

Lagrådsremiss

Säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 17 december 2009

Mats Odell

Rikard Jermsten
(Finansdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås en ny lag enligt vilken kommuner och landsting ska få anordna säkerhetskontroll i form av en allmän inpasseringskontroll med kroppsvisitation. Som en följd av den nya lagen föreslås även vissa ändringar i lagen (1980:578) om ordningsvakter.

Säkerhetskontroll ska kunna ske om det vid ett offentligt sammanträde finns anledning att befara att brott kommer att förövas som innebär en allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom. Beslut om säkerhetskontroll ska avse ett visst sammanträde och fattas av den som är eller ska vara ordförande vid sammanträdet. Beslutet ska föregås av samråd med polismyndigheten. Beslutet ska inte kunna överklagas.

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

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

Den nya regleringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2010.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	4
2	Lagtext.....	5
2.1	Förslag till lag om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting.....	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lag (1980:578) om ordningsvakter.....	7
3	Ärendet och dess beredning.....	8
4	Hoten mot förtroendevalda.....	8
4.1	Oskyddade sammanträden i kommuner och landsting.....	8
4.2	Hot och våld vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting.....	9
4.3	Andra utredningar om hot och våld mot förtroendevalda.....	9
5	Rättsliga regler om säkerhetskontroll och offentlighet.....	11
5.1	Konstitutionella utgångspunkter.....	11
5.1.1	Regeringsformen.....	11
5.1.2	Europakonventionen.....	12
5.2	Kommunallagen.....	12
5.2.1	Offentliga sammanträden.....	12
5.2.2	Ordning vid sammanträden.....	13
5.3	Säkerhetskontroller i annan lagstiftning.....	13
5.3.1	Säkerhetskontroll i riksdagen.....	13
5.3.2	Säkerhetskontroll i domstol.....	14
5.3.3	Säkerhetskontroll inom luft- och sjöfart m.m.	16
6	Ökad säkerhet genom säkerhetskontroll.....	17
7	En ny lag om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting.....	23
7.1	Förutsättningar för säkerhetskontroll.....	23
7.2	Beslut om säkerhetskontroll.....	27
7.3	Kontrollens omfattning och utformning.....	31
7.3.1	Allmänt om kontrollen.....	31
7.3.2	Personer som får kontrolleras.....	32
7.3.3	Kontrollens bemanning.....	34
7.3.4	Kroppsvsitation.....	35
7.3.5	Hantering av föremål.....	37
7.3.6	Avvisning och avlägsnande.....	37
7.4	Överklagande.....	38
8	Lagen om ordningsvakter.....	38
9	Ikraftträdande m.m.	39
10	Konsekvenser.....	40
11	Författningskommentar.....	41

11.1	Förslaget till lag om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting	41
11.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1980:578) om ordningsvakter	46
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden (SOU 2009:9)	47
Bilaga 2	Lagförslag i betänkandet Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden (SOU 2009:9)	51
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	54

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting,
2. lag om ändring i lagen (1980:578) om ordningsvakter.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelse

1 § Säkerhetskontroll får genomföras vid inpassering till lokaler som disponeras för ett sammanträde som i enlighet med regleringen i kommunallagen (1991:900) är offentligt, om det finns anledning att befara att det vid sammanträdet kan komma att förövas brott som innebär en allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom.

Beslut om säkerhetskontroll

2 § Beslut om säkerhetskontroll fattas av den som är eller ska vara ordförande vid sammanträdet.

Innan säkerhetskontroll beslutas ska samråd ske med polismyndigheten.

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

Kontrollens omfattning och utformning

3 § Säkerhetskontrollen omfattar besökare till det sammanträde och de lokaler som anges i beslutet om säkerhetskontroll. Kontrollen avser dock inte ledamöter och ersättare vid sammanträdet, eller andra som på grund av lag eller särskilt uppdrag närvarar vid sammanträdet. Den som är eller ska vara ordförande vid sammanträdet får undanta även andra personer från kontrollen.

Identiteten får kontrolleras endast för att fastställa om en person som uppger sig inte omfattas av säkerhetskontrollen ska undantas från den.

4 § Vid säkerhetskontrollen 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. Därutöver får väskor och andra

föremål som påträffas i lokaler som anges i beslutet om säkerhetskontroll undersökas.

5 § Säkerhetskontrollen genomförs efter närmare anvisningar av polismyndigheten av en polisman eller, efter polismyndighetens förordnande, av en ordningsvakt under ledning av en polisman.

6 § Kroppsvisitation vid säkerhetskontrollen ska utföras med metall-detektor eller liknande anordning. Kroppsvisitation får göras på annat sätt om det finns särskilda skäl. I så fall ska den utföras av en polisman eller av en ordningsvakt som polismyndigheten har godkänt för uppgiften.

Kroppsvisitation som är av mera väsentlig omfattning ska utföras i ett avskilt utrymme och om möjligt i vittnes närvaro.

Kroppsvisitation får utföras eller bevittnas endast av någon som är av samma kön som den som visiteras, om undersökningen inte sker genom metall-detektor eller liknande anordning eller avser föremål som den som visiteras har med sig.

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

Avvisning eller avlägsnande

8 § Besökare som inte underkastar sig beslutad säkerhetskontroll och inte kan styrka någon behörighet att enligt 3 § ändå vistas i sammanträdeslokalen får vägras tillträde till sammanträdet och de lokaler som omfattas av beslutet om säkerhetskontroll och avvisas eller avlägsnas från dessa lokaler. Detsamma gäller den som inte följer en uppmaning enligt 7 § att lämna föremål ifrån sig.

Förvaring av föremål

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

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

Förbud att överklaga

10 § Beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1980:578) om ordningsvakter dels att 3 § ska ha följande lydelse, dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 2 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 b §

Ordningsvakter får förordnas att tjänstgöra vid säkerhetskontroll i kommuner och landsting enligt vad som anges i lagen (2010:000) om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting.

3 §¹

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

¹ Senaste lydelse 2001:179.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 29 april 2008 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda i vilken utsträckning det behövs säkerhetsfrämjande åtgärder i samband med offentliga sammanträden i kommuner och landsting (dir. 2008:51). Om utredaren bedömde att det fanns ett sådant behov skulle utredaren lämna förslag som gör det möjligt att förstärka säkerheten vid sådana sammanträden. I första hand skulle utredaren överväga att lämna förslag till en lagstiftning som gör det möjligt att genomföra säkerhetskontroller i form av kroppsvisitation. Om det fanns skäl som talade för en annan lösning var utredaren oförhindrad att föreslå en sådan. Utredningen, som antog namnet Utredningen om säkerhet vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting (Fi 2008:03), överlämnade i januari 2009 betänkandet Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden (SOU 2009:9). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1* och utredningens lagförslag finns i *bilaga 2*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena och en sammanställning av remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet (dnr Fi2009/1269).

4 Hoten mot förtroendevalda

4.1 Oskyddade sammanträden i kommuner och landsting

Fullmäktigesammanträden är enligt 5 kap. 38 § kommunallagen (1991:900), förkortad KL, som huvudregel offentliga. Regleringen gör att det inte är möjligt att hålla fullmäktigesammanträden inom stängda dörrar annat än vid överläggningen i ett visst ärende. Även nämnder och andra organ i kommuner och landsting håller sammanträden och utövar beslutsfattande offentligt, dvs. i närvaro av allmänheten. Detta är en del av förhandlingsoffentligheten. Kommunerna och landstingen har inte någon särskild rätt att vidta säkerhetshöjande åtgärder vid dessa sammanträden varken med stöd av KL eller annan lagstiftning.

Stockholms och Göteborgs kommuner har till regeringen framfört att det under senare år blivit allt vanligare med hot om våld eller våld riktade mot förtroendevalda, vilket kan innebära negativa effekter för demokratins utveckling (dnr Fi2006/7104 och Fi2008/2124). Kommunerna har därför föreslagit att det borde vara lagligt möjligt för kommuner och landsting att genomföra säkerhetskontroller vid fullmäktigesammanträden.

Inom andra områden i samhället kan säkerheten höjas genom kontroller av att personer inte för med sig föremål som kan användas till fara för liv och egendom. Sådana möjligheter till säkerhetskontroll finns för närliggande områden som domstolarnas verksamhet och i riksdagen

där förhandlingsoffentligheten också gäller. Säkerhetskontroller förekommer även vid bl.a. persontransporter inom luft- och sjöfarten.

4.2 Hot och våld vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting

Utredningen om säkerhet vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting lät i samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) genomföra en enkätundersökning som visade att under perioden januari 2007–juni 2008 hade åtta kommuner och två landsting drabbats av ordningsstörningar eller hot mot sina offentliga sammanträden där polis eller ordningsvakt behövt ingripa för att återställa ordningen (se SOU 2009:9, avsnitt 3.1). Något vanligare var emellertid de ordningsstörningar eller hot som avvärjts utan ingripande av polis eller ordningsvakt. Totalt hade 38 kommuner och sex landsting varit utsatta för sådana situationer. Av dessa uppgav tre kommuner att ordningsstörningar inträffat mellan tre till fem gånger under perioden.

I fråga om det allmänna säkerhetsläget vid offentliga sammanträden uppgav 19 kommuner och tre landsting att en förhöjd beredskap iakttas vid alla sammanträden till vilka allmänheten har tillträde. Nära två av tre landsting och var tredje kommun uppgav att polis eller ordningsvakt finns närvarande före och under ett offentligt sammanträde där en hotbild föreligger eller misstänks.

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

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

4.3 Andra utredningar om hot och våld mot förtroendevalda

Kommittén om hot och våld mot förtroendevalda redovisade i sitt betänkande Jakten på makten (SOU 2006:46) en enkätundersökning där förtroendevalda i kommuner och landsting själva fått uppges omfattningen av trakasserier, hot och våld. För perioden 1999–2005 visade undersökningen att 20–25 procent av de förtroendevalda utsatts för någon form av trakasserier, att 10–15 procent utsatts för hot och att 1–2

procent utsatts för våld i någon form. Motsvarande siffror för perioden 1988–1998 var något lägre, vilket antyder att en svag ökning av mängden trakasserier, hot och våld hade skett. Skillnaderna ligger emellertid inom den statistiska felmarginalen.

I övrigt visade undersökningen att det fanns vissa geografiska skillnader. I de fyra nordligaste länen samt i Blekinge och Skåne var det en högre andel av de förtroendevalda som angav att de blivit utsatta för trakasserier, hot eller våld än i övriga delar av landet. I de flesta fall hade de förtroendevalda utsatts av missnöjda medborgare (ca 74 procent). Därefter hade ca 45 procent av de förtroendevalda utsatts av psykiskt sjuka personer följt av lokala aktionsgrupper (ca 22 procent), högerextrema grupper (ca 13 procent) och rasistiska grupper (ca 11 procent).

Av enkätsvaren i en undersökning av dåvarande Svenska Kommunförbundet år 2000 framkom att närmare 17 procent av ordförandena i kommunala nämnder själva, eller någon dem närstående, hade utsatts för våld eller hot om våld på grund av det politiska uppdraget under det senaste året. I en närmare analys framkom att storstäderna var markant överrepresenterade och att de vanligaste angreppen utgjordes av verbala hot, skrik eller aggressioner (Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet, Ett hot mot demokratin, 2002).

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

Inom Säkerhetspolisen pågick under perioden september 2007–mars 2008 en undersökning av omfattningen av hot mot förtroendevalda på lokal och regional nivå i Sverige. Undersökningen baserades dels på granskning av polisanmälningar omfattande perioden januari–september 2007, dels på intervjuer. I sin rapport om undersökningen konstaterade Säkerhetspolisen att hot mot förtroendevalda är ett förekommande men begränsat problem (Hot mot förtroendevalda, Säkerhetspolisen, mars 2008). I genomsnitt gjordes 4,5 polisanmälningar per månad. De mest förekommande brottsrubriceringarna var olaga hot, ofredande samt skadegörelse. Det fanns vid tiden för undersökningen inga tecken på något omfattande hot från organiserade kriminella miljöer mot riksdagspartiernas representanter i kommuner och landsting, utan hot från missnöjda medborgare stod för en stor andel. Hot framfördes främst

genom e-post, brev och telefon. Grova hot var ovanliga. Politiker exponerade i media eller politiker med ansvar för känsliga eller politiskt kontroversiella frågor var mer utsatta än andra. Vissa förtroendevalda, som bara var representerade i de kommunala och landstingskommunala beslutande organen, utsattes för omfattande och systematiska hot. Även våldsbrott förekom mot dessa vilket hade lett till att flera förtroendevalda lämnat sina politiska uppdrag.

5 Rättsliga regler om säkerhetskontroll och offentlighet

5.1 Konstitutionella utgångspunkter

5.1.1 Regeringsformen

I 2 kap. regeringsformen (RF) regleras de grundläggande fri- och rättigheterna. Kapitlet inleds med vad som brukar benämnas opinionsfriheterna (1–3 §§), till vilka informationsfriheten räknas. Med informationsfrihet avses enligt 1 § 2 frihet att inhämta och motta upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden. Informationsfriheten ger därmed uttryck åt offentlighetsprincipen och kan också sägas utgöra en spegelbild av den för en demokrati så fundamentala yttrandefriheten (1 § 1). Ett sätt att utöva sin informationsfrihet är att närvara vid beslutande församlingars sammanträden. Enskildas möjlighet att göra det utgör en grundläggande princip i ett demokratiskt statskick. Principen är dock inte grundlagsfäst.

Opinionsfriheterna följs av de s.k. kroppsliga fri- och rättigheterna (4–8 §§), vilka i stor utsträckning anses fungera som skydd för de förnämnda. Enligt 6 § åtnjuter varje medborgare skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp, liksom mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång. Med kroppsvisitation menas enligt förarbetena till RF undersökning av en persons kläder eller av det som någon bär med sig, t.ex. en handväska (prop. 1975/76:209 s. 147). Kroppsvisitation preciseras i 28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken som en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig.

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

för vilka begränsningar av yttrande- och informationsfriheten får ske. Dessa friheter får begränsas med hänsyn bl.a. till rikets säkerhet, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. I övrigt får begränsningar ske endast om särskilt viktiga skäl föranleder det.

5.1.2 Europakonventionen

Av 2 kap. 23 § RF följer att en begränsning genom lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid mot Sveriges åtagande på grund av den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). I Europakonventionen återfinns skyddet för informationsfriheten i artikel 10.1. Artikeln anger bl.a. att var och en har rätt till yttrandefrihet och att denna rätt även innefattar frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentliga myndigheters inblandning. Något uttryckligt skydd mot åtgärder motsvarande kroppsvisitation återfinns emellertid inte i Europakonventionen. I första hand anses emellertid artikel 8.1 – om rätt till respekt för privat- och familjeliv, hem och sin korrespondens – kunna ge ett visst skydd mot sådana mindre allvarliga kränkningar av den fysiska integriteten som inte når upp till den nivå som förutsätts i artikel 3 om skydd mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling. Europakonventionen tillåter inskränkningar genom lag av informationsfriheten i artikel 10 och skyddet för den fysiska integriteten i artikel 8 om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till bl.a. statens säkerhet, den allmänna säkerheten eller till förebyggande av oordning eller brott.

5.2 Kommunallagen

5.2.1 Offentliga sammanträden

Enligt 5 kap. 38 § KL är fullmäktiges sammanträden som huvudregel offentliga. Fullmäktige får dock enligt bestämmelsen besluta att överläggningen i ett visst ärende ska hållas inom stängda dörrar. Om fullmäktige inrättar fullmäktigeberedningar för beredning av ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden ska dessa som huvudregel hålla sina sammanträden inom stängda dörrar. En beredning får dock besluta att dess sammanträden ska vara offentliga, om fullmäktige har medgett det (3 kap. 7 § KL). Motsvarande gäller enligt 6 kap. 19 a § KL för nämnder. En nämnds sammanträden ska dock alltid hållas inom stängda dörrar i ärenden som avser myndighetsutövning, eller i vilka det förekommer uppgifter som hos nämnden omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). För gemensamma nämnder gäller som huvudregel det som gäller för nämnder (3 kap. 3 b § KL). Följaktligen kan även gemensamma nämnder hålla offentliga sammanträden.

Inom sådana kommunalförbund som kommuner och landsting får bilda kan också offentliga sammanträden hållas. Det följer av att

bestämmelserna om kommuner och landsting i KL som regel även ska tillämpas på dem (3 kap. 21 och 22 §§ KL). I övrigt föreskriver KL uttryckligen att i kommunalförbund med förbundsdirektion ska det sammanträde vid vilket budgeten fastställs vara offentligt (8 kap. 22 § KL).

5.2.2 Ordning vid sammanträden

Det ankommer på ordföranden att ansvara för ordningen under sammanträdet. Enligt 5 kap. 39 § KL har fullmäktiges ordförande rätt att visa ut den som uppträder störande och inte rättar sig efter tillsägelse. Bestämmelsen gäller såväl åhörare som ledamöter och ersättare.

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

För nämnder och andra organs sammanträden saknas uttryckliga bestämmelser om ordningen vid sammanträdena. Ordförandens ställning och uppgifter i dessa organ bestäms bl.a. genom reglementen, som ofta utformas med utgångspunkt i de regler som gäller för fullmäktige.

5.3 Säkerhetskontroller i annan lagstiftning

5.3.1 Säkerhetskontroll i riksdagen

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

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

När lagen om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler infördes avsåg den att tillämpas endast under särskilda omständigheter då det bedömdes finnas risk för att det under ett sammanträde skulle kunna förövas brott som innebar allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom. Utredningen som föreslog lagen ansåg att stor återhållsamhet måste iakttas och att lagstiftningen måste tillämpas restriktivt med hänsyn till åtgärdernas ingripande natur. Utredningen gjorde bedömningen att säkerhetskontroller skulle komma att äga rum endast i ett mycket begränsat antal fall (förs. 1987/88:9 s. 25).

En lagändring år 1990 innebar att kravet på särskilda omständigheter försvann. Konstitutionsutskottet pekade då på att det i plenisalen kunde förekomma att en stor del av landets politiska ledning är samlad. Utskottet ansåg det därför uppenbart att det vid sådana tillfällen kunde finnas behov av säkerhetsåtgärder även om det inte vid kammar- och

utskottssammanträden föreligger något konkret hot om våldshandlingar. Utskottet erinrade också om att vissa statsråd har ett ständigt livvaktskydd och att det hot som utgör grund för detta skydd givetvis inte bortfaller när statsrådet befinner sig i plenisalen (bet. 1989/90:KU33 s. 5).

Lagen ger möjlighet att kontrollera alla som befinner sig i riksdagens lokaler och som inte är ledamöter av riksdagen. Lagen medger alltså att även anställda vid riksdagsförvaltningen kontrolleras om det finns särskilda skäl för det. Talmannen får dock undanta ytterligare personer från kontrollen om särskilda skäl talar för det.

När lagen infördes år 1988 avsåg den endast att tillämpas i samband med ett specifikt sammanträde i riksdagens kammare eller vid en offentlig del av sammanträde med ett utskott (bet. 1987/88:KU34). År 1990 utvidgades möjligheterna att genomföra icke tidsbestämda säkerhetskontroller. Lagen ändrades så att säkerhetskontroller kunde genomföras för ett visst sammanträde eller för en viss tid, högst en månad varje gång. Denna tidsbegränsning avskaffades år 1999 vilket alltså ger möjlighet att kontinuerligt genomföra säkerhetskontroller i riksdagen (förs. 1997/98RFK3 s. 3, bet. 1998/99:KU7). Samtidigt utvidgades möjligheten att genomföra säkerhetskontroll till att omfatta riksdagens lokaler.

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

Beslut om säkerhetskontroll fattas av talmannen. Mot bakgrund av frågans betydelse för den politiska demokratin bedömdes det att beslut om skärpt inpasseringskontroll inte bör fattas på tjänstemannanivå.

5.3.2 Säkerhetskontroll i domstol

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

Kraven för att anordna särskild säkerhetskontroll är högre än för allmän säkerhetskontroll. För den särskilda säkerhetskontrollen fordras att det föreligger särskilda omständigheter för risk att det i samband med domstolsförhandling kan komma att förövas brott som innebär allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller omfattande förstörelse av egendom. Exakt vad detta i praktiken innebär är inte möjligt att precisera men det ska krävas mer än en okvalificerad risk för brott och att säkerhetskontrollen bör komma i fråga endast när andra skydds-möjligheter är uttömda (prop. 1980/81:114 s. 14). För allmän säkerhets-

kontroll krävs endast att det föreligger anledning att befara att brottslig handling av det slag som nämnts ovan kan komma att förövas. Syftet med den allmänna säkerhetskontrollen är att bemöta de diffusa säkerhetsrisker som kan förekomma. Regeringen bedömde att en säkerhetskontroll, bl.a. mot bakgrund av regeringsformens proportionalitetsprincip, måste förutsätta någon form av konkret säkerhetsrisk. Regeringen menade dock att tröskeln inte borde sättas särskilt högt och att det borde vara tillräckligt att det finns skäl att befara att ett allvarligt brott av det slag som anges i lagen kan komma att begås i domstolens lokaler (prop. 2000/01:32 s. 39 f.).

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

Vid allmän säkerhetskontroll får kroppsvisitation utföras genom användande av metalldetektorer eller liknande anordning. Vid sådan kontroll får manuell kroppsvisitation endast ske om särskilda skäl föreligger. Vid särskild säkerhetskontroll finns inte samma krav på att metalldetektorer eller liknande ska användas eller att särskilda skäl ska föreligga för manuell kroppsvisitation.

Ett beslut om särskild säkerhetskontroll ska avse en viss förhandling och beslut om allmän säkerhetskontroll ska avse viss tid. Tidsbegränsningen i samband med den allmänna säkerhetskontrollen ligger i linje med principen att inskränkningar av grundlagsskyddade rättigheter ska vara så begränsade som möjligt (a. prop. s. 43).

Särskild säkerhetskontroll beslutas av rätten eller, om förhandlingen ännu inte har inletts, av den som ska vara ordförande vid förhandlingen. Beslut om allmän säkerhetskontroll fattas av domstolens chef eller annan lagfaren domare som han eller hon har delegerat beslutanderätten till. Skälet för denna ordning är att beslut om allmän säkerhetskontroll påverkar hela domstolens verksamhet och därför bör beslutas i administrativ ordning av domstolens chef (a. prop. s. 42). Innan säkerhetskontroll beslutas ska samråd ske med polismyndigheten och, i fråga om särskild säkerhetskontroll i brottmål, med åklagaren.

Säkerhetskontrollen ska genomföras av polisman. Vid allmän säkerhetskontroll får dock polismyndigheten besluta att kontrollen ska genomföras av ordningsvakt under ledning av polisman. Innebörden av att polisman leder kontrollen är något som enligt förarbetena får avgöras från fall till fall. Det finns dock inget krav på att polismannen ska vara fysiskt närvarande (a. prop. s. 54). Särskild säkerhetskontroll måste dock alltid genomföras av polisman men denne kan biträdas av ordningsvakt.

Avslutningsvis kan nämnas att utredningen om säkerhet i domstol i sitt betänkande Ökad säkerhet i domstol (SOU 2008:78) har funnit att det finns ett klart uttalat behov av att utöka möjligheterna att fatta beslut om säkerhetskontroll i domstol. Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

5.3.3 Säkerhetskontroll inom luft- och sjöfart m.m.

Säkerhetskontroll inom luftfarten

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

Bakgrunden till förändringen var Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2320/2002 av den 16 december 2002 om införandet av gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten. Lagen om luftfartsskydd kompletterar bestämmelserna i EG-förordningen. Förordningen och dess bilaga innefattar en rad bestämmelser som anger krav för säkerheten på flygplatser. Kraven avser bl.a. säkerhetskontroller av personal och passagerare samt av föremål. Till exempel krävs att samtliga passagerares kabinbagage ska säkerhetskontrolleras.

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

Säkerhetskontroll inom sjöfarten

Efter terrordåden i USA den 11 september 2001 tillkom även ett ökat skydd för sjöfarten, som dittills hade saknat motsvarighet till regleringen för luftfarten.

Lagen (2006:1209) om hamnskydd kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 725/2004 av den 31 mars 2004 om förbättrat sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar. Med hamnskydd avses åtgärder som ska vidtas i hamnar i syfte att skydda människor, infrastruktur och utrustning i hamnarna mot allvarliga olagliga handlingar. I likhet med lagen om hamnskydd kompletterar lagen (2004:487) om sjöfartsskydd den ovan nämnda EG-förordningen. Båda lagarna innefattar bestämmelser om bl.a. skyddsnivåer, administrativa åtgärder och tillsyn. Bestämmelserna om tvångsmedel liknar i stora delar vad som gäller enligt lagen om luftfartsskydd och de syftar till att verka preventivt. Tillämpningen förutsätter inte att det förekommer misstanke om brott.

Annan skyddslagstiftning

För att skydda mot brott mot rikets säkerhet och terrorism kan staten, kommuner och landsting m.fl. med stöd av säkerhetsskyddslagen (1996:627) bl.a. begränsa tillträdet till sin verksamhet. Lagen hänvisar i den delen även till lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga

anläggningar m.m. (skyddslagen) som innehåller regler om vilka byggnader, anläggningar och områden som kan beslutas som skyddsobjekt och vilka förutsättningar som krävs för detta. Med stöd av skyddslagen kan bl.a. statliga förvaltningsbyggnader eller anläggningar och områden som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av riksdagen eller riksdagsförvaltningen beslutas vara skyddsobjekt. Vidare finns det en möjlighet att besluta att flygplatser, hamnar, kraftverk m.m. ska vara skyddsobjekt. Förutsättningen för att en byggnad m.m. ska kunna beslutas vara skyddsobjekt är att den behöver ett förstärkt skydd mot sabotage, terrorism och spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret.

Genom att något har beslutats vara ett skyddsobjekt råder som huvudregel ett tillträdesförbud för allmänheten. Ett sådant förbud upprätthålls genom att polis, militär personal eller annan särskilt utsedd personal fysiskt bevakar skyddsobjektet.

Skyddslagen har nyligen varit föremål för en översyn. Skyddslagsutredningen har i sitt betänkande Skyddet för samhällsviktig verksamhet (SOU 2008:50) bl.a. föreslagit att byggnader och andra anläggningar som används eller är avsedda för ledning eller styrning av kommunal verksamhet ska kunna beslutas vara skyddsobjekt. Betänkandet har behandlats inom Regeringskansliet. Den 10 december 2009 beslutade regeringen att till Lagrådet remittera ett förslag till ny skyddslag.

6 Ökad säkerhet genom säkerhetskontroll

Regeringens bedömning: Det finns ett behov av möjlighet till säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Det stora flertalet av remissinstanserna instämmer i utredningens bedömning, däribland samtliga kommuner och landsting. *Malmö* och *Uppsala kommuner* ser förslagen som steg i rätt riktning men efterlyser ytterligare åtgärder. *Jönköpings läns landsting* framför att vid ett tillfälle år 2008 fick fullmäktige utrymmas på grund av bombhot. *Stockholms läns landsting* framför att sedan år 2006 har Landstingshuset ombyggda lokaler där allmänheten passerar in till en läktare via en väg som är helt avskild från fullmäktigeledamöternas utrymmen, vilka kan kompletteras med teknisk utrustning för utökad säkerhetskontroll när en hotbild bedöms finnas. *Södermanlands läns landsting* framhåller att landstinget sedan år 2004 i rent förebyggande syfte har skärpt säkerheten vid fullmäktigesammanträden genom att ha en ordningsvakt närvarande. *Västmanlands läns landsting* anför att i samband med en förändring av sjukvårdsstrukturen för några år sedan framfördes hot mot landstinget och dess förtroendevalda. Sedan dess bevakas fullmäktiges sammanträden av minst två väktare. Enligt *Västra Götalands läns landsting* finns redan i dag ett uttalat behov av säkerhetshöjande åtgärder vid vissa

sammanträden, framför allt i storstadsregionerna, varför det är viktigt att möjlighet till åtgärder införs så att beredskap finns om problemen ytterligare eskalerar. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* anser att det är bra att kunna vidta en åtgärd som stärker skyddet samtidigt som den inte begränsar offentligheten. Det är viktigt att slå vakt om de lokala demokratiska institutionernas möjligheter att fungera. Säkerhetskontroll förväntas dock inte bli vanligt förekommande eftersom den är en åtgärd för ovanliga situationer som flertalet kommuner och landsting inte har behov av. *Västerbottens läns landsting* påpekar dock att det finns en risk att de alltmer slutna sammanträdena får till konsekvens att hoten och hotbilderna mot förtroendevalda kan öka, vilket i så fall skulle kunna motverka den föreslagna lagens intentioner. *Brottsförebyggande rådet (Brå)* är positivt till en möjlighet till säkerhetskontroller som kan användas i de situationer där det faktiskt finns en aktuell hotbild även om behovet av säkerhetskontroller med metalldetektorer är litet. Samtidigt anför Brå att efterfrågan på sådan kontroll är något förvånande eftersom våld med tillhyggen eller skjutvapen, vilket är den incident som en sådan säkerhetskontroll främst kan tänkas förebygga, är den generellt sett mest ovanliga incidenten för förtroendevalda. Brå påpekar även att det finns en risk för att säkerhetskontrollerna ger en falsk trygghet och kan ha en motsatt inverkan genom att de kan ge en bild av att hotbilden ser annorlunda ut än den gör samt att kontrollerna kan markera ett slags avståndstagande mot medborgarna, vilket kan få en kontraproduktiv effekt. *Svenska Journalistförbundet* ser behovet av att skydda förtroendevalda så att de på ett säkert sätt kan utföra sina uppdrag även vid fullmäktige- och nämndsammanträden. *Säkerhetspolisen* ser en brist i att det brottsförebyggande arbetet inte är belyst i betänkandet eller hur åtgärder enligt säkerhetsskyddslagstiftningen förhåller sig till utredningens förslag. *Tidningsutgivarna* anser att utredningen inte har kunnat visa att behovet av säkerhetskontroller väger så tungt att det kan anses påkalla lagstiftning.

Skälen för regeringens bedömning

Behov av ökad säkerhet

Som beskrivits i avsnitt 4 förekommer det att förtroendevalda utsätts för våld och hot om våld. Hoten riktas i allmänhet direkt mot personer snarare än mot sammanträden för politiskt beslutsfattande. Emellanåt förekommer dock att också sammanträden som sådana utsätts för t.ex. bombhot, vilket som framgått av remissynpunkterna bl.a. *Jönköpings läns landsting* haft erfarenhet av. Offentliga sammanträden kan i princip utgöra de enda situationer där förtroendevalda exponeras offentligt i enlighet med ett i förväg bestämt schema.

Utredningen om säkerhet vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting (SOU 2009:9 s. 49) beskriver att utvecklingen har medfört att förtroendevalda blivit utsatta för brottsliga angrepp och att vissa lokalpolitiker lever under mer eller mindre ständiga hot, där hotbrev och angrepp mot deras privatbostäder förekommer. Som en följd av det har i vissa fall personskydd ordnats kring hem och under transporter. En

hotbild mot en enskild ledamot kan beroende på omständigheterna också beröra de miljöer där vederbörande uppehåller sig. Detta har förstås betydelse när det gäller ett offentligt sammanträde där den hotade exponeras samtidigt som skyddet av den hotade blir avsevärt svårare att upprätthålla än exempelvis i en bostad, i stängda kontorsutrymmen eller under transporter.

Stockholms och Göteborgs kommuner liksom Stockholms läns landsting framförde till utredningen att de största hoten vid offentliga sammanträden bedöms utgöras av skjut- och stickvapen liksom av stenar och dylikt som alla kan bäras innanför kläderna eller i väskor och kassar (SOU 2009:9 s. 57). I sammanhanget bör inte heller bortses från den mera renodlade form av systemhotande brottslighet som dagens internationella terrorism bedriver. Även om risken för terrorattentat i Sverige under ganska lång tid bedömts vara låg är det enligt regeringens mening viktigt att vara medveten om att risken för attacker i form av terroristbrott mot svenska intressen är oförutsägbar och snabbt kan komma att förändras.

Även om risken för attentat är låg måste enligt regeringens mening stor vikt läggas vid konsekvenserna av om ett allvarigare våldsdåd mot ett offentligt sammanträde för politiskt beslutsfattande skulle inträffa. Här bör beaktas vilken betydelse som ett angrepp med exempelvis skjutvapen eller sprängämnen kan förväntas få för demokratin och för de förtroendevalda.

Möjliga åtgärder för ökad säkerhet

Möjligheterna att ordna säkerheten kring de förtroendevalda då dessa deltar i offentliga sammanträden i bl.a. fullmäktige och nämnder är som framgått i dag begränsade (se avsnitt 4.1). I vissa fall kan visserligen hotbild och risknivå vara så konkreta att de kan mötas med riktade bevakningsinsatser av poliser, ibland med biträde av ordningsvakter. För att polisen med stöd av 23 § andra stycket polislagen (1984:387) ska kunna verkställa en allmän kroppsvisitation av åhörare torde dock krävas att hotbild och risknivå uppnår en sådan styrka och tydlighet som sällan förekommer. Det finns dock flera åtgärder som tillsammans eller var för sig skulle kunna förbättra säkerheten vid offentliga sammanträden.

Byggnadstekniska lösningar kan ibland möjliggöra avsevärda förbättringar av säkerheten vid offentliga sammanträden, främst då det gäller att hindra individer ur allmänheten att angripa ledamöterna. Betydande olikheter föreligger emellertid mellan sammanträdeslokalerna som kommunerna och landstingen disponerar för sina sammanträden. Offentliga sammanträden äger rum i allt från månghundraåriga rådssalar till nybyggda anläggningar, vissa även med separata åhörarutrymmen försedda med storbildsskärmar etc. I andra fall äger sammanträdena rum i tillfälliga lokaler som skolor, hembygdsgårdar eller privata konferensanläggningar. Det torde därför inte vara genomförbart att för alla sammanhang endast genom byggnadstekniska lösningar uppnå ökad säkerhet.

En annan möjlig åtgärd skulle kunna vara ökad närvaro av ordningsvakter. Offentliga sammanträden i kommuner och landsting är

enligt regeringens mening av en sådan dignitet att de på motsvarande sätt som domstolarnas och riksdagens sessioner naturligen bör kunna bevakas av ordningsvakter. Det finns redan i dag möjlighet att förordna ordningsvakter för ordningshållande uppgifter vid fullmäktigesammanträden och liknande. Ordningsvakter har befogenhet att ingripa enligt 13 § polislagen mot den som stör den allmänna ordningen, dvs. att avvisa, avlägsna eller omhänderta ordningsstöraren och att omhänderta berusade personer enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. Ordningsvakter saknar dock generell befogenhet att i brottsförebyggande syfte kroppsvisitera personer.

Kameraövervakning räknas som ett sorts intrång i den personliga integriteten hos den som övervakas. På grund av integritetsskyddsintresset krävs enligt lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning som huvudregel tillstånd för att få sätta upp en kamera som kan riktas mot en plats dit allmänheten har tillträde. Länsstyrelserna beviljar tillstånd och är tillsynsmyndigheter för sådan kameraövervakning. Tillstånd till allmän kameraövervakning meddelas om intresset av sådan övervakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli övervakad. Såvitt känt förekommer inte kameraövervakning som säkerhetshöjande åtgärd vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting. Analyser av Brå (Rapport 2003:11) antyder att kameraövervakning har störst möjlighet att substantiellt bidra till minskad brottslighet och ökad trygghet på platser där brottsligheten från början är hög eller kan förväntas bli hög. Att möjliggöra kameraövervakning för att ytterligare öka tryggheten eller minska brottsligheten där situationen redan är förhållandevis god, bedöms av Brå sannolikt endast ge begränsade effekter, om ens några. Rådets analyser pekar också på att kameraövervakning sannolikt har en större återhållande effekt på planerade brott än på oplanerade, exempelvis våldsbrott under alkoholpåverkan.

Analyserna indikerar att kameraövervakning kan antas ha en viss påverkan på i förväg organiserade ordningsstörningar, såsom missnöjesyttringar från aktionsgrupper och liknande. Den brottsförebyggande effekten av allmän kameraövervakning vid ett offentligt sammanträde ter sig dock enligt regeringens mening som alltför osäker för att ge anledning att i detta sammanhang närmare överväga behovet av ändringar i lagen om allmän kameraövervakning.

Kontroll kan även ske genom en säkerhetskontroll med metalldetektor eller liknande anordning. Till uppenbara fördelar med en sådan säkerhetskontroll hör att det blir möjligt att upptäcka dolda vapen och andra typiskt sett farliga föremål och därmed förhindra att dessa förs in på områden där de av säkerhetsskäl är oönskade. Därutöver fungerar den som gallringsinstrument för mera fördjupade undersökningar. Detektorerna kan indikera förekomsten av föremål där det annars skulle krävas en rätt till kroppsbesiktning för kontroll, t.ex. i häruppsättningar eller proteser. I praktiken innebär därför en säkerhetskontroll att den som passerar genom t.ex. en larmbåge ska visa de föremål som detektorn ger utslag på, eller i sista hand ge en rimlig förklaring till detektorns utslag. Först om en detektor skulle ge indikation på ett föremål som inte påträffas vid efterföljande manuell kroppsvisitation och omständigheterna ger anledning till misstankar om att den kontrollerade bär på ett

vapen, torde ett mera långtgående ingripande kunna ske med stöd av rättegångsbalkens regler.

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

Vid en bedömning av nackdelarna med kontrollen bör dock också vägas in att säkerhetskontroller numera utgör en obligatorisk skyldighet vid exempelvis flygresor. För stora delar av befolkningen torde därför en säkerhetskontroll inte utgöra ett främmande inslag.

Behov av säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden

Det stora flertalet av remissinstanserna anser att det finns ett behov av att ha möjlighet till säkerhetskontroller som säkerhetshöjande åtgärd. *Tidningsutgivarna* har dock ifrågasatt om behovet av säkerhetskontroller väger så tungt att det bör införas en laglig möjlighet att genomföra sådana kontroller. Även *Brå* har framfört att behovet av säkerhetskontroller är litet, men har ändå ställt sig positivt till förslaget.

Landets kommuner och landsting uppvisar stora variationer sinsemellan. Befolkningsunderlaget spänner från drygt två och ett halvt tusen invånare i de minsta kommunerna till närmare två miljoner i det största landstinget. Självfallet varierar också behovet av säkerhetshöjande åtgärder mellan kommunerna och landstingen. De flesta av dessa har som *SKL* anfört inte något behov av säkerhetshöjande åtgärder. Vissa kommuner och landsting har dock uttalade behov av att kunna vidta sådana åtgärder. Detta gäller som *Västra Götalands läns landsting* framfört främst i storstadsregionerna. Som framgått av remissvaren från flera landsting, bl.a. *Jönköpings läns landsting*, finns det emellertid även utanför storstadsregionerna erfarenheter av situationer då det bedömts att säkerheten höjts eller borde ha höjts.

Regeringens bedömning är att risken för våldsdåd vid kommunala och landstingskommunala sammanträden allmänt sett får bedömas som låg. Utifrån det perspektivet kan man hävda att det inte finns något behov av åtgärder. I de situationer då det faktiskt finns en risk, kan behovet för kommunen eller landstinget emellertid inte anses litet. Som *Brå* också framfört är säkerhetskontroller avsedda att användas i de situationer där det faktiskt finns en aktuell hotbild.

Det främsta skälet för att införa en kontroll är enligt regeringen, i likhet med vad som framförts av bl.a. *SKL*, att det är viktigt att slå vakt om de lokala demokratiska institutionernas möjligheter att fungera och därför att möjliggöra att offentliga sammanträden kan genomföras under trygga förhållanden. Här vill regeringen framhålla att ett angrepp mot dessa sammanträden kan innebära en större fara för medborgarnas fri- och rättigheter än det ingrepp som säkerhetskontroller innebär. Enligt

regeringens mening väger därför säkerhetsaspekten i det här avseendet tyngre.

Intresset av att offentliga sammanträden för politiskt beslutsfattande kan upplevas som säkra och fredade från våld bör också framhållas. Det finns i fråga om säkerhetshöjande åtgärder ett betydelsefullt egenvärde kopplat till den upplevelse av säkerhet som sådana kan ge. Det är förstuds inte heller önskvärt om det skulle förekomma att sammanträden som får vara offentliga, i avsaknad av möjligheter till säkerhetskontroll, av säkerhetsskäl hålls inom stängda dörrar. Även allmänheten har ett beaktansvärt intresse av att under trygga förhållanden bevista offentliga sammanträden för att på så sätt utnyttja sin rätt till informationsfrihet, även när sådana sammanträden riskerar att bli föremål för aggressioner och våld.

Endast en säkerhetskontroll erbjuder också rimliga utsikter att förhindra angrepp med knivar, och andra liknande farliga föremål som kan innebära en allvarlig fara för någons liv, hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom. Säkerhetskontroller har i sammanhanget ett klart försteg framför den allmänna kameraövervakningen som brottsförebyggande åtgärd betraktad. Säkerhetskontroller med kroppsvisitation är den åtgärd som, när byggnadstekniska hinder inte bedöms möjliga eller tillräckliga, är den bästa garanten för att individer ur allmänheten inte ska kunna angripa förtroendevalda och åhörare med vapen och andra farliga föremål, samtidigt som antalet åhörare och deras rätt till anonymitet inte behöver begränsas.

Västerbottens läns landsting har framfört farhågor för att de alltmer slutna sammanträdena får till konsekvens att hoten och hotbilderna mot förtroendevalda kan öka, vilket i så fall skulle kunna motverka den föreslagna lagens intentioner. Även *Brå* har framfört att det finns en risk för att säkerhetskontroller kan ge en falsk trygghet och ha en motsatt inverkan genom att de kan ge en bild av att hotbilden ser annorlunda ut än den gör. Regeringen har förståelse för dessa synpunkter. Det föreslås därför inte bli möjligt att använda säkerhetskontroll rutinartat. Säkerhetskontroller ska endast komma i fråga när det föreligger en faktisk hotbild. I likhet med *SKL* bedömer regeringen att det endast blir en åtgärd för ovanliga situationer.

Säkerhetskontroller är inte heller någon ny företeelse. Inom luftfarten är den väl etablerad. Även riksdagen och domstolarna har sedan länge också varit berättigade till det särskilda skydd som säkerhetskontroller kan ge. Mot den bakgrunden ter det sig naturligt att landets kommuner och landsting, som tillsammans med bl.a. riksdagen intar en särställning som grundläggande beslutsorgan, ges en motsvarande möjlighet till skydd. De nämnda institutionerna skiljer sig också från snart sagt varje annat beslutsorgan eftersom de i närvaro av allmänheten bereder och beslutar i sina ärenden. Det vore enligt regeringens mening inte försvarbart att avvaka med att ge kommunerna och landstingen denna möjlighet till säkerhetskontroll till dess att hotbilden har ökat i sådan grad att ytterligare allvarliga incidenter inträffar eller det endast är en tidsfråga innan det sker. Säkerhetshöjande åtgärder i form av säkerhetskontroll bör därför möjliggöras även för offentliga sammanträden i kommuner och landsting.

Några remissinstanser har efterfrågat ytterligare säkerhetshöjande åtgärder. *Säkerhetspolisen* vill även att det brottsförebyggande arbetet ska belysas och hur åtgärder enligt säkerhetsskyddslagstiftningen förhåller sig till den föreslagna lagstiftningen. I det sammanhanget vill regeringen framhålla att den säkerhetskontroll som nu är aktuell, förenklat uttryckt, är avsedd att se till att sådana föremål som inte hör hemma i våra kommunala och landstingskommunala sammanträdeslokaler inte förs in i dessa. Kontrollen är endast en av många möjliga åtgärder för att öka säkerheten. Som ovan nämns (avsnitt 5.3.3) pågår för närvarande en översyn av skyddslagstiftningen.

7 En ny lag om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting

7.1 Förutsättningar för säkerhetskontroll

Regeringens förslag: En lag ska införas om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting. Säkerhetskontroll ska få anordnas i form av en allmän inpasseringskontroll om det vid ett sammanträde som är offentligt enligt kommunallagen (1991:900) finns anledning att befara att brott kan komma att förövas som innebär en allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslog dock att lagen bara skulle omfatta sammanträden i fullmäktige och nämnder.

Remissinstanserna: En mycket stor majoritet av remissinstanserna, däribland *Riksdagens ombudsmän (JO)*, *Svea hovrätt* och alla kommuner och landsting tillstyrker förslaget eller har inget att erinra mot det. Det är enligt *Justitiekanslern (JK)* av vikt att kommuner och landsting ges möjligheter att besluta om säkerhetshöjande åtgärder i vissa fall. Enligt JK är förslaget väl avvägt för de ändamål som direktiven har angett och väl avpassat till motsvarande lagstiftning för riksdagen och domstolarna. *Brottsförebyggande rådet (Brå)* betraktar lagstiftningen som en resurs att användas i mycket sällsynta fall. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* anser att förslaget ligger i linje med de önskemål som har framförts av de kommuner och landsting som upplevt ordningsproblem och allvarliga hot i samband med sammanträden. Den föreslagna lagen blir ett av flera instrument i arbetet med att förebygga och möta hot mot den kommunala demokratin. Det är enligt SKL utmärkt att utredningen fört ett resonemang kring regeringsformens grundläggande fri- och rättigheter och Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna samt att man i sitt lagförslag tar proportionalitetsprincipen i beaktande. *Stockholms kommun* anser att förslaget motsvarar den framställning den gjort hos regeringen. Detsamma gäller *Göteborgs kommun* som också anser att det är bra att lagen ger möjlighet att vidta säkerhetskontroller vid offentliga nämndsammanträden. *Eskilstuna kommun* utgår från att

lagen även kommer att omfatta offentliga sammanträden som hålls av en fullmäktigeberedning eller i ett nämndutskott. *Uppsala kommun* vill även ha möjlighet till säkerhetshöjande åtgärder vid andra politiskt orienterade sammankomster som t.ex. medborgardialoger. *Sveriges Television AB* har inget att erinra mot förslaget men understryker att det i ett demokratiskt samhälle är av stor betydelse att journalister inte hindras i sin granskande roll av bl.a. de folkvalda vid fullmäktige- och nämndsammanträden. *Tidningsutgivarna* avstyrker förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Allmänt om den nya lagen

Som framgått ovan (avsnitt 4.2 och 6) finns det en risk för att det kan förekomma våldsdåd vid offentliga sammanträden och, för att förhindra sådana dåd, ett behov av en möjlighet till säkerhetskontroll i form av allmän inpasseringskontroll med kroppsvisitation. Det finns dock inte belägg för att risken för attentat är vanligt förekommande. Behov av säkerhetskontroller torde därför endast aktualiseras vid ett fåtal sammanträden i kommuner och landsting. En lag som ger möjlighet att genomföra säkerhetskontroll måste därför enligt regeringens mening utformas på ett sådant sätt att beslut om säkerhetskontroll inte fattas på ett slentrianmässigt sätt utan att det föreligger en rimlig riskbedömning till grund för beslutet. Detta är nödvändigt för att en sådan möjlighet ska vara förenlig med regeringsformens regler om informationsfrihet och skyddet mot kroppsvisitation (se vidare avsnitt 7.3.1).

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

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

Hotbilds- och riskbedömning

Kravet på hotbilds- och riskbedömning innan beslut om säkerhetskontroll fattas varierar på de områden där sådan kontroll är tillåten i dag. Kraven är relativt högt ställda när det gäller polisens möjligheter att genomföra kroppsvisitation med stöd av polislagen (1984:387) liksom då särskild säkerhetskontroll genomförs i domstol. Vid allmän säkerhetskontroll i domstol krävs att det finns anledning att befara att ett brott ska begås, vilket är ett lägre ställt krav än vid särskild säkerhetskontroll. Vid säkerhetskontroll i riksdagens lokaler och i luftfarten finns inga krav på riskbedömning innan säkerhetskontroll genomförs.

Mot bakgrund av det som är känt beträffande de hot som riktas mot förtroendevalda från bl.a. psykiskt sjuka personer, bör det vid riskbedömningen enligt regeringens mening inte ställas alltför höga krav på konkretisering av hoten. Samma resonemang kan göra sig gällande i fråga om ett mera svepande terrorhot. Det framstår alltså inte som rimligt att det ska krävas att det finns ett överhängande hot för att beslut om säkerhetskontroll ska få fattas. Det är för övrigt också en slutsats som dragits då möjligheterna att genomföra säkerhetskontroller i riksdagen och domstolsväsendet utvidgats under senare år. Regeringens bedömning görs även med beaktande av att det redan finns möjligheter för polisman att genomföra kroppsvisitation om det föreligger ett överhängande hot mot ett offentligt sammanträde eller mot en deltagare vid ett sådant sammanträde. Dagens lagstiftning tillfredställer med andra ord de skyddsbehov som finns i sådana situationer. Om hotbilden är mindre överhängande och mer diffus till sin karaktär ger rådande lagstiftning emellertid inte samma möjligheter. I detta avseende gör sig samma behov gällande för kommuner och landsting som de som gäller i riksdagen, inom luftfarten och i samband med allmän säkerhetskontroll i domstol.

Det är dock rimligt att det ska finnas krav på riskbedömning vid beslut om säkerhetskontroll i kommuner och landsting jämfört med riksdagen och luftfarten där sådant krav saknas. Enligt regeringens mening ska det krävas att det finns anledning att befara att ett allvarligt brott kan komma att inträffa i samband med ett offentligt sammanträde innan beslut om säkerhetskontroll ska kunna fattas. Detta kriterium är det samma som det som gäller för allmän säkerhetskontroll i domstol. Det innebär att det måste finnas någon form av indikation på risk, men att risknivån inte behöver vara lika hög som för särskild säkerhetskontroll i domstol eller då en polisman i brottsförebyggande syfte genomför kroppsvisitation med stöd av 23 § andra stycket polislagen.

Säkerhetskontroll ska avse ett visst sammanträde

Mot bakgrund av att säkerhetskontroller endast bör komma i fråga för offentliga sammanträden där hotbilden bedöms uppgå till en viss lägsta risknivå anser regeringen att beslut om säkerhetskontroll tidsmässigt ska avgränsas till ett särskilt sammanträde. En sådan begränsning är i enlighet med den restriktivitet regeringsformen betonar för att medborgarnas fri- och rättigheter ska kunna inskränkas. Skulle det i stället vara möjligt att fatta beslut om säkerhetskontroller som gäller under viss tid riskerar detta medföra att kontroller genomförs

slenetriannässigt, utan att en aktiv bedömning av säkerhetsriskerna sker. Till saken hör också att såväl fullmäktige som enskilda nämnder i allmänhet sammanträder med inte obetydliga tidsmellanrum, varför säkerhetsläget ofta kan antas skifta mellan två sammanträden i samma organ.

Sammanträden som ska omfattas

Utredningen föreslog i sitt betänkande att kommuner och landsting ska få genomföra säkerhetskontroll vid inpassering till lokaler som deras fullmäktige och nämnder disponerar för offentliga sammanträden (SOU 2009:9 s. 13). Enligt utredningen avsågs sammanträden vars procedurer regleras av kommunallagen (1991:900).

Kommuner och landsting kan utöver den normala organisationsformen med fullmäktige och nämnder organisera sin verksamhet i andra former. Uppgifter kan t.ex. fullgöras av beredningar, utskott, gemensamma nämnder eller kommunalförbund. Behovet av möjlighet att skydda de förtroendevalda kan vara lika stort även vid sammanträden som dessa har. Det finns därför enligt regeringen inga skäl till varför även sådana andra organ, i den mån de har offentliga sammanträden, inte ska omfattas av den föreslagna lagen. För att lagen så långt möjligt ska vara neutral i förhållande till hur kommuner och landsting organiserar sin verksamhet, måste regleringen enligt regeringens mening omfatta offentliga sammanträden oavsett vilket organ som håller dem.

Lagen är dock inte avsedd att komma till generell användning vid möten där företrädare för kommuner eller landsting närvarar tillsammans med allmänheten. Enligt regeringens mening skulle det leda för långt om alla sådana sammankomster omfattades.

Lagregleringen av de kommunala och landstingskommunala sammanträdena varierar. Den är inte heller lika detaljerad som de regleringar som gäller för domstolarnas förhandlingar och sammanträden i riksdagen. Sammanträdenas offentlighet är i sig inte heller grundlagsfäst. Vad som utgör offentliga sammanträden hos kommuner och landsting är därför inte lika enkelt att avgränsa.

För att åstadkomma en tydligare avgränsning av vad som utgör de offentliga sammanträden i kommuner och landsting som ska omfattas av lagen och med beaktande av legalitetsprincipen, som är särskilt framträdande när det är fråga om ingrepp i enskildas fri- och rättigheter, måste förslaget enligt regeringens mening ändras i förhållande till utredningens förslag. Genom att anknyta lagens tillämplighet till att avse de offentliga sammanträden som kommuner och landsting enligt kommunallagen kan hålla, uppnås en ändamålsenlig rättslig avgränsning i fråga om vilka sammanträden som omfattas.

Förslaget omfattar därför de offentliga sammanträden som hålls i fullmäktige, styrelsen eller nämnder. De gemensamma nämnder som kommuner och landsting tillsätter omfattas också av lagen. Även fullmäktigeberedningar bör ha samma möjligheter till skydd och därför också omfattas av lagen. Vad däremot gäller nämndberedningar och nämndutskott kan dessa inte med stöd av kommunallagen ha offentliga

sammanträden. Deras sammanträden kommer därför inte att omfattas av lagen.

Enligt kommunallagen får kommuner och landsting bilda kommunalförbund som de får lämna över vården av kommunala angelägenheter till. Kommunalförbunden kan uttryckligen enligt kommunallagen eller genom hänvisningar i den ha offentliga sammanträden i fullmäktige, direktionen, styrelsen eller andra nämnder. Dessa kommer också att omfattas av den nya lagen. Även för de förtroendevalda revisorerna kan det förekomma sammanträden då regleringen blir tillämplig.

Oreglerade mötesformer som kommuner och landsting kan ha i form av informationsmöten, hearings eller liknande omfattas däremot inte, även om de hålls med allmänheten närvarande. För oreglerade offentliga möten får säkerheten lösas på annat sätt.

Genom förslaget kommer även eventuella sammanträden som i framtiden kan hållas offentligt enligt kommunallagen att omfattas. En fördel med regeringens förslag är att det då redan finns en reglering som gör att säkerhetsfrågan inte ska behöva utgöra ett skäl för att inte föreslå att sammanträdesformen kan utövas i offentlighet.

7.2 Beslut om säkerhetskontroll

Regeringens förslag: Beslut om säkerhetskontroll ska avse ett visst sammanträde och ska utöver sammanträdeslokalen och entréutrymmen få endast omfatta de angränsande lokaler som behöver utnyttjas för att besökare ska kunna följa sammanträdet. Beslutet ska fattas av den som är eller ska vara ordförande vid sammanträdet. Beslutet ska föregås av samråd med polismyndigheten. I ett beslut om säkerhetskontroll ska det anges vilket sammanträde och vilka lokaler som omfattas av beslutet.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslog dock som huvudregel att alla beslut ska fattas av fullmäktiges ordförande, även i fråga om nämnders sammanträden.

Remissinstanserna: Av de remissinstanser som särskilt yttrat sig i fråga om beslutanderätten instämmer *Stockholms läns landsting* samt *Norrköpings* och *Växjö kommuner* i utredningens förslag. *Karlstads kommun* har inga invändningar mot utredningens förslag att låta besluten fattas av fullmäktiges ordförande med hänsyn till att det i brådskande fall även blir möjligt för den som är eller ska vara ordförande vid ett enskilt nämndsammanträde att besluta i frågan. *Malmö kommun* anser att det också är angeläget att även ordförande i en nämnd vid ett offentligt sammanträde ska ha denna möjlighet. *Solna kommun* anser att utredningens förslag behöver förtydligas i fråga om hur beslutsbefogenheten ska kunna omfatta andra offentliga sammanträden än kommunfullmäktige och i så fall vem som då har beslutanderätt. Det bör också klargöras om ett beslut av ordföranden är tvingande för polismyndigheten eller om det också krävs ett beslut där för att polis ska leda kontrollerna. Kommunen efterlyser ett generellt klarläggande av hur beslutsprocessen ska gå till, vem som t.ex. avgör om det finns en hotbild eller inte när man har olika uppfattningar om detta. *Stockholms kommun*

framför att kommunen har fjorton stadsdelsnämnder med över etthundra offentliga möten per år, vilket kommer att göra det svårt för fullmäktiges ordförande att ta ställning till säkerhetskontroll vid nämndernas offentliga sammanträden. Det bör enligt kommunen därför vara sammanträdet ordförande som ska fatta beslut om säkerhetskontroll. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* anser att när ett beslut om säkerhetskontroll gäller fullmäktige är det naturligt att det är fullmäktiges ordförande som fattar detta beslut. Lika naturligt borde det vara att nämndordföranden fattar beslutet om det ska ske en säkerhetskontroll vid ett offentligt nämndsammanträde. Ingenstans i kommunalrätten förekommer det att fullmäktiges ordförande kan fatta beslut som gäller utanför fullmäktige. Varje ordförande har enligt kommunalrätten ansvar för sina sammanträden understryker SKL. Enligt *Söderhamns kommun*, *Västmanlands läns landsting* och *kommunfullmäktiges ordförande i Stenungsunds kommun* bör respektive ordförande vid sammanträdet fatta beslut om säkerhetskontroll. Enligt *Sollentuna kommun* bör det i lagtext tydligt framgå att beslut fattas av ordföranden i det organ som svarar för det aktuella sammanträdet.

Säkerhetspolisen påpekar vikten av att den säkerhetsorganisation som finns i kommunen eller landstinget deltar i beredningen av ett beslut om säkerhetskontroll.

Jönköpings läns landsting befarar att kompetensen för att göra hot- och riskanalyser brister i många kommuner och landsting, och anser därför att ansvaret även fortsättningsvis bör ligga hos berörd polismyndighet. Det bör enligt *Lunds universitet* övervägas om beslutanderätten ska anförtros polisen.

Hovrätten för Nedre Norrland anser att det bör vara obligatoriskt att skriftligt dokumentera beslut om säkerhetskontroll. *Arvika kommun* föreslår att beslutad säkerhetskontroll bör skyltas vid sammanträdeslokalen.

Skälen för regeringens förslag

Allmänt om beslut

Beslut om säkerhetskontroll måste föregås av noggranna överväganden där det i bedömningen beaktas om säkerhetsriskerna kan minimeras till en acceptabel nivå genom andra, mindre ingripande åtgärder. Det kan i sammanhanget finnas anledning att överväga om den tilltänkta sammanträdeslokalen alls är lämplig. Är det exempelvis fråga om en tillfällig möteslokal – en skolsal eller matsal belägen i gatuplan med fönster runt om – kan en säkerhetskontroll lätt framstå som illusorisk. I det korta perspektivet kan ökade insatser av bevakningspersonal såsom ordningsvakter vara ett alternativ. I ett längre perspektiv kan anpassningar av sammanträdeslokalerna behöva övervägas. En säkerhetskontroll får inte heller arrangeras på ett sådant sätt att de som besöker exempelvis ett kommunhus i annat syfte än att ta del av sammanträdet i onödan berörs av kontrollen.

Lokaler som kan omfattas

Som nämns ovan äger offentliga sammanträden rum i allt från månghundraåriga rådssalar till nybyggda anläggningar och tillfälliga lokaler som skolor, hembygdsgårdar eller konferensanläggningar. Åhörarna vistas inte alltid i själva sammanträdeslokalen. Det förekommer arrangemang där åhörarskaran åtminstone delvis hänvisas till andra utrymmen där de får följa sammanträdet, antingen bakom glasrutor eller via storbildsskärmar och högtalare. När sådana utrymmen ligger i nära anslutning till sammanträdeslokalen kan det vara naturligt att också dessa åhörare ska genomgå säkerhetskontroll.

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

Det ska dock framhållas att en säkerhetskontroll inte får innebära en inskränkning av den rätt att ta del av allmänna handlingar som följer av tryckfrihetsförordningen. I praktiken innebär detta att när en säkerhetskontroll beslutas i en byggnad dit allmänheten också vänder sig för att ta del av allmänna handlingar, måste kommunen eller landstinget se till att kontrollen inte arrangeras på ett sätt som i onödan påverkar den som kommit dit för att ta del av allmänna handlingar.

Beslutsfattandet

Utredningen har föreslagit att ett beslut om säkerhetskontroll bör fattas hos den aktuella kommunen eller landstinget och inte av polisen. Skälet för det är framför allt att det inte kommit fram något som gör att det bör skapas en annan ordning än den som gäller för säkerhetskontroller i riksdagen och i domstolarna. Denna uppfattning delas för övrigt av de polismyndigheter och kommuner som utredningen hållit överläggningar med. De flesta remissinstanser är också av den uppfattningen. Regeringen delar den bedömningen.

Vad sedan gäller vem inom kommunen eller landstinget som ska ha rätt att fatta besluten instämmer regeringen i utredningens bedömning att det är lämpligast att besluten fattas av den politiska ledningen och inte på tjänstemannanivå. Det har remissinstanserna inte heller motsatt sig. Däremot har flera remissinstanser, däribland *SKL* och *Stockholms kommun*, framfört invändningar mot utredningens förslag om att fullmäktiges ordförande som huvudregel ska fatta beslut om säkerhetskontroll även för nämndernas sammanträden.

Nämnderna är i förhållande till fullmäktige fristående beslutande organ och utgör egna myndigheter. Kommun- eller landstingsfullmäktiges ordförandes ansvar omfattar inte heller nämndernas utan fullmäktiges sammanträden. Som *SKL* framhåller har varje ordförande ansvar för sina sammanträden. Ingenstans i kommunalrätten förekommer det, menar *SKL*, att fullmäktiges ordförande kan fatta beslut som gäller utanför fullmäktige. Utredningens förslag att ordförande i fullmäktige ska bestämma om säkerheten vid nämndsammanträden är därför inte i linje

med gällande system eller bestämmelser. Mot denna bakgrund gör regeringen samma bedömning som flera av remissinstanserna, dvs. att varje ordförande ska ha rätt att besluta om säkerhetskontroll.

Utredningens farhågor att en ordning där varje mötesordförande får beslutanderätt riskerar att medföra alltför många beslutsfattare och en olikartad tillämpning ska kunna balanseras av dels det faktum att lagstiftningen är förutsedd att tillämpas i undantagsfall, dels att samråd ska ske med polismyndigheten innan säkerhetskontroll beslutas. Som *Säkerhetspolisen* framför synpunkt om får det förutsättas att beslutsfattarna i kommuner och landsting inför beslut om säkerhetskontroll, utöver samrådet med polismyndigheten, kommer att rådgöra med befintlig säkerhetsorganisation inom kommunen eller landstinget men även samordna kommunikationsvägarna i förhållande till respektive polismyndighet. Det ligger i sakens natur att beslutsfattarna noga beaktar de hotbilda- och riskbedömningar som polis och den egna säkerhetsorganisationen gör. Vid skilda uppfattningar har dock sammanträdets ordförande att fatta beslut om när och var säkerhetskontroll ska ske. Som nedan föreslås (avsnitt 7.3.3) kommer polismyndigheten att få det yttersta ansvaret för att leda kontrollen.

Utöver att kommunen eller landstinget får del av den kunskap som polisen besitter i frågan undviks genom ett samråd att kommuner och landsting slentrianmässigt beslutar om en säkerhetskontroll utan att det föreligger en sådan hotbild som lagen avser att skydda mot. En obligatorisk samrådsfunktion är också betydelsefull för att säkerställa att polisen har kännedom om de hotbilder som föreligger och ges förutsättningar att bedöma hur kontrollen ska genomföras.

Dokumentation

De lokaler som kan komma i fråga för säkerhetskontroll kan skilja sig betydligt från varandra. Ett beslut om säkerhetskontroll ska därför inte bara innehålla en uppgift om vilket sammanträde som beslutet avser utan även vilka lokaler som omfattas av beslutet. Fördelen med ordningen är att det kan bidra till att fästa uppmärksamhet på frågan om sammanträdeslokalen alls är lämplig för mötet och om några förändringar kan vara påkallade. Uppgifterna om beslutets räckvidd är också viktiga för den enskilde eftersom en vägran att underkasta sig säkerhetskontroll föreslås föranleda ett tillfälligt tillträdesförbud för personen och medföra att denne avlägsnas, se avsnitt 7.3.6. För besökare till sammanträdet och den personal som ska utföra kontrollen är det således viktigt att gränserna för kontrollen tydligt framgår. Även om det föreslås att beslut om säkerhetskontroll inte ska kunna överklagas (avsnitt 7.4), finns det mot denna bakgrund skäl för att beslutet ska fattas skriftligt. Det kan dock tänkas att det kan uppstå situationer när beslutet – efter det obligatoriska samrådet – fattas med kort varsel före sammanträdet. För att lagstiftningen inte ska hindra att sammanträden hålls även under sådana antagligen mycket sällsynta omständigheter, bör därför inget absolut krav på att besluten ska vara skriftliga uppställas. Det skulle då räcka med att upplysningar om säkerhetskontrollen anslås i anslutning till samman-

trädeslokaler under förutsättning att den beslutade säkerhetskontrollen på annat sätt så fort möjligt ändå skriftligen dokumenteras.

7.3 Kontrollens omfattning och utformning

7.3.1 Allmänt om kontrollen

Regeringens förslag: För att eftersöka vapen och andra farliga föremål som är ägnade att komma till användning vid vissa brott mot person eller egendom ska kontrollen få omfatta kroppsvisitation och undersökning av väskor, paket m.m., som huvudregel med hjälp av teknisk utrustning som exempelvis larmbåge, handmetalldetektor och röntgenmaskin.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En mycket stor majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har ingen erinran mot det. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* understryker vikten av att värna om den enskilda personens integritet i fråga om när och hur säkerhetskontroller ska utföras. *Rikspolisstyrelsen (RPS)* framför att utredningens förslag till lagtext bör ändras. Att föremål ska vara ”ägnade att komma till användning vid brott” kommer att begränsa kontrollen och medföra olägenheter vid den då vissa föremål som kan användas i våldssyfte som t.ex. en hammare i sig inte är ägnad att komma till användning vid brott. Formuleringen bör därför ersättas med ”kan komma till användning vid brott” anser RPS. *Svenska Journalistförbundet* ifrågasätter om inte de nu föreslagna åtgärderna med rätten att genomgå medförd egendom (t.ex. en väska) kan komma i konflikt med journalisternas skyldighet att skydda material som omfattas av källskydd.

Skälen för regeringens förslag: Som regeringen tidigare bedömt (avsnitt 6) är det, när andra mindre ingripande åtgärder är uttömda, endast en säkerhetskontroll som kan erbjuda rimliga utsikter att i samband med offentliga sammanträden i kommuner och landsting förhindra angrepp med knivar, och andra liknande farliga föremål som kan innebära en allvarlig fara för någons liv, hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom. För att hindra att dessa föremål förs in till sammanträdet och kan komma till användning vid sådana brott ska kontrollen omfatta kroppsvisitation och undersökning av väskor, paket m.m.

De ingrepp i de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna detta innebär kräver att möjligheten att genomföra en säkerhetskontroll utformas så att ingreppen blir så små som möjligt. Huvudregeln ska därför vara att den kroppsvisitation som ska ske vid kontrollen utförs med hjälp av metalldetektorer eller liknande anordningar såsom exempelvis röntgenapparatur för väskor. Sådan kontroll är effektiv samtidigt som den innebär ett relativt litet ingrepp i den personliga integriteten. Det är också den lösning som valts i samband med säkerhetskontroller i riksdagens lokaler och i samband med allmän säkerhetskontroll i domstol. I de fall en kroppsvisitation inte kan utföras eller avslutas med hjälp av teknisk utrustning ska en manuell visitation göras (se avsnitt 7.3.4).

RPS har framfört att kravet att ett föremål ska ”vara ägnat” att komma till användning vid brott innebär olägenheter vid kontrollen då vissa föremål som kan användas i våldssyfte som t.ex. en hammare i sig inte är ägnade att komma till användning vid brott. RPS har därför föreslagit att i stället bör uttrycket ”kan” användas. Regeringen instämmer visserligen i att ett föremål som t.ex. en hammare normalt används till annat än brott. Detta utesluter emellertid inte att den kan användas i brottsligt syfte. I de situationer då den föreslagna lagstiftningen är avsedd att tillämpas bör enligt regeringens mening kunna befaras att hammaren är ägnad att komma till användning vid brott. Enligt regeringens mening bör därför den föreslagna lagstiftningen kunna ge utrymme för att förhindra att en hammare eller annat sådant föremål tas in till sammanträdet. Med hänsyn till det och då regeringen inte är beredd att i detta lagstiftningsärende frångå vad som gäller i de närliggande lagstiftningarna på området, bedömer regeringen det som tillräckligt för kontrollens effektivitet att föremål som är ägnade att komma till användning vid brott kan omhändertas.

De föremål som säkerhetskontrollen avser att vara inriktad mot torde innebära att en genomsökning av medförd egendom inte ska komma i konflikt med anonymitetsskyddet för källor. De som utför kontrollen får inte ta del av handlingar, akter eller liknande. För att utesluta en sådan konflikt bör det vara möjligt att undanta t.ex. enskilda journalister från kontroll. Möjligheter till undantag behandlas nedan.

7.3.2 Personer som får kontrolleras

Regeringens förslag: En säkerhetskontroll ska få omfatta besökare till det sammanträde och de lokaler som anges i beslutet om säkerhetskontroll. Kontrollen ska dock inte avse ledamöter och ersättare vid sammanträdet, eller andra som på grund av lag eller särskilt uppdrag närvarar vid sammanträdet. Den som är eller ska vara ordförande vid sammanträdet ska få undanta även andra personer från kontrollen. Identiteten ska få kontrolleras endast för att fastställa om en person som uppger sig inte omfattas av säkerhetskontrollen ska undantas från den.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslog dock att även fullmäktiges ordförande skulle kunna besluta att undanta personer från säkerhetskontroll och att denna rätt skulle kunna delegeras.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har ingen erinran mot det. *Karlstads kommun* framför att i den mån särskilt inbjudna gäster, andra politiker eller tjänstemän ska delta i mötet kan det praktiskt lösas genom att de anses ha ett särskilt uppdrag. *Norrköpings kommun* betonar vikten av att säkerhetskontroller genomförs på ett sådant sätt att enskilda inte behöver göra avkall på sin anonymitet. *Jönköpings läns landsting* anser att det är viktigt att säkerhetskontroller inte begränsar demokratin genom att avskräcka allmänheten från att besöka offentliga sammanträden. Landstinget instämmer därför i utredningens förslag att identitetskontroll endast ska få genomföras för att identifiera personer som säger sig vara undantagna

från säkerhetskontroll. *Säkerhetspolisen* anser att det på motsvarande sätt som gäller i riksdagen och i domstol ska krävas särskilda skäl för undantag från beslutad säkerhetskontroll. *Hovrätten för Nedre Norrland* har lagtekniska synpunkter.

Skälen för regeringens förslag: Initiativet till säkerhetskontroller i kommuner och landsting bottnar i ett önskemål om att kontrollera åhörare för att säkerställa att dessa inte tar med sig vapen och andra farliga föremål. Kommuner och landsting är emellertid ofta stora arbetsgivare, ibland med tiotusentals anställda. Att på motsvarande sätt som i domstolarna kategoriskt undanta organisationens egen personal från säkerhetskontroll framstår därför inte som realistiskt. Avgörande bör i stället vara om personen i fråga har någon uppgift vid det aktuella sammanträdet. Endast den som medverkar vid sammanträdet i egenskap av ledamot eller ersättare eller som annars getts ett särskilt uppdrag vid sammanträdet bör undantas från kontrollen. Regeringen instämmer i *Karlstads kommuns* uppfattning att särskilt inbjudna gäster, andra politiker eller tjänstemän som ska delta i sammanträdet ska anses ha ett särskilt uppdrag. Andra förtroendevalda än de som deltar vid det aktuella sammanträdet kan emellertid behöva underkasta sig säkerhetskontroll om de besöker sammanträdet som åhörare.

Lagstiftningen måste därutöver ge utrymme för en flexibel tillämpning och därför även erbjuda en ordning för att fler personer ska kunna undantas från kontrollerna. Det skulle här kunna handla om journalister med särskild ackreditering m.fl. Eftersom utgångspunkten är att den föreslagna lagen ska behöva användas i så liten utsträckning som möjligt bör utrymmet för att kunna medge undantag vara tämligen stort. Enligt regeringens mening ska det i lagen därför inte krävas, såsom *Säkerhetspolisen* föreslår, särskilda skäl för att undanta någon från kontroll.

Som framgår av avsnitt 7.2 föreslog utredningen att beslut om säkerhetskontroll i första hand skulle fattas av fullmäktiges ordförande. I konsekvens med det skulle denne enligt utredningen även kunna besluta om undantag från kontrollen. Utredningen föreslog dessutom att denna rätt skulle kunna delegeras. Med hänsyn till att regeringen föreslår att sammanträdets ordförande ska besluta om säkerhetskontroll, bör som en följd av det även beslut om undantag fattas av denne. Mot bakgrund av ordförandens ansvar för ordningen vid sammanträdet, bör enligt regeringens mening rätten att medge undantag inte kunna delegeras. För att förhindra att detta leder till praktiska problem, bör en lämplig ordning vara att ordföranden i förväg tar ställning till vilka personer som ska undantas från kontrollen.

För att avstämningen av de som undantas ska kunna ske behöver det finnas en möjlighet att kontrollera dessa personers identitet. Offentlighetsprincipen anses dock, tillsammans med den grundlags-skyddade informationsfriheten, innebära en rätt för alla att närvara vid offentliga sammanträden utan att behöva vare sig utsättas för identitetskontroll, uppge sitt namn eller förklara varför han eller hon önskar närvara. De personer som kommer att omfattas av identitetskontrollen är emellertid sådana som har offentliga befattningar eller särskilda funktioner under sammanträdet. Enligt regeringens mening är det därför godtagbart att de som uppger sig vara undantagna från

säkerhetskontroll vid behov i stället måste underkasta sig kontroll av sin identitet. Den valda regleringen kommer med andra ord inte att påverka allmänhetens rätt att anonymt åhöra ett sammanträde.

7.3.3 Kontrollens bemanning

Regeringens förslag: En säkerhetskontroll ska genomföras av polis eller av ordningsvakt under ledning av polis.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har ingen erinran mot det. Enligt *Lunds universitet* bör polismans närvaro vara obligatorisk. *Malmö kommun* anser att det är nödvändigt att ordningsvakter kan utföra säkerhetskontroller utan att polisen leder på plats. *Svenska Transportarbetareförbundet* ser det som viktigt att de som förordnas att utföra säkerhetskontroll står under polismans ledning. Enligt *Sweguard* bör väktare ges befogenheter att kunna utföra säkerhetskontroll eftersom åtgärden ska ledas av polis och den grundutbildning som väktare genomgår är betydligt mer omfattande än den som ges till ordningsvakter.

Skälen för regeringens förslag: Det stora flertalet av remissinstanserna är positiva till utredningens förslag att kontrollerna bemannas av ordningsvakter men att ledningen ytterst ska ligga på polisen, vars direktiv ordningsvakter är skyldiga att följa (jfr 6 § lagen [1980:578] om ordningsvakter). Ordningen följer den som gäller för allmän säkerhetskontroll i domstol, dvs. säkerhetskontroll ska genomföras av polis. Polismyndigheten ska dock kunna besluta att kontrollen ska genomföras av ordningsvakt under ledning av polisman. Det ankommer på polisen att från fall till fall närmare besluta hur dess ledning ska utövas, om uppgiften förutsätter polisman på plats eller om ledningen kan skötas på något annat sätt. Med denna lösning tillfredsställs både kravet på att polismakten har uppsikt över verksamheten samtidigt som det gör att polisens resurser kan användas på ett effektivt sätt.

Även om säkerhetskontroller innebär ett visst rutinemässigt förfarande och kan anses vara av enklare beskaffenhet, ställs det ändå mycket stora krav på utbildning, erfarenhet och kompetens hos de personer som utför kontrollerna. Trots de synpunkter *Sweguard* framfört är det därför regeringens bedömning, med tanke på uppdragets karaktär och de befogenheter som krävs för det, att endast ordningsvakter bör komma i fråga.

7.3.4 Kroppsvisitation

Regeringens förslag: Manuell kroppsvisitation ska endast få ske om det finns särskilda skäl för åtgärden och ska i sådant fall utföras av polisman eller av ordningsvakt som polismyndigheten har godkänt för uppgiften. Kroppsvisitation som är av mera väsentlig omfattning ska utföras i ett avskilt utrymme och om möjligt i vittnes närvaro. Kroppsvisitation ska få utföras eller bevittnas endast av någon som är av samma kön som den som visiteras, om undersökningen inte sker genom metalldetektor eller liknande anordning eller avser föremål som den som visiteras har med sig.

Utredningens förslag: Förslaget överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslog dock inte något undantag i fråga om undersökning av föremål som den som visiteras har med sig. Utredningen föreslog också att kroppsvisitation av mera väsentlig omfattning skulle verkställas i enskilt rum.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har ingen erinran mot det. *Rikspolisstyrelsen (RPS)* anser att det inte ska krävas särskilda skäl för manuell kroppsvisitation utan att det bör räcka med att den behövs. RPS ifrågasätter även skillnaden mellan ordningsvakternas befogenheter eftersom utbildningen och prövningen är densamma för båda kategorier ordningsvakter. Vidare bör, anser RPS, manuella kroppsvisitationer som inte är av väsentlig omfattning, såsom yttlig visitation utanpå kläderna eller genomsökning av väska, kunna genomföras även om de bevittnas av en person av annat kön. RPS föreslår också att kroppsvisitation av väsentlig omfattning ska få verkställas i avskilt utrymme eftersom det i avsaknad av enskilda rum i anslutning till sammanträdeslokalen kan finnas behov av tillfälliga lösningar för avskildhet genom draperier, skärmväggar etc. *Arvika kommun* anser att förslaget bör förtydligas i fråga om vem som har rätt att utföra kroppsvisitation som sker på annat sätt än genom metalldetektor eller liknande anordning. Enligt *Sweguard* bör manuell kroppsvisitation kunna utföras av väktare om denne medverkar i en säkerhetskontroll vid fullmäktige- och nämndsammanträden.

Skälen för regeringens förslag: Utredningen har som modell för den närmare utformningen av den föreslagna lagen främst haft lagstiftningarna om säkerhetskontroll för riksdagen och domstolarna som funnits sedan 1980-talet. Utredningen har emellertid, till skillnad från vad som gäller för dessa båda lagar, ansett att legaldefinitionen av begreppet kroppsvisitation i 28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken är tillräcklig för den föreslagna lagen. Remissinstanserna har inte ifrågasatt den lösningen.

Den nu gällande legaldefinitionen i rättegångsbalken tillkom år 1994 i avsikt att ge begreppet kroppsvisitation en enhetlig och konsekvent samt, så långt möjligt, klar och tydlig avgränsning (prop. 1993/94:24 s. 34). Definitionen innebär att, förutom föremål som någon bär på sig, kroppsvisitation även omfattar föremål som någon har med sig. Ändringen genomfördes i flera lagstiftningar på området, bl.a. inom

kriminalvården och tullen. Vissa författningar, däribland lagen (1970:926) om särskild kontroll på flygplats och lagarna för riksdagen och domstolarna ändrades dock inte vid reformen (prop. 1993/94:24 s. 9). Rättegångsbalkens definition har däremot använts i bl.a. lagen (2004:487) om sjöfartsskydd (prop. 2003/04:106 s. 93) och i lagen (2004:1100) om luftfartsskydd, vilken ersatte lagen om särskild kontroll på flygplats (prop. 2003/04:154 s. 21). Mot den angivna bakgrunden gör regeringen bedömningen att i den lag som nu föreslås ska rättegångsbalkens definition av kroppsvisitation användas.

I de fall en visitation inte kan genomföras eller slutföras med hjälp av metalldetektor eller liknande anordning måste en manuell kroppsvisitation kunna ske. Manuell visitation får dock anses innebära ett större ingrepp i den personliga integriteten hos den som kontrolleras än en visitation som sker med hjälp av teknisk apparatur. Enligt regeringens mening bör det därför, i motsats till vad *RPS* har föreslagit, krävas särskilda skäl för manuell kroppsvisitation. Endast polismän och ordningsvakter med särskild utbildning ska få utföra manuell kroppsvisitation. Ordningen ansluter till den som gäller för säkerhetskontroll i domstol där manuell visitation, förutom av polisman, endast får utföras av ordningsvakt som av polismyndigheten godkänts för uppgiften.

RPS har framfört att det bör vara möjligt att genomföra en manuell kroppsvisitation, som inte är av väsentlig omfattning, även om den bevittnas av en person av annat kön. Regeringen konstaterar att någon sådan möjlighet inte finns i de regler om säkerhetskontroll som gäller för riksdagen och domstolarna. Däremot finns i fråga om föremål sådana möjligheter i bl.a. 28 kap. 13 § rättegångsbalken, 14 § lagen om sjöfartsskydd och 4 § lagen om luftfartsskydd. Av dessa bestämmelser framgår att även själva undersökningen får genomföras av en person av annat kön. Bestämmelsen i rättegångsbalken infördes i samband med att legaldefinitionen av kroppsvisitation utvidgades till att omfatta föremål någon har med sig. Regeringen ser inte skäl att i nu aktuellt lagstiftningsärende avvika från vad som i detta avseende är möjligt enligt dessa lagstiftningar. En sådan bestämmelse bör vara könsneutral. Regeringen föreslår därför att både undersökning av föremål och bevitnande av den inte ska omfattas av kravet på visst kön hos den som utför undersökningen. Beträffande begreppet ytlig kroppsvisitation är regeringen inte beredd att i detta lagstiftningsarbete gå utöver vad som i regel gäller i annan lagstiftning.

Sammanträdeslokalerna som kommuner och landsting använder sig av för offentliga sammanträden skiljer sig väsentligt från varandra i fråga om storlek och utformning. Lokalerna är inte heller alltid permanent iordningsställda för dessa sammanträden. De rum eller utrymmen som är tillgängliga för kroppsvisitation av mera väsentlig omfattning kommer därför att skilja sig betydligt kommuner och landsting emellan. Enligt regeringens mening bör lagen därför, som *RPS* föreslår, ge möjlighet att i avsaknad av fasta eller enskilda rum för kroppsvisitation utföra sådan även i tillfälligt ordnade utrymmen. För att inte ge avkall på skyddet för den enskildes integritet är det viktigt att utrymmet är avskilt. Liknande möjligheter finns redan för säkerhetskontroller inom sjö- och luftfarten.

7.3.5 Hantering av föremål

Regeringens förslag: Om det vid en säkerhetskontroll påträffas föremål som kan komma till användning vid brott ska den som föremålet påträffas hos uppmanas att lämna det ifrån sig för förvaring, såvida inte föremålet tas i beslag enligt bestämmelserna i rättegångsbalken. Finns det inte någon känd innehavare till ett påträffat föremål ska det få omhändertas. Föremål som har lämnats till förvaring eller omhändertagits ska förvaras på ett betryggande sätt. Om det begärs ska ett bevis om att ett föremål har lämnats till förvaring utfärdas. Föremålet ska återlämnas till den som har lämnat det till förvaring när denne lämnar lokalerna.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har kommenterat förslaget särskilt.

Skälen för regeringens förslag: Vid såväl säkerhetskontroll i riksdagen som i domstol gäller att den som till en säkerhetskontroll medför något farligt föremål som inte kan tas i beslag enligt bestämmelserna i rättegångsbalken, ska uppmanas lämna det ifrån sig för förvaring. Den enskilde som lämnat föremål till förvaring har, om denne begär det, rätt till ett bevis om att det har skett. Samma ordning bör gälla också för de säkerhetskontroller som nu är i fråga. Det ska därför påpekas att det i anslutning till en säkerhetskontroll behöver finnas förvaringsmöjligheter som står under uppsikt av kontrollpersonalen. Vidare bör gälla att ett föremål ska återlämnas när den som lämnat det till förvaring lämnar lokalerna.

Utöver de föremål som någon bär på sig eller har med sig och som därmed omfattas av begreppet kroppsvisitation kan det förekomma att väskor m.m. saknar innehavare. Dessa kan innehålla farliga föremål som behöver omhändertas, vilket den föreslagna lagen bör möjliggöra.

7.3.6 Avvisning och avlägsnande

Regeringens förslag: Besökare som inte underkastar sig beslutad säkerhetskontroll och inte kan styrka någon behörighet att ändå vistas i sammanträdeslokalen ska få vägras tillträde till sammanträdet och de lokaler som omfattas av beslutet om säkerhetskontroll och avvisas eller avlägsnas från dessa. Detsamma ska gälla för den som inte följer en uppmaning att lämna föremål ifrån sig för förvaring.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte kommenterat förslaget särskilt.

Skälen för regeringens förslag: Det står var och en fritt att underkasta sig en kontroll eller att avstå från detta och ta de konsekvenser, i form av bl.a. vägrat tillträde till sammanträdet, som kan vara förenade med ett sådant val. Normalt får en vägran att underkasta sig säkerhetskontroll

med åtföljande frånvaro anses innebära att personen i fråga själv valt att inte närvara (se Lagrådets yttrande i prop. 2000/01:32 s. 89).

Att inte underkasta sig beslutad säkerhetskontroll, att inte visa sin behörighet att ändå närvara vid sammanträdet eller att inte följa en uppmaning att lämna ifrån sig föremål för förvaring kan ge upphov till misstanke om brott mot vilket polisen kan ingripa (se förs. 1987/88:9 s. 28). Följden av underlåtenheten bör i första hand ändå bli att besökaren inte ges tillträde till sammanträdeslokalen och att denne uppmanas att lämna lokalerna, eventuellt i sällskap med polis eller ordningsvakt. Den som inte efterkommer uppmaningen ska, i enlighet med vad som gäller i övrig lagstiftning på området, med tvång kunna avlägsnas.

7.4 Överklagande

Regeringens förslag: Beslut rörande säkerhetskontroll ska inte kunna överklagas.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Det bör enligt *Lunds universitet* övervägas om besluten ska kunna överklagas av polisen. *Karlstads kommun* anser att besluten inte bör kunna överklagas eftersom de har stora likheter med ordningsbeslut. *Landskrona kommun* instämmer också i utredningens förslag att besluten inte ska kunna överklagas.

Skälen för regeringens förslag: Beslut som fattas av ordföranden i fråga om ordningen vid sammanträden kan i sig inte överklagas. Inte heller kan beslut om säkerhetskontroll på riksdagens och domstolarnas område överklagas. Regeringen finner inte anledning att göra en annan bedömning i nu aktuellt ärende. Beslut rörande säkerhetskontroll ska därför inte kunna överklagas.

8 Lagen om ordningsvakter

Regeringens förslag: Följdändringar ska göras i lagen om (1980:578) om ordningsvakter, med innebörd att ordningsvakter ska få förordnas att tjänstgöra vid sådan säkerhetskontroll som föreslås genom den nya lagen.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig särskilt över förslaget till ändring i lagen (1980:578) om ordningsvakter tillstyrker förslaget eller har inte någon erinran mot det.

Skälen för regeringens förslag: Utredningens förslag följer den ordning som gäller för säkerhetskontroller i domstol och innebär att lagen om ordningsvakter ska kompletteras med en bestämmelse enligt vilken ordningsvakter får förordnas att tjänstgöra vid säkerhetskontroller i kommuner och landsting. En ordning som möjliggör att vissa ordningsvakter kan förordnas kan, som utredningen har funnit, antas medföra flera fördelar. Dels kommer dessa ordningsvakter inriktas

särskilt mot tjänstgöring i kommunala och landstingskommunala säkerhetskontroller och därmed övas för denna uppgift. Dels kommer ett förordnande enligt specialbestämmelsen inte att vara begränsat till viss plats på motsvarande sätt som gäller för ett förordnande enligt 3 § jämförd med 5 § andra stycket lagen om ordningsvakter. Ordningsvakter med förordnande enligt specialbestämmelsen kommer därför avsevärt enklare kunna disponeras för tjänstgöring i säkerhetskontroller vid sådana sammanträden som utlokaliseras till en tillfällig sammanträdeslokal, dvs. till en plats som kanske annars inte omfattats av ett tidigare utfärdat förordnande enligt 3 § lagen om ordningsvakter. Mot denna bakgrund gör regeringen samma bedömning som utredningen och föreslår en bestämmelse om att ordningsvakter får förordnas att tjänstgöra vid sådan säkerhetskontroll som föreslås genom den nya lagen.

9 Ikraftträdande m.m.

Regeringens förslag: Den föreslagna lagen om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting ska träda i kraft den 1 juli 2010. Detsamma ska gälla ändringarna av lagen om ordningsvakter.

Utredningen lämnade inget förslag om ikraftträdande.

Remissinstanserna har inte kommenterat frågan.

Skälen för regeringens förslag: Med hänsyn till att den nya regleringen innebär en möjlighet och inte en skyldighet för kommuner och landsting att genomföra säkerhetskontroller vid sina offentliga sammanträden, finns inga skäl att ur deras synvinkel låta ikraftträdandet anstå för några förberedelser. Däremot kommer polismyndigheterna att på ett tidigt stadium involveras för förordnande av ordningsvakter samt senare för samråd och ledning av kontrollen. Polisen handhar dock redan sådana frågor. Regeringen bedömer därför att polismyndigheterna inte heller behöver någon längre förberedelsetid. Mot denna bakgrund föreslår regeringen att den nya lagen ska träda i kraft den 1 juli 2010. Detsamma ska gälla för den föreslagna ändringen i lagen (1980:578) om ordningsvakter.

Något behov av övergångsbestämmelser föreligger inte.

10 Konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslagen innebär inga ekonomiska åligganden för kommunerna och landstingen. Eventuellt ökade kostnader för polisen till följd av förslagen bör kunna hanteras inom befintliga anslag.

Utredningens bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna har inte framfört några invändningar mot bedömningen.

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

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

Den största kostnaden i samband med säkerhetskontroller blir sannolikt den som avser personal. Polisen har redan erfarenhet av sådana bedömningar som kan aktualiseras. Samrådsinsatserna bör därför inte bli kostsamma. Om polisen väljer att delta vid en säkerhetskontroll, får myndigheten stå för sina kostnader för deltagande personal. Detta bedöms kunna hanteras inom befintliga anslag. Övriga kostnader i form av ordningsvakter och teknisk apparatur bekostas av respektive kommun eller landsting, oavsett om dessa funktioner hyrs in från bevakningsföretag eller ordnas på annat sätt.

Det ska dock understrykas att förslagen inte innebär något åliggande för kommunerna eller landstingen utan endast att de får utvidgad kompetens. Förslagen i sig innebär således inga ekonomiska åligganden för den sektorn.

11 Författningskommentar

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

1 §

Paragrafen, som anger att säkerhetskontroll under vissa förutsättningar får äga rum vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting, behandlas i avsnitt 7.1.

De sammanträden som kan komma i fråga är i första hand de sammanträden som hålls i kommuner och landstings fullmäktige, styrelse och nämnder och vars offentlighet regleras i kommunallagen (1991:900), förkortad KL. Enligt 5 kap. 38 § KL är fullmäktiges sammanträden offentliga. Fullmäktige får dock enligt bestämmelsen besluta att överläggningen i ett visst ärende ska hållas inom stängda dörrar. Styrelsen och övriga nämnder ska enligt 6 kap. 19 a § KL som huvudregel hålla sina sammanträden inom stängda dörrar. De får dock besluta att sammanträdena ska vara offentliga, om fullmäktige har medgett det. I ärenden som avser myndighetsutövning eller i vilka det förekommer uppgifter som hos nämnden omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), ska dock enligt 6 kap. 19 a § andra stycket KL sammanträdena alltid hållas inom stängda dörrar.

Genom den föreslagna lydelsen omfattas även fullmäktigeberedningar (3 kap. 7 § KL) och gemensamma nämnders offentliga sammanträden (3 kap. 3 b § och 6 kap. 19 a § KL). Eftersom KL saknar reglering som medger offentlighet vid utskotts och nämndberedningars sammanträden, omfattas dessa inte av den föreslagna regleringen.

För kommunalförbundens del innebär lydelsen att fullmäktige, styrelse och nämnder, genom hänvisning i 3 kap. 21 § KL, kan tillämpa bestämmelserna. Även de offentliga sammanträden som hålls av en förbundsdirektion för fastställande av budget (8 kap. 22 § KL) kommer att omfattas. I övrigt är direktionen att jämställa med en styrelse, vilket innebär att även den ska tillämpa reglerna för nämnder (se Hilborn & Riberdahl, Kommunala samverkansformer, 2000, s. 63). Regleringen är däremot inte tillämplig på sammanträden i övriga organ hos kommunalförbunden.

De förtroendevalda revisorerna är enligt 9 kap. 7 § KL självständiga i sin granskning av den kommunala verksamheten. De kan emellertid ha sammanträden för sin förvaltning. Om en kommun eller ett landsting väljer att organisera revisorerna som en nämnd (se t.ex. SOU 2004:107 s. 143) och fullmäktige enligt reglerna för nämnder skulle ha medgett att den får ha offentliga sammanträden, innebär det att också dessa sammanträden omfattas.

Bland övriga organ som upptas i KL består de partssammansatta organen av företrädare för arbetsgivare respektive arbetstagare och sorterar under en nämnd. Det gäller även för självförvaltningsorgan som kan bestå av företrädare för brukare eller arbetstagare. Formerna för

dessa sammanträden är i högre grad oreglerade och styrs bl.a. av arbetsordningar som kommunerna eller landstingen själva utformar. Några bestämmelser om offentlighet vid deras eventuella sammanträden finns inte. Dessa organ omfattas därför inte av regleringen. För kommunala företag och entreprenader gäller associationsrättsliga bestämmelser i stället för KL. Sammanträden som hålls med stöd av den regleringen omfattas således inte heller av bestämmelsen.

Oavsett för vilket organ regleringen ska tillämpas, ska alltid en riskbedömning göras. För säkerhetskontroll krävs att det finns anledning att befara att det vid sammanträdet kan komma att förövas brott som innebär en allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom. Det räcker således inte att endast mera allmänna ordningsstörningar såsom ljudliga protester eller demonstrationer med exempelvis banderoller och flygblad kan förutses. Mot sådana ordningsstörningar bör i stället ingripas med ordningsvakter. I stället tar formuleringen sikte på sådana brott som finns angivna i 3, 4 och 13 kap. brottsbalken såsom bl.a. mord, dråp, allvarligare misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse samt allvarligare hot om sådana brott, t.ex. vapenhot. Det är således fråga om gärningar av vilka flera för övrigt skulle kunna komma i fråga som terroristbrott enligt lagen (2003:148) om straff för terroristbrott.

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

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

2 §

Paragrafen, som innehåller bestämmelser som avser beslut om säkerhetskontroll, behandlas i avsnitt 7.2.

Av paragrafens *första stycke* framgår att det är den som är eller ska vara sammanträdets ordförande som beslutar om säkerhetskontroll. I normalfallet torde ett beslut om säkerhetskontroll fattas som ett led i förberedelserna av ett sammanträde men det kan inte uteslutas att ett sådant beslut kan aktualiseras i nära anslutning till genomförandet av sammanträdet.

I *andra stycket* anges att varje beslut om säkerhetskontroll ska föregås av ett samråd med polismyndigheten. Vid samrådet bör förutsättningarna för kontrollen diskuteras såväl vad gäller hotbild och risk som de mera praktiska detaljerna runt kontrollen.

Av *tredje stycket* framgår att beslut om säkerhetskontroll ska avse ett visst sammanträde och att utöver själva sammanträdeslokalen också andra angränsande lokaler kan tas i anspråk. Att lokalerna i fråga behöver utnyttjas för att besökare ska kunna följa sammanträdet innebär att endast de lokaler som för sammanträdet har upplåtits åt allmänheten får beröras av en säkerhetskontroll. I praktiken torde endast själva sammanträdeslokalen, allmänhetens passager till denna och – där så förekommer – separata åhörarrum beröras av ett beslut om säkerhetskontroll. För att förtydliga att endast lokaler som direkt eller indirekt är förbundna med sammanträdeslokalen får beröras av säkerhetskontrollen har angivits att lokalerna ska vara angränsande.

Det ska av det dokumenterade beslutet framgå vilket sammanträde och vilka lokaler som berörs. En kopia av det bör skickas till den polismyndighet med vilken samråd har skett. Också allmänheten bör underrättas om beslutet, vilket kan ske t.ex. genom anslag på lämplig plats i kommunens eller landstingets lokaler.

3 §

Paragrafen, som anger vilka som omfattas av kontrollen och vem som beslutar om undantag från kontrollen, behandlas i avsnitt 7.3.2.

I *första stycket* anges att kontrollen avser besökare, varmed i första hand avses åhörare. Begreppet besökare tydliggör vilka som omfattas av kontrollen oavsett i vilket syfte någon avser att närvara vid ett sammanträde. Det innebär att även journalister som huvudregel också omfattas. Ledamöter och ersättare vid sammanträdet liksom andra som på grund av lag eller särskilt uppdrag närvarar vid sammanträdet omfattas däremot inte av kontrollen. Terminologin följer den som används i KL.

En nämndordförande, en revisor eller en anställd inom kommunen eller landstinget som kallas att lämna upplysningar vid ett fullmäktigesammanträde är exempel på sådana som enligt lag närvarar och som därför inte ska omfattas av kontrollen (se 5 kap. 22 § KL). Särskilt inbjudna gäster, politiker eller tjänstemän är exempel på sådana som på grund av särskilt uppdrag närvarar vid sammanträdet och som därför inte heller omfattas av kontrollen. Kontrollen omfattar däremot förtroendevalda som besöker ett annat beslutsorgan än sitt eget, om besöket inte sker på grund av någon skyldighet att närvara.

Därutöver får andra personer, som t.ex. journalister, undantas från en säkerhetskontroll. Beslut om detta får fattas av samma person som får besluta om kontrollen, dvs. den som är eller ska vara ordförande vid sammanträdet.

Enligt *andra stycket* får kontroll av någons identitet inte förekomma som en allmän åtgärd, utan bara för att kunna fastställa om en person ska undantas från säkerhetskontrollen. Självfallet ska legitimation inte avkrävas slentrianmässigt, utan endast i de fall då den som påstår sig vara undantagen från kontrollen inte är känd för personalen vid kontrollen.

4 §

Paragrafen, som anger syftet med säkerhetskontrollen, behandlas i avsnitt 7.3.1.

Syftet med säkerhetskontrollen är att förhindra att vapen och andra föremål som är ägnade att komma till användning vid våldshandlingar och andra övergrepp medförs till sammanträdet. Med andra föremål avses här bl.a. knivar, tillhyggen, gatstenar och liknande, liksom sprängämnen, tändmedel och andra farliga ämnen. För att eftersöka sådana föremål får kroppsvisitation utföras. Med begreppet kroppsvisitation avses detsamma som i 28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken, dvs. en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig (jfr 6 § tredje stycket).

Att herrelösa föremål – dvs. föremål som inte kan kopplas samman med någon viss person och därför inte heller kan göras till föremål för kroppsvisitation – får undersökas, anges emellertid uttryckligen.

5 §

Paragrafen, som anger vilka som ska ansvara för genomförandet av säkerhetskontrollen, behandlas i avsnitt 7.3.3.

Den föreslagna ordningen överensstämmer med den som gäller för allmän säkerhetskontroll i domstol. Genomförandet av en säkerhetskontroll är således i första hand en fråga för polismyndigheten. Dock får denna – om det bedöms lämpligt med hänsyn till omständigheterna – förordna att säkerhetskontrollen utförs av ordningsvakt under ledning av polisman. Frågan om den polisman som i sådant fall ska leda kontrollen bör vara närvarande får avgöras i det enskilda fallet. Faktorer som har betydelse för den bedömningen är om polisen kan leda kontrollen utan att vara på plats, t.ex. genom att stå i förbindelse med de ordningsvakter som utför kontrollen för att kunna ge stöd och anvisningar, och polisens möjligheter att snabbt rycka ut om det behövs. En naturlig utgångspunkt för en sådan bedömning är att ju större risken är för att allvarlig brottslighet äger rum vid kontrollen desto viktigare är närvaron av poliser på plats.

6 §

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om kroppsvisitation, behandlas i avsnitt 7.3.1 och 7.3.4.

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

Vid sidan av poliser får endast de ordningsvakter som förordnats med stöd av den föreslagna 2 b § i lagen (1980:578) om ordningsvakter utföra manuell kroppsvisitation. Ordningsvakter som saknar sådant förordnande, men innehar förordnanden att enligt 3 § lagen om ordningsvakter verka på platsen, får således inte kroppsvisitera manuellt men kan handha

stationära och bärbara metalldetektorer. Det sagda innebär således att det vid varje säkerhetskontroll kommer att finnas behov av antingen poliser eller ordningsvakter som är förordnade med stöd av 2 b §.

Kroppsvsitation av mera väsentlig omfattning ska enligt *andra stycket* ske i ett avskilt utrymme. Begreppet mera väsentlig omfattning är detsamma som i bl.a. 28 kap. 13 § rättegångsbalken. Med ett avskilt utrymme avses rum eller annat utrymme som har avskilts genom draperi, skärmvägg eller liknande avdelare som inte medger insyn.

Av *tredje stycket* framgår att som huvudregel får manuell kroppsvsitation utföras eller bevittnas endast av någon som är av samma kön som den som visiteras. Undersökning av föremål som någon har med sig kan dock utföras även om personen som utför eller bevittnar denna inte är av samma kön som den som visiteras.

7 §

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om förfarandet då eftersökta föremål påträffas vid kontrollen, behandlas i avsnitt 7.3.5

De föremål som avses är de i 4 §, dvs. vapen eller andra föremål som är ägnade att komma till användning vid brott och som inte tas i beslag enligt rättegångsbalkens regler.

8 §

Paragrafen, som reglerar vad som gäller om en person vägrar underkasta sig säkerhetskontroll och inte heller kan styrka någon behörighet att ändå vistas i sammanträdeslokalen eller om en person vägrar lämna ifrån sig föremål för förvaring, behandlas i avsnitt 7.3.6.

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

Om en person vägrar underkasta sig säkerhetskontroll och inte heller genom t.ex. en giltig legitimationshandling kan styrka någon behörighet att ändå vistas i de lokaler som omfattas av beslutet om säkerhetskontroll, ska denne vägras tillträde till lokalerna och i sista hand avvisas eller avlägsnas därifrån. Detsamma gäller den som inte följer en uppmaning att lämna föremål ifrån sig. Hur långt vederbörande kan avlägsnas beror på vilka lokaler som omfattas av beslutet om säkerhetskontroll.

9 §

Paragrafen, som handlar om förvaring av föremål, behandlas i avsnitt 7.3.5.

Förvaringen av lämnade och omhändertagna föremål ska enligt *första stycket* ske på ett betryggande sätt. Det ankommer på polisen eller ordningsvakterna att i samråd med den kommun eller det landsting som har beslutat om kontrollen svara för de praktiska detaljerna. Med

betryggande förvaring avses att förvaringen ska ske så att det inte föreligger risk för att föremålet försvinner. Förvaringen bör lämpligen ske i något låst eller bevakat utrymme i anslutning till säkerhetskontrollen.

Om någon lämnar ett vapen eller annat farligt föremål till förvaring utan att det tas i beslag har vederbörande på begäran en rätt att få ett bevis utfärdat om att en sådan åtgärd har vidtagits. Beviset bör innehålla datum och en hänvisning till lagen om säkerhetskontroll samt en beskrivning av föremålet. Det ligger i sakens natur att den som lämnat ifrån sig ett föremål även bör få t.ex. en nummerbricka, så att föremålet enligt *andra stycket* kan återlämnas till rätt person när denne lämnar lokalerna.

10 §

Paragrafen, som föreskriver att beslut enligt lagen inte får överklagas, behandlas i avsnitt 7.4.

Bestämmelsen omfattar inte endast beslut om att genomföra säkerhetskontroll utan även andra beslut enligt lagen, t.ex. beslut enligt 3 § om att någon undantagits från säkerhetskontrollen.

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

En ny paragraf, 2 b §, införs i lagen (1980:578) om ordningsvakter efter mönster från lagens 2 a §. Den nya paragrafen anger att ordningsvakter får förordnas att tjänstgöra vid säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting enligt vad som anges i lagen om detta.

En följdändring med anledning av bestämmelsen görs i 3 §. Ändringsförslagen behandlas i avsnitt 8.

Sammanfattning av betänkandet Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden (SOU 2009:9)

Uppdraget

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

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

Undersökningsarbetet

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

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

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

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

Grundläggande överväganden

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

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

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

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

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

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

ökat skydd för sina offentliga sammanträden, varför frågan således kommer ägas av dem själva. Bilaga 1

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

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

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

Förslaget

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

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

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

En säkerhetskontroll ska ledas av polis men kunna utföras av ordningsvakter. Det ankommer på ansvarig polismyndighet att efter

omständigheterna ta ställning till huruvida dess ledningsfunktion ska utövas genom att polis närvarar vid kontrollen eller om den kan utövas på annat sätt.

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

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

Övrigt

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

Lagförslag i betänkandet Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden (SOU 2009:9)

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

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelse

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

Beslut om säkerhetskontroll

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

Innan säkerhetskontroll beslutas ska samråd ske med polismyndigheten.

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

Kontrollens omfattning och utformning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Särskilda bestämmelser om förvaring av föremål

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

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

Särskilda bestämmelser om kroppsvisitation

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

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

Förbud att överklaga

10 § Beslut enligt denna lag får inte överklagas.

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

Bilaga 2

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

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 2 b §, av följande lydelse
dels att 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 b §

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

3 §²

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

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

² Senaste lydelse 2001:179.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över betänkandet Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden (SOU 2009:9) kommit in från Riksdagens ombudsmän (JO), Svea hovrätt, Hovrätten för Västra Sverige, Hovrätten för Nedre Norrland, Södertälje tingsrätt, Västmanlands tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Jönköping, Länsrätten i Södermanlands län, Länsrätten i Västerbottens län, Länsrätten i Örebro län, Justitiekanslern (JK), Rikspolisstyrelsen (RPS), Säkerhetspolisen, Brottsförebyggande rådet (Brå), Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Lunds universitet, Umeå universitet, Regelrådet, Arvika kommun, Eskilstuna kommun, Göteborgs kommun, Helsingborgs kommun, Höörs kommun, Karlskrona kommun, Karlstads kommun, Kiruna kommun, Landskrona kommun, Lunds kommun, Malmö kommun, Norrköpings kommun, Sollentuna kommun, Solna kommun, Sundsvalls kommun, Stockholms kommun, Söderhamns kommun, Södertälje kommun, Uppsala kommun, Växjö kommun, Ängelholms kommun, Österåkers kommun, Dalarnas läns landsting, Gävleborgs läns landsting, Jönköpings läns landsting, Norrbottens läns landsting, Skåne läns landsting, Stockholms läns landsting, Södermanlands läns landsting, Västmanlands läns landsting, Västerbottens läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Svenska journalistförbundet, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Svenska Transportarbetareförbundet, Sveriges Television AB, Sweguard och Tidningsutgivarna (TU). Därutöver har kommunfullmäktiges ordförande i Stenungsunds kommun kommit in med ett yttrande.

Arvidsjaurs kommun, Båstads kommun, Danderyds kommun, Flens kommun, Luleå kommun, Malung-Sälens kommun, Nyköpings kommun, Sala kommun, Tibro kommun, Täby kommun, Vetlanda kommun, Örebro kommun, Övertorneå kommun och Sveriges Radio AB har inbjudits att lämna synpunkter men inte kommit in med något yttrande.