka medförd egendom, exempelvis en väska ska erbjudas en möjlighet att i stället lämna egendomen till förvaring. Vid säkerhetskontroll i domstol gäller att den som inte tillåter undersökning av väska eller annat föremål ska ges tillfälle att lämna föremålet till förvaring om det kan anses lämpligt. Lämnas föremålet till förvaring får tillträde inte vägras (6 §). Ett till förvaring lämnat föremål får endast undersökas om det finns särskilda skäl (5 §). Som nämnts ovan (5.2) gavs tidigare åt riksdagens besökare en liknande möjlighet att undgå visitering genom att lämna ifrån sig ytterkläder, väskor och andra tillhörigheter för förvaring. Möjligheten togs emellertid bort eftersom den uppfattades som otidsenligt och inte ansågs bidra till säkerheten. Här kan dock tilläggas att de som kommer till riksdagen för att från åhörarläktaren följa kammarens sammanträden på sin väg till säkerhetskontrollen passerar utrymmen med låsbara förvaringsskåp där de på eget initiativ kan lämna ifrån sig tillhörigheter.

Även om den lösning som valts för domstolarna innebär att förvaring bara tillåts när kontrollanten bedömer att det kan anses lämpligt, anser utredningen likväl att denna ordning till övervägande del har sådana nackdelar att en motsvarande möjlighet inte bör föreslås här. Utöver de säkerhetsaspekter som kan läggas på att ej undersökta föremål tas emot för förvaring bör också tas i beaktande att säkerhetskontrollerna kan komma att utsättas för provokationer där stora mängder föremål lämnas till förvaring samtidigt som de personer som bemannar kontrollerna i huvudsak kommer utgöras av ordningsvakter. Sammantaget finner alltså utredningen inte att den enskildes intresse av integritet sträcker sig så långt att en möjlighet att undanta medförd egendom från undersökningen motiverar de olägenheter som därmed skulle följa för säkerhetskontrollen som helhet.

6.3.5 Var ska kontrollen få ske?

Ett beslut om säkerhetskontroll innebär i princip att de som vill ha tillträde till sammanträdet som åhörare har att underkasta sig kontrollen. Det är dock inte alltid som åhörarna vistas i själva sammanträdeslokalen. Exempelvis förekommer arrangemang där åhörarskaran åtminstone delvis hänvisas till andra utrymmen där de får följa sammanträdet, antingen bakom glasrutor eller via storbildsskärmar och högtalare. När sådana utrymmen ligger i så nära anslutning till sammanträdeslokalen att ordföranden också får anses ha ett ansvar för ordningen i dessa utrymmen kan det vara naturligt att också dessa åhörare ska genomgå säkerhetskontroll.

Ibland kan byggnaden vara så beskaffad att säkerhetskontrollen med fördel bör placeras i utrymmen en bit ifrån sammanträdeslokalen, exempelvis i en foajé eller i byggnadens entré. Säkerhetskontrollen kan därför, på grund av förhållandena i den aktuella byggnaden, behöva omfatta andra utrymmen än sammanträdeslokalen och dess entré.

Eftersom säkerhetskontroller således kan komma ifråga också på visst avstånd från sammanträdeslokalen bör ett beslut om sådan kontroll innehålla en uppgift om vilka lokaler som omfattas av beslutet. En sådan ordning kan bidra till att fästa uppmärksamhet på frågan huruvida sammanträdeslokalen alls är lämplig för mötet och om några förändringar kan vara påkallade. Uppgifterna om beslutets räckvidd är också viktiga för den enskilde eftersom en vägran att underkasta sig säkerhetskontroll kan föranleda ett tillfälligt tillträdesförbud för vederbörande och en rättsföljd i form av avlägsnande.

Det ska avslutningsvis framhållas att en säkerhetskontroll inte får innebära en inskränkning av den rätt att ta del av allmänna handlingar som följer av tryckfrihetsförordningen. I praktiken innebär detta att när en säkerhetskontroll beslutas i en byggnad dit allmänheten också har att vända sig för att ta del av allmänna handlingar, så måste kommunen eller landstinget ifråga sörja för att kontrollen inte arrangeras på ett sätt som besvärar den som kommit för att ta del av allmänna handlingar.

6.3.6 Om beslut och överklagande

Enligt utredningens uppfattning bör ett beslut om säkerhetskontroll fattas hos den aktuella kommunen eller landstinget och inte av polisen. Skälet härför är framför allt att det inte kommit fram något som gör att man bör ha en annan ordning än den som gäller för säkerhetskontroller i riksdagen och i domstolarna. Denna uppfattning delas för övrigt av de polismyndigheter och kommuner som utredningen hållit överläggningar med.

Utredningen har övervägt var i kommuner och landsting ett beslut om säkerhetskontroll ska fattas och då, främst mot bakgrund av att fråga är om ett ingrepp i den personliga integriteten, funnit att det lämpligast är att det ska fattas av den politiska ledningen och inte på tjänstemannanivå. På den politiska nivån återstår då lösningar där beslutet fattas av fullmäktiges ordförande eller möjligen av dess presidium. När säkerhetskontroller kommer ifråga vid öppna nämndssammanträden skulle en lösning kunna vara att ordförande i nämnden beslutar.

Det är troligt att de flesta beslut om säkerhetskontroller kommer avse fullmäktiges sammanträden för vilka dess ordförande har att sköta ordningen. Enligt utredningens mening är det därför naturligt att beslutet om säkerhetskontroll i fullmäktige bör fattas av dess ordförande. Detta ansluter också till vad som gäller i riksdagen där ju beslutet fattas av talmannen. Enligt samma resonemang skulle det också vara rimligt att för nämndernas vidkommande lägga beslutsfattandet på dess respektive ordförande. Nackdelen med en sådan ordning är dock att det inom kommunen eller landstinget då uppträder alltför många beslutsfattare, vilket i sin förlängning riskerar leda till en olikartad tillämpning av lagen. Ur polisiär synvinkel finns det också ett intresse att hålla tillbaka det totala antalet beslutsfattare för att främja ett god samverkan inför och efter beslut om säkerhetskontroll. Här bör betänkas att det inom en polismyndighets ansvarsområde kan finnas ett hundratal kommunala och landstingskommunala nämnder.

Enligt utredningens uppfattning är den rimligaste lösningen att beslut om säkerhetskontroll koncentreras till fullmäktiges ordförande eller ersättare. Om dennes beslut inte kan avvaktas bör i stället beslutet kunna tas av den som är eller ska vara ordförande vid sammanträdet. Detsamma bör naturligen gälla beslut om undantag från säkerhetskontroll. Här bör dock beslutsfattaren i den angivna kretsen ges möjlighet att utse annan att besluta om

undantag. Skulle exempelvis fullmäktiges ordförande ha fattat beslut om säkerhetskontroll vid en viss nämnds sammanträde och uppkommer sedermera vid denna kontroll fråga om en viss person ska undantas från kontrollen bör nämndens ordförande, eller den han eller hon utser, få besluta om undantag. Här är det naturligtvis särskilt viktigt att beslutsfattaren finns i närheten av kontrollen och på plats kan fatta beslutet.

Med hänsyn tagen till proportionalitetsprincipen i grundlagen är det lämpligt att kommunen eller landstinget innan den fattar beslut om säkerhetskontroll samråder med polisen. Detta för att undvika att kommuner och landsting slentrianmässigt beslutar om en säkerhetskontroll utan att det föreligger ett faktiskt hot. En obligatorisk samrådsfunktion är också betydelsefull för att säkerställa att polisen har kännedom om de hotbilder som föreligger och de motåtgärder som är ifråga. Härtill kommer naturligtvis att polismyndigheten har det yttersta ansvaret för att leda kontrollen.

Utredningen ska enligt sina direktiv också lämna förslag till bestämmelser om överklagande. Beslut om säkerhetskontroll på riksdagens och domstolarnas område kan inte överklagas. Fråga är om det finns någon anledning att göra en annan bedömning avseende den nu ifrågavarande ordningen. Utredningen har tidigare bedömt att ett beslut om säkerhetskontroll bör fattas av fullmäktiges ordförande. Som angetts tidigare har ordföranden vid ett sammanträde ansvaret för ordningen. Beslut som fattas av ordföranden i det avseendet kan inte överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt kommunallagen (jfr. 10 kap. 2 § kommunallagen). Även om nu ifrågavarande beslut i och för sig inte alltid kommer att fattas av mötesordföranden företer ett beslut om säkerhetskontroll ändå så stora likheter med ett ordningsbeslut att det inte bör få överklagas. Motsatt lösning skulle för övrigt innebära rätt att yrka verkställighetsförbud och rätt att överklaga vidare m.m. Rätt till överklagande genom s.k. förvaltningsbesvär är enligt utredningens mening av motsvarande skäl utesluten.

6.3.7 Om ändring i lagen om ordningsvakter

Utredningen har i avsnitt 6.3.4 gjort skillnad mellan sådan kroppsvisitation som utförs med hjälp av metalldetektorer eller liknande anordningar och manuell kroppsvisitation, som innebär en fysiskt beröring. Utredningen har här föreslagit att den manuella

visitationen, förutom av poliser, endast ska få utföras av ordningsvakter som särskilt godkänts för uppgiften. Anledningen till denna uppdelning är att en manuell visitation bedöms innebära ett större ingrepp i den personliga integriteten hos den som kontrolleras än en visitation som sker med hjälp av teknisk apparatur.

Förslaget följer därmed den ordning som gäller för säkerhetskontroller i domstol och innebär att ordningsvaktslagen bör kompletteras med en specialbestämmelse enligt vilken ordningsvakter får förordnas att tjänstgöra vid säkerhetskontroller i kommuner och landsting.

Att vissa ordningsvakter kan förordnas enligt den skissade specialbestämmelsen kan antas få flera fördelar. Dels kommer dessa ordningsvakter inriktas särskilt mot tjänstgöring i kommunala och landstingskommunala säkerhetskontroller och därvid övas för denna känsliga uppgift. Dels kommer ett förordnande enligt specialbestämmelsen inte att vara begränsat till viss plats på motsvarande sätt som gäller för ett förordnande enligt 3 § jämförd med 5 § andra stycket ordningsvaktslagen. Ordningsvakter med förordnande enligt specialbestämmelsen kommer därför avsevärt enklare kunna disponeras för tjänstgöring i säkerhetskontroller vid sådana sammanträden som utlokaliserats till en tillfällig sammanträdeslokal, dvs. till en plats som kanske annars inte omfattats av ett tidigare utfärdat förordnande enligt 3 § ordningsvaktslagen.

Det är troligt att många bevakningsföretag kommer låta kvalificera sina ordningsvakter för ett förordnande enligt specialbestämmelsen i syfte att de ska kunna ta uppdrag i säkerhetskontroller. Om så blir fallet torde de positiva effekterna förstärkas i så mening att kommuner och landsting – för de undantagsfall då säkerhetskontroller anses behövas – hos bevakningsföretagen kan hyra ordningsvakter hemmastadda såväl med den tekniska apparaturen som med de manuella visitationerna.

7 Konsekvensbeskrivning

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska en kostnadsberäkning göras för de förslag utredningen föreslår. Om förslagen i ett betänkande har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, ska vidare konsekvenserna i dessa avseenden anges i betänkandet.

Förslaget om att möjliggöra säkerhetskontroller vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting syftar till att reducera risken för allvarigare våldsbrottslighet vid sådana. Förslaget är således till sin natur brottsförebyggande.

Som sagts tidigare är emellertid den föreslagna möjligheten till säkerhetskontroll snarare motiverad av att den brottslighet åtgärden avser ge skydd emot i sig själv vore intolerabel, än att ifrågavarande brottslighet idag skulle utgöra något problem. Förslaget kan därför inte sägas få någon omedelbar konsekvens för den brottslighet vi hittills sett, men för sådan som vi kan ha anledning att räkna med framöver.

Sannolikt blir den största kostnaden i samband med säkerhetskontroller den som avser personal. Här gäller att polisen står för sina kostnader vad gäller den personal man tillhandahåller för samråd och för ledning av kontrollerna. Övriga kostnader i form av ordningsvakter och teknisk apparatur bekostas av respektive kommun eller landsting, oavsett om dessa funktioner hyrs in från bevakningsbolag eller ordnas på annat sätt.

Att risken för den brottslighet som säkerhetskontroller ska ge skydd emot redan i dag är låg gör det svårt att bedöma hur ofta säkerhetskontroller kan antas komma att anordnas i landets kommuner och landsting. Därmed är det också svårt att beräkna de ekonomiska konsekvenserna av förslaget. För närvarande finns dock knappast anledning att anta att säkerhetskontroller kommer anordnas annat än i enstaka fall hos ett mindre antal kommuner och landsting.

Från polismyndigheterna i Stockholms och Västra Götalands län har utredningen inhämtat att en ordning av det slag utredningen föreslagit torde få en obetydlig påverkan vad gäller deras ekonomiska och personella åtaganden.

Även för landets kommuner och landsting, som i normalfallet har att bekosta den operativa driften av de säkerhetskontroller de beslutar, torde kostnaderna bli marginella. Till saken hör också de extra ordningsvaktstjänster som kan behöva tas i anspråk för en säkerhetskontroll i huvudsak torde ersätta de väktartjänster som i dag hyrs in från bevakningsföretag. Även detta förhållande torde medverka till att merkostnaderna för kontrollerna blir försumbara.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting

Förslaget till lag om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting är i utformat efter mönster av de lagar som gäller säkerhetskontroller i riksdagen och i domstolarna. Förslaget har liksom dessa lagar tio paragrafer varav ett par av dem helt eller delvis har med varandra överstämmande lydelse.

1 §

Paragrafen anger att säkerhetskontroll under vissa förutsättningar får äga rum vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting.

De sammanträden som kan komma ifråga är de offentliga sammanträden som hålls i kommuner och landstings fullmäktige, styrelse och nämnder och vars procedurer regleras av kommunallagen.

För säkerhetskontroll krävs att det finns anledning att befara att det vid sammanträdet kan komma att förövas brott som innebär en allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom. Det räcker således inte att endast mera allmänna ordningstörningar såsom ljudliga protester eller demonstrationer med exempelvis banderoller och flygblad kan förutses. Mot sådana ordningsstörningar bör i stället ingripas med ordningsvakter. I stället tar formuleringen sikte på sådana brott som finns angivna i 3, 4 och 13 kapitlet brottsbalken såsom bl.a. mord, dråp, allvarligare misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse samt allvarligare hot, t.ex. vapenhot om sådana brott. Det vill säga gärningar av vilka

flera för övrigt skulle kunna komma i fråga som terroristbrott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

När det gäller risken för brott mot någons liv, hälsa eller frihet är det tillräckligt att en enda person allvarligt kan komma till skada och det saknar härvid betydelse om vederbörande har någon särskild funktion under sammanträdet eller är åhörare.

Hur stor risken för brott måste vara kan inte anges generellt. Det måste dock finnas indikation på en säkerhetsrisk. Även om det således fordras en viss konkretisering av säkerhetsrisken är avsikten inte att kravet ska ställas alltför högt. Risken behöver inte vara hänförlig till någon viss person eller fråga vid sammanträdet. Även något diffusa och allmänt riktade hot eller befarade risksituationer bör kunna föranleda säkerhetskontroll. Avgörande är dock att det är fråga om en risk för sådana kvalificerade brottsliga gärningar där skjutvapen, tillhyggen, knivar, sprängämnen, brandbomber och andra farliga ämnen etc. är troliga brottsverktyg.

2 §

Paragrafen innehåller bestämmelser som avser beslut om säkerhetskontroll.

Av paragrafens första stycke framgår att det är fullmäktiges ordförande som beslutar om säkerhetskontroll och detta såväl vad gäller fullmäktiges egna sammanträden som i förekommande fall offentliga sammanträden i styrelsen och övriga nämnder.

Eftersom fullmäktiges ordförande av olika skäl kan vara förhindrad att fatta ett beslut om säkerhetskontroll kan sådant beslut tas av dennes ersättare. Skulle styrelsen eller en annan nämnd behöva anordna säkerhetskontroll och kan ett beslut av fullmäktiges ordförande eller ersättare inte avvaktas får i stället den som är eller ska vara ordförande vid det aktuella sammanträdet fatta beslutet.

Andra stycket anger att varje beslut om säkerhetskontroll ska föregås av ett samråd med polismyndigheten. Samrådet ska ske med polismyndigheten i det distrikt där kontrollen ska äga rum. Vid samrådet ska förutsättningarna för kontrollen diskuteras såväl vad gäller hotbilden ifråga som de mera praktiska detaljerna runt kontrollen. Frågorna behandlas i avsnitt 6.3.6.

Tredje stycket slår fast att beslut om säkerhetskontroll ska avse visst sammanträde och att utöver själva sammanträdeslokalen också andra angränsande lokaler kan tas i anspråk. Att lokalerna ifråga ska

vara nödvändiga för besökare till sammanträdet innebär att endast de lokaler som för sammanträdet har upplåtits åt allmänheten får beröras av en säkerhetskontroll. I praktiken torde endast själva sammanträdeslokalen, allmänhetens passager till denna och – där så förekommer – separata åhörarrum beröras av ett beslut om säkerhetskontroll. Till förtydligande av att endast lokaler som direkt eller indirekt är förbundna med sammanträdeslokalen får beröras av säkerhetskontrollen har angivits att lokalerna ska vara angränsande.

En säkerhetskontroll får inte arrangeras på ett sådant sätt att de som besöker exempelvis ett kommunhus i annat syfte än att ta del av sammanträdet besväras av kontrollen. Frågan behandlas i avsnitt 6.3.5.

Beslutet bör avfattas skriftligt och skickas i kopia till den polismyndighet med vilken samråd skett. Beslutet ska ange vilket sammanträde och vilka lokaler som berörs. Också allmänheten bör underrättas om beslutet, vilket kan ske genom att beslutet anslås på lämplig plats i kommunens eller landstingets lokaler.

3 §

Paragrafen anger vilka som omfattas av kontrollen och vem som beslutar om undantag från kontrollen.

I första stycket sägs att kontrollen avser besökare, varmed i första hand avses åhörare. Begreppet besökare har dock valts till undvikande av tänkbara meningsskiljaktigheter om i vilket syfte någon avser bevista ett sammanträde. Vidare anges att ledamöter och ersättare vid sammanträdet liksom annan som på grund av lag eller särskilt uppdrag närvarar vid sammanträdet är undantagna från kontrollen. Att ledamöter och ersättare vid sammanträdet undantagits innebär att förtroendevalda som bevistar ett annat beslutsorgan än sitt eget i princip har att underkasta sig den säkerhetskontroll som där gäller, såvida besöket inte föranletts av någon lagreglerad skyldighet. Så kan exempelvis vara fallet när en nämndordförande, en revisor eller en anställd inom kommunen eller landstinget i fråga kallats att lämna upplysningar vid ett fullmäktigesammanträde (jfr. 5 kap. 22 § kommunallagen). Frågan behandlas i avsnitt 6.3.3.

Andra stycket anger att personer får undantas från en säkerhetskontroll och att beslut om detta får tas av samma krets beslutsfattare som får besluta om kontrollen. De angivna beslutsfattarna

får också utse annan att fatta sådant beslut. Frågan behandlas i avsnitt 6.3.6.

I såväl lagen om säkerhetskontroll i riksdagen som lagen om säkerhetskontroll i domstol anges att undantag från beslutad säkerhetskontroll får göras om det föreligger särskilda skäl. Utredningen har dock ansett att det beträffande en lag som redan i utgångspunkten ska ha en restriktiv tillämpning är mindre lämpligt att föreskriva restriktivitet när det gäller undantag från lagen.

Det kan vara lämpligt att det inom en kommun eller ett landsting upprättas listor över individer som generellt undantas från de säkerhetskontroller som kan komma ifråga. På sådana listor skulle exempelvis förtroendevalda kunna föras upp liksom vissa journalister. Det torde också vara lämpligt att en eller flera tjänstemän utses att på plats vid en säkerhetskontroll ta ställning till frågor om undantag för att i denna syssla avlasta mötesordföranden.

Det får förutsättas att, där så är möjligt, en särskild inpassering kommer ordnas åt ledamöter, ersättare och andra som på förhand undantagits från kontrollen så att allmänhetens passage genom säkerhetskontrollen kan ske smidigt och att antalet frågor om undantag vid denna kan begränsas till ett minimum.

4 §

Syftet med säkerhetskontrollen är att förhindra att vapen och andra föremål som kan komma till användning vid våldshandlingar och andra övergrepp medförs till sammanträdet. Med andra föremål avses här bl.a. knivar, tillhyggen, gatstenar och liknande, liksom sprängämnen, tändmedel och andra farliga ämnen. För att eftersöka sådana föremål får kroppsvisitation äga rum. Till skillnad från lagarna om säkerhetskontroll i riksdagen och domstolarna har det här ansetts onödigt tyngande att uttryckligen ange att också medförda väskor och andra föremål får undersökas. Detta eftersom legaldefinitionen av kroppsvisitation i 28 kap. 12 § tredje stycket rättegångsbalken redan slår fast att en kroppsvisitation, utöver kläder och annat som någon bär på sig, också omfattar väskor, paket och andra föremål som någon har med sig. Skillnaden innebär alltså ingen avvikelse i sak jämfört med de båda andra lagarna. Att herrelösa föremål - dvs. föremål som inte kan kopplas samman med någon viss person och därför inte heller kan göras till föremål för

kroppsvisitation – får undersökas, anges emellertid uttryckligen i enlighet med vad som också gäller för de båda andra lagarna.

5 §

Första stycket slår fast att kroppsvisitation i första hand ska genomföras med hjälp av metalldetektor eller annan liknande anordning och att kontroll på annat sätt, dvs. manuell kontroll, endast får ske om det finns särskilda skäl för det. Med metall-detektor avses såväl s.k. larm- eller säkerhetsbågar som handhållna metalldetektorer. För undersökning av väskor, paket och andra föremål kan röntgenutrustning användas. Med särskilda skäl för manuell kroppsvisitation avses främst situationer där den tekniska utrustningen ger indikation på ett föremål av en beskaffenhet som motiverar en närmare undersökning. Det kan emellertid också vara fråga om att den tekniska utrustningen på grund av fel eller andra praktiska omständigheter inte kan användas vid ett visst kontrolltillfälle.

Andra stycket innehåller bestämmelse om vem som ska genomföra en säkerhetskontroll. Den föreslagna ordningen överstämmer med den som gäller för allmän säkerhetskontroll i domstol. Genomförandet av en säkerhetskontroll är således i första hand en fråga för polismyndigheten. Dock får denna – om det bedöms lämpligt med hänsyn till omständigheterna – förordna att säkerhetskontrollen utförs av ordningsvakt under ledning av polisman. Frågan huruvida den polisman som i sådant fall ska leda kontrollen bör vara närvarande får avgöras i det enskilda fallet (jfr. prop. 2000/01:32 s. 54). Ett självskrivet kriterium för en sådan bedömning är att ju större risken är för att allvarlig brottslighet äger rum vid kontrollen desto viktigare är närvaron av poliser på plats.

Paragrafens tredje stycke överensstämmer i sak med samma stycke i 5 § lagen om säkerhetskontroll i domstol. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 6.3.4 och innebär att, vid sidan av poliser, endast de ordningsvakter som förordnats med stöd av den föreslagna 2 b § i ordningsvaktslagen får utföra manuell kroppsvisitation. Ordningsvakter som saknar sådant förordnande, men innehar förordnanden att enligt 3 § ordningsvaktslagen verka på platsen, får således inte kroppsvisitera manuellt men kan operera stationära och handhållna metalldetektorer. Det sagda innebär således att det vid varje säkerhetskontroll kommer finnas behov av

antingen ordningsvakter med 2 b § förordnande eller poliser. (Att det bland dessa grupper också måste finnas kvinnlig personal berörs under 9 §.)

Även fjärde stycket överensstämmer med sin motsvarighet på domstolarnas område. Således gäller också här att identitetskontroll inte får förekomma som en allmän kontrollåtgärd, utan bara för att kunna fastställa om en person ska undantas från säkerhetskontrollen. Självfallet ska inte legitimation avkrävas slentrianmässigt, utan endast i de fall då den som påstår sig vara undantagen från kontrollen inte är känd för kontrollpersonalen.

6 §

Paragrafen reglerar vad som gäller om en person vägrar underkasta sig säkerhetskontroll och inte heller genom att legitimera sig kan styrka någon särskild behörighet att vistas i sammanträdeslokalen. Denne ska då vägras tillträde till lokaler som omfattas av beslutet om säkerhetskontroll och i sista hand avvisas eller avlägsnas från lokalerna i fråga. Hur långt vederbörande kan avlägsnas med stöd av den föreslagna lagen beror på vilka lokaler som omfattas av beslutet om säkerhetskontroll; ytterst torde ett avlägsnande ut ur den byggnad där sammanträdeslokalen är inrymd bli aktuellt.

Att underkasta sig en säkerhetskontroll innebär för den enskilde att denne låter sig kroppsvisiteras, antingen detta sker med hjälp av tekniska apparatur som en metalldetektor eller på annat sätt. En säkerhetskontroll förutsätter således en viss medverkan av den som kontrolleras och innebär att vederbörande för kontrollpersonalen kan behöva visa de föremål som kontrollen ger utslag på. Först när kontrollpersonalen förvissat sig om att den kontrollerade inte till sammanträdet medför något sådant föremål som anges i 4 § kan vederbörande anses ha underkastat sig kontrollen.

7 §

Paragrafen innehåller bestämmelser för det fall ett farligt föremål som avses i 4 § dvs. ett vapen eller annat föremål som är ägnat att komma till användning vid brott, påträffas vid kontrollen, men inte tas i beslag enligt rättegångsbalkens regler.

Föreskrifterna överensstämmer i stora delar med vad som gäller vid vägran att underkasta sig kontroll enligt 6 §. Således gäller i

första hand att den som vägrar lämna ifrån sig föremålet för förvaring får vägras tillträde och i sista hand avlägsnas.

8 §

Paragrafen som innehåller bestämmelser om förvaringen av föremål som har lämnats till förvaring, motsvarar 8 § i lagen om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler och till viss del också 8 § lagen om säkerhetskontroll i domstol.

Förvaringen ska ske på ett betryggande sätt. Det torde få ankomma på polisen att i samråd med den kommun eller det landsting som beslutat om kontrollen också svara för de praktiska detaljerna. Med betryggande förvaring avses att förvaringen ska ske så att man inte riskerar att föremålet försvinner. Förvaringen bör lämpligen ske i något låst eller bevakat utrymme. Lämpligt torde därför vara att förvaringen sker i anslutning till säkerhetskontrollen.

Om någon lämnar ett vapen eller annat farligt föremål till förvaring utan att det tas i beslag bör vederbörande ha möjlighet att få ett bevis om detta. En bestämmelse om att bevis ska utfärdas på begäran har tagits upp i en andra mening av paragrafen. Beviset bör innehålla datum och en hänvisning till lagen om säkerhetskontroll samt en beskrivning av föremålet. Den som lämnat ifrån sig ett föremål bör även få ett kvitto på föremålet, t.ex. en nummerbricka, så att det kan utlämnas till rätt person.

Föremålet ska återlämnas till innehavaren när denne lämnar de lokaler som omfattas av beslutet om säkerhetskontroll.

9 §

Paragrafen motsvarar 9 § i lagen om säkerhetskontroll i domstol och 9 § i lagen om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler och i sak överstämmer således förslaget med lagarna. Dock har förslaget en i jämförelse med de båda lagarna omvänd ordning mellan styckena så att paragrafen nu avhandlar den mindre ingripande kroppsvisitationen först och den mera omfattande sist.

10 §

Paragrafen motsvarar 10 § i lagen om säkerhetskontroll i domstol och 10 § i lagen om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler. Ämnet behandlas i avsnitt 6.3.6.

I bestämmelsen föreskrivs att beslut enligt denna lag inte får överklagas. Bestämmelsen innebär att rätt att överklaga inte heller föreligger beträffande ett beslut om att någon ska undantas från säkerhetskontrollen enligt 3 § eller ett beslut om att den som vägrar underkasta sig kontrollen ska vägras tillträde.

8.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1980:578) om ordningsvakter

En ny paragraf, 2 b § införs efter mönster från 2 a §. Den nya paragrafen anger att ordningsvakter får förordnas att tjänstgöra i säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting enligt vad som anges i lagen om detta.

Frågan behandlas i avsnitt 6.3.7.

En följdändring med anledning av den nya bestämmelsen har gjorts i 3 §.

Kommittédirektiv



Säkerheten vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting

**Dir.
2008:51**

Beslut vid regeringssammanträde den 29 april 2008

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska utreda i vilken utsträckning det behövs säkerhetsfrämjande åtgärder i samband med offentliga sammanträden i kommuner och landsting. Om utredaren bedömer att det finns ett sådant behov ska utredaren lämna förslag som gör det möjligt att förstärka säkerheten vid sådana sammanträden. I första hand bör utredaren överväga att lämna förslag till en lagstiftning som gör det möjligt att genomföra säkerhetskontroller i form av kroppsvisitation. Om det finns skäl som talar för en annan lösning är utredaren oförhindrad att föreslå en sådan.

Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 januari 2009.

Bakgrund

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 2 regeringsformen (RF) är varje medborgare i förhållande till det allmänna tillförsäkrad informationsfrihet, dvs. frihet att inhämta och ta mot upplysningar samt i övrigt ta del av andras yttranden. Varje medborgare är vidare, enligt 2 kap. 6 § RF, gentemot det allmänna tillförsäkrad skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp samt bl.a. kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång.

Såväl informationsfriheten som skyddet mot bl.a. kroppsvisitation får enligt 2 kap. 12 § RF under vissa allmänna förutsättningar begränsas genom lag. En första förutsättning är att begränsningen görs för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får vidare aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har

föranlett den (den s.k. proportionalitetsprincipen) och får heller inte sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsning får heller inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

För att informationsfriheten ska kunna begränsas gäller därutöver, enligt 2 kap. 13 § RF, att begränsningen endast får göras på grund av hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, en enskilds anseende, privatlivets helgd, förebyggande och beivrande av brott eller i övrigt endast om särskilt viktiga skäl föranleder det. Vid bedömningen av vilka begränsningar som får göras ska särskilt beaktas vikten av vidast möjliga yttrande- och informationsfrihet.

Skrivelse från Stockholms kommun

Stockholms kommun har i en skrivelse till regeringen hemställt om att en möjlighet att kontrollera/kroppsvisitera åhörare vid kommunfullmäktiges sammanträden införs. I skrivelsen anför kommunen att det under senare år blivit vanligare med hot om våld eller våld riktat mot förtroendevalda på grund av det politiska uppdraget. Kommunen skriver att dess fullmäktige som huvudstadens beslutande församling är en utsatt grupp och att Stockholms stadshus dessutom har ett symbolvärde. Stockholms kommun vill att kommuner ska ges samma lagliga rätt som riksdagen att förebygga brott som innebär allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom.

Lagstiftning om säkerhetskontroll

Det finns bestämmelser i lagen (1988:144) om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler, lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol, lagen (2004:1100) om luftfartsskydd och polislagen (1984:387) som ger möjlighet att genomföra säkerhetskontroller i form av kroppsvisitation.

Hot mot förtroendevalda i kommuner och landsting

Hot riktade mot fullmäktige har inte tidigare kartlagts eller studerats. Allmänna frågor om hot och våld mot förtroendevalda har analyserats av kommittén om hot och våld mot förtroendevalda i betänkandet *Jakten på makten* (SOU 2006:46). Kommittén har, bland annat, kartlagt omfattningen av brott mot förtroendevalda, sett över det straffrättsliga skyddet för förtroendevalda och undersökt vilket stöd och vilken hjälp förtroendevalda som utsatts för brott erbjuds.

Kommittén lät genomföra en enkätundersökning där förtroendevalda i kommuner och landsting själva fick uppge omfattningen av trakasserier, hot och våld. För perioden 1999–2005 uppger cirka 20–25 % av de förtroendevalda att de utsatts för någon form av trakasserier, 10–15 % för hot och 1–2 % för våld i någon form. De vanligaste källorna till trakasserier, hot eller våld var enligt de förtroendevalda missnöjda medborgare (ca 74 %). Därefter kommer psykiskt sjuka personer (ca 45 %), lokala aktionsgrupper (ca 22 %), högerextrema grupper (ca 13 %) och rasistiska grupper (ca 11 %).

Kommitténs förslag för att komma till rätta med problemen är brett upplagda och inkluderar bland annat det egna ansvaret hos polis, partier, medier, kommuner, landsting samt de förtroendevalda. Kommittén föreslår även att regeringen inrättar en särskild delegation för att mer långsiktigt följa utvecklingen på området.

I en enkätundersökning utförd av Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet år 2004 hävdas att nära en femtedel av samtliga ordförande i kommunala nämnder, under en tvåårsperiod, har utsatts för våld eller hot om våld riktat mot dem själva eller någon anhörig på grund av sitt politiska uppdrag. (Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet, 2004, *Ett hot mot demokratin*)

Behovet av utredning

Förtroendevalda ska garanteras en säker miljö när de utövar sina uppdrag. Flera kartläggningar visar att hot och våld riktat mot förtroendevalda är ett betydande problem i Sveriges kommuner och landsting. Om ett hot riktas mot fullmäktige i en kommun eller i ett landsting finns det i dag få åtgärder som kommunen eller

landstinget kan vidta för att säkerställa de förtroendevaldas och övriga medverkandes säkerhet. Kravet på offentlighet i kommunalagen (5 kap. 38 §) gör att det inte är möjligt att hålla fullmäktigesammanträden inom stängda dörrar. Skyddet mot bl.a. kroppsvisitation i RF gör att det inte är möjligt att utan stöd i lag genomföra säkerhetskontroller som innebär någon form av kroppsvisitation. Kommittén om hot och våld mot förtroendevalda analyserade inte om det är möjligt att införa någon form av säkerhetskontroll eller andra säkerhetshöjande åtgärder vid offentliga sammanträden.

Med hänsyn till vikten av att förtroendevalda ska kunna utöva sina uppdrag i en säker miljö framstår det som en brist att det inte är möjligt att genomföra sådana åtgärder utan att det finns ett så överhängande hot som krävs för att polisen ska få genomföra kroppsvisitation. Mot införandet av säkerhetsåtgärder ska ställas att det är en grundläggande förutsättning för vår demokrati att bl.a. politiska församlingar präglas av öppenhet och att medborgarna fritt kan ta del av vad som försiggår där. En lagstiftning som gör det möjligt att öka säkerheten i samband med fullmäktigesammanträden i kommuner och landsting måste vara förenlig med skyddet för medborgarnas informationsfrihet och skyddet mot kroppsvisitation och andra ingrepp i RF. Centralt för denna bedömning är den proportionalitetsprincip som inskränkningar i nämnda fri- och rättigheter ska uppfylla. Proportionalitetsprincipen innebär, som beskrivits inledningsvis, bl.a. att lagen måste anpassas till behoven och hotbilsbedömningen och att begränsningarna av medborgarnas fri- och rättigheter inte får utformas på ett sådant sätt att de går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett dem.

Uppdraget

En särskild utredare ska bedöma hotbilden riktad mot fullmäktigesammanträden och andra offentliga sammanträden i kommuner och landsting samt kartlägga det behov av och den efterfrågan på säkerhetshöjande åtgärder som finns i Sveriges kommuner och landsting. Om utredaren bedömer att det finns ett sådant behov ska utredaren lämna förslag som gör det möjligt att öka säkerheten vid sådana sammanträden. I första hand bör utredaren överväga och lämna förslag till en lagstiftning som möjliggör säkerhetskontroller

i form av kroppsvisitation. Det ingår därvid att även överväga och lämna förslag till bestämmelser exempelvis om hur och av vem beslut ska fattas samt om överklagande.

Om utredaren finner skäl som talar för en annan lösning än en lagstiftning om säkerhetskontroller är utredaren oförhindrad att föreslå en sådan.

Förslaget ska vara avpassat mot hotbilds- och behovsbedömningen och vara förenligt med bestämmelserna i RF om rätten till informationsfrihet och skyddet mot bland annat kroppsvisitation och liknande intrång.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med berörda myndigheter och organisationer. Utredaren ska inhämta upplysningar från kommuner och landsting och samråda med Sveriges Kommuner och Landsting.

Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 januari 2009.

(Finansdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2009

Kronologisk förteckning

1. En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. Ju.
2. Nya nät för förnybar el. N.
3. Ransonering och prisreglering i krig och fred. Fö.
4. Sekretess vid anställning av myndighetschefer. Fi.
5. Säkerhetskopiers rättsliga status. Ju.
6. Återkrav inom välfärdssystemen.
– Förslag till lagstiftning. Fi.
7. Den svenska administrationen av jordbruksstöd. Jo.
8. Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. Jo.
9. Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. Fi.

Statens offentliga utredningar 2009

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. [1]
Säkerhetskopiers rättsliga status. [5]

Försvarsdepartementet

Ransonering och prisreglering i krig och fred. [3]

Finansdepartementet

Sekretess vid anställning av myndighetschefer. [4]
Återkrav inom välfärdssystemen.
– Förslag till lagstiftning. [6]
Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. [9]

Jordbruksdepartementet

Den svenska administrationen av jordbruksstöd. [7]
Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion.. [8]

Näringsdepartementet

Nya nät för förnybar el. [2]