

Kommittédirektiv



Säkerhetskontroll i domstol

**Dir.
2008:127**

Beslut vid regeringssammanträde den 16 oktober 2008

Sammanfattning av uppdraget

Allmänheten och andra besökare i domstolarna har rätt att ställa krav på att säkerheten i domstolarna är hög. Att domstolarna har en hög säkerhet är dessutom viktigt för att säkerställa en god arbetsmiljö för dem som arbetar där. På grund av det allt hårdare samhällsklimatet kan det ifrågasättas om säkerheten i domstolarna är tillräcklig. En särskild utredare bör därför överväga om det finns behov av att utöka möjligheterna att besluta om säkerhetskontroll i domstol enligt lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol (säkerhetskontrollagen). För att skapa underlag för dessa överväganden ska utredaren kartlägga säkerhetsriskerna i och hoten mot domstolarna. Vidare ska utredaren klargöra i vilken omfattning berörda myndigheter samverkar när det gäller säkerheten i domstolarna och hur denna samverkan fungerar.

Om utredaren bedömer att det finns ett behov av att utöka möjligheterna att besluta om säkerhetskontroll i domstol ska utredaren lämna förslag till de lagändringar som krävs. Utredaren ska även överväga vissa andra frågor med anknytning till säkerhetskontrollagen.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2009.

Säkerhet i domstolarna

I 5 kap. rättegångsbalken (RB) finns bestämmelser om offentlighet och ordning vid allmän domstol. Dessa bestämmelser gäller även i tillämpliga delar för förhandling vid allmän förvaltningsdomstol enligt 16 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) samt vid vissa specialdomstolar och nämnder.

Enligt 5 kap. 1 § RB ska en förhandling vid domstol vara offentlig. Förhandlingen kan dock under vissa förhållanden hållas inom stängda dörrar, t.ex. av sekretesskäl eller om förhör ska hållas med en person som är under femton år eller som lider av en psykisk störning. Tillträde kan också vägras den som är eller kan antas vara under arton år.

Enligt 5 kap. 9 § RB ansvarar rättens ordförande för att upprätthålla ordningen vid rättens sammanträden och att meddela de ordningsregler som behövs. Ordföranden får vidare, med stöd av bestämmelsen, begränsa antalet åhörare för att undvika trängsel samt visa ut den som stör förhandlingen eller på annat sätt uppträder otillbörligt.

Möjligheten att anordna säkerhetskontroll i domstol infördes den 1 januari 1982 då lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll vid domstolsförhandlingar trädde i kraft. Enligt lagen fick säkerhetskontroll genomföras om det till följd av särskilda omständigheter fanns risk för att det i samband med en domstolsförhandling kunde komma att begås brott som innebar en allvarlig fara för någons liv, hälsa, frihet eller för omfattande förstörelse av egendom. Säkerhetskontrollen omfattade åhörare och dem som hade kallats att närvara vid den aktuella förhandlingen.

Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2001 infördes en ny form av säkerhetskontroll, benämnd allmän säkerhetskontroll. I lagen kom samtidigt den tidigare formen av säkerhetskontroll att benämnas särskild säkerhetskontroll. Vid samma tillfälle ändrades också lagens rubrik till lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol.

Enligt den nuvarande regleringen gäller i huvudsak följande. Allmän säkerhetskontroll får genomföras om det finns an-

ledning att befara att det i domstolens lokaler kan komma att begås brott som innebär en allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom. Särskild säkerhetskontroll får genomföras om det till följd av särskilda omständigheter finns risk för att det i samband med en domstolsförhandling kan komma att begås sådana brott som nämnts ovan. För både allmän och särskild säkerhetskontroll krävs således att domstolen identifierat någon form av säkerhetsrisk. Även något diffusa och allmänt riktade hot eller befarade risksituationer kan föranleda allmän säkerhetskontroll. För särskild säkerhetskontroll krävs det att risken i samband med en viss domstolsförhandling ska kunna relateras till särskilda omständigheter och att det är fråga om en konkret risk för sådana brott som angetts ovan (prop. 2000/01:32 s. 61).

Allmän säkerhetskontroll beslutas i administrativ ordning av domstolschefen eller, efter delegering, av någon annan lagfaren domare vid domstolen. Beslutet gäller för viss tid och kan även vid behov innehålla uppgift om vilka lokaler som beslutet avser. Beslut om särskild säkerhetskontroll avser viss förhandling och fattas av rätten eller, om förhandlingen ännu inte har inletts, av den domare som ska vara ordförande vid förhandlingen. Innan säkerhetskontroll beslutas ska domstolen samråda med polismyndigheten och, vid särskild säkerhetskontroll i brottmål, med åklagaren.

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

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

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

Vid säkerhetskontroll ska vapen och andra föremål som är ägnade att komma till användning vid allvarliga brott eftersökas. I detta syfte får kroppsvisitation utföras samt väskor och andra föremål som medförs till eller påträffas i domstolens lokaler undersökas. Vid allmän säkerhetskontroll ska kroppsvisitation och undersökning av väskor och andra föremål ske genom användande av metalldetektor eller liknande anordning eller, om det finns särskilda skäl, på annat sätt.

Identitetskontroll får genomföras endast för att fastställa om en person, som uppger sig inte omfattas av säkerhetskontroll, ska undantas från kontrollen. Den som inte går med på allmän säkerhetskontroll ska vägras tillträde till domstolens lokaler och den som inte går med på särskild säkerhetskontroll ska vägras tillträde till förhandlingen. Om någon som är kallad till en förhandling vid domstolen vägrar att genomgå säkerhetskontroll kan den som beslutat om kontrollen medge undantag från denna. Om den som vägrar att genomgå säkerhetskontroll hade fått hämtas till domstolen, om han eller hon hade uteblivit, får den som ska besluta om kontrollen bestämma att personen trots sin vägran ska genomgå säkerhetskontroll.

Rätten till information och domstolsförhandlingars offentlighet m.m.

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 2 regeringsformen är varje medborgare i förhållande till det allmänna tillförsäkrad rätten till information. Denna informationsfrihet är ett uttryck för offentlighetsprincipen och innebär frihet att inhämta och motta upplysningar samt i övrigt ta del av andras yttranden. Informationsfriheten får, enligt 2 kap. 12 § regeringsformen, begränsas genom lag – eller i vissa fall efter bemyndigande i lag – för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt

samhälle. Begränsningen får emellertid aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den eller utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Av 2 kap. 13 § regeringsformen följer vidare att informationsfriheten endast får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, en enskilds anseende, privatlivets helgd, förebyggande och beivrande av brott eller i övrigt endast om särskilt viktiga skäl föranleder det.

Enligt 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen ska förhandling vid domstol vara offentlig. Detta innebär att allmänheten ska ha fritt tillträde till varje domstolsförhandling. Tillsammans med den grundlagsskyddade informationsfriheten anses denna offentlighetsprincip innebära en rätt för alla att närvara vid domstolsförhandlingar utan att behöva vare sig utsättas för identitetskontroll, uppge sitt namn eller förklara varför han eller hon önskar närvara vid förhandlingen. Offentlighetsprincipen får dock, enligt 2 kap. 12 § regeringsformen, begränsas genom lag – eller i vissa fall efter bemyndigande i lag – för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får emellertid aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den eller utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen.

Grundprincipen att domstolsförhandlingar ska vara offentliga återfinns även i artikel 6 i den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Enligt artikeln har var och en, när det gäller prövning av personens civila rättigheter och skyldigheter eller en anklagelse mot denne för brott, rätt till en opartisk och offentlig rättegång. Rättegången får dock, enligt samma artikel, äga rum inom stängda dörrar med hänsyn till vissa särskilt uppräknade intressen.

Varje medborgare är vidare, enligt 2 kap. 6 § regeringsformen, gentemot det allmänna tillförsäkrad skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp samt bl.a. kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång. Kroppsvisitation avser undersökning av en persons kläder och av föremål som denne har med sig, t.ex. en väska. Uttrycket husrannsakan innefattar varje undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe, t.ex. en

låst väska, som företas av en myndighet oavsett syftet med undersökningen. Även detta skydd får begränsas genom lag – eller i vissa fall efter bemyndigande i lag – och de principer som anges i 2 kap. 12 § regeringsformen gäller också beträffande sådana begränsningar.

Reglerna om säkerhetskontroll i domstol innebär att domstolen som villkor för allmänhetens tillträde till en förhandling i vissa fall ges rätt att besluta att kroppsvisitation och undersökning av väskor m.m. ska genomföras. I samband med att lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll vid domstolsförhandlingar infördes, uttalade såväl departementschefen (prop. 1980/81:114 s. 8 ff.) som Konstitutionsutskottet (yttrande KU 1981/82:2 y s. 2) och Justitieutskottet (bet. JuU 1981/82:7 s. 7) att förslaget innebar inskränkningar i de grundlagsskyddade rättigheter som föreskrivs i 2 kap. 6 § och 11 § andra stycket regeringsformen. Båda utskotten delade dock departementschefens bedömning att den föreslagna lagstiftningen höll sig inom ramen för de rättighetsbegränsningar som framgår av 2 kap. 12 § regeringsformen.

När allmän säkerhetskontroll infördes bedömde regeringen att sådan säkerhetskontroll, bl.a. för att vara förenlig med regeringsformen, måste förutsätta att någon form av konkret säkerhetsrisk kan identifieras (prop. 2000/01:32 s. 40). Regeringen konstaterade dock att tröskeln inte skulle sättas för högt och att det borde vara tillräckligt att det finns anledning att befara att ett allvarligt brott av det slag som anges i säkerhetskontrollagen kan komma att begås i domstolens lokaler. Regeringen slog slutligen fast att det för att skapa skydd mot helt oförutsägbara våldshandlingar skulle krävas permanenta kontroller, något som varken kunde anses förenligt med grundlagsskyddade fri- och rättigheter eller vara direkt behövligt för att förstärka tillträdesskyddet till domstolslokalerna.

Domstolsverkets utredningar

Under 2002 genomförde Domstolsverket en utredning om framtida riktlinjer för Domstolsverkets säkerhetsarbete. Utredningens arbete och slutsatser presenterades i rapporten Framtida

riktlinjer för säkerhetsarbete i domstolsväsendet (DV-rapport 2002:6).

Inom ramen för utredningen genomfördes en enkätundersökning som riktade sig till anställda vid de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna, med undantag för Högsta domstolen och Regeringsrätten. I enkätundersökningen kom fram bl.a. att 48 procent av de allmänna domstolarna ansåg att säkerhetskontrollagen var fullt tillräcklig, såvitt avsåg möjligheterna att besluta om säkerhetskontroll, medan 51 procent ansåg att möjligheterna till kontroll borde vidgas så att det inte skulle krävas en konkret säkerhetsrisk vid allmän säkerhetskontroll. Av de allmänna förvaltningsdomstolarna ansåg 70 procent att lagen var fullt tillräcklig och 22 procent att möjligheterna till kontroll skulle vidgas. Av enkätundersökningen framgick också att 79 procent av de allmänna domstolarna och 93 procent av de allmänna förvaltningsdomstolarna inte ansåg det önskvärt med en ständig säkerhetskontroll vid inpassering till domstolen. I rapporten konstaterades dock också att det i åklagarmyndighetens rapport Åklagarnas säkerhet i domstol, januari 2002, framgått att åklagarna ville införa en inpasseringskontroll till domstolarna vid alla brottmålsförhandlingar.

I regleringsbrevet för 2007 gav regeringen Domstolsverket i uppdrag att utvärdera de ändringar i säkerhetskontrollagen som trädde i kraft den 1 juli 2001. I uppdraget ingick bl.a. att göra en bedömning av utvecklingen av säkerhetsrisker och hot mot domstolarna samt överväga om den nya regleringen var ändamålsenligt utformad.

Domstolsverkets arbete och slutsatser redovisades i rapporten Allmän säkerhetskontroll i domstol - en utvärdering (DV-rapport 2007:1). För att få fram underlag till utvärderingen genomförde Domstolsverket två enkäter. Den ena enkäten omfattade de domstolar som hade genomfört allmän säkerhetskontroll under 2005 och 2006. Den andra enkäten omfattade övriga allmänna domstolar.

I rapporten lämnade Domstolsverket inte några förslag till förändringar av de nuvarande reglerna. Detta motiverades framför allt med att domstolarna, p.g.a. den korta tid som lag-

ändringarna varit i kraft, hade begränsade erfarenheter av de genomförda förändringarna. Det underlag som kommit fram genom enkäterna ansåg Domstolsverket inte heller vara tillräckligt för att föreslå några lagändringar. I rapporten angavs dock att vissa frågor borde övervägas vidare. Detta gällde kraven för att besluta om säkerhetskontroll, gränsdragningen mellan särskild och allmän säkerhetskontroll, undantag för vissa personkategorier att genomgå säkerhetskontroll samt vilken domstol som ska fatta beslut om allmän säkerhetskontroll i vissa fall.

I en komplettering till rapporten i mars 2008 konstaterade Domstolsverket bl.a. att det från domstolarna nu fanns ett samlat uttalande önskemål om att skapa möjligheter att kunna genomföra säkerhetskontroll utan att det finns en hotbild mot en förhandling eller mot domstolen. Denna bedömning från Domstolsverket grundade sig på möten mellan representanter från Domstolsverket och samtliga domstolschefer inom Sveriges Domstolar. Mot denna bakgrund angavs att Domstolsverket ställer sig bakom att frågan om möjligheten att besluta om säkerhetskontroll utan föreliggande hotbild utreds.

Säkerhetskontroll i vissa andra sammanhang

Enligt 2 kap. 4 § riksdagsordningen är ett sammanträde i riksdagens kammare som huvudregel offentligt. Riksdagen har sedan 1988 möjlighet att anordna säkerhetskontroll. Enligt 1 § lagen (1988:144) om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler får säkerhetskontroll genomföras i syfte att förebygga att det i riksdagens lokaler förövas brott som innebär en allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom. Enligt 2 § i samma lag ska beslut om säkerhetskontroll fattas av talmannen och avse visst tillfälle eller viss tid.

Tidigare fick ett beslut om säkerhetskontroll i riksdagen avse högst en månad vid varje tillfälle. I samband med att detta krav togs bort 1999 uttalade Konstitutionsutskottet bl.a. att det framstår som uppenbart att det vid kammar- och utskottssammanträden finns behov av åtgärder för att garantera säkerheten, även om det inte föreligger något annat konkret hot

om våldshandlingar eller andra omständigheter som innebär risk för allvarliga brott än att delar av landets politiska ledning finns samlad i lokalerna. Utskottet påtalade vidare att kontroller som genomförs med metalldetektorbåge eller handdetektor bland allmänheten numera inte torde uppfattas som särskilt integritetskränkande och inte heller upplevas som ett hinder mot att besöka lokalerna. Behovet av säkerhet för riksdagens ledning, den politiska ledningen och andra som vistas i lokalerna måste, enligt utskottet, anses tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (bet. 1998/99:KU7 s. 10).

Bestämmelser om säkerhetskontroll finns även i lagen (2004:1100) om luftfartsskydd.

Den 29 april 2008 beslutade regeringen att låta en särskild utredare utreda i vilken utsträckning det behövs säkerhetsfrämjande åtgärder i samband med offentliga sammanträden i kommuner och landsting (dir. 2008:51). Om utredaren bedömer att det finns ett sådant behov ska utredaren lämna förslag som gör det möjligt att förstärka säkerheten vid sådana sammanträden. I första hand ska utredaren överväga att lämna förslag till lagstiftning som gör det möjligt att genomföra säkerhetskontroller i form av kroppsvisitation. Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 januari 2009.

Behovet av en utredning

Besökare i domstolarna har rätt att ställa krav på att säkerheten i domstolarna är hög. Att domstolarna har en hög säkerhet är dessutom viktigt för att säkerställa en god arbetsmiljö för dem som arbetar i domstolarna. På grund av det allt hårdare samhällsklimatet kan det ifrågasättas om säkerheten i domstolarna är tillräcklig.

Det är viktigt att domstolarna förblir öppna för alla och att de grundlagsskyddade principerna om informationsfrihet och förhandlingsoffentlighet upprätthålls. För att genom lagstiftning utöka möjligheterna att genomföra säkerhetskontroll i domstol krävs att det finns ett behov av detta och att en sådan förändring är förenlig med regeringsformens och Europakonventionens regler om informationsfrihet och offentlighet samt regerings-

formens skydd mot kroppsvisitation m.m. Det kan dock ifrågasättas om säkerhetskontroll numera upplevs som ett särskilt kännbart ingrepp i den personliga integriteten med hänsyn till att sådana kontroller är vanligt förekommande i andra sammanhang, t.ex. på flygplatser.

De undersökningar och utredningar som Domstolsverket genomfört sedan säkerhetskontrollagen ändrades 2001 ger inte någon entydig bild av det aktuella behovet av att ändra förutsättningarna för att besluta om säkerhetskontroll i domstol. Det saknas således tillräckligt underlag för att bedöma utvecklingen av säkerhetsriskerna i och hoten mot domstolarna. Det har visserligen genomförts undersökningar om domstolarnas och de domstolsanställdas uppfattning om säkerheten i domstol. När det gäller övriga besökare i domstolarna – såsom parter, ombud, vittnen och åhörare – saknas däremot tillräckligt aktuellt underlag om erfarenheterna av och synen på säkerhetssituationen i domstolarna. Det saknas även en samlad bild över hur samverkan fungerar mellan de berörda myndigheterna – främst polisen, Åklagarmyndigheten, Kriminalvården och domstolarna – när det gäller säkerheten i domstolarna. För att kunna pröva behovet av ändrade regler om säkerhetskontroll i domstol krävs därför ytterligare utredning.

Uppdraget

En särskild utredare ska överväga om möjligheterna att besluta om säkerhetskontroll i domstol är tillräckliga. För att skapa underlag för dessa överväganden ska utredaren kartlägga säkerhetsriskerna i och hoten mot domstolarna. Utredaren ska i detta sammanhang, förutom att undersöka hur domstolarna och de domstolsanställda ser på saken, ta reda på hur övriga aktörer och besökare i domstolarna upplever säkerhetssituationen där. I samband med detta ska utredaren undersöka i vilken mån användandet av videokonferens bidragit till att höja säkerheten vid förhandlingar och hur berörda aktörer upplevt förhandlingar där sådan teknik använts från säkerhetssynpunkt. Vidare ska utredaren klargöra i vilken omfattning de berörda myndigheterna – främst polisen, Åklagarmyndigheten, Kriminalvården

och domstolarna – samverkar när det gäller säkerheten i domstolarna och hur denna samverkan fungerar.

Om utredaren bedömer att det finns ett behov av att utöka möjligheterna att besluta om säkerhetskontroll i domstol ska utredaren lämna förslag till de lagändringar som krävs. Utredaren ska därvid beakta bestämmelserna i regeringsformen och Europakonventionen om informationsfrihet, förhandlingsoffentlighet i domstol och skyddet mot kroppsvisitation och husrannsakan.

Utredaren ska även överväga om gränsdragningen mellan allmän och särskild säkerhetskontroll är ändamålsenlig och om det i lagen bör finnas endast en typ av säkerhetskontroll, där den beslutande domstolen i så fall ges en större frihet att bestämma omfattningen av denna kontroll. Utredaren ska vidare överväga om undantaget för vissa personkategorier att genomgå säkerhetskontroll generellt ska avse advokater och tolkar. Utredaren ska slutligen pröva om det finns anledning att förtydliga reglerna om vilken domstol som ska fatta beslut om allmän säkerhetskontroll i fall då en förhandling ska hållas i en annan domstols lokaler.

Om utredaren lämnar förslag med ekonomiska konsekvenser ska dessa redovisas. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Utredaren ska samråda med de myndigheter och organisationer som är berörda av utredningsuppdraget.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2009.

(Justitiedepartementet)