

Sammanfattning

Uppdraget

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

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

Undersökningsarbetet

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

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

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

Utredningen har vidare hållit överläggningar med Stockholms och Göteborgs kommuner liksom med polismyndigheterna i Stockholm och Göteborg, vilka samtliga 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 allvarigare våldsdåd således inte har ägt rum har det naturligtvis varit möjligt för utredningen att göra halt utan att föreslå några nya möjligheter till säkerhetshöjande åtgärder.

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

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

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

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

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

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

Förslaget

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

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

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

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

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

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

Övrigt

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