

Ökad säkerhet i domstol

Betänkande av Utredningen om säkerhet i domstol

Stockholm 2009



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2009:78

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: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– 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 978-91-38-23276-7
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen bemyndigade den 16 oktober 2008 chefen för Justitiedepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag bl.a. att kartlägga säkerhetsriskerna mot domstolarna och – om utredaren skulle bedöma att det finns ett behov av att utöka möjligheterna att besluta om säkerhetskontroll i domstol – lämna förslag till de lagändringar som krävs. Utredaren skulle även överväga vissa andra frågor med anknytning till lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol.

Med stöd av bemyndigandet förordnades fr.o.m. den 21 oktober 2008 hovrättslagmannen Krister Thelin som särskild utredare.

Som experter förordnades fr.o.m. den 8 januari 2009 lagmannen Bengt-Åke Engström, kommissarien Mikael Hiljegren, kriminalvårdschefen Elisabet Åbjörnsson Hollmark, rättsakkunnige Anders Hübinette, chefsåklagaren Carina Maxson och ställföreträdande chefsjuristen Johan Sangborn (Sveriges advokatsamfund).

Hovrättsassessorn Per Olsson anställdes fr.o.m. den 1 november 2008 som sekreterare i utredningen.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om säkerhet i domstol (Ju 2008:15), får härmed överlämna betänkandet *Ökad säkerhet i domstol* (SOU 2009:78).

Utredningsuppdraget är härmed slutfört.

Arild i september 2009

Krister Thelin

/Per Olsson

Innehåll

Sammanfattning	9
Summary	15
Författningsförslag	21
Förslag till lag om ändring i lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol	21
1 Utredningens uppdrag och arbete	29
1.1 Utredningsdirektiven.....	29
1.2 Utredningsarbetet.....	29
2 Gällande rätt och bakgrund till lagstiftningen	33
2.1 Nuvarande lagstiftning	33
2.2 Kortfattad domstolshistorisk bakgrund.....	37
2.3 Lagstiftningens tillkomst.....	39
2.4 Uppdelningen i allmän och särskild säkerhetskontroll – allmänna utgångspunkter.....	41
2.4.1 Särskilt om hotbilden mot landets domstolar i slutet av 1990-talet.....	43
2.4.2 Regeringens överväganden.....	45
2.5 Vissa särskilda frågeställningar med anknytning till lagstiftningen.....	47
2.5.1 Om kravet på riskindikationer m.m.	47

2.5.2	De tidsmässiga begränsningarna för ett beslut om säkerhetskontroll	49
2.5.3	Vissa grundlagsfrågor.....	49
2.5.4	Informationsutbyte om säkerhetsrisker	51
3	Lagstiftning med anknytning till säkerhetskontrollagen ...	53
3.1	Regeringsformen	53
3.2	Europakonventionen.....	55
3.3	Rättegångsbalken.....	57
3.3.1	Offentlighet och ordning vid domstol	57
3.3.2	Videokonferenser.....	58
3.4	Lagen om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler	61
3.5	Förslaget till lag om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting.....	63
3.6	Säkerhetskontroll vid luftfart m.m.....	66
4	Domstolarnas säkerhetsarbete m.m.	69
4.1	Domstolsverkets riktlinjer vid hot mot anställda m.m.	69
4.2	Incidentrapportering till Domstolsverket	71
4.3	Incidentrapporteringen under år 2008	72
4.4	Statistik över antalet genomförda säkerhetskontroller.....	75
4.5	Domstolarnas medarbetarenkät	76
4.6	Intern och extern samverkan	77
4.7	Domstolsverkets utvärderingar	78
4.7.1	DV Rapport 2002:6.....	78
4.7.2	DV Rapport 2007:1.....	80
4.7.3	Kompletteringen till DV Rapport 2007:1.....	82
5	Brottsstatistik m.m.	85
5.1	Rapporter från Brottsförebyggande rådet	85
5.1.1	Brottsutvecklingen över tid.....	85
5.1.2	Förändringar i populationen	87

5.1.3	Geografiska faktorer av betydelse för brottsligheten.....	88
5.1.4	Organiserad brottslighet	89
5.1.5	Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner	91
5.1.6	Otillåten påverkan mot brottsoffer och vittnen.....	93
5.1.7	Otillåten påverkan mot domare och åklagare	96
5.1.8	Övergrepp i rättssak	97
5.1.9	Åtgärder för att förebygga övergrepp i rättssak m.m.....	100
5.1.10	Nationella trygghetsundersökningen (NTU) 2008	101
5.2	Förtroendeutredningens betänkande	103
5.2.1	Förtroendeutredningens resonemang om bemötande och säkerhet.....	103
5.2.2	Förtroendeutredningens undersökningsresultat rörande frågor om trygghet och säkerhet	105
5.3	Åklagarnas säkerhet i domstol	108
5.4	Domstolsverkets enkät ”Säkerhet 2008”	109
5.4.1	Inledning	109
5.4.2	Närmare om enkätsvaren	110
5.4.3	Utredningens egna frågor	112
6	Utländsk rätt	119
6.1	Allmänt	119
6.2	Finland.....	122
7	Överväganden	127
7.1	Uppdragets utgångspunkter.....	127
7.2	Inledande reflektioner	128
7.3	Om sambandet mellan ordning och säkerhet	129
7.4	Kartläggning av säkerhetsriskerna – vad har ändrats sedan millennieskiftet?	132

7.5	Hur ser domstolarna, de domstolsanställda samt övriga aktörer och besökare i domstolarna på säkerhetsfrågan?	135
7.6	Om användning av videokonferenser	137
7.7	Fördelar och nackdelar med fasta säkerhetskontroller	137
7.8	Grundlagsfrågan	142
7.9	Fasta säkerhetskontroller möjliggörs.....	150
7.10	Uppdelningen i allmän respektive särskild säkerhetskontroll tas bort.....	154
7.11	Om polisens deltagande vid säkerhetskontroller och om samråd.....	155
7.12	Domstolschefens möjlighet att besluta om säkerhetskontroll utvidgas	159
7.13	Möjligheten att deponera oöppnade väskor tas bort.....	162
7.14	Om undantag från säkerhetskontroller	164
8	Konsekvenser av utredningens förslag	167
	Författningskommentar	177
	Förslaget till lag om ändring i lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol	177
	Bilaga	
	Kommittédirektiv 2008:127.....	189

Sammanfattning

Utredningsuppdraget beslutades vid regeringssammanträde den 16 oktober 2008. Av direktiven (dir. 2008:127) framgår att det på grund av det allt hårdare samhällsklimatet kan ifrågasättas om säkerheten i domstolarna är tillräcklig. Frågan var därför om det kunde finnas behov av att utöka möjligheterna att besluta om säkerhetskontroll i domstol enligt lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol (säkerhetskontrollagen). I uppdraget ingick bl.a. att göra en kartläggning av säkerhetsriskerna i och hoten mot domstolarna. För det fall ett behov av att utöka möjligheterna att besluta om säkerhetskontroll i domstol ansågs föreligga, skulle enligt direktiven förslag till lagändringar lämnas. Även vissa andra frågor med anknytning till säkerhetskontrollagen skulle övervägas inom ramen för uppdraget.

Mot bakgrund av samhälleliga förändringar, särskilt brottsutvecklingen sedan säkerhetskontrollagen senast ändrades för knappt tio år sedan, har utredningen funnit, att det finns ett klart uttalat behov av att utöka möjligheterna att fatta beslut om säkerhetskontroll i domstol. Här kan också nämnas vissa händelser som mer specifikt har drabbat just domstolarna, såsom knivdådet i Östersunds tingsrätt år 2001 och sprängningen utanför Umeå tingsrätt år 2003 samt de i tyska Landshut och Dresden inträffade morderna under pågående förhandlingar år 2009. Behov av ökad säkerhet finns även vid andra förhandlingar än i brottmål och berör också förvaltningsdomstolarna.

För att säkerhetskontroll – allmän eller särskild – ska kunna beslutas enligt gällande rätt krävs att det föreligger en konkret risk för brottslighet som innebär en allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom. Utredningen anser emellertid att det för en säkerhetskontrolls genomförande endast bör krävas att kontrollen *syftar till att förebygga* sådan brottslighet. Om utredningens förslag genomförs, ska det därigenom kunna vara möjligt att i större utsträckning besluta om

säkerhetskontroll vid en närmast *abstrakt* hotbild som inte ens behöver kunna knytas till förekomsten av någon viss förhandling. Därjämte ska det, liksom för närvarande, givetvis kunna genomföras säkerhetskontroller när det faktiskt *finns* en konkret riskindikation, företrädesvis just i anslutning till att en viss huvudförhandling eller annat sammanträde ska hållas.

I praktiken innebär förslaget alltså att möjligheten att åstadkomma säkra domstolar vidgas genom att tröskeln för när säkerhetskontroll kan beslutas sänks. Men det blir också möjligt att fatta beslut med längre räckvidd än i dag, då beslutet naturligen knyts till genomförandet av en viss förhandling. I betänkandet används begreppet *fasta* säkerhetskontroller för denna form av kontroll. Typiskt sett handlar det om inpasseringskontroller med larmbågar som är placerade vid en domstols entré, dvs. i likhet med vad som redan bl.a. finns i riksdagen.

Ett beslut om en fast säkerhetskontroll, dvs. över längre tid, till följd av en abstrakt hotbild kan enligt förslaget grunda sig på erfarenheter som gjorts vid tidigare genomförda säkerhetskontroller, t.ex. större beslag av farliga föremål eller andra händelser. Att ett stort antal brottmålsförhandlingar pågår samtidigt och innefattar allvarlig våldsutövning eller gängbrottslighet kan vara en annan anledning, liksom att det förekommer gäng- eller släktrivalitet som berör domsagan eller motsvarande. Vidare kan en hotbild mot domstolens personal, mot åklagare och andra som brukar företräda sin myndighet i domstolen eller mot advokater utgöra skäl för ett mer kontinuerligt säkerhetsarrangemang av detta slag. Detsamma gäller när det föreligger en hotbild som har sin rot i lokala ordningsstörande grupperingar. Utredningen betonar överlag sambandet mellan ordningsstörning och säkerhetsrisker och understryker allmänt värdet av att, oavsett förekomsten av säkerhetskontroll, domstolarna i större utsträckning använder sig av egen uniformerad ordningspersonal för att, vid behov, säkerställa ordningen i domstolens lokaler och därmed minimera säkerhetsriskerna.

När en säkerhetskontroll övervägs, oavsett om det finns en konkret hotbild eller inte, måste proportionalitetshänsyn tas i varje enskilt fall så att ett godtagbart skydd uppnås med minsta möjliga inskränkning av den enskildes grundlagsskyddade rättigheter. Säkerhetskontroller över längre tid får inte beslutas slentrianmässigt och måste bli föremål för omprövning under vissa omständigheter.

Utredningen föreslår mot bakgrund av den nya modellen för riskbedömningarna att det i framtiden endast ska förekomma *en*

typ av säkerhetskontroll. Den nuvarande indelningen i ”allmän” och ”särskild” säkerhetskontroll föreslås därför utgå.

I de fall då säkerhetskontrollen inte avser hela domstolen måste de berörda lokalerna, alternativt den förhandling som avses, anges i beslutet. Säkerhetskontroller ska, liksom för närvarande, kunna genomföras på flera ställen samtidigt inom själva domstolsbyggnaden.

Dagens bestämmelser innebär att det i första hand är en polisman som ska genomföra säkerhetskontroll. Ordningsvakter kan emellertid efter beslut av polismyndigheten tillåtas genomföra en allmän säkerhetskontroll, men under ledning av polis. De kan också tillåtas biträda en polisman som genomför särskild säkerhetskontroll. Men eftersom möjligheterna att besluta om säkerhetskontroll nu i utredningens förslag föreslås bli utvidgade, är det inte praktiskt att utgå från att polis ska delta vid genomförandet i lika stor utsträckning framgent. Säkerhetskontroll ska därför enligt förslaget kunna genomföras av ordningsvakt – närmast som ett förstahandsalternativ – men efter närmare anvisningar av polismyndigheten och under ledning av polisman.

Samtidigt ska alltså alltjämt polisman kunna genomföra en säkerhetskontroll. Om det finns en konkret hotbild, ska domstolen dock få besluta att säkerhetskontrollen måste genomföras av polisman, som därvid ska ha rätt att utföra kroppsvisitation och undersökning av väskor även på annat sätt än genom användande av metall-detektor eller liknande anordning.

Samråd med polismyndigheten inför beslut om säkerhetskontroll ska – till skillnad från vad som är fallet i dag – inte behöva ske när det kan anses vara obehövt, exempelvis i samband med sådana fasta säkerhetskontroller då polis kanske inte ens förutsätts vara fysiskt närvarande. Ett beslut om att det är polisman som ska genomföra säkerhetskontrollen (m.a.o. inte endast ordningsvakter) ska emellertid alltid föregås av samråd med polismyndigheten. Därutöver ska samråd med åklagare vara obligatoriskt innan säkerhetskontroll beslutas inför viss förhandling i brottmål.

Det måste ankomma på domstolschefen eller annan person som fått beslutanderätten delegerad till sig att ta beslut om säkerhetskontroll som inte är inskränkt till viss domstolsförhandling. Anpassningar till den beredningsorganisation som numera präglar domstolsarbetet medför att utredningen föreslår att domstolschefen eller personen som fått uppgiften delegerad till sig i fortsättningen ska kunna fatta beslut om säkerhetskontroll utan begränsningar, dvs. även rörande säkerhetskontroll i samband med viss förhandling,

vilket är en utvidgning jämfört med vad som gäller i dag. Den sistnämnda kategorin av beslut ska även kunna fattas av rätten eller, om förhandlingen ännu inte har inletts, av den som ska vara ordförande vid förhandlingen.

Enligt gällande rätt ska en person som inte tillåter undersökning av väska eller annat föremål i samband med säkerhetskontroll, om det anses lämpligt, ges tillfälle att lämna föremålet till förvaring. Under utredningsarbetet har framkommit att möjligheten att vägra förvaring knappast nyttjas. Samtidigt utgör föremål som lämnats till förvaring naturligtvis en potentiell säkerhetsrisk. Därför föreslår utredningen nu att det inte längre ska vara möjligt att lämna okontrollerade föremål till förvaring vid säkerhetskontroll. Den som inte tillåter undersökning ska vägras tillträde.

I utredningsuppdraget har ingått att överväga om undantaget för vissa personkategorier att genomgå säkerhetskontroll generellt ska avse advokater och tolkar. Utredningen anser att undantaget alljämt bör gälla advokater och dem som utövar allmän tjänst eller har offentliga uppdrag. Möjligheten att inskränka kretsen av personer som är generellt undantagna från allmän säkerhetskontroll tillkom mot bakgrund av de praktiska problem som generella undantag kan ge upphov till, särskilt vid större domstolar. För ”fasta” ordningsvakter och i domstolen tjänstgörande poliser är det enklare om de generella undantagen för olika personkategorier är få. Tillämpningsområdet när det gäller möjligheterna att inskränka kretsen av undantagna personer ska därför enligt förslaget sträckas ut till samtliga säkerhetskontroller, oavsett om de avser att kontrollera besökare vid passagen till domstolens lokaler eller exempelvis till någon enskild förhandlingssal.

Utredningsförslaget berör samtliga landets domstolar. Samtidigt utgår utredningen från att det endast blir ett begränsat antal domstolar – uppskattningsvis 10–15 domstolar – som vid varje given tidpunkt kan tänkas ha skäl att genomföra fasta säkerhetskontroller, dvs. över längre tid. Förslaget kommer att medföra viss kostnadsökning. Den är dock svår att beloppsmässigt fastställa närmare. Det är framför allt nyanställningar av ordningsvakter och inköp av teknisk utrustning som går att närmare precisera. Därtill kommer kostnader för ombyggnationer, m.m. Eftersom det är ett angeläget samhällligt intresse att kunna genomföra säkra och öppna domstolsförhandlingar, dvs. en kärnverksamhet i ett rättssamhälle, bör de ökade kostnaderna enligt utredningen i första hand täckas genom ökade anslag. Om resurstillskott inte anses kunna komma i fråga,

får anslagen justeras genom avgiftshöjningar eller omfördelningar inom det nuvarande budgetanslaget för Sveriges Domstolar (domstolarna och förvaltningsmyndigheten Domstolsverket).

Utredningens förslag föreslås träda i kraft den 1 januari 2011.

Summary

The remit of the Commission was decided at the Cabinet meeting on 16 October 2008. It is stated in the terms of reference (ToR 2008:127), that due to an increasingly hardened social climate it can be questioned whether the present security arrangements in the courts are adequate. The question was, therefore, whether there is a need to widen the scope to apply security checks in courts in accordance with the Act on Security Checks at Court Hearings (1981:1064). Part of the remit was to identify security risks and threats in society targeting the courts. In the event that a need to widen the scope to apply security checks at courts was identified, the terms of reference instruct the Commission to propose relevant amendments to the law. The remit also tasked the Commission to consider certain other issues in relation to the Act on Security Checks at Court Hearings.

In light of recent changes in society, in particular crime development since the Act on Security Checks at Court Hearings was last amended almost ten years ago, the Commission has found that there exists an undisputed need to widen the scope to apply security checks in the courts. Specific events that have affected the courts in particular can also be mentioned in this context, such as the knifing at Östersund District Court in 2001 and the explosions outside Umeå District Court in 2003, as well as the murders that took place during court hearings in Landshut and Dresden in Germany in 2009. There is also a need for increased security at hearings other than in criminal cases, and this also includes the administrative courts.

In order to apply a security check – either general or specific – under current law, a specific risk of a crime being committed must exist, which represents a serious danger to another person's life, health or freedom, or of extensive destruction of property. However, it is the Commission's view, that for a security check to be conducted, all that should be required in the future, is that the check is *intended*

to prevent the commission of such a crime. If the Commission's proposal is adopted, it should be more widely possible to apply security checks even in the event of a more or less *abstract* threat, which does not necessarily need to be linked to a specific hearing. It should, of course, as is currently the case, also be possible to conduct security checks when a specific risk indication actually *exists*, primarily in connection with a specific main hearing or other session being held.

In practice, therefore, the proposal means that the scope to ensure safety in courts would be widened, as the threshold for when security checks can be conducted would be lowered. But it will also be possible to make more far-reaching decisions than is the case today, when a decision is naturally linked to a specific hearing being held. In the report, the term *permanent* security check is used for this type of check. This would typically take the form of entrance checks, using archway metal detectors that are placed in the entrance to the court – similar to what is already used in places such as the Riksdag (Swedish Parliament).

According to the proposal, a decision to apply a permanent security check – i.e. over a longer period of time – as a result of an abstract threat picture may be based on experiences from previous security checks, e.g. when large numbers of dangerous objects have been confiscated or other incidences have occurred. Another cause could be a large number of criminal hearings being held simultaneously concerning serious violence or gang crime, as well as the occurrence of gang or family rivalry that affects the court's jurisdiction. In addition, indicators of a threat against the staff of the court, against the prosecutor and others who customarily represent a government authority in court, or against barristers should be sufficient reason to conduct a more continuous security arrangement of this kind. The same applies when there is a threat scenario emanating from local socially disruptive groups. The Commission would like to generally highlight the connection between disturbance of public order and security risks, and underlines the general importance of Swedish courts – regardless of their use of security checks – more frequently hiring or employing uniformed security officers in order to, as necessary, maintain order in the courthouse and thus minimise security risks.

When considering applying a security check – whether or not there is a specific threat – due consideration must be given in every case to the important principle of proportionality, so that an adequate

level of protection is achieved with as little encroachment as possible on the individual's constitutionally protected rights. To apply security checks over a longer period of time should not become a routine process and must be subject to regular review.

In light of the new model for risk assessment, the Commission proposes that there should only be *one* type of security check in the future. It is therefore proposed, that the current distinction between 'general' and 'specific' security checks be abandoned.

In cases where the security check does not cover the entire court, the buildings or the hearing concerned must be specified in the decision. As is presently the case, it should be possible to conduct security checks in several locations within the courthouse itself at the same time.

Current provisions state that security checks must be carried out, if possible, by a police officer. However, following a decision by the police authority, security officers are allowed to conduct general security checks under the supervision of a police officer. They are also allowed to assist a police officer in conducting a specific security check. But as the Commission is now proposing that the scope for applying security checks be widened, it will not be practical in the future for police officers to participate in security checks to the extent that they do today. Under the proposal, it will therefore be possible for security checks to be carried out by a security officer – preferably as a first resort – but closely following instructions from the police authority or under the supervision of a police officer.

At the same time, police officers will still be able to carry out security checks. If there is a specific indication of a threat the court will be able to decide that the security check must be carried out by a police officer, who will then have the right to conduct a body search and check bags in ways other than with the use of a metal detector or similar device.

Unlike current regulations, there will be no need for consultation with the police authority prior to implementing a security check, if this is deemed unnecessary, for example in connection with the type of permanent security checks at which the police are perhaps not expected to be physically present. However, a decision to have a police officer carry out the security check (in other words, not just a security officer) must always be preceded by consultation with the police authority. Moreover, the prosecutor must always be

consulted before a decision is taken on security checks prior to a specific criminal hearing.

It must be for the Chief Judge of the court, or another person who has been authorized to make the decision, to make decisions on security checks, which are not limited to a specific court hearing. Changes in the organisation for preparing the docket and cases, which are now central to the work of the courts, have led the Commission to propose that the Chief Judge or the person who otherwise has the authority, should, in the future, without restrictions be able to decide to conduct security checks; this also applies to security checks in connection with a specific hearing, which is a widening of current regulations. It should be possible for this last category of decisions to be taken by the court or, if the hearing has not yet begun, by the designated Chairman.

Under current law, persons who do not allow their bags or other items to be searched in connection with a security check shall, if it is deemed appropriate, be given the option to leave the item in storage. It has emerged during the course of the Commission's work that the option of refusing to store items is hardly used. However, items that have been left for storage do, of course, constitute a potential security risk. For this reason, the Commission proposes that it should no longer be possible to leave for storage items that have not been checked at the security check point. Persons who do not allow a search to be conducted should be refused entry.

Part of the remit was to consider whether the exemption for certain categories of people from having to undergo security check should apply without exception to barristers and interpreters. The Commission's view is that this exemption should still apply to barristers and those who fulfil a public function or have public assignments. The option to limit the group of people who are universally exempt from general security checks arose in light of the practical problems that general exceptions can lead to, especially at larger courts. For 'permanent' security officers and police officers serving at the courts, it is easier if there are few general exceptions for various categories of people. It is therefore proposed that the scope of application for the option to limit the group of people, otherwise exempt from checks, be extended to all security checks, regardless of whether they are checks on visitors entering into the courthouse, or e.g. entering an individual hearing room.

The Commission's proposal concerns all courts in Sweden. However, the Commission assumes that there will only be a limited

number of courts – an estimated 10–15 courts – that at any given time would have reason to apply permanent security checks, i.e. over a longer period of time. The proposal will bring about a rise in costs. However, it is difficult to estimate an accurate figure. The only costs that can be calculated accurately are those for the recruitment of new security officers and the purchase of technical equipment. In addition, there are costs of making alterations to courthouses, etc. It is in the interest of society to be able to hold safe and open court hearings – a core activity in any state governed by the rule of law – and the increased costs should therefore, in the Commission's view, primarily be covered by increased appropriations. If it is not an option to provide additional resources, these costs should be covered by raising fees or a redistribution of the existing funds available in the budget appropriation for the Swedish courts (which comprise the courts and the administrative agency, the National Courts Administration).

It is proposed that the Commission's proposals of amendments to the law enter into force on 1 January 2011.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol¹

dels att nuvarande 3 § ska betecknas 5 § och att 5–10 §§ ska betecknas 6–11 §,

dels att 1, 2 och 4–10 §§ samt rubriken närmast före 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 3 §, samt närmast före 3 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Allmän säkerhetskontroll och särskild säkerhetskontroll

Säkerhetskontroll²

1 §³

Säkerhetskontroll i domstol får genomföras som allmän eller särskild säkerhetskontroll.

Allmän säkerhetskontroll får genomföras, om det finns anledning att befara att det i en domstols lokaler kan komma att förövas brott som innebär en allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstö-

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

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 2001:180.

² Senaste lydelse 2001:180.

³ Senaste lydelse 2001:180. Ändringen innebär bl.a. att första och tredje styckena upphävs.

relse av egendom.

Särskild säkerhetskontroll får genomföras, om det till följd av särskilda omständigheter finns risk för att det i samband med en domstolsförhandling kan komma att förövas brott som anges i andra stycket.

2 §⁴

Allmän säkerhetskontroll beslutas av domstolens chef eller annan lagfaren domare som han eller hon har delegerat beslutanderätten till. Särskild säkerhetskontroll beslutas av rätten eller, om förhandlingen ännu inte har inletts, av den som skall vara ordförande vid förhandlingen.

Innan säkerhetskontroll beslutas skall samråd ske med polismyndigheten och, i fråga om särskild säkerhetskontroll i brottmål, med åklagaren.

Ett beslut om allmän säkerhetskontroll skall avse viss tid och, vid behov, innehålla uppgift om vilka lokaler som beslutet avser. Ett beslut om särskild säkerhetskontroll skall avse en viss förhandling.

Säkerhetskontroll beslutas av domstolens chef eller annan lagfaren domare till vilken beslutanderätten har delegerats.

Om kontrollen ska ske i samband med en viss domstolsförhandling, kan säkerhetskontroll även beslutas av rätten eller, om förhandlingen ännu inte har inletts, av den som ska vara ordförande vid förhandlingen.

Ett beslut om säkerhetskontroll ska avse viss tid och, vid behov, innehålla uppgift om vilka lokaler eller vilken förhandling som beslutet avser.

⁴ Senaste lydelse 2001:180.

Samråd

3 §⁵

Beslut om säkerhetskontroll ska föregås av samråd med polismyndigheten, om det inte är obehövt.

Samråd ska ske med åklagaren, innan säkerhetskontroll beslutas i samband med en viss förhandling i brottmål.

Ett beslut enligt 4 § av domstolen att polisman ska genomföra säkerhetskontrollen ska alltid föregås av samråd med polismyndigheten.

4 §⁶

Säkerhetskontroll genomförs, efter närmare anvisningar av polismyndigheten, av polisman. Vid allmän säkerhetskontroll får dock polismyndigheten besluta att kontrollen skall genomföras av ordningsvakt under ledning av polisman. Vid särskild säkerhetskontroll får polismyndigheten besluta att polisman som genomför kontrollen skall biträdas av ordningsvakt.

Säkerhetskontroll genomförs, efter närmare anvisningar av polismyndigheten, av ordningsvakt under ledning av polisman eller av polisman. Om det finns anledning att befara att det i en domstols lokaler kan komma att förövas brott som innebär en allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom, får domstolen besluta att polisman ska genomföra säkerhetskontrollen. Polismyndigheten får besluta att den polisman som genomför kontrollen ska biträdas av ordningsvakt.

⁵ Senaste lydelse av tidigare 3 § 2001:180.

⁶ Senaste lydelse av tidigare 4 § 2001:180.

3 §

Allmän säkerhetskontroll omfattar besökare till domstolens lokaler. Kontrollen avser dock inte domstolens anställda eller nämndemän och andra som in finner sig i domstolens lokaler på grund av utövning av allmän tjänst eller offentligt uppdrag och inte heller advokater. *Domstolen får, om särskilda skäl talar för det, undanta andra personer från kontrollen och besluta att personer som annars skulle vara undantagna skall omfattas av kontrollen.*

Särskild säkerhetskontroll omfattar åhörare och dem som har kallats att närvara vid förhandlingen. Kontrollen avser dock inte rättens ledamöter och andra som skall närvara vid förhandlingen på grund av utövning av allmän tjänst eller offentligt uppdrag och inte heller advokater. Domstolen får, om särskilda skäl talar för det, undanta andra personer från kontrollen.

5 §

Vid säkerhetskontroll skall vapen och andra föremål som är ägnade att komma till använd-

5 §⁷

Säkerhetskontroll omfattar besökare till domstolens lokaler. Kontrollen avser dock inte domstolens anställda eller nämndemän och andra som in finner sig i domstolens lokaler på grund av utövning av allmän tjänst eller offentligt uppdrag och inte heller advokater.

Om en säkerhetskontroll endast avser del av domstolen i anslutning till viss förhandling omfattar den åhörare och dem som har kallats att närvara vid förhandlingen. Kontrollen avser dock inte rättens ledamöter och andra som ska närvara vid förhandlingen på grund av utövning av allmän tjänst eller offentligt uppdrag och inte heller advokater.

Domstolen får, om särskilda skäl talar för det, undanta andra personer från säkerhetskontrollen än som avses i första och andra styckena och besluta att personer som annars skulle vara undantagna ska omfattas av kontrollen.

6 §⁸

Vid säkerhetskontroll ska vapen och andra föremål som är ägnade att komma till använd-

⁷ Senaste lydelse av tidigare 5 § 2001:180.

⁸ Senaste lydelse av tidigare 6 § 2001:180.

ning vid brott som avses i 1 § eftersökas. För detta ändamål får kroppsvisitation utföras. Väskor och andra föremål som medförs till eller påträffas i domstolens lokaler får undersökas. *Väskor och andra föremål som lämnats till sådan förvaring som avses i 6 § får dock undersökas endast om det finns särskilda skäl.*

Vid allmän säkerhetskontroll skall kroppsvisitation och undersökning av väskor och andra föremål ske genom användande av metalldetektor eller liknande anordning eller, om det finns särskilda skäl, på annat sätt.

Kroppsvisitation och undersökning av väskor och andra föremål 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, *skall* undantas från kontrollen.

ning vid brott som avses i 1 § eftersökas. För detta ändamål får kroppsvisitation utföras. Väskor och andra föremål som medförs till eller påträffas i domstolens lokaler får undersökas.

Vid säkerhetskontroll *ska* kroppsvisitation och undersökning av väskor och andra föremål ske genom användande av metalldetektor eller liknande anordning. *Kroppsvisitation och undersökning av väskor på annat sätt än genom användande av metalldetektor eller liknande anordning får ske, om det finns anledning att befara att det i en domstols lokaler kan komma att förövas brott som innebär en allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom eller om det annars finns särskilda skäl.*

Kroppsvisitation och undersökning av väskor och andra föremål som sker *i enlighet med vad som sägs i andra stycket andra meningen* 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 §

Den som inte underkastar sig *allmän* säkerhetskontroll *skall* vägras tillträde till *domstolens* lokaler. *Den som inte underkastar sig särskild säkerhetskontroll skall vägras tillträde till förhandlingen.*

Om någon som är kallad till en förhandling vid domstolen vägrar att underkasta sig säkerhetskontroll, *skall* detta omedelbart anmälas till domstolen. Den som enligt 2 § *skall* besluta om kontroll, *skall* då avgöra om den som har vägrat att underkasta sig säkerhetskontroll *skall* undantas från denna. Får den som vägrar att underkasta sig säkerhetskontroll hämtas till domstolen, om han eller hon uteblir, får den som *skall* besluta om kontrollen förordna att personen trots sin vägran *skall* undergå säkerhetskontroll.

Vid prövning enligt andra stycket *skall, såvitt avser allmän säkerhetskontroll, om möjligt rätten* vid den förhandling till vilken personen har kallats *eller, om förhandlingen ännu inte har inletts, den som skall vara rättens ordförande vid förhandlingen, höras.*

Den som inte tillåter undersökning av väska eller annat föremål skall, om det anses lämpligt, ges tillfälle att lämna föremålet till förvaring. Lämnas föremålet till förvaring, får tillträde inte vägras.

7 §⁹

Den som inte underkastar sig säkerhetskontroll *ska* vägras tillträde till *de lokaler som kontrollen avser.*

Om någon som är kallad till en förhandling vid domstolen vägrar att underkasta sig säkerhetskontroll, *ska* detta omedelbart anmälas till domstolen. Den som enligt 2 § *ska* besluta om kontroll, *ska* då avgöra om den som har vägrat att underkasta sig säkerhetskontroll *ska* undantas från denna. Får den som vägrar att underkasta sig säkerhetskontroll hämtas till domstolen, om han eller hon uteblir, får den som *ska* besluta om kontrollen förordna att personen trots sin vägran *ska* undergå säkerhetskontroll.

Vid prövning enligt andra stycket *ska ordföranden* vid den förhandling till vilken personen har kallats höras, *även om denne inte har beslutat om säkerhetskontrollen.*

⁹ Senaste lydelse av tidigare 7 § 2001:180. Ändringen innebär bl.a. att fjärde stycket upphävs.

7 §

Påträffas vid säkerhetskontroll något sådant föremål som avses i 5 § första stycket första meningen och tas det inte i beslag enligt bestämmelserna i rättegångsbalken, *skall* den hos vilken föremålet påträffas uppmanas att lämna det ifrån sig för förvaring. Är innehavaren till ett påträffat föremål okänd, får det omhändertas.

Den som inte efterkommer uppmaningen får avlägsnas från domstolens lokaler, om inte annat följer av tredje stycket.

Om någon som är kallad till en förhandling vid domstolen inte följer en uppmaning som avses i första stycket, *skall* detta omedelbart anmälas till domstolen. Den som enligt 2 § *skall* besluta om kontroll, *skall* då avgöra om den som har vägrat att lämna föremålet ifrån sig *skall* få tillträde utan att lämna det ifrån sig. Får den som vägrat att lämna ifrån sig föremålet hämtas till domstolen, om han eller hon uteblir, får den som *skall* besluta om kontrollen förordna att föremålet trots personens vägran *skall* omhändertas för förvaring.

Vid prövning enligt tredje stycket *skall, såvitt avser allmän säkerhetskontroll, om möjligt rätten* vid den förhandling till vilken personen har kallats *eller, om förhandlingen ännu inte har inletts, den som skall vara rättsens ordförande vid förhandlingen, höras.*

8 §¹⁰

Påträffas vid säkerhetskontroll något sådant föremål som avses i 6 § första stycket första meningen och tas det inte i beslag enligt bestämmelserna i rättegångsbalken, *ska* den hos vilken föremålet påträffas uppmanas att lämna det ifrån sig för förvaring. Är innehavaren till ett påträffat föremål okänd, får det omhändertas.

Den som inte efterkommer uppmaningen får avlägsnas från domstolens lokaler, om inte annat följer av tredje stycket.

Om någon som är kallad till en förhandling vid domstolen inte följer en uppmaning som avses i första stycket, *ska* detta omedelbart anmälas till domstolen. Den som enligt 2 § *ska* besluta om kontroll, *ska* då avgöra om den som har vägrat att lämna föremålet ifrån sig *ska* få tillträde utan att lämna det ifrån sig. Får den som vägrat att lämna ifrån sig föremålet hämtas till domstolen, om han eller hon uteblir, får den som *ska* besluta om kontrollen förordna att föremålet trots personens vägran *ska* omhändertas för förvaring.

Vid prövning enligt tredje stycket *ska ordföranden* vid den förhandling till vilken personen har kallats höras, *även om denne inte har beslutat om säkerhetskontrollen.*

¹⁰ Senaste lydelse av tidigare 8 § 2001:180.

8 §

Föremål som har lämnats till förvaring eller omhändertagits enligt denna lag *skall* förvaras på betryggande sätt. Om det begärs, *skall* bevis om att ett föremål har lämnats till förvaring eller omhändertagits utfärdas. Föremålet *skall* återlämnas till den som har lämnat det till förvaring eller från vilken det omhändertagits när denne lämnar *domstolens lokaler eller, vid särskild säkerhetskontroll, rättsalen eller lokaler som hör till denna.*

9 §

Kroppsvsitation som är av mera väsentlig omfattning *skall* verkställas i enskilt rum och om möjligt i vittnes närvaro. Kroppsvsitation får verkställas eller bevitnas endast av person, som är av samma kön som den som visiteras, om undersökningen inte sker genom metalldetektor eller liknande anordning.

10 §

Domstolens beslut enligt denna lag får inte överklagas.

9 §¹¹

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 eller omhändertagits utfärdas. Föremålet *ska* återlämnas till den som har lämnat det till förvaring eller från vilken det omhändertagits när denne lämnar *de lokaler som kontrollen avser.*

10 §¹²

Kroppsvsitation som är av mera väsentlig omfattning *ska* verkställas i enskilt rum och om möjligt i vittnes närvaro. Kroppsvsitation får verkställas eller bevitnas endast av person, som är av samma kön som den som visiteras, om undersökningen inte sker genom metalldetektor eller liknande anordning.

11 §

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

¹¹ Senaste lydelse av tidigare 9 § 2001:180.

¹² Senaste lydelse av tidigare 10 § 2001:180.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Utredningsdirektiven

I utredningsdirektiven, som togs vid regeringssammanträde den 16 oktober 2008 (dir. 2008:127, se **bilaga**), anges att det på grund av det allt hårdare samhällsklimatet kan ifrågasättas om säkerheten i domstolarna är tillräcklig och att det bör övervägas om det finns behov av att utöka möjligheterna att besluta om säkerhetskontroll i domstol enligt lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol (säkerhetskontrollagen). För att skapa underlag för dessa överväganden ska den för ändamålet utnämnde särskilde utredaren kartlägga säkerhetsriskerna i och hoten mot domstolarna. Vidare ska vederbörande klargöra i vilken omfattning berörda myndigheter samverkar när det gäller säkerheten i domstolarna och hur denna samverkan fungerar.

Om utredaren bedömer att det finns ett behov av att utöka möjligheterna att besluta om säkerhetskontroll i domstol, ska han enligt direktiven lämna förslag till de lagändringar som krävs.

Även vissa andra frågor med anknytning till säkerhetskontrollagen ingår i uppdragsbeskrivningen.

1.2 Utredningsarbetet

Utredningsarbetet påbörjades i november 2008.

Under arbetets gång har den särskilde utredaren biträtts av sex experter. Experterna har förmedlat värdefull information och synpunkter av betydelse för arbetet från de myndigheter och organisationer de tillhör och har också i allt väsentligt ställt sig bakom de slutsatser som presenteras i betänkandet. I den fortsatta fram-

ställningen används därför beteckningen ”utredningen” då överväganden och förslag redovisas.

Utredningen har genom sekreteraren under utredningstiden haft många kontakter med företrädare – inte minst säkerhetsansvariga – för olika domstolar runt om i landet. Ett flertal domstolsbesök har genomförts i syfte att skapa utrymme för närmare diskussioner om olika aspekter av säkerhetsfrågorna. Även olika vid säkerhetskontroller tjänstgörande polismän och ordningsvakter har beretts tillfälle att komma till tals med synpunkter på bl.a. kontrollernas genomförande och säkerhetssituationen i samband med domstolsförhandlingar.

Utredningen har också deltagit i ett möte i Linköping med Domstolsverkets säkerhetsgrupp, där representanter för domstolar i samtliga delar av landet ingår. Vid mötet informerades gruppen om huvuddragen i utredningsförslagen och bereddes tillfälle att lämna synpunkter på dessa.

Därutöver har utredningen inhämtat information direkt från olika myndigheter och organisationer som berörs av förslagen. Säkerhetsansvariga hos Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen och Kriminalvården har beretts tillfälle att lämna uppgifter och synpunkter. Detsamma gäller Brottsförebyggande rådet, Brottsofferjourernas Riksförbund och Jusek.

Utredningen har också bedrivit ett nära samarbete med Domstolsverkets säkerhetsavdelning, som bl.a. har tillhandahållit statistikuppgifter. Genom verkets försorg gavs också utredningen tillfälle att i enkätform ställa frågor till landets samtliga domstolar med anknytning till den rådande säkerhetssituationen och deras synpunkter på gällande lagstiftning.

Informationsutbyte har under utredningsarbetet ägt rum med Utredningen om säkerhet vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting (Fi 2008:03), som i början av år 2009 överlämnade ett betänkande till regeringen med frågeställningar av närliggande art (”Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämnsammanträden”, SOU 2009:9).

I december 2008 genomförde sekreteraren ett studiebesök i Helsingfors tingsrätt för diskussioner med olika representanter för Finlands rättsväsende om tillkomsten och tillämpningen av lagstiftningen om säkerhetskontroller vid domstolar. Därutöver har företrädare för utredningen genomfört besök i domstolar i Frankrike, Skottland och USA. I syfte att ge en bild av internationella förhållanden på området har därjämte, inom ramen för den begränsade

tid som stått till buds, viss övergripande information inhämtats från företrädare för rättsväsendet i några europeiska länder.

Särskilt samråd har ägt rum med Domstolsverket inför upprättandet av betänkandets konsekvensanalys.

2 Gällande rätt och bakgrund till lagstiftningen

2.1 Nuvarande lagstiftning

Lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll vid domstolsförhandlingar trädde i kraft den 1 januari 1982. Lagen ändrades den 1 juli 2001 och har sedan dess en ny rubrik – lagen om säkerhetskontroll i domstol. I den fortsatta framställningen används huvudsakligen *säkerhetskontrollagen* som beteckning på lagstiftningen.

I lagen regleras två former av säkerhetskontroll i domstol, närmare bestämt allmän säkerhetskontroll och särskild säkerhetskontroll.

Allmän säkerhetskontroll får genomföras, om det finns anledning att befara att det *i en domstols lokaler* kan komma att förövas en viss typ av brottslighet.

Särskild säkerhetskontroll får genomföras, om det till följd av särskilda omständigheter finns risk för att det *i samband med en domstolsförhandling* kan komma att förövas sådan brottslighet.

De brott som kan föranleda säkerhetskontroll är sådana som innebär en allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom. Den befaraade brottsligheten måste således ligga på en viss nivå för att en säkerhetskontroll ska kunna bli aktuell.

Beslut om en *allmän* säkerhetskontroll tas av domstolens chef eller – efter delegation – annan lagfaren domare. *Särskild* säkerhetskontroll beslutas av rätten under förutsättning att det är fråga om en pågående rättegång. Om förhandlingen däremot ännu inte har inletts, är det den som ska vara ordförande vid förhandlingen som fattar beslut härom.

Samråd ska ske i förväg med polismyndigheten, oavsett vilken form av säkerhetskontroll det är fråga om. Före ett beslut om *sär-*

skild säkerhetskontroll i brottmål ska samråd ske även med åklagaren.

Även i fråga om beslutets räckvidd varierar förutsättningarna beroende av vilken form av säkerhetskontroll som är aktuell. Ett beslut om *allmän* säkerhetskontroll ska avse viss tid och, vid behov, innehålla uppgift om vilka lokaler som beslutet avser, medan ett beslut om *särskild* säkerhetskontroll måste ta sikte på en viss förhandling.

En *allmän* säkerhetskontroll omfattar besökare till domstolens lokaler. Kontrollen avser dock inte domstolens anställda eller nämndemän och andra som infinder sig i domstolens lokaler på grund av utövning av allmän tjänst eller offentligt uppdrag. Inte heller advokater omfattas. Om det finns särskilda skäl, får domstolen undanta andra personer från kontrollen. Omvänt kan domstolen under samma förutsättningar besluta att personer som annars skulle vara undantagna trots allt ska omfattas av kontrollen.

Vid en *särskild* säkerhetskontroll står de som har kallats att närvara vid en viss förhandling, tillsammans med förhandlingens åhörare, i fokus. Undantagna från kontrollen är rättens ledamöter och andra som ska närvara vid förhandlingen på grund av utövning av allmän tjänst eller offentligt uppdrag, liksom advokater. Även andra personer kan undantas, om särskilda skäl talar för det.

Sjelva säkerhetskontrollen ska som utgångspunkt genomföras av polisman efter närmare anvisningar av polismyndigheten. Vid *allmän* säkerhetskontroll får dock polismyndigheten besluta att kontrollen i stället ska genomföras av ordningsvakt under ledning av polisman – jfr 2 a § lagen (1980:578) om ordningsvakter. (Huruvida den polisman som i sådant fall ska leda kontrollen bör vara närvarande i domstolens lokaler får enligt förarbetena avgöras från fall till fall, prop. 2000/01:32 s. 64.)

Vid *särskild* säkerhetskontroll får polisman som genomför kontrollen biträdas av ordningsvakt under förutsättning att polismyndigheten har beslutat detta.

Vid säkerhetskontroll eftersöks vapen och andra föremål som är ägnade att komma till användning vid den typ av brottslighet som kan motivera att säkerhetskontroll beslutas. (Med ”andra föremål” avses bl.a. ammunition, sprängämnen, tändmedel eller liknande, prop. 1980/81:114 s. 22.) För att man ska kunna söka efter sådana föremål får kroppsvisitation utföras. Detta innebär i första hand undersökning av en persons kläder och av det denne i övrigt bär på sig, men även undersökningar av det som någon bär med sig, t.ex.

en väska, brukar hänföras till kroppsvisitation (prop. 1980/81:114 s. 22 f.). I lagtexten nämns likväl uttryckligen att just väskor, men också andra föremål, som medförs till eller påträffas i domstolens lokaler får undersökas (dock endast i begränsad utsträckning för det fall väskan eller föremålet har lämnats in för förvaring, se nedan).

Kroppsvisitation och undersökning av väskor och andra föremål vid allmän säkerhetskontroll ska ske genom användande av metall-detektor eller liknande anordning. Den tekniska utrustning som åsyftas är enligt uttalanden i förarbetena s.k. larm- eller säkerhetsbågar, handmetalldetektorer och röntgenutrustning för undersökning av föremål (prop. 2000/01:32 s. 45). Om det finns särskilda skäl, får åtgärden företas ”på annat sätt”, dvs. genom manuell kroppsvisitation. Detta kan bli fallet, om den tekniska utrustningen har gett indikation på att ett vapen eller något annat otillåtet föremål medförs, men även om tekniska fel eller andra omständigheter, som gör att utrustningen för tillfället inte kan användas, har inträffat (a. prop. s. 65). Om metalldetektorn eller någon motsvarande anordning *inte* ska användas vid en allmän eller en särskild säkerhetskontroll, måste kroppsvisitationen eller undersökningen i fråga utföras av polis. Möjligheter finns också att ge uppgiften till en ordningsvakt som polismyndigheten har godkänt för uppgiften.

Identitetskontroll får inte förekomma som en allmän kontroll-åtgärd, däremot i de fall då man måste fastställa om en person, som uppger sig *inte* omfattas av säkerhetskontroll, verkligen ska undantas från kontrollen. Redan av det sagda framgår att slentrianmässig kontroll inte ska ske av personer som *är* kända för kontrollpersonalen.

Andra personer än de som åberopar undantag från kontroll får aldrig avkrävas legitimation eller tillfrågas om sin identitet på ett sådant sätt att det skulle innebära en inskränkning av den enskildes rätt till anonymitet (a. prop. s. 65; angående rätten till anonymitet: se JO 1976/77 s. 27).

Den som vägrar att underkasta sig en föreskriven säkerhetskontroll ska vägras tillträde. Följaktligen ska den som inte underkastar sig *allmän* säkerhetskontroll vägras tillträde till domstolens lokaler. Den som inte underkastar sig *särskild* säkerhetskontroll ska vägras tillträde till den aktuella förhandlingen.

Om någon som är *kallad* till en förhandling vid domstolen vägrar att underkasta sig säkerhetskontroll, ska detta omedelbart anmälas till domstolen. Den som enligt vad som tidigare sagts ska besluta om kontroll får då vid ett slags omprövning av det tidigare

beslutet avgöra om den som har vägrat att underkasta sig säkerhetskontrollen ska *undantas* från denna. Av betydelse kan därvid bli bl.a. orsaken till att den kallade personen vägrat att genomgå kontrollen, risken för att denne för med sig ett farligt föremål och betydelsen för den förestående rättegången om personen inte hörs. Om rättegång i parts utevaro kan bli följd, ska även artikel 6 i Europakonventionen särskilt beaktas (a. prop. s. 66). För det fall den som vägrar att underkasta sig säkerhetskontroll får hämtas till domstolen i händelse av utevaro, får den som ska besluta om kontrollen förordna att personen – trots sin vägran – ska undergå säkerhetskontroll.

Inför ett ställningstagande till om ett särskilt undantag ska meddelas vid en *allmän* säkerhetskontroll ska samråd om möjligt ske med rätten eller i förekommande fall rättens tillämnade ordförande.

Den som vid en allmän eller särskild säkerhetskontroll för egen del medger kontroll men som inte tillåter undersökning av medhavd väska eller annat föremål ska ges tillfälle att lämna föremålet till förvaring, om det anses lämpligt. Ett föremål som efter vägrad undersökning lämnats till förvaring får inte undersökas såvida det inte finns särskilda skäl för en sådan åtgärd (se prop. 2000/01:32 s. 64 och vad som anges i 23 § polislagen [1984:387] rörande särskilda befogenheter i den skyddande och förebyggande verksamheten). Lämnas föremålet till förvaring, får tillträde inte vägras för den person som haft med sig föremålet.

Är innehavaren till ett påträffat föremål okänd, får föremålet givetvis omhändertas vid säkerhetskontrollen. Om det vid en säkerhetskontroll påträffas något farligt föremål, dvs. ett vapen eller annat föremål som är ägnat att komma till användning vid brott, *bos* någon och tas det inte i beslag enligt bestämmelserna i rättegångsbalken, ska den hos vilken föremålet påträffas uppmanas att lämna det ifrån sig för förvaring. Åtlyds inte uppmaningen, får personen i fråga som utgångspunkt avlägsnas från domstolens lokaler.

Gäller det däremot en person som kallas till en förhandling måste händelsen anmälas till domstolen, varvid möjligheter finns att bevilja undantag från denna regel. Detta kan alltså få till följd att tillträde medges utan att den som medfört föremålet har lämnat det ifrån sig. Om personen i fråga hade kunnat hämtas till domstolen vid utevaro, gäller särskilda regler (jfr vad som ovan sagts om personer som får hämtas till domstolen och som vägrar att undergå säkerhetskontroll). Den som råder över kontrollen får i sådana fall besluta att föremålet ska omhändertas för förvaring trots att sådan

förvaring har vägrats. Det saknar härvid betydelse om det är en allmän eller särskild säkerhetskontroll som föranlett ställningstagandet. I samband med de *allmänna* säkerhetskontrollerna gäller dock att rätten eller i förekommande fall rättens tillämnade ordförande först bör höras.

Särskilda bestämmelser gäller rörande själva förvaringen av föremål som har lämnats till förvaring eller omhändertagits. Av grundläggande betydelse är att förvaring sker på betryggande sätt. Om det begärs, ska bevis utfärdas om att föremålet har lämnats till förvaring eller omhändertagits. Föremålet måste återlämnas när innehavaren lämnar domstolens lokaler. I anslutning till *särskilda* säkerhetskontroller ska återlämnandet ske när vederbörande lämnar rättsalen eller lokaler som hör till denna.

Även för kroppsvisitationen finns särskilda bestämmelser. Kroppsvisitation som är av mera väsentlig omfattning ska verkställas i enskilt rum. Om det är möjligt ska åtgärden genomföras i vittnes närvaro. Kroppsvisitation får verkställas eller bevittnas endast av personer av samma kön som den visiterade. Detta gäller dock inte om undersökningen sker genom metalldetektor eller liknande anordning.

Domstolens beslut enligt lagen om säkerhetskontroll får inte överklagas.

2.2 Kortfattad domstolshistorisk bakgrund

I forna tiders domstolsorganisation var häradsrätten domstol på landsbygden. Den leddes av häradshövdingen, som utsågs av kungen. Rådhusrätten var städernas domstol, där borgmästaren och rådmän svarade för dömmandet.

Underrättsdomarna hade en storhetsperiod kring 1900-talets början och intog en mäktig position i lokalsamhället. Inte sällan var de också politiskt engagerade. I tingssalen fanns ofta ett skrank som delade tingssalen i två delar, något som förstärktes av att domarna satt på ett podium. Domarens ställning i processen lyftes fram i brottmålen genom både processförfarandet och miljön, men också av det faktum att det var domarens uppgift att, i den inkvisitoriska processordning som gällde, rannsaka den tilltalade. Högtidligheten förstärktes av att domare och vittnen avlade ed med fingrarna på bibeln. Domarna var före andra världskriget dessutom ofta klädda i häradshövdingeuniform vid tingets början, och fortfarande i slutet

av 1940-talet bar äldre domare jacket för att understryka högtidligheten. Fr.o.m. 1950-talet blev kavajkostym den vanligaste klädseln.¹

I bondesamhället låg de lokala åklagaruppgifterna i händerna på "länsman", fr.o.m. år 1917 landsfiskalen. Länsmannen fungerade också som polischef inom sitt distrikt och ledde polisarbetet med fjärdingsmannen som biträde. Vidare såg han till att de brottsliga gärningarna lagfördes och att de tilltalade häktades så att de kunde rannsakas av häradshövdingen.

Länsmännen och andra fögderitjänstemän hade en relativt självständig ställning som i förhållande till allmänheten yttrade sig i att de tillskrevs myndighet, respekt, inflytande och makt. En hög social ställning innebar i sin tur att tjänstemännen erhöll den auktoritet som krävdes för att bryta eventuellt motstånd mot lagens, myndigheters eller domstolars föreskrifter, något som måste ses i ljuset av att dåtidens samhälle hade en utpräglad hierarkisk karaktär.²

I städerna sköttes åklagaruppgiften av kommunalt anställda stadsfiskaler, som lagförde både grova brottslingar och sådana som begått små förseelser.

Vid tinget ankom det på den civiluniformsklädde tjänstemannen att framställa åtalet samt presentera bevisningen, varefter domaren kunde komplettera materialet i enlighet med den då rådande inkvisitionsprincipen.

Av betydelse för ordningen i domstolarna var de s.k. rättsbetjänarna (en allmän benämning på lägre polis- eller domstols-tjänstemän), som hade i uppgift att bl.a. verkställa domstolars beslut, övervaka allmän ordning, gripa ogärningsmän, förvara och förflytta fångar samt verkställa exekutioner o.d. Man kan här tala om föregångarna till dem som sedermera skulle fungera som vaktmästare vid domstol.

Först i samband med rättegångsreformen 1948 infördes den ackusatoriska och kontradiktoriska processprincipen i landet. I samband härmed fick den misstänkte rätt att själv välja ombud, samtidigt som nästan alla ombud blev offentliga. Landsfiskalernas uppgift att föra det allmännas talan övertogs av personer som gick under tjänstebenenämningen åklagare.

Den 1 januari 1965 förstatligades det svenska polisväsendet, varvid verksamhetsgrenarna domare, åklagare, polis och exekutionsmyndighet (kronofogdemyndigheten) helt skildes från varandra.

¹ Kjell Å Modéer, "Rättens aktörer", Utställningskatalog, 1992.

² Bo Westerhult, "Kronofogde. Häradsskrivare. Länsman. Den svenska fögderiförvaltningen 1810–1917", 1965, s. 279 f. och 301 f.

Tre fristående organisationer skapades: polisväsendet, åklagarväsendet och domstolsväsendet. Därmed försvann både lands- och stadsfiskalerna, liksom rättsbetjänarna. Samtidigt infördes ett krav på jur. kand. och tingsmeritering för alla åklagare.³ Samma år förstatligades rådhusrätterna för att sedan – tillsammans med häradsrätterna – upphöra genom tingsrättsreformen 1971.

Här kan nämnas att Sverige jämte Finland är det enda land i världen där domardräkt inte förekommer i någon instans. Tanken att införa sådan väcktes i en departementspromemoria i början på 1950-talet. Remissutfallet blev då övervägande negativt. Det oftast återkommande argumentet mot var att en domardräkt skulle te sig ”odemokratisk”. Förmodligen var det ekon från det då inte så avlägsna uniformerade och auktoritära Europa som styrde tankegången i tongivande svenska domarkretsar den gången. Saken har därefter inte tagits upp i Justitiedepartementet, även om frågan av och till förts fram i debatten.

2.3 Lagstiftningens tillkomst

Justitieombudsmannen (JO) påpekade i en skrivelse till regeringen den 6 maj 1976 att det inte fanns någon laglig reglering av möjligheterna att företa kontroll för att förebygga brott och för att förhindra att ordning och säkerhet störs i samband med en domstolsförhandling. Det var enligt JO angeläget att denna brist undanröjdes. Till sin skrivelse fogade JO sitt beslut i två ärenden där frågan om lagligheten av kontrollåtgärder i samband med domstolsförhandling hade uppkommit.

Vid behandlingen av förslaget till ny regeringsform uppmärksammade även konstitutionsutskottet bristen på lagreglering. Utskottet förutsatte därvid att regeringen tog de lagstiftningsinitiativ som var påkallade, ett uttalande som sedermera godtogs av riksdagen (KU 1975/76:56 s. 32 f. och rskr 414).

År 1977 gav regeringen ett uppdrag till Domstolsverket (DV) att utreda frågan om kontroll- och säkerhetsåtgärder i syfte att skydda allmän ordning och säkerhet vid domstolsförhandlingar. I uppdraget ingick även att verket skulle lägga fram förslag till författningsmässig reglering. I mars 1980 redovisades uppdraget i en promemoria som innehöll förslag till lagstiftning om säkerhetskontroll vid domstolsförhandling. Efter ett överlag positivt

³ Se bl.a. Kjell Å Modéer, Apropå nr 4/2001, samt <http://www.aklagare.se/Om-oss/Historik/>.

mottagande under remissbehandlingen mynnade DV:s förslag ut i lagstiftning (prop. 1980/81:114, JuU 1981/82:7, rskr 1981/82:34).

I förarbetena till lagstiftningen uttalade föredragande statsrådet bl.a. att ett kännetecknande drag i senare års brottsutveckling hade varit ökningen av den grova brottsligheten, som dessutom ofta varit organiserad och haft internationell anknytning. Brottslighet av den typen påstods utmärka sig genom en höggradig hänsynslöshet och likgiltighet för människors liv och hälsa. Inte sällan var stora ekonomiska intressen involverade, t.ex. vid de grova narkotikabrotten, samtidigt som de inblandade för det mesta riskerade långvariga fängelsestraff. Enligt föredragande statsrådet hade man därför blivit tvungen att allvarligt räkna med risken för våldsaktioner, t.ex. vid fritagningsförsök, i samband med vissa domstolsförhandlingar. (Det konstaterades f.ö. också att det i anslutning till vissa former av tyngre kriminalitet hade vuxit fram fristående organisationer med uppgift att mot ersättning frita eller på annat sätt bistå brottslingar, prop. 1980/81:114 s. 7).

Riskerna för våld i samband med domstolsförhandlingar hade enligt föredragande statsrådet ökat påtagligt under senare år, särskilt när det gällde vissa grövre brottmål. Det ansågs därför angeläget att man genom olika åtgärder försökte minska riskerna och bereda åhörare och medverkande vid förhandlingen ett tillfredsställande skydd mot våldshandlingar av olika slag (a. prop. s. 8). Samtidigt fördes resonemang om att en säkerhetskontroll torde innebära vissa begränsningar av grundlagsskyddade rättigheter, varför det skulle bli nödvändigt att noga överväga om möjligheten till en sådan kontroll ändå fick anses befogad (a. prop. s. 9).

Det var enligt föredragande statsrådet dock tydligt att de åtgärder som kunde vidtas för att upprätthålla skyddet vid förhandlingar där det fanns särskild risk för våldsaktioner (s.k. riskförhandlingar) inte kunde ge någon fullständig garanti mot våldshandlingar även om de utnyttjades fullt ut. Sålunda ansåg han dem inte tillräckliga för att förhindra att vapen, sprängladdningar och andra farliga föremål fördes in i rättssalen. Utsikterna att förhindra en våldshandling bedömdes vara små om en beväpnad gärningsman väl hade kommit in. Det ansågs uppenbart att risken för väpnat våld skulle kvarstå om det inte, vid sidan av bevakning och andra förebyggande åtgärder, kunde anordnas en särskild kontroll vid inpasseringen till rättssalen.

Föredragande statsrådet framhöll vidare att det för ett fritt och demokratiskt samhälle är av grundläggande betydelse att domstolarna kan verka fritt, vilket innebär bl.a. att domstolarna i möjligaste

mån måste skyddas mot angrepp eller andra störningar som kan företas i syfte att söka påverka eller förhindra fortgången av det rättsliga förfarandet. Han poängterade att staten har en given skyldighet att bereda tjänstemän och allmänhet skydd till liv och hälsa samt att det skulle innebära ett hot mot offentlighetsprincipen om allmänheten skulle dra sig för att bevista domstolsförhandlingar av rädsla för att råka ut för våldshandlingar. De intressen som en möjlighet till säkerhetskontroll skulle komma att tjäna stod enligt föredragande statsrådets mening i god överensstämmelse med de villkor som enligt regeringsformen gäller för inskränkningar i de däri skyddade rättigheterna, varför han förordade att frågan om säkerhetskontroll vid domstolsförhandlingar skulle bli föremål för lagstiftning. Det ansågs emellertid vara angeläget att lagstiftningen gavs ett sådant innehåll att inskränkningarna inte blev större än nödvändigt (a. prop. s. 10 f.).

Resultatet blev alltså en lag om säkerhetskontroll vid domstolsförhandlingar, som trädde i kraft år 1982. Säkerhetskontroll skulle enligt lagen få ske, om det till följd av särskilda omständigheter fanns risk för att brott som innebär allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom skulle begås i samband med en domstolsförhandling (dvs. vad som i dag går under beteckningen *särskild* säkerhetskontroll).

2.4 Uppdelningen i allmän och särskild säkerhetskontroll – allmänna utgångspunkter

Till följd av olika händelser efter ikraftträdandet av säkerhetskontrollagen, varav den allvarligaste var sprängningen i Eskilstuna tingsrätt år 1996, aktualiserades frågan om skyddet i domstolarna skulle anses tillräckligt.

År 1995 gavs Riksåklagaren i uppdrag att tillsammans med DV och Rikspolisstyrelsen undersöka behovet av att stärka säkerheten och skyddet för de anställda inom domstols- och åklagarväsendet. Regeringsuppdraget redovisades i rapporten "Ökat skydd för anställda inom domstolarna och åklagarväsendet" (Åklagarväsendets rapport 1995:7). Rapporten remitterades till domstolar samt åklagar- och polismyndigheter, vilket sedermera mynnade ut i ett åtgärdsförslag signerat av företrädare för Riksåklagaren, DV, Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen. I en rapport från en arbetsgrupp, "Åtgärder för att öka skyddet för anställda inom domstolarna och

åklagarväsendet” (dnr Ju96/3967), lämnades även förslag till författningsändringar för att öka möjligheterna att genomföra säkerhetskontroller i domstol och att hålla ordning vid domstolsförhandlingar.

Arbetsgruppens rapport behandlades i regeringens proposition ”Säkerhetskontroll i domstol” (prop. 2000/01:32). I denna behandlades också synpunkter från Länsstyrelsen i Stockholms län och Rikspolisstyrelsen om att det kunde finnas behov av att diskutera en lagändring som skulle medge att andra än polismän fick utföra kontrollerna, liksom vissa utredningsresultat som redovisats i DV:s rapport ”Förbättrat tillträdesskydd till domstolslokaler” (DV Rapport 1997:3).

I propositionen framhölls att det – särskilt mot bakgrund av de våldsdåd som inträffat i olika domstolar – hade tagits olika initiativ för att förbättra säkerheten i domstolarna. I korta ordalag nämndes bl.a. möjligheten till videokonferens i rättegångar, som den 1 januari 2000 infördes på försök i vissa domstolar genom lagen (1999:613) om försöksverksamhet med videokonferens i rättegång.

Regeringen underströk att utgångspunkten för säkerhetsarbetet borde vara en analys av de risker och hot som finns och utvecklingen av dessa. En allmän bedömning av den dåvarande situationen och några utvecklingstendenser redovisades därför särskilt. Därvid konstaterades (a. prop. s. 19) att det under senare tid hade inträffat flera händelser i landets domstolar där enskilda personer tagit till våld i samband med pågående processer. I vissa fall hade det lett till allvarliga personskador och även dödsfall. I propositionen framhölls att några av de allvarligaste polisanmälda händelserna som innefattat hot eller våld hade inträffat i Eskilstuna tingsrätt 1996 (då en handgranat sprängdes i samband med en förhandling), i Hovrätten över Skåne och Blekinge 1996 (då en bil blev beskjuten på domstolens parkeringsplats) samt i Högsta domstolen 1997 (då kanslichefen blev knivhuggen). Samtidigt nämndes en äldre men mycket allvarlig händelse i Söderhamns tingsrätt 1971 då bl.a. lagmannen och två advokater sköts till döds under en förberedande förhandling i ett tvistemål.

Regeringen slog fast att oavsett om de under 1990-talet inträffade händelserna skulle betraktas som enstaka incidenter eller utgjorde tecken på en illavarslande utveckling, var det inträffade naturligtvis oacceptabelt och aktualiserade frågan om ett ökat skydd för de som är anställda vid domstolarna och andra som i tjänsten eller annars vistas i domstolarnas lokaler.

2.4.1 Särskilt om hotbilden mot landets domstolar i slutet av 1990-talet

En bedömning av behovet av åtgärder och genomförandet av erforderliga åtgärder krävde enligt regeringen en analys av hotbilden mot landets domstolar. I denna del hänvisades till en omfattande enkätundersökning, riktad till landets samtliga domstolar, som genomförts av DV. Därutöver hade information om hot och risker i domstolarna inhämtats från Säkerhetspolisen, Riksåklagaren och Brottsförebyggande rådet.

Eftersom det i nu aktuell utredning är oundvikligt att göra jämförelser med situationen då lagstiftningen senast ändrades, lämnas nedan en relativt extensiv redogörelse för undersökningsresultat som vid det tillfället fick ligga till grund för bedömningarna.

Av DV:s undersökning (prop. 2000/01:32 s. 19 ff.) framgick att personal vid 81 av landets domstolar hade utsatts för hot under åren 1995–1999. Antalet framförda hot fördubblades från 1995 till 1999, och det var domarna som i förhållande till andra yrkeskategorier enskilt utsattes för flest hot. (Sammantaget utsattes dock domstolssekreterare, notarier och expeditiionspersonal för fler hot.) Det var i regel fråga om hot – i första hand mot personer men även, i viss mindre utsträckning, mot egendom – som framfördes direkt till den hotade, i vissa fall via telefon eller genom brev. I de flesta fall framfördes hoten i anslutning till en förhandling och då i domstolens lokaler. Därtill kom att ett fyrtiotal domstolar angav att en eller flera personer till följd av sina arbetsuppgifter hade utsatts för trakasserier av olika slag under tiden 1995–1999. I de allmänna domstolarna hade incidenterna i cirka hälften av fallen haft anknytning till brottmål, medan den andra hälften fördelades jämnt mellan familjemål, andra tvistemål och andra ärenden. I förvaltningsdomstolarna hade incidenterna i två tredjedelar av fallen haft anknytning till skattemål, mål enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU-mål) och psykiatrimål.

Enligt vad som redovisades i propositionen var det till övervägande del män som stått bakom hoten m.m. mot de anställda vid domstolarna. Oftast uppträdde de ensamma och under misstänkt drogpåverkan. I ungefär hälften av fallen var det enligt domstolarna fråga om s.k. rättshaverister som inte hade någon direkt anknytning till pågående mål. Den andra hälften utgjordes huvudsakligen av parter som ofta ansett sig förfördelade av domstolen.

I över hälften av fallen hade syftet varit att skrämja till viss åtgärd eller passivitet eller att hämnas. Många gånger hade syftet dock varit oklart.

En iakttagelse som gjordes var att förövaren bara i ett fåtal fall kunde hänföras till en "nynazistisk" gruppering, ett kriminellt s.k. mc-gäng eller annan organiserad brottslighet.

I cirka 40 procent av fallen hade polisanmälan skett. I 25 procent av de anmälda ärendena hade anmälan lett till åtal och dom.

Enkätundersökningen visade också att 33 domstolar hade utsatts för inbrott, 22 för inbrottsförsök, 54 för skadegörelse, 22 för bombhot och 24 för annan brottslighet.

Av enkätresultaten kunde utläsas att domstolens anställda i många fall hade upplevt att ordningen i samband med förhandlingar försämrats med tiden, men även att ordningen utanför rättssalarna, i allmänhetens utrymmen, generellt upplevdes som sämre än tidigare.

Endast de domstolar som handlagt mål där "nynazister" varit inblandade såg nynazismen som ett reellt hot mot domstolarna, medan några domstolar gav uttryck för viss oro inför den våldsanvändning som tycktes ske inom vissa vegangrupper och grupperingar inom den politiska ytterlighetsvänstern. Det framhölls samtidigt att det saknades information som tydde på att utländska terroristgrupper på något sätt visat intresse för det svenska domstolväsendet.

Säkerhetspolisen och Riksåklagaren bidrog med information som gav vid handen att hot från kriminella grupper hade aktualiserats allt oftare de senaste åren i relation till representanter för rättsväsendet; tidigare hade dessa grupper enligt samma källor främst intresserat sig för vittnen och målsägande. I propositionen framhölls att det hade uppstått ett intresse av att skrämja och hota poliser, åklagare och andra personer som är involverade i rättsprocessen, inte minst i södra Sverige. Kriminella mc-gäng och personer i mc-miljön påstods ligga bakom detta i många fall. Brotten hade oftast riktats mot polismän, men även åklagare hade varit utsatta. De domstolar som hade handlagt mål i vilka mc-gäng varit involverade såg enligt enkätundersökningen dessa som ett reellt hot.

Enligt vad som sägs i propositionen ansågs det svårt att bedöma vilken risk personer med psykiska problem utgör för domstolens anställda och övriga som vistas i domstolen. Här hänvisades till att en rättsprocess och händelser som orsakat denna kan vara utlösande faktorer för psykisk labilitet.

Det var dock "rättshaveristerna" som av landets domstolar ansågs utgöra det största hotet. Även parter i mål och anhöriga till parter bedömdes utgöra ett större hot än extremister och organiserad brottslighet. Hoten ansågs vara svåridentifierbara; de kunde enligt undersökningsresultaten vara kopplade till exempelvis en psykisk sjukdom eller mental störning, alternativt till parternas sociala situation och privata relationer. I familjemål och andra civilrättsliga mål var det därför allt som oftast svårt att identifiera eventuella hot och det framstod därmed också i det närmaste som omöjligt att vidta erforderliga säkerhetsåtgärder.

I propositionen redovisades vissa uppgifter från Riksåklagaren om en påtagligt tilltagande grad av hot och incidenter riktade mot enskilda åklagare (eller av generell natur) samt en upplevd förstärkt hotbild gentemot åklagarna.

Det framhölls att Riksåklagaren hade påpekat att säkerhetsnivån för åklagare inte var godtagbar vid många domstolar, särskilt på orter med s.k. tingsställen. En annan omständighet som fördes fram var att verkställandet av ett hot riktat mot en åklagare ofta också kunde drabba domstolens personal eller andra som vistas i domstolen, eftersom åklagarna i sin tjänsteutövning ofta befinner sig i domstolarnas lokaler.

I propositionen sades slutligen att hotutvecklingen mot landets domstolar i viss mån är kopplad till brottsutvecklingen och samhällsutvecklingen i stort. Likväl ansågs Brottsförebyggande rådets prognoser för brottslighetens utveckling – baserade på olika faktorer i samhället som kan antas påverka brottsligheten, exempelvis ekonomisk utveckling, arbetslöshet och demografiska frågor – inte på egen hand kunna läggas till grund för en bedömning av hotutvecklingen mot landets domstolar. Regeringen konstaterade dock att det inte fanns några tecken som tydde på att antalet våldsbrott i samhället i stort skulle minska. Risken bedömdes också vara stor att våldsbrottsligheten i och hoten mot landets domstolar skulle fortsätta att öka.

2.4.2 Regeringens överväganden

I övervägandedelen slog regeringen fast (prop. 2000/01:32 s. 36) att det aldrig torde vara möjligt att helt och hållet förhindra att en person som är beredd att offra sitt eget liv genomför ett våldsgrepp mot en domstol eller mot personer som uppträder i sam-

band med en domstolsförhandling. Inte heller ansågs det finnas möjlighet att helt skydda domstolarna mot väpnade attacker eller bombattentat.

Samtidigt konstaterades (s. 37) att den dåvarande regleringen av möjligheterna att genomföra säkerhetskontroll i domstol innebar att sådana kontroller inte kunde genomföras i vissa situationer trots att det förelåg säkerhetsrisker. Regeringen ansåg det emellertid vara av största vikt att domstolarna kunde fullgöra sin verksamhet och därvid tillhandahålla en god säkerhet för dem som besöker eller arbetar i domstolen.

I syfte att minska risken för våld och annan brottslighet av allvarigare slag i domstolarna föreslogs i propositionen därför att ändringar skulle göras i lagen om säkerhetskontroll vid domstolsförhandlingar. Ändringarna skulle i sig medföra ett förstärkt tillträdesskydd till domstolslokalerna.

Utöver att rubriken till lagen föreslogs bli ändrad till lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll *i domstol* skulle lagändringarna innebära bl.a. en uppdelning av säkerhetskontrollerna i två former: allmän säkerhetskontroll och särskild säkerhetskontroll. I praktiken skulle detta innebära att domstolarna gavs möjlighet att som ett komplement (eller alternativ) till de dåvarande säkerhetskontrollerna vid domstolsförhandlingar – vad som med den föreslagna terminologin skulle få beteckningen särskild säkerhetskontroll – besluta om inpasseringskontroll av besökare till domstolen med hjälp av teknisk utrustning, utan koppling till ett visst mål. Som krav för att sådan kontroll (allmän säkerhetskontroll) skulle få beslutas föreslogs att det skulle finnas anledning att befara att ett allvarligt brott skulle kunna komma att begås i domstolens lokaler. Själva kontrollen skulle under vissa förutsättningar få genomföras av annan personal än polismän, närmare bestämt personal med ordningsvaksutbildning som förordnats av den ansvariga polismyndigheten.

Förslagen för att förbättra tillträdesskyddet till domstolarna var enligt regeringen inriktade på sådana åtgärder som kunde vidtas för att man skulle uppnå en godtagbar och ur olika perspektiv rimlig säkerhetsnivå. Förändringarna antogs således inte medföra en fullständig garanti för säkerheten, men de bedömdes ändå innebära att rättsliga förutsättningar för kontroller skulle skapas beträffande säkerhetsrisker som var svåra att bedöma och som inte kunde bemötas med den då gällande lagstiftningen. Regeringen tillade att ett fullständigt skydd, t.ex. genom permanenta kontrollåtgärder, skulle innebära alltför kraftiga avsteg från den grundlagsskyddade dom-

stolsoffentligheten – en så drastisk åtgärd kunde inte anses vara motiverad (a. prop. s. 36 och 38). – Regeringen påtalade för övrigt, liksom många remissinstanser, att det är *flera* faktorer som bidrar till en högre grad av säkerhet. Som viktiga delar i det säkerhets-höjande arbetet lyftes särskilt fram en högre uppmärksamhet på riskerna för att våldshandlingar kan begås, bättre planering och beredskap för incidenter samt lokalförändringar (a. prop. s. 38).

Ändringsförslagen ledde sedermera också till lagstiftning (bet. 2000/01:JuU16, rskr. 2000/01:185, SFS 2001:80).

2.5 Vissa särskilda frågeställningar med anknytning till lagstiftningen

2.5.1 Om kravet på riskindikationer m.m.

I lagstiftningsärendet i början av 2000-talet diskuterades frågan om det borde finnas något krav på ett någorlunda konkretiserat hot eller riskbild för att inpasseringskontroll ska kunna anordnas. Det förslag från DV som remitterades i lagstiftningsärendet (se prop. 2000/01:32 bilaga 1) var utformat med bestämmelserna för riksdagen som förebild och saknade därmed krav på att en konkret hotbild måste föreligga.

DV:s förslag fick i denna del ett blandat mottagande av remissinstanserna. Ett antal stora domstolar, liksom Riksåklagaren, avstyrkte förslaget om att sådan kontroll skulle kunna genomföras utan att det föreligger någon som helst indikation på risk eller hotbild. I remisskritiken anfördes bl.a. att säkerhetskontroll ändå bara kommer att genomföras när någon form av hot har identifierats och att bristen på en ”tröskel” kan ge upphov till tillämpningsproblem.

Regeringen konstaterade (prop. 2000/01:32 s. 39) att såväl regeringsformens proportionalitetskrav som ekonomiska överväganden torde innebära att en säkerhetskontroll bara kommer till stånd när det finns någon indikation på en säkerhetsrisk. Därefter vidtog en uppräkningslista av situationer i vilka en (allmän) säkerhetskontroll borde kunna förekomma. Utöver fall då säkerhetskontroller av detta slag var lämpliga som alternativ eller komplement till en särskild säkerhetskontroll gällde det situationer när ett generellt hot har framförts eller framkommit på annat sätt, när domstolen samtidigt handlägger flera mål av ett slag som skulle kunna betecknas som riskmål eller när domstolen prövar mål som utan att direkt utgöra riskmål

ändå väcker starka känslor hos olika grupper i samhället. Det kunde enligt regeringen också röra sig om situationer då det allmänna samhällsklimatet på orten ger upphov till farhågor om våldsamma incidenter. I vissa fall kunde det också tänkas att särskilt utsatta personer av en eller annan anledning befinner sig i domstolens lokaler och att en generell hotbild därmed kan uppstå.

Därefter övergick regeringen till att slå fast att det i andra situationer, t.ex. när missbrukare eller andra använder domstolens lokaler som uppehållsrum eller när det inte finns någon direkt indikation på säkerhetsrisk, ska vidtas andra åtgärder än säkerhetskontroll. Ett bättre alternativ i sådana situationer sades vara t.ex. att anlita ordningsvakter för att upprätthålla ordningen i domstolens lokaler. I vissa fall kan det vara känt för rätten att det mellan parterna eller andra personer som ska medverka vid en förhandling föreligger starka motsättningar, utan att det därför framkommit uppgifter som tyder på att det finns risk för ett direkt brottsligt angrepp på person eller egendom i samband med förhandlingen. Då kunde det enligt regeringen ofta vara tillräckligt att, om möjligt, flytta förhandlingen till en större rättssal eller möblera om i rättssalen så att de berörda personerna inte behöver sitta alltför nära varandra. Ett annat alternativ som togs upp var att man skulle se till att dessa personer kan uppehålla sig i skilda rum i väntan på att det ska bli deras tur att höras inför rätten. Regeringen bedömde att sådana åtgärder torde vara ganska vanligt förekommande vid domstolarna (a. prop. s. 39).

Regeringen fortsatte med att konstatera att det framstod som betänkligt att skapa möjligheter att genomföra säkerhetskontroll i domstol utan att den föranleds av någon som helst indikation på säkerhetsrisk, t.ex. som stickprovskontroller med ett allmänt avskräckande syfte. Bedömningen blev att allmän säkerhetskontroll måste förutsätta att någon form av konkret säkerhetsrisk kan identifieras, bland annat för att åtgärden ska vara förenlig med regeringsformen (a. prop. s. 39 f.) – Samtidigt framhölls att kraven för att allmän säkerhetskontroll ska få genomföras borde ligga så lågt som möjligt, varmed får förstås de krav på riskindikation som framgår av 1 § andra stycket i gällande lydelse (dvs. ”anledning att befara att det i en domstols lokaler kan komma att förövas brott” av visst slag).

Avslutningsvis påpekade regeringen (a. prop. s. 40) att det för att skapa skydd mot helt oförutsägbara våldshandlingar skulle krävas permanenta kontroller, något som varken kunde anses förenligt med

grundlagsskyddade fri- och rättigheter eller vara direkt påkallat för att förstärka tillträdesskyddet till domstolslokalerna.

2.5.2 De tidsmässiga begränsningarna för ett beslut om säkerhetskontroll

När möjligheten att besluta om allmän säkerhetskontroll infördes övervägde regeringen om det – i enlighet med ett förslag som DV tagit fram – borde införas en högsta tidsgräns för besluten härom (se prop. 2000/01:32 s. 41 ff.). DV hade föreslagit en gräns om en månad (se a. prop. s. 69).

Regeringen anförde att förslaget om en tidsbegränsning av beslut om allmän säkerhetskontroll är i linje med principen att inskränkningar av grundlagsskyddade rättigheter ska vara så begränsade som möjligt. Tidsbegränsningen ansågs dock inte innebära någon egentlig begränsning av möjligheterna att besluta om sådana kontroller. Eftersom utgångspunkten i propositionen till skillnad från DV:s förslag var att det måste finnas någon form av konkretiserad indikation på en säkerhetsrisk, borde tiden under vilken kontrollen ska pågå också vara avhängig denna risk. En kontinuerlig prövning måste enligt regeringen därför göras i fråga om huruvida denna risk kvarstår. Regeringen betonade att allmän säkerhetskontroll inte var avsedd att vara kontinuerlig, varför det borde föreskrivas att beslutet om sådan kontroll måste avse viss tid. Att föreskriva en viss i dagar, veckor eller månader angiven längsta tidsgräns framstod däremot inte som motiverat. Därigenom kunde man också understryka att tiden för kontrollen måste fastställas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet och inte slentrianmässigt till en angiven tidsperiod.

2.5.3 Vissa grundlagsfrågor

Säkerhetskontroller i domstol innebär till sin natur en inskränkning av de grundläggande regler om integritetsskydd och domstols-offentlighet som finns i regeringsformen. Sådana inskränkningar kan i och för sig vara tillåtna enligt regeringsformen (se 2 kap. 12 § RF) men förutsätter att en avvägning görs mellan, å ena sidan, intresset av säkerhet för anställda, parter och andra besökare i domstolarna och, å andra sidan, intresset av största möjliga öppenhet i

domstolarnas arbete och den enskildes intresse av skydd för den personliga integriteten.

I förarbetena till de senaste ändringarna i säkerhetskontrollagen framhöll regeringen att den – liksom flera av remissinstanserna – ansåg att kontroll av det slag som föreslogs innebär ett relativt litet ingrepp i den personliga integriteten. Regeringen pekade på att sådana kontroller förekommer ofta eller t.o.m. regelmässigt även i andra sammanhang, t.ex. på flygplatser, och att de allra flesta därmed är bekanta med dem. Vidare anfördes följande (se prop. 2000/01:32 s. 40 f.):

Inte heller för domstolsoffentligheten kan den utvidgade möjligheten att anordna kontroller innebära någon större inskränkning. Det står alltjämt var och en fritt att underkasta sig en kontroll eller att avstå från detta och eventuellt ta de konsekvenser, processuella eller andra, som kan vara förenade med ett sådant val.

Den stora betydelse som domstolarnas möjlighet att kunna verka fritt har för det demokratiska samhället uppväger enligt regeringens mening väl de begränsade inskränkningar som nämnts. För att domstolarna skall kunna fullgöra sin verksamhet måste de anställda, nämndemän, parter, brottsoffer, vittnen och andra kunna känna sig säkra i domstolens lokaler och man får utgå från att de som besöker domstolen är beredda att underkasta sig en kontroll i detta syfte. Det är regeringens bedömning att de samhällsviktiga intressen som förslaget om allmänna säkerhetskontroller i domstol är avsedda att skydda väger tyngre än de måttliga rättighetsinskränkningar som det medför. Förslaget anses därmed falla inom det utrymme för rättighetsinskränkningar som regeringsformen anvisar.

Samtidigt betonade regeringen att rättighetsbegränsande åtgärder aldrig, med hänsyn till den proportionalitetsprincip som kommer till uttryck i 2 kap. 12 § andra stycket regeringsformen, får gå utöver vad som i det enskilda fallet är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett dem, vilket i detta sammanhang gavs betydelsen att säkerhetskontroller inte får beslutas slentrianmässigt. Enligt regeringen måste alltså den som ska besluta om säkerhetskontroll noggrant överväga om säkerhetsriskerna kan minimeras till en acceptabel nivå genom andra, mindre ingripande åtgärder. Som exempel på sådana åtgärder nämndes att man i stället kunde hålla en viss förhandling i en större rättssal, låta personer uppehålla sig i skilda rum, kalla in väktare eller civilklädd polispersonal som övervakar en domstolsförhandling eller flytta en viss förhandling till en lokal utanför domstolen. Även när allmän säkerhetskontroll övervägs måste domstolen enligt regeringen vid varje tillfälle ta

ställning till om ett tillräckligt skydd kan ges med hjälp av andra, mindre ingripande, åtgärder. Det betonades också att det vid själva genomförandet av en allmän eller särskild säkerhetskontroll är viktigt att de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna i övrigt beaktas.

Ett beslut om säkerhetskontroll *och* genomförandet därav måste sålunda alltid enligt gällande rätt ske med beaktande av skyddet mot påtvingat kroppsligt ingrepp, förhandlingsoffentligheten samt rätten i övrigt att yttra sig och inhämta information. Även det s.k. anonymitetsskyddet är av central betydelse i detta sammanhang (se 2 kap. 1 § och 14 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen).

2.5.4 Informationsutbyte om säkerhetsrisker

I förarbetena till de senaste ändringarna av säkerhetskontrollagen (prop. 2000/01:32 s. 42) betonade regeringen att det är av största vikt att informationsutbytet om säkerhetsrisker m.m. mellan olika myndigheter förbättras. Eftersom indikationer om säkerhetsrisker i många fall kunde förmodas komma från polismyndigheten och eftersom det är just polisen som har att utöva ledningen av den allmänna säkerhetskontrollen (samt måste vara beredd att rycka ut vid behov), ansågs det lämpligt att alltid låta beslut om säkerhetskontroll ske efter samråd med polismyndigheten.

Samtidigt konstaterade regeringen att det skulle bli svårare, särskilt i de större städerna, att söka samråd med åklagare när det gäller *allmän* säkerhetskontroll som inte har samband med något särskilt mål. Någon generell samrådsplikt med åklagaren eller andra berörda, t.ex. kriminalvården, föreskrevs därför inte i lagstiftningsärendet för sådana kontroller, däremot i förhållande till åklagaren vid *särskild* säkerhetskontroll i brottmål. Regeringen framhöll likväl att reglerna om samråd naturligtvis inte uteslöt att samråd – utöver vad som är föreskrivet – sker med åklagare, kriminalvård och andra innan beslut fattas när domstolen finner det vara lämpligt. Vid de större domstolarna, där säkerhetsfrågor påstods bli aktualiserade oftare än vid de mindre, kunde det enligt regeringen också finnas fördelar med mer *permanenta* former för samråd mellan domstol och polis; av propositionen framgår att det på sina håll fanns s.k. samrådsgrupper där domare, poliser och i vissa fall även åklagare och andra personer ingick. En fördel som framhölls med en sådan samrådsgrupp var att man däri kan diskutera mera långsiktiga lösningar på säkerhetsproblem. En annan fördel med en samrådsgrupp

ansågs vara att en sådan kan underlätta för domstolen att i god tid få möjlighet till information om eventuellt föreliggande hot mot domstolen och dess personal samt om risker i samband med en kommande förhandling (jfr prop. 1980/81:114 s. 16).

3 Lagstiftning med anknytning till säkerhetskontrollagen

3.1 Regeringsformen

De s.k. positiva opinionsfriheterna återfinns i 2 kap. regeringsformen.

Av 2 kap. 1 § första stycket 2 regeringsformen framgår att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad rätten till information (den s.k. informationsfriheten). Informationsfriheten, som kan sägas vara en spegelbild av yttrandefriheten, är ett uttryck för offentlighetsprincipen och innebär frihet att inhämta och motta upplysningar samt i övrigt ta del av andras yttranden. (Den del av informationsfriheten som avser frihet att anskaffa uppgifter för offentliggörande i tryckt skrift bereds ett särskilt skydd inom ramen för tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens regelsystem.)

Informationsfriheten innebär självfallet inte att man får använda sig av metoder som i andra sammanhang är förbjudna, t.ex. inbrott (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 2:a uppl., 2006, s. 92 – cit. Holmberg).

Enligt 2 kap. 6 § är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. påtvingat kroppsligt ingrepp, kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång.

Uttrycket *kroppsligt ingrepp* avser främst våld mot människokroppen. Dessutom hänförs hit läkarundersökningar, smärre ingrepp som vaccinering och blodprovstagning samt liknande företeelser som brukar betecknas med ordet *kroppsbesiktning*. Med *kroppsvisitation* avses enligt förarbetena undersökning av en persons kläder eller av det som någon bär med sig, t.ex. en handväska. Med *husrannsakan* förstås varje av myndighet företagen undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe, oavsett syftet med undersökningen (prop. 1975/76:209 s. 147).

Enligt 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen ska förhandling vid domstol vara offentlig, vilket innebär att allmänheten ska ha fritt tillträde till varje domstolsförhandling. Bestämmelsen infördes i samband med att regeringsformens skydd för de medborgerliga fri- och rättigheterna utvidgades och förstärktes genom grundlagsändringar som trädde i kraft den 1 januari 1977 (prop. 1976/77:209, bet. KU 1975/76:56 och 1976/77:1, SFS 1976:871).

Regeln om domstolsförhandlingars offentlighet har betecknats som en värdefull komplettering till den allmänna informationsfriheten. I samband med att den infördes betonade departementschefen att den insyn i domstolarnas verksamhet som möjliggörs genom förhandlingsoffentligheten indirekt kommer att fungera som en garanti för att också övriga för en rättsstat kännetecknande processuella principer efterlevs vid domstolarna (prop. 1975/76:209 s. 127).

Tillsammans med den grundlagsskyddade informationsfriheten anses denna offentlighetsprincip innebära en rätt för alla att närvara vid domstolsförhandlingar utan att behöva vare sig utsättas för identitetskontroll, uppge sitt namn eller förklara varför han eller hon önskar närvara vid förhandlingen (prop. 2000/01:32 s. 24).

Begränsningar av de ovan nämnda fri- och rättigheterna är under vissa förhållanden tillåtna. Informationsfriheten, skyddet mot påtvingat kroppsligt ingrepp och kroppsvisitation samt domstols-offentligheten får, enligt 2 kap. 12 § regeringsformen, begränsas genom lag (eller i vissa fall efter bemyndigande i lag), men endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den. Inte heller får begränsningen sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Därjämte sägs i paragrafen att begränsning inte får göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan åskådning.

Av 2 kap. 13 § regeringsformen framgår också att informationsfriheten endast får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott eller i övrigt endast om särskilt viktiga skäl föranleder det.

Det är värt att notera att en föreskrift innebär en rättighetsbegränsning endast om det av föreskriften uttryckligen eller underförstått framgår att en sådan begränsning är åsyftad eller ingår som ett naturligt led i begränsningen (se t.ex. bestämmelserna i 2 kap.

ordningslagen [1993:1617] och bestämmelserna om yttrandefrihetsbrott, som är exempel på uttrycklig begränsning). Den omständigheten att en offentligrättslig föreskrift (m.a.o. en föreskrift som grundar sig på 8 kap. 3 § regeringsformen) påverkar möjligheten att utöva en grundlagsfäst rättighet är inte tillräcklig anledning till att föreskriften ska ses som en begränsning i regeringsformens mening (Holmberg s. 141).

När lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll vid domstolsförhandlingar infördes uttalade departementschefen (prop. 1980/81:114 s. 8 ff.), konstitutionsutskottet (yttrande KU 1981/82:2 y s. 2) och justitieutskottet (bet. JuU 1981/82:7 s. 7) att förslaget faktiskt innebar inskränkningar i de grundlagsskyddade rättigheter som föreskrivs i 2 kap. 6 § och 11 § andra stycket regeringsformen. Samtidigt delade båda utskotten departementschefens bedömning att den föreslagna lagstiftningen höll sig inom ramen för de rättighetsbegränsningar som framgår av 2 kap. 12 § regeringsformen.

3.2 Europakonventionen

Det anses vara en grundläggande rättssäkerhetsgaranti att tvistefrågor och anklagelser för brott ska kunna prövas av domstol. Domstolsprövningen måste för att fylla sitt syfte dessutom vara utformad så att den inrymmer tillfredsställande rättssäkerhetsgarantier (se f.ö. även artikel 14 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter).

Artikel 6.1 i Europakonventionen, som handlar om rätten till domstolsprövning och en rättssäker process, är tillämplig på förfaranden som gäller tvist om någons civila rättigheter eller skyldigheter eller anklagelse för brott. Tvister och anklagelser av sådant slag ska alltid kunna prövas av domstol. Därutöver måste ett stort antal krav på processen vara uppfyllda, bl.a. att förfarandet i allmänhet ska vara offentligt och muntligt.

Vissa undantag från offentlighetskravet är dock tillåtna, såsom när detta krävs av hänsyn till sedligheten, den allmänna ordningen (*ordre public*) eller den nationella säkerheten i ett demokratiskt samhälle. Detsamma gäller när minderårigas intressen eller skyddet för parternas privatliv kräver det, liksom under särskilda omständigheter när offentlighet skulle skada rättvisans intresse, dock endast i den mån domstolen finner det strängt nödvändigt.

Europadomstolen har i sin praxis uttalat att en offentlig förhandling är ett medel för att skydda enskilda människor mot hemlig rättskipning och för att upprätthålla förtroendet för rättskipningen (Martinie mot Frankrike, dom 12.4.2006).

I ett annat rättsfall, Riepan mot Österrike (dom 14.11.2000, refererat i SvJT 2001 s. 67 f.), var det fråga om hur en förhandling ska vara organiserad för att den inte bara formellt utan även reellt ska vara ”offentlig”. Brottmålsförhandlingen som målet gällde hölls inom ett fängelse och var i princip offentlig, men inga åtgärder hade vidtagits för att upplysa allmänheten om att förhandlingen ägde rum vid den aktuella tidpunkten och hur allmänheten skulle bära sig åt för att få tillträde. Kravet på offentlighet ansågs inte vara uppfyllt under sådana omständigheter. Bristen bedömdes inte heller ha botats genom att det senare hade hållits en offentlig förhandling i högre instans, eftersom den senare förhandlingen var mera begränsad till sitt innehåll och inte omfattade omförhör av vittnen och upptagande av annan bevisning (se Hans Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 3:e uppl., 2007, s. 215 f. – cit. Danelius).

Av artikel 3 framgår att ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

I artikel 8.1 föreskrivs att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. En särskild undantagsbestämmelse (artikel 8.2) ger dock vid handen att ingrepp likväl kan vara förenliga med artikeln, närmare bestämt om ingreppet har stöd i lag samt är ägnat att tillgodose något i artikeln särskilt uppräknat allmänt eller enskilt intresse (t.ex. den allmänna säkerheten, förebyggande av oordning eller brott eller andra personers fri- och rättigheter). Vidare krävs att ingreppet är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose detta intresse.

I rättsfallet Wainwright mot Förenade Konungariket (dom 29.2.2006) kom Europadomstolen fram till att en mycket ingående besiktning av besökare i ett fängelse inte utgjorde omänsklig eller förnedrande behandling enligt artikel 3 men att kroppsbesiktningarna likväl hade genomförts på ett sådant sätt att de stod i strid med artikel 8. (Här kan nämnas att Europadomstolen ansåg att klagandenas avsikt att i fängelset besöka en nära släkting utgjorde en sådan rättighet som omfattades av artikel 8.) Domstolen slog i det nämnda rättsfallet visserligen fast att kroppsvisitationen i sig haft stöd i lag och att det funnits ett godtagbart syfte att genomföra åtgärden (närmare bestämt att hindra narkotikainförsel).

Däremot hade ingreppet inte skett i enlighet med fängelsets regelverk, något som uppenbarligen sågs som särskilt viktigt i ljuset av att ingreppet kunde rikta sig mot personer som inte hade gjort något fel och vars värdighet måste värnas. Detta föranledde att ingreppet betraktades som oproportionerligt, vilket i sin tur innebär att det i det aktuella fallet kom i konflikt med kravet i undantagsbestämmelsen på att rättighetsinskränkningen måste vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att vara acceptabel (se även Danelius s. 83 och 307).

I Europadomstolens praxis har inte sällan ingrepp i form av husrannsakingar prövats enligt artikel 8, varvid proportionalitetsresonemang har stått i fokus för bedömningarna. Artikelns tillämplighet på husrannsakingar som inte involverar en persons bostad synes dock vara begränsade (se Danelius s. 351 ff.).

Av konventionen följer också bl.a. en frihet att ta emot uppgifter och tankar utan inblandning av offentlig myndighet. Syftet härmed är att myndighet inte ska hindra överförandet av meddelanden mellan enskilda personer (Danelius s. 405). Rätten att ta emot information ingår i den i artikel 10.1 upphöjda yttrandefriheten. Möjligheter till inskränkningar av de friheter som inryms i yttrandefriheten finns under vissa i artikeln omnämnda förutsättningar (artikel 10.2).

3.3 Rättegångsbalken

3.3.1 Offentlighet och ordning vid domstol

Bestämmelser om offentlighet och ordning vid allmän domstol finns i 5 kap. rättegångsbalken (RB). Bestämmelserna gäller i tillämpliga delar även för förhandling vid allmän förvaltningsdomstol (se 16 § förvaltningsprocesslagen [1971:291]) samt vid vissa specialdomstolar och nämnder.

En förhandling vid domstol ska enligt huvudregeln vara offentlig. Under vissa omständigheter kan dock förhandlingen hållas inom stängda dörrar, t.ex. av sekretessskäl eller om förhör ska hållas med en person som är under femton år eller som lider av en psykisk störning (5 kap. 1 § RB). Tillträde kan också vägras den som är eller kan antas vara under arton år (5 kap. 2 § RB).

Det är rättens ordförande som svarar för att ordningen upprätthålls vid rättens sammanträden. Han eller hon har också i uppgift

att meddela de ordningsregler som behövs. Ordföranden får dessutom visa ut den som stör förhandlingen eller på annat sätt uppträder otillbörligt samt begränsa antalet åhörare för att undvika trängsel.

Till rättens maktbefogenheter hör därutöver att den får förbjuda annans ljudupptagning eller ljudöverföring under ett förhör, om det kan antas att upptagningen eller överföringen besvärar den som hörs i sådan grad att det blir till men för utredningen, liksom att övervaka det ännu gällande fotoförbudet.

Om någon som har utvisats tränger sig in i rättssalen eller om någon i övrigt inte lyder en tillsägelse som har meddelats för att upprätthålla ordningen, får rätten också besluta att han eller hon omedelbart ska häktas och kvarbli i häkte så länge sammanträdet pågår, dock inte längre än tre dagar (5 kap. 9 §, som också innehåller en hänvisning till att de finns särskilda föreskrifter om säkerhetskontroll i domstol).

3.3.2 Videokonferenser

Enligt direktiven ska utredaren undersöka i vilken mån användandet av videokonferens bidragit till att höja säkerheten vid förhandlingar och hur berörda aktörer upplevt förhandlingar där sådan teknik använts från säkerhetssynpunkt.

En försöksverksamhet med videokonferens påbörjades den 1 januari 2000. Bestämmelserna härom utformades med utgångspunkt i sedan tidigare gällande regler om användning av telefon i rättegång (se lagen [1999:613] om försöksverksamhet med videokonferens i rättegång, prop. 1998/99:65, bet. 1998/99:JuU23, rskr. 1998/99:212). Lagstiftningen, som var tillämplig både i brottmål och i tvistemål och omfattade alla typer av sammanträden, innebar att parter fick delta vid ett sammanträde enligt rättegångsbalken genom videokonferens på samma villkor som de som gäller för telefonkonferens. Vidare kunde bevisning tas upp genom videokonferens på samma villkor som gäller för användning av telefon.

Försöket omfattade från början åtta domstolar men utökades sedan successivt. DV lämnade i juni 2002 en slutrapport över försöksverksamheten (DV Rapport 2002:5), men användningen av videokonferens fortsatte även därefter. – Det ska här nämnas att det med stöd av lagen (2001:25) om försöksverksamhet med videokonferens i allmän förvaltningsdomstol också förekommit en mot-

svarande försöksverksamhet vid ett antal länsrätter och kammarrätter (prop. 1999/2000:142, 2000/01:JuU5, rskr. 2000/01:132).

I propositionen En modernare rättegång – reformering av processen i allmän domstol (prop. 2004/05:131 s. 87 ff.) föreslogs att försöksverksamheten med videokonferens skulle permanentas och utvecklas som ett led i moderniseringsarbetet. Regeringen anförde som skäl att erfarenheterna av försöksverksamheten varit goda och att möjligheten att använda videokonferensteknik hade bidragit till att öka tillgängligheten till domstolarna och att åstadkomma en mer flexibel handläggning. Användning av videokonferens, eller ”ljud- och bildöverföring” som det enligt regeringen borde heta i författning, påstods också bl.a. kunna minska kostnader och olägenheter samt upprätthålla och i vissa avseenden stärka rättssäkerheten.

Således föreslogs att en generell bestämmelse om videokonferens skulle införas i rättegångsbalken. Förslaget antogs sedermera av riksdagen (bet. 2004/05:JuU29, rskr. 2004/05:307, SFS 2005:683). Av en ny paragraf, 5 kap. 10 § RB (som trädde i kraft den 1 november 2008), framgår följaktligen numera att parter, personer som ska höras i bevissyfte och andra som ska delta i ett sammanträde inför rätten ska kunna delta genom videokonferens. Även syn ska kunna hållas genom videokonferens. Fortfarande är dock huvudregeln att den som ska delta i ett sammanträde måste infinna sig i rättssalen eller där sammanträdet annars hålls; endast om det finns skäl för det, kan rätten besluta att en person som ska delta i sammanträdet ska få göra detta genom videokonferens. Vid rättens bedömning av om sådana skäl finns ska särskilt beaktas de kostnader eller olägenheter som annars skulle uppkomma och om någon känner en påtaglig rädsla för att vara närvarande i rättssalen. Vidare sägs att ett deltagande genom videokonferens inte får ske om det är olämpligt med hänsyn till ändamålet med personens inställelse och övriga omständigheter. Enligt förarbetena är det en helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter som ska läggas till grund för rättens ställningstagande (a. prop. s. 95).

Av intresse är i förevarande sammanhang främst möjligheten att använda sig av videokonferens när någon fruktar följderna av närvaron i rättssalen. I propositionen (a. prop. s. 94) noterades att det i en promemoria som föregått försökslagstiftningen (Ds 1997:7 s. 205) slagits fast att en målsägandes eller ett vittnes rädsla för en tilltalad inte borde vara skäl för att tillåta ett deltagande genom videokonferens men att Brottsofferutredningen i sitt betänkande

(SOU 1998:40) tvärtom föreslagit att videokonferens borde kunna få användas, om målsäganden eller vittnen har utsatts eller riskerar att utsättas för hot eller andra övergrepp på grund av sin medverkan i en rättegång. När sedan försöksverksamheten behandlades i prop. 1998/99:65 uttalade regeringen att det inte borde finnas några hinder mot att i vissa situationer använda videokonferens men att möjligheten borde användas med återhållsamhet och aldrig på bekostnad av den tilltalades rättsäkerhet. I sammanhanget nämndes bl.a. att Europeiska unionens råd den 23 november 1995 utfärdat en resolution om skydd för vittnen inom ramen för kampen mot den organiserade internationella brottsligheten (95/C 327/04) i vilken medlemsstaterna uppmanas att tillförsäkra vittnen lämpligt skydd. Av resolutionen framgår bl.a. att en tänkbar skyddsåtgärd är att skapa möjligheter för vittnen att få vittna på annan ort genom användande av audiovisuell teknik (prop. 1998/99:65 s. 23 f.).

I det lagstiftningsärende som syftade till att åstadkomma en permanent verksamhet med videokonferens hade några remissinstanser pekat på att en markering av rädslefallen kunde innebära en risk för att många förhörspersoner som känner obehag av att uppträda i en rättegång regelmässigt kommer att begära videokonferens av detta skäl, varvid domstolarna i stor omfattning skulle få pröva om tillräcklig rädsla föreligger – något som inte alltid är så lätt. Enligt regeringens mening måste emellertid den rädsla som brottsoffer och andra som deltar i domstolsprocessen kan känna tas på stort allvar, varför åtgärder som kan bidra till att deras deltagande underlättas alltid noga bör övervägas. Användning av videokonferens kunde enligt regeringen vara en sådan åtgärd. Vittnen och målsägande i mål om åtal mot personer som kan befaras vara knutna till organiserad brottslighet lyftes fram som en särskild målgrupp (prop. 2004/05:131 s. 94). Vidare angavs i propositionen att rädslan inte bör framstå som abstrakt eller obefogad. Genom att rädslan ska vara påtaglig markeras en viss skillnad mot den situationen att någon behöver visas ut när ett vittne eller en målsägande ska höras. Tröskeln är satt något högre och möjligheten till s.k. medhörning bör enligt författningskommentaren alltid övervägas i första hand (a. prop. s. 224 f.).

Regeringen anförde därutöver att det är naturligt att rätten vid bedömningen av om ett deltagande ska ske genom videokonferens tar stor hänsyn till parternas uppfattning i frågan. Parterna bör emellertid inte ha ett avgörande inflytande i fråga om formen för

inställelsen, utan det bör vara rätten som har det yttersta ansvaret. Som exempel på ett fall i vilket kostnader eller olägenheter för en parts inställelse kunde medföra att videokonferens borde få hållas, i strid med parts vilja, nämndes omhåkningsförhandlingar. Regeringen framhöll att det bl.a. av säkerhetsskäl kunde finnas anledning att minimera antalet transporter av frihetsberövade, t.ex. när det finns risk för fritagning (a. prop. s. 95). Säkerhetsskäl lyfts även fram i författningskommentaren, men då som ett exempel på en anledning som inte särskilt nämnts i lagtext men som i likhet med kostnader, olägenheter och rädsla skulle kunna motivera deltagande vid ett sammanträde genom videokonferens (s. 225).

Bestämmelserna om videokonferens gäller även i ärenden (se 21 § lagen [1996:242] om domstolsärenden, ändrad genom SFS 2005:707).

Här kan också nämnas att propositionen fick till följd att videokonferens även kan få användas vid det etablerade systemet med s.k. medhörning (se 36 kap. 18 § RB). Vidare infördes möjligheter för rätten att vid platsbrist i rättssalen ordna så att de parter och andra som deltar och som inte kan beredas plats i rättssalen kan följa sammanträdet genom en ljud- och bildöverföring från en annan plats (sidosal). Rätten gavs även möjlighet att låta åhörare som inte kan beredas plats i rättssalen följa sammanträdet i en sidosal genom en ljudöverföring eller en ljud- och bildöverföring (5 kap. 12 § RB).

3.4 Lagen om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler

Ett sammanträde i riksdagens kammare är som huvudregel offentligt (2 kap. 4 § riksdagsordningen). För sammanträdena gäller att åhörare som uppträder störande genast får utvisas. Om oordning uppstår bland åhörarna, får talmannen utvisa samtliga åhörare. Besökare till åhörarläktaren ska på uppmaning lämna in ytterkläder och väskor samt föremål som kan användas för att störa ordningen i plenisalen. Den som inte följer en sådan uppmaning får vägras tillträde till åhörarläktaren. Under besöket på åhörarläktaren förvaras de inlämnade tillhörigheterna i särskilda utrymmen (tilläggsbestämmelse 2.4.1).

Riksdagsordningen hänvisar till att det finns bestämmelser om säkerhetskontroll i en särskild lag, lagen (1988:144) om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler. Av denna lag, som trädde i kraft år

1988, framgår att 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 (1 §). Beslut om säkerhetskontroll fattas av talmannen och ska avse visst tillfälle eller viss tid (2 §).

Säkerhetskontroll får omfatta personer som uppehåller sig i riksdagens lokaler och som inte är ledamöter. Samtidigt finns en begränsning såtillvida att kontroll av anställda vid riksdagsförvaltningen och partikanslierna endast får ske om det finns särskilda skäl för det. Möjligheter ges för talmannen att undanta personer från kontrollen (3 §).

Liksom vid säkerhetskontroll i domstol är det vapen och andra föremål som är ägnade att komma till användning vid viss brottslighet som ska eftersökas. Kroppsvisitation och undersökning av väskor och andra föremål som medförs till eller påträffas i riksdagens lokaler är tillåtna åtgärder (4 §). Kontrollen utförs av polisman eller av polismyndigheten förordnad vaktpersonal (5 §). Den som inte underkastar sig föreskriven säkerhetskontroll får vägras tillträde till eller avvisas från riksdagen (6 §). I likhet med vad som gäller enligt lagen om säkerhetskontroll i domstol finns därutöver bestämmelser om vad som gäller när föremål påträffas, om förvaring, om verkställande av kroppsvisitation och om överklagandeförbud (7–10 §§).

Före år 1999 gällde att beslut om säkerhetskontroll skulle tidsbegränsas till högst en månad i följd. I samband med att denna yttersta tidsgräns togs bort år 1999 uttalade konstitutionsutskottet, som noterade att delar av landets politiska ledning kunde vara samlad i detta sammanhang, bl.a. följande (bet. 1998/99:KU7 s. 10):

Det framstår som uppenbart att det vid kammar- och utskottssammanträden finns behov av åtgärder för att garantera säkerheten även om det inte föreligger något konkret hot om våldshandlingar eller andra omständigheter som innebär risk för allvarliga brott än just dessa politikerns närvaro. I sammanhanget kan också erinras om att vissa statsråd har ett ständigt livvaktsskydd på grund av hot som de bedöms vara utsatta för. Ett sådant hot bortfaller givetvis inte när statsrådet är i plenisalen eller medverkar under en offentlig del av ett utskottssammanträde. Riksdagens betydelse som landets högsta beslutande församling liksom riksdagsbyggnadernas symbolvärde är vidare sådana omständigheter som kan antas innebära att risken för våldshandlingar inte är begränsad i tiden på det sätt som nu gällande regler ger uttryck för.

Utskottet uttalade att det vid en avvägning av intresset av säkerhet för dem som vistas i riksdagens lokaler, å ena sidan, och den grundlagsskyddade informationsprincipen och grundlagsskyddet mot kroppsvisitation, å andra sidan, inte kunde bortses från att stora delar av allmänheten torde ha kommit i kontakt med säkerhetsbågar bl.a. på flygplatser. I utländska parlament och offentliga byggnader påstods sådana säkerhetsbågar vara mycket vanliga. Utskottets slutsats blev att det mot denna bakgrund inte torde uppfattas som särskilt integritetskränkande bland allmänheten att behöva utsätta sig för sådan kontroll och inte heller upplevas som hinder för att besöka lokalerna.

Konstitutionsutskottet anförde också att den föreslagna utvidgningen av säkerhetskontrollen måste anses tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle mot bakgrund av behovet av säkerhet för riksdagens ledamöter, landets politiska ledning och andra som vistas i lokalerna. Alla tillfällen när delar av landets politiska ledning är samlad torde enligt utskottet i sig kunna innebära att det finns en ökad risk för att våldsbrott kan komma att förövas. Begränsningen i grundlagsskyddet mot kroppsvisitation och i informationsfriheten kunde inte anses gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet och utgjorde enligt utskottet inte heller ett hot mot den fria åsiktsbildningen (se 2 kap. 12 § andra stycket RF). – Riksdagen antog utskottsbetänkandet (rskr. 1998/99:117).

3.5 Förslaget till lag om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i 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 5 kap. 38 § kommunallagen (1991:900) gör att det i regel inte är möjligt att hålla fullmäktigesammanträden inom stängda dörrar.

Våren 2008 beslutade regeringen 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). Bakgrunden var att andra utredningar hade visat att hot och våld riktat mot förtroendevalda på lokal och

regional nivå är ett betydande problem i Sverige. Utredningens uppdrag var att kartlägga behovet av och efterfrågan på säkerhets-höjande åtgärder vid sammanträden samt överväga lämpliga åtgärder. Uppgiften härvid var att i första hand överväga förslag till lagstiftning som möjliggör säkerhetskontroll i form av kroppsvisitation.

Utredningen överlämnade sitt betänkande, "Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden" (SOU 2009:9), i februari 2009. I betänkandet redovisades en stor enkätundersökning med fokus på händelser under de senaste 18 månaderna som varit riktad till samtliga kommuner och landsting rörande behovet av åtgärder. Av enkätsvaren framkom att det stora flertalet av landets kommuner och landsting inte hade drabbats av ordningsstörningar eller hot mot sina offentliga sammanträden i fullmäktige och nämnder: sammanlagt 8 kommuner och 2 landsting hade dock råkat ut för ordningsstörningar/hot där polis eller ordningsvakt hade behövt ingripa för att återställa ordningen. Därjämte framkom bl.a. att 19 kommuner och 3 landsting brukar inta en förhöjd beredskap vid alla sammanträden dit allmänheten har tillträde men att så många som 56 kommuner och 8 landsting efterfrågade en möjlighet till säkerhetskontroll i form av kroppsvisitation. Ungefärligen lika många uttryckte önskemål om möjligheter till kameraövervakning.

Trots att utredningen konstaterade att behovet i dag kunde synas litet drog den slutsatsen att det kan uppstå lägen där ett beaktansvärt behov föreligger av ytterligare åtgärder till skydd för den demokratiska processen vid de offentliga sammanträdena. Utredningen hänvisade därvid bl.a. till tendenser i samhällsutvecklingen, de risker och den sårbarhet som typiskt sett gäller för sammanträdena, konsekvenserna för bl.a. demokratin av ett allvarigare våldsdåd och intresset i sig av att offentliga sammanträden för politiskt beslutsfattande upplevs som säkra.

Utredningen riktade in sig på möjliggörandet av säkerhetskontroller, eftersom sådana ansågs erbjuda en godtagbar möjlighet att – utan avkall på de kontrollerades rätt till anonymitet – förhindra angrepp av olika slag eller för omfattande förstörelse av egendom. Säkerhetskontroller bedömdes således ha ett klart försteg som brottsförebyggande åtgärd i sammanhanget. Det förslag till lag om säkerhetskontroller vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting som lämnades var utformat efter mönster av de lagar som gäller för säkerhetskontroller i riksdagen och i domstolarna.

Utredningsförslaget, som kommer till uttryck i en föreslagen lag om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting, 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 (jfr de närmast identiska förutsättningarna för allmän säkerhetskontroll i domstol enligt 1 § andra stycket säkerhetskontrollagen). Hur stor risken för brott måste vara för att en säkerhetskontroll ska kunna beslutas ansågs inte kunna anges generellt. Enligt utredningen måste det dock finnas indikation på en säkerhetsrisk där exempelvis skjutvapen, sprängämnen, tillhyggen eller knivar bedöms vara är troliga brottsverktyg. Även om det enligt förslaget således fordras en viss konkretisering av säkerhetsrisken var utredningens avsikt inte att kravet skulle ställas alltför högt.

Enligt utredningen ska beslut om säkerhetskontroll avse visst sammanträde och fattas av fullmäktiges ordförande, ersättare eller annan som är eller ska vara ordförande vid sammanträdet. Vidare förutsätts att ett beslut föregås av samråd med polismyndighet.

Av förslaget framgår också att säkerhetskontroll ska ledas av polis samtidigt som den utförs av ordningsvakter. Säkerhetskontroll, som är tänkt att fungera som en allmän inpasseringskontroll, ska omfatta besökare till sammanträdet och syfta till att eftersöka vapen och andra farliga föremål. Kontrollen får enligt förslaget omfatta kroppsvisitation och undersökning av väskor och paket m.m. med hjälp av teknisk utrustning, exempelvis larmbågar, handhållna metalldetektorer och röntgenmaskiner. Manuell kroppsvisitation (dvs. en undersökning där kontrollpersonalen för hand letar efter otillåtna föremål) ska enligt utredningsförslaget endast vara tillåten om det finns särskilda skäl för åtgärden.

I betänkandet (SOU 2009:9 s. 85) konstateras att ingen under utredningen hade påfordrat att säkerhetskontroller måste inrättas att gälla permanent, dvs. oberoende av den för stunden rådande risknivån: såväl de i frågan engagerade kommunerna som polisen var eniga om att säkerhetskontroller måste förutsätta en förhöjd hotbild/risk av någon betydelse.

Enligt uppgift som inhämtats från Finansdepartementet kan en lagrådsremiss i frågan förväntas under hösten 2009.

3.6 Säkerhetskontroll vid luftfart m.m.

Säkerhetskontroller i form av kroppsvisitation inom luftfarten reglerades förr i lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats. Med anledning av terrordåden i USA den 11 september 2001 lade Europeiska kommissionen i oktober 2001 fram ett förslag om ökade skyddsåtgärder mot brottsliga handlingar som drabbar luftfarten. Förslaget ledde så småningom till att en förordning antogs, förordning (EG) nr 2320/2002 av den 16 december 2002 om införande av gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten. Av EG-förordningen framgår bl.a. att kontroller ska ske fortlöpande.

Förordningens ikraftträdande innebar att delar av lagen om särskild kontroll på flygplats blev obsolet. Lagen ersattes till följd därav av lagen (2004:1100) om luftfartsskydd, som innehåller kompletterande bestämmelser till Europaparlamentets och rådets ovan nämnda förordning.

Av lagen framgår att den som uppehåller sig inom flygplatsens område får kroppsvisiteras för att förebygga brott som utgör fara för säkerheten vid luftfart (dvs. i preventivt syfte). För samma ändamål får väskor, fordon och andra slutna förvaringsställen inom flygplatsens område undersökas. Den som vägrar att låta sig eller sin egendom undersökas får avvisas eller avlägsnas från flygplatsområdet (3 §). Några konkreta misstankar om brott krävs alltså inte för att kontrollen ska få äga rum.

Sådan säkerhetskontroll av personer, medförda föremål och fordon som sker på flygplats utförs av polis eller av annan särskilt utsedd person som förordnats av polismyndighet (men då under polismans ledning, 2 §).

Om det vid kroppsvisitation eller annan undersökning påträffas föremål som kan komma till användning vid brott som utgör fara för säkerheten vid luftfart, ska den hos vilken föremålet påträffats uppmanas att förvara föremålet på sådant sätt att det inte kan användas för brott (såvida inte föremålet tas i beslag enligt bestämmelserna i rättegångsbalken). Den som inte följer en sådan uppmaning får avvisas eller avlägsnas från flygplatsens område eller del av detta (5 §).

Regler om kontroller av motsvarande slag finns även beträffande sjöfarten – se lagen (2006:1209) om hamnskydd och lagen (2004:487) om sjöfartsskydd, som båda kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 725/2004 av den 31 mars 2004 om förbättrat sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar.

I lagen om hamnskydd anges att väskor som någon bär med sig, övrigt bagage och gods inom hamnen får undersökas för att man ska kunna förebygga brott som utgör fara för säkerheten inom hamnen. För samma ändamål får identiteten kontrolleras hos personer som uppehåller sig inom hamnens område. Den som vägrar att låta sin egendom undersökas eller vars identitet inte kan kontrolleras får avvisas eller avlägsnas från hamnen (4 kap. 1 §). Av lagen om sjöfartsskydd följer att man för att förebygga brott som utgör fara för säkerheten i samband med sjöfarten får kroppsvisitera den som uppehåller sig på ett fartyg eller i en hamnanläggning. För samma ändamål får väska, fordon, gods, rum och annat slutet förvaringsställe på fartyget eller inom hamnanläggningen undersökas. Den som vägrar att låta sig eller sin egendom undersökas får avvisas eller avlägsnas från fartyget eller hamnanläggningen (13 §).

– Enligt båda lagarna ska undersökningar (eller i förekommande fall kroppsvisitationer) utföras av en polisman, en tjänsteman vid Kustbevakningen eller en särskilt utsedd person som förordnats av en polismyndighet (4 kap. 3 § lagen om hamnskydd respektive 16 § lagen om sjöfartsskydd).

4 Domstolarnas säkerhetsarbete m.m.

4.1 Domstolsverkets riktlinjer vid hot mot anställda m.m.

Det är DV:s uppgift att ansvara för övergripande samordning och gemensamma frågor inom vad som sedan några år betecknas som "Sveriges Domstolar" (de allmänna domstolarna, de allmänna förvaltningsdomstolarna, hyres- och arrendenämnderna, Rättshjälpsmyndigheten och DV). Arbetet innebär också att verket ska ge service till domstolarna, hyres- och arrendenämnderna samt Rättshjälpsmyndigheten.

Av DV:s verksamhetsplan framgår att ett strategiskt mål är att se till att domstolarnas verksamhet skyddas genom en väl avvägd säkerhetsnivå och ett högt säkerhetsmedvetande. Den bakomliggande strategin bygger på att DV ska verka för att alla anställda och besökare känner trygghet i domstolarna, tillse att säkerheten är tillräcklig så att information och egendom skyddas, verka för samsyn i säkerhetsfrågor mellan domstolar och mellan domstolarna och andra aktörer samt verka för att domstolarna har hög beredskap för incidenter och avbrott ("Verksamhetsplan 2009–2011" s. 27).

I verksamhetsplanen betonas att det är av stor betydelse att säkerhetsmedvetandet är högt hos alla domstolsanställda. I det samlade säkerhetsarbetet framhålls särskilt det förebyggande arbetet. Angående den fysiska tryggheten i domstolens lokaler sägs också bl.a. följande (s. 27):

För att öka säkerheten och inge trygghet hos dem som besöker domstolarna bör uppsikten över allmänhetens utrymmen generellt förbättras och vid behov kompletteras med övervakningskameror.

Domstolar som har personal med ordningsvaktsförordnande har särskilt goda möjligheter att övervaka de allmänna utrymmena och verka för en lugn och trygg miljö för domstolens besökare, men också för dess personal och andra som har domstolen som sin arbetsplats. /.../

Vid all om- eller nybyggnation av domstolslokaler ska Domstolsverket och den lokala domstolen samverka med lokala representanter för polis- och åklagarväsendet samt med kriminalvården. Man bör då särskilt beakta att säkerhetsåtgärderna anpassas till en framtida hotbild. Det som byggs idag ska, med eventuellt mindre framtida kompletteringar, klara morgondagens säkerhetskrav.

DV har också fastställt riktlinjer för vilka åtgärder som bör vidtas vid hot mot anställda vid domstolarna (se DV:s riktlinjer vid hot mot anställda vid Sveriges Domstolar, 2008-11-29, dnr 1384-2008). I riktlinjerna sägs bl.a. att de anställda är myndighetspersoner, något som kan medföra en ökad risk för hot, exempelvis vid personliga möten, per telefon eller skriftligen. Det viktigaste säkerhetsarbetet uppges vara det förebyggande arbetet, som bör bedrivas i det systematiska arbetsmiljöarbetet genom bl.a. riskinventering, handlingsplaner och utbildning. DV rekommenderar i riktlinjerna att frågor om hot diskuteras på arbetsplatsen då det skapar en mental beredskap hos de anställda.

Ett uttalat syfte med riktlinjerna är att man ska klargöra rollfördelningen i hanteringen av ett hot. Till domstolens åtgärder vid hot hör bl.a. att ta kontakt med den person som berörs av hotet, eftersom det är viktigt att stödjande samtal erbjuds i ett tidigt skede. Även den lokala polisen ska kontaktas för anmälan och hotbilsbedömning. Vidare ska domstolen upprätta en incidentrapport. Rapporten skickas till DV:s säkerhetsavdelning, som har till uppgift att vara ett stöd till domstolar i frågor som rör säkerhet, men också att ta emot och utreda incidentrapporter. Säkerhetsavdelningen tar vid ett hot kontakt med domstolen när hotet blivit känt, varefter kontakt för samtalsstöd förmedlas i de fall då domstolen önskar detta. DV kan vid behov även erbjuda anpassade skyddsåtgärder, vilket kräver ett beslut av verkets säkerhetschef.

I riktlinjerna anges att det är av stor vikt att alla de myndigheter som indirekt blir inblandade vid ett hot ser till sin egen roll och agerar därefter. Önskemål uttrycks om att det ska finnas en kontaktperson vid varje berörd myndighet. I domstolarna är det domstolschefen (eller annan på förhand utsedd ansvarig) som ansvarar för externa kontakter; den som blivit utsatt för hot ska således inte själv agera i ärendet.

4.2 Incidentrapportering till Domstolsverket

Till de uppgifter som ankommer på domstolen vid hot hör, som tidigare nämnts, att upprätta en incidentrapport. Incidentrapportering till DV har skett via e-post sedan år 2002. Själva incidenthanteringen anses numera vara en viktig del av säkerhetsarbetet vid Sveriges Domstolar.

En "incident" är i detta sammanhang en oönskad händelse som kan vara avsiktlig eller oavsiktlig. Den behöver inte nödvändigtvis medföra konsekvenser för verksamheten. Det har i modern tid inträffat en handfull allvarliga incidenter som inneburit dödsfall eller personskador i domstolarna. Den allvarligaste i sådana termer räknat inträffade år 1971, då fyra personer sköts till döds i Söderhamns tingsrätt. Därefter har ingen allvarlig incident med skjutvapen inträffat. År 1996 sprängde sig dock en man till döds i Eskilstuna tingsrätt, varvid en annan person skadades allvarligt. I ett knivdåd år 1997 blev Högsta domstolens kanslichef allvarligt skadad. En liknande händelse inträffade i Östersunds tingsrätt år 2001 när chefsåklagaren i Östersund blev knivhuggen och allvarligt skadad. Slutligen ska nämnas att en man dödades genom en fjärrutlöst sprängladdning vid entrén till Umeå tingsrätt år 2003 (DV:s rapport 2007:1 "Allmän säkerhetskontroll i domstol – en utvärdering" s. 22).

DV tog år 2007 fram nya rutiner för incidenthantering. Krav ställs nu på att rapporteringen ska ske på ett mer strukturerat sätt än tidigare och via ett särskilt webbformulär. Formuläret innehåller ett antal frågor som ska besvaras, vilket ger till resultat att incidenterna kan kategoriseras. Tanken är att en uppföljning ska ske kontinuerligt, i syfte att övergripande (eller särskilt efterfrågad) statistik ska kunna presenteras för domstolarna.

Statistik från DV från år 2003 visar att antalet rapporterade incidenter under året var 26. De följande åren var antalet incidenter 25 (2004), 31 (2005), 25 (2006) och 41 (2007). Under år 2008 rapporterades dock hela 170 incidenter, vilket antyder att mörkertalet tidigare varit stort. Incidenterna i statistiken kategoriseras av verket som "mindre allvarliga" (exempel: stulna jackor, hot av olika slag samt tumult eller handgemäng under förhandling). Några incidenter av mer allvarligt slag inträffade dock under år 2006 (en fritagning vid Västmanlands tingsrätt, en sprängning i Svea hovrätt och ett självmord vid Stockholms tingsrätt), dock utan att detta har kunnat ses som ett led i ett trendbrott ("Allmän säkerhetskontroll i domstol –

en utvärdering” s. 22). En iakttagelse som säkerhetsavdelningen gjort är att de allvarliga domstolsrelaterade incidenter som på senare tid har uppmärksammats i media oftast har ägt rum på annan plats än i just domstolen.

DV:s säkerhetsavdelning gjorde under år 2008 en särskild undersökning av inträffade incidenter i samband med förhandling på sjukvårdsinrättningar. De berörda länsrätterna bereddes tillfälle att i efterhand uppskatta antalet incidenter under åren 2005–2007 (då det numera använda incidentrapporteringssystemet alltså ännu inte var i bruk). Svar inkom från 13 länsrätter: 5 av dessa uppgav att några incidenter inte hade uppstått, medan övriga 8 länsrätter redovisade ett drygt tiotal incidenter. Inte sällan rörde det sig om lösa föremål som hade kastats mot rätten, men även hot hade förekommit.

4.3 Incidentrapporteringen under år 2008

Enligt DV kan man hävda att incidenternas antal under den senaste dryga femårsperioden varit förhållandevis konstant. Verkets säkerhetsavdelning har framhållit att det ökade antalet rapporter år 2007 kan bero på att incidentrapporteringen då hade underlättats samt att frågan hade aktualiserats – tio av det årets rapporter gjordes enligt de nya rutinerna. För år 2008, då de nya rutinerna slagit igenom med full kraft, mångfaldigades som tidigare nämnts rapporterna. Detta antyder enligt verket i och för sig att benägenheten att anmäla incidenter nu har stärkts, men också att det faktiska antalet incidenter har ökat till viss del. Samtidigt har säkerhetsavdelningen påtalat att det alltjämt finns domstolar som helt enkelt inte hörs av, förmodligen eftersom incidenthanteringen uppfattas mer som en service än som ett krav på domstolarna. – Det kan här erinras om att det av Arbetarskyddsstyrelsens kungörelse med föreskrifter om åtgärder mot våld och hot i arbetsmiljön (AFS 1993:2), som gäller arbete där det kan finnas risk för våld eller hot om våld, framgår bl.a. att tillbud och händelser med våld eller hot om våld *ska* dokumenteras och utredas (se 10 §). Vidare föreligger en underrättelseskyldighet gentemot Arbetsmiljöverket i vissa situationer (se 2 § arbetsmiljöförordningen [1977:1166] – jfr 6 kap. 4 a § lagen [1998:531] om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område, som gäller anmälningar till Socialstyrelsen vid incidenter i samband med förhandlingar på sjukvårdsinrättning).

Då incidentrapporteringen det senaste året har genomgått vissa betydande förändringar kan det vara av intresse att närmare studera vilken typ av incidenter som under ett år förekommer i domstolarna.

Som tidigare nämnts rapporterades sammanlagt 170 incidenter under år 2008 (se den av DV publicerade sammanställningen "Säkerhet 2008", särskilt s. 6 ff.). Vanligast förekommande i rapportfloden synes vara incidenter som av DV hänförs till kategorin "övrigt" (55 stycken). Hit hör huvudsakligen olika typer av falsklarm (överfallsalarm etc. som utlösts av misstag från förhandlingssalen eller utlösta brandlarm), ordningsvaktens avvisningar av personer som stört den allmänna ordningen och sjukdomsfall. Likaså hänförs hit diverse telefonsamtal som upplevts som obehagliga, men ej entydigt hotfulla.

En vanlig anledning till att en incidentrapport upprättas är någon form av "tumult" i domstolsbyggnaden (22 incidentrapporter). Vidare rapporteras till ett ganska betydande antal olika former av "skadegörelse" (t.ex. i anslutning till avkunnande av dom) och "stölder".

Med en viss frekvens förekommer i incidentrapporteringen även "hot". Särskilt om man slår samman rapporterna avseende hot mot olika skyddsobjekt (mot domare, domstol, målsägande, åklagare, domstolsanställda, övriga parter, nämndemän, vittnen, åhörare och ordningsvakter) framträder en bild av att hot förekommer tämligen ofta. "Våld" (exempelvis mot åhörare, målsägande eller vittnen) förekommer betydligt mer sällan.

Enligt verkets sammanställning ("Säkerhet 2008" s. 8) är det nästan uteslutande i allmänhetens utrymmen eller i direkt anslutning till domstolen som parter, vittnen eller andra besökare utsatts för hot eller våld. Verket har betonat att det är särskilt viktigt med uppsyn över allmänhetens utrymmen inför och efter förhandlingar samt vid pauser samt att eventuella ordningsvakter bör ha arbetsuppgifter som innebär att de ofta är synliga just där. Verket har därvid också betonat att det främst är där som åklagare har rapporterat att de känt sig hotade i domstolen.

DV:s statistik för första halvåret år 2009 visar att totalt 90 incidenter rapporterades. Under första kvartalet inkom därutöver 20 rapporter om beslag av otillåtna föremål vid allmänna och särskilda säkerhetskontroller. För andra kvartalet rapporterades att 144 föremål hade tagits i förvar respektive i beslag under totalt ca 45 förhandlingsdagar med säkerhetskontroll; vanligast förekommande bland dessa föremål var fickknivar, fällknivar och saxar, men även enstaka moraknivar, fjäderbatonger och skalpeller m.m. blev föremål för

rapporter ("Incidentstatistik 2009. Första kvartalet" och "Incidentstatistik 2009. Andra kvartalet").

En undersökning år 2008 av situationen vid förhandlingar på sjukvårdsinrättning gav vid handen att fyra incidenter hade inrapporterats under perioden januari–maj 2008. Samtliga synes ha rört händelser inne i själva förhandlingssalen; vid ett tillfälle hade en patient medfört två väskor till förhandlingen ur vilka denne hade plockat upp hårda och tunga föremål.

En incidentrapport kan i sig naturligtvis omfatta flera händelser, trots att den bara har gett upphov till en post i statistiken. Detta kan möjligen bidra till en snedvriden bild av vad som egentligen har inträffat. Som ett belysande exempel på vad som kan rymmas i en enda rapport kan följande nämnas.

I samband med en allmän säkerhetskontroll som genomfördes under fyra dagar vid Malmö tingsrätt i december 2008 togs mellan 90 och 100 föremål i förvar. Föremålen var enligt rapporten sådana som kunde användas vid brott mot liv eller hälsa. Det rörde sig huvudsakligen om stick- och skärvapen, t.ex. knivar, stiletter, fällknivar och mattknivar. Andra farliga föremål som togs i förvar var skruvmejslar, saxar, slipade nagelfilar och kedjor. Inget av de farliga föremålen kunde härledas till den förhandling i säkerhetssalen som låg till grund för beslutet om säkerhetskontroll; i stället rörde det sig enligt rapporten om föremål som personer som besöker domstolens lokaler helt enkelt bär på sig. I övrigt gjordes två narkotikabeslag (marijuana och rökheroin). En stilet, en bladstilet, en stor pennkniv, en stor slipad och bockad nagelfil (inbrottsverktyg) och en morakniv togs också i beslag. Under de fyra dagarnas säkerhetskontroll var det sammanlagt fem personer som inte underkastade sig kontrollen och som i stället avvek från platsen (Incidentrapport, Malmö tingsrätt, 2008-12-16 – incidentrapporten bokfördes i statistiken av DV under kategorin "övrigt").

Den nyss refererade incidentrapporten kan inte sägas vara atypisk. Vid en allmän säkerhetskontroll vid samma domstol under tre dagar i februari 2009 togs mellan 30 och 40 föremål i förvar. Flertalet av dessa var stick- och skärvapen (knivar, fällknivar och skruvmejslar) men bland de i förvar tagna föremålen återfanns även pizzaslicers, multiverktyg, slipade nagelfilar och spetsiga kammar. En expanderbatong togs i beslag. Fyra personer avstod från att underkasta sig visitation och avvek medan fem personer avvek för att senare komma tillbaka för visitation. I rapporten noterades att tingsrätten under de tre aktuella dagarna hade ett förhållandevis litet

antal förhandlingar (Incidentrapport, Malmö tingsrätt, 2009-02-02 m.fl.). En allmän säkerhetskontroll i samband med en narkotikarättegång vid Linköpings tingsrätt i juni 2009 ledde till att 22 knivar omhändertogs under 14 dagar, dvs. i genomsnitt nästan två per dag. Därutöver hittades andra stickföremål på besökarna, t.ex. saxar, skruvmejslar, och sekatorer. Även vid denna säkerhetskontroll noterades att åtskilliga besökare vände om när de insåg att de skulle bli föremål för visitation.¹ – Utredningen har under utredningstiden också tagit del av åtskilliga rapporter från Göteborgs tingsrätt rörande föremål som tagits i förvar respektive i beslag.

4.4 Statistik över antalet genomförda säkerhetskontroller

Genom DV:s säkerhetsavdelning har utredningen erhållit uppgifter om antalet genomförda säkerhetskontroller genom årens lopp, liksom de därmed sammanhängande kostnaderna.

Under åren 2002–2007, dvs. sedan möjligheterna att besluta om särskild säkerhetskontroll *eller* allmän säkerhetskontroll infördes, genomfördes säkerhetskontroll vid 1 806 tillfällen. Av dessa avsåg 151 allmän säkerhetskontroll. Antalet allmänna säkerhetskontroller varierade under perioden mellan 13 och 44 stycken per år (vid 7 respektive 10 domstolar). Sådana kontroller har aldrig genomförts vid fler än 17 domstolar under ett och samma år (2005).

Särskilda säkerhetskontroller genomfördes vid som minst 182 (31 domstolar) och som mest 355 tillfällen (51 domstolar).

Kostnaden för de 25 allmänna säkerhetskontroller som 12 domstolar genomförde under år 2007 uppgick till 200 000 kr, vilket avsåg kostnader för personal och hyra av teknisk utrustning. I genomsnitt skulle de 25 allmänna säkerhetskontrollerna under året därmed ha kostat 8 000 kr. DV har dock framhållit att kostnaderna i det enskilda fallet kan bli betydligt större än så och har som exempel hänvisat till den tidigare nämnda allmänna säkerhetskontroll som under fyra dagar genomfördes vid Malmö tingsrätt i december 2008; den fakturerade kostnaden för säkerhetskontrollen uppgick den gången till 85 000 kr. För kostnader hänförliga till allmänna säkerhetskontroller svarar DV.

¹ Se <http://www.corren.se/ostergotland/linkoping/?articleId=4928184&date=&menuids=>.

DV tecknade efter ändringarna i säkerhetskontrollagen ett rikstäckande avropsavtal med Securitas som innebär att en enskild domstol på egen hand ska kunna beställa larmbåge, apparatskötare, ordningsvakter och vid behov röntgenutrustning från ett lokalt Securitas-kontor (DV:s ”Budgetunderlag 2003–2005” s. 21). Ordningvakter betalas, till skillnad från närvarande polismän, av domstolen. Enligt uppgift från DV:s säkerhetsavdelning är priset för en dags säkerhetskontroll med en inhyrd ordningsvakt 3 200 kr (enligt avtal). Hyreskostnaden för den grundutrustning som krävs för säkerhetskontrollen uppgår till 2 356 kr per månad.

De särskilda säkerhetskontrollerna, som belastar domstolarnas egen budget, kostade 1 946 000 kr år 2007 (229 säkerhetskontroller vid 41 domstolar). Kostnaden per särskild säkerhetskontroll skulle därmed uppgå till i genomsnitt ca 8 500 kr.

År 2008 beslutade ca 40 domstolar om särskild säkerhetskontroll (totalt ca 600 förhandlingsdagar). Kostnaden uppgick till 308 000 kr, varav merparten – 234 000 kr – var kostnader för inhyrda ordningsvakter vid Stockholms tingsrätt, dels för domstolens egna säkerhetsförhandlingar i säkerhetssalarna, dels för förhandlingar som var hänförliga till andra i stockholmsområdet belägna domstolar. De flesta domstolar hade således inte några större kostnader för sådana säkerhetskontroller, vilket kan förklaras med att polis medtagit utrustning eller att domstolen haft sin egen metalldetektor och i vissa fall även egen ordningsvaktspersonal (DV:s sammanställning ”Säkerhet 2008, s. 6).

4.5 Domstolarnas medarbetarenkät

I Sveriges Domstolar genomförs regelbundet en s.k. medarbetarenkät. År 2008 svarade totalt 4 449 personer på enkäten, vilket motsvarar 81 procent av samtliga anställda inom Sveriges Domstolar.

I de enkäter som genomfördes åren 2002, 2004 och 2006 ställdes frågan om den som svarade på enkäten ”varit utsatt för hot och/eller våld och/eller trakasserier från allmänheten” i sitt arbete. Vid vart och ett av frågetillfällena svarade mellan 6 och 9 procent ”ja” på denna fråga. I 2008 års enkät ställdes i stället frågan om den som svarade på enkäten varit utsatt för sådana händelser i sitt arbete under den senaste 12-månadersperioden, varvid 6 procent svarade ”ja”. (Vid detta frågetillfälle definierades för första gången

begreppen. "Våld" likställdes med fysiskt våld mot person, t.ex. misshandel, och "hot" exemplifierades med olaga hot eller utpressning, medan "trakasseri" uppgavs vara exempelvis kränkning, ofredande eller subtila hot.)

De som besvarade enkäterna har också fått tillfälle att värdera ett påstående om att den fysiska arbetsmiljön är sådan att man känner sig trygg/säker när man arbetar. Andelen som upplever situationen så i hög utsträckning har stadigt ökat, från 61 procent år 2002 till 78 procent år 2008. Den andel som uppger att de inte alls känner sig trygga/säkra när de arbetar har i motsvarande mån minskat sedan år 2002, från 13 procent till 4 procent.

År 2002 instämde 59 procent av medarbetarna i påståendet att de har tillräckliga kunskaper om de risker som finns i arbetet för att arbeta så säkert som möjligt. Därefter har denna andel ökat till 73 procent (år 2008). De som helt tycker sig sakna kunskaper om riskerna har minskat från 13 till 5 procent under samma period (se bl.a. "Allmän säkerhetskontroll i domstol – en utvärdering" s. 23).

4.6 Intern och extern samverkan

I syfte att förankra säkerhetsarbetet i domstolsverksamheten och öka förutsättningarna för nätverk i säkerhetsfrågor sker viss intern samverkan i en särskild grupp, Sveriges Domstolars Säkerhetsgrupp. Gruppen innehåller en representant från varje arbetsgivargruppsområde, totalt åtta stycken.

Gruppmöten hålls två gånger per år. DV:s säkerhetsavdelning, som har den sammankallande funktionen, upprätthåller kontinuerlig kontakt med gruppen och informerar om pågående arbete. Vidare inhämtar säkerhetsavdelningen genom denna kanal synpunkter och önskemål från domstolarna.

Extern samverkan i säkerhetsfrågor sker i en central samverkansgrupp i vilken – utöver DV – Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Kriminalvården och Ekobrottsmyndigheten ingår. Vidare förekommer samverkan i särskild form med Säkerhetspolisen angående otillåten påverkan mot domare, med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) angående säkerheten vid förhandlingar på sjukvårdsinrättningar samt med Åklagarmyndigheten.

4.7 Domstolsverkets utvärderingar

4.7.1 DV Rapport 2002:6

I "Framtida riktlinjer för säkerhetsarbete i domstolsväsendet" (DV Rapport 2002:6) redovisade DV ställningstaganden till bl.a. risken för hot och våld i domstolarna, men också olika "verktyg" som står till förfogande i säkerhetsarbetet.

Verket konstaterade att risken för hot och våld i domstolarna är svår att analysera. Å ena sidan är det vanligare att man upptäcker en hotbild i brottmål än i andra mål, varför det oftast är i sådana mål man talar om "riskförhandlingar". Enligt DV är det dock, å andra sidan, i familjemål som de flesta allvarliga polisanmälda händelser som innefattar hot eller våld i domstolarna har inträffat. Slutsatsen blev att risken finns i alla måltyper. Samtidigt ansågs risken generellt sett vara mindre vid allmän förvaltningsdomstol (på grund av att det där hålls en mindre andel muntliga förhandlingar än i allmän domstol). DV, som tog sin utgångspunkt i den allmänna utvecklingen i fråga om våldsbrott, bedömde att risken var stor för att våldsbrottsligheten och hoten i landets domstolar skulle fortsätta att öka (s. 9 ff.).

I rapporten redovisades en enkät som riktats till i stort sett samtliga domstolsanställda. En särskild enkät riktades samtidigt till domstolschefer (eller i förekommande fall domstolarnas säkerhetschefer).

I enkätundersökningen framkom (s. 26) att 48 procent av de allmänna domstolarna ansåg att säkerhetskontrollen är fullt tillräcklig i fråga om vilken hotbild som bör krävas för att en allmän säkerhetskontroll ska få beslutas. 51 procent ansåg att det – till skillnad från vad som är fallet i dag – *inte* bör krävas en konkret säkerhetsrisk för att allmän säkerhetskontroll ska komma i fråga. Andra former av ändringar av lagen efterlystes av 1 procent. Bland de allmänna förvaltningsdomstolarna var fler tillfreds med nuvarande utformning av lagstiftningen: 70 procent ansåg att lagen är fullt tillräcklig, medan 22 procent var missnöjda med kravet på konkret säkerhetsrisk. Resterande 8 procent ville ha någon annan lagändring till stånd. Således ansåg en majoritet av domstolarna att den säkerhetsnivå som lagen anger är fullt tillräcklig. – I samma enkätundersökning framkom att 79 procent av de allmänna domstolarna och 93 procent av de allmänna förvaltningsdomstolarna

inte ansåg det önskvärt med ständig säkerhetskontroll vid inpassering till domstolen (s. 26).

DV, som menade att det under alla omständigheter var för tidigt att ifrågasätta lagens grundförutsättningar, framhöll att en utvärdering och större översyn av säkerhetskontrollagen borde göras efter ytterligare några år. DV ifrågasatte inför denna utvärdering och översyn om det är ändamålsenligt att ha två typer av säkerhetskontroll eller om instituten allmän och särskild säkerhetskontroll kan slås samman. (DV ansåg att kravet på konkret risk i vart fall bör vara identiskt för båda formerna av säkerhetskontroll och att nivån som i dag gäller för allmän säkerhetskontroll då bör "räcka"). Vidare menade DV att en regel om underrättelseskyldighet gentemot domstolen rörande faktorer av betydelse för hotbilden kunde övervägas för poliser och åklagare. Även frågan om vem som ska bära kostnaderna för ordningsvaktens insats vid säkerhetskontroll ansågs vara lämpligt att diskutera vid en översyn, liksom om tolkar som erhåller offentliga förordnanden utan att nödvändigtvis vara kända av domstolen ska undantas från säkerhetskontroll. Advokaters möjlighet att enligt 3 § säkerhetskontrollagen undantas från särskild säkerhetskontroll, trots att de saknar anknytning till den aktuella förhandlingen, sattes också i fråga av DV och ansågs böra bli föremål för ett förtydligande. DV hade även en bestämd uppfattning om att den som inte tillåter undersökning av en väska eller annat föremål inte, som i dag, bör ges tillfälle att enligt 6 § fjärde stycket lämna in föremålet till förvaring (s. 26 f.).

När det gäller domstolarnas tekniska utrustning framhöll DV i rapporten bl.a. att en domstols behov av att ha tillgång till en egen larmbåge måste avgöras från fall till fall. Det ansågs inte vara kostnadseffektivt att generellt utrusta domstolarna med larmbågar. DV erinrade om att det vid tidpunkten fanns ett avropsavtal med Securitas (avseende larmbåge, apparatskötare, ordningsvakter och vid behov röntgenutrustning) samt att det vid särskild säkerhetskontroll inte ens ställs något krav på att kontrollen i första hand ska utföras med hjälp av tekniska anordningar. Inte heller förutsätts "särskilda skäl" för att *manuell* kroppsvisitation ska få genomföras vid en sådan säkerhetskontroll; det är i stället polisen som avgör hur den särskilda säkerhetskontrollen ska gå till i det enskilda fallet (jfr 5 § första och andra styckena säkerhetskontrollagen). Det kunde enligt DV dock bli aktuellt att utrusta de domstolar som har förhandlingssalar med förhöjd säkerhet med

larmbågar, samtidigt som det ansågs självklart att larmbågar ska finnas vid samtliga säkerhetssalar (s. 42 ff.).

Beträffande bemanningen konstaterade DV (s. 51 ff.) att vissa domstolar hade personal med ordningsvaktsförordnande (16 procent av de allmänna domstolarna och 7 procent av de allmänna förvaltningsdomstolarna), vilket gav dem större möjlighet till ingripande om behov skulle uppstå. Samtidigt fanns det domstolar som i stället hyrde in personal från privata säkerhetsföretag. En mycket stor andel av de domstolsanställda – 90 procent bland dem i allmän domstol och 68 procent av dem i allmän förvaltningsdomstol – uttryckte sig positivt inför möjligheten till ordningsvakter i domstolar. Domstolsverket, som pekade på att personal med ordningsvaktsförordnande har en lugnande verkan, framhöll att domstolarna bör ha personal med ordningsvaktsförordnande, helst fast anställd för att den ska få en större lokal- och personkännedom samt kunskap om domstolsverksamheten. Vidare framhöll DV i rapporten att domstolarna bör begära att polispersonal är närvarande vid förhandlingar i de fall då det finns anledning att i samband med domstolsförhandling befara sådana ordningsstörningar som domstolarna inte själva kan hantera på ett tillfredsställande sätt.

I rapporten betonade DV också betydelsen av att hotbilden rutinmässigt övervägs i varje mål och inför varje förhandling och att en hotbildsanalys – ett av de viktigaste ”verktygen” i säkerhetsarbetet – görs vid behov, helst med assistans från polismyndighet (s. 59 f.). Även förekomsten av lokal och central samverkan i säkerhetsfrågor lyftes fram som en viktig faktor (s. 63 f.).

4.7.2 DV Rapport 2007:1

Några år efter arbetet med 2002 års rapport utvärderade DV på regeringens uppdrag de lagändringar i säkerhetskontrollagen som trädde i kraft den 1 juli 2001. I uppdraget ingick bl.a. att göra en bedömning av utvecklingen av säkerhetsrisker och hot mot domstolarna samt att överväga om den nya regleringen är ändamålsenligt utformad.

Resultaten redovisades i ”Allmän säkerhetskontroll i domstol – en utvärdering” (DV Rapport 2007:1). Arbetet inriktades huvudsakligen på att lyfta fram de erfarenheter som finns hos de allmänna domstolarna i fråga om lagens tillämpning. I rapportunderlaget

ingick två enkäter (som dock hade delvis samma frågeställningar). Den ena enkäten, som byggde på telefonintervjuer, omfattade domstolar som under åren 2005 och 2006 hade genomfört allmän säkerhetskontroll medan den andra riktade sig till övriga allmänna domstolar (dvs. sådana som *inte* hade beslutat om allmän säkerhetskontroll under samma tid).

I den förstnämnda enkäten ställdes bl.a. frågan om anledningen till att domstolen hade fattat beslut om *allmän* säkerhetskontroll. Vanliga orsaker som angavs var att det kunde förväntas mycket folk till en viss förhandling, att det fanns risker för bråk, fritagning av häktade eller hot mot vittnen, målsägande och tilltalade. Även lokalernas utformning kunde få betydelse, eftersom särskild säkerhetskontroll uppenbarligen inte kan arrangeras på alla domstolar utan besvär (i vissa fall påstods det följaktligen ha varit mer relevant att besluta om just särskild säkerhetskontroll). Oftast rörde det sig om brottmål. Tvistemål föranledde beslut om allmän säkerhetskontroll enbart i något enstaka fall. Allmän säkerhetskontroll hade också beslutats i ett LVU-mål i vilket det hade funnits risk för fritagning av den omhändertagne (s. 9 f.).

De flesta domstolarna framhöll i de båda enkäterna, på särskild fråga härom, att lagstiftningen (även i fråga om gränsdragningen mellan allmän och särskild säkerhetskontroll) *är* ändamålsenligt konstruerad. Några domstolar pekade dock på att beslut om säkerhetskontroll alltid föranleds av en *viss* förhandling, dvs. även beslut om *allmän* säkerhetskontroll, varför skillnaden mellan de båda kontrollformerna kan upplevas som konstruerad. Några domstolar menade att förutsättningarna för att besluta om säkerhetskontroll kan framstå som väl stränga, alternativt att det borde vara möjligt att anordna allmänna säkerhetskontroller även om det inte har framkommit något som tyder på risk för våld, medan någon enstaka domstol förordade en möjlighet att anordna säkerhetskontroller stickprovvis eller när man i övrigt önskar, även permanent (s. 10 ff.).

Det kan också nämnas att flera domstolar i båda enkäterna ansåg att hot och risker – främst med avseende på parter, vittnen, målsägande m.fl. – hade ökat på senare år och att någon minskning inte kan förväntas ske. Det hårdnande klimatet i samhället, en tilltagande brottslighet med internationell anknytning, en tilltagande grov respektive organiserad brottslighet (kriminella nätverk) och ett ökat drogmisbruk betonades, men också att risker ökat till

följd av att psykiatrireformen har medfört att psykiskt sjuka personer rör sig friare i samhället (s. 11 f.).

I rapporten konstaterade DV därutöver att det av tillgänglig statistik framgick att det genom åren har fattats betydligt fler beslut om särskild säkerhetskontroll än om allmän sådan och att antalet genomförda säkerhetskontroller har minskat under senare år; sistnämnda omständighet förklarades bl.a. med att den allmänna skärpningen av säkerheten i domstolarna till följd av organisationsförändringar har gett förbättrade möjligheter att hantera förhandlingar som bedöms innebära risker, men också att ny- och ombyggnationer, en ökad användning av larm och övervakningskameror samt fler anställda ordningsvakter kan ha haft en återhållande effekt på besluten om säkerhetskontroll (s. 14 f.).

Verket lämnade inte några förslag till förändringar av reglerna: domstolarna ansågs på grund av den korta tid som lagändringarna varit i kraft ha begränsade erfarenheter av det som betraktades som nytillkommet. Det underlag som framkommit vid genomförandet av enkäterna påstods därför inte vara tillräckligt för att föreslå några lagändringar. Likväl ville DV "belysa" ett antal punkter som borde övervägas vid en översyn av lagstiftningen (s. 2 och 16 ff.):

- Frågan om det bör vara möjligt att genomföra säkerhetskontroll även om någon konkret hotbild inte föreligger.
- Frågan om gränsdragningen mellan särskild säkerhetskontroll och allmän säkerhetskontroll är relevant eller – som vissa domstolar hävdar – till följd av den praktiska tillämpningen eller lokalernas beskaffenhet är konstruerad och utan direkt förankring i verkligheten.
- Frågan om det är lämpligt att advokater och tolkar generellt undantas från säkerhetskontrollerna.
- Frågan om det finns behov av att förtydliga vilken domstol som ska fatta beslut om allmän säkerhetskontroll i fall då en förhandling hålls i en annan domstols lokaler.

4.7.3 Kompletteringen till DV Rapport 2007:1

I mars 2008 inkom till Justitiedepartementet en komplettering till det i DV Rapport 2007:1 redovisade regeringsuppdraget. I den kompletterande skrivelsen (DV:s diarienummer 846-2007, se Ju2007/8500/DOM) förklarade DV att verket under februari 2008 hade hållit möten med s.k. arbetsgivargrupper, då representanter

för verket träffar samtliga domstolschefer i landet. Ett av inslagen vid mötena omfattade säkerhetsfrågor. Enligt skrivelsen gjordes efter mötena bedömningen att det nu – jämfört med hur situationen var under sommaren 2007 – fanns ”ett mer samlat önskemål om möjligheten att kunna genomföra säkerhetskontroll utan att det föreligger en hotbild mot en förhandling eller mot domstolen”. Verket räknade upp en rad anledningar till att önskemålet nu var mer uttalat, såsom att hot och incidenter hade inträffat såväl inom domstolarna som vid övriga myndigheter inom rättsväsendet (här torde kanske främst menas bombattentatet mot en chefsåklagares hem i Trollhättan i november 2007), att DV skärpt prioriteringen av säkerhetsfrågorna samt att ett nytt system för incidenthantering tagits i bruk under hösten 2007. Vidare menade Domstolsverket att gruppdiskussionerna med domstolscheferna kan ha inneburit att synpunkter och åsikter lättare kommit fram jämfört med hur situationen var vid de enskilda intervjuer som hölls med säkerhetsansvariga under 2007. Mot bakgrund härav och mot bakgrund av den bild som nuvarande incidentrapporteringssystem ger ställde sig DV enligt skrivelsen bakom att Justitiedepartementet utreder frågan om möjligheten att besluta om säkerhetskontroll utan föreliggande hotbild.

5 Brottsstatistik m.m.

5.1 Rapporter från Brottsförebyggande rådet

Brottsförebyggande rådet (Brå), som arbetar på uppdrag av regeringen, har i uppgift att utvärdera reformer, bedriva forskning för att ta fram ny kunskap och ge stöd åt lokalt brottsförebyggande arbete. Det är också Brå som ansvarar för den officiella kriminalstatistiken, för statistiken över anmälda hatbrott och för den nationella trygghetsundersökningen (NTU).

Den officiella kriminalstatistiken är en av de mest använda källorna för information om brottsligheten i Sverige. Statistiken ger en bild av brottsligheten utifrån de brott som anmäls till och handläggs av polis, tull, åklagare, domstol och kriminalvård. (Härav följer att brott som inte anmäls inte heller kommer med i kriminalstatistiken.)

Den andra viktiga källan i sammanhanget, NTU, åskådliggör undersökningsresultat avseende självrapporterad utsatthet för brott, upplevd trygghet samt förtroende för rättsväsendet och dess myndigheter.

Den officiella kriminalstatistiken och NTU bidrar tillsammans med en bild av ”den verkliga brottsligheten”.

5.1.1 Brottsutvecklingen över tid

En del av de brott som begås blir aldrig upptäckta eller kommer endast till de närmast berörda personernas kännedom. Följaktligen finns det inte någon källa som innehåller information om samtliga brott som begås i samhället. I stället får tolkningar av brottsligheten utgå från källor som endast innehåller en större eller mindre del av den faktiska brottsligheten. Därigenom kan man hävda att det inte är möjligt att ge exakta svar på hur brottsligheten ser ut eller har utvecklats (”Brottsutvecklingen i Sverige fram till år 2007”, Rapport 2008:23, s. 13).

En central källa inom forskningen om brottsligheten är uppgifter om anmälda brott (ibland kallade de ”polisanmälda” brotten, trots att även brott anmälda till tull eller åklagare avses). Statistik över anmälda brott har förts från år 1950. Rutinerna för statistikföring av anmälda brott har dock ändrats vid flera tillfällen, exempelvis genom ny insamlingsteknik eller nya redovisningsätt. Detta har, tillsammans med förändringar i lagstiftningen, på olika sätt påverkat statistikens jämförbarhet över tid. Precis som i övriga västvärlden har dock den registrerade brottsligheten ökat kraftigt under efterkrigstiden.

År 1964 anmäldes närmare 368 000 brott. Perioden mellan åren 1965 och 1980 ökade antalet anmälningar, men det förekom stora variationer mellan olika år. År 1970 anmäldes drygt 656 000 brott och år 1980 var antalet anmälda brott uppe i cirka 928 000.

Efter år 1980 och fram till början av 1990-talet var ökningstakten än högre: i genomsnitt anmäldes 31 000 fler brott per år. År 1990 var antalet anmälda brott närmare 1 219 000.

Under 1990-talet låg antalet anmälda brott relativt konstant. Vissa år förekom t.o.m. nedgångar. År 1994 var antalet nere i 1 112 500 brott, vilket var den lägsta nivån sedan år 1988. Mellan åren 1995 och 1997 ökade emellertid antalet anmälda brott något, för att år 1998 stagnera kring 1997 års nivå.

Under 2000-talet ökade volymen anmälda brott på nytt, om än i långsammare takt än tidigare. Ökningstakten har under åren 2000–2007 legat på i genomsnitt 15 000 brott per år.

År 2007 anmäldes i runda tal 1 300 000 brott till polis, tull eller åklagare, en ökning med hela 7 procent jämfört med föregående år. Det är noterbart att den anmälda stöldbrottsligheten har minskat under de senaste tio åren, medan antalet polisanmälda våldsbrott (3 kap. brottsbalken) har ökat under samma period (uppgifter från Brå:s hemsida, www.bra.se, och Rapport 2008:23, s. 38 ff.).

Att brotten mot person, som domineras av just misshandelsbrott, till skillnad från tillgreppsbrotten har fortsatt att öka under 2000-talet och att ökningstakten har blivit snabbare med åren är enligt Brå en svårtolkad utveckling. En förklaring som ges är att allt fler brott upptäcks och kommer till polisens kännedom, vilket främst påstås bero på att toleransen mot vålds- och sexualbrott har minskat i samhället. En faktisk ökning av brotten mot person inom vissa brottskategorier, bland vissa grupper eller i vissa regionala områden utesluts dock inte. Brå hänvisar bl.a. till att det finns tendenser i samhällsutvecklingen, bl.a. förändringar i alkoholkon-

sumtionen samt en ökad segregation och utanförskap, som över tid kan ha bidragit till en ökad våldsbrottslighet inom vissa befolkningsgrupper (Rapport 2008:23 s. 40 ff. med hänvisning till betänkandet "Välfärdsbokslut för 1990-talet", SOU 2001:79).

5.1.2 Förändringar i populationen

I detta sammanhang är det av intresse att redovisa att Brå genom åren har genomfört projekt om brott bland svenskar och invandrare för att med vetenskapliga analysmetoder undersöka hur "svensk och utländsk bakgrund" tillsammans med andra sociala faktorer bidrar till att förklara registrerad misstänkt brottslighet.

Uppgifter om svenskars och invandrares registrerade brottslighet presenterades i rapporten "Invandrare och invandrares barns brottslighet – en statistisk analys" (Rapport 1996:2). En uppföljande studie redovisades nästan tio år senare i rapporten "Brottslighet bland personer födda i Sverige och i utlandet" (Rapport 2005:17): den senare belyser åren 1997–2001.

I den senare rapporten konstateras att ett mycket stort antal flyktingar – närmare 300 000, många från krigsdrabbade länder – hade kommit till Sverige efter den mätperiod som låg till grund för 1996 års rapport. Även antalet personer födda i Sverige med en eller två utrikes födda föräldrar hade ökat. Samtidigt hade 1990-talets lågkonjunktur inneburit ökade svårigheter för dessa grupper. En ökande andel arbetslösa och socialbidragsberoende, men också boendesegregation, blev följden (Rapport 2005:17 s. 7).

Under alla omständigheter visade undersökningen, som omfattade totalt 4,4 miljoner i Sverige folkbokförda personer i åldern 15–51 år, att närmare 60 procent av de brott för vilka en misstankeregistrering gjorts på någon i undersökningen ingående person kunde hänföras till personer födda i Sverige av två svenskfödda föräldrar. Nästan en fjärdedel av brotten var registrerade på utrikes födda och närmare 20 procent på svenskfödda personer med en eller bägge föräldrarna födda utomlands. Andelen personer som var misstänkta för brott var enligt rapporten större i grupper från vissa geografiska områden än från andra.

Brå:s slutsats blev att det är två och en halv gånger så vanligt att utrikes födda är registrerade som misstänkta för brott jämfört med svenskfödda personer med båda föräldrarna födda i Sverige (de hade en "överrisk" på 2,5). Detta innebar en viss ökning jämfört

med resultaten från 1996 års rapport. För dem som var födda i Sverige med två utrikes födda föräldrar var det dubbelt så vanligt som bland svenskfödda personer med båda föräldrarna födda i Sverige (dvs. en "överrisk" på 2). Bland dem med en svenskfödd och en utrikes född förälder var risken 1,4 gånger större (Rapport 2005:17 s. 9 ff.). – Det ska här slås fast att det i rapporten betonades att de allra flesta invandrare *inte* är eller har varit registrerade för brott, vare sig i den förra studien eller i den senare. Brå diskuterade samtidigt huruvida de olika gruppernas överrisker över huvud taget kunde ses som höga eller inte. Det konstaterades därvid att det var 3,5 gånger vanligare att män är misstänkta för brott än kvinnor (när det gäller grövre brott var skillnaderna mellan män och kvinnor t.o.m. ännu större). Det var enligt Brå också mer än sex gånger vanligare att personer vars familj haft socialbidrag är registrerade för brott än personer vars familj inte haft det.

Enligt internationella studier som citeras i rapporten samvarierar brottsligheten med *när* de utrikes födda kom till det nya landet, *under vilka omständigheter* de utvandrat och *motiven* till utvandringen. Brå pekade på tre ofta återopade faktorer som brukar lyftas fram som förklaring till att invandrare oftare är registrerade för brott, närmare bestämt att det är svårt att bryta upp från hemlandet och bosätta sig i ett nytt land, att sociala faktorer som generellt ökar risken för brott är vanligare bland invandrare och att det mottagande som invandrare får i Sverige har brister (Rapport 2005:17 s. 12 och 16).

5.1.3 Geografiska faktorer av betydelse för brottsligheten

Det är ett känt faktum att brottsligheten varierar med urbaniseringsgrad/befolkningstäthet. Brottsligheten är nämligen särskilt koncentrerad till landets större städer. Av statistiken över anmälda brott framgår att drygt 58 procent av de anmälda brotten år 2007 begicks i något av de tre storstadslänen, där ungefär hälften (51 procent) av befolkningen bor. Flest brott per 100 000 invånare anmäldes år 2007 följaktligen i storstadslänen Stockholm och Skåne samt i Västmanlands län. Därutöver utmärkte sig Södermanlands, Örebro och Västra Götalands län med ett stort antal anmälda brott. De lägsta nivåerna förekom i Norrlandslänen och i Kalmar län. Generellt gäller att ju större tätort, desto fler brott per invånare. Detta är ett förhållande som har sett likadant ut under lång tid (Rapport 2008:23 s. 35). Även

om man särskilt studerar brottsligheten mot person (3–7 kap. brottsbalken) utmärker sig storstadslänen. Detta bekräftas också av s.k. offerundersökningar, som inte är beroende av eventuella regionala skillnader i anmälningbenägenhet: andelen som i NTU 2006/2007 uppgav sig vara utsatta för brott mot person är som högst i Stockholms län (12 procent) och Skåne län (13 procent), medan Värmlands, Gävleborgs och Västernorrlands län (samtliga 7 procent) hade lägst andel utsatta i befolkningen (Rapport 2008:23 s. 35 ff.).

5.1.4 Organiserad brottslighet

Organiserad brottslighet brukar beskrivas som en svårdefinierad företeelse som rymmer många dimensioner.

Frågor som berör den grova organiserade brottsligheten i samhället behandlas i bl.a. departementspromemorian ”Nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten – överväganden och förslag” (Ds 2008:38). Av denna framgår att det saknas någon för svenska förhållanden allmänt vedertagen definition av ”organiserad brottslighet” (se även SOU 2000:88 s. 57). Det hänvisas dock till att det inom Europeiska unionen används elva kriterier för att definiera organiserad brottslighet, nämligen följande:

1. Samverkan mellan fler än två personer.
2. Lång eller obegränsad utsträckning i tiden (i fråga om gruppens stabilitet och potentiella varaktighet).
3. Misstanke om allvarliga kriminella handlingar.
4. Strävan efter vinning och/eller makt.
5. Egna tilldelade uppgifter åt var och en.
6. Någon form av disciplin och kontroll.
7. Verksamhet på internationell nivå.
8. Användande av våld eller andra metoder för hot.
9. Användande av kommersiella eller affärsmässiga strukturer.
10. Deltagande i penningtvätt.
11. Otillbörlig påverkan på politik, medier, offentlig förvaltning, rättsliga myndigheter eller ekonomi.

Enligt promemorian (s. 256) måste de fyra första och minst två av de övriga kriterierna vara uppfyllda för att brottsligheten ska anses vara ”organiserad”.

Brå har utarbetat en annan, något vidare definition av organiserad brottslighet än den som används inom EU. Av definitionen

följer att det ska röra sig om en nätverksbaserad vinstinriktad brottslig verksamhet i projektform som har vilja och förmåga att skydda och underlätta brottsligheten genom otillåten påverkan, att det inom ”projekten”, som avlöser varandra, finns en arbetsdelning och flexibilitet som innebär att medarbetare går in i och ut ur projekten samt att verksamheten vanligen bedrivs diskret, vilket inte hindrar att den ibland kan ta sig uttryck i synliga gäng, med ett utmanande beteende, symboler och maktanspråk (”Lokala åtgärder mot organiserad brottslighet”, Idéskrift nr 18, Brå, 2009, s. 34).

Ett annat sätt att kortfattat beskriva företeelsen är att lyfta fram att det handlar om ekonomiskt motiverade brottslingar som organiserar sig för att maximera sina illegala vinster; när sedan vinsterna blir tillräckligt stora uppstår behovet och förmågan att skydda verksamheten – inte bara från konkurrenter på den illegala marknaden utan också från statens ingripande (Ds 2008:38 s. 35).

Den viktigaste varan för den organiserade brottsligheten är narkotika. Smuggling av alkohol, organiserade stölder och hälerier, illegala spel, människohandel, organiserat svartarbete och utpressning är exempel på aktiviteter som förekommer (Idéskrift nr 18 s. 15, se även SOU 2000:88 s. 67 f.).

Karakteristiskt för den organiserade brottsligheten är de ”gråzoner” där möten sker mellan brottsligheten, det reguljära näringslivet, myndigheter och (i vissa länder) medier och politiker (Idéskrift nr 18 s. 27).

Den organiserade brottsligheten bedriver en kriminell affärsverksamhet som pågår mer eller mindre kontinuerligt och där brotten är långt ifrån engångsföreteelser, något som bidrar till att det skapas starka intressen av att skydda den brottsliga verksamheten genom otillåten påverkan (trakasserier, hot, våld, skadegörelse och olika former av korruption). Det finns nämligen åtskilliga personer som den organiserade brottsligheten har intresse av att påverka. Till dessa hör bl.a. brottsoffer, medbrottslingar och vittnen, som kan påverkas att inte samarbeta med myndigheterna. Stödinsatser för att stärka brottsoffer och vittnen att våga träda fram, anmäla brott och vittna i domstol är då nödvändiga för att man ska komma till rätta med organiserad brottslighet av detta slag. Men även myndighetspersoner kan bli föremål för påverkansförsök i syfte att de ska fatta fördelaktiga beslut för gärningspersonerna (Idéskrift nr 18 s. 28 f. och Ds 2008:38 s. 53).

Inom kriminalvården infördes år 1995 särskilda regler för hur personer som är knutna till kriminella s.k. fängelsegäng – på den

tiden i första hand mc-gäng – skulle behandlas. Sedan dess har problematiken ändrat karaktär och framför allt ökat i omfattning. Runt millennieskiftet uppskattade man att det handlade om en handfull gäng med några tiotal medlemmar eller nära sympatisörer. I dag har företeelsen olika skepnader. Det handlar dels om tämligen formella organisationer, dels om lösliga organisationer och nätverk med ursprung i olika delar av Europa (men också i resten av världen). Enligt uppgift från Kriminalvården handlar det numera om uppskattningsvis hundratals personer som i en eller annan form är knutna till sådana organisationer. Kriminalvårdens arbete påverkas av konflikter, hot, våld och förtryck som härrör därifrån.

Regeringen tog under hösten 2007 initiativ till en nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten, varvid en styrgrupp under ledning av Justitiedepartementet bildades. Syftet med styrgruppen var att säkerställa att mobiliseringen mot den grova organiserade brottsligheten skulle få ett brett och varaktigt genomslag. Under sommaren 2008 gav regeringen Rikspolisstyrelsen i uppdrag att tillsammans med Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen och Tullverket säkerställa en effektiv och uthållig verksamhet för bekämpning av den grova organiserade brottsligheten. I uppdraget ingår bl.a. att myndigheterna ska överväga och vidta övriga åtgärder som bedöms bidra till en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten (Ju2008/5776/PO). Enligt uppgift finns en allmän beredskap från polisens sida för att strukturerade insatser av detta slag kan leda till att myndighetspersonal drabbas av hot eller våld.

5.1.5 Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner

I rapporten ”Otillåten påverkan riktad mot myndighetspersoner. Från trakasserier, hot och våld till amorös infiltration” (Rapport 2005:18) redovisade Brå undersökningsar avseende allvarliga trakasserier och hot samt våldssituationer och otillbörliga erbjudanden riktade mot tjänstemän i kontroll- och rättskedjan, närmare bestämt sådan otillåten påverkan som syftar till att inverka på myndighetsutövningen och därmed myndigheternas funktionssätt.

I rapporten introducerades begreppet ”otillåten påverkan” som en samlingsbeteckning på olika påverkansformer av kvalificerad art. Härmed avses allvarliga trakasserier och hot samt våldssituationer

mot person eller egendom men även korrupcion i form av otillbörliga erbjudanden.

Till grund för slutsatserna låg en stor enkätundersökning som besvarades av drygt 4 500 tjänstemän. 12 procent av de medverkande tjänstemännen hade av svaren att döma utsatts för allvarliga trakasserier och hot eller våldssituationer någon gång under den studerade perioden (1 januari 2004 till sommaren 2005). Brå gjorde bedömningen att nivån borde uppfattas som hög, eftersom det gällde *allvarliga* former av påverkan, och att omfattningen av otillåten påverkan måste tas på större allvar än som hittills skett (s. 47 ff.).

Till de utsatta hörde kustbevakningstjänstemän, tulltjänstemän, tjänstemän inom Skatteverket, poliser, åklagare, domare, nämndemän och tjänstemän inom Kronofogdemyndigheten (indrivningsverksamhet). Andelen som varit utsatta varierade mellan de olika yrkeskategorierna, från 3,2 procent (tjänstemän inom Skatteverket) till 20 procent (tjänstemän inom Kronofogdemyndigheten). Här kan nämnas att domarnas andel uppgick till 8,7 procent, nämndemännens till 3,5 procent och åklagarnas till 14,8 procent (s. 50).

I rapporten försökte man också besvara frågan vilka det är som svarar för otillåten påverkan. De utsatta beskrev dem huvudsakligen som enskilda individer, som av de utsatta uppfattats vara "rättshaverister", "personer med psykisk störning", "personer i desperata situationer", "missbrukare" eller "kriminella personer". Grupperingar, som t.ex. "organiserad brottslighet", svarade enligt undersökningen för en fjärdedel av den otillåtna påverkan (s. 7 och 77 f.).

I förhållande till de andra yrkesgrupperna inom rättsväsendet är det enligt rapporten åklagare som är mest utsatta för allvarliga trakasserier. De arbetar nämligen tidvis "på fältet" och deras beslutsfattande är individuellt, vilket gör den enskilde åklagaren till en särskilt tydlig måltavla. Möjliga förklaringar till skillnaden i utsatthet mellan åklagare och domare är enligt rapporten att domarens arbete är mer skyddat än åklagarens och att åklagare fattar beslut om åtal och andra, för den misstänkte, ingripande beslut som t.ex. husrannsakan. När väl gärningspersonen kommer till domstol kan det möjligen uppfattas vara "för sent" att påverka. (Samtidigt är domarna i högre grad utsatta för allvarliga trakasserier än vissa andra yrkesgrupper.) En förhållandevis hög andel åklagare är – i jämförelse med domarna – dessutom utsatta för allvarliga hot (s. 51 ff.).

Andra slutsatser som drogs var att bl.a. domare och nämndemän i mycket ringa utsträckning är utsatta för allvarliga hot samt att våld nästan enbart drabbar poliser och tulltjänstemän (men det förekom-

mer även enstaka fall i de andra yrkesgrupperna). Grovt våld mot tjänstemän utövas enligt exempel som ges i rapporten genom upprepade sparkar, beskjutning eller knivskärningar. Några blir jagade med tillhyggen. Tjänstemän i bil kan också bli nerprejade i diket eller få sin tjänstebil förstörd (s. 7 f., 89 ff. och 106 ff.).

När det gäller platsen för den otillåtna påverkan angav 72 procent av de utsatta domarna att de hade hotats i tjänsten medan 17 procent uppgav att de hade utsatts för hot på fritiden. För de utsatta åklagarna var motsvarande siffror 67 procent respektive 13 procent (s. 112).

I detta sammanhang kan man också nämna att det i rapporten "Våldsamt politisk extremism" (Brå Rapport 2009:15) pekas på risken för att myndigheter som arbetar med områden som extrema grupperingar är intresserade av och bevakar kan utgöra måltavlor. Bl.a. nämns handläggningen av uppmärksammade flyktingärenden som ett exempel på vad som kan vålla missnöje (s. 175).

5.1.6 Otillåten påverkan mot brottsoffer och vittnen

Vittnen och målsägande har en viktig roll under huvudförhandlingen, framför allt eftersom deras uppgifter utgör en del av bevisningen och därmed grunden för allmän domstols prövning av skuldfrågor. Det är ett notoriskt faktum att påtryckningar kan utövas mot brottsoffer och vittnen i syfte att hindra rättsväsens gång. Detta kan ske genom trakasserier, hot, våld, skadegörelse och korruption.

Brå redovisade under år 2008 en kartläggning rörande påtryckningar mot brottsoffer och vittnen av olika slag i en särskild rapport ("Otillåten påverkan mot brottsoffer och vittnen. Om ungdomsbrott, relationsvåld och organiserad brottslighet", Rapport 2008:8). I rapporten, som byggde på bl.a. domar och förundersökningsprotokoll hänförliga till mål om övergrepp i rättssak, uppgifter från åklagarkåren rörande misstänkt och konstaterad otillåten påverkan samt intervjuer med brottsoffer och vittnen, konstaterades att otillåten påverkan kan innebära att brottsoffer drabbas än en gång, dvs. vid sidan av grundbrottet, och att vittnen själva blir brottsoffer efter att ha bevittnat brott och utsatts för otillåten påverkan. Påtryckningar kan förvärpa konsekvenserna av grundbrottet och försvårar bearbetningsprocessen för dem som utsatts men kan också leda till att brottsoffer och vittnen inte vågar eller förmår stå kvar vid sina redogörelser, med följden att gärningspersoner kanske går fria.

Brottsoffer och vittnen som drabbas riskerar samtidigt att förlora förtroendet för rättsväsendet (s. 7 ff.).

Otillåten påverkan definierades i rapporten som trakasserier, hot, våld, skadegörelse och korrption som någon använder i syfte att påverka en persons agerande till sin egen fördel. Sådan påverkan kan resultera i att brott inte anmäls, att brottsoffer ändrar sina utsagor eller att vittnen inte framträder. Det konstaterades dock samtidigt att påverkansformerna faktiskt inte behöver vara straffbara (men att de ofta är det). Otillåten påverkan bedömdes därmed rymma mer än vad som faller in under brottet övergrepp i rättsak (s. 7).

Otillåten påverkan utövas enligt rapporten till största delen i samband med ungdomsbrott, relationsvåld och organiserad brottslighet; att gärningspersoner inte faller in under någon av dessa tre kategorier är mycket sällsynt (s. 7).

Oftast är det brottsoffer som drabbas. Det är ovanligt att vittnen utsätts, medan otillåten påverkan av anhöriga beskrivs som väldigt sällsynt. Våld är enligt undersökningarna en ovanlig påverkansform – trots att det inte sällan finns inslag av våld i själva grundbrottet – vilket sägs hänga samman med att våld är mer synligt än hot (s. 8).

I rapporten framhålls att ungdomar påverkar framför allt genom trakasserier och direkta hot, men att det också finns tecken på att de lärt sig påverkansformer som utpressning, markeringar och underförstådda hot: mer etablerade kriminella grupper utgör då förebilder. Jämfört med den organiserade brottsligheten genomför ungdomarna dock ofta dessa på ett synligare och mindre uträknat sätt. Snarare är deras påverkan ”tillfällesstyrd” (s. 8). Den organiserade brottsligheten har enligt rapporten ett brett register att ta till vid behov men använder mot utomstående personer framför allt underförstådda hot och markeringar. Påtryckningar från organiserad brottslighet riktas dock vanligen inte mot utomstående, utan mot personer inom samma nätverk, och då oftast genom direkta hot och våld, dvs. inte så subtilt som i relation till utomstående (s. 8).

Av rapporten framgår att de flesta påverkansförsök sker redan i anslutning till grundbrottet, i synnerhet vid ungdomsbrott och relationsvåld. Den näst vanligaste tidpunkten uppges vara vid huvudförhandling, och då kring själva domstolsbyggnaden (s. 9). Hänvisningar görs i rapporten till forskning som visar på att domstolsbyggnaden och rättegångssalen är vanliga platser för påverkan. Huvudförhandlingen är ett av de ställen där brottsoffer eller vittnen och gärningsmän ofrånkomligen möts (s. 91).

När det i rapporten diskuteras hur otillåten påverkan kan förebyggas nämns vittnenas och brottsoffrens okunskap om rättsprocessen, bl.a. om hur en rättsprocess går till och vad som sker i det egna ärendet. Okunskapen bidrar till att många upplever rädsla och obehag. Inte minst själva huvudförhandlingen sägs kunna vara en källa till oro (s. 9 f.). Brottsoffers och vittnens osäkerhet inför att medverka i en huvudförhandling kan enligt rapporten t.o.m. ofta vara ett *större* hinder att delta i en rättegång än det faktum att det förekommit konkreta försök till påverkan från gärningspersonen. Förutsättningarna för att ett brottsoffer står fast vid sina uppgifter uppges vara större, om han eller hon har fått lämplig information och stöd – den som känner sig trygg i situationen kan vara bättre rustad att hantera otillåten påverkan och lär således lättare kunna stå emot påverkansförsök. Det betonas också att det är viktigt för den som ska delta att kunna skapa sig en bild av vad som kommer att hända (s. 127 f.).

Andra omständigheter av betydelse är domstolens utformning och själva rättegångssituationen. I rapporten framhålls att det inne i domstolsbyggnaderna finns praktiska aspekter att ta hänsyn till i det förebyggande arbetet, såsom att det enligt intervjupersoner är påfrestande att som vittne eller målsägande dela väntrum med den tilltalade eller med vänner till den tilltalade. Påverkansförsöken omedelbart före förhandlingen och i pauserna sägs minska om man har separata väntrum (något som dock inte alla domstolar kan erbjuda), vidare att mycket vore vunnet om separata ingångar kunde användas och om offer och gärningsperson därmed kunde slippa passera varandra. Ett skydd mot subtila gester ges om vittnesbåset i rättegångssalen inte står riktat mot åhörarna. I rapporten antyds att intervjupersonernas utsagor ger vid handen att de medel som står till buds för att underlätta situationen för de personer som deltar i rättsprocessen inte alltid används. Som exempel nämns möjligheten att visa ut personer som stör, men också möjligheten att se till att i första hand anhöriga till offret erbjuds plats (varvid man undviker att salen fylls med anhängare till den tilltalade, ett inte särskilt ovanligt scenario vid ungdomsmål). Domarnas skyldighet att vara uppmärksamma på och medvetna om risken för otillåten påverkan i olika skepnader betonas; enligt rapporten är det ofta subtila former av otillåten påverkan som sker i samband med rättegången, snarare än uttryckliga hot (s. 128 f.).

5.1.7 Otillåten påverkan mot domare och åklagare

Brå genomförde nyligen en undersökning av otillåten påverkan mot åklagare och domare (se "Otillåten påverkan mot åklagare och domare", Brå Rapport 2009:13). Med "otillåten påverkan" avsågs trakasserier, hot, skadegörelse, våld och korruption som sker i syfte att utöva inflytande på myndighetsutövningen. Handlingarna som kartlades var inte nödvändigtvis straffbara; även subtila och icke straffbara påverkansformer förekom enligt rapporten i stor utsträckning, t.ex. i form av subtila hot i telefon (s. 7).

Studien byggde på en webbenkät som riktades till samtliga åklagare vid Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten (EBM) samt samtliga domare i tingsrätt och länsrätt. Svarefrekvensen var 63 procent, motsvarande 1 096 personer.

Av undersökningsresultaten framgick bl.a. följande (s. 7 ff.).

I första hand handlar otillåten påverkan mot domare och åklagare om trakasserier och hot, även om det förekommer enstaka fall av skadegörelse, våld och korruption. Trakasserier var vanligast – mellan 9 och 11 procent av EBM:s åklagare samt domarna hade varit utsatta för trakasserier under en viss 18-månadersperiod. För Åklagarmyndighetens åklagare var andelen så stor som 23 procent. Likväl ansåg Brå i rapporten att det inte fanns fog för att säga att otillåten påverkan tillhör åklagares och domares vardag, eftersom det för de drabbade oftast bara rörde sig om något eller ett fåtal tillfällen.

Totalt sett var åklagare vid EBM och tingsrättsdomare något mindre utsatta för otillåten påverkan under den studerade perioden (12 respektive 11 procent). För länsrättsdomare var motsvarande andel 14 procent och för åklagare vid Åklagarmyndigheten 25 procent. Särskilda risktidpunkter som uppmärksammades var tiden före eller under en förundersökning och vid muntliga förhandlingar, m.a.o. tidigt under rättsprocessen. Detta gällde särskilt för åklagare. Tingsrättsdomarna utsattes främst under förhandling, i avvaktan på dom eller i samband med överklagande till högre rätt. Vidare konstaterades att påverkansförsök vanligen aktualiseras på arbetsplatsen eller under tjänsteutövningen, inte i privatlivet.

De domare och åklagare som drabbats av trakasserier hävdade enligt undersökningen att det i störst utsträckning varit "rättshaverister", "personer med psykisk störning" eller "personer som befinner sig i en desperat situation" samt aktörer med koppling till kriminella gäng och nätverk som legat bakom trakasserier. Personer utan koppling till gäng eller nätverk svarade för 80 procent av trakasserier.

erna. Det var enligt undersökningen nästan bara åklagare som gjorde bedömningen att personer från kriminella gäng eller nätverk legat bakom påverkansförsöken.

Slutligen ska nämnas att närmare 60 procent av de domare och åklagare som utsatts för trakasserier eller hot enligt rapporten hade berättat om händelsen för sin chef. En långt mindre andel (13 respektive 27 procent) polisanmälde trakasserier eller hoten i fråga. I en majoritet av fallen blev inte heller den säkerhetsansvarige (alternativt säkerhetschefen) informerad om det som hade inträffat.

I rapporten (s. 51 ff.) diskuterades vissa förslag som tagits fram i undersökningen i syfte att förebygga otillåten påverkan, men också för att effekterna härav ska kunna lindras. Enligt vad som antecknades i fritextsvaren i enkäten och som framhölls vid olika seminarier under rapportarbetet fäste både domare och åklagare stor vikt vid säkerhetsfrågor kring lokalerna, i synnerhet domstolsbyggnaden. Inpasseringskontroll och larmbågar var enligt rapporten återkommande exempel på hur man kan öka säkerheten i domstolsbyggnader.

Slutligen framhölls också att några i sina svar hade hänvisat till behovet av vad som kan kallas för mental beredskap, dvs. en insikt om yrkets risker och vad som kan inträffa. Enligt rapporten blir den som är mentalt förberedd inte lika rädd om en situation uppstår utan kan hantera händelsen bättre. Incidentrapporteringssystemen ansågs då vara en viktig källa till kunskap, eftersom det faktum att man ges en klar bild av vad som skett och sker kanske är den allra viktigaste kunskapen.

5.1.8 Övergrepp i rättssak

Ett betydelsefullt skydd mot påtryckningar för personer som medverkar i rättsprocesser är bestämmelserna om övergrepp i rättssak. Av 17 kap. 10 § brottsbalken (BrB) framgår sålunda att den som med våld eller hot om våld angriper någon för att denne gjort anmälan, fört talan, avlagt vittnesmål eller annars vid förhör avgett utsaga hos en domstol eller annan myndighet eller för att hindra någon från en sådan åtgärd, döms för övergrepp i rättssak. Ansvar för övergrepp i rättssak utdöms också om en person med någon annan gärning som medför lidande, skada eller olägenhet eller med hot om en sådan gärning angriper någon för att denne avlagt vittnesmål eller annars

avgett utsaga vid förhör hos en myndighet eller för att hindra henne eller honom från att avge en sådan utsaga.

För övergrepp i rättssak är påföljden fängelse i högst fyra år. Om brottet är ringa, döms i stället till böter eller fängelse i högst sex månader. För grova brott döms till fängelse i lägst två och högst åtta år.

Den särskilda straffskalan för grovt brott infördes så sent som år 1982 (SFS 1982:405, se prop. 1981/82:141 s. 36). En höjning av straffskalorna ägde därefter rum under 1990-talet. Den senaste skärpningen av synen på brottslighet av detta slag dateras till år 2002.

Här ska sägas att det i föregående avsnitt använda begreppet "otillåten påverkan" (se också Brå 2008:8) och den i detta avsnitt aktuella straffrättsliga termen "övergrepp i rättssak" har samma syfte; "otillåten påverkan" är dock ett bredare begrepp som även inkluderar icke straffbara påverkansformer (exempelvis kartläggning av personer).

I Brå:s rapport "Brottsutvecklingen i Sverige fram till år 2007" (Rapport 2008:23), som ingår i den sedan år 1976 utkommande rapportserien "Brottsutvecklingen i Sverige", ges en beskrivning av vad som karaktäriserar den anmälda och lagförda brottsligheten i detta avseende. Av rapporten (s. 398 ff.) framgår bl.a. att det finns en rad faktorer som gör att brottet övergrepp i rättssak inte kommer till myndigheternas kännedom (och följaktligen inte heller registreras i kriminalstatistiken); mörkertalet uppskattas vara stort (se även motsvarande antaganden i SOU 1998:40 s. 321 och SOU 2000:88 s. 260).

Det har tidigare varit ogörligt att i den officiella statistiken se hur frekvensen är beträffande anmälningar om övergrepp i rättssak, eftersom detta brott redovisas tillsammans med flera andra brott (se t.ex. SOU 1998:40 s. 320).

Trots att övergrepp i rättssak inte tidigare har särredovisats, har det från forskningshåll funnits antaganden om att denna brottslighet på senare år har ökat. En specialstudie av anmälningar rörande brott som kan hänföras till 17 kap. BrB gjordes för att närmare undersöka i vilken utsträckning en sedan tidigare konstaterad ökning av brottslighet enligt detta kapitel kunde tillskrivas just brottet övergrepp i rättssak. Studien omfattade samtliga anmälningar avseende den brottskod som svarade mot 17 kap. BrB och som skrivits in i polisens databas RAR (rationell anmälansrutin) under perioden 1999–2006. Identifieringen av anmälningar om övergrepp i rättssak gjordes på polismyndigheterna genom sökningar på den registrerade brottsrubriceringen. På Brå gjordes vissa kompletterande sökningar. Resultatet

av genomgången blev att *anmälningarna* om övergrepp i rättssak hade ökat: mellan 1999 och 2006 steg antalet anmälningar från drygt 2 400 till drygt 4 100. Detta motsvarar en ökning med drygt 70 procent på sju år. I Brå:s rapport konstateras dock att det är svårt att avgöra huruvida ökningen av antalet fall speglar en reell ökning eller beror på en ökad benägenhet att anmäla brottet. I rapporten görs antagandet att andelen anmälningar avseende övergrepp i rättssak i förhållande till övriga brott enligt 17 kap. BrB är densamma över åren. De fall av övergrepp i rättssak som beskrevs i anmälningsstatistiken hade huvudsakligen begåtts genom hot. Det konstaterades att övergrepp i rättssak som skett genom våld var mindre vanligt (andelen våldsfall hade t.o.m. minskat över åren). En annan iakttagelse från undersökningen var att flera av gärningspersonerna var unga när de begick brottet. Ungefär hälften av dem som enligt statistiken hade varit misstänkta för övergrepp i rättssak var mellan 15 och 25 år. (En tänkbar orsak till den låga snittåldern uppges vara att ungdomar inte känner till att det är brottsligt att hota någon för att denne inte ska anmäla ett brott, s. 408.)

Undersökningen visade också att även de *lagförda* övergreppen i rättssak hade ökat markant. Under den senaste tioårsperioden hade antalet närapå fördubblats, från 463 lagförda brott år 1998 till 803 år 2007. Som förklaringar angavs bl.a. att de anmälda brotten om övergrepp i rättssak hade ökat men också att uppmärksamheten i media på senare år kunde ha lett till att ärendena prioriterades inom rättsväsendet (s. 400 ff.).

I rapporten redovisades även resultatet från en fördjupad undersökning baserad på i huvudsak ett slumpmässigt urval fällande domar (102 stycken) avseende övergrepp i rättssak och bakomliggande förundersökningsmaterial från år 2006. Av intresse i förevarande sammanhang är att brottet endast i några få fall ägde rum i samband med rättegången. Däremot förekom i detta skede mer subtila påverkansförsök, som gester och blickar eller närvaro av en stor grupp anhöriga eller kamrater till den tilltalade i samband med huvudförhandlingen (se den tidigare nämnda rapporten 2008:8). Situationen vid rättegången präglades enligt undersökningen således av icke straffbara påverkansformer, snarare än av övergrepp i rättssak (s. 404 ff.).

5.1.9 Åtgärder för att förebygga övergrepp i rättssak m.m.

I Brå:s rapport 2008:23 nämns att flera förslag de senaste åren har lagts fram om vad som kan göras för att förbättra situationen för målsägande och vittnen, varvid kärnfrågan uppges ha varit vad som kan förbättras i samband med rättegången (med andra ord trots att mycket tyder på att bara en bråkdel av brotten har ägt rum inne i eller i anslutning till rättegången). Åtgärderna har dock inte enbart syftat till att minska risken för övergrepp i rättssak utan framför allt till att öka tryggheten för vittnen och brottsoffer, bl.a. genom att motverka effekterna av sådan brottslighet när denna ägt rum före rättegången. I rapporten hänvisas till andra undersökningar som ger vid handen att brottsoffers erfarenhet av rättsväsendet i förlängningen kan påverka allmänhetens vilja att delta i rättsliga processer och därmed benägenheten att anmäla. Dåliga rutiner kan således dels öka risken för övergrepp i rättssak, dels skapa ett rykte som genom en spridningseffekt kan påverka andra att avstå från att delta i en rättsprocess eller anmäla brott (s. 412 f.).

I Brottsofferutredningens betänkande "BROTTSOFFER. Vad har gjorts? Vad bör göras?" (SOU 1998:40) betonades att det är väsentligt att man i domstolarna vidtar de åtgärder som är möjliga för att skydda målsägande och vittnen som utsätts för hot i samband med rättegången och att detta många gånger kan vara en förutsättning för att rättegången ska kunna genomföras. Utredningen framhöll att det inom ramen för gällande regler fanns olika åtgärder som domstolen kunde vidta i sådana situationer, exempelvis att hålla förhör med målsägande och vittnen i den tilltalades eller någon åhörars utevaro, men även möjligheten att besluta om säkerhetskontroll vid domstolsförhandling nämndes i detta sammanhang som en skyddsåtgärd (s. 324). Något förslag som tog sikte på förutsättningarna att besluta om sådan kontroll lämnades dock inte. Däremot föreslog utredningen att domstolslokalerna skulle utformas så att målsägande och vittnen inte behöver konfronteras med den tilltalade. Vidare framfördes som ett förslag att domstolarna borde se till att det finns expeditionsvakter eller annan personal i eller i anslutning till allmänhetens utrymmen.

I prop. 2000/01:79 "Stöd till brottsoffer" (s. 24) framhölls att målsägandes och vittnens situation i samband med rättegång kännetecknas av att det för många rör sig om första besöket i en domstol, en situation som för parter och vittnen ofta präglas av stor osäkerhet. Inte sällan har målsägande och vittnen sådana roller i rättegångar

som innebär att en annan människa ska pekats ut såsom ansvarig för en brottslig handling, vilket gör att situationen också kan kännas obehaglig och hotfull.

5.1.10 Nationella trygghetsundersökningen (NTU) 2008

Ett viktigt mål för samhällets insatser är att minska människors utsatthet och oro för brott. Med detaljerad kunskap om vilka grupper som är mest utsatta för olika typer av brott, vilka som i störst utsträckning är negativt påverkade av oro för brott samt vilka som hyser lägst förtroende för rättsväsendet får samhället och politiken i allmänhet, men givetvis också rättsväsendets myndigheter, bättre möjligheter att satsa på brottsförebyggande åtgärder där de behövs mest.

Brå fick år 2005 i uppdrag av regeringen att genomföra en årligen återkommande brottsoffer- och trygghetsundersökning i Sverige. Undersökningen går som tidigare nämnts under namnet Nationella trygghetsundersökningen (NTU). Tanken är att NTU på sikt ska kunna ge svar på om kriminalpolitikens övergripande mål att minska brottsligheten och öka tryggheten uppfylls.

Den första datainsamlingen genomfördes år 2006. Nedan presenteras vissa resultat från 2008 års undersökning i vilken ca 15 000 personer deltog (se ”Nationella trygghetsundersökningen 2008. Om utsatthet, trygghet och förtroende”, Rapport 2009:2).

Enligt undersökningen uppgav var åttonde person (11,9 procent) i befolkningen (16–79 år) att de utsattes för något eller några brott mot person (hot, misshandel, sexualbrott, personrån, trakasserier och bedrägerier) under år 2007. Hot och trakasserier var de vanligaste brottstyperna. Knappt en fjärdedel av de brott mot en enskild person som rapporterats i NTU uppgavs dock vara anmälda till polisen (s. 26 ff.).

I rapporten redovisades även brottsoffers erfarenheter av kontakter med rättsväsendet. Av rapporten framgår att 21 procent av befolkningen (16–79 år) har utsatts för något brott som polisanmälts under de senaste tre åren och att majoriteten av dem har positiva erfarenheter av sina kontakter med rättsväsendets myndigheter. Av naturliga skäl hade en ännu mindre andel, knappt 2 procent, erfarenhet av att ha medverkat som målsägande i rättegång med anledning av de hade varit utsatta för brott. Drygt hälften av dem påstod sig ha haft tillgång till ett målsägandebiträde. Större delen av de tillfrå-

gade målsägandena uppgav att de sammantaget fick ett bra bemötande i domstolen: drygt två tredjedelar (69 procent) var mycket eller ganska nöjda i detta avseende, medan andelen som var mycket eller ganska missnöjd med det sammantagna bemötandet uppgick till ca 15 procent (s. 81 ff.). Någon fråga som specifikt tog sikte på uppfattningen om säkerhetssituationen i domstolarna ställdes dock inte.

Undersökningarna visade att personer som hade varit utsatta för brott under det senaste året var mer otrygga än övriga. (Begreppet "otrygghet" härleds här från en sammanvägning av svar på frågor om bl.a. känslan vid utevistelse sen kväll och om oro för överfall eller misshandel.) Av intresse är också att personer med indirekta erfarenheter av utsatthet för brott, som att ha blivit vittne till ett våldsbrott eller att någon anhörig drabbats av något allvarligt brott, är mer otrygga än dem som inte har sådana erfarenheter. Bland dem som har upplevt något av detta under det senaste året är andelen otrygga ungefär dubbelt så stor som bland dem som ej utsatts för brott (s. 62 ff.).

En annan iakttagelse som gjordes var att ett lågt förtroende för rättsväsendet på ett eller annat sätt hänger samman med upplevelser av otrygghet. De som anser att brottsligheten i samhället har ökat kraftigt är mer otrygga än de som anser att brottsligheten har varit oförändrad eller har minskat (s. 63 f.).

Personer som utsatts för brott under år 2007 uppgav lägre förtroende för rättsväsendet än de som inte utsatts. Detta gällde särskilt personer som varit utsatta för sexualbrott – de hade enligt undersökningen lägst förtroende för rättsväsendet och dess myndigheter av samtliga grupperingar. I synnerhet gällde detta förtroendet för domstolarna. Men även personer som varit utsatta för misshandel, trakasserier och personrån uppgav liknande förtroendemönster, vilket främst visade sig genom ett lågt förtroende för rättsväsendet som helhet och polisen. (s. 76 ff.).

I rapporten konstateras att just allmänhetens förtroende för rättsväsendet är viktigt både för dess legitimitet och för dess möjlighet att arbeta effektivt. Om medborgarna inte känner förtroende nog för att polis eller åklagare utför sitt arbete väl kan detta leda till att de inte ställer upp som målsägande eller vittnen vid utredningar och rättegångar. Enligt rapporten kan det då bli svårt för rättsväsendet att bedriva sin verksamhet. I en internationell jämförelse har allmänhetens förtroende för rättsväsendet och några av dess delar varit relativt högt i Sverige, dock lägre än i exempelvis Danmark och Finland (se s. 16 med hänvisningar).

5.2 Förtroendutredningens betänkande

5.2.1 Förtroendutredningens resonemang om bemötande och säkerhet

I tidigare avsnitt har frågan om förtroendet för rättsväsendet (och för domstolarna i synnerhet) diskuterats i anslutning till redovisningen av Nationella trygghetsundersökningen.

I Förtroendutredningens direktiv (dir. 2007:93) angavs att förtroendet för rättsväsendet är av stor betydelse för dess funktion. Att allmänheten har ett stort förtroende för rättsväsendet är viktigt både för dess legitimitet och för dess möjligheter att arbeta effektivt. När det gäller domstolarna måste höga krav enligt direktiven kunna ställas på bl.a. säkerhet, som är en av flera betydelsefulla faktorer för allmänhetens förtroende för domstolarna.

I betänkandet ”Ökat förtroende för domstolarna” (SOU 2008:106) resonerade Förtroendutredningen om vad som kan hända om medborgarna *inte* har förtroende för domstolarna.

Ett försämrat förtroende för domstolarna riskerade enligt utredningen framför allt att leda till att människors benägenhet att frivilligt medverka i domstolsprocesserna minskar, bl.a. i fråga om att hörsamma kallelser till förhandlingar. Från effektivitetssynpunkt uppgavs det vara mycket allvarligt om domstolarna i allt större utsträckning måste ta till tvångsmedel som t.ex. beslut om hämtning och oftare döma ut viten eller annars utfärda olika slags förelägganden för att förmå människor att medverka. Längre handläggningstider och därmed en spiral av successivt minskat förtroende för domstolarna skulle också kunna bli följderna. Utredningen tillade emellertid följande (s. 76 f.):

Det bör dock framhållas att bristande medverkan även kan bero på befogad rädsla i vissa fall, särskilt när det gäller målsägande och vittnen i brottmål. Att öka rädda personers benägenhet att medverka är inte i första hand en förtroendefråga. I stället handlar det här om att stärka säkerheten i domstolarna. Det är dock tämligen ovanligt att bevispersoner utsätts för olika former av påverkansförsök. För de personer som tror att det är farligt att höras som målsägande eller vittna är det viktigt med information och olika former av projekt för att förmå människor att våga ställa upp och vittna. Särskilt viktigt torde det vara att till medierna förmedla budskapet att det i de allra flesta situationer faktiskt är ofarligt att höras i domstol.

Enligt Förtroendeutredningens utredningsdirektiv är det bemötande som parter och bevispersoner får av domstolen en faktor av stor betydelse för hur allmänheten uppfattar domstolarna och den verksamhet som bedrivs där. Vidare framhålls att bemötandet i domstolarna inte får avhålla människor från att vända sig till domstol eller komma till domstolen och vittna.

Förtroendeutredningen anförde i sin tur att bemötandebegreppet är mångbottnat men att ett sätt att närma sig frågan är att skilja mellan personbemötande och institutionellt bemötande. Det senare skulle då enligt utredningen handla om hur myndigheten som sådan uppfattas av de medborgare som kommer i kontakt med den, i fråga om bl.a. lokalernas utformning. För domstolarnas del skulle detta handla om tillgången till separata väntrum för målsägande och vittnen samt olika säkerhetsarrangemang, t.ex. behovet av säkerhets-salar, övervakningskameror, larmbågar och säkerhetskontroller. Utredningen konstaterade emellertid samtidigt att frågan om tillgången till separata väntutrymmen och frågor som mer allmänt rör säkerheten i domstolarna inte omfattades av uppdraget (s. 120 ff.).

Trots det sagda är det av intresse att konstatera att utredningen i sina skrivningar om bemötandet vid inställelsen i domstol uppgav följande (s. 158):

Inställelsen i samband med förhandling är för många personer det första besöket på en domstol. De flesta kommer till domstolen för att berätta om händelser som på olika sätt inbegriper traumatiska upplevelser eller iakttagelser. Detta medför att många parter och bevispersoner är stressade, oroliga och osäkra när de kommer till domstolen. Ett gott bemötande i samband med ankomsten till domstolen kan bidra till att parten eller bevispersonen blir lugnare och tryggare och att han eller hon på ett bättre sätt förmår fullgöra sin uppgift under själva förhandlingen. Hur domstolarna tar emot parter och bevispersoner när de kommer till domstolen är därför en särskilt viktig aspekt av det institutionella bemötandet /.../.

Utredningen anförde bl.a. att den utgick från att det åtminstone i alla allmänna domstolar inom en nära förestående framtid kommer att finnas separata väntutrymmen för alla parter och bevispersoner, dvs. även för tilltalade som så önskar, varvid bl.a. trygghetsaspekten lyftes fram. Andra trygghetsfrågor handlade enligt utredningen om att det alltid ska finnas domstolspersonal på plats i de allmänna utrymmena samt att det bör finnas ordningsvakter, åtminstone i alla allmänna domstolar (s. 159 f.).

5.2.2 Förtroendeutredningens undersökningsresultat rörande frågor om trygghet och säkerhet

Enkäten till personer med egen erfarenhet av svenska domstolar ("erfarenhetsundersökningen")

Förtroendeutredningen genomförde med hjälp av Statistiska centralbyrån (SCB) ett par omfattande postenkätundersökningar under våren 2008 i syfte att mäta attityder till, kunskaper om och förtroende för svenska domstolar hos allmänheten och hos personer med egen erfarenhet av svenska domstolar; för den sistnämnda gruppen var syftet också att kartlägga uppfattningar om domstolarnas bemötande (se SOU 2008:106 bilagedel A s. 23 ff.).

Den senare undersökningen – "erfarenhetsundersökningen" – är mot bakgrund av frågeunderlaget av störst intresse i detta sammanhang. Nettourvalet uppgick till 469 personer (78 tilltalade, 81 målsägande, 81 vittnen, 77 kårande, 74 svarande och 78 enskilda parter). Svarsfrekvensen var 40 procent, vilket motsvarar 186 svar. Svarsfrekvensen betraktades av SCB som låg (sett i relation till samhällsvetenskapliga postenkäter generellt).

Ett litet antal frågor berörde tryggheten i domstolen. Utredningen sökte svar på följande frågeställningar:

- Var det möjligt för dig att undvika att träffa din motpart i väntrummet före domstolsförhandlingen?
- Kände du dig trygg i domstolens väntrum?
- Gjorde domstolspersonalen vad de kunde för att du skulle känna dig så trygg som möjligt före domstolsförhandlingen?

Respondenterna hade svarsalternativen "Det stämde helt och hållet", "Det stämde delvis", "Det stämde knappast alls" och "Det stämde inte alls" (samt i förhållande till den förstnämnda frågan även "Jag hade ingen motpart").

Det visade sig att bara en tredjedel av de svarspersoner i erfarenhetsundersökningen som hade haft en motpart i målet (sammanlagt 35 procent) hade upplevt sig kunna undvika denna person i domstolens väntrum. Totalt 70 procent hade känt sig trygga i domstolens väntrum, medan 12 procent inte alls hade känt trygghet där. Vid en närmare analys framkom att andelen personer som hade känt otrygghet var högre bland kvinnor och bland personer som varit med i brottsmål.

Svaren på frågan om domstolspersonalen gjort vad den kunnat för att respondenten skulle känna sig så trygg som möjligt före domstolsförhandlingen gav vid handen att något färre än hälften – 44 procent – upplevt att så inte var fallet (18 procent uppgav att det ”knappast” stämde, medan hela 26 procent uppgav att det ”inte alls” stämde).

Enkäter till advokater, åklagare och domare m.fl.

Förtroendestudien genomförde under våren 2008 också enkätundersökningar med domstolsverksamma jurister (advokater, åklagare, domare och nämndemän) rörande förtroendet för domstolarna och domstolarnas bemötande m.m. (se SOU 2008:106 bilagedel A s. 141 ff.).

Enkäten som hade advokater och åklagare i fokus gick ut till landets samtliga advokater och biträdande jurister (totalt 5 900 personer) och till 250 slumpvis utvalda (ordinarie) åklagare vid landets allmänna åklagarkammare. 293 advokater och biträdande jurister samt 113 åklagare inkom med svar.

Av svaren som var hänförliga till frågor om trygghet och säkerhet i domstolen kunde utläsas (s. 183 ff.) att en knapp majoritet (56 procent) av advokaterna/de biträdande juristerna ansåg att domstolslokaler brukar vara disponerade på ett sådant sätt att deras huvudmän kan undvika att träffa sina motparter före huvudförhandlingen. Bland åklagarna fanns det tvärtom en majoritet (59 procent) som ansåg att detta inte stämde.

Advokaterna och åklagarna fick därutöver ta ställning till om de för egen del brukar känna sig trygga i domstolens väntsalar. Hela 82 procent ansåg att påståendet stämde ”helt och hållet”, medan 16 procent ansåg att det åtminstone ”delvis” stämde. Bland åklagarna fanns en större spridning bland svaren: 38 procent menade att påståendet stämde ”helt och hållet” och 45 procent skrev ”delvis” under på påståendet. Samtidigt menade 14 procent att påståendet ”knappast” stämde. Av sammanställningen framgår att någon ansett att det ”inte alls” stämde. Påfallande många av åklagarna uppgav som förklaring att de ansåg att domstolens lokaler är ålderdomliga och att gemensamma ingångar och ytor där tilltalade, vittnen och målsägande möts upplevs som ett stort problem. Enligt svarssammanställningen var det flera som menade att säkerhetstänkande saknas i domstolarna och att ökad övervakning och uppsikt behövs. Några åklagare efterfrå-

gade larmbågar, säkerhetskontroller och ordningsvakter. Det fanns också enstaka svar från åklagarna som uttryckte en positiv inställning till att ordningsvakter finns i väntsalarna; andra svar förmedlade tankegångar om bristen på domstolspersonal i de allmänna utrymmena.

Advokaterna och åklagarna fick också ta ställning till ett påstående om att domstolspersonalen brukar göra vad som kan förväntas för att de och deras huvudmän ska känna sig så trygga som möjligt före förhandlingen, något som hela 80 procent av advokaterna/de biträdande juristerna "helt och hållet" eller åtminstone "delvis" instämde i. Likväl var det enligt enkätsammanställningen påfallande många som tyckte att domstolens personal inte gör något särskilt för säkerheten eller tryggheten i domstolen. Många uppgav att domstolspersonalen inte är synlig inom de allmänna utrymmena, samtidigt som flera hade synpunkter på utformningen av domstolens lokaler.

En nästan lika hög andel bland åklagarna uttryckte att domstolspersonalen faktiskt brukar göra vad som kan förväntas för tryggheten, även om det fanns fler i denna kategori – 52 procent – som tyckte att påståendet bara "delvis" stämde med verkligheten. Liksom bland advokaterna och de biträdande juristerna fanns det bland åklagarna påfallande många som uttryckte att det inte gjordes något särskilt för säkerheten eller tryggheten. Några menade t.o.m. att domstolens egna intressen alltid går före och att åklagarna själva måste driva säkerhetsfrågor

I en separat enkät som riktade sig till 364 ordinarie och icke ordinarie domare, samtliga slumpvis utvalda, inkom 299 svar (varav 149 från ordinarie domare). Även 400 nämndemän erhöll enkäten (224 svar).

Av svaren framgick bl.a. att en majoritet av de ordinarie domarna (och nämndemännen) ansåg att det åtminstone delvis stämmer att det finns möjligheter för parter och vittnen att undvika att träffas i domstolslokalerna före en huvudförhandling.

Domarna och nämndemännen fick i sin enkät också svara på hur andra domstolsaktörer kan tänkas ställa sig till tryggheten i väntsalarna och till domstolspersonalens agerande i trygghetshänseende. Av större intresse här är dock att de dessutom fick ge besked om vad de anser om säkerheten i rättssalen. Bland de ordinarie domarna ansåg 18 procent att säkerheten är "mycket god" (11 procent bland de icke ordinarie), medan 48 procent bedömde den som "ganska god" (51 procent bland de icke ordinarie). Sammanlagt 29 procent av de ordinarie domarna (och 34 procent av de icke ordinarie) beskrev en-

ligt sammanställningen säkerheten som ”ganska dålig”. Säkerheten bedömdes som ”mycket dålig” av 3 procent bland de ordinarie domarna (4 procent bland de icke ordinarie). Det kan nämnas att nämndemännen hade en betydligt mer positiv inställning till säkerheten: 86 procent ansåg att säkerheten är ”mycket god” eller ”ganska god”. – I en angränsande fråga fick respondenterna ta ställning till om de personligen hade upplevt rädsla i rättssalen. De flesta svarade att detta ”aldrig” hade inträffat (64 procent bland de ordinarie domarna, 59 procent bland de icke ordinarie och 79 procent bland nämndemännen). Resterande svar gav vid handen att sådana upplevelser faktiskt förekommer (eller förekommit), men ”ganska sällan”. I något svar antydde dock ”ganska ofta” förekommande upplevelser av rädsla.

5.3 Åklagarnas säkerhet i domstol

Sedan en chefsåklagare blivit allvarligt skadad vid ett knivöverfall i Östersunds tingsrätts entréhall år 2001 tillsatte riksåklagaren en arbetsgrupp med uppgift att bl.a. analysera åklagarnas säkerhet i domstol och formulera åklagarväsendets krav på en säker arbetsmiljö i domstolarna.

I en rapport från arbetsgruppen, ”Åklagarnas säkerhet i domstol” (januari 2002), redovisades svaren från en enkät som hade skickats till samtliga åklagarkammare (43 stycken) och till avdelningarna inom Ekobrottsmyndigheten. Några av frågorna handlade om tillämpningen av säkerhetskontrollagen. Endast i 3 enkätsvar uttrycktes uppfattningen att domstolarna tolkar lagstiftningen alltför restriktivt. Samtidigt anfördes i rapporten att tolkningen kan variera inom en och samma tingsrätt och att spännvidden mellan olika tolkningar kan vara stor. Enkätsvaren gav också vid handen att initiativet till säkerhetskontroll i regel tas genom en begäran från åklagaren. På särskild fråga om huruvida åklagarna får gehör för sina synpunkter angående säkerhetskontroll svarade 35 att de får ”bra” gehör medan 9 svarade ”godtagbart” och 2 ”dåligt” (s. 4).

Åklagarkamrarna fick också möjlighet att ange vilka åtgärder de anser vara mest angelägna att snarast vidta för att öka åklagarnas säkerhet i domstolarna och vilka åtgärder som kan genomföras på längre sikt. Praktiskt taget samtliga svar innehöll önskemål om en fast inpasseringskontroll och/eller installation av s.k. larmbågar, vilket enligt rapportförfattarna i praktiken torde vara samma sak (s. 5).

En rapport till DV som lagmannen vid Östersunds tingsrätt skrivit rörande det tidigare nämnda knivöverfallet redovisades särskilt. Av denna framgick bl.a. att den förhandling som förorsakat händelsen hade genomförts under mycket lugna förhållanden under de sju första rättegångsdagarna och att lagmannen utifrån den bakgrunden hade saknat anledning att besluta om säkerhetskontroll. Till följd av att det inte förelåg någon riskindikation hade det alltså också saknats laga grund för sådan kontroll (jfr 1 § säkerhetskontrollagen). Enligt arbetsgruppens mening visade detta på svagheter i lagstiftningen. Till arbetsgruppens förslag hörde därför att det skulle införas inpasseringskontroll vid alla domstolar som har brottmål. Arbetsgruppen noterade att larmbågar i sin tur kräver att det finns personal tillgänglig. För att ha effekt skulle inpasseringskontroll och larmbågar enligt arbetsgruppen behöva placeras före de utrymmen som finns utanför tingssalarna (s. 7 ff.).

5.4 Domstolsverkets enkät "Säkerhet 2008"

5.4.1 Inledning

DV sänder med vissa intervaller ut en enkät till domstolarna med frågor om säkerhetsläget. Därvid ställs regelmässigt en fråga om våld eller hot från allmänheten har riktats mot myndigheten eller dess personal. År 2002 hade 33 procent av myndigheterna utsatts för hot eller våld. När undersökningen gjordes om år 2004 var andelen 45 procent medan 50 procent bekräftade ett sådant scenario år 2006. Den procentuella ökningen torde dock behöva ställas i relation till den under perioden kraftiga reduktionen av antalet tingsrätter: de 96 som fanns år 1999 hade år 2002 reducerats till 72, medan det i dag finns 53 tingsrätter. Det innebar enligt verkets tolkning att antalet domstolar som utsatts för våld eller hot i princip var oförändrat under den senaste femårsperioden ("Allmän säkerhetskontroll i domstol – en utvärdering" s. 22).

DV:s säkerhetsavdelning genomförde i slutet av år 2008 en enkätundersökning – "Säkerhet 2008" – gentemot samtliga allmänna domstolar och förvaltningsdomstolar samt fyra hyresnämnder i syfte att ta fram aktuella uppgifter om säkerhetsarbetet. Vissa svar – sammanlagt 81 stycken – omfattade fler än en domstol.

En slutsats som drogs av verket i en anknytande promemoria var att säkerheten hade blivit bättre på senare år, bl.a. genom en större

medvetenhet om det förebyggande säkerhetsarbetets positiva effekter, utbildningsinsatser för personal, förbättrade rutiner på domstolar/nämnder samt en omfattande om- och nybyggnation av domstolslokaler som tar stor hänsyn till säkerhetsrisker. Verket uttalade att hotbilden mot rättsväsendet samtidigt generellt sett hade ökat och hänvisade särskilt till åklagarnas ökade utsatthet för hot och våld, något som även spiller över på domstolarna. Vidare pekade verket på att Kriminalvårdens satsningar på säkerhet de senaste åren hade minskat riskerna för fritagningar och rymningar från anstalter och häkten, vilket dock skulle kunna innebära en ökad fritagningsrisk i samband med domstolsförhandlingar ("Säkerhet 2008", DV, s. 9).

5.4.2 Närmare om enkätsvaren

Enkätsvaren, som väl speglar synen på olika säkerhetsarrangemang men också de faktiska förutsättningarna för domstolarna att upprätthålla ordning och trygghet, återges här i en sammanfattad form och i relevanta delar (se även DV:s säkerhetsavdelnings sammanställning av svaren i skriften "Säkerhet 2008").

Domstolarna tillfrågades om de har tillgång till egen personal med ordningsvaktsförordnande och, i så fall, hur många. Enligt verkets sammanställning av enkätsvaren fanns vid tidpunkten 79 anställda med sådant förordnande, fördelat på 33 domstolar/nämnder. 45 domstolar/nämnder saknar egen personal med förordnande, men några av dem köper tjänster från bevakningsföretag.

Flest ordningsvakter hade enligt enkätsvaren Göteborgs tingsrätt (nio stycken). En respektive två ordningsvakter var annars den vanligaste uppsättningen bland de domstolar som uppgav sig ha sådan personal.

Domstolarna fick frågan om allvarliga hot riktats mot domstolen eller dess personal under år 2008. De flesta domstolarna (motsvarande 68,8 procent) var förskonade härifrån, medan hot av denna karaktär hade förekommit 1–3 gånger i 25 av de domstolar som besvarade enkäten. I sju av svaren gavs exempel på incidenter (t.ex. telefonhot mot en fiskal respektive en domstolssekreterare, brevhott mot en nämndeman, uttalanden om att "något ska hända"). Vissa av svaren antydde samtidigt att det var tveksamt om det varit fråga om brottsliga hot, alternativt om hoten verkligen varit kopplade till arbetet. Enligt enkätsvaren hade därutöver personal från fem domstolar under år 2008 blivit utsatt för våld. Av de domstolar som haft

personal som utsatts för våld och/eller hot påstods 16 ha gjort en polisanmälan.

I en särskild fråga uppmanades domstolarna att ange om någon av incidenterna också hade resulterat i en anmälan till Arbetsmiljöverket, något som emellertid ingen av domstolarna bekräftade.

Domstolarna fick också uppge om de hade beslutat om särskild säkerhetskontroll under året. Drygt 40 av domstolarna uppgav att sådana beslut hade fattats. Runt ett dussin domstolar hade haft fler än 10 förhandlingsdagar med särskild säkerhetskontroll. Som exempel kan nämnas att Västmanlands tingsrätt uppgavs ha haft 98 förhandlingsdagar med sådan säkerhetskontroll och att Svea hovrätt hade haft 118 förhandlingsdagar, varav 55 avsåg ett och samma mål. Domstolarna ombads att också ange de sammanlagda kostnaderna för säkerhetskontrollerna. Många uppgav att det inte hade uppstått några kostnader för domstolen, t.ex. för att säkerhetskontrollerna hade genomförts i en annan domstol än den egna eller för att polis hade genomfört dem kostnadsfritt. Den totala kostnaden för de särskilda säkerhetskontrollerna uppgick till 308 000 kr (fördelat på ca 600 förhandlingsdagar). Enbart för Stockholms tingsrätt del hade kostnaderna för de särskilda säkerhetskontrollerna uppgått till drygt 234 000 kr (107 dagar), som dock ingått i ett speciellt budgetarrangemang med DV. (Här kan nämnas att allmänna säkerhetskontroller beslutades av åtta domstolar avseende 116 förhandlingsdagar till en kostnad av 1 714 000 kr; omfattande mål med säkerhetskontroll av detta slag hölls i Halmstad och Göteborg.)

Därutöver fick domstolarna svara på vissa frågor om sin säkerhetsutrustning. Enligt verkets redovisning hade 39 domstolar kameraövervakning som till stor del övervakas i realtid, medan 27 domstolar hade kameraövervakning som nyttjas mer sällan, oftast på grund av för få personella resurser. I 12 domstolar/nämnder saknades kameraövervakning, men vissa av dem uppgavs vänta på tillstånd från länsstyrelse.

I 9 av svaren (motsvarande drygt 11 procent av domstolarna) gavs besked om att domstolen haft tillgång till en "egen" handmetall-detektor. En klar majoritet av domstolarna – 70 procent – hade utrymningslarm, medan drygt 96 procent hade överfallslarm.

Vidare fick domstolarna svara på om de, utifrån nuvarande lagstiftning om säkerhetskontroll i domstol, behöver en larmbåge. Knappt 40 procent av domstolarna besvarade frågan jakande. I svaren framkom att det fanns domstolar som skulle tycka att det vore praktiskt att ha en egen larmbåge på plats i byggnaden, dels för att säkerhets-

kontroll sker allt oftare, dels för att detta underlättar situationen för ordningsvakter och polis och medför tidsbesparingar. Ett par domstolar såg sig i brist på larmbåge nödgade att hålla vissa förhandlingar i polishuset, medan en annan genom polisens försorg tvingades låna larmbåge från den lokala flygplatsen. Andra domstolar var redan försedda med larmbåge som används i större eller mindre utsträckning.

I enkäten ställdes även frågan huruvida domstolen under år 2008 hade utnyttjat videokonferenssystem vid förhandling där någon part varit hotad. 20 procent av domstolarna bekräftade att de genomfört sådana arrangemang. Det synes ha varit i stort sett lika vanligt förekommande att den hotade befunnit sig i domstolens lokaler som att vederbörande befunnit sig på annan plats (ort).

Av enkätsvaren på övriga frågor kan kort nämnas att i stort sett samtliga domstolar uppgav sig ha möjlighet att erbjuda ett avskilt rum att nyttja i samband med förhandling för vittnen eller parter som upplever obehag eller rädsla, ibland med någon reservation. Enkätsvaren gav också vid handen att det vid drygt tre av fyra domstolar finns ideellt vittnesstöd att tillgå.

5.4.3 Utredningens egna frågor

Utredningen om säkerhet i domstol gavs möjlighet att ställa ett antal egna frågor till domstolarna i den ovan nämnda enkäten "Säkerhet 2008". Frågorna och svaren redovisas nedan.

Om säkerhetskontrollernas förebyggande effekt

Utredningen frågade om någon incident under år 2008 hade kunnat undvikas med en permanent säkerhetskontroll (larmbåge) i entrén till domstolen. 7 av svaren (10 procent) bekräftade att incidenter hade kunnat undvikas (62 svar, eller 90 procent, hävdade motsatsen). Som exempel nämnde någon domstol att en del åhörare från olika typer av gäng sannolikt inte hade gått in i domstolen. Som stöd för detta anfördes att gängmedlemmar ibland undviker att gå in i rättssalen när särskild säkerhetskontroll arrangeras (varvid de i stället påstods uppträda störande i vänthallen). Ett par domstolar hänvisade till att man under sådana omständigheter hade kunnat undvika kniv- eller annat vapeninnehav (i det senare fallet var det av svaret att döma en civilklädd polisman som avsågs). Länsrätten i Göteborg anförde att

man under hösten hade haft två incidenter i vilka part hållt över sig brännbar vätska och med tändare i handen hotat att tända eld på sig. Samma domstol nämnde också att en part i samband med förhandling på ett sjukhus hade dragit fram skarpa knivar som förvarades under en jacka. I ett svar från en ordningsvakt vid Göteborgs tingsrätt framfördes att en man hade kommit in under en förhandling och lämnat en yxa till åklagaren i målet. Händelsen tycks ha inträffat i början av år 2009, således inte under den tid som frågan avsåg, men har onekligen ett visst intresse.

Om säkerhetspersonalens förebyggande effekt

Utredningen frågade också om någon incident med inslag av våld och/eller hot under år 2008 hade kunnat undvikas om domstolen hade haft egen säkerhetspersonal (ordningsvakter). 10 av 66 svar (15 procent) bekräftade att sådana incidenter hade kunnat undvikas. Ett par domstolar kunde peka på att en eventuell ordningsvakt skulle ha kunnat ingripa i ett par situationer med handgemäng mellan åhörare och aktörer respektive vid tumult i väntrum efter att hot framförts mot part/vittne. En tingsrätt framhöll att incidenter inte hade kunnat undvikas men att de möjligen hade kunnat hanteras utan polisens hjälp om ordningsvakt hade varit närvarande. Samma inställning till möjligheten att undvika incidenter uttrycktes i ett annat svar, i vilket dock tryggheten som samtidigt följer med egen säkerhetspersonal lyftes fram som en positiv faktor. Någon tingsrätt som redan hade tillgång till ordningsvakt upplyste om att denne hade avvärvat 5–10 incidenter efter att ha ingripit på ett tidigt stadium gentemot stökiga personer på förhandlingar och i väntrummet, särskilt i samband med ungdomsmål. Vidare betonades att vittnen i väntrummet känt sig mer trygga med ordningsvakt i närheten. Även andra svar indikerade att befintliga ordningsvakter hade ”kyllt ner” situationer, kommit till rätta med ordningsstörande beteenden eller åtminstone haft en förebyggande effekt.

Om incidenter som inte hade kunnat undvikas

I en särskild fråga ombads domstolarna att ge exempel på incidenter under år 2008 som inte hade kunnat undvikas med en permanent säkerhetskontroll (larmbåge) i entrén till domstolen. Som svar på

frågan nämndes incidenter som innefattade eller utgjordes av bl.a. uppträdande av hotfull person i receptionsluckan, skadegörelse i häkteslokal, brev- och telefonhot mot personalen, brevlådesprängning, handgemäng, knytnävsslag, flyktförsök, stölder, föremål som inte hade kunnat upptäckas i larmbåge samt störande besökare som tilltalar och/eller hotar tilltalade, målsägande eller vittnen i väntrum eller rättssal.

Om behovet av ett ändrat regelverk

I enkäten ställdes också frågan huruvida det för domstolens del (underförstått den egna) finns ett behov av att utöka möjligheterna att besluta om säkerhetskontroll (och i förekommande fall, på vilket sätt). I 17 av svaren (23 procent) var svaret att sådana utökade möjligheter behövs. 58 svar (77 procent) gav ett nekande besked på frågan.

En av de domstolar som ville ha ändringar till stånd framhöll att det är svårt att förutse när behovet finns samt att det finns mål i vilka domstolen inte får några indikationer från polis eller åklagare om behovet av säkerhetskontroll, samtidigt som det utifrån domstolens egna erfarenheter är känt att ett beslut om säkerhetskontroll behöver tas, t.ex. vid relationsbrottslighet. En liknande inställning uttrycktes av en länsrätt, som framhöll att det vid de flesta förhandlingar inte finns något som tyder på ett behov av säkerhetskontroll, samtidigt som erfarenheten visar att personer likväl haft med sig brännbara vätskor och knivar; en permanent kontroll skulle krävas för att undanröja riskerna, eftersom domstolen inte kan kräva att ytterkläder och väskor inte tas med in i förhandlingssalen. Ett par domstolar ansåg att det borde förekomma en generell säkerhetskontroll i domstolarna som inte grundade sig på ett faktiskt behov utan på att hantera eller förebygga potentiella risker. En hovrätt lyfte fram fördelarna med den vidgade handlingsfrihet som skulle uppnås, om allmän säkerhetskontroll hade kunnat hållas vid en lägre risknivå än vad som krävs i dag. En annan hovrätt, som uttryckte att det finns ett generellt önskemål om att besökande passerar en larmbåge, pekade på att det då och då råder en spänd stämning vid förhandlingar och att det finns en trygghet i att veta att det inte finns vapen i salen.

En lagman på en tingsrätt i en större svensk stad förordade att lagen omformuleras så att endast *en* form av säkerhetskontroll – allmän säkerhetskontroll – finns att tillgå. Praktiska (lokalmässiga)

skäl, anfördes, men också psykologiska: ingen skulle behöva känna sig utpekad om denna form av säkerhetskontroll används. Vidare framställdes önskemål om en uppmjukning av kriterierna för allmän säkerhetskontroll.

En annan tingsrätt gav en beskrivning av en vardag i vilken det dyker upp en hel del fall där det föreligger en vag hotbild och där kriminalunderrättelsetjänstens riskbedömning inte ger särskilt mycket ledning. En permanent säkerhetskontroll skulle enligt tingsrätten bidra till att mindre kraft lades på funderingar om behovet av ett formellt beslut men skulle också medverka till en generellt tryggare miljö för domstolsanställda, parter och allmänhet. Tingsrätten framhöll att "integritetsaspekterna" fick anses väga lätt i sammanhanget men att det troligen skulle finnas ekonomiska problem med en sådan lösning.

Ytterligare en variant på lagändring som framfördes i enkätsvaren var att allmän säkerhetskontroll skulle kunna få ske även när det (bara) kan befaras att det kan bli allmänt oroligt i väntrummet i samband med en förhandling (jfr nuvarande lydelse av 1 § andra stycket säkerhetskontrollagen).

Bland de domstolar som inte såg något behov av regeländringar betonades att något behov av utökade möjligheter till säkerhetskontroll inte finns så länge samarbetet med polisen fungerar bra eller att säkerheten för personalen skulle kunna bättras genom byggandet av en ny säkerhetssal. En länsrätt som ställde sig tveksam till en utvidgning av möjligheterna att fatta beslut framhöll att det vore viktigare att kunna fatta beslut på ett enklare sätt. Behovet av obligatoriskt samråd med polisen ifrågasattes, dock med en reservation för att ett avskaffande av samrådet skulle förutsätta att domstolens egna ordningsvakter medgavs rätt att på egen hand genomföra säkerhetskontrollen. Möjligheten att genomföra säkerhetskontroller utan polisens medverkan lanserades f.ö. även av ytterligare någon domstol.

Om praktiska problem med permanenta säkerhetskontroller

Respondenterna tillfrågades också om det kunde finnas några praktiska problem eller nackdelar som kunde vara värda att uppmärksamma för det fall permanenta säkerhetskontroller skulle tillåtas.

Många domstolar svarade av naturliga skäl att kostnaderna för ett sådant arrangemang skulle bli ett problem. Inte minst bemannings-situationen betonades. Andra frågor som lyftes fram var att domstolar

som består av flera byggnader med förhandlingssalar skulle ställas inför särskilda problem, bl.a. genom att personalen skulle behöva passera larmbågarna flera gånger dagligen.

Bland övriga svar framkom att ett ändrat regelverk eventuellt skulle kräva en översyn av lokalernas beskaffenhet. Möjligheten att bygga någon form av inlussningslokal där kontrollerna kan genomföras lyftes fram av en domstol. En annan domstol framhöll att installation av larmbågar i kulturbyggnader, såsom t.ex. äldre tingshus, kunde kräva särskilda hänsyn. I vissa svar fästes uppmärksamhet på ett utökad behov av låsbara förvaringsboxar, garderober och eventuell receptionsfunktion (samtidigt väcktes frågan om hur man undviker risken för bomber i inlåsta väskor).

Flera av domstolarna pekade på tidsåtgången för säkerhetskontrollerna. Förhandlingarna påstods kunna ta mycket längre tid i anspråk, om permanenta säkerhetskontroller genomförs.

I svaren från ett par länsrätter uppmärksammades att det inte endast är parter som uppehåller sig i allmänhetens utrymme i samband med förhandlingar: till förvaltningsdomstolar kommer många för att lämna in skrivelser, för att tala med en handläggare i "sitt" mål eller för att allmänt fråga om saker, varvid det kunde tyckas vara integritetskränkande att först behöva genomgå en säkerhetskontroll. En av domstolarna betonade att eventuella möjligheter att göra undantag från säkerhetskontrollen för vissa kategorier kunde tänkas vålla problem i sig.

Om samråd och informationsutbyte i säkerhetsfrågor

Utredningen ville i enkäten slutligen ha svar på huruvida det förekommer någon form av permanent samråd, informationsutbyte eller annan samverkan mellan domstolen och andra inom rättsväsendet (dvs. polisen, Åklagarmyndigheten och Kriminalvården) när det gäller säkerheten (se angående denna frågeställning även DV:s överväganden rörande samverkansfrågor i DV Rapport 2002:6 s. 64). I 46 av sammanlagt 76 svar (61 procent) gavs bekräftelse på att ett sådant utbyte förekommer. I många av svaren angavs att det var just domstol (ibland flera lokala domstolar), polis (genom t.ex. länspolis-mästaren), Åklagarmyndigheten (genom t.ex. chefsåklagaren) och Kriminalvården (genom person med chefsbefattning) som deltar. På vissa håll var det enbart de tre förstnämnda myndigheterna som hade ett regelbundet utbyte, medan det på andra orter var advokaterna i

stället för Kriminalvården som involverades. (Även kriminalunderrettelsetjänsten [KUT], hyresnämnden och Kronofogden nämndes som aktörer i enstaka fall.) På andra ställen föreföll det som om samarbete och informationsutbyte huvudsakligen förekom inbördes mellan lokala domstolar.

I Kalmar hade ovanstående myndigheter, inklusive representanter för advokaterna, deltagit i ett säkerhetsprojekt med inriktning på domstolslokalerna i trakten. I Mora och Linköping ingår tingsrätterna i "regionala säkerhetsgrupper". Svaret från Göteborgs tingsrätt gav vid handen att det föreligger ett nätverk i vilket representanter för polis, åklagare, hovrätt, kammarrätt, länsrätt, tingsrätt samt Kronofogden ingår. I Luleå finns en säkerhetsgrupp med representanter för Luleå tingsrätt, Länsrätten i Norrbottens län, Hovrätten för Övre Norrland, polisen, SÄPO, KUT, Åklagarmyndigheten, Kriminalvården, Kronofogden och Fastighetsaktiebolaget Norrporten. Säkerhetsgruppen sammanträder minst fyra gånger per år.

I andra konstellationer förekom samråd inte lika ofta som i Luleå, men av svaren att döma i vart fall en gång per år. Domstolar i vilka samarbetet uppenbarligen var mindre strukturerat hänvisade endast till att det förekom "visst samråd" e.d. i bl.a. säkerhetsfrågor. Några reserverade sig för att samrådet var behovsrelaterat och knutet till särskilda mål. I något svar framkom att det finns i förväg utnämnda kontaktpersoner i säkerhetsfrågor.

Ett par av de domstolar som besvarat enkäten uttryckte önskemål om en ordning med regelbundet samråd.

6 Utländsk rätt

6.1 Allmänt

En äldre översikt över utländsk rätt finns i DV:s rapport "Förbättrat tillträdesskydd till domstolslokaler" (Rapport 1997:3). När rapporten skrevs saknades särskild lagstiftning om säkerhetskontroll i domstolar i samtliga de undersökta länderna (Finland, Norge, Danmark, England, Frankrike och Tyskland).

Utredningen har nu inhämtat vissa kompletterande uppgifter. Av särskilt intresse är därvid tillkomsten och tillämpningen av *Finlands* Lag om säkerhetskontroller vid domstolar (1121/1999), som är föremål för en särskild redogörelse i avsnitt 6.2.

Beträffande *Danmark* har utredningen från Domstolsstyrelsen fått information om att landet alltså saknar särskilda lagregler om säkerhetskontroll i domstol. Av lagstiftningen om rättegångsförfarandet (retsplejeloven) framgår att det är polisen som ska svara för säkerheten. Domstolen har också egen personal med säkerhetsfunktioner som dock inte är föremål för lagreglering. Domstolsstyrelsen arbetar f.n. med att anskaffa metalldetektorer till domstolarna, av samma slag som på flygplatser, att användas vid säkerhetskontroller. Varje enskild domstol ska få ta ställning till hur utrustningen ska användas. Domstolspersonalen ska utbildas för att kunna hantera utrustningen. Vidare ska ett samarbete ske med polisen, något som det dock ankommer på domstolen att ingå överenskommelser om.

Det danska Justitsministeriet har tillsatt en arbetsgrupp som har i uppgift att överväga vilken den generella säkerhetsnivån i domstolarna bör vara. I gruppen ingår representanter för Domstolsstyrelsen, domarkåren, polisen och kriminalvården. Syftet är dock inte att arbetet, som avslutas under år 2009, ska leda fram till lagstiftning.

I *Norge* arbetar man enligt uppgifter från Domstolsadministrasjonen (den administrativa överbyggnaden till de norska domstolarna) löpande med säkerhetsfrågor, som på senare tid har fått hög prioritet. Särskilt domstolen (*tinghuset*) i Oslo har kommit långt i säkerhetsarbetet. Det är annars polisen som är bärare av det traditionella säkerhetstänkandet.

Domstolsoffentligheten är inte inskriven i grundlag. I stället finns bestämmelserna härom i regelverket för rättegångsförfarandet (se 124 § domstoloven). Någon särskild lagstiftning som gäller säkerhetskontroller i domstol finns ej. Likväl finns förutsättningar att vidta nödvändiga säkerhetsåtgärder i anslutning till domstolsförhandlingar. Det rättsliga stödet är, enligt Domstolsadministrasjonen, det faktum att domstolen själv råder över vilka som släpps in i byggnaden. I denna befogenhet ryms också möjligheten att avvisa besökare.

I *England* tillvaratas säkerheten i domstolarna sedan några år av särskilda säkerhetstjänstemän (*Court Security Officers*, eller *CSOs*), som inte ingår i poliskåren utan vars befogenheter omgärdas av specifik lagstiftning. Under år 2009 har beslut fattats om att de ska vara ett obligatoriskt inslag på samtliga domstolar.

Av Court Act 2003 framgår bl.a. under vilka omständigheter säkerhetstjänstemännen har rätt att begära att personer lämnar ifrån sig föremål som anses kunna utgöra risker respektive att behålla föremål som överlämnats eller med tvång tagits i beslag från någon. En säkerhetstjänsteman får kroppsvisitera samtliga som befinner sig i, eller vill ta sig in i, domstolsbyggnaden samt undersöka föremål som sådana personer för med sig. Vidare får han eller hon utestänga, avlägsna och hålla tillbaka besökare, allt i syfte att domstolsarbetet ska kunna bedrivas utan störningar eller dröjsmål, att ordningen ska upprätthållas och att säkerheten för dem som vistas där ska värnas. Lagstiftningen medger därvid viss våldsanvändning, om detta visar sig nödvändigt.

Särskilda regler finns också för säkerhetstjänstemännens utbildning (*The Court Security Officers [Designation] Regulations 2005*). Enligt uppgift från Her Majesty's Court Service (HMCS) Security and Safety betonas i utbildningen att tjänstemännen har en viss handlingsfrihet – de behöver inte alltid ha rätt i sina antaganden men de måste ha rimliga skäl att tro att ett visst föremål kan utgöra ett hot för att få vidta åtgärder.

Säkerhetstjänstemännen har till uppgift att sköta eventuella larmbågar (*archway metal detectors*). Larmbågar finns dock inte i alla

domstolar; i förekommande fall genomförs kontrollerna i stället med metalldetektorer som säkerhetstjänstemännen bär i handen. Alla som besöker domstolen måste genomgå kontroll, utom domare och domstolspersonal med fotolegitimation samt uniformerad polis med särskilda legitimationshandlingar.

I *Tyskland* svarar Bundesjustizministerium på förbunds nivå för endast ett fåtal domstolar (Bundesgerichtshof, Bundesverwaltungsgericht, Bundesfinanzgerichtshof och Bundespatentgericht). Säkerheten i de många lokala domstolarna är således en delstatlig angelägenhet. Användningen av särskilda arrangemang vid inpasseringen, inklusive larmbågar (*Sicherheitsschleuse*), tycks där variera: det är de större domstolarna som uppges vara de i allmänhet bäst utrustade. Det finns domstolar på delstatsnivå där permanenta personkontroller genomförs med för ändamålet särskilt avdelad personal. Såvitt utredningen har erfarit är det snarare tillgången på resurser än integritetshänsyn som avgör om säkerhetskontroller ska genomföras på regelbunden basis eller inte.

På 1990-talet inträffade ett flertal allvarliga attentat i tyska domstolar. En uppmärksam incident ägde rum i april 2009 i en lokal domstol i Landshut, då två människor miste livet och ytterligare två skottsbadades allvarligt i samband med en förhandling i en arvtvist. Enligt uppgift var larmbåge inte i bruk vid den aktuella domstolen. Delstaten Bayerns justitieminister uttalade i anslutning till händelsen att det är viktigt att parter, advokater och domstolsmedarbetare känner sig säkra i domstolarna och att konsekvenser måste tas i tider av tilltagande våldsutövning i samhället, exempelvis genom ytterligare satsningar på larmbågar vid domstolsbyggnadernas ingångar.

Så sent som i juli 2009 blev en gravid målsägande knivmördad i en domstol i Dresden. Samtidigt skadades hennes make svårt. Dådet ägde rum mitt under en förhandling i ett mål om ärekränkning i vilket gärningsmannen var tilltalad. Säkerhetspersonal var på plats efter en dryg halvminut sedan domaren i målet utlöst överfallsalarmet. Av uttalanden från domstolstjänstemän i media kunde slutsatsen dras att personkontroller i Dresden endast genomförs efter påpekanden eller tips om risker, något som inte varit aktuellt i målet i fråga.

Utredningen har på plats kunnat konstatera att det i *Frankrike* förekommer säkerhetskontroller med larmbågar på permanent basis vid ingången till domstolarna.

När det gäller *USA* infördes, enligt vad utredningen inhämtat, inpasseringskontroll (larmbåge) i domstolarna i New York (bl.a. State Criminal Court) på 1980-talet. Beslutet, som bereddes under ett antal år, följde på ett bombattentat i en domstolsbyggnad i slutet av 1970-talet i samband med en brottmålsrättegång mot de s.k. Weathermen. Erfarenheterna av denna ordning är enbart goda.

6.2 Finland

Lagstiftning om säkerhetskontroller beslutades i Finland år 1999 (Lag om säkerhetskontroller vid domstolar [1121/1999]). Allmänna säkerhetskontroller hade dessförinnan genomförts på olika håll, utan lagstöd och i princip grundat på frivillighet, i samband med enstaka rättegångar. Vid Helsingfors tingsrätt hade man dock sedan år 1996 regelmässigt kontrollerat alla som besökt tingsrätten, dvs. i permanenta säkerhetskontroller, med undantag av dem som infunnit sig vid domstolen å tjänstens eller arbetets vägnar. Upprinnelsen var några incidenter i början på 1990-talet, bl.a. en sprängd bomb i domstolen i Kotka i anslutning till behandlingen av ett testamentsärende. Vidare utbröt bråk mellan två mc-gäng vid en domstolsbyggnad vid något tillfälle.

Säkerhetskontroller kan enligt lagen ordnas i syfte att sörja för säkerheten *och* trygga ordningen samt skydda egendom. Beslut om ordnande av säkerhetskontroll fattas av domstolen (i praktiken lagmannen) efter samråd med polisen. Även rättens ordförande kan fatta beslut om ordnande av säkerhetskontroll, om det är nödvändigt på grund av behandlingen av ett enskilt mål. Med andra ord är säkerhetskontroller inte något obligatoriskt inslag i de finländska domstolarna; tvärtom kräver ett sådant beslut i praktiken att justitiedepartementet har beviljat anslag för sådana kontroller. I nuläget är det endast de större domstolarna som har säkerhetskontroller.

Vid en säkerhetskontroll kan personer som önskar tillträde till domstolslokalerna och personer som befinner sig där samt saker som de medför kontrolleras. Domstolen eller ordföranden beslutar om säkerhetskontrollens omfattning. För kontrollen gäller en ”princip om minsta olägenhet”, vilket innebär att en säkerhetskontroll måste ordnas så att den inte medför onödig olägenhet för den som kontrolleras och så att den inte skadar egendom.

En säkerhetskontroll kan utföras av en polisman eller av en anställd vid domstolen som har fått utbildning för uppgiften. Polisen

kan även utse någon annan att fungera som säkerhetskontrollör; i det senare fallet är det alltså fråga om inköpta tjänster.

En säkerhetskontrollör har rätt att – i första hand – med en metalldetektor eller någon annan liknande teknisk anordning kontrollera en person som önskar tillträde till eller befinner sig i domstolen samt saker som personen medför. Syftet ska vara att säkerställa att föremål eller ämnen inte medförs i den mån dessa kan äventyra säkerheten eller ordningen eller kan användas för att skada egendom. Säkerhetskontrollören har rätt att också på annat sätt än med en metalldetektor kontrollera saker som en person medför. Exempelvis kan genomlysningsskärmar eller motsvarande användas för undersökning av medförda föremål. Om det finns grundad anledning att misstänka att en person medför ett sådant föremål eller ämne som avses ovan, enligt förarbetena exempelvis om en person uppträder hotfullt eller våldsamt eller som ett resultat av användningen av en metalldetektor, kan personen kroppsvisiteras för att föremålet eller ämnet skall kunna hittas. Otillåtna föremål eller ämnen som påträffas får fråntas den som fört dem med sig. De ska överlämnas till polisen eller, om det inte finns hinder enligt lag, återlämnas till personen i fråga när han eller hon avlägsnar sig från domstolen. – Om en person vägrar att underkasta sig en säkerhetskontrollåtgärd, kan säkerhetskontrollören avlägsna honom eller henne från domstolen. (En person har i och för sig rätt att vägra att delta i en säkerhetskontroll men en förutsättning för tillträde till en domstol blir ändå i praktiken att personen i fråga underkastar sig säkerhetskontroll.)

I förarbetena till lagstiftningen (Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om säkerhetskontroller vid domstolar, RP 3/1999 rd) framhöll regeringen att säkerhetskontroller som ordnas vid domstolarna hade anknytning till ett flertal bestämmelser i den vid tidpunkten gällande regeringsformen, bl.a. sådana som garanterade ett skydd för den personliga integriteten (som i sin tur skyddade mot t.ex. kroppsvisitation) och för den personliga säkerheten samt för privatlivet (häri innefattas individens rätt att bestämma över sig själv och sin kropp). Vidare fanns i 16 § regeringsformen en föreskriven rätt för var och en att på ett tillbörligt sätt få sin sak behandlad av en domstol. Enligt regeringen fick den sistnämnda rättigheten anses förutsätta en *skyldighet* att sörja för säkerheten i fråga om dem som deltar i en rättegång. Härmed sammanhängde en särskild bestämmelse i regeringsformen om att offentligheten vid handläggningen ska tryggas i lag. Regeringen framhöll att huvud-

principen är att rättegångar är offentliga, men bestämmelsen utgjorde inget hinder för att det genom lag föreskrevs om mindre undantag från den – allmänheten har i regel bl.a. rätt att följa behandlingen av ärenden vid en domstol, men rätten till inträde kan begränsas t.ex. av säkerhetsskäl. Regeringen anmärkte också att var och en är berättigad till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europarådets människorättskonvention, vilket förutsätter att det sörs för säkerheten för dem som deltar i rättegången. – Grundlagsutskottet, till vilket propositionen remitterades, anförde att det faktum att en person och de föremål han eller hon medför får kontrolleras med en metalldetektor eller på något annat i förslaget angivet sätt är problemfritt med tanke på skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna, eftersom intrånget i den personliga integriteten är ”mycket begränsat”. Utskottet tillade bl.a. att kroppsvisitationsfullmakterna hänger samman med ambitionen att garantera säkerheten vid rättegångar och därmed bidrar till en större säkerhet för dem som befinner sig vid domstolen men också till att de grundläggande rättigheterna i (den då gällande) 16 § regeringsformen kunde tillgodoses för rättssäkerhetens vidkommande. Kroppsvisitationsbestämmelserna var följaktligen enligt utskottets åsikt förankrade i en acceptabel grund som måste anses särskilt vägande. Det krav på proportionalitet som gäller för begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter var enligt utskottet uppfyllt. Mot bakgrund av de generella villkoren för begränsningar i grundläggande fri- och rättigheter fanns det enligt utskottet inte heller något att anmärka mot fullmakterna att avlägsna en person och rätten att därvid använda maktmedel (GrUU 2/1999 rd). – Regeringsformen är sedan år 2000 ersatt med grundlagen, utan att det därvid har skett någon ändring av betydelse för den nu aktuella frågan.

Enligt statistik från Helsingfors tingsrätt passerar den i entrén använda larmbågen av i snitt 500 personer per dag. Varje år fräntas besökarna 4 000 föremål och ämnen; 200 av dem återlämnas aldrig. Säkerhetskontrollerna utförs av vakter från ett kontrakterat vaktbolag, således inte av domstolens egen personal. Kontinuitet råder dock i bemanningen såtillvida att vakterna endast har Helsingfors tingsrätt som arbetsplats. Det finns alltid minst fem vakter på plats i tingshuset. Säkerhetskontrollen vid larmbågen i domstolsentrén bemannas alltid av två eller, på morgonen, tre vakter.

Vid utredningens besök i Helsingfors uttryckte domstols- och vaktpersonal uppfattningen att antalet incidenter (hot och ”spända situationer”) hade ökat på senare år, dvs. trots införandet av säker-

hetskontrollerna. Å andra sidan påstods de allvarligaste händelserna inträffa före respektive efter rättegångarna. Någon statistik som närmare belyste denna uppfattning fanns inte att tillgå.

7 Överväganden

7.1 Uppdragets utgångspunkter

I samband med att de omfattande ändringarna i säkerhetskontrolllagen infördes år 2001 anmärkte regeringen att den hade för avsikt att utvärdera den nya lagstiftningen när den varit i kraft en tid (prop. 2000/01:32 s. 60). Denna utvärdering påbörjades av DV i enlighet med uppdrag i regleringsbrev, vilket resulterade i rapporten ”Allmän säkerhet i domstol – en utvärdering” (DV Rapport 2007:1) samt en komplettering av rapporten, daterad 2008-03-14. Verket föreslog, som tidigare nämnts, att lagstiftningen skulle utredas ytterligare (se avsnitt 4.7.3). Det var således mot denna bakgrund som regeringen beslutade att tillsätta förevarande utredning.

För att skapa underlag för utredningens överväganden om behovet av ändrade lagregler ska utredningen enligt direktiven kartlägga säkerhetsriskerna i och hoten mot domstolarna. Utredningen ska också klargöra i vilken omfattning berörda myndigheter samverkar när det gäller säkerheten i domstolarna och hur denna samverkan fungerar. Vidare framgår av direktiven att utredningen – förutom att undersöka hur domstolarna och de domstolsanställda ser på saken – ska ta reda på hur övriga aktörer och besökare i domstolarna upplever säkerhetssituationen där. Dessutom ska möjligheten att använda videokonferens och erfarenheterna härav vägas in i beslutsunderlaget.

Utredningen vill här lägga till att det inte enbart är verifierbara säkerhetsrisker och hotbilder som är av betydelse för de slutsatser som kan dras. Även allmänhetens förtroende för domstolsväsendet och övriga delar av rättsväsendet står i fokus och måste vägas in när åtgärder övervägs. Rättsväsendets effektivitet och förmåga att skapa förtroende för sin verksamhet anges nämligen ofta som en av de tydligaste skiljelinjerna mellan välfungerande demokratier och underutvecklade rättssamhällen. Om det bland allmänheten saknas

tillräckligt förtroende för att anmäla brott, och om bristande förtroende för åklagare och domstol leder till att enskilda inte ställer upp som målsägande eller vittnen vid utredningar och brottmålsförhandlingar etc., uppstår naturligtvis stora och allvarliga problem för rättskipningen. Negativa konsekvenser uppstår givetvis för hela rättsväsendet, även när det bara är förtroendet för en del av det som är förhållandevis lågt (se "Nationella trygghetsundersökningen 2007", Brå Rapport 2008:3, s. 116 med hänvisningar).

7.2 Inledande reflektioner

Staten har en grundläggande skyldighet att bereda domstolens personal, advokater, åklagare och andra yrkesgrupper som har domstolen som arbetsplats samt parter och allmänhet skydd till liv och hälsa i samband med domstolsförhandlingar. Enligt rättegångsbalken är det ordförandens sak att se till att ordningen upprätthålls under själva förhandlingen. Det är emellertid inte enbart det konkreta skyddsansvaret som här är ifrågasatt. Utöver att allmänheten tryggt och säkert ska kunna besöka landets domstolar finns det ett särskilt intresse av att enskilda parter och vittnen m.fl. också kan yttra sig utan fruktan och oro för våld i samband med en pågående förhandling. Trygghetsaspekten är naturligtvis också en viktig arbetsmiljöfråga som domstolspersonalen berörs av i sitt dagliga arbete.

Som regeringen anförde redan när säkerhetskontrollagen infördes (då under beteckningen lagen om säkerhetskontroll vid domstolförhandlingar) är det av grundläggande betydelse för ett fritt och demokratiskt samhälle att domstolarna kan verka fritt, vilket innebär bl.a. att domstolarna i möjligaste mån måste skyddas mot angrepp eller andra störningar som kan företas i syfte att söka påverka eller förhindra fortgången av det rättsliga förfarandet (prop. 1980/81:114 s. 10).

Domstolsförhandlingarnas behöriga gång måste alltså också värnas. Samtidigt är domstolarna typiskt sett en plats där mycket laddade intressen kan stå mot varandra och där beslut fattas som får stor betydelse för enskilda. Inte sällan är det i brottmål personer med en våldsamt bakgrund eller ett bristande omdöme som berörs. Också civilrättsliga mål, exempelvis familjemål i allmän domstol, kan innehålla känsloladdade moment. Bland målen i allmän förvaltningsdomstol kan migrationsmålen och de s.k. psykiatrimålen

nämnas (se även avsnitt 7.12 om förhandlingar som hålls utanför domstolen). Desperation och hämndlystnad är känslolägen som då kan ta överhanden, vilket kan spegla sig i yttranden och handlingar, liksom i de föremål parter och andra bär med sig. Andra besökare kan, av rädsla eller andra orsaker, också vara utrustade med farliga föremål för att kunna konfrontera en eventuell hotbild.

Likväl förutsätts personer innanför domstolsbyggnaders väggar respektera de regelverk som gäller för att rättskipningen ska kunna fungera optimalt. Detta sker naturligtvis för det mesta. Det hävdas följaktligen ibland – även av domstolschefer som utredningen har kommit i kontakt med under sitt arbete och som har haft vetskap om att incidentrapporteringen ger besked om att vapen tas in på domstolarna – att antalet mycket allvarliga incidenter i de svenska domstolarna är förhållandevis begränsat. Detta skulle då utgöra ett skäl för att man bör nöja sig med den möjlighet till hantering av säkerhetsriskerna som präglar det nu gällande regelverket.

Att nöja sig med det faktum att antalet svårartade incidenter är litet är dock enligt utredningens uppfattning ett riskfyllt förhållningssätt som, mot bakgrund av det hårdnande samhällsklimatet, skulle kunna få negativa konsekvenser för såväl domstolsanställda som besökare.

Det är i stället utredningens uppfattning att en målsättning måste vara att det ska råda en nolltolerans mot vapen och andra farliga föremål i domstolarna, alldeles oavsett risken för våld eller övergrepp i det enskilda fallet. En annan målsättning är att det allmänna ska ges nödvändiga verktyg för att minska riskerna för incidenter i domstolarna. En kompletterande förutsättning måste emellertid vara att dessa instrument också är acceptabla i ett demokratiskt rättssamhälle. Kostnads- och effektivitetshänsyn får inte heller tillåtas att väga så tungt i förhållande till säkerheten i domstolarna att det hindrar att säkerhetsaspekten ges den ställning den bör ha i ett väl fungerande domstolsväsende.

7.3 Om sambandet mellan ordning och säkerhet

När det i fortsättningen talas om möjligheten att besluta om säkerhetskontroller är det enligt utredningen inte utan intresse att det i säkerhetssammanhang finns ett tydligt samband mellan ordningsstörningar i stort och incidenter som är förenade med stora risker för både personal och besökare, med eller utan vapen och andra

farliga föremål inblandade. Under utredningstiden har utredningen tagit del av berättelser om hur rättens ordförande har haft svårt att registrera – och än mindre reagera på – hotfulla gester o.d. under rättegångar med ett flertal åhörare, men också om åklagare och häktespersonal som mer eller mindre fått sin rörelsefrihet beskuren av uppretade och närgångna domstolsbesökare i förhandlingspauser.

Andra belysande exempel har inhämtats vid samtal med polis och ordningsvakter som tjänstgör vid en större sydsvensk domstol. De har samstämmigt berättat om hur domstolen i fråga har blivit något av en samlingsplats för bl.a. olika ungdomsgäng – ibland så många som tre på en gång – som nyttjar förhandlingarna som ”öppna biografen”. Domstolsbesök av detta slag tycks närmast betraktas som en ”modegrej” bland ungdomarna, som ofta är i åldern 15–20 år. Gängen upplevs som ett betydande orosmoment, inte minst genom vad som kan uppfattas som ett respektlöst och provocerande uppträdande gentemot personer i och utanför rättssalarna. Även symboler som visar gängtillhörighet eller -sympatier förekommer. Allt detta bidrar till ett otrevligt klimat. Besökare som på grund av ordningsstörning avvisas från någon viss förhandling visar sig inte sällan strax i en närliggande sal, där samma problematik uppstår på nytt. Mobiltelefonerna, som används för att skicka och ta emot sms-meddelanden eller spela spel under själva förhandlingarna, upplevs av personalen som ett stort problem. Även fotofunktionerna kommer enligt uppgift till användning vid domstolsbesöken. Det har också inträffat att mobiltelefonerna brukats för att kalla på ”förstärkning” när stämningen blivit spänd. På kort tid kan sålunda antalet besökare öka mycket kraftigt, vilket naturligtvis sätter säkerhetsaspekten i ett nytt ljus. Det händer också att olika gäng med motstående intressen söker sig till en och samma förhandling, vilket ytterligare ställer ordningsfrågan på sin spets. Det rör sig inte sällan om ungdomsmål, men det kan i vissa fall vara omöjligt att avgöra vilka mål som egentligen är i behov av skärpta säkerhetsåtgärder.

Vad som nu sagts kan knappast sägas vara symtomatiskt för arbets- och säkerhetsklimatet i svenska domstolar f.n. Samtidigt illustrerar exemplen att lagstiftning och resurstilldelning naturligtvis inte enbart kan vara inriktade på att tillgodose den ”genomsnittliga” domstolens behov – de måste i stället anpassas så att det även går att komma till rätta med extremerna.

Det är enligt utredningen uppenbart att en inledningsvis till synes harmlös skärmytsling eller oroshärd som inte hejdas i rimlig tid lätt kan eskalera till något svårhanterligt. Det är sannolikt så att det dagligen uppkommer situationer i domstolarna i vilka den som har att svara för ordningen tvekar inför att sätta sin auktoritet och självaktning på spel genom någon impopulär tillrättavisning. Detta har, enligt vad utredningen erfarit, i vissa fall lett till att andra domstolsaktörer – i avsaknad av säkerhetspersonal anställd vid domstolen – har fått ingripa för att en händelse inte ska mynna ut i en hotfull eller våldsam situation.

Utredningsdirektiven är tämligen återhållsamma när det gäller möjligheten att via något självständigt spår komma till rätta med sådana riskmoment som inte direkt kan knytas till brottslighet av den karaktär som säkerhetskontrollen är ämnad att förebygga. Detta gäller alltså trots att incidenter som saknar inslag av tillhyggen eller dylikt i vart fall rent mängdmässigt torde dominera vardagen – det kan handla om t.ex. verbala hot, knuffar eller rena knytnävsslagsmål. Någon skärpning av de ordningsregler som i dag finns i 5 kap. RB framstår under alla omständigheter inte som en egentlig lösning på denna problematik. Däremot skulle en större personaltäthet på vakt sidan ge bättre förutsättningar för ordföranden att axla sitt ansvar för ordningen vid sammanträdena. Eventuella tillrättavisningar blir då lättare att effektuera, vilket ofta torde ha en återhållande inverkan på den som är – eller har förutsättningar att bli – upphov till ett ingripande. Att ordningsnivån i gemensamma väntutrymmen och vid ingångar skulle gynnas är närmast uppenbart. Det kan t.o.m. hävdas att om kraftigt förstärkta resurser ges till anlitande av uniformerad personal, så uppnås i vart fall delvis samma syften som om det i stället skulle ha införts ökade möjligheter att besluta om säkerhetskontroller.

Med hänsyn till inriktningen på uppdraget får eventuella effekter på ordningsnivån till följd av en ökad bemanning nu närmast ses som en positiv *bieffekt* till ett eventuellt ändrat regelverk kring säkerhetskontrollerna, även om en sådan givetvis också kan nås på andra sätt än det som nu är aktuellt (t.ex. genom ökade anslag till anställning eller hyra av ordningsvaktspersonal, utan koppling till permanenta säkerhetsarrangemang vid entréer). Denna effekt har emellertid så stor potential att den torde kunna tillmätas viss självständig betydelse när ändringar i regelverket kring säkerhetskontrollerna övervägs, i vart fall när det gäller omfattningen eller inriktningen. En möjlighet till ökad användning av säkerhetskon-

troller – eller i vart fall en beredskap för att genomföra sådana säkerhetskontroller i större utsträckning än för närvarande – ger hur som helst *tillsammans* med en ökad personaltäthet på vaktfronten de totalt sett bästa förutsättningarna för en riskminimering i de svenska domstolarna.

7.4 Kartläggning av säkerhetsriskerna – vad har ändrats sedan millennieskiftet?

Säkerhetsriskerna i och hoten mot de svenska domstolarna är svåra att empiriskt kartlägga och bedöma. Vad som talar för att de är än svårare att sätta fingret på i dag än när säkerhetskontrollagen senast ändrades är att det finns en allmänt utbredd uppfattning att de ”helt oförutsägbara våldshandlingarna” (jfr prop. 2000/01:32 s. 40) blir ett allt vanligare inslag i samhällslivet. Här kan nämnas att gärningspersoner med personlighetsstörning ofta utgör en stor andel av brottspopulationer vid grova våldsbrott och att de personlighetsstörda gärningspersoner som förekommer vid dödligt våld i huvudsak kan sägas karaktäriseras av att ha bland annat impuls kontrollstörningar eller bristande empatiförmåga, något som lätt kan leda till våld. Även personer med psykoser (såsom olika typer av schizofreni och depressioner) kan ha en störd verklighetsuppfattning, exempelvis genom hallucinationer, vilket kan leda till vanföreställningar, missförstånd och missuppfattningar med våldsamma handlingar som följd (Brå Rapport 2008:23 s. 76 f.). Till detta bidrar också psykiatireformens effekter och ett samhällsproblem med drogmissbruk.

Det finns också tecken på ett tilltagande ifrågasättande av auktoriteter, men även disciplinära problem på sina håll i skolvärlden. Detta kan spilla över på andra delar av samhällslivet, bl.a. domstolsväsendet och övriga delar av rättsväsendet. Om lugnet i rättssalar och väntrum påverkas i samma anda, får detta givetvis också effekter på ordningen och därmed säkerheten. Därtill kommer ett tilltagande utanförskap – inte minst hos personer med annan etnisk och kulturell bakgrund – och en social utslagning som följer av ekonomiska svängningar i samhällslivet. Referensramarna hos rättsväsendets aktörer och parter, vittnen och åhörare har på så sätt fjärrat sig från varandra i någon övergripande mening. Skillnader i kulturmönster och kommunikationsproblem (men också rena fördomar) kan bidra till en spänd situation i domstolen, liksom att det

numera inte är sällsynt att parter och andra som kallats till domstolen åtföljs av ett större antal vänner och släktingar som av solidaritetsskäl deltar vid förhandlingen. Detta reser inte sällan ordningsfrågor, vilka om de inte hanteras korrekt kan utvecklas till rena säkerhetsrisker.

Utöver vad som nu nämnts följer givetvis risker också i spåren av organiserad brottslighet, ungdomsgängbildningar och internationell brottslighet, vilket är tre faktorer som alla får anses vara under framväxt. Att det i den organiserade brottslighetens led finns element som har förutsättningar att angripa hela rättsväsendets grundvalar genom bl.a. hot och trakasserier står klart. Det finns skäl att anta att den nyligen beslutade satsningen mot den grova organiserade brottsligheten kan medföra ökade säkerhetsrisker för företrädare för det allmänna (se avsnitt 5.1.4 om den organiserade brottsligheten och Brå Rapport 2005:18 s. 34).

Några tecken på att risken har ökat för rena terroråd eller attentat mot domstolsväsendet och den roll som domstolarna har i samhället, kanske främst från organisationer med politiska motiv, har dock inte framkommit under utredningstiden (jfr vad som i Brå Rapport 2009:15 s. 175 sägs angående bl.a. autonoma gruppers angrepp på myndigheter, avsnitt 5.1.5).

Vilka farhågor uttrycks då från domstolarnas egen sida gentemot de olika ”kategorier” som här nämnts? Utredningens intryck är att det – kanske mot all förmodan – inte är den organiserade brottsligheten, t.ex. de s.k. mc-gängen, som enligt domstolarnas egen uppfattning svarar för de största riskerna. Bland de orsaker som anges är att sådana grupperingar är väl påpassade när de är aktuella i mål i domstol. Tämmligen ofta torde säkerhetskontroller arrangeras redan utifrån måttliga hotbilder, varefter riskerna uppfattas som hanterbara.

Vad som i stället nämns som en riskfaktor är exempelvis ungdomsgängen i vilka det kan finnas personer med bristande förståelse eller respekt för rättssamhället.

Den allra största riskfaktorn uppges dock finnas i civilmålen, kanske framför allt familjemålen, som ofta är kulmen på en lång och upprivande kamp. I sådana mål finns sällan någon polisutredning (eller kontakt med andra myndighetspersoner, såsom åklagare) som kan ligga till grund för de hotbildsanalyser som är relativt vanliga i brottmål. Följaktligen är det ytterst sällan som säkerhetskontroller beslutas i något annat än brottmål.

Som framgår av redovisningen i avsnitt 5.1.1 har antalet polis-anmälda våldsbrott ökat under den senaste tioårsperioden. Vad som därjämte är värt att framhålla är att anmälningarna om övergrepp i rättsak har ökat med hela 70 procent mellan 1999 och 2006 (se avsnitt 5.1.8), dvs. i stort sett under den tid som har gått sedan lagen senast var föremål för ändringar, och att det av forskning framgår att domstolsbyggnaden och rättegångssalen är vanliga platser för otillåten påverkan. Huvudförhandlingen är ju dessutom ett av de (få) ställen där brottsoffer eller vittnen och gärningsmän ofrånkomligen möts.

Ett mer konkret underlag vid bedömningen av säkerhetsriskerna ger den incidentrapportering som utvecklats av DV. Rapporteringen förmedlar en tämligen god bild av de incidenter som domstolspersonal och besökare ställs inför i vardagen (se redogörelse i avsnitt 4.2 och 4.3). Även om incidentrapporteringen först på senare år har utvecklats till ett tillförlitligt mätredskap vad beträffar säkerhetsrisker kan man inte annat än att – i likhet med DV – dra slutsatsen att det mesta pekar på att incidenternas antal är i stigande.

Det är emellertid uppenbart att det är långtifrån alla relevanta incidenter som äger rum inne i domstolens lokaler: några av de allvarligaste domstolsrelaterade incidenterna har skett på annat håll, t.ex. i olika domstolsaktörers hem. Ett skäl till detta kan vara att domstolarna på senare år har vidtagit åtgärder som mer eller mindre svarar upp mot hotbilden, både i enskilda mål med en påtaglig risk (genom säkerhetskontroller) och i generell mening (säkerhetsanordningar av olika slag, t.ex. övervakningskameror). Säkerhetsfrågorna kan helt enkelt sägas ha en högre prioritet i dag jämfört med för något tiotal år sedan.

Samtidigt måste lärdomar dras från vad som framkommer av incidentrapporterna från vissa tingsrätter (se särskilt de i avsnitt 4.3 refererade rapporterna). Att ett hundratal farliga föremål tas i förvar eller i beslag i samband med ett fåtal dagars allmän säkerhetskontroll antyder att inte så få besökare i landets domstolar torde ha sådana föremål närmast som ett slags ”standardutrustning” och att de uppenbarligen knappast ens reflekterar över det rimliga i att föremålen kommer att bli synade i en säkerhetskontroll. Rapporterna från bl.a. Malmö och Linköping torde dessutom ha ett antal felkällor som inte på något sätt dämpar intrycket av att domstolarna drar till sig beväpnade individer. Sålunda kan man tänka sig att det funnits personer som i förväg hade hört talas om att allmän säkerhetskontroll skulle genomföras

under ett antal dagar och därför höll sig borta från tingsrätten; alternativt kan de ha gjort sig av med eventuella farliga föremål före inpasseringen. Vidare kan det inte uteslutas att fler personer än de som iakttagits av ordningsvakterna faktiskt avvikit från domstolen sedan de insett att de skulle bli kroppsvisiterade. Därtill kommer att de föremål som räknas upp i rapporten synes vara sådana som på grund av sitt metallinnehåll ger utslag vid passeringen av en larm- eller säkerhetsbåge eller vid undersökning med handmetalldetektorer. Så är inte fallet med farliga föremål i form av vätskor eller av plast, som alltså kan ha missats vid en undersökning med enbart tekniska hjälpmedel.

Jämfört med situationen vid säkerhetskontrollagens tillkomst i början av 1980-talet ger detta sammantaget en närmast helt ny och allvarligare bild av situationen i domstolarna. Som framgår av vad som sägs nedan fordrar detta också adekvata säkerhetsverktyg.

I ljuset av vad som nu sagts anser utredningen, att det finns anledning att överväga en möjlighet att besluta om säkerhetskontroll även utan att det konstaterats föreligga en konkret risk för brottslighet i domstolens lokaler.

7.5 Hur ser domstolarna, de domstolsanställda samt övriga aktörer och besökare i domstolarna på säkerhetsfrågan?

Domstolarnas (och de domstolsanställdas) uppfattning om säkerhetssituationen är inte helt entydig. Å ena sidan tyder svaren på medarbetarenkäterna (se avsnitt 4.5) på att allt fler av de domstolsanställda känner sig trygga i sitt arbete, samtidigt som de uppgivna incidenterna i form av hot och/eller våld i vart fall inte tycks ha ökat under 2000-talet. Å andra sidan framgår av Förtroendeutredningens enkät att i runda tal var tredje domare anser att säkerheten i rättssalarna är ganska dålig eller t.o.m. mycket dålig (avsnitt 5.2.2).

Därutöver ger DV:s skrivelse till Justitiedepartementet intryck av att det finns en majoritet av domstolar som menar att det bör vara tillåtet att genomföra en säkerhetskontroll utan att det finns en hotbild mot en viss förhandling eller mot domstolen (avsnitt 4.7.3). Att sedan ”bara” 23 procent av domstolarna i den stora säkerhetsenkäten (Säkerhet 2008, se avsnitt 5.4.3) framförde att det *för den tillfrågade domstolens del* finns behov av utökade möjligheter till säkerhetskontroll talar inte emot att det skulle finnas

beaktansvärda önskemål om regeländringar: det faktum att något hundraprocentigt stöd för ändringar inte erhålles torde helt enkelt böttna i att betingelserna varierar kraftigt runt om i landet. Olika individer kan därutöver naturligtvis bära på skiftande föreställningar om vilka farliga föremål som bärs av domstolsbesökarna, särskilt om allmänna säkerhetskontroller hör till undantag i domsagan. (I avsnitt 8 nedan gör utredningen bedömningen att det i slutändan torde bli aktuellt att inrätta en mer eller mindre stående säkerhetskontroll i en väsentligt *lägre* andel än de 23 procent av domstolarna som i enkäten framförde sådana önskemål.)

Av de professionella aktörerna är det därjämte närmast åklagarna som har uttryckt önskemål om att säkerheten i domstolarna bör skärpas. Detta avspeglas även i svaren på Förtroendeutredningens enkät (avsnitt 5.2.2) i vilken en majoritet i större eller mindre utsträckning kände otrygghet i domstolarna, men också i de diskussioner som utredningen har fört med representanter för åklagarna.

När det gäller parter och vittnen vill utredningen särskilt peka på Förtroendeutredningens enkätundersökning. Denna visar att det finns en betydande andel som känner otrygghet i väntrummen och att närmare hälften av dem som deltog i undersökningen uttryckte någon form av missnöje med de insatser som gjordes från domstolspersonalens sida i trygghetshänseende (avsnitt 5.2.2). Därtill kan man lägga resultaten från senare års Nationella trygghetsundersökningar (NTU, se Brå Rapport 2008:3 och 2009:2), som visar att både personer som har varit utsatta för brott *och* personer med indirekta erfarenheter av utsatthet för brott är mer otrygga än andra, vidare att det bland de otrygga också finns en ovanligt stor andel av personer med mycket lågt förtroende för domstolsväsendet och övriga rättsväsendet (avsnitt 5.1.10). Således söker sig en stor mängd människor (målsägande och vittnen) på frivillig eller ofrivillig basis till domstolarna med ett ”trygghetsunderskott”. Sådana personer kräver naturligtvis trygghetsskapande åtgärder (se prop. 2004/05:131 s. 94 om behovet av åtgärder för att underlätta deltagandet i domstolsprocessen för bl.a. brottsoffer som känner rädsla inför domstolsprocessen). Om det i domstolen – i såväl de allmänna lokalerna som förhandlingssalarna – funnits uniformerad domstolspersonal, hade utfallet i detta hänseende säkerligen varit helt annorlunda.

7.6 Om användning av videokonferenser

I detta sammanhang ska något också sägas om möjligheten att använda videokonferens för att höja säkerheten vid förhandlingar.

Givetvis kan videokonferens vara ett sätt att parera *kända* säkerhetsrisker. Detsamma gäller för användande av t.ex. avspärningsanordningar, överfallslarm och övervakningskameror. Även placering av mål i säkerhetssalar bidrar ju till att höja säkerhetsnivån. I detta lagstiftningsärende är det dock närmast fråga om att värja sig för situationer i vilka det inte finns någon konkret hotbild.

Någon utvärdering av hur videokonferenser som anordnats av säkerhetsskäl har uppfattats av inblandade aktörer har, såvitt är känt, ännu inte gjorts. Då videokonferenser dessutom av utredningens undersökningar att döma alltjämt synes vara sparsamt förekommande i landets domstolar (inte minst mot bakgrund av att tekniken ännu inte är på plats eller nyligen har installerats) kan det i vart fall inte hävdas att ett utökat användande av videokonferenser kan ses som något slagkraftigt alternativ till en förstärkning av säkerhetskontrollagen (däremot möjligen som ett komplement i de fall då rädda personers deltagande inte underlättas i tillräcklig grad ens genom att en säkerhetskontroll genomförs, se prop. 2004/05:131 s. 94).

7.7 Fördelar och nackdelar med fasta säkerhetskontroller

Stor uppmärksamhet riktades redan under 1990-talet mot den organiserade brottslighetens trakasserier, hot och våld mot vittnen och målsägande. På senare år har emellertid även påtryckningar mot personer inom kontroll- och "rättskedjan" i form av trakasserier, hot och våld hamnat i fokus (Brå Rapport 2005:18 s. 34). I tidigare lagstiftningsärenden har lagstiftaren uttalat sig resolut om att uppkomsten av grupper som öppet ställer sig utanför lagen och som inte gör någon hemlighet av att de negligerar den offentliga rättsordningen inte kan accepteras (prop. 1996/97:135 s. 9). Vad som nu sagts – liksom bemötandet av mer slumpartade och oförutsägbara angrepp på skyddsvärda intressen – kräver att det allmänna rustar för att ta sig an utmaningarna. Det är enligt utredningens mening uppenbart att en modern hantering av säkerhetsfrågor i domstolarna förutsätter att de åtgärder som vidtas inte bara håller

jämna steg med övergripande säkerhetsrisker, utan i stället ligger steget före. Detta kan kräva att domstolarnas säkerhetsverktyg slipas eller görs mer flexibla.

Av vad som tidigare anförts framgår att ett sätt att generellt minska säkerhetsrisker är att sänka eller helt ta bort den redan låga tröskel avseende konkretiseringen av vilken risk som måste finnas för att säkerhetskontroll, allmän eller särskild sådan, ska få genomföras; enligt gällande rätt är kraven att det finns anledning att befara att det i en domstols lokaler kan komma att förövas viss brottslighet respektive att det till följd av särskilda omständigheter finns risk för att det i samband med en domstolsförhandling kan komma att förövas sådan brottslighet – se 1 § andra och tredje styckena säkerhetskontrollagen.

Vad som i praktiken skulle kunna bli aktuellt i detta sammanhang är en säkerhetskontroll – i första hand såsom en inpasseringskontroll vid domstolens entré – som *inte* förutsätter en konkret riskindikation och som därför kan pågå utan koppling till någon mer påtaglig hotbild. Även om säkerhetskontrollen likväl av praktiska skäl torde behöva bestämmas till ”visst tillfälle” eller ”viss tid” skulle det i praktiken kunna komma i fråga att kontinuerligt genomföra den. En jämförelse med regelverket för säkerhetskontroller i riksdagens lokaler kan göras, även om förutsättningarna, bl.a. med hänsyn till den grundlagsskyddade förhandlingsoffentligheten, inte är helt jämförbara i alla avseenden. – Den föreslagna lagstiftningens relation till de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna diskuteras i ett senare avsnitt (se avsnitt 7.8).

Mot ett regelverk som medger att säkerhetskontroller genomförs utan att det föreligger en konkret riskindikation talar en rad tunga omständigheter.

Som utredningen tidigare har berört har domstolarna de senaste åren uppgraderat sin säkerhetsnivå. Detta har avspeglat sig i sammanläggning av domstolar, ombyggnationer med säkerhetsinriktning, kameraövervakning i väntrum, ordningsvaks- och annan säkerhetsutbildning för personalen, ett allt mer formaliserat informationsutbyte på myndighetsnivå, överenskommen polisnärvaro vid riskförhandlingar, m.m. Man måste därför fråga sig om säkerheten kan höjas till den eftersträvade nivån redan genom användning – eller kanske en vidareutveckling – av de nu nämnda komponenterna. Det förtjänar att påpekas att det så sent som för några år sedan fanns en tendens som innebar att antalet säkerhets-

kontroller i domstolarna faktiskt minskade (se DV Rapport 2007:1 s. 14 f., som refererats i avsnitt 4.4).

Om den juridiska möjligheten att skärpa kontrollerna övervägs är det också relevant att fundera över vilken påverkan detta får på samhällsklimatet och samhällets öppenhet, bortsett från grundlagsfrågan. Kan ökade säkerhetskontroller på något sätt bli kontraproduktiva genom att de förmedlar en bild av latent hot eller oordning, något som i förlängningen ytterligare kan göda en ängslan inför domstolsbesöken? Man kan här möjligen göra en korsreferens till det i viss mån rörelsebegränsande och tämligen kompromisslösa säkerhetsmedvetandet på flygplatser, där varje bortglömd väska eller uppseendeväckande passagerare utgör något slags diffust hot. Utredningen vill även peka på att det redan av psykologiska skäl torde vara svårt att *övertge* ett system med fasta och eventuellt riskoberoende säkerhetskontroller sedan ett sådant väl har varit i funktion i domstolen under en tid.

Kritiker mot "övervakningssamhället" skulle möjligen också vilja framhålla att säkerhetskontroller – i vart fall när de genomförs utan att en säkerhetsrisk har identifierats – kan uppfattas som "provocerande" och därför bidrar till konfrontation och incidenter som annars inte skulle ha inträffat.

Innan fördelarna med ett regelverk som tillåter fasta säkerhetskontroller penetreras närmare måste man i realistisk anda dessutom betona att några fullständiga garantier för säkerheten i domstolarna nog aldrig kan erhållas, dvs. inte ens med sedvanligt bemannade, permanenta säkerhetsarrangemang av det slag som nu diskuteras (jfr prop. 2000/01:32 s. 38 och 40). Utredningen gör bedömningen att ödesdigra incidenter som dem i Söderhamn 1971, Eskilstuna 1996 och Östersund 2001 riskerar att återigen inträffa förr eller senare, oavsett om detta utredningsarbete leder fram till ökade möjligheter att besluta om säkerhetskontroll eller inte. Den internationellt uppmärksammade dödsskjutningen i en domstol i tyska Landshut och mordet på en målsägande under en rättegång i Dresden under år 2009 är aktuella påminnelser om detta. Inte heller har teknikutvecklingen på senare år kommit till rätta med det faktum att det finns vissa sprängmedel som inte kan upptäckas med användning av metalldetektor (se prop. 1980/81:114 s. 23). Men för det fall *möjligheten* till fasta säkerhetskontroller ännu inte införts när en uppmärksam incident väl inträffar, är sannolikheten stor att allmänhetens förtroende för rättssamhället på sina håll ytterligare försvagas och att en lagstiftning som bättre kan komma till rätta

med säkerhetsproblemen kan komma att forceras fram. Man kan argumentera för att det är bättre att ha adekvata säkerhetsverktyg på plats i förväg, i stället för att, såsom efter terrordåden den 11 september 2001 och de senare dåden i Madrid och London, i all hast tvingas att införa eller förstärka åtgärder som där och då närmast kan uppfattas som drakoniska. En reaktion i förväg kan faktiskt också bidra till att incidenter stävjas, både allvarliga och mindre allvarliga. Inte minst för att ordningsstörningar ska kunna minimeras, något som i likhet med säkerhetskontrollerna har återverkningar på säkerhetsriskerna, finns det som tidigare nämnts ett värde i att domstolen håller sig med egen uniformerad säkerhetsutbildad personal.

I övrigt kan följande anföras till stöd *för* att en utvidgning av möjligheterna att besluta om säkerhetskontroll skulle kunna vara befogad och t.o.m. önskvärd.

Fasta säkerhetskontroller är – åtminstone i princip – inte beroende av intrikata riskbedömningar, vilket är en uppenbar fördel ur säkerhetssynvinkel jämfört med vad som gäller i dag enligt säkerhetskontrollagen. Förutsättningar finns för vissa besparingar, både tidsmässiga och ekonomiska, om hotbilden och tänkbara motåtgärder inte regelmässigt behöver övervägas (därmed är inte sagt att t.ex. ordningen och säkerheten i väntrummen eller i rättssalarna på något sätt får negligeras). En annan positiv detalj är att fasta kontroller, i likhet med vad som gäller på flygplatser, torde höja det allmänna riskmedvetandet och uppmärksamheten på olika riskscenarion, liksom det strategiska säkerhetstänkandet hos främst säkerhetspersonal och andra domstolsanställda (men också till viss del hos besökare till domstolen). Detta kan i sin tur få gynnsamma effekter på hanteringen av uppkomna situationer och incidenter (se också 3–5 §§ Arbetarskyddsstyrelsens kungörelse med föreskrifter om åtgärder mot våld och hot i arbetsmiljön [AFS 1993:2]). Trots att utredningen, som tidigare nämnts, inte är av uppfattningen att fasta säkerhetskontroller är någon fullständig garant för att olika våldshandlingar kommer att undvikas, kan man nästan utgå från att det säkerhetstänkande som personal i domstolar med fast säkerhetskontroll tillägnar sig kan vara till nytta även i samband med sådana dåd som inte kan förhindras, inte minst vid skadebegränsande arbete.

Det kan här framhållas att arbetsplatser ska placeras, utformas och utrustas så att risk för våld eller hot om våld så långt som det är möjligt förebyggs, vidare att arbetsgivaren ska se till att det finns tekniska hjälpmedel om det behövs (6 och 7 §§ [AFS 1993:2]).

Inrättandet av fasta säkerhetskontroller får beträffande domstolarna vara en åtgärd som är väl förenlig med dessa föreskrifter.

När det gäller hotbilden kan man utan vidare föreställa sig att fasta kontroller har en viss avkylande effekt på potentiella gärningsmän, som kanske ägnar sin "standardutrustning" (knivar, skruvmejslar, kanyler, etc.) en extra tanke om de vet med sig att de riskerar att bli föremål för en säkerhetskontroll. Redan genom att *möjligheten* till säkerhetskontroll utan en konkret riskindikation finns kan effekter erhållas på domstolsbesökarnas utrustning och beteende även i domstolar som kanske väljer att utnyttja ett sådant regelverk enbart för kortare stickprovskontroller (eller i stort sett aldrig).

Fasta säkerhetskontroller har också förutsättningar att indirekt ge positiva resultat på de "spontana" gärningsmännens beteende, dvs. de som inte i förväg planerat brottslig gärning men som plötsligt tappar humöret eller känner sig trängda i domstolens lokaler. Potentiella tillhyggen plockas nämligen då typiskt sett av dem redan i entrén, samtidigt som det markeras att säkerhetspersonalen har ögonen på dem. Det är värt att påpeka att det fortfarande torde finnas domstolar i landet i vilka det är möjligt att ta sig långt in i domstolslokalerna utan att i egentlig mening bli iakttagen av expeditions- eller vaktpersonal.

I Brå Rapport 2008:8 framhålls, som tidigare nämnts (se avsnitt 5.1.6), att domstolsbyggnaden och rättegångssalen är vanliga platser för otillåten påverkan och att sådan brottslighet inte sällan är "tillfällesstyrd". Att många brottsoffer och vittnen känner sig osäkra inför att medverka i en huvudförhandling, liksom att denna osäkerhet i sig kan påverka ett brottsoffers förutsättningar att stå fast vid sina uppgifter, har utredningen berört i samma avsnitt. Det är ett särskilt rättssäkerhetsintresse att enskilda parter och vittnen m.fl. ska kunna yttra sig fritt utan fruktan och oro för våld under pågående förhandling (SOU 1998:40 s. 278 f.). Mot denna bakgrund kan det hävdas att även om en fast säkerhetskontroll inte i sig är remediet mot alla påverkansförsök, så utgör den (tillsammans med bemanningen i övrigt genom exempelvis uniformerad personal) en front mot olika otillbörliga eller t.o.m. olagliga beteenden – med ökad säkerhet i domstolslokalerna minskar givetvis risken för sådana angrepp på rättsväsendet.

Det ska slutligen påpekas att det under utredningstiden har framförts från domstolar att ett regelverk som inte är inriktat på att avvärja konkreta risker inte är lika graverande för parter och andra

som i dag kan se sig misstänkliggjorda när en säkerhetskontroll genomförs. Tillämpningen av dagens regelverk kan ibland ge antydningar om att den domstol som har beslutat om säkerhetskontrollen har uppfattat att en viss person exempelvis har ett våldsamt rykte, något som kan rimma illa med hans eller hennes egen inställning i ett visst mål eller ärende. Å andra sidan kan man möjligen varna för att faktiska hotbilder och säkerhetsrisker kan ”glömmas bort” av domstolen och andra myndigheter med vilka samråd sker i dylika frågor om en kontinuerlig säkerhetskontroll genomförs i domstolsentrén. Att domstolsbesökare har passerat en larmbåge i entrén innebär ju inte att eventuella risker i väntrum eller i rättssalarna är obefintliga: det kan tvärtom fortfarande finnas behov av att t.ex. genomföra en säkerhetskontroll även i anslutning till själva domstolsförhandlingen.

Utredningens slutsats blir att behovet av och fördelarna med ett regelverk som medger genomförandet av säkerhetskontroller utan någon konkret riskindikation – men inom de ramar som regeringsformen och Europakonventionen kan tillåta (se nedan) – väger väsentligt tyngre än de omständigheter som talar mot att ett sådant regelverk införs. Det är samtidigt uppenbart att fasta säkerhetskontroller inte bör inrättas annat än om en individuell domstol i förebyggande syfte ser anledning till detta – m.a.o. bör domstolarna alltjämt kunna välja att ta till säkerhetskontroller först när det finns en konkret hotbild.

7.8 Grundlagsfrågan

I direktiven sägs att det är viktigt att domstolarna förblir öppna för alla och att de grundlagsskyddade principerna om informationsfrihet och förhandlingsoffentlighet upprätthålls. Eventuella förändringar i lagstiftningen måste vara förenliga med regeringsformens och Europakonventionens regler om informationsfrihet och offentlighet samt regeringsformens skydd mot kroppsvisitation.

Utgångspunkten är alltså att innebörden av principen om domstolsförhandlingars offentlighet ger en rätt för alla att närvara vid domstolsförhandlingar såsom åhörare, varvid det inte ska finnas någon skyldighet att uppge namn, men inte heller att underkasta sig identitetskontroll eller kroppsvisitation (JO 1976/77 s. 27). Allmänheten ska följaktligen i princip ha fritt tillträde till den lokal där en förhandling pågår. Samtidigt är principen inte oinskränkt, då

rätten att närvara vid domstolsförhandlingar under vissa omständigheter får begränsas.

I samband med att lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll vid domstolsförhandlingar infördes uttalades att lagstiftningen innebar inskränkningar i de grundlagsskyddade rättigheter som föreskrivs i 2 kap. 6 § och 11 § andra stycket RF, dvs. offentlighetsprincipen och skyddet mot kroppsvisitation etc., men att lagstiftningen höll sig inom ramen för de rättighetsbegränsningar som framgår av 2 kap. 12 § RF (prop. 1980/81:114 s. 8 ff., yttrande KU 1981/82:2 y s. 2 och bet. JuU 1981/82:7 s. 7). Någon referens till inskränkningar i informationsfriheten (se 2 kap. 1 § första stycket första punkten) gjordes inte vid tillfället, men principen om domstolsförhandlingars offentlighet brukar anses som en komplettering till den allmänna informationsfriheten.

Vad som nu är aktuellt är huruvida säkerhetskontroll ska få genomföras i domstol *utan* att det föreligger någon konkret risk, vilket innebär att skyddet för domstolsoffentligheten i och för sig försämras. Frågan är då om detta kan anses proportionerligt utifrån ändamålet och syftet med en sådan förändring av gällande rätt.

Det förtjänar att påpekas att det sedan tidigare är lagstiftarens ambition att tröskeln som måste överskridas för att beslut om säkerhetskontroll ska vara möjliga inte bör vara särskilt hög (jfr prop. 2000/01:32 s. 40).

Om kravet på *konkret* säkerhetsrisk avskaffas, skulle den enda förutsättningen för ett beslut om säkerhetskontroll enligt lagtexten vara att säkerhetskontrollen äger rum *i syfte att förebygga brott* i domstolslokalerna (jfr 1 § lagen [1988:144] om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler). Denna förutsättning skulle då vila på en riskbedömning av *abstrakt* karaktär (se avsnitt 7.9).

En sådan ytterligare begränsning av de nu aktuella fri- och rättigheterna är alltså endast tillåten om den tillgodoser ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får dock aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar (se 2 kap. 12 § andra stycket RF – att en begränsning inte heller får göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning är inte av betydelse i detta sammanhang). En proportionalitetsprövning måste alltså göras här. Individens rätt att fritt bevista och ta del av domstolsförhandlingar, liksom dennes rätt till personlig integritet, måste då

ställas mot det allmännas intresse av att utföra säkerhetskontroller genom olika former av åtgärder (som i vissa fall kan innebära kroppsvsitation m.m.), i syfte att öka säkerheten i domstolens lokaler och att bereda domstolen möjligheter att genomföra den offentliga förhandlingen utan risk för skada för någon.

Så sent som år 2000 uttryckte regeringen i sin av riksdagen antagna proposition att permanenta kontrollåtgärder skulle innebära alltför kraftiga avsteg från den grundlagsskyddade domstols-offentligheten; en så drastisk åtgärd ansågs inte vara motiverad. Vidare framhöll regeringen att allmän säkerhetskontroll, bland annat för att vara förenlig med regeringsformen, måste förutsätta att någon form av säkerhetsrisk kan identifieras (prop. 2000/01:32 s. 38 och 40, bet. Ju 2000/01:JuU16, rskr. 2000/01:185).

Utredningen känner sig emellertid inte bunden av de uttalanden som gjordes vid denna tidpunkt. Då, liksom vid lagens tillkomst (se prop. 1980/81:114 s. 9), var det uppenbarligen främst skyddet vid förhandlingar där det finns en särskild risk för våldsaktioner (s.k. riskförhandlingar) som stod i fokus. Det allt hårdare samhällsklimatet innebär att säkerheten för domstolsväsendets personal, övriga aktörer inom rättsväsendet och den allmänhet som besöker domstolarna kontinuerligt måste prövas (prop. 2008/09:1 s. 20). Utredningen, som har närmat sig säkerhetsaspekterna utifrån en mer heltäckande bild än den som var aktuell vid lagens tillkomst i början av 1980-talet och vid ändringarna runt millennieskiftet, vill framhålla att utvecklingen de senaste åren motiverar att det nu görs en ny, fristående och mer övergripande bedömning av vilka ingrepp som är acceptabla (och kanske samtidigt nödvändiga).

Den första fråga som utredningen måste ta ställning till är således om *ändamålet* med en lagstiftning som tillåter säkerhetskontroller utan konkreta riskindikationer är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. I den meningen att ändamålet är att förbättra säkerheten i landets domstolar är svaret på frågan givetvis jakande. I ett fritt och demokratiskt samhälle är det av naturliga skäl av grundläggande betydelse att domstolarna kan verka säkert och utan risk för våld eller andra incidenter. Ett väl fungerande domstolsväsende är nämligen en garant för en fungerande demokrati; det är själva grundvalen för ett rättssamhälle. Det är därvid av största vikt att domstolarna inte bara kan fullgöra sin verksamhet, utan också tillhandahålla en god säkerhet för dem som besöker eller arbetar i domstolen.

En slutsats som alltså kan dras, är att möjligheten till en riskfri och säker offentlig förhandling i sig är ett eftersträvansvärt grundlagsskyddat ändamål.

Därnäst måste utredningen ta ställning till frågan om proportionaliteten och om de begränsningar av fri- och rättigheter som är aktuella går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det givna ändamålet. Frågan är alltså om det för att uppnå en ökad säkerhet i domstolarna är befogat och nödvändigt att inskränka den enskildes rätt att fritt och utan att behöva underkasta sig vad som, för vissa i praktiken och för samtliga i teorin, får anses vara att betrakta som integritetskränkande åtgärder genom att sänka kravet för säkerhetskontroller. Eller annorlunda uttryckt: Går inskränkningarna av förhandlingsoffentligheten och skyddet för den personliga integriteten längre än vad som kan anses nödvändigt för att uppnå syftet med förslagen, nämligen att ytterligare öka säkerheten i landets domstolar för att kunna genomföra offentliga förhandlingar utan risk för att någon kommer till skada?

Redan när förhandlingsoffentligheten grundlagsskyddades anfördes att huvudregelns innehåll, mot bakgrund av att domstolsförhandlingar enligt då gällande rätt kunde hållas inom stängda dörrar med hänsyn till motstående intressen av flera skilda slag, skulle kunna begränsas genom lag inom de allmänna ramar som ställs upp för all rättighetsbegränsande normgivning (se prop. 1975/76:209 s. 127).

En jämförelse bör därför göras med de begränsningar som redan i dag kan göras i offentlighetsprincipen. Framför allt reglerna i 5 kap. RB är här av intresse, åtminstone när det gäller allmänhetens rätt att närvara. Exempelvis kan förhandlingar under vissa omständigheter hållas inom stängda dörrar, t.ex. av sekretesskäl eller om förhör ska hållas med en person som är under femton år eller som lider av en psykisk störning. (5 kap. 1 § RB). Vidare kan tillträde vägras underåriga (5 kap. 2 §). Även rättens ordförandes möjligheter att hålla ordning i rättssalen kan sägas komma i konflikt med offentlighetsprincipen (5 kap. 9 §, som träffar även part – se därutöver också 36 kap. 18 § och 37 kap. 3 §).

Här kan också nämnas att offentlighetsprincipens genomslag vid huvudförhandlingen ifrågasattes så sent som i samband med att det föreslogs – och sedermera infördes – utökade möjligheter att hänvisa till olika handlingar vid huvudförhandlingar (se 43 kap. 7 § fjärde stycket och 43 kap. 8 § tredje stycket RB och prop. 2004/05:13 s. 148). Bland andra Justitiekanslern betonade då vikten av att dom-

stolen genom en flexibel handläggning ser till att allmänhetens möjligheter att följa förloppet vid en huvudförhandling och ha insyn i processmaterialet inte begränsas av att parterna tillåts hänvisa till skriftligt material. Enligt regeringens mening innebar förslaget om en uppmjukning av muntlighetskravet dock "inte någon egentlig inskränkning i allmänhetens möjligheter att ta del av det material som domstolen grundar sitt avgörande på", eftersom det alltså finns möjligheter att ta del av handlingarna i domstolens akt; detta påstods alltså säkerställa allmänhetens insyn i rättskipningen. (Samtidigt flaggades det för i propositionen att det kan förekomma speciella fall i vilka det finns skäl att tillhandahålla avgiftsfria kopior till allmänheten, något som väl får anses vara ett medgivande av att offentlighetsprincipen inte alltid iakttas fullt ut vid alltför omfattande hänvisningar.)

Även i detta lagstiftningsärende handlar det om att förhålla sig till motstående intressen av flera olika slag.

Inledningsvis ska sägas att avsikten med att införa en möjlighet till fasta säkerhetskontroller inte är att formen för kontrollen ska ändras i förhållande till vad som i dag gäller för allmän säkerhetskontroll. Däremot är tanken att säkerhetskontroller ska kunna hållas *oftare* än vad som är tillåtet för närvarande. Ändamålet med säkerhetskontrollen kommer att vara detsamma som enligt gällande rätt, dvs. att brott ska kunna undvikas, men motivet till säkerhetskontrollen kan tänkas vara svagare vid en viss given tidpunkt.

Man får i diskussionen inte negligera vad som faktiskt kan bli följden för det fall en eller ett flertal allvarliga incidenter, kanske med dödlig utgång, skulle inträffa i någon domstols lokaler. Utöver att mer frekventa säkerhetskontroller då skulle behöva tillåtas inom ramen för 2 kap. 12 § andra stycket RF, finns risk för att förtroendet för domstolsväsendet minskar radikalt. Brottsoffers erfarenhet av domstolsväsendet och övriga rättsväsendet kan nämligen i förlängningen påverka allmänhetens vilja att delta i rättsliga processer, men också benägenheten att anmäla brott. Kunskapen om att domstolsväsendets rutiner är bristfälliga kan dels öka risken för övergrepp i rättssak, dels skapa ett rykte som genom en spridningseffekt kan påverka andra att avstå från att delta i en rättsprocess eller exempelvis anmäla brott (se Brå Rapport 2008:23 s. 412). En annan konsekvens torde kunna bli att bevispersoner tar i anspråk mer resurskrävande säkerhetsarrangemang än dem som nu är i fråga.

En jämförelse kan göras med hur saken har hanterats i Finland, där man trots en huvudprincip med innebörd att rättegångar är offentliga satt skyldigheten att sörja för säkerheten för dem som deltar i rättegången i främsta rummet, bl.a. med hänvisning till bestämmelserna om rättvis rättegång i artikel 6 i Europakonventionen (se avsnitt 6.2). Kroppsvisitationsbestämmelserna ansågs vid införandet vara förankrade i en acceptabel grund med hög dignitet, och det proportionalitetskrav som gäller för begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter bedömdes vara uppfyllt.

Trots att säkerhetskontrollen kan sägas vara ett ”villkor” för att offentlighetsprincipen ska kunna utnyttjas handlar det här inte om att hindra eller avskräcka folk från att gå på förhandlingen, utan ytterst att förhandlingen ska kunna genomföras under säkra förhållanden – först då får ju ambitionerna bakom förhandlingsoffentligheten fullt genomslag (se prop. 1980/81:114 s. 10). Säkerhetskontroller kan på så sätt sägas vara en indirekt form av stöd till brottsoffer och vittnen som känner otrygghet inför domstolsförhandlingar.

Det saknas givetvis något godtagbart intresse för besökare att få ta med sig farliga föremål till domstolen. Samtidigt är det uppenbart att det närmast helt saknas förutsättningar att från domstolens sida bidra till en vapenfri miljö om det inte genomförs någon form av handfast och effektiv kontroll av vad domstolsbesökare för med sig.

Sett utifrån svenska förhållanden kan det enligt utredningens mening knappast hävdas att ett regelverk som tillåter kontinuerliga kontrollåtgärder går *utöver* vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett det. Utredningen är, som tidigare nämnts, i själva verket av uppfattningen att inte ens en kontinuerlig säkerhetskontroll kan skapa ett fullständigt skydd mot oförutsägbara våldshandlingar – vad som kan åstadkommas är i stället att skyddet stärks högst väsentligt genom att de rättsliga förutsättningarna justeras, vilket korresponderar med en riskminskning för domstolarnas del (inte en *riskeliminering*, något som får anses ogörligt). I detta ljus kan fasta säkerhetskontroller inte sägas vara någon orimlig eller alltför drastisk säkerhetsåtgärd.

Det torde dessutom generellt sett finnas en större förståelse för säkerhetstänkandet hos allmänheten i dag än för bara något tiotal år sedan, inte minst efter mordet på ännu ett svenskt statsråd (som tveklöst har tolkats som ett angrepp på mer än bara en enskild individ), terrordåden i New York år 2001, Madrid år 2004 och

London år 2005 samt dödsjutningar av ungdomar i bl.a. USA, Finland och Tyskland på senare tid. Säkerhetsanordningar i domstolarna som betraktades som nymodigheter vid lagens tillkomst, t.ex. säkerhetsalar och överfallslarm (se prop. 1980/81:114 s. 9 f.), uppfattas i dag av både domstolsväsendets personal och allmänheten som naturliga (men också önskvärda) inslag i domstolsmiljön. Att förebyggande säkerhetsarrangemang är angelägna torde, om inte förr, också ha blivit uppenbart för allmänheten i samband med det oväntade och internationellt uppmärksammade morddramat i en domstol i Landshut våren 2009; en fast kontroll hade där med stor sannolikhet kunnat avvärja tragedin. Detsamma gäller knivattacken under en pågående rättegång i Dresden några månader senare. Sådana händelser fäster på ett olyckligt sätt uppmärksamheten på att Sverige – till skillnad från andra länder i vår närhet – inte i dag synes ha förutsättningar att freda domstolar och domstolsbesökare mot motsvarande angrepp på ett effektivt sätt. Skälen till att vårt eget och andra länders rättssystem skiljer sig åt på ett så påtagligt sätt är efter sådana incidenter svåra att rättfärdiga.

Att det med uppmjukade krav för att besluta om säkerhetskontroll skulle komma att genomföras kroppsvisioner på personer som inte har något att dölja är inte någon nyhet i sig – detta förekommer även vid tillämpningen av gällande regler och ligger i kontrolluppgiftens natur. Det är därvid inte helt utan betydelse att sådana kontroller utförs i större utsträckning nu än för några år sedan, inte minst på exempelvis flygplatser. Detta bidrar till att många känner till både metoderna för säkerhetskontrollerna och anledningen till att de genomförs. Samtidigt skulle det fortfarande (dvs. i enlighet med vad som faktiskt gäller i dag) stå var och en fritt att underkasta sig en säkerhetskontroll i domstolen eller att avstå från detta och eventuellt ta de konsekvenser, processuella eller andra, som kan vara förenade med ett sådant val (se prop. 2000/01:32 s. 40).

Lagstiftningen som nu diskuteras kan, enligt utredningens bedömning, således inte anses gå utöver vad som enligt 2 kap. 12 § andra stycket RF kan accepteras i fråga om fri- och rättighetsinskränkningar. Regeringsformens bestämmelser bedöms alltså inte utgöra något hinder mot att säkerhetskontroller i domstol tillåts *utan* att beslutet om säkerhetskontroll i varje enskilt fall är relaterat till en konkret hotbild. Eftersom det får anses att en part som vägrar att underkasta sig säkerhetskontroll med åtföljande frånvaro

själv har valt att inte närvara, kan ett sådant regelverk inte heller anses stå i strid med offentlighetskravet i artikel 6 i Europakonventionen (se tidigare tolkning av konventionen i prop. 2000/01:32 s. 50 och Danelius s. 210 f.), vilket f.ö. synes vara en slutsats som även andra rättsstater har dragit när de möjliggjort kontinuerliga säkerhetskontroller, även om de lagtekniska förutsättningarna kan skilja sig från Sveriges. Tvärtom är, som framgått, möjligheten att genomföra en, så gott det låter sig göra, riskfri förhandling en nödvändig förutsättning för ”due process” enligt såväl Europakonventionens artikel 6 som Grundlagsutredningens nyligen framlagda förslag till motsvarande bestämmelse i regeringsformen (se SOU 2008:125 och förslaget däri till 2 kap. 11 § RF).

Här kan också noteras, att Europadomstolen i olika rättsfall, vid en vägning av de i vissa fall motstående intressena ”due process” och integritetsskydd, har ansett att ”due process” uppfyllts (artikel 6.1), trots att bevisningen åtkommit på ett integritetskränkande sätt. Det kan också uttryckas så, att integritetshänsyn inte i och för sig ges försteg när det gäller att bedöma en (brottmåls)rättegångs konventionsenlighet (se Schenk mot Schweiz, dom den 12 juli 1988, och Khan mot Förenade Konungariket, dom den 12 maj 2000, jfr också NJA 1986 s. 489 och 2003 s. 323).

Utredningen finner inte heller annat än att en säkerhetskontroll som utförs med gängse metoder och enligt de intentioner som nu redovisas står i rimlig relation till det intresse regelverket är avsett att tillgodose, dvs. att den proportionalitetsprincip som ställts upp i Europadomstolens praxis tillgodoses. (Att en genomförd säkerhetskontroll, oavsett regelverket och syftet där bakom, under vissa omständigheter likväl kan anses vara oproportionell enligt artikel 8 framgår av det tidigare refererade rättsfallet Wainwright mot Förenade Konungariket, se avsnitt 3.2.)

Enligt direktiven har utredningen också att beakta Europakonventionens regler om informationsfrihet. Någon annan slutsats än beträffande artikel 6 kan inte dras när det gäller den rätt att motta information som följer av artikel 10 i samma konvention. De förutsätter i det närmaste varandra.

7.9 Fasta säkerhetskontroller möjliggörs

Förslag: Säkerhetskontroller i domstol ska få genomföras i förebyggande syfte, utan att en *konkret* risk för allvarlig brottslighet har identifierats. Säkerhetskontroller ska därigenom kunna beslutas för en längre tid än vad som i dag är möjligt.

Frågan som utredningen har att ta ställning till med beaktande av resonemangen ovan är *när* en säkerhetskontroll i framtiden ska kunna beslutas.

Först ska nämnas att det, liksom för närvarande, givetvis ska kunna genomföras säkerhetskontroller när det faktiskt *finns* en konkret riskindikation, företrädesvis i anslutning till att en viss förhandling ska hållas. Vad som nu är aktuellt att ta ställning till är om det ska gälla särskilda förutsättningar för att något sådant beslut ska komma till stånd när säkerhetsriskerna sett till tid och rum är mer diffusa.

Det framstår som uppenbart att det i samband med domstolsförhandlingar alltid finns ett större eller mindre behov av åtgärder för att garantera säkerheten, även om det inte föreligger något konkret hot om våldshandlingar eller andra omständigheter som innebär risk för allvarliga brott än just det faktum att domstolen utövar sin givna och ytterst viktiga samhällsfunktion där. Sätillvida anser utredningen följaktligen att det saknas anledning att göra åtskillnad mellan synen på domstolarna och riksdagens lokaler i fråga om tillämpningen av reglerna i 2 kap. RF (se bet. 1998/99:KU7 s. 10).

Med ledning av vad som nu sagts anser utredningen, som tidigare antytts (avsnitt 7.8), att det för en säkerhetskontroll genomförande endast bör krävas att kontrollen *syftar till att förebygga* viss allvarligare brottslighet, liksom enligt gällande rätt sådan brottslighet som innebär en allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom.

Detta betyder att man i framtiden ska kunna besluta om säkerhetskontroll även vid en närmast *abstrakt* hotbild avseende brottslighet i domstolens lokaler, t.o.m. utan koppling till någon specifik förhandling, i större utsträckning än vad som är möjligt i dag.

Vad som nu sagts innebär alltså inte att möjligheten att besluta om säkerhetskontroll blir helt och hållet "riskoberoende"; det måste förutsättas att någon form av riskbedömning sker och att resultatet härav blir att det föreligger en hotbild. Utan hänvisningar

till en hotbild saknas förutsättningar att göra proportionalitetsprövningar.

Utredningsförslaget innebär i praktiken att tröskeln för säkerhetskontroll sänks i relation till enskilda förhandlingar. Någon påvisbar anledning att befara att det ska förövas brott i domstolens lokaler eller i samband med en viss domstolsförhandling bör nämligen inte krävas. Utredningen vill i detta sammanhang betona att det inte kan bli aktuellt att föreskriva att säkerhetskontroller på kontinuerlig basis *måste* genomföras i alla domstolar. En sådan utveckling, som närmast per definition skulle göra säkerhetskontrollerna oberoende av vilken risk som föreligger i det konkreta fallet, synes nämligen kunna komma i konflikt med regeringsformens bestämmelser (jfr avsnitt 2.5.1 och prop. 2000/01:32 s. 38 och 40).

Det är således förhållandena i domstolen från tid till annan som alltjämt bör fälla avgörandet när en säkerhetskontroll övervägs. Precis som enligt gällande rätt bör alltså ett beslut alltid avse viss tid, som i det enskilda fallet mycket väl kan vara direkt kopplad till genomförandet av en viss förhandling: i det senare fallet kan det också finnas skäl att särskilt ange någon viss lokal. Men eftersom den konkreta risken inte i och för sig ska vara av avgörande betydelse för beslutets berättigande, blir det fullt möjligt att genomföra en säkerhetskontroll över längre tid, kanske för så lång tid som ett halvår eller ett år. Därigenom möjliggörs alltså i princip varaktiga säkerhetsarrangemang i form av säkerhetskontroller.

När det gäller platsen för arrangemang av mer kontinuerlig natur ser utredningen framför sig att det typiskt sett kommer att finnas anledning att genomföra sådana säkerhetskontroller vid domstolentrén (närmast som en allmän säkerhetskontroll enligt 1 § andra stycket i den nu gällande säkerhetskontrollagen), med användande av t.ex. larmbåge och handmetalldetektor samt möjligen även röntgenutrustning. Men domstolens byggnadstekniska förutsättningar kan motivera att en fast säkerhetskontroll genomförs på något annat ställe, exempelvis i en särskild flygel eller i en från övrig verksamhet skild byggnad.

För säkerhetskontroller som motiveras av någon konkret hotbild ska det naturligtvis göras samma överväganden som i dagsläget när säkerhetskontroller står på agendan. Följaktligen ska det även i framtiden kunna komma i fråga att genomföra flera säkerhetskontroller i domstolen vid ett och samma tillfälle, såsom när det med tillämpning av gällande regelverk finns anledning att samtidigt

genomföra såväl allmän som särskild säkerhetskontroll. Vid behov måste givetvis uppgift lämnas om vilka lokaler eller vilken förhandling som respektive beslut avser (se avsnitt 7.10).

Trots att någon konkret riskindikation inte bör krävas för att säkerhetskontroll ska komma i fråga i framtiden, kan det finnas skäl att – som ett stöd och riktmärke när säkerhetskontroll övervägs – peka på några övergripande omständigheter som kan vägas in vid beslutsfattandet, inte minst när det är fråga om att låta en säkerhetskontroll genomföras över en längre tid. Som exempel kan nämnas erfarenheter från tidigare genomförda säkerhetskontroller, ett stort antal brottmålsförhandlingar som pågår samtidigt och som innefattar allvarlig våldsutövning eller gängbrottslighet, gäng- eller släktrivalitet som berör domsagan (eller motsvarande), en hotbild mot domstolens personal, mot åklagare eller andra som brukar företräda sin myndighet i domstolen eller mot advokater samt förekomsten av lokala ordningsstörande grupperingar. De nu nämnda omständigheterna förutsätts alltså vara vägledande. Uppräkningen är på intet sätt uttömmande. Något krav bör inte ställas på att omständigheterna i sig medför att brott i konkret mening kan befaras i domstolen vid en viss given tidpunkt, men i de fall då sådana indikationer föreligger, finns det givetvis desto större anledning att se över säkerhetsarrangemangen.

När en säkerhetskontroll övervägs, oavsett om det finns en konkret hotbild eller inte, måste man i varje enskilt fall beakta proportionalitetsprincipen så att ett godtagbart skydd uppnås med minsta möjliga inskränkning av den enskildes grundlagsskyddade rättigheter.

Vad som nu sagts betyder att det inte bör komma i fråga att avslentrian besluta om en säkerhetskontroll när konkreta säkerhetsrisker saknas. Tanken är givetvis inte heller att helt obetydliga hotbilder – konkreta eller abstrakta – ska bemötas på detta sätt. Vidare krävs att beslut om kontinuerliga säkerhetskontroller över längre tid omprövas med viss regelbundenhet, kanske särskilt vid omvärldsförändringar (omprövningsskyldigheten föreligger redan enligt gällande rätt – se prop. 2000/01:32 s. 43).

Även rent uppenbara faktorer som är knutna till själva domstolsbyggnaden bör naturligtvis vägas in. Att domstolen, exempelvis på grund av att en semesterperiod har inletts, inte genomför mer än enstaka förhandlingar kan tala för att säkerhetskontroll inte är påkallad: i en sådan situation kan den bemanning som finns på plats tänkas vara tillräcklig för att bemästra situationen i såväl vänt-

rum som förhandlingssalar. Detsamma kan nog ofta gälla om förhandlingarna hålls i lokaler som är särskilt lämpliga ur säkerhets-synvinkel, om någon konkret hotbild saknas.

Proportionalitetsavvägningar ska givetvis fälla avgörandet även vid själva genomförandet av en beslutad säkerhetskontroll (se det tidigare nämnda rättsfallet *Wainwright mot Förenade Konungariket*).

Det kan hävdas att säkerhetskontroll i slutändan ändå bara lär komma i fråga när någon form av (konkret) hotbild faktiskt har identifierats, varvid bristen på ”tröskel” skulle kunna uppfattas som besvärlig att hantera (se resonemang i prop. 2000/01:32 s. 39). Inte minst de ekonomiska förutsättningarna kan vara sådana att möjligheterna för olika domstolar att besluta om mera fasta säkerhetskontroller kan variera, vilket av vissa domstolsföreträdare som utredningen har varit i kontakt med har upplevts som hämmande och oroväckande. Utredningen ifrågasätter inte att en sådan tillämpning av regelverket kan ligga nära till hands. Detta kommer dock inte i konflikt med utredningens ambition att *utöka* möjligheterna att besluta om säkerhetskontroll. Att det av t.ex. ekonomiska skäl kan finnas hinder mot att rent praktiskt genomföra säkerhetskontroller när en konkret hotbild saknas bör inte hindra att rättsliga förutsättningar skapas för att utvidga möjligheten att besluta om säkerhetskontroll. Inte heller den från domstolshåll framförda synpunkten, att en fakultativ möjlighet till skärpt kontroll kan leda till felslut, kan anses väga särskilt tungt; det är närmast risken att något allvarligt inträffar i fall av uteblivet beslut som föresvävat dessa domare. Visserligen innebär ett obligatorium att domstolens ledning avlastas ansvaret för att fatta beslut, men att en domare måste anses förmögen att besluta också i dessa frågor får anses självklart. Vidare finns det anledning att peka på att det inte har ankommit på utredningen att söka skapa exakt likartade möjligheter för landets domstolar att vidta säkerhetsåtgärder av olika slag, varken när det gäller genomförande av säkerhetskontroller eller i något annat avseende, (t.ex. tillhandahållande av lämpligt utformade byggnader eller övervakningskameror); att förutsättningarna härvidlag är högst individuella är uppenbart, något som bl.a. visar sig i det faktum att det i den av DV genomförda enkäten *Säkerhet 2008* endast var en minoritet – knappt 23 procent – som över huvud taget efterfrågade ökade möjligheter att besluta om säkerhetskontroll.

7.10 Uppdelningen i allmän respektive särskild säkerhetskontroll tas bort

Förslag: Säkerhetskontroller ska inte längre delas in i allmänna och särskilda säkerhetskontroller. Vid behov ska ett beslut om säkerhetskontroll innehålla uppgift om vilka lokaler eller vilken förhandling beslutet avser.

I direktiven har det särskilt ifrågasatts om uppdelningen mellan ”allmänna” och ”särskilda” säkerhetskontroller är ändamålsenlig.

En fördel med den nu nämnda uppdelningen är onekligen att den i viss mån signalerar *var* säkerhetskontrollen typiskt sett genomförs och vilka skyddsobjekt som finns. Även graden av polisnärvaro kan i princip utläsas såtillvida att en särskild säkerhetskontroll *ska* genomföras av polisman (eventuellt med biträde av ordningsvakt).

Under utredningstiden har emellertid en rad exempel lämnats som pekar på att det finns vissa nackdelar med att ha denna uppdelning. Svårigheter att avgöra vilken typ av kontroll som bör bli aktuell hör hit. En annan sak är att de fysiska förutsättningarna för säkerhetskontroller varierar mellan olika domstolar. Det finns således domstolar som saknar möjlighet att genomföra en sådan allmän säkerhetskontroll som lagen medger.

Att valet mellan allmän och särskild säkerhetskontroll i vissa fall sker med beaktande av andra faktorer än vad lagstiftaren ursprungligen avsett är naturligtvis inte tillfredsställande. Inte minst mot bakgrund av att kravet på konkret säkerhetsrisk nu föreslås bli borttaget har utredningen stannat för att det i framtiden framstår som mest ändamålsenligt att använda sig av endast *en* typ av säkerhetskontroll. Indelningen i allmän och särskild säkerhetskontroll bör således lämnas därefter.

I de fall då säkerhetskontrollen inte avser hela domstolen bör de berörda lokalerna anges. Härmed avses inte bara särskilda adresser eller fastigheter, utan också delar av byggnader, t.ex. vissa salar eller våningsplan; det senare får betraktas som en nyhet (jfr prop. 2000/01:32 s. 43). Även specifika förhandlingar, dvs. mål, kan anges.

Vad som nu sagts innebär inte någon förändring av det faktum att säkerhetskontroller kan genomföras på flera ställen samtidigt inom själva domstolsbyggnaden.

Att en tätare polisnärvaro enligt förslaget får påfordras i situationer då domstolen ser en konkret säkerhetsrisk behandlas i avsnitt 7.11 nedan.

7.11 Om polisens deltagande vid säkerhetskontroller och om samråd

Förslag: Säkerhetskontroll ska genomföras av ordningsvakt, men efter närmare anvisningar av polismyndigheten och under ledning av polisman.

Även polisman ska kunna genomföra säkerhetskontroll. Om det finns en konkret hotbild, ska domstolen dock få besluta att säkerhetskontrollen måste genomföras av polisman. Därvid ska kroppsvisitation och undersökning av väskor få ske även på annat sätt än genom användande av metalldetektor eller liknande anordning.

Samråd med polismyndigheten inför beslut om säkerhetskontroll ska inte behöva ske, om det är obehövt. Beslut om att polisman ska genomföra säkerhetskontrollen ska emellertid alltid föregås av samråd med polismyndigheten. Likaså ska samråd med åklagare vara obligatoriskt innan säkerhetskontroll beslutas inför viss förhandling i brottmål.

Polisens roll vid genomförande av säkerhetskontroll är idag obestridlig. Detta manifesteras i det faktum att säkerhetskontroll som huvudregel ska genomföras av polisman. Endast vid allmänna säkerhetskontroller kan polismyndigheten delegera genomförandet till ordningsvakt, som dock alltjämt ska stå under ledning av polisman. När det gäller särskilda säkerhetskontroller får ordningsvakter på sin höjd biträda polisman som genomför kontrollen, något som kräver ett beslut av polismyndigheten (se 4 § säkerhetskontrollagen).

Den centrala position som polisen intar måste ses i ljuset av att lagstiftningen i dag förutsätter att det föreligger en konkret säkerhetsrisk för att säkerhetskontroll ska få genomföras. Särskilt i sådana situationer är polismäns närvaro naturligtvis ett välkommet inslag.

Utredningsförslaget innebär dock, som framgår av tidigare avsnitt, att säkerhetskontroller ska få genomföras redan i förebygg-

ande syfte och att de därigenom ska kunna bestå under längre sammanhängande tidsavsnitt. Någon konkret hotbild ska således inte behöva föreligga.

Det är oundvikligt att kraven på bemanningen vid säkerhetskontrollerna påverkas när kraven för att besluta om kontrollerna nu sänks. Vid en närmare granskning framstår det inte som praktiskt att under sådana omständigheter förutsätta att polis ska delta vid genomförandet i lika stor utsträckning som för närvarande. (Detta sagt även med beaktande av att utredningen förutsätter att endast ett begränsat antal domstolar lär se anledning att genomföra fasta säkerhetskontroller, se avsnitt 8.)

Visserligen ska, liksom enligt gällande rätt, polisman kunna genomföra säkerhetskontrollen, med eller utan ordningsvakter till handa. Utredningens grundtanke är dock att ordningsvakter ska användas så mycket som möjligt för denna uppgift. I lagtexten bör därför ordningsvakterna anges som ett förstahandsalternativ, trots att ordningsvakternas medverkan till upprätthållandet av allmän ordning naturligtvis är subsidiär i förhållande till polisens (jfr 1 § lagen [1980:578] om ordningsvakt). – En passande ordningsvaktsuniform är nödvändig för att ange funktion och bidra till att upprätthålla auktoriteten. Föreskrifter om uniform och utrustning finns i 9 § ordningsvaktsförordningen (1980:559) och Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ordningsvakter (RPSFS 2003:10, FAP 692-1). Dock är det inte lämpligt att domstolsordningsvakterna tillåts att i sin dagliga utrustning regelmässigt infoga delar som närmast för tankarna till kravallpolis eller allehanda specialstyrkor. Vissa redskap, exempelvis batong och andra vapen i bältet, bör därför normalt inte ingå i utrustningen men givetvis finnas tillhands. Det är enligt utredningen lika angeläget att motverka en alltför långtgående "militarisering" i uniform och uppträdande hos ordningsvakterna som att återfalla i en rent "civil", dvs. ouniformerad, vaktmästarpersonal utan någon befogenhet att ingripa vid ordningsstörning eller andra säkerhetsrisker. Det ankommer närmast på domstolschefen att, inom ramen för de föreskrifter som finns, se till att de uniformerade domstolsvakternas uppträdande och utrustning är den lämpliga. Det kan också finnas skäl att i enskildheter anpassa föreskrifterna i detta hänseende.

Vad som sagts om ordningsvakter som förstahandsalternativ betyder inte att polisens roll helt bör mönstras ut i de fall då ordningsvakter genomför säkerhetskontroller. Tvärtom bör även

en säkerhetskontroll som genomförs av ordningsvakt ske efter närmare anvisningar av polismyndigheten, men också under ledning av polisman. Polismannen med ledningsansvar kan – men behöver inte nödvändigtvis – vara fysiskt närvarande: avgörande är om polisen i den aktuella situationen kan leda kontrollen från annat ställe eller inte (se prop. 2000/01:32 s. 53).

Vad som nu sagts svarar mot dagens minimikrav för genomförande av allmän säkerhetskontroll (se 4 § i gällande lag).

Polismyndigheten har i dagsläget också en mycket viktig roll redan inför själva beslutsfattandet. Följaktligen föreskrivs i 2 § att samråd alltid ska ske med myndigheten *innan* säkerhetskontroll beslutas. Samrådsförfarandet har i dag betydelse bl.a. för att det ska kunna göras en bedömning av föreliggande risker och vilka möjligheter som finns att på annat sätt än genom säkerhetskontroll sörja för säkerheten (prop. 1980/81:114 s. 20 f.). Eftersom säkerhetskontroller framöver ska kunna ske utan att det kan hänvisas till någon konkret säkerhetsrisk, kan det finnas anledning att ifrågasätta samrådets betydelse, åtminstone för själva riskbedömningens skull. Enligt utredningens uppfattning finns det undantagsfall då det kan betecknas som obehövt att genomföra samrådet, närmast då situationen är så allmänt bekant att man av det skälet inte behöver kontrollera förutsättningarna med polismyndigheten. Det kan handla om mer permanenta säkerhetsarrangemang som i enlighet med tidigare uttryckta intentioner förlängs för en ny period utan att polis förutsätts vara fysiskt närvarande vid kontrollerna, men också beslut som kompletterar eller justerar tidigare meddelade beslut och som inte ändrar förutsättningarna för polisens medverkan. – Det är dock viktigt att peka på att alla beslut om säkerhetskontroll som riskerar att påverka polisens förutsättningar att planera sin verksamhet eller ställa upp med resurser måste föregås av samråd i enlighet med huvudregeln. Detsamma gäller naturligtvis ställningstaganden som innebär att ett tidigare beslut om säkerhetskontroll omprövas, med ett avslutande av säkerhetskontrollen – och därmed polisens engagemang – som följd.

Liksom tidigare bör domstolen alltid samråda med åklagaren innan beslut om säkerhetskontroll beslutas i samband med viss brottmålsförhandling.

Det som nu anförts utgår mer eller mindre från en säkerhetskontroll som beslutats utan att någon konkret hotbild föreligger. I vissa fall kan det ju dock finnas en mer överhängande risk för brottsliga angrepp i domstolslokalerna (eller i delar av dem). Vad

som avses är helt enkelt sådana situationer då det enligt dagens regelverk är befogat att besluta om säkerhetskontroll, dvs. när det finns en identifierad risk för att det ska "förövas brott som innebär en allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom". I sådana hotbildssituationer bör domstolen ges möjlighet (men inte skyldighet) att besluta att det ska vara polisman som ska genomföra säkerhetskontrollen. Därvid ska, liksom i dag, polismyndigheten i sin tur kunna besluta att ordningsvakt ska biträda den polisman som genomför kontrollen.

I den mån som domstolen har fattat beslut om att det på grund av en viss konkret hotbild finns behov av polis på plats bör möjligheterna till kroppsvisitation och undersökning av väskor få ske även på annat sätt än genom användande av metalldetektor eller liknande anordning, närmare bestämt genom manuell kroppsvisitation.

Naturligtvis ska ett beslut av domstolen som uttryckligen kräver polisnärvaro alltid föregås av samråd, dels för att polismyndigheten ska få tillfälle att göra en bedömning av föreliggande risker, dels för att den ska ges tillfälle att avdela de resurser som krävs. Polismyndigheten kan dock i enskilda fall också tänkas utnyttja samrådsförandet till att ge synpunkter på alternativa säkerhetsarrangemang.

Att domstolen till följd av en identifierad hotbild ges möjlighet att fatta beslut om att en säkerhetskontroll ska genomföras av polis tjänar syftet att domstolens personal även i fortsättningen fortlöpande är uppmärksam på respektive gör bedömningar av säkerhetsläget. Ingen önskar nämligen en situation i vilken de domstolsanställda invaggas i någon falsk trygghet med hänvisning till att det redan finns ett löpande beslut om en fast säkerhetskontroll.

Polis kan av naturliga skäl närvara vid fler tillfällen än vid säkerhetskontroller (dvs. då deras funktion har slagits fast i beslut). Det sker emellertid då på basis av något annat än domstolens utifrån en riskanalys präglade *beslut* om polisnärvaro, t.ex. efter önskemål från domstolen eller då det helt enkelt saknas ordningsvakter. Givetvis kan polismyndigheten även på eget bevåg placera personal på domstol i situationer då den har gjort en annan bedömning av säkerhetsbehovet än domstolen. I sådant fall ska domstolen naturligtvis utan dröjsmål underrättas härom.

När det gäller domstolens samråd med utomstående inför ett beslut om säkerhetskontroll är det värt att uppmärksamma att också andra aktörer än polis och åklagare kan tänkas lämna värdefulla upplysningar vid bedömningar av säkerhetsrisker (se därut-

över avsnitt 2.5.4 och 5.4.3 om informationsutbytet i säkerhetsfrågor). Utredningens bedömning är att de samverkansformer som beskrivs i avsnitt 5.4.3 visar på goda exempel som bör kunna tjäna som förebild för andra domstolar med ambitionen att stärka sin beredskap i säkerhetsfrågor.

Även advokater som uppträder som t.ex. offentliga försvarare eller ombud i tvistemål, och med vilka någon regelrätt samverkan ju inte kan komma i fråga, kan tänkas lämna användbar information i den mån tystnadsplikten medger det. (Det får inte glömmas bort att tystnadsplikten under särpräglade omständigheter i och för sig kan brytas, men endast när det gäller uppgifter som kan undanröja en överhängande fara. Ett resultat härav lär dock bli att advokaten tvingas frånträda sitt uppdrag.)

7.12 Domstolschefens möjlighet att besluta om säkerhetskontroll utvidgas

Förslag: Säkerhetskontroller ska alltid kunna beslutas av domstolens chef eller annan lagfaren domare till vilken beslutanderätten har delegerats. Om kontrollen ska ske i samband med en viss domstolsförhandling, kan säkerhetskontroll även beslutas av rätten eller, om förhandlingen ännu inte har inletts, av den som ska vara ordförande vid förhandlingen.

Av tidigare avsnitt framgår att det bör skapas möjligheter att – oberoende av om en konkret hotbild föreligger eller inte – besluta om säkerhetskontroll och att uppdelningen i allmänna och särskilda säkerhetskontroller bör frångås.

Möjligheten att tillgripa en säkerhetskontroll utan att det föreligger en konkret säkerhetsrisk är i första hand avsedd för att förebygga brottsliga angrepp redan vid domstolens entré, dvs. utan att någon del av domstolen i anslutning till viss förhandling pekas ut särskilt. Kontroller av detta slag kan pågå under relativt lång tid, till en väsentlig ekonomisk kostnad och med användande av substantiella personalresurser. Samtidigt kan det finnas skäl att ompröva tidigare beslut om sådana säkerhetskontroller.

Inte sällan torde omständigheter av betydelse för ett beslut om en mer kontinuerlig säkerhetskontroll framkomma i samband med

att domstolen samverkar med andra myndigheter i säkerhetsfrågor t.ex. i s.k. samrådsgrupper (se avsnitt 2.5.4).

Allt det som nu sagts talar för att det bör ankomma på domstolschefen att fatta mera övergripande beslut om säkerhetskontroll (alternativt annan lagfaren domare till vilken beslutanderätten har delegerats), dvs. närmast sådana beslut om säkerhetskontroll som inte är inskränkta till viss domstolsförhandling. (Märk väl att enligt gällande rätt kan *allmän* säkerhetskontroll endast beslutas av domstolens chef eller annan lagfaren domare som han eller hon har delegerat beslutanderätten till.)

I dag gäller alltså att särskilda säkerhetskontroller ska beslutas av rätten eller, om förhandlingen ännu inte har inletts, av den som ska vara ordförande vid förhandlingen. Även i framtiden ska det vara möjligt att "inskränka" säkerhetskontrollen till en viss domstolsförhandling. Naturligtvis bör rätten (i förekommande fall rättens ordförande), som ju bäst känner förutsättningarna i målet, ha möjlighet att besluta om säkerhetskontroll i samband med en viss domstolsförhandling. Med hänsyn till den beredningsorganisation som numera präglar domstolsarbetet, som i enskilda fall kan få till följd att det fram till kort tid före förhandlingen ännu inte är klart vem eller vilka som ska handlägga målet, kan det emellertid finnas skäl att utvidga beslutandekretsen till domstolschefen eller den som domstolschefen särskilt har utsett, t.ex. en domare med beredningsansvar.

Av utredningsdirektiven framgår att utredaren ska pröva om det finns anledning att förtydliga reglerna om vilken domstol som ska fatta beslut om (allmän) säkerhetskontroll i fall då en förhandling ska hållas i en annan domstols lokaler.

Enligt DV är tillämpningen av 2 § säkerhetskontrollagen i dag inte enhetlig såvitt gäller denna fråga, exempelvis då en hovrätt håller en förhandling i en tingsrätts lokaler. Ett skäl till att förhandlingen hålls på annat ställe än det ordinarie kan vara att domstolen vill hålla förhandlingen i en säkerhetssal eller sal med förhöjd säkerhetsnivå. Enligt verket förekommer det både att den domstol som ska hålla förhandlingen fattar beslutet och att beslutet fattas av den domstol vars lokaler utnyttjas för förhandlingen. Verket har som sin egen uppfattning i frågan uttryckt att regelverket bör tolkas på så sätt att det är den domstol som ska hålla förhandlingen som har att fatta beslut om säkerhetskontroll (se DV Rapport 2007:1 s. 18).

Av förarbetena framgår att med uttrycket "domstolens lokaler" avses inte bara domstolens egna lokaler utan också lokaler som normalt används för andra ändamål (prop. 2000/01:32 s. 63, som i och för sig tar sikte på 3 §, se även s. 43 a. prop.). Hit hör tveklöst andra domstolslokaler än dem som hör till den egna domstolen – se a. prop. s. 43., där det anges att en uppgift om vilken lokal ett beslut om (allmän) säkerhetskontroll gäller behövs i de fall en hovrätt håller förhandling på annan ort. Utredningen föreslår i detta betänkande att ett beslut om säkerhetskontroll ska avse viss tid och, vid behov, innehålla uppgift om vilka lokaler eller vilken förhandling som beslutet avser (se avsnitt 7.10), vilket alltså stämmer väl överens med vad som i dag gäller för lokalangivelser vid säkerhetskontroll.

Utredningens förslag bygger på att säkerhetskontroll som *inte* ska ske endast i samband med en viss förhandling, typiskt sett avseende domstolens "yttre" skydd (företrädesvis vid entrén), ska beslutas av den berörda domstolens chef (eller annan domare som erhållit beslutanderätten genom delegation). Detta ska gälla även om beslutet egentligen motiveras av en säkerhetsrisk – konkret eller abstrakt – som kan knytas till en viss förhandling, t.ex. då en "gästande" domstol ska hålla förhandling i värddomstolens säkerhetssal. En nyhet jämfört med verkets tolkning av rättsläget är att värddomstolens chef – parallellt med rätten (i förekommande fall rättens ordförande) i den förhandling som ska hållas, liksom den gästande domstolens chef – också ska kunna fatta beslut om säkerhetskontroll i samband med en viss förhandling, dvs. avseende en viss mindre del av värddomstolens lokaler. Teoretiskt sett skulle domstolschefen för den gästande domstolen – men ej rätten (eller i förekommande fall rättens ordförande) – också kunna fatta beslut om yttre kontroll, utan inskränkning till någon viss förhandling, hos värddomstolen. Detta torde dock knappast bli aktuellt i strid med de besked som värddomstolens chef ger.

Följaktligen ger utredningsförslaget ett otal möjligheter att besluta om säkerhetskontroll. Det kan visserligen finnas någon liten risk för att en besökande domstol fattar beslut om säkerhetskontroll som påverkar ett annat befintligt beslut om t.ex. en fast säkerhetskontroll. Detta måste dock undersökas vid kontakter mellan domstolarna. Det ligger närmast på den besökande domstolen att söka samråd i dessa ärenden. Det kan ju nämligen också förhålla sig på så sätt, att ett beslut om säkerhetskontroll i en annan domstolslokal onödiggörs av sådana säkerhetsarrangemang som

redan är på plats eller att det med små justeringar kan anpassas så att inte besökare till domstolen i onödan behöver drabbas av dubbla säkerhetskontroller.

Domstolsförhandlingar kan också hållas på andra ställen än i domstolslokaler, exempelvis på sjukvårdsinrättningar. Något behov av särskilda regler för sådana lånade eller hyrda lokaler kan inte anses föreligga. Det förtjänar att påpekas att utredningen inte föreslår något absolut krav på att kroppsvisitation och undersökning av väskor måste ske genom användande av metalldetektor eller liknande anordning, vilket kan vara av betydelse just när förhandlingen hålls på plats där det inte är möjligt att installera en larmbåge. Generellt sett måste framhållas att förhandlingar givetvis inte ska hållas på platser där risken för allvarlig brottslighet inte kan hanteras.

7.13 Möjligheten att deponera öppnade väskor tas bort

Förslag: Det ska vid säkerhetskontroll inte längre vara möjligt att lämna okontrollerade föremål till förvaring.

Enligt gällande rätt ska en person som inte tillåter undersökning av väska eller annat föremål i samband med säkerhetskontroll, om det anses lämpligt, ges tillfälle att lämna föremålet till förvaring. Lämnas föremålet till förvaring, får tillträde inte vägras (6 § fjärde stycket säkerhetskontrollagen: bestämmelsen är dock bara avsedd för fall då personen inte själv vägrar att undergå kontrollen).

Om föremålet väl har lämnats i enlighet med vad som nu har sagts får det – till skillnad från väskor och andra föremål i övrigt som medförs till eller påträffas i domstolens lokaler – undersökas endast om det finns ”särskilda skäl”, närmare bestämt om det bedöms föreligga risk för brott som innebär allvarlig fara för liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom om det förvarade föremålet inte undersöks (5 § första stycket säkerhetskontrollagen, se 23 § polislagen [1984:387] och prop. 2000/01:32 s. 64).

Avsikten bakom inskränkningarna i rätten att lämna in respektive att låta föremålet förbli öppet är bl.a. att förhindra att en sprängladdning lämnas till förvaring. Vid tillkomsten av bestämmelsen i 6 §

fjärde stycket ansågs skrivningen om tillåten inlämning ”om det anses lämpligt” innebära ett åtminstone på papperet minskat utrymme att lämna okontrollerade föremål till förvaring i förhållande till vad som tidigare hade gällt. I förarbetena uttalades att detta ställde större krav på en individuell prövning vid kontrollen. Svårigheter att säkerställa att föremål inte lämnas kvar angavs som ett skäl att vägra förvaring (prop. 2000/01:32 s. 66).

Under utredningsarbetet har framkommit att möjligheten att vägra förvaring knappast nyttjas. Orsaken härtill har inte gått att utröna. Utredningen konstaterar att detta i sig är olyckligt. Föremål som lämnats till förvaring utgör naturligtvis en potentiell säkerhetsrisk, särskilt då dessa inte har genomgått någon som helst tidigare kontroll. Att föremålen i fråga sedermera kanske inte heller hämtas ut av den som lämnat in dem har naturligtvis förutsättningar att ytterligare förstärka hotbilden. Ett skräckscenario är givetvis att en sprängladdning på detta sätt förvaras i domstolsbyggnaden.

Det har från domstolshåll följaktligen framställts önskemål om att möjligheten att lämna in okontrollerade föremål till förvaring tas bort. Detta var på sin tid också ett bestämt önskemål från bl.a. Rikspolisstyrelsen, som hänvisade till att en sådan behandling kan medföra stora risker (se prop. 2000/01:32 s. 55 ff.).

När nu möjligheter till säkerhetskontroller över lång tid öppnas, företrädesvis vid domstolarnas entréer, ligger det nära till hands att tro att antalet föremål som lämnas till förvaring kommer att öka. Detta ställer större krav på bl.a. förvaringsutrymme och hantering av kvittenser av mottagna föremål. Det är dock framför allt svårigheterna att ha överblick över personer som omfattas av kontrollen och som har lämnat in föremål, i första hand de okontrollerade, som gör att det nu finns anledning att starkt ifrågasätta det nuvarande regelverket. Svårigheterna får naturligtvis anses öka i den mån som säkerhetskontrollerna mer eller mindre permanentas på sina håll.

Man kan samtidigt inte bortse från att det finns personer som av rent yrkesmässiga skäl torde ha önskemål om att medtagna föremål inte granskas närmare. Följaktligen har journalister skyldighet att skydda material som omfattas av s.k. källskydd.

Enligt utredningens mening kan det knappast hävdas att det finns någon skyldighet för personer som hanterar skyddsvärt material att passera en säkerhetskontroll med materialet i fråga. I den mån föremålet trots allt av någon anledning bör eller måste medföras till domstolen finns möjligheter att fästa uppmärksam-

heten på att det kan föreligga förutsättningar för undantag från säkerhetskontroll enligt bestämmelserna i säkerhetskontrollagen.

Slutsatsen blir mot denna bakgrund att möjligheten att till förvaring lämna in okontrollerade föremål helt bör tas bort. I proportionalitetshänseende får, då risken för attentat finns i den ena vågskålen, en sådan inskränkning av förvaringsmöjligheten som nu diskuterats anses godtagbar.

Konsekvensen av vad som nu sagts lär bli att tillträde kan komma att förvägras fler personer i framtiden, men också att fler personer tillåter undersökning av sina väskor eller motsvarande. En annan konsekvens när möjligheten att "dölja" föremål i en av personalen okontrollerad väska försvinner kan bli att större omtanke från domstolsbesökarnas sida ägnas åt vilka föremål som de medför till domstolen.

Möjligheten att lämna kontrollerade föremål till förvaring påverkas inte vad som nu sagts. Enligt utredningens mening finns det nämligen inte skäl att ändra nuvarande ordning; om möjligheten att lämna kontrollerade föremål till förvar togs bort, skulle tillträdesmöjligheterna försvåras i alltför stor utsträckning.

7.14 Om undantag från säkerhetskontroller

Förslag: Tillämpningsområdet när det gäller domstolarnas möjligheter att inskränka kretsen av personer som är generellt undantagna från säkerhetskontroll utökas.

I utredningsuppdraget ingår att överväga om undantaget för vissa personkategorier att genomgå säkerhetskontroll generellt ska avse advokater och tolkar (se 3 § säkerhetskontrollagen i gällande lydelse).

Inledningsvis ska tolkarnas rätt att vägra att genomgå säkerhetskontroll diskuteras.

Tolkar har – eller får i samband med förhandlingen – ett sådant offentligt uppdrag som berättigar till undantag vid såväl allmän som särskild säkerhetskontroll enligt dagens regler.

Frågan om lämpligheten av de i lagstiftningen uttryckta undantagen synes inledningsvis vara väckt i den tidigare nämnda utvärderingen från DV (se DV Rapport 2007:1, särskilt s. 17 f.). I denna sägs att det har ifrågasatts om det är lämpligt att undantag omfattar tolkar generellt mot bakgrund av att dessa många gånger

inte är kända av domstolen trots att de förordnats av densamma. Domstolarna har enligt rapporten i sådana fall inte någon reell möjlighet att i samband med förordnandet göra en bedömning av tolkens tillförlitlighet i säkerhetshänseende.

Utredningen konstaterar inledningsvis att tolkar inte är en enhetlig grupp av yrkesutövare med likvärdig utbildning och kompetens. När det gäller domstolstolkar finns t.ex. olika ersättningsnivåer som är beroende av tolkens kvalifikationer. Den högsta arvodesnivån (arvodesnivå III) gäller för tolkar som auktoriserats av Kammarkollegiet (tidigare Kommerskollegium) och har bevis om speciell kompetens som rättstolk i något visst språk. Den andra arvodesnivån gäller för bl.a. tolkar som har auktoriserats av Kammarkollegiet/Kommerskollegium men också under speciella förutsättningar vissa icke auktoriserade tolkar. För ”övriga tolkar” gäller arvodesnivå I (se ”Rättshjälp och taxor 2009” och DVFS 2008:8).

DV har uttryckt uppfattningen att domstolarna vid anlitan av tolk i första hand bör anlita en auktoriserad tolk som erhållit bevis om speciell kompetens som rättstolk (”Rättshjälp och taxor 2009” s. 48). Samtidigt har det rått brist på auktoriserade tolkar (och därmed rättstolkar) i många språk (se ”Tolkutbildning – nya former för nya krav”, SOU 2005:37).

Det utredningsförslag som nu läggs fram innebär att domstolarna ska kunna besluta om i praktiken fasta säkerhetskontroller. För att sådana ska fungera på ett smidigt sätt är det i högsta grad önskvärt att regelverket är lätt att tillämpa. För ”fasta” ordningsvakter och i domstolen tjänstgörande poliser är det i den nu angivna meningen bättre om de generella undantagen för olika personkategorier är få: detta ställer mindre krav på dem att känna igen olika personer som är knutna till rättsväsendet. Eftersom det kan krävas att en person som kan åberopa sig på ett generellt undantag men som inte blir igenkänd kan legitimera sig på något sätt, blir administrationen runt dylika kontroller säkerligen också mindre ju färre personer som åberopar sig på sådana regler. Tidsåtgången för att genomföra säkerhetskontroller av personer som i och för sig skulle ha rätt att undantas från kontrollen torde f.ö. många gånger inte understiga den tid som i stället går åt till identitetskontroller.

Enligt utredningens uppfattning har det inte framkommit någon som helst anledning att ”misstänkliggöra” tolkar eller andra personer med offentliga uppdrag. Det kan av tidigare nämnda skäl dock ibland finnas anledning att begränsa de personkategorier som

ska ha rätt att vägra att genomgå säkerhetskontroll. Utredningen vill här peka på att domstolen, om särskilda skäl talar för det, i dagsläget får besluta att personer som annars skulle vara undantagna ska omfattas av en *allmän* säkerhetskontroll. Ett sådant beslut, som alltså upphäver det allmänna "undantaget", skulle naturligtvis kunna avse tolkar, men också andra personer med offentliga uppdrag eller som uppsöker domstolen på grund av utövning av allmän tjänst, om domstolen så önskar. Möjligheten att inskränka kretsen av personer som är generellt undantagna från allmän säkerhetskontroll tillkom f.ö. mot bakgrund just av de praktiska problem som generella undantag kan ge upphov till, särskilt vid större domstolar (se prop. 2000/01:32 s. 63).

Denna möjlighet bör kvarstå när lagstiftningen nu föreslås bli ändrad, men också sträckas ut till samtliga säkerhetskontroller, oavsett om de avser att kontrollera besökare vid passagen till domstolens lokaler eller exempelvis till någon enskild förhandlingssal. Således ska domstolen – till skillnad från vad som är fallet vid sådana särskilda säkerhetskontroller som arrangeras enligt gällande regelverk – alltid kunna besluta att personer som annars skulle vara undantagna från säkerhetskontroll ska omfattas. Domstolens möjligheter att inskränka undantagens räckvidd ökar såtillvida.

Advokater ska som huvudregel inte behöva genomgå säkerhetskontroll. Det finns ingen anledning att frånta advokaterna den privilegierade ställning de nu har. Teoretiskt sett kan den utvidgade möjligheten att inskränka de generellt undantagna visserligen också träffa advokater. Så är dock fallet redan i dag när det gäller allmänna säkerhetskontroller, även om möjligheten – såvitt är bekant för utredningen – aldrig förefaller ha utnyttjats (se 3 § första stycket).

Utredningen ser inte anledning att i något annat avseende än som nu nämnts utöka kretsen av de personer som bör genomgå säkerhetskontroll, t.ex. genom att minska det krav på "särskilda skäl" som bör gälla för att inskränka kretsen av från säkerhetskontroll undantagna personer eller personkategorier.

Avslutningsvis ska nämnas att domstolen, liksom enligt gällande rätt, i framtiden också bör få *undanta* andra personer från kontrollen än dem som genom särskilt omnämnande i lagtext är befriade härifrån, om särskilda skäl talar för det. Även denna möjlighet ska således vara oberoende av om det är hela domstolens yttre front eller någon separat sal som är aktuell för säkerhetskontroll.

8 Konsekvenser av utredningens förslag

Av direktiven framgår att eventuella ekonomiska konsekvenser av utredningsförslagen ska redovisas. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras (jfr 14, 15 a och 16 §§ kommittéförordningen [1998:1474]).

Vid redovisningen av förslagets konsekvenser har utredningen beaktat vad som föreskrivs om konsekvensutredningar i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (se 15 a § kommittéförordningen).

Utredningen har i föregående avsnitt konstaterat att det finns ett behov av att utöka domstolarnas möjligheter att bemöta säkerhetshot genom säkerhetskontroller. Några alternativa lösningar för att komma till rätta med hotbilder, dvs. sådana som inte involverar säkerhetskontroller, har med hänsyn till uppdragets utformning inte varit aktuella. Effekterna av att någon reglering inte kommer till stånd blir att domstolarna även i framtiden är hänvisade till andra metoder än säkerhetskontroller för att hantera hotbilder som inte är konkreta, t.ex. genom domstolspersonal som i väntrum och förhandlingssalar eller via övervakningskameror håller uppsikt över vad som händer inne i domstolens lokaler. Någon möjlighet att vid en abstrakt hotbild närmare kontrollera huruvida vapen eller andra farliga föremål tas in i domstolen kommer emellertid då i praktiken inte att stå till buds.

Den föreslagna lagstiftningen ger i praktiken möjligheter att genomföra säkerhetskontroller på kontinuerlig basis, dvs. närmast som fasta säkerhetskontroller. Detta innebär i förhållande till gällande rätt att säkerhetskontroller kan genomföras i väsentligt större utsträckning än vad som är möjligt i dag, då i stället en tydligare riskindikation måste föreligga för att säkerhetskontroll ska komma till stånd och upprätthållas. Det handlar här typiskt sett om sådana

kontroller som genomförs med larmbåge och anställda (eller inhyrda) ordningsvakter vid domstolens entré.

Förslagen berör i egentlig mening samtliga domstolar med tillhörande personal, men indirekt även besökare till domstolarna, däribland andra yrkeskategorier med anknytning till rättsväsendet. Här kan särskilt polismyndigheten nämnas, då säkerhetskontroller också i framtiden förutsätts ske under ledning – eller genomföras – av polis.

Likväl förutsätter utredningen inte att samtliga landets domstolar ska genomföra kontinuerliga säkerhetskontroller om ”tröskeln” för beslut om säkerhetskontroll sänks. Lagförslagen syftar i stället till att tillhandahålla domstolarna ett mer flexibelt verktyg för att tackla risker för viss kvalificerad brottslighet. Att någon form av hotbild, åtminstone i abstrakt mening, måste ligga till grund för ett beslut framgår nämligen av redogörelsen i avsnitt 7.9. Dessutom kan resultatet av en genomförd proportionalitetsprövning bli att säkerhetsrisken bör hanteras på annat sätt än genom genomförande av just säkerhetskontroller. (Om regelverkets relation till grundlagskyddade fri- och rättigheter, se avsnitt 7.8.)

Ändringarna i regelverket kommer med all sannolikhet att innebära en kostnadsökning för det allmänna, totalt sett. Någon mer exakt skattning av vilka kostnader detta kan föra med sig är inte möjlig att göra. Den allmänna säkerhetssituationen för en domstols vidkommande kan naturligtvis variera högst väsentligt från tid till annan. Det är därför uppenbart att såväl frekvens som varaktighet är osäkra variabler när beräkningar görs av i vilken utsträckning den föreslagna lagstiftningen kan komma att utnyttjas.

Utredningen ser sig ändå föranledd att ge vissa besked i frågan, så gott detta nu går. Inledningsvis måste emellertid följande påpekas. Att förslagen bygger på att fasta säkerhetskontroller ska möjliggöras ska inte förleda någon att tro att det utan närmare prövningar av förutsättningarna är fritt fram att genomföra säkerhetskontroller kontinuerligt. Som framgår av tidigare avsnitt förutsätter förslagen att det i varje enskilt fall faktiskt görs en risk- och behovsbedömning, om än i vissa fall utifrån en mer vidsträckt prognos (som i sin tur kan behöva revideras i något senare skede, om hotbilden ändras). Här kan hänvisas till de vägledande kriterier som nämns i avsnitt 7.9 som utredningen har tagit fram för bedömningar av om en *abstrakt* hotbild föreligger, något som alltså enligt förslagen i praktiken skulle kunna vara tillräckligt för att en förebyggande säkerhetskontroll ska få beslutas. Vidare ska beslutet i regel

föregås av samråd med polismyndigheten. Därtill kommer att beslut kan behöva omprövas och i förlängningen upphävas i förtid vid förändringar när det gäller hotbilden.

Det är – som tidigare berörts – mot denna bakgrund utredningens bedömning att det med all säkerhet inte blir en majoritet av domstolarna som i någon större utsträckning ser anledning att tillgripa möjligheten att genomföra säkerhetskontroller när *endast* en abstrakt säkerhetsrisk föreligger. I stället blir det på de flesta håll (liksom i dag) huvudsakligen just de konkreta riskindikationerna som kommer att utgöra skälet till att en säkerhetskontroll genomförs, varvid beslutet tidsmässigt naturligen knyts till genomförandet av någon viss förhandling.

En faktor av intresse vid analysen är att endast ca 23 procent av domstolarna (och hyresnämnderna) i enkäten ”Säkerhet 2008” såg ett behov att utöka möjligheterna att besluta om säkerhetskontroll i domstol (se avsnitt 5.4). Detta motsvarar knappt 20 domstolar. I kommentarerna till enkätsvaren var det ett tiotal domstolar som uttryckte närmare önskemål om att kunna arrangera ”permanenta” kontroller i förebyggande syfte eller liknande.

Denna uppgift kan inte ensam läggas till grund för bedömningar av vilka behov som finns. Samtidigt visar den ändå i någon mån att önskemålet om fasta säkerhetskontroller är relativt begränsat såtillvida att det förefaller vara lokalt betingat.

Samtliga domstolar som i enkäten uttryckt önskemål om ändrade regler kommer troligen inte att kunna anföra tillräckligt starka skäl för att genomföra säkerhetskontroller mer permanent. Utredningen uppskattar att det vid varje given tidpunkt lär finnas ca 10–15 domstolar (inklusive förvaltningsdomstolarna), däribland de större domstolarna i storstadsområdena, som kommer att åberopa sig på det nya regelverket – och i praktiken en föreliggande abstrakt hotbild – för att kunna genomföra säkerhetskontroller på kontinuerlig basis. (Detta täcker då i praktiken också in stora delar av behovet av säkerhetskontroller när en *konkret* hotbild föreligger, vilket närmare kommenteras nedan när finansiering och eventuella kostnadsbesparingar berörs.)

En fast säkerhetskontroll kräver i vart fall tre ordningsvakter. Personal måste rimligen finnas tillgänglig oavsett om den fasta säkerhetskontrollen för stunden genomförs eller inte. Således får arbetsinsatsen för den fasta kontrollen anses gå *utöver* vad som i dag läggs på säkerhetsinsatser vid domstolarna. Man kan alltså inte räkna med att ordningsvakter som i dag – kanske som en del av sina

arbetsuppgifter – av säkerhetsskäl är närvarande i väntrum etc. eller bevakar övervakningskameror i realtid blir överflödiga om en fast säkerhetskontroll genomförs, något som annars skulle kunna utgöra ett skäl att avdela dem för säkerhetsarrangemang vid domstolsentrén.

Man kan knappast utgå från att berörda domstolar i dagsläget är så väl försedda med egen vaktpersonal att de ens med stöttning från polismyndigheten kan avdela folk för en fast kontroll. I avsnitt 5.4.2 har nämnts att antalet anställda med ordningsvaktsförordnanden vid slutet av år 2008 uppgick till knappt 80. Detta ska dock inte tolkas som att domstolarna i dag använder sig av lika många årsarbetskrafter just för renodlade ordningsvaktsuppgifter; tvärtom torde åtskilliga av de förordnade personerna utföra sedvanliga expeditions-vaktssysslor under en väsentlig del av arbetstiden.

Det framstår därför som rimligt att ta med i beräkningen att utredningsförslaget kräver nyanställningar vid domstolarna, särskilt i ett längre perspektiv och om alternativet är att relativt dyr inhyrd personal från vaktbolag används. (Det senare alternativet, dvs. inhyrda ordningsvakter, är väl möjligen ett bättre val för en domstol som momentant och för en totalt sett *kortare* tid varje år ser anledning att genomföra säkerhetskontroller utifrån en abstrakt hotbild; någon beräkning av kostnaden för sådana tillfälliga arrangemang har utredningen på grund av osäkerheten om omfattningen sett sig förhindrad att göra.)

Enligt DV är årskostnaden för en ordningsvakt 420 000 kr inklusive sociala avgifter. Kostnaderna för tre nya årsarbetskrafter (i form av ordningsvakter) på, som tidigare nämnts, 15 domstolar skulle då uppgå till 18,9 miljoner kr. (Utredningen noterar att det inte kan uteslutas att det även i fortsättningen kommer att ske en viss rekrytering av ordningsvakter från domstolarnas egen kader av vaktmästare, något som kan påverka nyanställningsbehovet.)

DV har under utredningsarbetet gjort beräkningar som bygger på ett större behov av fasta säkerhetskontroller än utredningen har räknat med. Utifrån förutsättningarna att alla landets underrätter (inklusive de 12 förvaltningsrätter som fr.o.m. år 2010 träder i stället för de 23 länsrätterna, se prop. 2008/09:165) förses med igenomsnitt just tre egna ordningsvakter skulle rekryteringsbehovet uppgå till 102 nya ordningsvakter till en kostnad av närmare 43 miljoner kr per år (därtill skulle det enligt verket också tillkomma en kostnad för fler ordningsvakter till överrätternas fasta kontroller till en kostnad av ytterligare 15 miljoner kr). – Som ovan antytts anser utred-

ningen att det av DV kalkylerade behovet dock inte helt svarar mot den föreslagna lagstiftningens intentioner och att resurserna i form av nyanställningar snarare bör sättas in på de platser där det *kontinuerliga* behovet framstår som tydligast.

Utöver vad som nu sagts kan det tillkomma kostnader för ytterligare larmbågar på domstolar som mer kontinuerligt kommer att se anledning att genomföra säkerhetskontroller (dvs. vid en abstrakt hotbild). De flesta domstolar som berörs härav får antas tillhöra den kategori som redan i dag har en (eller flera) larmbågar i egen ägo. Likväl anser utredningen att det framstår som rimligt att vid konsekvensbeskrivningen utgå från att i vart fall 15 nya larmbågar kan behövas för de nya ändamålen. Engångskostnaden för en larmbåge och en handscanner är enligt DV 70 000 kr. 15 sådana uppsättningar kan beräknas till drygt 1 miljon kr. – Utredningen har i beräkningen inte tagit med kostnaderna för eventuell röntgenutrustning, som enligt DV uppskattningsvis skulle kunna uppgå till 200 000–300 000 kr per domstol. De förenklingar som skulle uppstå vid undersökning av föremål med sådan apparatur skulle teoretiskt kunna påverka behovet av nyanställningar.

Ytterligare kostnader kan tillkomma som inte kan preciseras utan mycket ingående undersökningar av landets domstolars förutsättningar att genomföra fasta säkerhetskontroller, företrädesvis vid domstolsentréerna. Kostnaderna kan följaktligen avse ombyggnationer av domstolarna, eftersom sådana delar av domstolens lokaler som kan tänkas vara berörda av en (abstrakt) hotbild i dagsläget kan vara svåra att avgränsa genom upprättandet av en säkerhetskontroll. En ombyggnad av en domstolsentré som skulle möjliggöra för ordningsvakter att arbeta effektivt med inpasseringskontroller har av DV tidigare uppskattats till 2 miljoner kr per entré (”Budgetunderlag 2003–2005” s. 22), vilket också har bekräftats vid utredningens kontakter med DV. Verket har påpekat att det nödvändiga i att insatserna görs med omsorg så att domstolarnas entréer inte förfulas.

Vid kontakter mellan utredningen och DV har verket framhållit att kostnader för säkerhetshöjande åtgärder i lokaler endast finns budgeterat i de projekt som pågår och att kostnader för framtida projekt, inklusive de som kan knytas till säkerhetshöjande åtgärder, inte finns med i verkets ekonomiska kalkyler. Verket har i diskussionerna med utredningen gjort bedömningen att en ombyggnad av nu aktuellt slag skulle behöva göras i ca 45 domstolsbyggnader, vilket skulle motsvara investeringskostnader i storleksordningen 90 miljoner kr.

Utredningen vill dock påpeka att större eller mindre ombyggnader och omdispositioner inom domstolsväsendets lokaler sker varje år. Säkerhetsfrågorna har därvid redan nu en hög prioritet. Befintliga lokaler uppgraderas kontinuerligt för att motsvara ökade säkerhetskrav. DV:s uppgift i lokalförändringsprocessen är bland annat att aktivt medverka till att förhandlingslokalerna ges en utformning som innebär god säkerhet för såväl personal som besökare i domstolen (se DV:s ”Verksamhetsplan 2009–2011”, där det också bl.a. betonas att säkerhetsåtgärder ska anpassas till en framtida hotbild samt att det som byggs i dag ska klara morgondagens säkerhetskrav).

Eventuella kostnadsökningar som beror på önskemål om ombyggnationer för att kunna genomföra säkerhetskontroller bör enligt utredningen i första hand ske på sådana domstolar där det faktiskt framstår som rimligt att möjligheten kommer att utnyttjas mer än sporadiskt. Det torde huvudsakligen röra sig om de större domstolarna i storstadsregionerna. Medel torde alltså behöva skjutas till för detta ändamål. Närmare uppgifter om hur många domstolar det kan röra sig om inom den krets som tidigare nämnts är svår, för att inte säga omöjlig, att ta fram för utredningen. Vissa av de berörda domstolarna har säkerligen förutsättningar att utan större ombyggnationer genomföra fasta säkerhetskontroller redan nu *utan* att större kostnader läggs – i praktiken handlar det ju nämligen om en kontroll som svarar mot vad som i dag genomförs under beteckningen allmän säkerhetskontroll. I andra fall kan nödvändiga byggnadsåtgärder tänkas ersätta redan projekterade säkerhetsarrangemang.

Ett annat utgiftsområde är förvaringsskåp m.m., som i dag på många håll kan tänkas vara dimensionerade för ett mer sporadiskt användande av säkerhetskontroller.

Domstolarna har, som tidigare nämnts, en central betydelse för landets demokrati. Det är naturligt att domstolarnas huvudsakliga finansiering sker med hjälp av skattemedel. Tanken bakom att utrusta domstolarna med bättre verktyg för att sörja för säkerheten är delvis att domstolarnas egen personal ska kunna garanteras en säker arbetsplats. Säkerhetskontrollerna avses emellertid även komma besökare av olika slag till godo i så måtto att domstolarna blir ett tryggare ställe att vistas på. Ett regelverk av detta slag, som ju är ägnat att förebygga våldsdåd i domstolarna, har samtidigt förutsättningar att förebygga framtida kostnader i form av skador på människor och allmän egendom. Det får inte heller glömmas bort att förtroendet för rättsväsendet, som ju också avses bli stärkt och

skyddat genom förslagen, naturligtvis har ett värde som inte kan mätas i kronor.

De kostnadsökningar som kan förutses bör enligt utredningens mening i första hand täckas genom ökade anslag. Reformen av ett sådant slag som nu är i fråga kan nämligen knappast genomföras helt och hållet inom ramen för nuvarande anslag till domstolarna.

Samtidigt är utredningen naturligtvis medveten om sin skyldighet att lämna finansieringsförslag. Det framstår då inte som orimligt att åtminstone en viss del av de ökade kostnaderna finansieras med en höjning av ansökningsavgifterna i tvistemål och i domstolsärenden. I samma syfte kan det finnas anledning att överväga ett införande av avgifter för att åtminstone vissa mål ska få överklagas till hovrätterna och kammarrätterna (jfr betänkandet ”En öppen domarrekrutering”, SOU 2003:102 s. 436 ff., där vissa sedermera avvisade lagförslag föreslogs bli finansierade i enlighet med vad som nu sagts). Här kan nämnas att domstolsväsendet under 2009 beräknas leverera in avgifter och medel från återbetalningar av rättshjälpskostnader m.m. till inkomsttitel på statsbudgeten motsvarande 108 miljoner kr, varav 47 miljoner kr utgör just ansökningsavgifter (prop. 2008/09:1 utgiftsområde 4 Rättsväsendet, 1.5 Sveriges Domstolar).

Även omprioriteringar inom domstolsväsendet (”Sveriges Domstolar”) kan diskuteras, möjligen i kombination med vad som nyss sagts om avgiftshöjningar. Utredningen vill här särskilt peka på att säkerhet är ett av DV:s särskilt prioriterade utvecklingsområden (dvs. utöver den löpande verksamheten) samt att verket har som strategi att verka för att alla anställda och besökare är och känner sig trygga i domstolarna (se Årsredovisning 2008, Sveriges Domstolar). Enligt utredningens uppfattning torde det vara möjligt att skapa utrymme för förstärkning i angiven riktning redan inom befintliga ramar. Säkerhet bör således inte endast vara ett prioriterat område; i själva verket är offentliga och säkra förhandlingar den dömande verksamhetens kärna. De praktiska säkerhetslösningarna i domstolarna får således anses vara en sådan viktig uppgift som det – om saken ställs på sin spets – måste anses väl värt att bidra till även genom omfördelningar av medel inom domstolsväsendet.

Någon precisering av i vilken utsträckning avgifterna bör höjas eller omDispositioner bör ske för att finansiera i första hand anställning av ytterligare ordningsvakter görs inte här. Utredningsförslagen kan nämligen även tänkas medföra vissa svåråtgärdade ”besparingar”, vilket också måste beaktas när finansieringen diskuteras.

En säkrare domstolsmiljö kan sålunda tänkas få betydelse för möjligheten att genomföra förhandlingar, vilket bemöter ett växande problem med inställda förhandlingar – kanske inte minst i de fall då målsägande och vittnen av rädsla gör sig svårdelgivna inför planerade förhandlingar i domstolen eller helt enkelt uteblir (jfr ”Huvudförhandlingar i brottmål. Redovisning av ett regeringsuppdrag”, DV Rapport 2009:3).

Som tidigare nämnts ska säkerhetskontroller även fortsättningsvis ske under ledning av polis, något som kan kräva att polis i större utsträckning behöver vara tillgänglig i den mån en fast kontroll upprättas. Något absolut krav på att polis är *fysiskt* närvarande ställs dock inte i lagtexten, trots att detta oftast är fallet vid tillämpningen av den nuvarande lagstiftningen. Men eftersom förslagen generellt sett utgår från att ordningsvakter i något större utsträckning ska kunna genomföra säkerhetskontroller än tidigare, kan lagändringarna – åtminstone på sikt – tänkas få betydelse för vilka polisiära resurser som behöver avdelas för tjänstgöring inne i domstolsbyggnaderna. Utredningen utgår från att det, i takt med att fler ordningsvakter anställs, i framtiden t.o.m. kan bli aktuellt med en minskad polisinärvaro i domstolarna, dvs. trots att säkerhetskontrollerna rent tidsmässigt kommer att förekomma i större utsträckning än tidigare. Resonemanget tar inte enbart sikte på polisens deltagande vid säkerhetskontroller, utan också i samband med att domstolar framställer önskemål om närvaro utan att fatta något särskilt beslut, t.ex. när någon polisman i brist på andra alternativ ombeds sitta med i förhandlingssalen vid en viss förhandling – i framtiden torde sådana sysslor vid fler tillfällen kunna ombesörjas av anställda ordningsvakter.

Domstolar som har personal med ordningsvaktsförordnande har på så sätt särskilt goda möjligheter att åstadkomma en lugn och trygg miljö för domstolens besökare, samtidigt som domstolarna erhåller en resurs som kan användas för andra ändamål när säkerhetskontroll för stunden inte genomförs. Utredningen vill här flagga för att det torde finnas möjligheter att i viss utsträckning låta ordningsvakter tjänstgöra vid andra närliggande domstolar där behovet av personal för stunden är större, åtminstone i den mån överenskommelser härom kan träffas och några arbetsrättsliga hinder inte föreligger. Enligt vad utredningen har erfarit förekommer sådant formlöst samarbete mellan domstolar i viss mån redan i dag, t.ex. mellan Malmö tingsrätt och Hovrätten över Skåne och Blekinge.

En uppenbar besparing när en fast säkerhetskontroll genomförs uppstår dock i förhållande till sådana säkerhetskontroller som i dag genomförs i samband med en konkret hotbild mot domstolens lokaler, alltså främst de allmänna säkerhetskontrollerna enligt gällande kategorisering. Om en fast säkerhetskontroll (till följd av en abstrakt säkerhetsrisk) i framtiden redan finns på plats när en påtaglig risk för brottslighet uppmärksammas, minskar givetvis behovet av ytterligare säkerhetsarrangemang av samma slag. Av avsnitt 5.4.2 framgår att de allmänna säkerhetskontrollerna under år 2008 innebär avsevärt större kostnader än de särskilda säkerhetskontrollerna (1 714 000 kr för 116 förhandlingsdagar med allmän kontroll i förhållande till 308 000 kr för 600 förhandlingsdagar med särskild kontroll). De höga kostnaderna för de allmänna säkerhetskontrollerna hänger samman med att allmänna kontroller i dag förutsätter att personal hyrs in för genomförandet. Behovet av att hyra in personal för detta ändamål kan uppenbarligen minska i framtiden om ytterligare ordningsvakter anställs för att bemanna fasta säkerhetskontroller. (En annan förklaring till skillnaderna kan givetvis också vara en högre, för domstolarna "kostnadsfri" polisnärvaro i samband med de särskilda kontrollerna. Förhållandet är likväl värt att uppmärksamma.)

Utöver ekonomiska konsekvenser har förslagen av naturliga skäl också betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (se 15 § kommittéförordningen), något som dock får anses tillräckligt belyst i de allmänna övervägandena.

Slutligen vill utredningen anmärka att den föreslagna regleringen inte påverkar de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Utredningen gör bedömningen att det inte behöver tas särskilda hänsyn när det gäller tidpunkten för ikraftträdande. Behov av speciella informationsinsatser saknas (se 6 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning).

Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol

1 §

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

Paragrafen, som har behandlats i bl.a. avsnitt 7.9 och 7.10, ger förutsättningarna för att säkerhetskontroll i domstol ska få genomföras.

Till skillnad från vad som nu gäller ska det finnas endast en form av säkerhetskontroll. Denna ska enligt paragrafens nya lydelse vara inriktad på att förhindra brottslighet av kvalificerat slag i en domstols lokaler, vilket även ska anses innefatta brottslighet i samband med en viss domstolsförhandling, företrädesvis i eller utanför en särskild förhandlingssal (se förslaget till 2 § tredje stycket). Den sedan år 2001 gällande indelningen i allmänna och särskilda säkerhetskontroller utmönstras därmed.

Liksom tidigare ska säkerhetskontroller kunna genomföras när det finns konkreta indikationer på säkerhetsrisker, oavsett om dessa är hänförliga till någon viss person eller något visst mål vid domstolen (se prop. 2000/01:32 s. 61). Något *krav* på en konkret risk för sådan brottslighet som nu avses ställs dock inte, vilket är en nyhet jämfört med vad som tidigare har gällt. I stället sätts ändamålet med säkerhetskontrollen i centrum.

Syftet med en säkerhetskontroll måste sålunda vara att *förebygga* att det i en domstols lokaler förövas brott som innebär en allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom (jfr 1 § lagen om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler).

Trots att någon konkret risk eller hotbild inte behöver vara för handen är det oundvikligt att någon form av riskbedömning ändå

måste göras när säkerhetskontroller övervägs. Men redan abstrakta riskmoment ska kunna läggas till grund för bedömningen av om säkerhetskontroll får anses vara motiverad. Härvid kan t.ex. erfarenheter från tidigare genomförda säkerhetskontroller vägas in, liksom det förhållandet att ett stort antal brottmålsförhandlingar som berör allvarlig våldsutövning eller gängbrottslighet pågår samtidigt. Andra omständigheter att beakta kan vara att det finns en lokal gäng- eller släktrivalitet, en hotbild mot viss domstolspersonal, alternativt mot i domstolen vanligt förekommande åklagare eller andra företrädare för det allmänna eller advokater, eller lokala ordningsstörande grupperingar som har potential att ge upphov till den typ av brottslighet som säkerhetskontroller syftar till att förebygga.

Flera säkerhetskontroller ska kunna genomföras samtidigt i domstolslokalerna. Förutsättningarna för respektive kontroll måste då prövas var för sig. De olika besluten kan dock vara inbördes beroende av och t.o.m. ha till syfte att komplettera varandra (se också kommentaren till 4 § i förslaget).

En proportionalitetsprövning måste, i enlighet med vad som tidigare har gällt, alltid komma till stånd när en säkerhetskontroll övervägs. Särskilt höga krav på denna prövning ställs när det enbart eller i huvudsak är abstrakta riskfaktorer som ligger till grund för övervägandena. Beslutsfattaren ska sträva efter att uppnå ett godtagbart skydd med minsta möjliga intrång i de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna. En skyldighet att pröva proportionaliteten i säkerhetsarrangemanget föreligger fortlöpande under ett besluts giltighetstid (se även 2 §). Det förtjänar att påpekas att bestämmelsen alltjämt inte medger att säkerhetskontroll genomförs för att avvärja risken för t.ex. åverkan, stölder eller annan i sammanhanget mindre kvalificerad brottslighet. – Att respektive beslutsfattare har ett samrådsansvar i förhållande till åklagare och polismyndighet framgår av 3 §.

2 §

Säkerhetskontroll beslutas av domstolens chef eller annan lagfaren domare till vilken beslutanderätten har delegerats.

Om kontrollen ska ske i samband med en viss domstolsförhandling, kan säkerhetskontroll även beslutas av rätten eller, om förhandlingen ännu inte har inletts, av den som ska vara ordförande vid förhandlingen.

Ett beslut om säkerhetskontroll ska avse viss tid och, vid behov, innehålla uppgift om vilka lokaler eller vilken förhandling som beslutet avser.

I *första stycket* sägs att säkerhetskontroll beslutas av domstolens chef eller annan lagfaren domare till vilken beslutanderätten har delegerats. Stycket motsvarar delvis 2 § första stycket i dess gällande lydelse. Skillnaden är att domstolschefen eller motsvarande ska ha rätt att fatta beslut om samtliga säkerhetskontroller som berör domstolen, vilket har kommenterats i avsnitt 7.12. Detta framgår indirekt av *andra stycket* (jfr 2 § första stycket i gällande lydelse), där det nu framhålls att säkerhetskontroll som ska ske i samband med en viss förhandling även kan beslutas av rätten eller, om förhandlingen ännu inte har inletts, av den som ska vara ordförande vid förhandlingen.

Frågan om vem eller vilka som ska ha behörighet att fatta beslut om säkerhetskontroll när en förhandling ska hållas i andra domstolslokaler än domstolens egna behandlas utförligt i avsnitt 7.12. Eftersom flera kan ha behörighet att fatta beslut om säkerhetskontroll, bl.a. när en domstol har förhandling i en annan domstols lokaler, är det angeläget att samråd sker med värddomstolen – framför allt på den besökande domstolens initiativ – innan beslut fattas av den besökande domstolen.

Här kan nämnas att då någon deltar genom videokonferens på främmande ort, t.ex. i en annan domstols lokaler, äger det inte rum någon förhandling i den lokal där den hörda personen befinner sig. Något beslut om säkerhetskontroll blir då inte aktuellt, vilket emellertid inte utesluter att andra säkerhetsarrangemang kan vara aktuella.

I paragrafens *tredje stycke* anges att ett beslut om säkerhetskontroll ska avse viss tid. Tiden för säkerhetskontrollen ska, liksom tidigare i fråga om allmänna säkerhetskontroller, fastställas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet och inte slentrianmässigt till en angiven tidsperiod (prop. 2000/01:32 s. 62). Samtidigt framgår det av 1 § att någon konkretisering av en säkerhetsrisk inte längre ska behöva föreligga, vilket i större utsträckning medger att det görs schematiska uppskattningar av hur lång tid säkerhetskontrollen fyller ändamålet att förebygga kvalificerad brottslighet. Att faktorer kan tillkomma eller frånfalla under giltighetstiden för ett löpande beslut kan medföra att beslutet i dess helhet eller i någon enskildhet kan behöva omprövas.

Vidare sägs i tredje stycket att beslutet vid behov ska innehålla uppgift om vilka lokaler som avses. Ett beslut som saknar hänvisning till någon lokal eller annan del av domstolen får anses avse hela dom-

stolen, i förekommande fall inklusive eventuella sidobyggnader. Även lokaler som normalt används för andra ändamål än domstolsförhandlingar kan omfattas av ett sådant beslut (se prop. 2000/01:32 s. 63).

Säkerhetskontroll ska också kunna avse en viss förhandling. När det gäller den tidsmässiga preciseringen finns det följaktligen inget som hindrar att beslutet knyts till en viss förhandlings varaktighet, oavsett om det är i anslutning till en del av eller hela domstolsbyggnaden som säkerhetskontrollen ska genomföras.

3 §

Beslut om säkerhetskontroll ska föregås av samråd med polismyndigheten, om det inte är obehövt.

Samråd ska ske med åklagaren, innan säkerhetskontroll beslutas i samband med en viss förhandling i brottmål.

Ett beslut enligt 4 § av domstolen att polisman ska genomföra säkerhetskontrollen ska alltid föregås av samråd med polismyndigheten.

Innehållet i 3 § i dess gällande lydelse har flyttats till 5 §. I stället har de samrådsbestämmelser som f.n. ingår i 2 § andra stycket med vissa ändringar förts till denna paragraf, som därmed får ett helt nytt innehåll, liksom en ny rubrik. Ändringarna har behandlats i avsnitt 7.11.

Av första stycket framgår att beslut om säkerhetskontroll ska föregås av samråd med polismyndigheten, om det inte är obehövt. Ändringen innebär att den obligatoriska samrådsskyldigheten gentemot polisen något har inskränkts, vilket har belysts i avsnitt 7.11. De undantagsfall då det kan betecknas som obehövt att genomföra samrådet kan röra förlängningar av tidigare beslutade säkerhetskontroller då säkerhetsläget får betraktas som oförändrat, särskilt då polismyndigheten kan sägas vara införstådd med beslutet i förväg och en polisman förutsätts leda ordningsvakternas arbete utan att vara fysiskt närvarande. Det kan också gälla beslut som kompletterar eller justerar tidigare meddelade beslut och som inte ändrar förutsättningarna för polisens medverkan.

Samråd ska enligt *andra stycket* alltid ske med åklagaren innan säkerhetskontroll beslutas i samband med en viss förhandling i brottmål, vilket är en viss utvidgning jämfört med vad som har gällt tidigare då samrådsskyldigheten endast inträtt vid särskild säkerhetskontroll.

Enligt *tredje stycket* ska samråd dessutom alltid ske när domstol har beslutat att polisman ska genomföra en säkerhetskontroll. Här hänvisas till kommentaren till 4 §.

Det ska här påpekas att det givetvis inte finns något som hindrar att samråd sker i större utsträckning än vad paragrafen anvisar, även med andra aktörer än polis respektive åklagare.

4 §

Säkerhetskontroll genomförs, efter närmare anvisningar av polismyndigheten, av ordningsvakt under ledning av polisman eller av polisman. Om det finns anledning att befara att det i en domstols lokaler kan komma att förövas brott som innebär en allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom, får domstolen besluta att polisman ska genomföra säkerhetskontrollen. Polismyndigheten får besluta att den polisman som genomför kontrollen ska biträdas av ordningsvakt.

Ändringsförslagen har redovisats i avsnitt 7.11 i allmänmotiveringen.

I likhet med vad som är fallet enligt gällande rätt ska säkerhetskontroll kunna genomföras av polisman. Som ett alternativ framhålls i ändringsförslaget att säkerhetskontroll också ska kunna genomföras av ordningsvakt, dock under ledning av polisman. Kravet på polis närvaro under sådana omständigheter är inte absolut utan får avgöras från fall till fall (se prop. 2000/01:32 s. 52 f. och 64). Ett upplägg som innebär att polisman inte är närvarande kan i första hand tänkas bli aktuellt vid fasta säkerhetskontroller, dvs. när någon konkret hotbild inte har motiverat säkerhetskontrollens genomförande. Även andra, mer rutinbetonade säkerhetskontroller kan dock tänkas bli genomförda på detta sätt.

Någon lämplighetsbedömning av ett dylikt arrangemang från polismyndighetens sida ska således inte krävas, men å andra sidan torde de inte heller bli aktuella, om polismyndigheten avråder härifrån när samråd sker. Det förtjänar att påpekas att det för ordningsvaktens del även krävs ett förordnande för själva domstolstjänstgöringen enligt 2 a § lagen (1980:578) om ordningsvakter. Oavsett vilket alternativ som är aktuellt (eller om en kombination väljs) ankommer det på polismyndigheten att ge närmare anvisningar.

När en konkret hotbild föreligger ska domstolen kunna besluta att en viss säkerhetskontroll ska genomföras av polisman. Förutsättningarna uttrycks i paragrafen genom ett krav på att det ska finnas

anledning att befara att det i en domstols lokaler kan komma att förövas brott som innebär en allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom. Kravet är identiskt med det som gäller för genomförande av allmän säkerhetskontroll enligt den nu rådande lagstiftningen (se 1 § andra stycket i gällande lag). Att manuell kroppsvisitation medges i högre utsträckning i situationer då domstolen, mot bakgrund av att en konkret säkerhetsrisk föreligger, har föreskrivit att polis ska svara för kontrollen framgår av 6 § andra stycket i förslaget.

Ett sådant beslut som nu avses ska enligt paragrafen alltid föregås av samråd med polismyndigheten (se 3 § andra stycket). Polismyndigheten får besluta att den polisman som genomför en sådan säkerhetskontroll ska biträdas av ordningsvakt.

Om ett ordinärt beslut om säkerhetskontroll löper när domstolen uppmärksammas på en förändrad hotbild som motiverar att polis genomför säkerhetskontrollen bör det krävas ett nytt beslut från domstolens sida, även om polis redan deltar vid kontrollens genomförande. Det kan givetvis inte förväntas av inblandade aktörer och besökare att de på egen hand ska inse att det nu plötsligt ges utrymme för kontroller med annat än tekniska hjälpmedel. Avsikten är dessutom att det ska vara själva beslutet om en säkerhetskontroll med polisen närvaro som ska utlösa de utvidgade möjligheter till kroppsvisitation som framgår av 6 § andra stycket.

Inget hindrar dock att beslut om säkerhetskontroller löper parallellt (t.ex. rörande en fast säkerhetskontroll vid entrén och en till följd av en konkret risk beslutad säkerhetskontroll utanför en sal i anslutning till en viss förhandling) och kanske t.o.m. alternera med varandra (såsom då en fast säkerhetskontroll vid entrén bör skärpas en tid på grund av ett yttre hot).

5 §

Säkerhetskontroll omfattar besökare till domstolens lokaler. Kontrollen avser dock inte domstolens anställda eller nämndemän och andra som infinnar sig i domstolens lokaler på grund av utövning av allmän tjänst eller offentligt uppdrag och inte heller advokater.

Om en säkerhetskontroll endast avser del av domstolen i anslutning till viss förhandling omfattar den åhörare och dem som har kallats att närvara vid förhandlingen. Kontrollen avser dock inte rättsens ledamöter och andra som

ska närvara vid förhandlingen på grund av utövning av allmän tjänst eller offentligt uppdrag och inte heller advokater.

Domstolen får, om särskilda skäl talar för det, undanta andra personer från säkerhetskontrollen än som avses i första och andra styckena och besluta att personer som annars skulle vara undantagna ska omfattas av kontrollen.

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 7.14, anges vilka personer som ska omfattas av en säkerhetskontroll. Motsvarigheten återfinns i gällande lagstiftnings 3 §.

I *första stycket*, som är en huvudregel, behandlas säkerhetskontroller som avser domstolens lokaler, med andra ord utan någon inskränkning till delar av domstolen (jfr vad som f.n. gäller för omfattningen av allmänna säkerhetskontroller, se 3 § första stycket i gällande lag). Utgångspunkten är att kontrollerna ska omfatta besökare. Undantagna från kontrollerna är domstolens anställda, nämndemän, andra personer som infinner sig i domstolens lokaler på grund av utövning av allmän tjänst eller offentligt uppdrag samt advokater.

Andra stycket tar sikte på omfattningen av säkerhetskontroller som endast avser del av domstolen i anslutning till viss förhandling (jfr regelverket för särskilda säkerhetskontroller i 3 § andra stycket gällande lag). Åhörare och personer som har kallats att närvara vid förhandlingen omfattas härav. Från sådana säkerhetskontroller gäller allmänna undantag för rättens ledamöter och andra som ska närvara vid förhandlingen på grund av utövning av allmän tjänst eller offentligt uppdrag samt advokater.

I det nya *tredje stycket*, som delvis hämtat sitt innehåll från nu gällande 3 § (första och andra styckena), föreskrivs att domstolen, om särskilda skäl talar för det, får undanta andra personer från säkerhetskontrollen än som anges i första och andra styckena. Under samma förutsättningar får domstolen besluta att personer som annars skulle vara undantagna ska omfattas av kontrollen, t.ex. tolkar. Den sakliga ändringen utgörs av att domstolen får ett större manöverutrymme när det gäller att utvidga den krets av personer som annars skulle ha rätt att åberopa sig på ett undantag (jfr 3 § andra stycket i gällande lag). Sådana i tredje stycket omnämnda särskilda skäl att utöka kretsen av personer som bör genomgå säkerhetskontroll kan vara att det rör sig om en större domstol, att det förekommer stora verkställighetsproblem eller att det föreligger en allvarlig konkret hotbild. Det kan då finnas praktiska skäl att utnyttja möjligheten att inskränka den krets av personer som annars skulle vara undantagen från kontroll. Även sådana beslut ska naturligtvis omprövas.

6 §

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 utföras. Väskor och andra föremål som medförs till eller påträffas i domstolens lokaler får undersökas.

Vid säkerhetskontroll ska kroppsvisitation och undersökning av väskor och andra föremål ske genom användande av metalldetektor eller liknande anordning. Kroppsvisitation och undersökning av väskor på annat sätt än genom användande av metalldetektor eller liknande anordning får ske, om det finns anledning att befara att det i en domstols lokaler kan komma att förövas brott som innebär en allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom eller om det annars finns särskilda skäl.

Kroppsvisitation och undersökning av väskor och andra föremål som sker i enlighet med vad som sägs i andra stycket andra meningen 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.

Paragrafen motsvarar 5 § i gällande lag.

Ändringen i paragrafens första stycke har berörts i avsnitt 7.13.

I föreskrifterna om en säkerhetskontrolls genomförande anges att väskor och andra föremål som medförs till eller påträffas i domstolens lokaler får undersökas. Ett undantag härifrån gäller enligt nuvarande lagstiftning för väskor och andra föremål som lämnats till förvaring som avses i den nu gällande 6 §; sådana föremål får undersökas endast om det finns särskilda skäl. Eftersom möjligheten att lämna in väskor och andra föremål som innehavaren vägrat låta bli föremål för undersökning föreslås upphöra, finns det inte längre skäl att ha en särskild regel om möjligheten att undersöka dem efter ett inlämnande (se också kommentaren till 7 §).

I *andra stycket*, som har kommenterats i avsnitt 7.11, har möjligheten att utföra kroppsvisitation och undersökning av väskor på annat sätt än genom användande av metalldetektor eller liknande anordning (dvs. genom manuell kroppsvisitation) utsträckt till att avse situationer då det finns anledning att befara att det i en domstols lokaler kan komma att förövas brott som innebär en allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom. I praktiken krävs ett beslut från domstolen om att säker-

hetskontrollen av nu angivna skäl ska genomföras av polisman (se 4 § i förslaget, där kravet på viss riskindikation är identiskt formulerat).

Även då det finns särskilda skäl ska säkerhetskontrollen kunna genomföras manuellt, t.ex. när den tekniska utrustningen ger indikation på att ett vapen eller något annat otillåtet föremål medförs eller att utrustningen av något skäl inte kan användas (se prop. 2000/01:32 s. 65).

Tredje och fjärde styckena har endast blivit föremål för redaktionella ändringar.

7 §

Den som inte underkastar sig säkerhetskontroll ska vägras tillträde till de lokaler som kontrollen avser.

Om någon som är kallad till en förhandling vid domstolen vägrar att underkasta sig säkerhetskontroll, ska detta omedelbart anmälas till domstolen. Den som enligt 2 § ska besluta om kontroll, ska då avgöra om den som har vägrat att underkasta sig säkerhetskontroll ska undantas från denna. Får den som vägrar att underkasta sig säkerhetskontroll hämtas till domstolen, om han eller hon uteblir, får den som ska besluta om kontrollen förordna att personen trots sin vägran ska undergå säkerhetskontroll.

Vid prövning enligt andra stycket ska ordföranden vid den förhandling till vilken personen har kallats höras, även om denne inte har beslutat om säkerhetskontrollen.

I paragrafen, som motsvarar 6 § i gällande lag, behandlas vissa frågor rörande besökares vägran att underkasta sig säkerhetskontroll.

I *första stycket* har en konsekvensändring gjorts med hänvisning till att säkerhetskontroller enligt förslaget inte längre ska delas in i allmänna respektive särskilda kontroller. Följaktligen föreskrivs att den som inte underkastar sig säkerhetskontroll ska vägras tillträde till de lokaler som kontrollen avser, vilket i det enskilda fallet kan utgöras av domstolen som helhet (eller i allt fall den byggnad i vars entré en säkerhetskontroll typiskt sett genomförs) eller någon del av denna, t.ex. en viss förhandlingssal.

I *andra stycket*, som särskilt gäller personer som har kallats till domstolen men som vägrar att underkasta sig säkerhetskontroll, har endast redaktionella ändringar gjorts.

När ställningstaganden ska göras till hur man bör förfara med en sådan vägran föreskrivs sedan tidigare visst samråd med den eller dem

som handlägger målet. Av *tredje stycket* framgår nu att en prövning enligt andra stycket ska föregås av obligatoriskt samråd med ordföranden vid den förhandling till vilken personen har kallats. Ordföranden ska höras, även om han eller hon inte har beslutat om säkerhetskontrollen. Detta är en förändring jämfört med gällande rätt, då någon absolut samrådspplikt inte har gällt.

Tredje stycket har ändrats också för att markera att det är rättens ordförande som ska ha det övergripande ordningsansvaret vid rättens sammanträden och som i vissa andra frågor har ensam rådgivning över vilka som ska få närvara vid en förhandling (se 5 kap. 2, 3 och 9 §§ rättegångsbalken samt förslaget till 8 § fjärde stycket).

Från paragrafen har i förslaget strukits det nu gällande fjärde stycket, i vilket det finns bestämmelser för situationer då någon som medger att själv bli kontrollerad inte tillåter undersökning av en väska eller annat föremål. Av avsnitt 7.13 i allmänmotiveringen framgår att de tidigare föreskrifterna om möjlighet att lämna in okontrollerade föremål till förvaring ska upphöra att gälla (se också kommentaren till 6 § första stycket).

8 §

Påträffas vid säkerhetskontroll något sådant föremål som avses i 6 § första stycket första meningen och tas det inte i beslag enligt bestämmelserna i rättegångsbalken, ska den hos vilken föremålet påträffas uppmanas att lämna det ifrån sig för förvaring. Är innehavaren till ett påträffat föremål okänd, får det omhändertas.

Den som inte efterkommer uppmaningen får avlägsnas från domstolens lokaler, om inte annat följer av tredje stycket.

Om någon som är kallad till en förhandling vid domstolen inte följer en uppmaning som avses i första stycket, ska detta omedelbart anmälas till domstolen. Den som enligt 2 § ska besluta om kontroll, ska då avgöra om den som har vägrat att lämna föremålet ifrån sig ska få tillträde utan att lämna det ifrån sig. Får den som vägrat att lämna ifrån sig föremålet hämtas till domstolen, om han eller hon uteblir, får den som ska besluta om kontrollen förordna att föremålet trots personens vägran ska omhändertas för förvaring.

Vid prövning enligt tredje stycket ska ordföranden vid den förhandling till vilken personen har kallats höras, även om denne inte har beslutat om säkerhetskontrollen.

Paragrafen, vars innehåll återfinns i 7 § i gällande lag, innehåller bestämmelser för förfarandet i situationer då farliga föremål påträffas vid kontroll (se 6 § första stycket första meningen i förslaget jämförd med 1 §).

I paragrafens *första* och *tredje stycke* har vissa redaktionella justeringar gjorts.

Av *fjärde stycket* framgår under vilka omständigheter den eller de som handlägger ett visst mål ska höras rörande möjligheten att göra undantag från regeln om förvaring av farliga föremål. Enligt gällande lydelse har – utöver ordföranden – rätten vid den förhandling till vilken personen har kallats en roll att spela i dylika lägen, även om samrådsplikten inte har varit obligatorisk. När undantagsmöjligheten i framtiden övervägs ska enligt den föreslagna lydelsen i stället endast rättens ordförande höras, dessutom utan undantag. Här hänvisas i övrigt till kommentaren till 7 § tredje stycket.

9 §

Föremål som har lämnats till förvaring eller ombändertagits enligt denna lag ska förvaras på betryggande sätt. Om det begärs, ska bevis om att ett föremål har lämnats till förvaring eller ombändertagits utfärdas. Föremålet ska återlämnas till den som har lämnat det till förvaring eller från vilken det ombändertagits när denne lämnar de lokaler som kontrollen avser.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förvaring av föremål (se nuvarande 8 §). En redaktionell ändring har gjorts i syfte att anpassa lagtexten till det faktum att det i framtiden endast ska finnas en form av säkerhetskontroll (se även 7 § första stycket i förslaget).

10 §

Kroppsvsitation som är av mera väsentlig omfattning ska verkställas i enskilt rum och om möjligt i vittnes närvaro. Kroppsvsitation får verkställas eller bevitnas endast av person, som är av samma kön som den som visiteras, om undersökningen inte sker genom metalldetektor eller liknande anordning.

De särskilda bestämmelserna om kroppsvsitation i paragrafen kvarstår oförändrade. En redaktionell ändring har dock gjorts (se 9 § i nu gällande lag).

11 §

Domstolens beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Överklagandeförbudet (tidigare 10 §) kvarstår oförändrat men har erhållit ny paragrafbeteckning.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2011. Några övergångsbestämmelser framstår inte som nödvändiga.

Kommittédirektiv



Säkerhetskontroll i domstol

Dir.
2008:127

Beslut vid regeringssammanträde den 16 oktober 2008.

Sammanfattning av uppdraget

Allmänheten och andra besökare i domstolarna har rätt att ställa krav på att säkerheten i domstolarna är hög. Att domstolarna har en hög säkerhet är dessutom viktigt för att säkerställa en god arbetsmiljö för dem som arbetar där. På grund av det allt hårdare samhällsklimatet kan det ifrågasättas om säkerheten i domstolarna är tillräcklig. En särskild utredare bör därför överväga om det finns behov av att utöka möjligheterna att besluta om säkerhetskontroll i domstol enligt lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol (säkerhetskontrollagen). För att skapa underlag för dessa överväganden ska utredaren kartlägga säkerhetsriskerna i och hoten mot domstolarna. Vidare ska utredaren klargöra i vilken omfattning berörda myndigheter samverkar när det gäller säkerheten i domstolarna och hur denna samverkan fungerar.

Om utredaren bedömer att det finns ett behov av att utöka möjligheterna att besluta om säkerhetskontroll i domstol ska utredaren lämna förslag till de lagändringar som krävs. Utredaren ska även överväga vissa andra frågor med anknytning till säkerhetskontrollagen.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2009.

Säkerhet i domstolarna

I 5 kap. rättegångsbalken (RB) finns bestämmelser om offentlighet och ordning vid allmän domstol. Dessa bestämmelser gäller även i tillämpliga delar för förhandling vid allmän förvaltningsdomstol enligt

16 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) samt vid vissa specialdomstolar och nämnder.

Enligt 5 kap. 1 § RB ska en förhandling vid domstol vara offentlig. Förhandlingen kan dock under vissa förhållanden hållas inom stängda dörrar, t.ex. av sekretesskäl eller om förhör ska hållas med en person som är under femton år eller som lider av en psykisk störning. Tillträde kan också vägras den som är eller kan antas vara under arton år.

Enligt 5 kap. 9 § RB ansvarar rättens ordförande för att upprätthålla ordningen vid rättens sammanträden och att meddela de ordningsregler som behövs. Ordföranden får vidare, med stöd av bestämmelsen, begränsa antalet åhörare för att undvika trängsel samt visa ut den som stör förhandlingen eller på annat sätt uppträder otillbörligt.

Möjligheten att anordna säkerhetskontroll i domstol infördes den 1 januari 1982 då lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll vid domstolsförhandlingar trädde i kraft. Enligt lagen fick säkerhetskontroll genomföras om det till följd av särskilda omständigheter fanns risk för att det i samband med en domstolsförhandling kunde komma att begås brott som innebar en allvarlig fara för någons liv, hälsa, frihet eller för omfattande förstörelse av egendom. Säkerhetskontrollen omfattade åhörare och dem som hade kallats att närvara vid den aktuella förhandlingen.

Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2001 infördes en ny form av säkerhetskontroll, benämnd allmän säkerhetskontroll. I lagen kom samtidigt den tidigare formen av säkerhetskontroll att benämnas särskild säkerhetskontroll. Vid samma tillfälle ändrades också lagens rubrik till lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol.

Enligt den nuvarande regleringen gäller i huvudsak följande. Allmän säkerhetskontroll får genomföras om det finns anledning att befara att det i domstolens lokaler kan komma att begås brott som innebär en allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom. Särskild säkerhetskontroll får genomföras om det till följd av särskilda omständigheter finns risk för att det i samband med en domstolsförhandling kan komma att begås sådana brott som nämnts ovan. För både allmän och särskild säkerhetskontroll krävs således att domstolen identifierat någon form av säkerhetsrisk. Även något diffusa och allmänt riktade hot eller befarade risksituationer kan föranleda allmän säkerhetskontroll. För särskild säkerhetskontroll krävs det att risken i sam-

band med en viss domstolsförhandling ska kunna relateras till särskilda omständigheter och att det är fråga om en konkret risk för sådana brott som angetts ovan (prop. 2000/01:32 s. 61).

Allmän säkerhetskontroll beslutas i administrativ ordning av domstolschefen eller, efter delegering, av någon annan lagfaren domare vid domstolen. Beslutet gäller för viss tid och kan även vid behov innehålla uppgift om vilka lokaler som beslutet avser. Beslut om särskild säkerhetskontroll avser viss förhandling och fattas av rätten eller, om förhandlingen ännu inte har inletts, av den domare som ska vara ordförande vid förhandlingen. Innan säkerhetskontroll beslutas ska domstolen samråda med polismyndigheten och, vid särskild säkerhetskontroll i brottmål, med åklagaren.

Allmän säkerhetskontroll omfattar besökare till domstolens lokaler. Kontrollen avser dock inte domstolens anställda eller nämndemän och andra som infinner sig i domstolens lokaler på grund av utövning av allmän tjänst eller offentligt uppdrag. Den avser inte heller advokater. Domstolen får, om särskilda skäl talar för det, undanta andra personer från kontrollen och besluta att personer som annars skulle vara undantagna ska omfattas av kontrollen.

Särskild säkerhetskontroll omfattar åhörare och dem som har kallats att närvara vid förhandlingen. Kontrollen avser dock inte rättens ledamöter och andra som ska närvara vid förhandlingen på grund av utövning av allmän tjänst eller offentligt uppdrag. Den avser inte heller advokater. Domstolen får, om särskilda skäl talar för det, undanta andra personer från kontrollen.

Säkerhetskontroll genomförs, efter närmare anvisningar av polismyndigheten, av polisman. Vid särskild säkerhetskontroll får polismyndigheten besluta att polisman som genomför kontrollen ska biträdas av ordningsvakt. Vid allmän säkerhetskontroll får polismyndigheten även besluta att kontrollen ska genomföras av ordningsvakt under ledning av polisman.

Vid säkerhetskontroll ska vapen och andra föremål som är ägnade att komma till användning vid allvarliga brott eftersökas. I detta syfte får kroppsvisitation utföras samt väskor och andra föremål som medförs till eller påträffas i domstolens lokaler undersökas. Vid allmän säkerhetskontroll ska kroppsvisitation och undersökning av väskor och andra föremål ske genom användande av metalldetektor eller liknande anordning eller, om det finns särskilda skäl, på annat sätt.

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

undantas från kontrollen. Den som inte går med på allmän säkerhetskontroll ska vägras tillträde till domstolens lokaler och den som inte går med på särskild säkerhetskontroll ska vägras tillträde till förhandlingen. Om någon som är kallad till en förhandling vid domstolen vägrar att genomgå säkerhetskontroll kan den som beslutat om kontrollen medge undantag från denna. Om den som vägrar att genomgå säkerhetskontroll hade fått hämtas till domstolen, om han eller hon hade uteblivit, får den som ska besluta om kontrollen bestämma att personen trots sin vägran ska genomgå säkerhetskontroll.

Rätten till information och domstolsförhandlingars offentlighet m.m.

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 2 regeringsformen är varje medborgare i förhållande till det allmänna tillförsäkrad rätten till information. Denna informationsfrihet är ett uttryck för offentlighetsprincipen och innebär frihet att inhämta och motta upplysningar samt i övrigt ta del av andras yttranden. Informationsfriheten får, enligt 2 kap. 12 § regeringsformen, begränsas genom lag – eller i vissa fall efter bemyndigande i lag – för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får emellertid aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den eller utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Av 2 kap. 13 § regeringsformen följer vidare att informationsfriheten endast får begränsas med 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.

Enligt 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen ska förhandling vid domstol vara offentlig. Detta innebär att allmänheten ska ha fritt tillträde till varje domstolsförhandling. Tillsammans med den grundlagsskyddade informationsfriheten anses denna offentlighetsprincip innebära en rätt för alla att närvara vid domstolsförhandlingar utan att behöva vare sig utsättas för identitetskontroll, uppge sitt namn eller förklara varför han eller hon önskar närvara vid förhandlingen. Offentlighetsprincipen får dock, enligt 2 kap. 12 § regeringsformen, begränsas genom lag – eller i vissa fall efter bemyndigande i lag – för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får emellertid aldrig gå

utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den eller utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen.

Grundprincipen att domstolsförhandlingar ska vara offentliga återfinns även i artikel 6 i den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Enligt artikeln har var och en, när det gäller prövning av personens civila rättigheter och skyldigheter eller en anklagelse mot denne för brott, rätt till en opartisk och offentlig rättegång. Rättegången får dock, enligt samma artikel, äga rum inom stängda dörrar med hänsyn till vissa särskilt uppräknade intressen.

Varje medborgare är vidare, enligt 2 kap. 6 § regeringsformen, gentemot det allmänna tillförsäkrad skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp samt bl.a. kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång. Kroppsvisitation avser undersökning av en persons kläder och av föremål som denne har med sig, t.ex. en väska. Uttrycket husrannsakan innefattar varje undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe, t.ex. en låst väska, som företas av en myndighet oavsett syftet med undersökningen. Även detta skydd får begränsas genom lag – eller i vissa fall efter bemyndigande i lag – och de principer som anges i 2 kap. 12 § regeringsformen gäller också beträffande sådana begränsningar.

Reglerna om säkerhetskontroll i domstol innebär att domstolen som villkor för allmänhetens tillträde till en förhandling i vissa fall ges rätt att besluta att kroppsvisitation och undersökning av väskor m.m. ska genomföras. I samband med att lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll vid domstolsförhandlingar infördes, uttalade såväl departementschefen (prop. 1980/81:114 s. 8 ff.) som Konstitutionsutskottet (yttrande KU 1981/82:2 y s. 2) och Justitieuutskottet (bet. JuU 1981/82:7 s. 7) att förslaget innebar inskränkningar i de grundlagsskyddade rättigheter som föreskrivs i 2 kap. 6 § och 11 § andra stycket regeringsformen. Båda utskotten delade dock departementschefens bedömning att den föreslagna lagstiftningen höll sig inom ramen för de rättighetsbegränsningar som framgår av 2 kap. 12 § regeringsformen.

När allmän säkerhetskontroll infördes bedömde regeringen att sådan säkerhetskontroll, bl.a. för att vara förenlig med regeringsformen, måste förutsätta att någon form av konkret säkerhetsrisk kan identifieras (prop. 2000/01:32 s. 40). Regeringen konstaterade dock att tröskeln inte skulle sättas för högt och att det borde vara tillräckligt att det finns anledning att befara att ett allvarligt brott

av det slag som anges i säkerhetskontrollagen kan komma att begås i domstolens lokaler. Regeringen slog slutligen fast att det för att skapa skydd mot helt oförutsägbara våldshandlingar skulle krävas permanenta kontroller, något som varken kunde anses förenligt med grundlagsskyddade fri- och rättigheter eller vara direkt behövt för att förstärka tillträdesskyddet till domstolslokalerna.

Domstolsverkets utredningar

Under 2002 genomförde Domstolsverket en utredning om framtida riktlinjer för Domstolsverkets säkerhetsarbete. Utredningens arbete och slutsatser presenterades i rapporten *Framtida riktlinjer för säkerhetsarbete i domstolsväsendet* (DV-rapport 2002:6).

Inom ramen för utredningen genomfördes en enkätundersökning som riktade sig till anställda vid de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna, med undantag för Högsta domstolen och Regeringsrätten. I enkätundersökningen kom fram bl.a. att 48 procent av de allmänna domstolarna ansåg att säkerhetskontrollagen var fullt tillräcklig, såvitt avsåg möjligheterna att besluta om säkerhetskontroll, medan 51 procent ansåg att möjligheterna till kontroll borde vidgas så att det inte skulle krävas en konkret säkerhetsrisk vid allmän säkerhetskontroll. Av de allmänna förvaltningsdomstolarna ansåg 70 procent att lagen var fullt tillräcklig och 22 procent att möjligheterna till kontroll skulle vidgas. Av enkätundersökningen framgick också att 79 procent av de allmänna domstolarna och 93 procent av de allmänna förvaltningsdomstolarna inte ansåg det önskvärt med en ständig säkerhetskontroll vid inpassering till domstolen. I rapporten konstaterades dock också att det i åklagarmyndighetens rapport *Åklagarnas säkerhet i domstol*, januari 2002, framgått att åklagarna ville införa en inpasseringskontroll till domstolarna vid alla brottmålsförhandlingar.

I regleringsbrevet för 2007 gav regeringen Domstolsverket i uppdrag att utvärdera de ändringar i säkerhetskontrollagen som trädde i kraft den 1 juli 2001. I uppdraget ingick bl.a. att göra en bedömning av utvecklingen av säkerhetsrisker och hot mot domstolarna samt överväga om den nya regleringen var ändamålsenligt utformad.

Domstolsverkets arbete och slutsatser redovisades i rapporten Allmän säkerhetskontroll i domstol – en utvärdering (DV-rapport 2007:1). För att få fram underlag till utvärderingen genomförde Domstolsverket två enkäter. Den ena enkäten omfattade de domstolar som hade genomfört allmän säkerhetskontroll under 2005 och 2006. Den andra enkäten omfattade övriga allmänna domstolar.

I rapporten lämnade Domstolsverket inte några förslag till förändringar av de nuvarande reglerna. Detta motiverades framför allt med att domstolarna, p.g.a. den korta tid som lagändringarna varit i kraft, hade begränsade erfarenheter av de genomförda förändringarna. Det underlag som kommit fram genom enkäterna ansåg Domstolsverket inte heller vara tillräckligt för att föreslå några lagändringar. I rapporten angavs dock att vissa frågor borde övervägas vidare. Detta gällde kraven för att besluta om säkerhetskontroll, gränsdragningen mellan särskild och allmän säkerhetskontroll, undantag för vissa personkategorier att genomgå säkerhetskontroll samt vilken domstol som ska fatta beslut om allmän säkerhetskontroll i vissa fall.

I en komplettering till rapporten i mars 2008 konstaterade Domstolsverket bl.a. att det från domstolarna nu fanns ett samlat uttalat önskemål om att skapa möjligheter att kunna genomföra säkerhetskontroll utan att det finns en hotbild mot en förhandling eller mot domstolen. Denna bedömning från Domstolsverket grundade sig på möten mellan representanter från Domstolsverket och samtliga domstolschefer inom Sveriges Domstolar. Mot denna bakgrund angavs att Domstolsverket ställer sig bakom att frågan om möjligheten att besluta om säkerhetskontroll utan föreliggande hotbild utreds.

Säkerhetskontroll i vissa andra sammanhang

Enligt 2 kap. 4 § riksdagsordningen är ett sammanträde i riksdagens kammare som huvudregel offentligt. Riksdagen har sedan 1988 möjlighet att anordna säkerhetskontroll. Enligt 1 § lagen (1988:144) om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler får säkerhetskontroll genomföras 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. Enligt 2 § i samma lag ska beslut om säkerhetskontroll fattas av talmannen och avse visst tillfälle eller viss tid.

Tidigare fick ett beslut om säkerhetskontroll i riksdagen avse högst en månad vid varje tillfälle. I samband med att detta krav togs bort 1999 uttalade Konstitutionsutskottet bl.a. att det framstår som uppenbart att det vid kammar- och utskottssammanträden finns behov av åtgärder för att garantera säkerheten, även om det inte föreligger något annat konkret hot om våldshandlingar eller andra omständigheter som innebär risk för allvarliga brott än att delar av landets politiska ledning finns samlad i lokalerna. Utskottet påtalade vidare att kontroller som genomförs med metall-detektorbåge eller handdetektor bland allmänheten numera inte torde uppfattas som särskilt integritetskränkande och inte heller upplevas som ett hinder mot att besöka lokalerna. Behovet av säkerhet för riksdagens ledning, den politiska ledningen och andra som vistas i lokalerna måste, enligt utskottet, anses tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (bet. 1998/99:KU7 s. 10).

Bestämmelser om säkerhetskontroll finns även i lagen (2004:1100) om luftfartsskydd.

Den 29 april 2008 beslutade regeringen att låta en särskild utredare utreda i vilken utsträckning det behövs säkerhetsfrämjande åtgärder i samband med offentliga sammanträden i kommuner och landsting (dir. 2008:51). 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 ska utredaren överväga att lämna förslag till lagstiftning som gör det möjligt att genomföra säkerhetskontroller i form av kroppsvisitation. Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 januari 2009.

Behovet av en utredning

Besökare i domstolarna har rätt att ställa krav på att säkerheten i domstolarna är hög. Att domstolarna har en hög säkerhet är dessutom viktigt för att säkerställa en god arbetsmiljö för dem som arbetar i domstolarna. På grund av det allt hårdare samhällsklimatet kan det ifrågasättas om säkerheten i domstolarna är tillräcklig.

Det är viktigt att domstolarna förblir öppna för alla och att de grundlagsskyddade principerna om informationsfrihet och förhandlingsoffentlighet upprätthålls. För att genom lagstiftning utöka möjligheterna att genomföra säkerhetskontroll i domstol krävs att

det finns ett behov av detta och att en sådan förändring är förenlig med regeringsformens och Europakonventionens regler om informationsfrihet och offentlighet samt regeringsformens skydd mot kroppsvisitation m.m. Det kan dock ifrågasättas om säkerhetskontroll numera upplevs som ett särskilt kännbart ingrepp i den personliga integriteten med hänsyn till att sådana kontroller är vanligt förekommande i andra sammanhang, t.ex. på flygplatser.

De undersökningar och utredningar som Domstolsverket genomfört sedan säkerhetskontrollagen ändrades 2001 ger inte någon entydig bild av det aktuella behovet av att ändra förutsättningarna för att besluta om säkerhetskontroll i domstol. Det saknas således tillräckligt underlag för att bedöma utvecklingen av säkerhetsriskerna i och hoten mot domstolarna. Det har visserligen genomförts undersökningar om domstolarnas och de domstolsanställdas uppfattning om säkerheten i domstol. När det gäller övriga besökare i domstolarna – såsom parter, ombud, vittnen och åhörare – saknas däremot tillräckligt aktuellt underlag om erfarenheterna av och synen på säkerhetssituationen i domstolarna. Det saknas även en samlad bild över hur samverkan fungerar mellan de berörda myndigheterna – främst polisen, Åklagarmyndigheten, Kriminalvården och domstolarna – när det gäller säkerheten i domstolarna. För att kunna pröva behovet av ändrade regler om säkerhetskontroll i domstol krävs därför ytterligare utredning.

Uppdraget

En särskild utredare ska överväga om möjligheterna att besluta om säkerhetskontroll i domstol är tillräckliga. För att skapa underlag för dessa överväganden ska utredaren kartlägga säkerhetsriskerna i och hoten mot domstolarna. Utredaren ska i detta sammanhang, förutom att undersöka hur domstolarna och de domstolsanställda ser på saken, ta reda på hur övriga aktörer och besökare i domstolarna upplever säkerhetssituationen där. I samband med detta ska utredaren undersöka i vilken mån användandet av videokonferens bidragit till att höja säkerheten vid förhandlingar och hur berörda aktörer upplevt förhandlingar där sådan teknik använts från säkerhetssynpunkt. Vidare ska utredaren klargöra i vilken omfattning de berörda myndigheterna – främst polisen, Åklagarmyndigheten, Kriminalvården och domstolarna – samverkar när det gäller säkerheten i domstolarna och hur denna samverkan fungerar.

Om utredaren bedömer att det finns ett behov av att utöka möjligheterna att besluta om säkerhetskontroll i domstol ska utredaren lämna förslag till de lagändringar som krävs. Utredaren ska därvid beakta bestämmelserna i regeringsformen och Europakonventionen om informationsfrihet, förhandlingsoffentlighet i domstol och skyddet mot kroppsvisitation och husrannsakan.

Utredaren ska även överväga om gränsdragningen mellan allmän och särskild säkerhetskontroll är ändamålsenlig och om det i lagen bör finnas endast en typ av säkerhetskontroll, där den beslutande domstolen i så fall ges en större frihet att bestämma omfattningen av denna kontroll. Utredaren ska vidare överväga om undantaget för vissa personkategorier att genomgå säkerhetskontroll generellt ska avse advokater och tolkar. Utredaren ska slutligen pröva om det finns anledning att förtydliga reglerna om vilken domstol som ska fatta beslut om allmän säkerhetskontroll i fall då en förhandling ska hållas i en annan domstols lokaler.

Om utredaren lämnar förslag med ekonomiska konsekvenser ska dessa redovisas. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Utredaren ska samråda med de myndigheter och organisationer som är berörda av utredningsuppdraget.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2009.

(Justitiedepartementet)

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. Säkerhetskopiors 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.
10. Miljöprocessen. M.
11. En nationell cancerstrategi för framtiden. S.
12. Skatt i retur. Fi.
13. Effektiviteten i Kriminalvårdens lokal-försörjning. Ju.
14. Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. Ju.
15. Kraftsamling!
– museisamverkan ger resultat.
+ Bilagor. Ku.
16. Betänkande av Kulturutredningen.
Grundanalys
Förnyelseprogram
Kulturpolitikens arkitektur. Ku.
17. Kommunal kompetenskatalog.
En problemorientering. Ju.
18. Två rapporter till Grundlagsutredningen. Ju.
19. Aktiv väntan – asylökande i Sverige. Ju.
20. Mer järnväg för pengarna. N.
21. Redovisning av kommunal medfinansiering. Fi.
22. En ny alkohollag. S.
23. Olovlig tobaksförsäljning. S.
24. De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. N.
25. Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. Fi.
26. Det växande vattenbrukslandet. Jo.
27. Ta klass. U.
28. Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. U.
29. Fritid på egna villkor. IJ.
30. Skog utan gräns? Jo.
31. Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. N.
32. Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet. S.
33. Skatterabatt på aktieförvärv och vinstutdelningar. Fi.
34. Förenklingar i aktiebolagslagen m.m. Ju.
35. Moderna hyreslagar. Ju.
36. Främja, Skydda, Övervaka
– FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. IJ.
37. Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar. Ju.
38. Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten. S.
39. En ny kollektivtrafiklag. + Bilagor. N.
40. En ny modell för arbetsmiljötillsyn. A.
41. Bättre och snabbare insättningsgaranti. Fi.
42. Vattenverksamhet. M.
43. Klinisk forskning – ett lyft för sjukvården. U.
44. Integritetsskydd i arbetslivet. A.
45. Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar. M.
46. Försenad årsredovisning och bokföringsbrott, m.m. Ju.
47. God arbetsmiljö - en framgångsfaktor? A
48. Koncessioner för el- och gasnät. N.

49. Bättre samverkan. Några frågor kring samspelet mellan sjukvård och socialförsäkring. S.
50. Nytt pensionssystem för den statsunderstödda scenkonsten. Fi.
51. Avskaffande av filmcensuren för vuxna – men förstärkt skydd för barn och unga mot skadlig mediepåverkan. Ku.
52. Staten och imamerna. Religion, integration, autonomi. U.
53. Fiskevård i enskilt vatten. En översyn av lagen om fiskevårdsområden. Jo.
54. Uthållig älgförvaltning i samverkan. Jo.
55. Ett effektivare smittskydd. S.
56. Den nya migrationsprocessen. Ju.
57. Myndighet för hållbart samhällsbyggande – en granskning av Boverket. M.
58. Skatteförfarandet. Fi.
59. Skatteincitament för gåvor till forskning och ideell verksamhet. Fi.
60. Återvändandedirektivet och svensk rätt. Ju.
61. Modernare adoptionsregler. Ju.
62. Skatt på fluorerade växthusgaser. Fi.
63. Totalförsvarspåbudsplikt och frivillighet. Fö.
64. Flickor och pojkar i skolan – hur jämställt är det? U.
65. Moderniserade skatteregler för ideell sektor. Fi.
66. Signalspaning för polisiära behov. Ju.
67. Försvarsmaktens helikopter 4 – frågan om vidmakthållande eller avveckling. Fö.
68. Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU) + bilaga. S.
69. En ny ransonerings- och prisregleringslag. Fö.
70. Utvärdering av buggning och preventiva tvångsmedel. Ju.
71. EU, Sverige och den inre marknaden – En översyn av horisontella bestämmelser inom varu- och tjänsteområdet. UD.
72. Insyn och integritet i brottsbekämpningen – några frågor. Ju.
73. Vägval för filmen. Ku.
74. Höghastighetsbanor – ett samhällsbygge för stärkt utveckling och konkurrenskraft. N.
75. Folkbokföringen. Fi.
76. Svenskt rättsväsende i internationella uppdrag, m.m. Ju.
77. EU:s Viseringskodex. Ju.
78. Ökad säkerhet i domstol. Ju.

Statens offentliga utredningar 2009

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. [1]
- Säkerhetskopiors rättsliga status. [5]
- Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning. [13]
- Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. [14]
- Kommunal kompetenscatalog.
En problemorientering. [17]
- Två rapporter till Grundlagsutredningen. [18]
- Aktiv väntan – asylsökande i Sverige. [19]
- Förenklingar i aktiebolagslagen m.m. [34]
- Moderna hyreslagar. [35]
- Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar. [37]
- Försenad årsredovisning och bokföringsbrott, m.m. [46]
- Den nya migrationsprocessen. [56]
- Återvändandedirektivet och svensk rätt. [60]
- Modernare adoptionsregler. [61]
- Signalspaning för polisiära behov. [66]
- Utvärdering av buggning och preventiva tvångsmedel. [70]
- Insyn och integritet i brottsbekämpningen – några frågor. [72]
- Svenskt rättsväsende i internationella uppdrag, m.m. [76]
- EU:s Viseringskodex. [77]
- Ökad säkerhet i domstol. [78]

Utrikesdepartementet

- EU, Sverige och den inre marknaden
– En översyn av horisontella bestämmelser inom varu- och tjänsteområdet. [71]

Försvarsdepartementet

- Ransonering och prisreglering i krig och fred. [3]
- Totalförsvarsplikt och frivillighet. [63]

- Försvarsmaktens helikopter 4
– frågan om vidmakthållande eller avveckling. [67]
- En ny ransonerings- och prisregleringslag. [69]

Socialdepartementet

- En nationell cancerstrategi för framtiden. [11]
- En ny alkohollag. [22]
- Olovlig tobaksförsäljning. [23]
- Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet. [32]
- Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten. [38]
- Bättre samverkan. Några frågor kring samspelen mellan sjukvård och socialförsäkring. [49]
- Ett effektivare smittskydd. [55]
- Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU). + Bilaga. [68]

Finansdepartementet

- Sekretess vid anställning av myndighetschefer. [4]
- Återkrav inom välfärdssystemen.
– Förslag till lagstiftning. [6]
- Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. [9]
- Skatt i retur. [12]
- Redovisning av kommunal medfinansiering. [21]
- Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. [25]
- Skatterabatt på aktieförvärv och vinstutdelningar. [33]
- Bättre och snabbare insättningsgaranti. [41]
- Nytt pensionssystem för den statsunderstödda scenkonsten. [50]
- Skatteförfarandet. [58]
- Skatteincitament för gåvor till forskning och ideell verksamhet. [59]

Skatt på fluorerade växthusgaser. [62]
Moderniserade skatteregler för ideell sektor.
[65]
Folkbokföringen. [75]

Utbildningsdepartementet

Ta klass. [27]
Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och
flexibelt. + Bilagor. [28]
Klinisk forskning – ett lyft för sjukvården. [43]
Staten och imamerna. Religion, integration,
autonomi. [52]
Flickor och pojkar i skolan – hur jämställt är
det? [64]

Jordbruksdepartementet

Den svenska administrationen av jordbruks-
stöd. [7]
Trygg med vad du äter – nya myndigheter
för säkra livsmedel och hållbar produktion.
[8]
Det växande vattenbrukslandet. [26]
Skog utan gräns? [30]
Fiskevård i enskilt vatten. En översyn av lagen
om fiskevårdsområden. [53]
Uthållig älgförvaltning i samverkan. [54]

Miljödepartementet

Miljöprocessen. [10]
Vattenverksamhet. [42]
Områden av riksintresse och Miljö-
konsekvensbeskrivningar. [45]
Myndighet för hållbart samhällsbyggande
– en granskning av Boverket. [57]

Näringsdepartementet

Nya nät för förnybar el. [2]
Mer järnväg för pengarna. [20]
De statliga beställarfunktionerna och
anläggningsmarknaden. [24]
Effektiva transporter och samhällsbyggande
– en ny struktur för sjö, luft, väg och
järnväg. [31]
En ny kollektivtrafiklag. + Bilagor. [39]
Koncessioner för el- och gasnät. [48]
Höghastighetsbanor.
Ett samhällsbygge för stärkt utveckling och
konkurrenskraft. [74]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Fritid på egna villkor. [29]
Främja, Skydda, Övervaka
– FN:s konvention om rättigheter för
personer med funktionsnedsättning. [36]

Kulturdepartementet

Kraftsamling!
– museisamverkan ger resultat. + Bilagor.
[15]
Betänkande av Kulturutredningen.
Grundanalys
Förnyelseprogram
Kulturpolitikens arkitektur. [16]
Avskaffande av filmcensuren för vuxna
– men förstärkt skydd för barn och unga
mot skadlig mediepåverkan. [51]
Vägval för filmen. [73]

Arbetsmarknadsdepartementet

En ny modell för arbetsmiljötillsyn. [40]
Integritetsskydd i arbetslivet. [44]
God arbetsmiljö - en framgångsfaktor? [47]