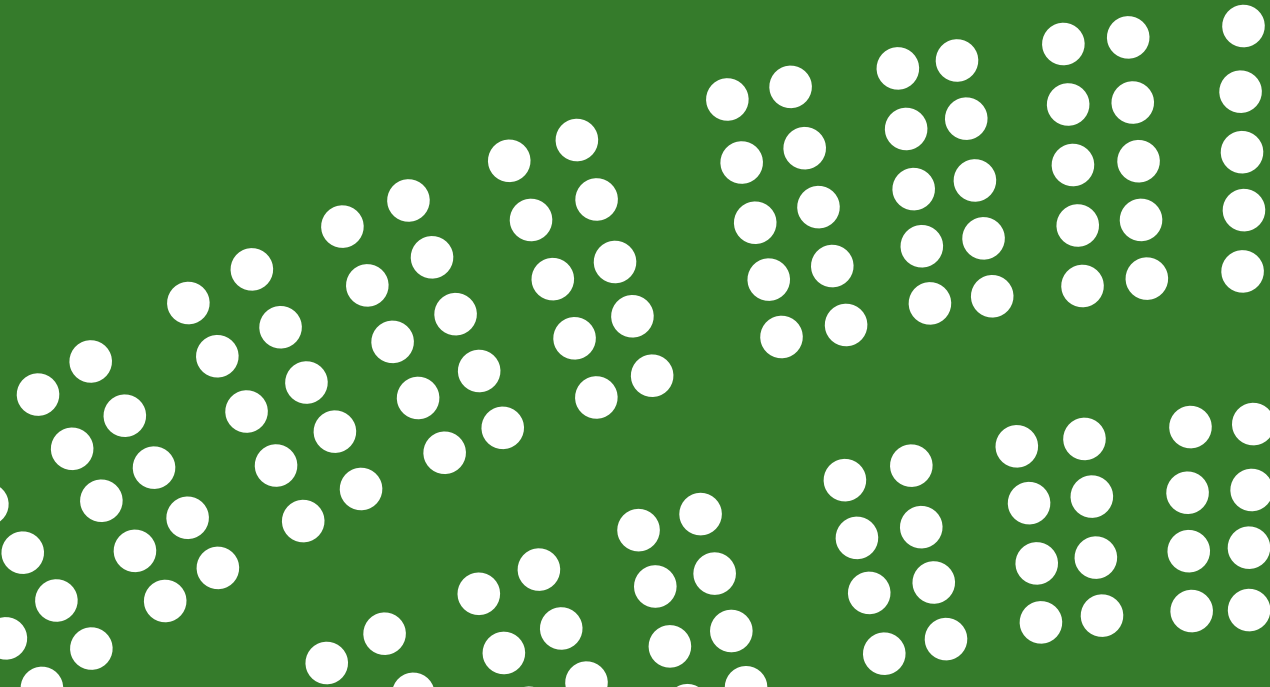


Utredningar från Riksdagsförvaltningen

2025/26:URF2

Offentlighet och säkerhet i kammaren



Offentlighet och säkerhet i kammaren

ISSN 1651-6885
ISBN 978-91-7915-160-7 (tryck)
ISBN 978-91-7915-161-4 (pdf)
Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2025

Till riksdagsstyrelsen

Riksdagsstyrelsen beslutade den 19 februari 2025 att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av förutsättningarna för att säkerställa genomförandet av kammarens sammanträden m.m. (dnr 1091-2024/25). Till utredare utsågs rådmannen Daniel Gustavsson. Utredningen har antagit namnet Utredningen om offentlighet och säkerhet i kammaren m.m.

Efter nomineringar av riksdagens partigrupper beslutade talmannen den 25 mars 2025 om en parlamentarisk referensgrupp till utredningen med följande sammansättning: Johan Löfstrand (S), Pontus Andersson Garpvall (SD), Noria Manouchi (M), Jessica Wetterling (V), Jonny Cato (C), Torsten Elofsson (KD), Jacob Risberg (MP) och Martin Melin (L).

Säkerhetsstrategen Charlotta Berglund, juristen vid Polismyndighetens rättsavdelning Maria Emanuelsson, kammarsekreteraren Gergö Kisch och justitierådet Cecilia Renfors har biträtt utredningen som experter.

Sekreterare har varit hovrättsassessorn Samuel Holmedal och föredraganden Jenny Jonasson.

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande *Offentlighet och säkerhet i kammaren*. Uppdraget är i och med detta slutfört.

Till betänkandet fogas ett särskilt yttrande av experten Charlotta Berglund.

Uppsala i november 2025

Daniel Gustavsson

/Samuel Holmedal

Jenny Jonasson

Innehållsförteckning

Till riksdagsstyrelsen	3
Sammanfattning.....	8
1 Författningsförslag.....	15
1.1 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen.....	15
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:144) om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler.....	17
1.3 Förslag till lag om ändring i skyddslagen (2010:305).....	20
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2023:421) om ordningsvakter	21
2 Utredningens uppdrag och arbete	22
2.1 Utredningens uppdrag.....	22
2.2 Utredningens arbete	22
3 Det svenska statsskicket.....	24
3.1 Inledning.....	24
3.2 Statsskicket grunder.....	24
3.3 Riksdagen och riksdagsarbetet.....	25
3.3.1 Sveriges riksdag	25
3.3.2 Kammarerna, utskotten och EU-nämnden	26
4 Sammanträden i riksdagen.....	27
4.1 Kammarernas sammanträden.....	27
4.1.1 Inledning	27
4.1.2 Kammarernas sammanträden är tillgängliga för allmänheten och massmedier.....	27
4.1.3 Säkerhetskontroll och ordningsregler för åhörare	29
4.1.4 Tidigare uttalanden om vikten av offentlighet i riksdagens kammare.....	30
4.1.5 Förhållandet till vissa fri- och rättigheter	31
4.2 Offentliga sammanträden i utskotten och EU-nämnden	32
4.2.1 Utskottens och EU-nämndens sammanträden	32
4.2.2 Åhörare vid utskottens och EU-nämndens offentliga sammanträden	33
4.3 Historisk bakgrund till dagens ordningsregler.....	34
4.3.1 De tidiga riksdagarna	34
4.3.2 Frågan om offentlighet väcks	34
4.3.3 Riksdagens sammanträden blir offentliga	35
4.3.4 Ståndsriksdagens ordningsregler	36
4.3.5 Ordningen i kammaren enligt regeringsformen och riksdagsordningen	37
4.3.6 Tvåkammarriksdagens ordningsregler	37
4.3.7 Enkammarriksdagens ordningsregler	38
4.3.8 Frågan om offentlighet under 1980-talet.....	38
4.4 Störande av förrättning eller allmän sammankomst.....	39
4.4.1 Aktuell bestämmelse	39
4.4.2 Historisk bakgrund.....	39
4.4.3 Tillämpning av bestämmelsen.....	40
4.4.4 Högsta domstolens avgörande ”Interpellationsdebatten”	40
4.5 Ordningsstörningar i närtid	43
4.5.1 Störningar vid sammanträden.....	43

4.5.2 Domar avseende störande av förrättning	43
5 Vissa grundläggande fri- och rättigheter	45
5.1 Inledning	45
5.2 Yttrande- och informationsfrihet m.m.	45
5.2.1 Regeringsformen	45
5.2.2 Europakonventionen	46
5.2.3 EU:s rättighetsstadga	46
5.3 Skydd mot kroppsvisitation m.m.	46
5.3.1 Regeringsformen m.m.	46
5.3.2 Europakonventionen	48
5.3.3 EU:s rättighetsstadga	48
5.3.4 Barnkonventionen	48
5.4 Skyddet för den personliga integriteten och rätten till privatliv	49
5.4.1 Regeringsformen	49
5.4.2 Europakonventionen	49
5.4.3 EU:s rättighetsstadga	49
5.5 Rätten att vistas på en viss plats	50
5.5.1 Regeringsformen	50
5.5.2 Europakonventionen	50
5.5.3 EU:s rättighetsstadga	50
5.6 Begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter	50
5.6.1 Regeringsformen	50
5.6.2 Europakonventionen	51
5.6.3 EU:s rättighetsstadga	51
6 Ordning och säkerhet i riksdagen	52
6.1 Allmänt om ordning och säkerhet i riksdagen	52
6.1.1 Allmänt om vissa regelverk	52
6.1.2 Riksdagsförvaltnings säkerhetsarbete	53
6.1.3 Polismyndigheten och Säkerhetspolisen	53
6.2 Skyddslagen	54
6.2.1 Riksdagen som skyddsobjekt	54
6.2.2 Kroppsvisitation	55
6.2.3 Gripanden, avlägsnanden och beslag m.m.	56
6.3 Säkerhetskontroll i riksdagens lokaler	57
6.3.1 Införandet av säkerhetskontroll i riksdagens lokaler	57
6.3.2 Lagen om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler	60
6.3.3 Fysiska avskiljare	62
6.3.4 Fotografering i kammaren m.m.	62
6.3.5 Besök till plenisalens åhörarläktare i praktiken	63
7 Säkerhetskontroll i andra sammanhang	66
7.1 Inledning	66
7.2 Domstol	66
7.3 Kommuner och regioner	69
7.4 Sametinget	70
7.5 Frivårdskontor m.m.	70
7.6 Luftfarten och sjöfarten	71
7.7 In- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet	72
7.8 Utlandsmyndigheterna	72
8 Tillträdesförbud	74
8.1 Inledning	74
8.2 Dataskydd	74

8.2.1 EU:s dataskyddsförordning	74
8.2.2 EU:s dataskyddsdirektiv	75
8.3 Frågan om identitetskontroll för åhörare	75
8.3.1 Riksdagen	75
8.3.2 Vissa andra sammanhang	76
8.4 Inskränkningar i rätten att få vistas på en plats	77
8.4.1 Inledning	77
8.4.2 Kontaktförbud	77
8.4.3 Tillträdesförbud vid idrottsarrangemang	79
8.4.4 Tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek	84
8.4.5 Preventiva vistelseförbud	85
8.4.6 Vistelseförbud vid verkställighet av påföljd	86
9 En internationell jämförelse	88
9.1 Inledning	88
9.2 Norge	88
9.3 Finland	90
9.4 Island	92
9.5 Danmark	93
9.6 Tyskland	94
9.6.1 Förbundsdagen	94
9.6.2 Förbundsrådet	96
10 Överväganden	98
10.1 Några allmänna utgångspunkter	98
10.2 Alternativ som inte läggs fram	99
10.2.1 Inledning	99
10.2.2 Inget förbud mot fotografering på åhörarläktaren	100
10.2.3 Något om fysiska avskiljare	100
10.2.4 Inget tillträdesförbud till riksdagen	101
10.2.5 Inget förslag om strängare straff för störande av förrättning	101
10.2.6 Ingen utvidgning av skyddslagen	102
10.3 Informationsförmedling	104
10.3.1 Inledning	104
10.3.2 Utökad och tydligare information till besökare	104
10.4 Utvidgad säkerhetskontroll	106
10.4.1 Inledning	106
10.4.2 Allmänna överväganden	107
10.4.3 Säkerhetskontroll får också äga rum i syfte att förebygga att ordningen störs i riksdagens plenisal	108
10.4.4 Vid säkerhetskontroll ska föremål eftersökas som kan användas för att störa ordningen i riksdagens plenisal	110
10.4.5 Skyddsvakter får utföra säkerhetskontroll i riksdagens lokaler	111
10.4.6 Skyddsvakter får utföra manuell kroppsvisitation	113
10.4.7 Utökade möjligheter till avlägsnande och andra närliggande frågor	115
10.4.8 Följdändringar i skyddslagen	117
10.4.9 Följdändringar i lagen om ordningsvakter	118
10.5 Åtgärder när ordningen störs i plenisalen eller under utskottens och EU-nämndens offentliga sammanträden	119
10.5.1 Inledning	119

10.5.2 Talmannen eller ordföranden beslutar om att utvisa enstaka åhörare	120
10.5.3 En utvisad åhörare ska lämna åhörarplatserna och riksdagen	123
10.5.4 Ett utvisningsbeslut gäller för resten av sammanträdet	124
10.5.5 Ett sammanträde ska kunna återupptas utan åhörare i plenisalen	125
10.5.6 Några särskilda frågor om visningsrummet	128
11 Konsekvenser av utredningens förslag.....	132
12 Författningskommentar.....	133
12.1 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen	133
12.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:144) om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler	134
12.3 Förslag till lag om ändring i skyddslagen (2010:305)	138
12.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2023:421) om ordningsvakter	138
Särskilt yttrande	139
 <i>Bilaga</i>	
Utredningens direktiv	140

Sammanfattning

Utgångspunkter

I betänkandet redovisar utredningen sina överväganden och förslag med anledning av uppdraget att se över förutsättningarna för att säkerställa genomförandet av kammarens sammanträden samt utskottens och EU-nämndens offentliga sammanträden.

En allmän utgångspunkt för utredningens arbete har varit att offentligheten och tillgängligheten i det parlamentariska arbetet är av central betydelse. Tillsammans med de grundlagsreglerade möjligheterna till bl.a. politisk verksamhet, informationsfrihet och handlingsoffentlighet bidrar rätten att på plats ta del av riksdagens offentliga sammanträden till att garantera den fria opinionsbildningen. Möjligheten att följa arbetet i riksdagen kan dessutom antas främja intresset och förståelsen för det parlamentariska arbetet. Detta har i sig ett stort demokratiskt värde.

Det är samtidigt av mycket stor betydelse att det parlamentariska arbetet kan utföras utan att ordningsstörningar eller i värsta fall säkerhetsrelaterade hot medför avbrott. Ordningsstörningar i riksdagens plenisal, som bedöms ha ökat i antal och omfattning under senare år, riskerar att medföra att sammanträden inte kan genomföras och att riksdagen därför inte kan fullgöra sina statsrättsliga uppgifter. Enligt utredningen är det inte acceptabelt.

Det är därför angeläget att i så stor utsträckning som möjligt förhindra att störningar inträffar. Ett stort fokus har i utredningsarbetet lagts på att de förebyggande åtgärderna ska förhindra att störningar inträffar. Det är emellertid inte möjligt att med bibehållen tillgänglighet helt garantera att störningar inte ändå inträffar i kammaren. Utredningen lämnar mot den bakgrunden också förslag som gäller förutsättningarna för att genomföra sammanträdena även om störningar faktiskt inträffar.

I detta sammanhang är det nödvändigt att beakta den särskilda omständigheten att riksdagens byggnader är s.k. skyddsobjekt. Bestämmelser i skyddslagen (2010:305) är alltså tillämpliga. Att ta emot besökare i ett skyddsobjekt medför uppenbara utmaningar och kräver särskild hänsyn. Det är dessutom angeläget att allmänheten även i fortsättningen känner sig välkommen till riksdagen. Säkerhetsarbetet får därför inte ha en påträngande och avskräckande effekt för det stora flertalet personer som vill besöka riksdagen för att, utan att störa ordningen, ta del av de offentliga delarna av riksdagsarbetet.

Därutöver bör den svenska offentlighetsprincipen nämnas särskilt. Tillsammans med informationsfriheten innebär den enligt konstitutionsutskottet att identiteten inte ska kontrolleras på den som besöker riksdagen enbart för att ta del av offentliga sammanträden. Till detta kommer dataskyddsrättsliga bestämmelser som begränsar möjligheterna att föra register exempelvis över besökare som någon gång har stört ordningen vid ett sammanträde. En utgångspunkt för de förslag som lämnas är att identiteten alltså inte ska kontrolleras

på den som besöker riksdagen enbart för att vara åhörare vid ett sammanträde och att några register inte ska föras över åhörare.

Många av utredningens överväganden gäller i första hand situationer när allmänheten besöker riksdagen för att följa ett sammanträde i plenisalen. Övervägandena gör sig till stor del gällande också när allmänheten besöker utskottens och EU-nämndens offentliga sammanträden. Det har såvitt utredningen känner till emellertid inte förekommit ordningsstörningar vid sådana sammanträden.

Informationsförmedling

Utredningen anser att information om gällande ordningsregler kan utgöra ett viktigt led i det förebyggande säkerhetsarbetet för att i så stor utsträckning som möjligt förhindra störningar under ett sammanträde i kammaren eller under ett offentligt sammanträde i ett utskott eller i EU-nämnden. Den som besöker åhörarläktaren ska ha klart för sig vilka regler som gäller. Besökaren ska också vara medveten om vilka konsekvenserna kan bli om han eller hon bryter mot dessa.

Såvitt har framkommit utför den vaktpersonal som tar emot besökande till åhörarläktaren också i informationshänseende redan ett gott och ambitiöst arbete. Det hindrar enligt utredningen inte att ytterligare åtgärder kan övervägas. Utredningen lämnar några exempel på nya och utökade informationsinsatser. Det gäller insatser i samband med att besökare anländer till riksdagen samt på riksdagens webbplats och plattformar på sociala medier. Det är enligt utredningens mening tydligt att man vid utformningen av nuvarande skyltar och informationsmaterial har försökt att undvika att informationen blir påträngande eller upplevs som icke välkomnande. Det är positivt. Sådana hänsyn bör enligt utredningen tas även i det fortsatta arbetet.

Utvidgad säkerhetskontroll

Utredningen konstaterar att det är av central betydelse att kammaren, utskotten och EU-nämnden kan genomföra sammanträden under säkra former och utan störningar. För att uppnå en hög säkerhetsnivå i riksdagen krävs åtgärder av olika slag. Säkerhetskontroller har en särskild betydelse i sammanhanget. Dessa kontroller kan vara en del i det förebyggande arbetet för att förhindra både ordningsstörningar och säkerhetsrelaterade hot. Enligt nuvarande ordning får säkerhetskontroll 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.

Under de senaste åren har antalet störningar på plenisalens åhörarläktare ökat. I några fall har störningarna varit samordnade och tonläget högre. Vid ett tillfälle har ett föremål kastats in i plenisalen. Det framstår enligt utredningen som att den nuvarande säkerhetskontrollen i förening med de åtgärder som kan vidtas enligt riksdagsordningen inte i önskvärd utsträckning har

kunnat förhindra dessa incidenter. Det finns skäl att förbättra de störningsförebyggande åtgärderna i förhållande till de offentliga sammanträden som hålls i riksdagens lokaler.

Utredningen framhåller emellertid också att både principen om kammar-sammanträdenas offentlighet samt informationsfriheten och skyddet mot kroppsvisitation är fastlagda i bl.a. den svenska grundlagen. En begränsning av dessa fri- och rättigheter får bara göras genom lag och endast under vissa angivna förutsättningar. De åtgärder som övervägs för att öka säkerheten i riksdagen och förhindra störningar vid sammanträdena måste balanseras mot dessa principer.

Samtidigt är riksdagens byggnader och verksamheter synnerligen skyddsvärda. Riksdagens plenisal ska inte vara en arena för åhörarens åsiktsyttringar eller protester. Sammanträdena följer också ofta ett tidspressat schema där förseningar till följd av störningar kan få betydande konsekvenser. Intresset av att förhandlingarna i plenisalen eller vid t.ex. ett offentligt utskottssammanträde kan fortgå ostörda och under full säkerhet är därmed starkt. En utvidgad säkerhetskontroll lär mot den här bakgrunden enligt utredningen kunna godtas av allmänheten.

Utredningen föreslår mot den redovisade bakgrunden dels att säkerhetskontrollen även ska få äga rum i syfte att förebygga att ordningen störs vid ett sammanträde i riksdagens plenisal eller vid ett offentligt sammanträde i ett utskott eller i EU-nämnden, dels att även föremål som kan användas för att störa ordningen vid sådana sammanträden ska eftersökas vid säkerhetskontrollen. Förutsättningarna för en utvidgad säkerhetskontroll bör enligt utredningen komma till tydligt uttryck i lag.

Det är uteslutande skyddsvakter som i dag sköter bevakningen av riksdagen. Skyddsvakterna – det förekommer både vakter som är anställda av Riksdagsförvaltningen och vakter som är inhyrda från ett vaktbolag – har hand om säkerhetskontrollen och inpasseringen för personer som ska besöka riksdagen. Utredningen föreslår att det uttryckligen regleras i lagen (1988:144) om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler att säkerhetskontroll får utföras av riksdagens skyddsvakter. Enligt lagens nuvarande lydelse kan säkerhetskontroll utföras av poliser och ordningsvakter. Det kan visserligen finnas principiella invändningar mot att poliser eller ordningsvakter utför säkerhetskontroll i riksdagens lokaler. För att tillåta viss flexibilitet bör det enligt utredningen emellertid även i fortsättningen finnas en möjlighet också för dessa yrkeskategorier att utföra säkerhetskontroll i riksdagen. Utredningen understryker att om poliser och ordningsvakter i praktiken ska utföra säkerhetskontroller ska detta inte få medföra någon försämring i fråga om allmänhetens tillgång till bl.a. kammarsammanträden.

Utredningen konstaterar att kroppsvisitation är en integritetskränkande åtgärd. Graden av intrång i den personliga integriteten påverkas bl.a. av om en metalldetektor eller liknande ger utslag och om personen som genomgår kontrollen därför måste undersökas manuellt. Personer kan känna obehag inför att någon annan rör vid dem även om det görs på ett professionellt sätt. Säker-

hetskontrollen får samtidigt anses bidra till att eventuella angrepp mot riksdagen – både sådana som stör ordningen under sammanträden och sådana som utgör säkerhetsrelaterade hot – kan upptäckas och förebyggas. Sannolikheten för att fler farliga eller ordningsstörande föremål hittas om skyddsvakterna tillåts genomföra manuell visitation jämfört med endast kroppsvisitation med hjälp av metalldetektorer eller liknande anordning får anses vara relativt hög. Utredningen anser mot denna bakgrund att riksdagens skyddsvakter, och i förekommande fall poliser och ordningsvakter, ska få utföra manuell kroppsvisitation. Sådan kroppsvisitation får dock endast utföras om det finns särskilda skäl för åtgärden. Kroppsvisitation som är av mera väsentlig omfattning ska utföras i ett avskilt utrymme.

Den som vägrar att genomgå en säkerhetskontroll får enligt gällande ordning nekas tillträde till riksdagens lokaler och avvisas. Det framstår enligt utredningen som lämpligt att vaktpersonalen har olika handlingsalternativ att tillgå också om en besökare vägrar gå igenom säkerhetskontrollen och inte lämnar riksdagens lokaler trots uppmaningar om detta.

Utredningen föreslår därför att en besökare som vägrar att underkasta sig säkerhetskontroll utöver att kunna nekas tillträde till riksdagens lokaler och avvisas även ska kunna avlägsnas, om han eller hon inte följer en uppmaning om att lämna riksdagens lokaler. Med avlägsnande avses att en person förs bort från den plats där han eller hon befinner sig. Hur långt personen kan avlägsnas med stöd av den föreslagna bestämmelsen beror enligt utredningen på vilka lokaler som omfattas av beslutet om säkerhetskontroll. Ytterst borde ett avlägsnande ut ur den byggnad där sammanträdeslokalen är inrymd kunna bli aktuellt.

Den som till en säkerhetskontroll har med sig ett farligt föremål (som inte får tas i beslag enligt bestämmelserna i rättegångsbalken) får enligt gällande ordning avlägsnas från riksdagen om han eller hon vägrar att lämna ifrån sig föremålet för förvaring. Om en person inte följer en uppmaning om att lämna ifrån sig ett farligt föremål eller ett föremål som kan användas för att störa ordningen t.ex. i riksdagens plenisal ska det enligt förslaget vara möjligt att vägra denne tillträde till eller avvisa personen från riksdagens lokaler. I sista hand ska personen avlägsnas från dessa lokaler.

Eftersom förslaget innebär att riksdagens skyddsvakter tilldelas ytterligare befogenheter finns det skäl att genom en hänvisning tydliggöra detta. Utredningen föreslår därför att en hänvisning till lagen om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler ska göras i skyddslagen. Vidare föreslås det att en hänvisning till samma lag ska göras i lagen (2023:421) om ordningsvakter.

Åtgärder när ordningen störs i plenisalen eller under utskottens och EU-nämndens offentliga sammanträden

Utredningen konstaterar att det har framstått som oklart vem som i formell mening fattar beslut om enstaka åhörare som stör ordningen i plenisalen eller under ett offentligt sammanträde i ett utskott eller i EU-nämnden. Det är den tjänstgörande talmannen respektive ordföranden som ansvarar för ordningen under ett sammanträde. Med det följer enligt utredningen också ansvaret att fatta beslut om utvisning. En rätt för vakterna att med stöd av delegation från talmannen eller ordföranden på eget initiativ besluta om utvisning skulle enligt utredningen visserligen ibland kunna innebära ett snabbare ingripande. En sådan rätt skulle emellertid samtidigt kunna medföra en risk för onödiga utvisningar av åhörare. Utredningen föreslår mot den bakgrunden att en utvisning av åhörare ska förutsätta ett uttryckligt beslut av talmannen eller ordföranden. Ingenting hindrar emellertid att vakter vid behov uppmärksammar åhörare på att ordningsstörningar är förbjudna och uppmanar dem att sluta med störande uppträdanden. Utredningen konstaterar i sammanhanget att skyddslagens bestämmelser ger riksdagens vakter andra befogenheter som inte påverkas av vad utredningen anför i denna del.

Utredningen betonar att allmänhetens rätt att besöka kammaren är villkorad av att sammanträdet inte störs. De som ändå uppträder så störande att de utvisas har enligt utredningen förlorat sin rätt att under en viss tid befinna sig i riksdagen och att återvända till kammaren. Dessutom finns det en uppenbar risk att sådana besökare kommer att störa sammanträdet på nytt om de efter en stund får återvända till åhörarläktaren. Det bör enligt utredningen klargöras att när en eller flera åhörare utvisas från kammarens åhörarläktare ska utvisningen gälla för resten av det aktuella sammanträdet, dvs. i normalfallet återstoden av dagen. Detta bör regleras i riksdagsordningen.

Utredningen konstaterar att 4 kap. 9 § regeringsformen ställer ”offentliga” sammanträden (första stycket) å ena sidan mot sammanträden ”inom stängda dörrar” (andra stycket) å den andra. En sådan läsning talar i första hand för tolkningen att alla sammanträden är offentliga om de inte hålls inom stängda dörrar.

Utredningen gör därför bedömningen att kravet på att sammanträdena ska vara offentliga inte också innebär ett krav på att åhörare ska tillåtas närvara i plenisalen. Om det är nödvändigt för att ett sammanträde i kammaren ska kunna genomföras föreslås att den tjänstgörande talmannen ska kunna besluta att sammanträdet, om samtliga åhörare har utvisats på grund av oordning bland åhörarna, ska återupptas utan att åhörare tillåts närvara i plenisalen. Så länge inte ett beslut har fattats om att ett sammanträde ska genomföras inom stängda dörrar är det fortfarande möjligt både att följa sammanträdet med hjälp av sändningar i tv och på webbplatsen och att ta del av vad som yttrats vid sammanträdet i kammarens protokoll. Talmannen ska kunna besluta om vissa undantag från ett beslut att åhörare inte ska få närvara i plenisalen. Motsvarande

ordning föreslås också för utskottens och EU-nämndens offentliga sammanträden.

Utredningen anser emellertid att det inte, utöver i de situationer som omfattas av skyddslagen, bör vara möjligt att innan ett kammarsammanträde inleds och en ordningsstörning inträffat besluta att sammanträdet ska genomföras utan att besökarna tillåts närvara i kammaren. Om det ändå finns önskemål om att införa en sådan ordning för vissa situationer bör frågan enligt utredningen först vara föremål för ytterligare överväganden. Frågeställningen förutsätter mer djupgående analyser av olika typer av säkerhetshot mot riksdagen och den parlamentariska processen. Det bör även göras överväganden om förhållandet till skyddslagens reglering av de brott som kan aktualiseras vid gärningar som liknar de beskrivna. Frågan innefattar enligt utredningen också överväganden som gäller det närmare samarbetet med bl.a. Säkerhetspolisen och Försvarsmakten. Mycket talar enligt utredningen för att sådana analyser och överväganden bör genomföras i ett annat sammanhang, förslagsvis av en utredning under regeringen.

Utredningen bedömer att riksdagens vakter enligt gällande lagstiftning har befogenhet att avlägsna en utvisad och gripen åhörare från kammaren. En person som besöker riksdagen enbart för att följa kammarens sammanträde i plenisalen och som utvisas på grund av ett uppträdande som stör ordningen har enligt förslaget inte rätt att vara kvar i riksdagens lokaler. Han eller hon kan vid behov avlägsnas av riksdagens vakter. Detsamma gäller en person som utvisats från ett offentligt sammanträde i ett utskott eller i EU-nämnden.

Utredningen gör slutligen vissa överväganden när det gäller det s.k. visningsrummet, som ligger i anslutning till plenisalen. Det framstår som tveksamt att visningsrummets platser är en del av plenisalen även om en sådan tolkning tycks möjlig. Frågan kan dock behöva övervägas på nytt om åhörarläktaren renoveras eller görs om på något annat sätt, t.ex. om en glasskiva monteras framför läktaren.

Det konstateras att det sedan en tid förekommer att vissa besökare hänvisas till visningsrummet i stället för till plenisalens åhörarläktare. Detta har skett exempelvis med besökare som har stört kammarens sammanträden vid tidigare tillfällen. Utredningen har övervägt om detta är en ordning som bör bestå. Med utgångspunkten att en utvisning gäller för resten av sammanträdet följer enligt utredningen som huvudregel att samma besökare inte en annan dag ska nekas tillträde till plenisalen på den grunden att han eller hon tidigare stört ordningen. Att besökare redan innan en ordningsstörning har inträffat nekas tillträde till åhörarläktaren innebär en stor inskränkning i rätten att besöka ett kammarsammanträde. Till de principiella utgångspunkterna om allas rätt att besöka kammarens sammanträden kommer dessutom en risk för godtycke och misstag i bedömningen av vilken besökare som ska hänvisas till visningsrummet. Utgångspunkten för rätten att befinna sig på läktaren måste enligt utredningen vara om man stört ordningen under det aktuella sammanträdet eller inte.

Dock är utredningen medveten om att det finns önskemål om att visningsrummet också fortsättningsvis ska kunna användas på det nuvarande sättet. Det har framhållits att denna ordning har inneburit fördelar i form av färre störningar av ordningen. Utredningen har slutligen stannat vid att visningsrummet ska kunna användas för placering av vissa besökare. Det framhålls att det bör säkerställas att sådana beslut baseras på objektiva grunder. Utredningen nämner vissa sådana grunder. Enbart den omständigheten att en besökare är känd bland de tjänstgörande vakterna för att tidigare ha stört ordningen torde enligt utredningen inte i sig kunna utgöra en grund för att neka personen tillträde till åhörarläktaren. Tillämpningen av en sådan ordning ska tåla en granskning i efterhand av i första hand Riksdagens ombudsmän (JO).

Utredningen framhåller avslutningsvis att om den nuvarande användningen av visningsrummet ska fortsätta finns det skäl att renodla användandet av detta rum. En situation där en pågående pedagogisk användning (t.ex. av en skolklass) måste avbrytas behöver undvikas. Därför finns det enligt utredningen skäl att i så fall låta undervisningsverksamhet i stället bedrivas i andra delar av riksdagens lokaler.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 27 § och 7 kap. 19 § riksdagsordningen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

27 §

Åhörare som uppträder störande får genast utvisas. Om oordning uppstår bland åhörarna, får talmannen utvisa samtliga åhörare.

Åhörare som uppträder störande får genast utvisas *av talmannen*. Om oordning uppstår bland åhörarna, får talmannen utvisa samtliga åhörare.

Ett beslut om utvisning gäller för resten av sammanträdet.

Om samtliga åhörare har utvisats får talmannen, om det är nödvändigt för att sammanträdet ska kunna genomföras, besluta att sammanträdet ska återupptas utan att åhörare tillåts närvara i plenisalen. Talmannen får medge undantag från ett sådant beslut.

7 kap.

19 §

Åhörare som uppträder störande får genast utvisas. Om oordning uppstår bland åhörarna, får ordföranden utvisa samtliga åhörare.

Åhörare som uppträder störande får genast utvisas *av ordföranden*. Om oordning uppstår bland åhörarna, får ordföranden utvisa samtliga åhörare.

Ett beslut om utvisning gäller för resten av sammanträdet.

Om samtliga åhörare har utvisats får ordföranden, om det är nödvändigt för att sammanträdet ska kunna genomföras, besluta att sammanträdet ska återupptas utan att åhörare tillåts närvara i lokalen. Ord-

*föranden får medge undantag från ett
sådant beslut.*

Denna lag träder i kraft den 1 september 2026.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:144) om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler

Härigenom föreskrivs att 1, 4, 5, 6, 7 och 9 §§ lagen (1988:144) om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

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.

Säkerhetskontroll får också äga rum i syfte att förebygga att ordningen störs i riksdagens plenisal eller vid ett offentligt sammanträde i ett utskott eller i EU-nämnden. En sådan säkerhetskontroll får endast omfatta åhörare till kammarens sammanträden eller offentliga sammanträden i ett utskott eller i EU-nämnden.

4 §

Vid säkerhetskontroll skall 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.

Väskor och andra föremål som medförs till eller påträffas i riksdagens lokaler får undersökas.

Vid säkerhetskontroll ska vapen och andra föremål som är ägnade att komma till användning vid brott som avses i 1 § första stycket eftersökas. Även föremål som enligt 1 § andra stycket kan användas för att störa ordningen i riksdagens plenisal eller vid ett offentligt sammanträde i ett utskott eller i EU-nämnden ska eftersökas. För dessa ändamål får kroppsvisitation äga rum.

Väskor och andra föremål som medförs till eller påträffas i riksdagens lokaler får undersökas.

5 §

Säkerhetskontroll utförs, efter närmare anvisningar av Polismyndigheten, av en polisman eller, efter Polismyndighetens förordnande, av vaktpersonal vid riksdagen.

Säkerhetskontroll får utföras av en skyddsvakt som utsetts av Riksdagsförvaltningen.

Säkerhetskontroll får också utföras av en polisman eller av en ordningsvakt som står under ledning av

en polisman. Säkerhetskontrollen ska i sådana fall utföras efter närmare anvisningar av Polismyndigheten.

Kroppsvisitation som genomförs på annat sätt än med metalldetektor eller liknande anordning får dock utföras endast av en polisman.

6 §

Den som inte underkastar sig föreskriven säkerhetskontroll får vägras tillträde till *eller avvisas från riksdagens lokaler.*

Den som inte underkastar sig föreskriven säkerhetskontroll får vägras tillträde till *riksdagens lokaler och får 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, *skall* 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 *avlägsnas från riksdagens lokaler.*

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 *följer* uppmaningen enligt första stycket får *vägras tillträde till riksdagens lokaler och får avvisas eller avlägsnas från dessa lokaler.*

9 §

Kroppsvisitation och undersökning av väskor och andra föremål ska genomföras med en metalldetektor eller en annan liknande anordning eller, om det finns särskilda skäl, på annat sätt.

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

Kroppsvisitation får verkställas eller bevittnas endast av person, som är av samma kön som den som

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

Om kroppsvisitation eller undersökning av väskor och andra föremål ska genomföras på annat sätt än med

visiteras, om undersökningen inte sker genom metalldetektor eller likande anordning.

en metalldetektor eller en annan liknande anordning, ska uppgiften utföras av en skyddsvakt som utsetts av Riksdagsförvaltningen, av en polisman eller av en ordningsvakt som Polismyndigheten har godkänt för sådana uppgifter. Sådan kroppsvisitation får bara utföras eller bevittnas av en person som är av samma kön som den som visiteras, om undersökningen avser annat än föremål som den visiterade har med sig.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2026.

1.3 Förslag till lag om ändring i skyddslagen (2010:305)

Härigenom föreskrivs att 19 § skyddslagen (2010:305) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 §

Byggnader, andra anläggningar och områden som anges i 4 § 2 får beslutas vara skyddsobjekt efter medgivande av riksdagens talman.

Det finns bestämmelser om den som bevakar ett sådant skyddsobjekt i lagen (1988:144) om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2026.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2023:421) om ordningsvakter

Härigenom föreskrivs att 16 § lagen (2023:421) om ordningsvakter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 §

Bestämmelser om en ordningsvakts befogenheter finns i

- | | |
|---|--------------------------------------|
| 1. rättegångsbalken, | |
| 2. lagen (1958:205) om förverkande av alkohol m.m., | |
| 3. lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m., | |
| 4. lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol, | |
| 5. polislagen (1984:387), | |
| 6. ordningslagen (1993:1617), | 6. lagen (1988:144) om säkerhets- |
| 7. lagen (2010:294) om säker- | kontroll i riksdagens lokaler, |
| hetskontroll vid offentliga samman- | 7. ordningslagen (1993:1617), |
| träden i kommuner och regioner, | 8. lagen (2010:294) om säkerhets- |
| 8. lagen (2018:1974) om säker- | kontroll vid offentliga sammanträden |
| hetskontroll vid Sametingets offent- | i kommuner och regioner, |
| liga sammanträden, | 9. lagen (2018:1974) om säkerhets- |
| 9. lagen (2021:77) om säkerhets- | kontroll vid Sametingets offentliga |
| kontroll på frivårdskontor, och | sammanträden, |
| 10. lagen (2022:1011) om in- | 10. lagen (2021:77) om säkerhets- |
| och utpasseringskontroller vid hög- | kontroll på frivårdskontor, och |
| skoleprovet. | 11. lagen (2022:1011) om in- och ut- |
| | passeringskontroller vid högskole- |
| | provet. |

Denna lag träder i kraft den 1 september 2026.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Riksdagsstyrelsen beslutade den 19 februari 2025 om direktiv till en översyn av förutsättningarna för att säkerställa genomförandet av kammarens sammanträden m.m.

Utredningens direktiv återges i sin helhet i bilagan och kan sammanfattas på följande sätt.

Under de senaste åren har säkerhetsläget i världen förändrats och hotbilden breddats och blivit mer komplex. Samtidigt har antalet störningar ökat på kammarens läktare. Utöver Riksdagsförvaltningens systematiska arbete med att säkerställa det stöd som krävs för att upprätthålla den parlamentariska processen, en stärkt samverkan med Polismyndigheten och ett antal taktiska och fysiska åtgärder – bl.a. placeringen av ett skyddsnät framför delar av kammarens åhörarläktare – har en diskussion förts inom riksdagen om det även behövs regeländringar i syfte att säkerställa genomförandet av kammarens sammanträden. Enligt diskussionen ska samtidigt öppenheten värnas som en avgörande del av demokratin, även under nya förutsättningar.

Mot denna bakgrund ska det göras en översyn av förutsättningarna för att säkerställa genomförandet av kammarens sammanträden.

En självklar utgångspunkt för översynen ska vara att sammanträdena även fortsättningsvis ska vara tillgängliga för allmänheten och att säkerhetsåtgärder i första hand ska vidtas i förebyggande syfte. I uppdraget ingår att utreda förutsättningarna att på ett mer heltäckande sätt söka efter och förebygga att åhörare tar med sig föremål som kan användas vid en störning. Utredaren ska också se över möjligheten att vägra tillträde för åhörare i vidare utsträckning än i dag och överväga om det kan eller ska finnas möjlighet att genomföra ett sammanträde utan åhörare vid upprepade eller stora störningar när andra säkerhetsåtgärder inte bedöms som tillräckliga. Även i övrigt kan bestämmelsen om utvisning i riksdagsordningen behöva ses över.

Motsvarande överväganden som görs för kammaren ska göras för utskotens och EU-nämndens offentliga sammanträden.

I uppdraget ingår även att undersöka hur regelverket utformats i övriga nordiska parlament.

Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag. Vidare är utredaren fri att ta upp och lämna förslag i näraliggande frågor som aktualiseras under utredningsarbetet.

2.2 Utredningens arbete

Utredningen har i sitt arbete biträtt av dels en referensgrupp bestående av representanter från riksdagens samtliga partigrupper, dels en expertgrupp. Två möten har hållits vardera med dessa grupper. Härutöver har löpande kontakt

hållits med experterna för samråd och inhämtande av synpunkter. Överläggningar har också ägt rum med riksdagens talmanspresidium och gruppledakrets samt med Säkerhetspolisen. Det samråd som enligt utredningens direktiv ska genomföras också med Polismyndigheten har bedömts vara fullgjort genom den representant för myndigheten som ingått i expertgruppen. Utredningen har under arbetets gång också haft en löpande kontakt med Riksdagsförvaltningens säkerhetsavdelning.

Utredningsarbetet har i huvudsak bestått av kunskapsinhämtning och problembeskrivning, diskussion av olika alternativa förslagsmodeller samt framtagande av de förslag som redovisas i detta betänkande. I början av kommitténs arbete genomfördes ett studiebesök i bl.a. allmänhetens entré och riksdagens plenisal.

3 Det svenska statsskicket

3.1 Inledning

Sverige är en demokrati med ett representativt och parlamentariskt styrelseskick. All offentlig makt i Sverige utgår från folket och riksdagen är folkets främsta företrädare. Regeringen styr riket med ansvar inför riksdagen. Sverige är också en monarki. Det innebär att den kung eller drottning som innehar Sveriges tron är statschef. Kungen eller drottningen har emellertid ingen formell makt.

Liksom de flesta andra demokratiska stater har Sverige en skriven konstitution. En konstitution reglerar normalt hur landet ska styras, enskildas grundläggande fri- och rättigheter i förhållande till staten och hur den offentliga makten ska fördelas. Sveriges konstitution består av fyra olika grundlagar: regeringsformen (RF), successionsordningen (SO), tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Dessutom finns riksdagsordningen (RO) som reglerar formerna för riksdagens arbete. Riksdagsordningen intar en mellanställning mellan grundlag och vanlig lag genom att de mest grundläggande bestämmelserna stiftas i samma ordning som grundlag eller i en ordning som innebär ett krav på kvalificerad majoritet.

Regeringsformen reglerar grunddragen i det svenska statsskicket och beskriver de centrala statsmakternas ansvar, skyldigheter och funktion. Regeringsformen innehåller huvuddelen av de bestämmelser som normalt finns i ett lands konstitution. I många fall utvecklas dessa bestämmelser i de andra grundlagarna och i riksdagsordningen.

3.2 Statsskickets grunder

Det svenska statsskicket bygger bl.a. på demokrati, representativitet, parlamentarism och maktutövningens lagbundenhet. I regeringsformen slås det inledningsvis fast att all offentlig makt i Sverige utgår från folket och att riksdagen är folkets främsta företrädare (1 kap. 1 § första stycket och 1 kap. 4 § RF). Det är ett uttryck för principen om folksuveränitet. Principen innebär att det ytterst är folket som bestämmer hur det svenska samhället ska vara uppbyggt och vilket innehåll den offentliga makten ska ha.

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse (1 kap. 1 § andra stycket RF). Med dessa bestämmelser avses att medborgarna vid regelbundet återkommande val väljer en beslutande församling, en folkrepresentation. Vart fjärde år hålls allmänna val till riksdagen samt till de kommunala och regionala beslutande församlingarna.

Ett parlamentariskt statsskick kännetecknas av att regeringsmakten utgår från och är beroende av folkrepresentationen i parlamentet, dvs. i Sverige

riksdagen. Regeringen måste med andra ord ha parlamentets förtroende eller – enligt det svenska statsskicket – i vart fall accepteras av den. Om en majoritet av riksdagens ledamöter saknar ett sådant förtroende kan riksdagen avsätta regeringen genom en misstroendeförklaring.

Enskildas grundläggande fri- och rättigheter i förhållande till det allmänna regleras i 2 kap. RF. Dessutom är Sverige bundet av bl.a. Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga). Vissa av dessa grundläggande fri- och rättigheter berörs närmare i avsnitt 5.

3.3 Riksdagen och riksdagsarbetet

3.3.1 Sveriges riksdag

Riksdagen stiftar enligt 1 kap. 4 § andra stycket RF lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas. Riksdagen granskar också rikets styrelse och förvaltning. Det senare kallas riksdagens kontrollmakt och består av bl.a. konstitutionsutskottets granskning av regeringen samt riksdagsledamöternas möjlighet att ställa frågor och interpellationer till statsråd. Dessutom har riksdagen vissa uppgifter i EU-arbetet och i det övriga internationella arbetet.

Riksdagen består av en kammare med 349 ledamöter (3 kap. 2 § RF). Ledamöterna väljs genom fria, hemliga och direkta val där väljarna röstar på parti med möjlighet att lämna en särskild personröst (3 kap. 1 § RF). Rösträtt vid riksdagsval har varje svensk medborgare som har fyllt 18 år och som någon gång har varit bosatt i Sverige (3 kap. 4 § RF).

Ordinarie val till riksdagen hålls den andra söndagen i september vart fjärde år (3 kap. 3 § RF, 2 kap. 2 § RO och 1 kap. 3 § vallagen [2005:837]). Tiden från det att en nyvald riksdag har samlats till dess att den närmast därefter valda riksdagen har samlats kallas för en valperiod (3 kap. 10 § RF). En valperiod är därmed normalt fyra år. Mellan ordinarie val kan regeringen besluta om extra val, som då gäller för återstoden av valperioden (3 kap. 11 § RF). Något extra val har inte hållits under den nuvarande regeringsformens tid.

För varje mandat som ett parti får i valet utses en riksdagsledamot och ersättare för honom eller henne (3 kap. 9 § RF). En ersättare ska inträda om en ledamot utses till talman eller statsråd. Även vid ledighet kan en tillfällig ersättare kallas in (4 kap. 13 § RF och 5 kap. 3 § RO).

Riksdagen sammanträder till riksmöte varje år (4 kap. 1 § RF). Ett riksmöte inleds i regel i september och pågår till dess att nästa riksmöte börjar (3 kap. 7 och 8 §§ RO). En valperiod delas alltså normalt in i fyra riksmöten. Riksmötet hålls som huvudregel i Stockholm. Riksdagen eller talmannen kan om det behövs för riksdagens frihet och säkerhet bestämma att riksmötet ska hållas på en annan plats (4 kap. 1 § RF). Regeringen har i propositionen *Stärkt konstitutionell beredskap* (prop. 2024/25:155) bl.a. föreslagit en ändring av

regeringsformen som innebär att riksdagen ska ges möjligheter att av hänsyn till rikets säkerhet eller frihet eller andra tvingande skäl sammanträda digitalt. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2027.

3.3.2 Kammaren, utskotten och EU-nämnden

Kammaren är benämningen för både riksdagens ledamöter i sammanträde och den särskilda plenisalen i Riksdagshuset där sammanträdena äger rum. Kammarens sammanträden är normalt offentliga (4 kap. 9 § RF och 6 kap. 7 § RO). I kammaren debatteras bl.a. riksdagsärenden och interpellationer och där fattar riksdagen sina beslut.

Arbetet i kammaren planeras av talmannen som även leder kammarens sammanträden (6 kap. 2 och 3 §§ RO). Talmannen är riksdagens främsta representant och väljs av riksdagen för varje valperiod (4 kap. 2 § RF). När en ledamot fullgör ett uppdrag som talman har han eller hon en ersättare i riksdagen. Riksdagen väljer också tre vice talmän som leder kammarens sammanträden i talmannens ställe (4 kap. 2 § och 6 kap. 4 § RO). De vice talmännen, som inte har ersättare i riksdagen, får delta i omröstningar även när de leder sammanträden. De får vid sådana tillfällen emellertid inte yttra sig i sak under överläggningarna i kammaren (6 kap. 6 § RO).

I riksdagen ska det också finnas utskott, däribland ett konstitutionsutskott och ett finansutskott (4 kap. 3 § RF). De två särskilt nämnda utskotten har uppgifter som nämns redan i regeringsformen. Övriga utskott räknas upp i riksdagsordningen (7 kap. 2 § och tillägsbestämmelse 7.2.1 RO). Det finns 15 utskott med olika ansvarsområden. Utskottens huvuduppgift är att bereda riksdagsärenden och att lämna förslag till riksdagsbeslut. Utskottens sammanträden hålls normalt inom stängda dörrar men utskotten kan också i vissa fall bestämma att hålla offentliga sammanträden (7 kap. 16 och 17 §§ RO).

I riksdagen ska det vidare finnas en EU-nämnd (7 kap. 3 § RO). EU-nämnden förbereder inga ärenden för beslut i kammaren. Nämndens uppgift är i stället att samråda med regeringen om vad som sker inom ramen för EU-samarbetet (10 kap. 10 § RF). Även EU-nämnden sammanträder som huvudregel inom stängda dörrar men får besluta att under vissa förhållanden hålla offentliga sammanträden (7 kap. 16 § första stycket och 17 § andra stycket RO).

Kammarens, utskottens och EU-nämndens sammanträden beskrivs ytterligare i nästa avsnitt.

4 Sammanträden i riksdagen

4.1 Kammarens sammanträden

4.1.1 Inledning

Riksdagen består enligt 3 kap. 2 § regeringsformen (RF) av en kammare med 349 valda ledamöter. Ordet kammare används för riksdagen när ledamöterna är samlade för debatter och beslut. Det används också för lokalen där sammanträdena hålls. Lokalen kallas också plenisalen.

I kammaren äger en stor mängd sammanträden rum. Efter ett riksdagsval samlas den nyvalda riksdagen första gången femton dagar efter valet (3 kap. 10 § RF). Vid detta sammanträde, som inleder det nya riksmötet, genomförs enligt 3 kap. 3 § riksdagsordningen (RO) bl.a. val av talman och vice talmän. Övriga riksmöten under valperioden inleds den dag i september som kammaren fastställer (3 kap. 8 § RO).

Under riksmötet sammanträder kammaren sedan de flesta dagar i veckan. Riksdagsärenden debatteras vid s.k. arbetsplenum och beslutas vid voteringar, normalt på onsdagar och torsdagar. Särskilt under veckorna före kammarens sommaruppehåll, då många ärenden ska avgöras under en relativt kort tid, förekommer ärendedebatter också under andra dagar. Interpellationer besvaras och debatteras som regel på tisdagar och fredagar. Varje torsdag är det vidare frågestund. Statsråd besvarar då muntliga frågor från riksdagens ledamöter. Kammaren sammanträder också för bl.a. regeringens återrapporter från Europeiska rådets möten, bordläggning och s.k. särskilt anordnade debatter.

Kammaren sammanträder normalt 600–700 timmar per riksmöte. Under särskilt arbetstygda perioder kan sammanträdena pågå till sent på kvällen och äga rum också under helger.

Under en del av sommaren och vid större helger, som exempelvis jul och påsk, hålls inga arbetsplenum. Det förekommer också att vissa andra dagar eller veckor under ett riksmöte är plenifria. Under dessa perioder hålls inte några arbetsplenum men det kan hållas interpellationsdebatter och bordläggningsplenum. Om riksdagsarbetet kräver det kan talmannen kalla till arbetsplenum också under perioder som enligt planeringen skulle vara plenifria.

4.1.2 Kammarens sammanträden är tillgängliga för allmänheten och massmedier

Kammarens sammanträden ska enligt 4 kap. 9 § första stycket RF vara offentliga. Offentligheten i kammaren gäller för både allmänheten och massmedier. Om det krävs med hänsyn till rikets säkerhet eller i övrigt till förhållandet till en annan stat eller mellanfolklig organisation får dock kammaren besluta att ett sammanträde ska hållas inom stängda dörrar (4 kap. 9 § andra stycket RF). Ett sådant beslut får under samma förhållanden också fattas av regeringen om

regeringen vid ett sammanträde med kammaren ska lämna information till riksdagen. En ledamot får inte obehörigen röja vad som har framkommit vid ett sammanträde inom stängda dörrar (6 kap. 8 § RO). Anställda inom bl.a. Riksdagsförvaltningen omfattas i motsvarande situation av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Kammaren har inte sammanträtt inom stängda dörrar sedan andra världskriget.



Riksmötets öppnande 2023. Delar av plenisalens åhörarläktare syns i övre delen av fotografiet.
Foto: Melker Dahlstrand/Sveriges riksdag.

I plenisalen ska det enligt 6 kap. 26 § RO finnas särskilda platser för åhörare. Sådana platser finns på den s.k. åhörarläktaren. Denna kan beskrivas som en balkong inne i plenisalen. Från åhörarläktaren ser och hör man direkt vad som utspelar sig i plenisalen. Åhörarläktaren består av fem olika sektioner. De besökare från allmänheten som vill följa kammarens sammanträden hänvisas normalt till två av dessa sektioner medan två andra sektioner i första hand är avsedda för talmannens gäster respektive för den diplomatiska kåren när den är inbjuden. Den femte sektionen är särskilt avsedd för massmedier. Ackrediterade journalister har också tillgång till särskilda lokaler i Riksdagshuset för sitt arbete. Samtliga platser på åhörarläktaren, utom de som är avsedda för massmedier, kan vid behov användas för allmänheten vid sammanträden som lockar många besökare.

I anslutning till åhörarläktaren finns dessutom det s.k. visningsrummet, som bl.a. används vid besök av skolklasser. Från visningsrummet, som har ett stort glasfönster mot plenisalen och direktljud från sammanträdet via högtalare, kan exempelvis riksdagens guider utan att störa sammanträdet förklara hur kammardebatter eller voteringar går till.

Kammarens sammanträden sänds också på riksdagens webb-tv som är tillgänglig via riksdagens webbplats. Sändningarna går att se både direkt och i efterhand. Dessutom sänds de flesta sammanträden, seminarier m.m. i riksdagen i tv-programmet SVT Forum.

Vid kammarens sammanträden ska fullständiga protokoll föras. Protokollen ska göras tillgängliga i den omfattning uppgifterna inte omfattas av sekretess (6 kap. 24 § RO). Ett s.k. snabbprotokoll ska utan dröjsmål göras tillgängligt i läsbar form (tilläggsbestämmelse 6.24.1 RO). Varje talare har sedan tre dagar på sig att göra eventuella invändningar mot snabbprotokollet. Ett protokoll justeras sedan av kammaren, som huvudregel senast tre veckor efter sammanträdet. Kammarens protokoll publiceras på riksdagens webbplats och är också del av det s.k. riksdagstrycket.

4.1.3 Säkerhetskontroll och ordningsregler för åhörare

Sedan många år tillbaka är flera av de lokaler som riksdagen och Riksdagsförvaltningen disponerar skyddsobjekt. Bevakningen utförs av skyddsvakter i enlighet med bestämmelserna i skyddslagen (2010:305). De personer som avser att besöka kammaren ska genomgå samma säkerhetskontroll vid inpassering som alla andra besökare till riksdagens lokaler och de ska ledsagas i lokalerna av exempelvis en riksdagsledamot eller en skyddsvakt. Någon kontroll av legitimation görs dock inte för personer som enbart ska besöka kammaren eller ett offentligt sammanträde i ett utskott eller EU-nämnden. Säkerhetskontrollen vid besök i riksdagens lokaler beskrivs ytterligare i avsnitt 6.3.

Det finns dessutom ordningsregler för de besökare som följer kammarens sammanträden från platserna på åhörarläktaren. Åhörare som uppträder störande får enligt 6 kap. 27 § RO genast utvisas. Om oordning uppstår bland åhörarna får talmannen utvisa samtliga åhörare.

Av tilläggsbestämmelse 6.26.1 RO följer vidare att åhörarna inför besöket på åhörarläktaren på uppmaning ska lämna ifrån sig ytterkläder, väskor och föremål som kan användas för att störa ordningen. Den som inte följer en sådan uppmaning kan vägras tillträde till åhörarläktaren. Om knivar, vapen eller andra föremål vars innehav kan utgöra brott påträffas vid inpasseringen tillkallas också polis. Under besöket i plenisalen förvaras åhörarnas tillhörigheter i låsbara skåp i anslutning till entrén.

Det är inte tillåtet att ropa något från åhörarläktaren eller att på annat sätt störa sammanträdet genom oljud eller genom att ge uttryck för sin åsikt i någon fråga. Följaktligen är det inte tillåtet att hålla upp exempelvis en banderoll med ett politiskt budskap. Det är heller inte tillåtet att ta med sig förtäring till läktaren.

Den som stör ett kammarsammanträde kan göra sig skyldig till brottet störande av förrättning (16 kap. 4 § brottsbalken). När det gäller den inskränkning i yttrandefriheten som ordningsreglerna kan sägas innebära konstaterar Högsta domstolen i avgörandet ”Interpellationsdebatten” (NJA 2023 s. 583) bl.a. att straffbestämmelsen i detta fall syftar till att säkerställa utövandet av det parlamentariska och representativa statsskicket, att den inte straffbelägger innehåll i ett yttrande och att den inte utgör något hinder mot att samma budskap framförs på någon annan plats. Det innebär därför enligt Högsta domstolen normalt inte en konflikt med den grundlagsskyddade yttrandefriheten att fälla

någon för brottet (se avsnitt 4.4.4 för en mer utförlig beskrivning av avgörandet).

4.1.4 Tidigare uttalanden om vikten av offentlighet i riksdagens kammare

Principen att kammarens sammanträden ska vara offentliga ansågs vid den nuvarande regeringsformens tillkomst fundamental i ett demokratiskt statsskick (SOU 1972:15 s. 254, prop. 1973:90 s. 520, bet. KU 1973:26 s. 77). Möjligheterna till undantag behövde, anfördes det, mot denna bakgrund vara mycket begränsade och preciserade i lagtext. Det ansågs befogat att göra begränsningar i kammarsammanträdens offentlighet endast då det var nödvändigt av hänsyn till rikets säkerhet eller annars till förhållandet till främmande stater eller mellanfolkliga organisationer. Utrymmet för riksdagen att hålla annat än offentliga sammanträden är därmed mycket litet. Något sammanträde inom stängda dörrar har heller inte ägt rum under den nuvarande regeringsformens tid. Senast detta förekom var under andra världskriget.

Konstitutionsutskottet har uttalat att det är av avgörande betydelse att kammarens sammanträden är tillgängliga för allmänheten. Utskottet har vidare framhållit vikten av att massmedier får möjligheter att referera och redovisa kammarens överläggningar och beslut (se bl.a. bet. KU 1973:26 s. 77 f. och bet. 2024/25:KU14 s. 15). Massmediernas möjlighet att följa arbetet i kammaren är enligt utskottet viktig för att syftet med offentligheten ska kunna uppfyllas.

Den offentlighet som följer av att allmänheten ska ha fritt tillträde till sammanträden med riksdagens kammare och i vissa fall med utskotten eller EU-nämnden (se avsnitt 4.2) måste, tillsammans med den grundlagsskyddade informationsfriheten, enligt konstitutionsutskottet anses innefatta en rätt för envar att följa sammanträdet på plats utan att behöva vare sig utsättas för identitetskontroll, uppge sitt namn eller förklara varför man önskar närvara vid förhandlingen (bet. 1998/99:KU7 s. 3, se också avsnitt 8.3.1). Samma princip måste nämligen enligt utskottet rimligen gälla som i fråga om den rätt att ta del av allmänna handlingar som gäller enligt tryckfrihetsförordningen. En myndighet får inte på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling ”efterforska vem denne är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns hinder mot att handlingen lämnas ut” (2 kap. 18 § i tryckfrihetsförordningens nuvarande lydelse). Någon annan princip kan enligt utskottet knappast gälla för den som i stället önskar ta del av vad som muntligen sägs vid ett sammanträde som ska vara offentligt.

Principen om offentlighet i kammarens sammanträden bör ses som en del av de grundlagsreglerade möjligheterna till bl.a. politisk verksamhet, rätten till offentliga meningsyttringar och den fria opinionsbildningen (förs. 1987/88:9 s. 12). Konstitutionsutskottet har i flera sammanhang framhållit att öppenheten i statsskicket är en grundläggande förutsättning för det offentliga livet och att

detta förhållande självfallet ska prägla arbetet i riksdagen i dess egenskap av det ledande statsorganet (bl.a. bet. KU 1982/83:19 s. 3 och bet. KU 1983/84:6 s. 3). Det är, har det anförts, synnerligen viktigt att den fria opinionsbildningen får fortgå utan inskränkningar om inte starka skäl talar för sådana.

Konstitutionsutskottet har vidare, i samband med beredningen av ett förslag om säkerhetsarbetet i riksdagen, anført att säkerhetsaspekten normalt måste underordnas öppenheten i riksdagens arbete och inte tvärtom (bet. KU 1982/83:19 s. 3). Säkerhetsåtgärder ska därmed bestämmas med beaktande av intresset av riksdagens öppenhet mot allmänheten och företrädare för massmedier (jfr förs. 1982/83:24 s. 8).

Bestämmelsen om offentligheten i kammarens sammanträden var fram till 2010 intagen i riksdagsordningen. Grundlagsutredningen, som 2008 redovisade sitt uppdrag i betänkandet *En reformerad grundlag* (SOU 2008:125), anslöt sig till uppfattningen att principen om offentlighet i folkrepresentationens sammanträden är fundamental i ett demokratiskt statsskick. Den ansåg principen vara sådan vikt att den borde regleras i regeringsformen i stället för i riksdagsordningen (s. 620).

Kommittén för översyn av riksdagsordningen föreslog i betänkandet *Översyn av riksdagsordningen* (2012/13:URF3) att man skulle markera vikten av dels att det ska finnas särskilda platser för åhörare i plenisalen, dels att det är en ingripande åtgärd att utvisa åhörare från ett offentligt sammanträde (s. 276). Det ledde till att flera bestämmelser 2014 blev huvudbestämmelser i stället för tilläggsbestämmelser (framst. 2012/13:RS3 s. 212 f., bet. 2013/14:KU46).

4.1.5 Förhållandet till vissa fri- och rättigheter

Åtgärder som syftar till att säkerställa att kammarens sammanträden kan genomföras utan störningar aktualiserar också förhållandet till vissa grundläggande fri- och rättigheter. Det gäller frågor exempelvis om hur begränsningar i åhörarens möjligheter att uttrycka sin åsikt under kammarsammanträden förhåller sig till yttrandefriheten och om säkerhetskontroller kränker den kroppsliga integriteten.

Begränsningar av nämnda och andra fri- och rättigheter får enligt 2 kap. 20 § RF göras i lag och enligt de ytterligare förutsättningar som följer av 2 kap. 21–25 §§ RF. Begränsningar får enligt 2 kap. 21 § RF göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, och de får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett dem. De får heller inte sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen, och de får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. För yttrandefriheten och informationsfriheten gäller särskilt att begränsningar får göras med hänsyn till bl.a. rikets säkerhet samt allmän ordning och säkerhet och i övrigt endast om särskilt viktiga skäl föranleder det (2 kap. 23 § RF).

Skyddet för bl.a. yttrandefriheten, informationsfriheten och den kroppsliga integriteten regleras också i Europeiska konventionen angående skydd för de

mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga).

I den utsträckning skärpta kontrollåtgärder inom ramen för säkerhetshöjande åtgärder bedöms nödvändiga har det i ett tidigare lagstiftningsärende om offentligheten och säkerheten i riksdagen anförts att det är av väsentlig betydelse att beakta ”de generella begränsningar av den offentliga maktutövningen som uppställs i den konstitutionella lagstiftningen och det statsrättsliga skydd som fri- och rättigheter åtnjuter” (förs. 1987/88:19 s. 12).

Skyddet för de grundläggande fri- och rättigheter som aktualiseras i detta sammanhang beskrivs mer utförligt i avsnitt 5.

4.2 Offentliga sammanträden i utskotten och EU-nämnden

4.2.1 Utskottens och EU-nämndens sammanträden

Utskotten och EU-nämnden sammanträder när riksdagsarbetet kräver det (7 kap. 15 § RO). Sammanträdena ska enligt 7 kap. 16 § RO som huvudregel hållas inom stängda dörrar. Ett utskott får emellertid enligt 7 kap. 17 § RO besluta att ett sammanträde ska vara offentligt i den del det avser inhämtande av upplysningar eller överläggning i EU-frågor. Utskotten håller offentliga sammanträden för bl.a. utfrågningar och presentationer av rapporter eller redogörelser inom ramen för ärendeberedningen i utskottet. EU-nämnden får besluta att ett sammanträde, eller del av ett sammanträde, ska vara offentligt.

Möjligheten för utskott att hålla offentliga sammanträden (tidigare s.k. offentliga utfrågningar) infördes 1988. Folkstyrelsekommittén ansåg i betänkandet *Folkstyrelsens villkor* (SOU 1987:6) att offentliga utfrågningar skulle öka medborgarnas insyn i den politiska beslutsprocessen, medföra större klarhet om myndigheters och intressegruppers påverkan på utskottsarbetet samt berika den allmänna debatten (s. 230). Detta skulle i sin tur fördjupa utskottets beredningsunderlag. Dessutom skulle intresset för riksdagsarbetet enligt kommittén främjas och allmänhetens förståelse för utskottens viktiga arbete öka. Konstitutionsutskottet instämde i denna bedömning (bet. KU 1987/88:18 s. 2).

För utskottens del är möjligheten att hålla offentliga sammanträden uttryckligen begränsad till inhämtande av upplysningar och överläggningar i EU-frågor. När det gäller EU-nämnden görs det inte någon motsvarande begränsning till inhämtande av upplysningar. Skillnaden hänger samman med att EU-nämnden uteslutande är ett organ för samråd om EU-arbetet och att nämnden inte bereder några riksdagsärenden. Överläggningar i EU-frågor är vidare aldrig aktuella i EU-nämnden; regeringen överlägger i EU-frågor med utskotten (7 kap. 12 § RO). Det har ansetts vara av central betydelse att utskottens överläggningar och beslutsfattande äger rum inom stängda dörrar. En uttrycklig begränsning av möjligheterna att hålla offentliga sammanträden har därför

ansetts nödvändig (SOU 1987:6 s. 230). Motsvarande behov finns mot den redovisade bakgrunden inte för EU-nämnden.

Enligt tillägsbestämmelse 7.15.3 RO får ett utskott sammanträda under arbetsplenium eller val i kammaren endast om utskottet har fattat ett enhälligt beslut om detta i förväg. Denna möjlighet gäller emellertid inte för offentliga sammanträden. För EU-nämnden finns det inga begränsningar för när ett sammanträde får äga rum. EU-nämnden kan t.ex. behöva sammanträda under ett pågående rådsmöte och kan då göra det trots att ett arbetsplenium pågår. Som regel sammanträder EU-nämnden på fredag förmiddag, dvs. när arbetsplenium normalt inte pågår i kammaren. Samråd med statsministern inför Europeiska rådet äger dock ofta rum på onsdagar samtidigt med arbetsplenium. Dessa samråd är normalt offentliga.

Den parlamentariskt sammansatta kommittén 2023 års riksdagsutredning har i betänkandet *Ledamoten i fokus* föreslagit att ett utskott, om det finns särskilda skäl, ska få besluta att ha ett offentligt sammanträde under arbetsplenium eller val i kammaren (2024/25:URF1 s. 326 f.). Ett sådant beslut om sammanträdestid ska fattas i förväg och vara enhälligt. Ändringen föreslås träda i kraft den 1 september 2026.

4.2.2 Åhörare vid utskottens och EU-nämndens offentliga sammanträden

Vid en offentlig del av ett sammanträde i ett utskott eller i EU-nämnden ska det finnas särskilda platser för åhörare (7 kap. 18 § RO). I den nu gällande riksdagsordningen, som trädde i kraft 2014, gjordes denna bestämmelse om från en tillägsbestämmelse till en huvudbestämmelse för att markera vikten av allmänhetens rätt att närvara vid offentliga sammanträden (framst. 2012/13:RS3 s. 220). Offentliga sammanträden i utskotten äger ofta rum i Första- eller Andrakammaralen eller i Skandiasalen. I den senare salen sammanträder normalt också EU-nämnden. Det finns i dessa lokaler särskilda åhörarplatser.

Yttrandena vid offentliga sammanträden i utskotten tecknas normalt ned i läsbar form och publiceras, ofta i serien Rapporter från riksdagen (RFR) eller i ett utskottsbetänkande. Ljud- eller bildupptagning vid en offentlig del av ett sammanträde i ett utskott eller i EU-nämnden får göras om inte utskottet eller nämnden beslutar annat (tillägsbestämmelse 7.17.1 RO). De flesta offentliga sammanträden sänds via riksdagens webb-tv och i SVT Forum. Det finns emellertid inga författningsmässiga krav på vare sig uppteckningar eller ljud- och bildupptagningar vid utskottens offentliga sammanträden.

För EU-nämnden gäller enligt tillägsbestämmelse 7.15.5 RO att vad som yttras vid regeringens samråd med nämnden ska nedtecknas i läsbar form. Också EU-nämndens offentliga sammanträden brukar sändas på riksdagens webb-tv och i SVT Forum.

För åhörare vid ett offentligt sammanträde i utskotten eller EU-nämnden finns ordningsregler som motsvarar de som gäller för åhörare vid kammarens

sammanträden. En åhörare som uppträder störande får enligt 7 kap. 19 § RO genast utvisas. Om oordning uppstår bland åhörarna får ordföranden utvisa samtliga åhörare. Åhörare till offentliga sammanträden i utskott och EU-nämnden ska genomgå samma säkerhetskontroll som åhörare till kammarens sammanträden. De kan på samma sätt uppmanas att lämna ifrån sig ytterkläder, väskor och föremål som kan användas för att störa ordningen vid sammanträdet (tilläggsbestämmelse 7.18.1 RO). Frågorna om ordningsreglernas och säkerhetskontrollens förhållande till vissa fri- och rättigheter gör sig gällande också vid utskottens och EU-nämndens offentliga sammanträden.

4.3 Historisk bakgrund till dagens ordningsregler

4.3.1 De tidiga riksdagarna

Riksdagen i Sverige har gamla anor. Under vikingatiden och efterföljande århundranden samlades fria män från ett visst landområde regelbundet för att vid ting besluta i gemensamma angelägenheter, t.ex. rörande lagstiftning och rättsskipning. Både kungar och andra ledare sammankallade möten med representanter för olika intressen i riket under medeltiden. Riksens ständer, eller ståndsriksdagen, tillkom under 1400-talet. Vid riksmötet i Västerås 1544 representerades en i vart fall inte oväsentlig del av folket genom de fyra stånden – adel, präster, borgare och bönder. Under 1600-talet kom riksdagarna att hållas allt oftare.

År 1617 utarbetade rikskanslern Axel Oxenstierna det första förslaget till en riksdagsordning. Bestämmelserna om riksdagens arbetsformer syftade då främst till att skapa ordning och reda vid riksdagens sammanträden. Förslaget skulle enligt Oxenstierna bidra till att personer ur de olika stånden under riksdagarna ”ej löpa samman som en hop fän eller druckna bönder, främmande till spott och åtlöje och dem själva till att skämmas över, i det på häradsting och sockenstämmor endels skickligare tillgår än på riksdagar”.

I bestämmelserna stadgades bl.a. att riksdagen skulle öppnas under högtidliga former, att de sammanträdande då skulle inta särskilt angivna platser och att ingen annan sedan skulle tillåtas att vara i salen. Yngre adelsmän skulle dock tillåtas att stanna kvar vid dörren. Förslaget medförde emellertid inte att någon officiell riksdagsordning antogs 1617. Däremot beslutade riksdagen att de former för överläggningar som hade tillämpats då skulle gälla även i fortsättningen. Först 1723 utfärdades Sveriges första riksdagsordning.

4.3.2 Frågan om offentlighet väcks

Under 1823 års riksdag väcktes förslag om tillträde för åhörare och införande av åskådarplatser i de fyra ståndens sessionsrum. Även om det tidigare hade hänt att vissa personer tillåtits närvara var det första gången en s.k. offentlighetsakt övervägdes. Frågan var dock inte okontroversiell. De som förordade förslaget hänvisade bl.a. till att Storbritannien och Frankrike hade en sådan

ordning. Det anfördes också att förslaget kunde leda till att den retoriska nivån på anförandena höjdes. Det mest framträdande argumentet var dock att förslaget skulle innebära ökad insyn i förhandlingarna. Allmänheten förväntades genom insynen ges möjlighet att sätta press på sina representanter som i sin tur skulle förmås att fatta klokare beslut. Johan Olsson Longberg, ledamot av bondeståndet och sedermera dess talman, yttrade:

Skulle vi väl handla med mindre lugn, mod och god vilja för att några personer, tysta på sina anvisade platser, skulle höra våra tal? Skulle vi väl äga mindre aktning för oss själva, såsom nationens ombud, än för främmande åhörare? Känner vi behovet av att rådslå i mörkret och förhemliga grunderna till våra beslut? Vare långt från oss en sådan tanke! Må den som blygs för sig själv dölja sig för andra! Vad vi känna, vad vi tänka, det säga vi, och må hela världen höra vad vi säga.

Bondeståndet liksom adelsståndet röstade ned förslaget medan prästeståndet inte tog ställning. Ett argument som anfördes mot förslaget var att det redan bedömdes råda tillräcklig insyn genom att protokollen från sammanträdena var offentliga. Motståndarna befarade också att åhörare inte skulle vara tysta utan orsaka oordning. Vissa hänvisade till vad som skett under den franska revolutionen och menade att det kunde finnas risk för upplopp och stormning av sessionsrummet. Samtidigt fanns det även bland förslagens förespråkare de som påtalade att utan en ordningsstadga med regler och sanktioner kunde inte det ”goda ändamålet” med offentligheten vinnas.

Majoriteten i borgarståndet kom att rösta igenom förslaget. Efteråt inträffade dock något oväntat. Flera ledande borgare kallades till Karl XIV Johan och några av hans ministrar. På slottet meddelade kungen de närvarande riksdagsmännen att han förvisso var en vän av offentligheten. Han invände dock bl.a. att frågan borde ha behandlats vid alla stånden och att ordningsregler behövdes. Det var, enligt honom, fel av borgarståndet att ha beslutat att låta åhörare närvara vid ståndets sammanträden då detta krävde kungligt godkännande. Detta påbud gick sedan ut till samtliga stånd (prop. 1823:56 s. 781–785).

4.3.3 Riksdagens sammanträden blir offentliga

Några år senare blev den s.k. offentlighetsakten godkänd och antagen i alla fyra stånden. Förespråkarna fick således rätt, däribland bondeståndets ledamot Carl Fredrik Berg som vid 1823 års riksdag hade yttrat att ”säkert kommer den tid, då man i allmänhet ska godkänna vad vi nu åsyftat”. Med hänvisning till uttalandena sju år tidigare meddelade kungen att han, trots vissa synpunkter, inte hade något att invända i sak mot att åhörare närvarade vid ståndens överläggningar. Kungen framhöll bl.a. betydelsen av att ”varje talares rätt och frihet, samt överläggningarnas lugn och ostörda fortgång, blev genom reglementariska föreskrifter tillbörligen försäkrade” (skr. 1830:95 s. 18–20). De föreskrifter som avsågs var alltså ståndens ordningsstadgor. Karl XIV Johan ska vidare ha fört ett enskilt samtal med Johan Hagander, ledamot av borgarståndet och en av de som hade närvarat vid mötet på slottet 1823. Kungen ska vid

samtalet ha upprepat att han var för offentlighet men att ”uti de europeiska samhällsförhållandenas då varade skick, och då vår *östra granne* ömtåligt bespejade alla politiska strävanden inom Sverige, en försiktig omtanke och kloket manade till sans och måtta uti alla företag och vid bruket av alla politiska friheter och rättigheter”.

Således antogs lagen (1830:24 s. 255) för åhörare vid riksståndens sammanträden. I dess 1 § angavs att den som bevistade ett riksstånds överläggningar skulle följa den ordningsstadga som det aktuella ståndet hade antagit. Åhörare skulle vidare åtlyda vad ståndets ordförande bestämt i syfte att bibehålla ordningen. En åhörare kunde åläggas att betala böter om denne inte genast följde en tillsägelse från ordföranden om att ”avträda” från ståndets samlingsrum. I 2 § hänvisades till dåvarande missgärningsbalkens fridsregler (se vidare avsnitt 4.4.2) om en person t.ex. orsakade någon annan skada.

4.3.4 Ståndsriksdagens ordningsregler

Ordningsreglerna för de fyra stånden liknade varandra i flera avseenden. I prästeståndets ordningsstadga från 1834 angavs t.ex. att det krävdes inträdeskort för att få tillträde till ståndets överläggningar (1 §). Talmannen fick ge ut särskilda kort efter eget gottfinnande, dels åt tidningsredaktioner, dels åt andra åhörare. Övriga kort gällde endast för en dags plenum och delades ut på ståndets kansli. Talmannen hade enligt 2 § rätt att, ”när han så nödigt finner”, vägra främmande personer inträde för ett helt eller en del av plenum samt att under sammanträdet säga åt åhörare att avlägsna sig. Det fanns också en möjlighet för ledamöter att begära att åhörarna skulle avlägsnas. Enligt 3 § skulle åhörare under plenum avhålla sig ”från allt uttryck av bifall eller misshag, och iakttaga den strängaste tystnad” samt rätta sig efter talmannens tillsägelser. Om en åhörare inte lydde när talmannen sa åt denne att vara tyst var alla åhörare förpliktiga att ”avträda”. Sammanträdet skulle stoppas från det att talmannen sagt åt åhöraren att ”avträda” till dess att tillsägelsen blivit åtlydd (4 §).

Det förhållandet att ständernas sammanträden nu skulle vara offentliga medförde många ordningsfrågor. Inom prästeståndet diskuterade man om det var nödvändigt att alla åhörare avlägsnades även om det bara var en person som förde oväsen. Vice talmannen Carl Fredrik af Wingård fastslog dock att ”ståndets ordningsstadga vore i denna punkt tillräckligt liberal, då den föreskrev en sådan åtgärd först efter en föregången varning” samt att ”en undersökning, för att upptäcka den skyldige, i detta fall vore olämplig”. Inom adelsståndet dryftades liknande frågor. Dess ledamot David Frölich menade att om några enstaka personer i en sådan situation av misstag utvisades ”så kan detta visserligen vara likgiltigt; blott det icke sker med någon sådan påföljd att deras rätt till inträde framdeles blir betagen”.

När det gäller borgarståndets ordningsstadga från 1834 resonerades kring bl.a. om den som var dömd för brott eller ”vanfrenjdad” skulle hindras från att bevista ståndets sammankomster. Slutsatsen blev att en sådan ordning inte var lämplig. Ledamoten Stefan Johan Wijkman yttrade att en sådan prövning av

någons ”moralitet” som i så fall skulle krävas ”skulle bli obehaglig; och jag tvivlar, att någon vill åtaga sig befattning därmed”. För att få komma in fodrades dock snygghet till klädsel och ett anständigt uppförande (3 §). Åhörare skulle också i förmaket ta av sig överrockar och galoscher. Man ville därigenom reglera så att t.ex. berusade personer inte kom in, samtidigt som exempelvis mindre bemedlade personer inte skulle vägras inträde på grund av godtycke. Under debatten anfördes bl.a. att både ”åkaredrängen och greven” hade samma rätt att komma in liksom att ”det anständiga uppförandet ådagalägges icke förr, än efter inträdet i sessionsrummet”. Tillrättavisningar av talmannen eller ståndets tjänstemän skulle omedelbart höras. Den ”tredskande” personen riskerade annars att genast utvisas (6 §). Bänkplatser skulle finnas tillgängliga för åhörare och ståndets ordningsstadga skulle sättas upp bl.a. på dörren som ledde från förmaket till sessionsrummet.

4.3.5 Ordningen i kammaren enligt regeringsformen och riksdagsordningen

Representationsreformen innebar att 1810 års riksdagsordning ersattes med 1866 års riksdagsordning. Genom reformen ersattes ständsrepresentationen med två separata kamrar, första och andra kammaren. Det fastslogs i såväl 1810 som 1866 års riksdagsordningar att talmännen var berättigade att vidmakthålla ordning vid sammanträdena (45 § i 1810 års riksdagsordning respektive 51 § i 1866 års riksdagsordning).

Vid denna tid kunde det också bli tal om att döma en person för förräderi enligt bl.a. 110 § i 1809 års regeringsform om ”någon menighet, av vad namn den vara må, antingen av egen drift eller med anledning av befallning, försöka att våldföra riksens ständer eller deras utskott eller någon enskild riksdagsman, eller störa friheten i deras överläggningar och beslut”.

Det var också straffbart att med ord eller gärning ofreda en riksdagsledamot, både under pågående riksmöte och under ledamotens resa till och från riksdagen (111 § i 1809 års regeringsform). Reglerna i 1809 års regeringsform fanns med vissa justeringar kvar fram till dess att 1974 års regeringsform antogs (jfr t.ex. prop. 1968:27 s. 18 f.).

4.3.6 Tvåkammarriksdagens ordningsregler

I samband med representationsreformen antogs Reglementariska föreskrifter för Riksdagen 1867 och 1868. Då antogs vissa regler kring offentlighet och ordning vid förhandlingarna i en ordningsstadga för första kammaren 1868 respektive en arbetsordning för andra kammaren 1867. I bestämmelserna som avsåg första kammaren angavs att kammarens förhandlingar som regel är offentliga (20 §). För att upprätthålla ordningen på läktaren fick talmannen enligt 21 § utfärda ”nödiga föreskrifter, vilka på lämpliga ställen anslås”. Den som bröt mot föreskrifterna ”varde genast avlägsnad”. Om oordning uppstod fick talmannen eller motsvarande förordna om samtliga åhörarnas avlägsnande.

Det hänvisades även till förbrytelse mot 1830 års lag för åhörare vid riksständens sammanträden. Andra kammaren hade liknande bestämmelser men med vissa skillnader. Exempelvis angavs att de som befann sig på läktaren skulle ”ställa sig till noggrann efterrättelse av de föreskrifter för ordningens vidmakt-hållande” som utfärdats av kammaren eller talmannen. Den som bröt mot detta skulle genast utvisas (24 §).

Båda kamrarna antog 1933 varsin ny ordningsstadga. Bestämmelserna om offentlighet och ordning överensstämde med varandra och infördes i 22–23 §§ i respektive ordningsstadga. De hade i huvudsak samma innebörd som tidigare motsvarigheter. En skillnad var att det angavs att om någon åhörare gjorde sig skyldig till ”våldsgärning eller eljest till störande uppträdande av beskaftenhet att föranleda ansvar enligt allmän lag eller särskild författning” skulle talman-nen anmäla överträdelsen till riksdagens justitieombudsman för laglig beivran.

4.3.7 Enkammarriksdagens ordningsregler

År 1971 genomfördes enkammarreformen (SOU 1963:16, prop. 1968:27, KU 1968:20). Den innebar att tvåkammarriksdagen ersattes med en riksdag med en kammare. Bestämmelserna i ordningsstadgorna om offentlighet och åtgärder vid störande av ordningen i kamrarna fick sina motsvarigheter i 2 och 6 §§ i 1971 års riksdagsstadga (Ju 1967:11 s. 1 f. och bilaga s. 1, prop. 1968:27 s. 253, utl. 1970:Ku48, bet. 1971:KU2). Några särskilda överväganden gällande ordningsreglerna synes inte ha gjorts. Det framgick av 2 § första stycket att riksdagens sammanträden som regel skulle vara offentliga. I paragrafens andra stycke angavs att utsändning i radio och television av kammarens förhandlingar fick ske efter medgivande av talmanskonferensen. Enligt 6 § skulle det i samlingssalen finnas särskilda platser för åhörare. Talmannen utfärdade ordningsföreskrifter för dessa platser. Den som bröt mot ordningsföreskrifterna kunde genast utvisas. Om oordning uppstod bland åhörarna fick talman-nen utvisa samtliga åhörare.

När 1974 års regeringsform och riksdagsordning antogs infördes bestämmelser med nu gällande ordalydelse (SOU 1972:15, prop. 1973:90, bet. KU 1973:26, bet. KU 1974:8). I förarbetena resonerades kring offentligheten i kammaren respektive utskotten. Exempelvis gjordes det gällande att principen att förhandlingarna i kammaren ska vara offentliga når sitt syfte endast genom medverkan och förmedling av massmedierna. Det gjordes dock inga särskilda uttalanden om ordningsreglerna. Bland annat hänvisades det till den nämnda bestämmelsen 51 § i 1866 års riksdagsordning samt 2 och 6 §§ riksdagsstadgan (SOU 1972:15 s. 254 f., prop. 1973:90 s. 520–522).

4.3.8 Frågan om offentlighet under 1980-talet

Efter vad som beskrivits som en internationell vålds- och terrorvåg under 1970- och 1980-talen infördes säkerhetskontroll i riksdagens lokaler (se avsnitt 6.3.1). I samband därmed diskuterades på nytt frågan om offentlighet vid

kammarsammanträdena (förs. 1987/88:9 s. 22). Det konstaterades att talman-
nens befogenhet att utrymma läktaren vid oordning inte innebar ett förebyg-
gande säkerhetsskydd. En ordning övervägdes som innebar att endast journa-
list eller andra representanter för massmedier skulle tillåtas att närvara vid
överläggningarna i kammaren, alternativt att överföra ljud och bild från
plenisalen till en annan lokal varifrån allmänheten skulle kunna följa debatten.
Eftersom långtgående inskränkningar i kravet på offentlighet skulle undvikas
avfärdades dock sådana lösningar som oacceptabla.

4.4 Störande av förrättning eller allmän sammankomst

4.4.1 Aktuell bestämmelse

I 16 kap. 4 § brottsbalken regleras brotten störande av förrättning eller allmän
sammankomst. Bestämmelsen är placerad i kapitlet som handlar om brott mot
allmän ordning. I paragrafens första stycke anges följande:

Om någon genom våldshandling eller oljud eller på annat dylikt sätt stör
eller söker hindra allmän gudstjänst, annan allmän andaktsövning, vigsel
eller begravning eller dylik akt, domstols förhandling eller annan statlig
eller kommunal förrättning eller allmän sammankomst för överläggning,
undervisning eller åhörande av föredrag, döms för störande av förrättning
eller av allmän sammankomst till böter eller fängelse i högst sex månader.

4.4.2 Historisk bakgrund

Den historiska bakgrunden till de aktuella brotten kan sägas vara de medeltida
fridslagarna, dvs. reglerna om bl.a. tingsfrid och kyrkofrid. Dessa s.k. edsöres-
lagar anses ha stadfästs under Birger Jarls regering på 1200-talet. Kungen och
hans män svor en ed om att bestraffa vissa brott mot den allmänna friden. La-
garna avsåg att skydda bl.a. människor som befann sig i kyrkor eller på tinget,
eller var på väg dit eller därifrån, från att bli gripna eller överfallna. Samman-
komsterna som sådana var således skyddsvärda. Reglerna upptogs senare i
bl.a. landskapslagarna och 1734 års lag.

Nuvarande bestämmelse är i huvudsak likalydande med den paragraf som
infördes i strafflagen (1864:11 s. 101) år 1948. Det fanns dessförinnan mot-
svarande straffbelagda gärningar i flera bestämmelser (prop. 1948:80
s. 186 f.). I förarbetena till en sådan tidigare regel, som däribland avsåg ”rum
där riksdagen är församlad”, konstaterades att skyddet av allmänna samman-
komster mot störningar från enskilda syftar t.ex. till att förverkliga grundla-
gens intentioner om fri opinionsbildning. I propositionen anfördes bl.a. föl-
jande (prop. 1936:234 s. 36):

En bland de metoder, som under senare tid kommit till användning från
vissa ytterlighetsriktningars sida i den politiska striden, är organiserandet
av uppträden vid politiska motståndares möten i syfte att störa och hindra
dessa och tillika göra reklam för den egna meningsriktningen. Dylikt till-
vägagångssätt kan icke av en demokratisk stat tolereras. Det innefattar,
såsom kommittén framhållit, angrepp på en av de institutioner, som äro

nödvändiga för en demokratisk styrelseform. Till den medborgerliga församlingsfriheten höra ej blott garantier mot godtyckliga ingripanden från myndigheterna utan även effektivt skydd mot störanden av möten från enskildas sida. Erfarenheter från främmande länder visa ock, att uppträden av denna art ha tendens att under politiskt oroliga tider framkalla liknande uppträden från den motsatta kanten och i hög grad öka irritationen och spänningen.

4.4.3 Tillämpning av bestämmelsen

Enligt förarbetena (SOU 1944:69 s. 212) förstås med förrättning endast sådant fullgörande av tjänsteäliggande som innebär utövande av en gentemot allmänheten framträdande funktion av den offentliga förvaltningen. Under uttrycket faller t.ex. riksdagens förhandlingar. Däremot omfattas inte anställdas arbete på sina tjänsterum. Vid vissa förrättningar kan det förekomma ordningsföreselser av mindre allvarlig art som kan beivras med andra medel än straffansvar.

Det är själva förrättningen som ska störas för att bestämmelsen ska bli aktuell. Om det är enskilda personer som störs under förrättningen kan det i stället vara fråga om exempelvis ett ofredande enligt 4 kap. 7 § brottsbalken. Om förrättningen inte är pågående kan ett störande uppträdande utgöra t.ex. förargelseväckande beteende enligt 16 kap. 16 § brottsbalken (jfr Bäcklund m.fl., *Brottsbalken* [2025-09-02, Utgåva 2025, Juno], kommentaren till 16 kap. 4 § och Westerlund m.fl., *Ordningsstörande brott*, 2020, s. 247).

I avgörandet SvJT 1977 ref. s. 12 ogillade hovrätten ett åtal där de tilltalade under förhandling i kommunfullmäktige olovligen begett sig till sessionssalens podium och där läst upp ett meddelande under några minuter. Hovrätten konstaterade att det inte i målet påstods att de tilltalade skulle ha stört förrättningen genom våldshandling, oljud eller liknande.

I rättsfallet NJA 1993 s. 360 III, som gällde ansvar för tjänstefel, var frågan bl.a. om förutsättningar förelegat enligt 13 § polislagen för omhändertagande av en person för störande av exekutiv förrättning. Högsta domstolen anförde att polismannen inte hade agerat felaktigt när han lät omhändertagandet bestå till dess att förrättningen var över. Detta eftersom en fortlöpande omprövning gjordes och det fanns fog för bedömningen att den omhändertagne, om han släpptes, omedelbart skulle återvända till förrättningen för att där störa eller söka hindra denna.

Brottslighetens ”art” kan ha betydelse för frågan om vilket straff som döms ut. Begreppet ”art” infördes som ett skäl för fängelse genom 1989 års påföljdsreform (prop. 1987/88:120 s. 100). Flera olika brottstyper har ansetts utgöra s.k. artbrott (se bl.a. Högsta domstolens avgörande ”De kinesiska kullagren” NJA 2014 s. 559). Det saknas såväl tidigare förarbetsuttalanden som överrättspraxis som indikerar att störande av förrättning ska betraktas som ett artbrott.

4.4.4 Högsta domstolens avgörande ”Interpellationsdebatten”

Högsta domstolens avgörande ”Interpellationsdebatten” NJA 2023 s. 583 gäller en ordningsstörande händelse 2019 under en interpellationsdebatt med

utrikesministern i riksdagens kammare. Mot slutet av debatten reste sig ett antal personer på kammarens åhörarläktare upp och visade sitt missnöje med vad utrikesministern hade anfört genom att ropa. Några av dem vecklade också ut en flagga. Missnöjesyttringen pågick i knappt en minut och skyddsvakter förde ut klagandena från läktaren. Flera av de närvarande i plenisalen tittade upp mot läktaren, och förste vice talmannen påminde om att åsiktsyttringar från läktaren inte är tillåtna. Sammanträdet ajournerades dock inte utan kunde fortsätta efter att de störande åhörarna hade lämnat läktaren.

Högsta domstolen fastställde hovrättens domslut varigenom var och en av klagandena dömdes för störande av förrättning enligt 16 kap. 4 § första stycket brottsbalken till 30 dagsböter.

I domskälen uttalade Högsta domstolen att den handling som är straffbelagd som störande av förrättning eller av allmän sammankomst kan utgöras av en våldshandling, oljud eller något likvärdigt. Gärningspersonen ska vidare genom en sådan handling störa eller söka hindra ett sammanträde som är av sådant slag som anges i den aktuella bestämmelsen. För att kammaren ska kunna fungera i en parlamentarisk och representativ demokrati förutsätts att åhörare följer de ordningsregler som har fastställts. Vidare konstaterades att kammarens sammanträden i regel genomförs under lugna förhållanden. Det påverkar både bedömningen av vad som kan betecknas som oljud eller något likvärdigt och vad som krävs för att förrättningen ska anses ha blivit störd.

När det gäller rekvisitet ”oljud eller därmed jämförlig handling” framhöll Högsta domstolen att rop och annat larm eller oväsen normalt måste anses som oljud men att det i viss mån blir beroende av om sammanträdet genomförs under buller eller lugnare förhållanden. Exempel som gavs på handlingar jämförliga med oljud var personer som rör sig på ett utmärkande sätt i den lokal där sammanträdet äger rum eller använder ljussignal eller rök i lokalen. Det kan också vara fråga om att någon person på ett framträdande sätt tar fram en banderoll med ett särskilt budskap. För att en handling ska vara jämförlig med oljud förutsätts att handlingen är av sådant slag att den kan uppfattas som en störning.

Högsta domstolen anförde också om ordet ”störning” att om enskilda personer i och för sig störs, men själva förrättningen eller sammankomsten förblir ostörd, är det inte fråga om en störning i paragrafens mening. Uttrycket störning genom oljud måste tolkas mot bakgrund av den ljudnivå som är naturlig för situationen. De förrättningar som skyddas av bestämmelsen är av skiftande karaktär och är olika känsliga för ljud. Förrättningar som genomförs under mindre lugna förhållanden behöver inte bli störda av en handling som skulle medföra straffansvar om den begås i en mer stillsam miljö. På motsvarande sätt varierar det hur känslig en förrättning är för att utsättas för handlingar som är jämförbara med oljud.

Högsta domstolens majoritet ansåg att personernas missnöjesyttring medfört oljud och innefattat en med oljud jämförlig åtgärd och att de därigenom stört ett sammanträde i riksdagen, som är en statlig förrättning. Vid bedömningen togs hänsyn till att missnöjesyttringen uppmärksammades av flera av

de närvarande i plenisalen och att den tjänstgörande talmannen ansåg sig behöva erinra om att åsiktsyttringar från läktaren inte är tillåtna.

I domen togs också upp frågan om straffansvar för störande av förrättning i förhållande till yttrandefriheten i 2 kap. 1 § RF och artikel 10 i Europakonventionen. Majoriteten anförde att straffbestämmelsen i 16 kap. 4 § brottsbalken kan omfatta yttranden rörande t.ex. politiska angelägenheter. Straffbestämmelsen skulle därför under vissa förhållanden kunna utgöra ett hinder för den enskilde att utöva sin yttrandefrihet och därmed innebära en begränsning av yttrandefriheten enligt regeringsformen. Samtidigt, konstaterade domstolen, bidrar bestämmelsen när det gäller statliga och kommunala förrättningar till att säkerställa utövandet av det parlamentariska och representativa statskicket. Brottet störande av förrättning eller av allmän sammankomst straffbelägger inte innehållet i ett yttrande och utgör inget hinder mot att samma budskap framförs på ett sätt eller en plats som inte stör en förrättning eller allmän sammankomst. Majoriteten drog slutsatsen att varken regeringsformen eller Europakonventionen normalt hindrar att störande av förrättning bestraffas. Det måste i stället göras en prövning i varje enskilt fall för att se om det utgör en otillåten begränsning av yttrandefriheten att fälla till ansvar för störande av förrättning eller allmän sammankomst.

I avgörandet var två justitieråd skiljaktiga. De anförde bl.a. att straffansvar enligt bestämmelsen inte är tänkt att inträda vid varje avvikelse från uppställda ordningsregler eller annat handlande som kunde sägas på något sätt påverka ordningen vid en förrättning negativt. Utanför tillämpningsområdet för bestämmelsen ansågs falla rent bagatellartade företeelser och sådana uppträdanden som inte är nödvändiga att bestraffa. För straffansvar skulle det i stället krävas att det är fråga om en verklig kränkning av den allmänna ordningen.

Minoriteten konstaterade att missnöjesyttringen i det aktuella fallet inte var högljudd och att den varade i knappt någon minut. Skyddsvakter visade genast ut klagandena från läktaren och de lämnade lokalen omedelbart och på ett lugnt sätt. Händelsen inträffade när den aktuella debatten hade avslutats och kammarsammanträdet behövde inte avbrytas. Mot denna bakgrund ansåg minoriteten därför att missnöjesyttringen inte anses utgöra en sådan störning som skulle föranleda ansvar enligt 16 kap. 4 § brottsbalken.

Avgörandet har kommenterats i olika sammanhang (se t.ex. Sandén, Kan en tomat vara ett hot mot demokratin?, Juno, ROA 2024 nr 262). Det har kritiserats för att utgöra en tendens att ”bestraffa mindre eller t.o.m. försumbara ordningsstörningar som personer förorsakar när de på ett fredligt och lugnt sätt utnyttjar sina grundlagsskyddade yttrande- och demonstrationsfriheter” (Friberg, Är den allmänna ordningen störd?, *Dagens juridik*, 2023-10-31).

4.5 Ordningsstörningar i närtid

4.5.1 Störningar vid sammanträden

Under åren närmast före 2022 har det av allt att döma varit fråga om enstaka störningar i riksdagens kammare. Enligt en motion till riksdagen (2023/24:1687) skedde under 2018/19 och 2020/21 inga störningar. Under 2019/20 skedde två störningar och 2021/22 en störning. När det gäller riksmötet 2022/23 var det en betydande ökning av störningar. Den första störningen från läktaren genomfördes på hösten i samband med prövningen av förslaget till statsminister. Under perioden mellan den 17 och 28 april förekom det en rad störningar. Vid elva tillfällen (under åtta sammanträden) var det någon besökare som ropade från läktaren och som sedan bars ut av vakterna. Under en särskild debatt, begärd av Miljöpartiet, avbröts miljö- och klimatministern tre gånger under sitt anförande.

Utredningen har inte kännedom om att det skulle ha skett störningar vid utskottens eller EU-nämndens offentliga sammanträden i närtid.

4.5.2 Domar avseende störande av förrättning

Enligt statistik över domar och strafförelägganden (Månsson m.fl., *Påföljdspraxis*, olika upplagor, avsnittet 16 kap. 4 § brottsbalken) synes få personer straffas för störande av förrättning eller allmän sammankomst enligt 16 kap. 4 § första stycket brottsbalken. Medan t.ex. ingen dömdes under 2019 förekom det elva fällande domar under 2023. I samtliga dessa fall bestämdes påföljden till dagsböter. I alla fall utom ett bestämdes antalet till 30, dvs. lägsta möjliga. Det har hävdats att det blivit fler och fler åtal och domar rörande bl.a. störande av förrättning till följd av att s.k. klimataktivisterna använder domstolar som megafoner för klimatkampen (se Sandén, *Slaget om Grimsås mosse*, Juno, Krönika, 2024-09-02).

När det gäller domar från allmänna domstolar som specifikt avser störande av förrättning i riksdagens kammare synes det beträffande åren närmast före 2020 röra sig om ett ytterst litet antal domar. För åren 2020–2025 uppgår de till ett tjugotal stycken. Ett antal domar avser samma dag och intermezzo, men rör olika personer. Utifrån domarna kan det utläsas att det i de flesta av fallen har rört sig om människor som varit engagerade i Palestina- eller klimatfrågor. Det har framkommit att störningarna i nästan samtliga fall bestått i att personer har skrikit och fört oväsen i kammaren. I ett fåtal fall har det därtill förekommit andra förfaringsätt. Bland dessa kan nämnas ett tillfälle när några personer uppträdde högljutt, ställde sig upp, tog av sig kläder på överkroppen och höll upp banderoller (Stockholms tingsrätts dom den 11 mars 2022 i mål nr B 20045-20).

Påföljden har i samtliga påträffade fällande domar sedan 2020 bestämts till dagsböter. I det fall då en person kastade en nätpåse med en tomat i in i kammaren dömdes personen till 60 dagsböter (Stockholms tingsrätts dom den 28 november 2024 i mål nr B 20113-24). Hovrätten meddelade inte

prövningstillstånd. I övriga domar där brottet störande av förrättning utgjort huvudbrottet har påföljden bestämts till 30 dagsböter. Frikännande domar har meddelats i ett fåtal fall.

5 Vissa grundläggande fri- och rättigheter

5.1 Inledning

Skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna är centralt i det svenska statsskicket. Var och en är genom bestämmelser i bl.a. regeringsformen (RF) och Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) skyddad mot ingrepp av olika slag från statsmakterna. Det gäller exempelvis religionsfrihet och rätts säkerhet samt skydd mot dödsstraff och annat kroppsstraff, diskriminering m.m.

Europakonventionen gäller enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som lag i Sverige. Av 2 kap. 19 § RF framgår dessutom att en lag eller en annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

I Sverige är även Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga) tillämplig.

Sedan den 1 januari 2020 gäller Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) som svensk lag, se lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. All lagstiftning ska utformas i överensstämmelse med bestämmelserna i konventionen.

Särskild betydelse i samband med diskussioner om ordningsregler och säkerhetskontroller i riksdagen har skyddet för yttrande- och informationsfriheten, den personliga integriteten och rörelsefriheten. Dessa fri- och rättigheter, och deras betydelse i sammanhanget, beskrivs i detta avsnitt.

5.2 Yttrande- och informationsfrihet m.m.

5.2.1 Regeringsformen

Bland regeringsformens grundläggande fri- och rättigheter finns de s.k. politiska friheterna i 2 kap. 1–3 §§, bl.a. yttrande- respektive informationsfriheterna (2 kap. 1 § 1 och 2 RF).

Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet. Det innebär en frihet att i tal eller skrift eller bild eller på annat sätt uttrycka tankar, åsikter och känslor. I förarbetena omnämns att detta inte endast avser politiska yttranden som sådana, utan även t.ex. konstnärliga och vetenskapliga (prop. 1975/76:209 s. 99). Som framgår av bestämmelsen kan ett yttrande exempelvis innebära att en person uttalar någonting. Yttranden kan dock även ske ”på annat sätt”. Även s.k. symboliska handlingar kan falla in under yttrandefriheten. Således omfattar yttrandefriheten även rätten att ge uttryck för åsikter t.ex. genom att bära eller visa kläder och symboler (SOU 2019:27 s. 42 och

s. 48, med vidare hänvisningar, samt Bull, *Mötes- och demonstrationsfriheten*, 1997, s. 364 f.).

Var och en är också gentemot det allmänna tillförsäkrad informationsfrihet. Den är ett uttryck för offentlighetsprincipen som tillförsäkrar medborgarna frihet gentemot det allmänna att inhämta och motta upplysningar samt i övrigt ta del av andras yttranden.

Att var och en gentemot det allmänna är tillförsäkrad mötes-, demonstrations- och föreningsfrihet framgår av 2 kap. 1 § 3–5 RF. När det gäller demonstrationsfriheten innebär den en frihet att anordna och delta i demonstrationer på allmän plats. För att omfattas av regleringen krävs det att en demonstration innefattar en åsiktsmanifestation. Även symboliska handlingar kan ge uttryck för en mening. Det har anförts att demonstrationer som sker på platser som inte är allmänna platser ändå torde vara grundlagsskyddade såsom möten (Bull m.fl., *Regeringsformen – en kommentar*, 2023 s. 67 f.).

Av 2 kap. 2 § RF följer vidare att ingen av det allmänna får tvingas att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende. Inte heller får någon av det allmänna tvingas att delta i sammankomster för opinionsbildning eller i demonstrationer eller andra meningsyttringar. Det allmänna får inte heller tvinga någon att tillhöra en politisk sammanslutning, ett trossamfund eller någon annan sammanslutning för åskådning som avses i första meningen i paragrafen.

5.2.2 Europakonventionen

I Europakonventionen framgår rätten till yttrandefrihet och informationsfrihet av artikel 10. Där anges att var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentliga myndigheters inblandning och oberoende av territoriella gränser.

5.2.3 EU:s rättighetsstadga

I EU:s rättighetsstadga tillkännages rättigheter i bl.a. artikel 11. I den artikeln framgår att var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentliga myndigheters inblandning och oberoende av territoriella gränser (första stycket). Mediernas frihet och mångfald ska respekteras (andra stycket).

5.3 Skydd mot kroppsvisitation m.m.

5.3.1 Regeringsformen m.m.

Enligt 2 kap. 6 § första stycket RF är var och en skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp, kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång. Med uttrycket kroppsligt ingrepp avses enligt förarbetena (prop. 1975/76:209 s. 147) våld mot människokroppen, läkarundersökningar, smärre ingrepp som vaccination och blodprovstagning samt liknande företeelser som brukar betecknas

med ordet kroppsbesiktning. I 28 kap. 12 § andra stycket rättegångsbalken definieras kroppsbesiktning som en undersökning av människokroppens yttre och inre samt att prov tas från människokroppen och undersöks.

Med kroppsvisitation avses undersökning av en persons kläder eller av det som någon har med sig, t.ex. en handväska (prop. 1975/76:209 s. 147). Begreppet 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. I förarbetena (prop. 1993/94:24 s. 42 och s. 80) anges att det krävs att någon har egendomen under sin fysiska kontroll för att man ska kunna säga att denne har med sig ett föremål. Huruvida medhavda föremål är låsta, stängda eller helt öppna spelar ingen roll när det gäller bestämmelsens tillämpning. Ett krav är dock att någon person har föremålet med sig, vilket utesluter herrelösa föremål eller sådana förvaringsutrymmen som inte är transportabla. En tumregel för gränsdragningen mellan kroppsvisitation och husrannsakan kan vara att egendom som kan transporteras med handkraft kan bli föremål för kroppsvisitation, medan större saker som kan förflyttas endast med maskinkraft får undersökas enligt reglerna om husrannsakan.

En kroppsvisitation kan avse allt från en relativt ytlig kontroll av kläder eller skor till att den som undersöks får ta av sig alla kläder och att dessa undersöks noggrant. Vid en undersökning av kläder ska den som utsätts för undersökningen inte behöva stå naken inför tjänstemannen (Högsta domstolens avgörande ”Strängnäs Resecentrum” NJA 2023 s. 446). Om någon t.ex. behöver klä av sig kan kroppsvisitationen anses vara av s.k. mera väsentlig omfattning (JO 2019/20 s. 385). En sådan kroppsvisitation kan verkställas inomhus och i ett avskilt rum, men också i ett annat avskilt utrymme som är lämpligt. Avgörande bör vara att åtgärden kan ske i avskildhet och med respekt för integriteten avseende den som undersöks (prop. 2024/25:37 s. 84).

En s.k. manuell kroppsvisitation innebär att man för hand utför undersökningen. Samtidigt utförs ofta i praktiken kroppsvisitation och undersökning av väskor, paket m.m. med hjälp av teknisk utrustning som exempelvis larmbåge, handmetalldetektor och röntgenmaskin (prop. 1993/94:24 s. 33 och prop. 2009/10:117 s. 32; jfr Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas?*, 2022, s. 126 f. och 791). En manuell visitation får anses innebära ett större ingrepp i den personliga integriteten hos den som kontrolleras än en visitation som sker genom användande av teknisk apparatur (prop. 2011/12:63 s. 24 f.). I Sverige har diskussioner förts om vem som får genomföra manuella kroppsvisitationer (se t.ex. avsnitt 7.2).

I enlighet med proportionalitetsprincipen, som gäller vid all tvångsmedelsanvändning, får en kroppsvisitation genomföras endast om den i det enskilda fallet står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Den ska inte heller gå längre än vad som då är motiverat. En sådan undersökning kan alltså visserligen innebära att den visiterade måste ta av sig kläderna och annat som han eller hon bär på sig för att dessa ska kunna undersökas närmare. Någon kontroll av den visiterades kropp, vilket alltså innebär en kroppsbesiktning, får

emellertid inte göras (se t.ex. JO:s beslut den 14 november 2023, dnr 4731-2022).

5.3.2 Europakonventionen

Av artikel 8 i Europakonventionen framgår att var och en har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens (se närmare avsnitt 5.4.2). Denna bestämmelse anses 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 (Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2023, s. 450).

5.3.3 EU:s rättighetsstadga

I EU:s rättighetsstadga slås i artikel 3 rätten till fysisk och mental integritet fast. I artikel 4 finns vidare ett förbud mot bl.a. omänsklig eller förnedrande behandling.

5.3.4 Barnkonventionen

Många skolklasser besöker riksdagen varje år. En stor del av de besökare som kommer till bl.a. kammarens åhörarläktare är därmed under 18 år.

Av artikel 16 i barnkonventionen följer att inget barn får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem eller sin korrespondens och inte heller för olagliga angrepp på sin heder och sitt anseende. Barnet har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden eller angrepp. Vidare framgår av artikel 3 att vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. I artikel 40 anges vissa krav i fråga om barn som misstänks för brott. Barnet har i sådana fall rätt att behandlas på ett sätt som främjar barnets känsla av värdighet och värde samt som tar hänsyn till barnets ålder och önskvärdheten att främja återanpassning och en konstruktiv roll i samhället. Vidare ska barnet betraktas som oskyldigt till dess att barnets skuld lagligen fastställts.

Det framgår att staten ska främja införandet av lagar, förfaranden och myndigheter som är speciellt anpassade för barn som misstänks eller åtalas för eller befunnits skyldiga till brott. Enligt artikel 12 har barnet rätt att uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Bland annat ska barnet, i alla domstolsförfaranden och administrativa förfaranden som rör barnet, särskilt beredas möjlighet att höras, antingen direkt eller genom en företrädare eller ett lämpligt organ. Barnet ska höras på ett sätt som är förenligt med nationella procedurregler.

5.4 Skyddet för den personliga integriteten och rätten till privatliv

5.4.1 Regeringsformen

Av 2 kap. 6 § andra stycket RF följer att var och en är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Vad som utgör ett betydande intrång i den personliga integriteten får bedömas utifrån åtgärdens intensitet eller omfattning samt uppgifternas integritetskänsliga natur (prop. 2009/10:80 s. 177 f. och s. 250). Avgörande för om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden är inte åtgärdens huvudsakliga syfte utan vilken effekt den har. Med personliga förhållanden avses information som är knuten till den enskildes person, t.ex. uppgifter om namn och andra personliga identifikationsuppgifter, adress, familjeförhållanden, hälsa, vandel och fotografisk bild.

5.4.2 Europakonventionen

I artikel 8 i Europakonventionen slås fast att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Offentliga myndigheter får inte inskränka dessa rättigheter annat än med stöd av lag. En förutsättning är vidare att det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt bl.a. med hänsyn till statens säkerhet och den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning och brott eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Artikel 8 ger dock inte bara upphov till negativa förpliktelser för det allmänna att avhålla sig från omotiverade inskränkningar i enskildas rättigheter. Den innebär även positiva skyldigheter att se till att enskilda tillförsäkras skydd för sina rättigheter gentemot andra enskilda. Det innebär t.ex. att staten i vissa fall kan vara skyldig att införa straffrättslig reglering för att skydda enskilda mot intrång i deras rättigheter från andra enskilda (Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2023, s. 454 f.).

Rätten till privatliv enligt artikel 8 berör ett antal frågeställningar och innebär skydd mot en mängd åtgärder och företeelser. Det rör sig alltså inte om något klart avgränsat begrepp. Registrering av personuppgifter kan omfattas av rätten till skydd för privatlivet. En grundläggande fråga i sådana fall är om registreringen av personer eller personliga förhållanden är av sådan karaktär och tjänar ett sådant ändamål att registreringen är proportionerlig (Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2023, s. 471 f.).

5.4.3 EU:s rättighetsstadga

Enligt artikel 7 i EU:s rättighetsstadga har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer. I artikel 8 i stadgan föreskrivs att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne.

5.5 Rätten att vistas på en viss plats

5.5.1 Regeringsformen

I regeringsformens andra kapitel finns även bestämmelser om den s.k. rörelsefriheten. Det framgår av 2 kap. 8 § RF att den som är svensk medborgare är tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det. I förarbetena till bestämmelsen framhålls att rätten för varje medborgare att röra sig inom riket är ett nödvändigt moment i den politiska friheten. Den som förespråkar en viss ståndpunkt måste kunna sätta sig i förbindelse med dem han eller hon vill påverka. Även bortsett därifrån är rätten att röra sig fritt en självklarhet i ett demokratiskt samhälle (SOU 1972:15 s. 158).

5.5.2 Europakonventionen

Det finns ett skydd för rörelsefriheten i Europakonventionen. Enligt artikel 2 i Europakonventionens fjärde tilläggsprotokoll har den som lagligen befinner sig inom en stats territorium rätt att fritt röra sig där och välja sin bosättningsort.

5.5.3 EU:s rättighetsstadga

I EU:s rättighetsstadga finns ett skydd för rörelsefriheten i artikel 45. Varje unionsmedborgare har rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.

5.6 Begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter

5.6.1 Regeringsformen

Bland regeringsformens grundläggande fri- och rättigheter finns således bl.a. yttrande- och informationsfrihet, skydd mot kroppsvisitation och betydande ingrepp i den personliga integriteten samt rörelsefrihet. Det får göras begränsningar av skyddet för nämnda fri- och rättigheter. Enligt 2 kap. 20 och 21 §§ RF får sådana begränsningar göras genom lag och endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningarna får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett dem och inte heller sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen som en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

När det gäller yttrande- och informationsfriheten följer det dessutom av 2 kap. 23 § RF att begränsningar får göras med hänsyn till bl.a. allmän ordning och säkerhet eller förebyggandet och beivrandet av brott. I övrigt får begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten göras endast om särskilt

viktiga skäl föranleder det. Vid bedömningen av vilka begränsningar som får göras ska särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrande- och informationsfrihet. Det gäller enligt konstitutionsutskottet politiska angelägenheter och därmed i hög grad frågor om allmänhetens tillträde till sammanträden med politiska församlingar (bet. KU 1982/83:19, bet. KU 1983/84:6 och bet. 1998/99:KU7 s. 3 f.). Det har i fråga om yttranden framförts att ordningssynpunkter kan tala för att uttrycksformerna hålls inom sådana ramar att det övriga samhället inte störs i orimlig utsträckning (Bull, *Mötes- och demonstrationsfriheten*, 1997, s. 366).

5.6.2 Europakonventionen

Europakonventionen tillåter inskränkningar i rättigheterna under vissa angivna förhållanden.

Friheterna i artikel 10 får underkastas sådana föreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den nationella säkerheten, den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral, till skydd för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller för att upprätthålla domstolarnas auktoritet och opartiskhet.

När det gäller artikel 8 får ”offentlig myndighet” inte ingripa i denna rättighet annat än med stöd av lag. Ingripandet måste också vara nödvändigt i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska välstånd, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

I fråga om artikel 2 i Europakonventionens fjärde tilläggsprotokoll får rättigheterna inskränkas under förutsättning att inskränkningen anges i lag. Inskränkningen måste även vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, för att upprätthålla den allmänna ordningen eller förhindra brott eller för att skydda hälsa eller moral eller annans fri- och rättigheter. Särskilda inskränkningar kan gälla i speciella områden när det påkallas av allmänna intressen.

5.6.3 EU:s rättighetsstadga

Enligt artikel 52.1 i EU:s rättighetsstadga måste varje begränsning i utövandet av de fri- och rättigheter som erkänns i stadgan vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa fri- och rättigheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, göras endast om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors fri- och rättigheter.

6 Ordning och säkerhet i riksdagen

6.1 Allmänt om ordning och säkerhet i riksdagen

6.1.1 Allmänt om vissa regelverk

I tilläggsbestämmelse 6.26.1 riksdagsordningen (RO), som avser kammaren, hänvisas till att bestämmelser om säkerhetskontroll finns i lagen (1988:144) om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler. Bakgrund och regler beträffande säkerhetskontroll genomgås i avsnitt 6.3. I tilläggsbestämmelsen anges vidare att åhörare på uppmaning ska lämna in ytterkläder och väskor samt föremål som kan användas för att störa ordningen i plenisalen. Den som inte följer en sådan uppmaning får vägras tillträde till åhörarplatserna. Under besöket i plenisalen förvaras de inlämnade tillhörigheterna i särskilda utrymmen. Motsvarande bestämmelse för utskottens och EU-nämndens offentliga sammanträden återfinns i tilläggsbestämmelse 7.18.1 RO. Det finns ytterligare regler i riksdagsordningen som rör ordningen, t.ex. vad gäller utvisning av åhörare.

Vidare finns det ett antal andra författningar på säkerhetsområdet som rör riksdagens och Riksdagsförvaltningens verksamhet. I enlighet med bestämmelser i skyddslagen (2010:305) och skyddsförordningen (2010:523) är flera av de lokaler som riksdagen och Riksdagsförvaltningen disponerar skyddsobjekt, vilket bl.a. innebär att obehöriga inte har rätt till tillträde till lokalerna. Regler om detta genomgås i avsnitt 6.2.

I riksdagens och Riksdagsförvaltningens lokaler bedrivs säkerhetskänslig verksamhet, dvs. verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet. Denna verksamhet medför att olika säkerhetsskyddsåtgärder, som bl.a. inbegriper den fysiska säkerheten, behöver vidtas. Med säkerhetsskydd avses skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd i andra fall av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Detta framgår av 2, 3 och 7 §§ lagen (2019:109) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter. Vidare följer av 4 § samma lag att säkerhetsskyddet ska utformas med beaktande av enskildas rätt att enligt tryckfrihetsförordningen ta del av allmänna handlingar och med beaktande av enskildas integritet. Vid utformningen av säkerhetsskyddet i riksdagen och Riksdagsförvaltningen ska öppenhet gentemot allmänheten och företrädare för massmedierna särskilt beaktas. Enligt 8 § första stycket nämnda lag ska den fysiska säkerheten utformas så att enskildas rätt att röra sig fritt inte inskränks mer än nödvändigt. I paragrafen hänvisas även särskilt till att bestämmelser om allmänhetens tillträde till riksdagens kammare, utskott och EU-nämnd finns i regeringsformen, riksdagsordningen och lagen om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler.

Som komplement till lagar och förordningar finns bestämmelser om tillträde till riksdagens lokaler i riksdagsstyrelsens föreskrift (RFS 2019:1) om

säkerhet och säkerhetsskydd i riksdagen, Riksdagsförvaltningen och partikanslierna.

6.1.2 Riksdagsförvaltningens säkerhetsarbete

Riksdagsförvaltningen är en förvaltningsmyndighet under riksdagen vars främsta uppgift är att ge stöd och service till riksdagen och till riksdagens ledamöter. En säkerhetsavdelning finns hos Riksdagsförvaltningen. Säkerhetsavdelningen arbetar systematiskt och långsiktigt med förvaltningens säkerhets- och beredskapsarbete. Den ska i enlighet med 3 § lagen (2011:745) med instruktion för Riksdagsförvaltningen i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav samt svara för säkerheten och krisberedskapen i riksdagen. Målet är att säkerställa det stöd som krävs för att skydda och upprätthålla den parlamentariska processen oavsett situation, dvs. i vardagen samt vid incidenter, kriser, krigsfara och krig. En central del handlar om riksdagsledamöternas säkerhet och möjligheter att delta i det parlamentariska arbetet. Enheter inom säkerhetsavdelningen utför bl.a. säkerhetskontroller (2024/25:URF1 s. 98 f. och 102).

Riksdagsförvaltningen har som mål att stärka förmågan att skydda en öppen riksdag och öka tryggheten för riksdagens ledamöter samt säkerställa ett väl avvägt stöd för att upprätthålla den parlamentariska processen vid incidenter, i kris samt i krig och krigsfara (2024/25:URF1 s. 232). Lagstiftning som finns på säkerhetsområdet har ansetts ge ett starkt skydd när det gäller de fysiska lokaler som riksdagen och Riksdagsförvaltningen disponerar, medan det kan finnas behov av att stärka skyddet av riksdagen och den parlamentariska processen (2024/25:URF1 s. 244). För att stärka skyddet mot hot och våld för riksdagens ledamöter kan det t.ex. handla om att säkerställa en hög säkerhet i riksdagens lokaler genom att låta besökare till lokalerna gå igenom en säkerhetskontroll. Andra förebyggande åtgärder kan också vara aktuella, t.ex. vad gäller ledamöternas personsäkerhet (2024/25:URF1 s. 236). Det kan i sammanhanget också nämnas att när det gäller offentliga sammanträden i kommuner och regioner har olika åtgärder som kan förbättra säkerheten och förhindra ordningsstörningar diskuterats utöver säkerhetskontroll, t.ex. byggnadstekniska lösningar, möjlighet att använda ordningsvakter och polisnärvaro (prop. 2009/10:117 s. 19–21).

6.1.3 Polismyndigheten och Säkerhetspolisen

Som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet ska polisens arbete syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Polisverksamhet bedrivs av Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Detta framgår av 1 § polislagen (1984:387). Vidare framgår av 2 § polislagen att det till Polismyndighetens uppgifter hör bl.a. att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, samt att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten. Myndigheten ska

ingripa när störningar har inträffat samt utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal.

Riksdagsförvaltningen svarar för säkerheten i riksdagen medan Säkerhetspolisen svarar för skyddet av personerna i den centrala statsledningen, där även riksdagens ledamöter och talmannen ingår. Riksdagsförvaltningen samverkar med Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i olika frågor, bl.a. om personskydd för riksdagens ledamöter (2024/25:URF1 s. 228 f.).

6.2 Skyddslagen

6.2.1 Riksdagen som skyddsobjekt

Byggnader, andra anläggningar och områden som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av riksdagen eller Riksdagsförvaltningen, får beslutas vara skyddsobjekt, se 4 § andra punkten skyddslagen. Enligt 19 § första stycket samma lag får sådana byggnader m.m. beslutas vara skyddsobjekt efter medgivande av riksdagens talman. Regeringen fattar beslut i frågor om skyddsobjekt när det gäller sagda byggnader m.m., se 18 § första stycket skyddslagen samt 3 § första stycket skyddsförordningen. Av 7 § skyddslagen framgår att genom att något har beslutats vara ett skyddsobjekt råder som huvudregel ett tillträdesförbud för allmänheten. Ett sådant förbud upprätthålls enligt 9 § genom att polis, militär eller annan särskilt utsedd personal bevakar skyddsobjektet. Av paragrafen framgår också att den som bevakar ett skyddsobjekt och som inte är polisman benämns skyddsvakt.

Av 6 § skyddsförordningen följer att det är ett förfarande i två steg vid förordnandet av en skyddsvakt. Först ska den tilltänkta personen vara godkänd att bli skyddsvakt. Därefter kan han eller hon utses till skyddsvakt. Den som utses till s.k. civil skyddsvakt ska vara godkänd av länsstyrelsen i det län där han eller hon är bosatt. Ett godkännande av en skyddsvakt ska avse en bestämd tid, dock längst fem år enligt 26 § skyddslagen. Godkännandet ska avse anställning eller uppdrag hos viss arbets- eller uppdragsgivare eller tjänstgöring vid vissa skyddsobjekt. Det är inte reglerat vilken myndighet som utser en godkänd skyddsvakt. Dock får det anses vara den som förvaltar eller äger skyddsobjektet som också utser skyddsvakten (Ryding-Berg, *Skyddslagen* [2024-03-15, version 5, Juno], kommentaren till 9 §).

Som komplement till lag och förordning som rör skyddsvakters verksamhet finns bl.a. Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd (PMFS 2017:9) om skyddsvakter. Verkställighetsföreskrifter för utbildning och utrustning av skyddsvakter meddelas när det inte är fråga om militär personal av Polismyndigheten (15 § skyddsförordningen). Detsamma gäller utformningen av bevis om godkännande. Polismyndigheten har föreskrivit att en person som ska utses till civil skyddsvakt också ska gå igenom en utbildning med en fastställd utbildningsplan och dessutom ha genomfört godkända teoretiska och praktiska prov.

Enligt 3 § totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) har skyddsvakter, likt poliser, folkrättslig ställning som kombattanter. De är också att anse som krigsmän i händelse av krig enligt 21 kap. brottsbalken. Vid krig och vid krigsfara och efter regeringsbeslut vid höjd beredskap gäller för skyddsvakterna också lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret.

Redan 1991 beslutade regeringen att riksdagens byggnader skulle vara skyddsobjekt. I september 2010 bekräftade Riksdagsförvaltningen regeringens beslut. Detta angavs innebära bl.a. att bevakningspersonal vid säkerhetsenheten skulle vidareutbildas till skyddsvakter. När den nya skyddslagen trädde i kraft i juli 2010 fanns en övergångsbestämmelse som stadgade att även skyddsobjekt som beslutats enligt den gamla lagen fortsättningsvis skulle anses vara skyddsobjekt, dock längst till utgången av 2014. Därför fattade regeringen ett nytt beslut i december 2014.

Lokalerna är skyddsobjekt för att ges ett förstärkt skydd mot sabotage, terroristbrott och spioneri (jfr 1 § skyddslagen; angående grovt rån se prop. 2009/10:87 s. 30). Vilka gärningar som utgör sabotage och spioneri framgår av 13 kap. 4 § respektive 19 kap. 5 § brottsbalken. Terroristbrott regleras i 4 § terroristbrottslagen (2022:666).

Riksdagens plenisal och Första- och Andrakammarsalarna är belägna i Västra respektive Östra riksdagshuset. Dessa byggnader är enligt beslutet skyddsobjekt. I plenisalen hålls kammarsammanträdena. Utskottens offentliga sammanträden hålls oftast i kammarsalarna. Exempelvis kan dock EU-nämnden hålla sina offentliga sammanträden i Skandiasalen i kvarteret Neptunus Större. Den byggnaden är också ett skyddsobjekt.

Skyddsobjekten bevakas av skyddsvakter. Skyddsvakter har sedan 2010 skött samtliga bevakningsuppgifter. Före 2010 var det ordningsvakter som handhade detta. Att byggnaderna är skyddsobjekt medför bl.a. att obehöriga inte har rätt till tillträde till lokalerna. Samtidigt har som sagt vem som helst rätt att besöka de offentliga sammanträden som hålls i lokalerna, såsom i de nämnda salarna. När det gäller byggnader m.m. som används i bl.a. statlig verksamhet har det i förarbetena till skyddslagen anförts att undantag från tillträdesförbudet kan vara nödvändigt för att tillgodose grundläggande rättigheter och att behovet av säkerhetsskydd därför får tillgodoses med hjälp av andra rättsliga verktyg (prop. 2009/10:87 s. 34 f.). I beslutet från 2014 föreskrivs att allmänheten ska ha tillträde till sammanträden i riksdagens kammare i den utsträckning regeringsformen och riksdagsordningen kräver det.

6.2.2 Kroppsvisitation

Skyddslagen möjliggör för riksdagens skyddsvakter att bl.a. genomföra kroppsvisitation under vissa förutsättningar.

Den som vill besöka ett skyddsobjekt såsom riksdagens byggnader eller som uppehåller sig invid dessa är enligt 10 § skyddslagen skyldig att på begäran av den som bevakar byggnaderna uppge namn, födelsetid och hemvist, underkasta sig kroppsvisitation som inte avser undersökning av brev eller

annan enskild handling samt finna sig i undersökning av bl.a. fordon som har medförts till platsen. Skyddsvakterna får besluta om bl.a. kroppsvisitation om det behövs för att bevakningsuppgiften ska kunna fullgöras eller för att söka efter föremål som kan tas i beslag enligt skyddslagen (11 § första stycket).

I 15 och 16 §§ finns bestämmelser om hur en kroppsvisitation ska gå till. Kroppsvisitation får inte göras mer ingående än vad ändamålet med åtgärden kräver. Om en kroppsvisitation är av mer väsentlig omfattning ska den om möjligt genomföras inomhus i ett avskilt rum och i ett vittnes närvaro. Kroppsvisitation av en enskild får inte utan synnerliga skäl genomföras eller bevitnas av andra personer än personer av samma kön som den som ska visiteras, läkare eller legitimerade sjuksköterskor. En ytlig kroppsvisitation som bedöms nödvändig av säkerhetsskäl och som endast avser sökande efter vapen eller andra farliga föremål får dock genomföras på annat sätt. Det ska föras protokoll med motiveringar när det gäller bl.a. kroppsvisitationer, tillfälliga omhändertaganden, gripanden och beslag.

6.2.3 Gripanden, avlägsnanden och beslag m.m.

En skyddsvakt inom de skyddsobjektsklassade riksdagsbyggnaderna och i dess närhet har enligt 13 § skyddslagen samma befogenhet som en polisman att gripa den som det finns skäl att an hålla samt att ta föremål i beslag. Detta gäller också om den misstänkte är på flykt från byggnaderna. Det gäller dock enbart för de brott som räknas upp i 1 §, dvs. bl.a. spioneri och sabotage eller förberedelse till ett sådant brott. Det har ansetts viktigt att förstärka en skyddsvakts befogenhet för de huvudändamål som är uppställda för skyddslagen, dvs. att åstadkomma ett skydd mot de brott som räknas upp i bestämmelsen (se prop. 2009/10:87 s. 61 f.). Skyddsvakter kan därmed inte med stöd av skyddslagen gripa en person för andra brott än de uppräknade.

Däremot kan en skyddsvakt, likt alla och envar, gripa en person enligt bestämmelsen om envarsgripande i 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken. Av denna paragraf framgår att om den som har begått brott, på vilket fängelse kan följa, påträffas på bar gärning eller flyende fot, får han gripas av envar. Var och en får också gripa den som är efterlyst för brott. Den gripne ska skyndsamt överlämnas till närmaste polisman.

Enligt 14 § skyddslagen får den som bevakar ett skyddsobjekt ta föremål i beslag. En förutsättning är att föremålet skäligen kan antas ha betydelse för utredning av brott mot skyddslagen eller bli förverkat på grund av brott mot den lagen. Ett tillfälligt omhändertagande, gripande eller beslag som har gjorts av en skyddsvakt ska enligt 17 § genast anmälas till en polisman. Beslagtagen egendom ska överlämnas till polismannen.

Vidare får skyddsvakterna enligt 12 § om det behövs för att bevakningsuppgiften ska kunna fullgöras avvisa, avlägsna eller, om en sådan åtgärd inte är tillräcklig, tillfälligt omhänderta en person inom eller invid skyddsobjektet om denne överträder något förbud som meddelats med stöd av skyddslagen. Detsamma gäller om personen vägrar att på begäran lämna uppgift om namn,

födelsestid eller hemvist eller lämnar uppgift om detta som skäligen kan antas vara oriktig. Det gäller även exempelvis om personen vägrar att underkasta sig kroppsvisitation.

Skyddslagen behandlar inte skyddsvakternas befogenhet att tillgripa våld närmare (prop. 2018/19:127 s. 57 f.). Användningen av våld regleras i stället bl.a. i 10 § första stycket och 29 § första stycket polislagen (1984:387). Det innebär, något förenklat, att en civil och militär skyddsvakt enligt reglerna i polislagen kan ha rätt att bruka våld. Det gäller bl.a. när denne ska omhänderta eller avvisa någon samt genomföra kroppsvisitation enligt 12 § skyddslagen. Försiktighet är enligt regleringen påkallad när det gäller arten och styrkan av de tvångsmedel som kan användas. Det styrande för valet av tvångsmedel är att bevakningsuppgiften ska kunna fullgöras i den specifika situationen. I likhet med vad som gäller för polismän anses de s.k. behovs- och proportionalitetsprinciperna gälla (Ryding-Berg, *Skyddslagen* [2024-03-15, version 5, Juno], kommentaren till 12 §). Av förarbetena (SOU 1979:6 s. 294 f. och prop. 1983/84:111 s. 72 f.) framgår att behovsprincipen innebär att ingripande endast får ske när det är nödvändigt för att avvärja den fara eller störning som föreligger i det aktuella fallet. Tvång får således inte användas om tjänsteuppgiften kan lösas på ett annat sätt, t.ex. genom en tillsägelse.

Proportionalitetsprincipen innebär att arten och varaktigheten av ingripandet ska stå i rimlig proportion till det mål som man avser att uppnå. Våld får således användas bara i den mån det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt. Om det – t.ex. i en sådan situation som avses i 12 § – är fråga om våld mot person krävs det att skyddsvakten möts av motstånd (prop. 2018/19:127 s. 58). En skyddsvakt har inte rätt att använda våld för att avvärja en straffbelagd handling eller då det är en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön. Den rätten tillkommer däremot en polisman.

Utöver bestämmelserna i polislagen kan de allmänna bestämmelserna om nödvärn respektive nöd (24 kap. 1 och 4 §§ brottsbalken) bli aktuella. Dessa regler gäller för alla och således även för skyddsvakter (prop. 2018/19:127 s. 59).

6.3 Säkerhetskontroll i riksdagens lokaler

6.3.1 Införandet av säkerhetskontroll i riksdagens lokaler

Tiden före 1990

Lagen om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler har genomgått ett antal större omarbetningar sedan den tillkom (förs. 1987/88:9, bet. 1987/88:KU34). Från början hade lagen rubriken ”lagen om säkerhetskontroll vid sammanträde med riksdagens kammare och utskott”. Lagen infördes mot bakgrund av en rad våldsdåd med politisk karaktär i olika delar av världen under 1970- och 1980-talet. Utredningen som föreslog lagen påtalade att den internationella brottsligheten och terrorverksamheten hade ökat starkt i omfattning. Vidare anfördes att ett lands parlament är en utsatt plats för terrorism samt att det även

förekommit hot mot den svenska riksdagen och enskilda ledamöter. Utredningen konstaterade dock att hoten mot den svenska riksdagen inte hade varit särskilt allvarliga och att våldshandlingar i samband med kammarens sammanträden aldrig inträffat (förs. 1987/88:9 s. 13 och 21). Det noterades också att besökare till åhörarläktaren i kammarens plenisal var politiskt intresserade personer som uppträdde normalt och att fridstörare var en sällsynt företeelse (förs. 1987/88:9 s. 19). Dock anfördes det ha förekommit demonstrationer på åhörarläktaren med banderoller och tillfällen då flygblad kastats ned i kammaren (förs. 1987/88:9 s. 33–35).

I uppdraget till den utredningen ingick att utreda säkerhetsskyddet i riksdagen avseende inpassering till åhörarläktaren och om det behövdes en sådan särskild lagstiftning om säkerhetskontroll som införts för domstolar. Utredningen (förs. 1987/88:9 s. 7) framhöll att det var en förutsättning att riksdagens öppenhet skulle bibehållas och att den personliga integriteten skulle skyddas i största möjliga utsträckning. Det lyftes samtidigt fram att vapen eller andra föremål utan att upptäckas kunde medföras till åhörarläktaren och åstadkomma skada och allvarligt hota personer som vistades i plenisalen. Enligt utredningen skulle därmed säkerhetskontroll, som omfattade besökare till plenisalens åhörarläktare, äga rum om det till följd av särskilda omständigheter fanns risk att det i samband med ett sammanträde med riksdagens kammare kunde komma att begås brott som innebär allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller omfattande förstörelse av egendom.

Utredningen (förs. 1987/88:9 s. 27) anförde också att kroppsvisitationen – här avsågs alltså undersökning av en persons kläder eller något denne bär med sig – syftade till att eftersöka vapen eller andra föremål som kunde tänkas komma till användning vid våldshandlingar eller andra övergrepp. Med ”andra föremål” avsågs bl.a. ammunition, sprängämnen, tändmedel eller liknande. Kroppsvisitationen skulle göras med så små ingrepp som möjligt. Utredningen förordade i första hand användning av detektor.

Det betonades (förs. 1987/88:9 s. 23 f.) att säkerhetskontrollen skulle användas vid extraordinära omständigheter och vara avhängig en form av allmän risksituation. Den skulle alltså inte utövas när som helst eller regelmässigt vid vissa tillfällen. Som ett sådant tillfälle nämndes riksdagens öppnande. Den öppenhet som bör råda i riksdagsarbetet innebar, anfördes det, att inskränkningar däri endast fick ske av tvingande säkerhetsskäl och av hänsyn till arbetets behöriga gång.

Från 1990 till i dag

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. Kravet på att det skulle föreligga särskilda omständigheter togs också bort (förs. 1989/90:7, bet. 1989/90:KU33).

Ändringen gjordes främst på grund av två ordningsstörande händelser som inträffade vid kammarens sammanträden under 1988 och 1989. Vid det ena tillfället klättrade en grupp demonstranter ned från läktaren och tog sig fram till talarstolen. Sammanträdet ajournerades och efter ett visst tumult fördes demonstranterna ut. Vid det andra tillfället kedjade demonstranter fast sig vid stolarna på åhörarläktarna och ropade slagord. Det ansågs uppstå oordning och talmannen beslutade att läktaren skulle utrymmas (bet. 1989/90:KU33 s. 3 f.).



”Demonstration” av Roj Friberg (1936–2016). Verket skildrar när demonstranter tog sig ned från plenisalens åhörarläktare 1988.

© Roj Friberg/Bildupphovsrätt 2025. Foto: Riksdagsförvaltningen.

Inför att säkerhetskontrollen utvidgades 1990 föreslogs (förs. 1989/90:8 s. 4) ändringar av lagen som bl.a. skulle göra det möjligt eftersöka föremål som kunde tänkas användas för att störa ett sammanträde. Konstitutionsutskottet (bet. 1989/90:KU33 s. 5 f.) ansåg dock att säkerhetskontrollen även i fortsättningen borde inriktas på skyddet mot grövre våldsbrott. Det framhölls samtidigt att en utvidgad säkerhetskontroll kunde få viss betydelse när det gällde möjligheterna att förhindra ordningsstörningar i kammaren. Om det vid säkerhetskontrollen skulle upptäckas att en besökare till t.ex. plenisalen hade med sig ett föremål som kunde användas för att störa ordningen, kunde denne enligt reglerna i riksdagsordningen anmodas att lämna ifrån sig föremålet och annars vägras tillträde (se motsvarande tilläggsbestämmelser i nuvarande 6.26.1 och 7.18.1 RO).

År 1999 ändrades lagen på så sätt att säkerhetskontroll vid kammarens åhörarläktare och vid offentlig del av ett utskottssammanträde kunde utföras kontinuerligt (förs. 1997/98:RFK3, bet. 1998/99:KU7). Författningsrubriken ändrades till den nuvarande. Möjligheten att genomföra säkerhetskontroll utvidgades till att omfatta riksdagens lokaler. Då fick även ”riksdagens vaktpersonal” – som på den tiden bestod av ordningsvakter – möjlighet att utföra kontrollen vid visitation genom metalldetektor eller liknande anordning.

Ändringarna motiverades bl.a. av den utvidgade utåtriktade verksamhet som ägde rum i riksdagens lokaler.

Det anfördes också att säkerhetskontrollen i huvudsak avsågs att genomföras med hjälp av metalldetektorbåge (bet. 1998/99:KU7 s. 9 f.). En avvägning behövde göras av intresset av säkerhet för dem som vistades i riksdagens lokaler å ena sidan och den grundlagsskyddade informationsprincipen och grundlagsskyddet mot kroppsvisitation å andra sidan. Det kunde då inte bortses från att stora delar av allmänheten vid den tiden torde ha kommit i kontakt med metalldetektorbågar bl.a. på flygplatser. Mot den bakgrunden bedömdes det inte bland allmänheten uppfattas som särskilt integritetskränkande att behöva utsätta sig för sådan kontroll och inte heller upplevas som hinder för att besöka lokalerna. Om säkerhetsbågen skulle ge utslag trots att den kontrollerade personen lämnat ifrån sig metallföremål kunde en manuell detektor användas. Inte heller en manuell detektor ansågs upplevas som särskilt integritetskränkande. Först i sista hand skulle annan kroppsvisitation utföras om besökaren ändå ville komma in och det antogs att sådana fall skulle bli ”utomordentligt sällsynta”.

De ändringar i lagen som gjordes 2006 innebar bl.a. att beslut om säkerhetskontroll kan fattas som avser ett visst tillfälle eller en viss tidsperiod. Beslutet skulle då inte behöva vara kopplat till frågan om det ska hållas sammanträde med kammaren eller ett utskott (framst. 2005/06:RS1, bet. 2005/06:KU16).

6.3.2 Lagen om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler

Med riksdagens lokaler avses alla utrymmen som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som riksdagen, Riksdagsförvaltningen eller partigruppskanslierna disponerar för sin verksamhet, se 2 kap. 3 § riksdagsstyrelsens föreskrift om säkerhet och säkerhetsskydd i riksdagen, Riksdagsförvaltningen och partikanslierna. Säkerhetskontroller vid inpassering 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, se 1 § lagen om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler.

Den som utan att vara riksdagsledamot uppehåller sig i riksdagens lokaler får, efter beslut av talmannen, omfattas av säkerhetskontroll. Beslutet ska avse visst tillfälle eller viss tid. Vidare får talmannen, om särskilda skäl talar för det, undanta personer från kontrollen (2 och 3 §§). Talmannens beslut enligt aktuell lag får inte överklagas (10 §). Talmannen har genom beslut under 2022, med stöd av 2 §, beslutat att säkerhetskontroll får utföras på besökare till riksdagens lokaler. Beslutet är fortfarande gällande. Personer som ska besöka exempelvis åhörarläktaren i kammaren ska alltså genomgå säkerhetskontroll. Den som inte underkastar sig föreskriven säkerhetskontroll får vägras tillträde till eller avvisas från riksdagens lokaler (6 §).

Vid säkerhetskontrollen ska vapen och andra föremål som är ägnade att komma till användning vid brott som innebär en allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom eftersökas. För

detta ändamål får kroppsvisitation äga rum. Vidare får väskor och andra föremål som medförs till eller påträffas i riksdagens lokaler undersökas. Detta framgår av 4 §.

Säkerhetskontroll utförs, efter närmare anvisningar av Polismyndigheten, av en polisman eller, efter Polismyndighetens förordnande, av vaktpersonal vid riksdagen (5 § första stycket). Skyddsvakter omnämns inte särskilt. Riksdagens vaktpersonal utgörs i dagsläget av skyddsvakter som dock godkänns av länsstyrelserna enligt 6 § första stycket skyddsförordningen och får anses utses av Riksdagsförvaltningen (se avsnitt 6.2.1). I förarbetena (förs. 1987/88:9 s. 26) anges att det förutsätts att den vaktpersonal vid riksdagen som biträder vid kontrollens utförande har förordnande enligt lagen (1980:578) om ordningsvakter (numera upphävd) samt de befogenheter som följer av 13 § polislagen (1984:387). Ordningsvakter kan tjänstgöra vid säkerhetskontroll bl.a. vid offentliga sammanträden i kommuner och regioner enligt 16 § lagen (2023:421) om ordningsvakter. Någon motsvarande hänvisning finns inte i fråga om lagen om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler.

Kroppsvisitation som genomförs på annat sätt än med metalldetektor eller liknande anordning får endast utföras av en polisman (5 § andra stycket). Manuell kroppsvisitation, dvs. en undersökning där man för hand letar efter otillåtna föremål, får alltså endast utföras av polisman. Kroppsvisitation som är av mera väsentlig omfattning ska enligt 9 § verkställas i enskilt rum och om möjligt i vittnes närvaro. Enligt samma bestämmelse får kroppsvisitation verkställas eller bevitnas endast av personer som är av samma kön som den som visiteras, om undersökningen inte görs med metalldetektor eller liknande anordning.

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 (7 § första stycket). Den som inte efterkommer uppmaningen enligt första stycket får avlägsnas från riksdagens lokaler (7 § andra stycket).

En förutsättning, som anges i 7 § första stycket, är således att föremålet inte tas i beslag enligt bestämmelserna i rättegångsbalken. Om någon vid säkerhetskontrollen anträffas med exempelvis en s.k. springkniv på sig kan det bli tal om misstanke om brott enligt 1 och 4 §§ lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål och därmed att ta kniven i beslag enligt 27 kap. 1 och 4 §§ rättegångsbalken. I en sådan situation kommer alltså inte personen att uppmanas lämna ifrån sig föremålet för förvaring.

Föremål som lämnats till förvaring eller omhändertagits ska förvaras på betryggande sätt (8 §). 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 riksdagens lokaler.

6.3.3 Fysiska avskiljare

Åhörarläktarna i plenisalen och kammarsalarna har historiskt varit öppna. Det har inneburit att det inte funnits något som avskiljer åhörarna från utrymmet där ledamöterna sammanträder. Frågan om att sätta upp något som avskiljer åhörarläktaren från kammaren, såsom ett pansarglas, är samtidigt inte ny (se t.ex. förs. 1987/88:9 s. 34). Fram till 2024 fanns det dock inte någon uppsatt fysisk avskiljare.

Med anledning av händelsen i oktober 2024 när en nätpåse med en tomat i kastades från åhörarläktaren i kammaren sattes ett skyddsnät med kort varsel upp framför delar av åhörarläktaren. I samband med att Riksdagsförvaltningen underrättade om denna åtgärd angavs att nätet skulle vara uppsatt på försök under hösten 2024. I juni 2025 byttes nätet ut mot ett nytt sådant. Det nya nätet syftade till att vara mer diskret och bättre anpassat till lokalen. Nätet hänger framför den del av läktaren som allmänheten normalt sett har tillgång till. Det går även att hänga upp ett nät framför den andra delen av läktaren. Näten kan sättas upp och tas ner inom några timmar.

6.3.4 Fotografering i kammaren m.m.

Med vissa begränsningar är det tillåtet att fotografera i plenisalen. Det innebär att stillbilder får tas samt att upptagning eller överföring av rörliga bilder får äga rum. Att sådan fotografering får ske med hänsyn till intresset av öppenhet följer av 1, 4 och 7 §§ riksdagsstyrelsens föreskrift (RFS 2006:5) om fotografering m.m. i riksdagens lokaler. Fotoutrustning såsom kameror och mobiltelefoner får alltså medföras till åhörarläktaren.

Det framgår av 4 § att all fotografering i plenisalen ska ske med respekt för att riksdagen är folkets främsta företrädare. Fotografering får ske från särskilt anvisade platser. I övrigt får fotografering i plenisalen som huvudregel endast ske efter överenskommelse med talmannen. Det är inte tillåtet att fotografera anteckningar och andra dokument på riksdagsledamöternas bänkar eller på podiet. Utrustning får inte placeras utanför fotogluggarna eller räckena på åhörarläktaren, pressläktaren och balkongerna.

Vidare följer det av 7 § att blyt eller liknande förstärkande ljussättning inte får användas vid fotografering i plenisalen eller i kammarfoajén och visningsrummet vid fotografering i plenisalen när kammaren sammanträder.

Av 14 § framgår att talmannen kan medge att fotografering får ske i andra fall än som följer av den aktuella föreskriften. Talmannen får också besluta om ytterligare begränsningar i rätten att fotografera, om säkerhetsskäl eller andra särskilda skäl talar för det.

Vad som sägs i föreskriften gäller inte i de lokaler där utskotten och EU-nämnden sammanträder (1 §). I stället framgår det av tilläggsbestämmelse 7.17.1 RO att ljud- eller bildupptagning vid en offentlig del av ett sammanträde i ett utskott eller i EU-nämnden får göras om inte utskottet eller nämnden beslutar annat.

När det gäller vissa andra sammanhang har Riksdagens ombudsmän (JO) uttalat att det utifrån ordningshänsyn i princip går att besluta att åhörare vid ett öppet sammanträde inte får spela in med ljud och bild. Regeln får dock inte vara godtycklig, diskriminerande eller på annat sätt föranledd av ovidkommande skäl. Utgångspunkten bör vara att det ska vara tillåtet för åhörare att göra ljud- och bildupptagningar vid öppna sammanträden (JO:s beslut den 28 mars 2014, dnr 6356-2012 och 6488-2012 samt den 29 december 2010, dnr 6968-2009).

6.3.5 Besök till plenisalens åhörarläktare i praktiken

Riksdagen håller varje år ett stort antal sammanträden i kammaren. Utskotten och EU-nämnden håller också många offentliga sammanträden per år. Vidare besöks riksdagens kammare av ett mycket stort antal människor varje år. Den största delen består av skolbesök. I kammaren får besökare endast sitta på åhörarläktaren. Besökarna har alltså inte tillträde till den del av plenisalen där ledamöterna sitter eller till de ingångar till denna som ledamöterna använder. Någon legitimationskontroll får inte göras endast på den grunden att någon besöker kammarens åhörarläktare eller en läktare vid ett offentligt sammanträde med utskott eller EU-nämnden (se avsnitt 8.3.1).

Bevakningen av riksdagen sköts av skyddsvakter. Dessa skyddsvakter består av Riksdagsförvaltningens egen personal och av inhyrd personal från ett vaktbolag. Det är skyddsvakterna som har hand om säkerhetskontrollen och inpasseringen för personer som ska besöka riksdagen, således plenisalen och andra sammanträdeslokaler. Skyddsvakterna finns bl.a. vid allmänhetens entré, i utrymmena mellan entrén och åhörarläktaren och på själva åhörarläktaren. Vid behov kan polis tillkallas. Skyddsvakterna har löpande kontakt med Polismyndigheten och Säkerhetspolisen och samverkan sker med myndigheterna i säkerhetsarbetet.

Till åhörarläktaren i plenisalen finns ingångar via allmänhetens entré i Västra riksdagshuset. Vid entrén samlas enskilda besökare samt grupper av besökare såsom skolklasser. Det kan röra sig om ett stort antal personer som under kort tid ska passera till åhörarläktaren. Efter att ha gått in genom allmänhetens entré förs besökarna till källarvåningen för att genomgå säkerhetskontroll. Besökarna får lägga sina ytterkläder, väskor och andra tillhörigheter i en back som via ett rullband passerar igenom och genomlysas med hjälp av röntgenutrustning. De ska sedan gå igenom en metalldetektorbåge. Om t.ex. metalldetektorn larmar kan en undersökning göras med handhållna metalldetektorer. Skulle det finnas misstankar om att en besökare har med sig förbjudna föremål och den normala kontrollen inte är tillräcklig kan en utförligare undersökning genomföras. Det görs då i ett med draperier avskilt utrymme i anslutning till toalettsektionen. Om det är fråga om manuell kroppsvisitation tillkallas polis för detta.



Säkerhetskontroll i riksdagens lokaler.
Foto: Melker Dahlstrand/Sveriges riksdag.

Efter genomförd säkerhetskontroll kommer besökarna till ett rum där de ska låsa in sina ytterkläder, väskor och andra tillhörigheter i för ändamålet avsedda skåp. Anteckningsblock, pennor, kamerautrustning och mobiltelefoner behöver normalt inte låsas in utan får tas med till läktaren. Därefter transporteras besökarna med hiss till allmänhetens foajé på sjunde våningen för att sedan gå ut på åhörarläktaren. Det finns inte möjlighet för allmänheten att stiga av på mellanliggande våningar.

Kontroll av att exempelvis ytterkläder inte medtas till läktaren utförs bl.a. i allmänhetens foajé. I foajén underrättas besökarna om ordningsreglerna för åhörare i kammaren på svenska och i förekommande fall engelska. Därefter släpps de in och anvisas särskilda platser på åhörarläktaren. Ordningsreglerna finns också på skyltar och anslag i t.ex. hissarna och foajén. I anslutning till åhörarläktaren finns ett s.k. visningsrum (se avsnitt 4.1.2). Med vissa begränsningar är det tillåtet att fotografera och filma i plenisalen (se avsnitt 6.3.4). Efter avslutat besök får besökarna hämta ut sina tillhörigheter från skåpen och lämnar lokalerna genom samma entré som inpasseringen skedde.

Andra ingångar i riksdagens byggnader används när det gäller utskottens och EU-nämndens offentliga sammanträden. Journalister som är ackrediterade nyttjar inte allmänhetens entré när dessa ska följa kammarsammanträden eller utskottens och EU-nämndens offentliga sammanträden.

Tillträdet till riksdagens lokaler liksom åhörarläktaren övervakas bl.a. genom ett övervakningssystem med videokameror. Det har förekommit att filmer från övervakningskamerorna använts som bevisning när åtal väckts för brottet störande av förrättning (se ”Interpellationsdebatten” NJA 2023 s. 583).

Allmänheten har också möjlighet att besöka några av riksdagens byggnader i samband med guidade visningar av lokalerna och av konsten i riksdagen. Dessa kan äga rum även under kvällar och helger. Vid de guidade visningarna

medföljer skyddsvakter. Andra typer av visningar kan också genomföras, t.ex. under ledning av ledamöter.

7 Säkerhetskontroll i andra sammanhang

7.1 Inledning

I föregående avsnitt behandlas säkerhetskontroller i riksdagens lokaler. Säkerhetskontroller förekommer också i en rad andra verksamheter och syftar till att ge dessa ett särskilt skydd. Det kan vara av intresse att jämföra lagstiftningen för vissa sådana andra verksamheter. En del av den lagstiftning som finns på området överensstämmer i fråga om innehåll och uppbyggnad i olika grad med annan sådan. Det görs därför i några fall hänvisningar till andra lagar som behandlas i detta avsnitt för att undvika upprepningar.

7.2 Domstol

Möjligheten att genomföra säkerhetskontroll i domstol infördes genom lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol (prop. 1980/81:114, bet. JuU 1981/82:7, rskr. 1981/82:34). I samband med att möjligheten för domstolarna att besluta om säkerhetskontroll utvidgades 2001 konstaterades att säkerhetskontroller i domstol till sin natur innebär en inskränkning av de grundläggande regler om integritetsskydd och domstolsoffentlighet som finns i regeringsformen (prop. 2000/01:32 s. 41 f.). Säkerhetskontrollen ansågs dock vara ett relativt litet ingrepp i den enskildes integritet med hänsyn till att sådana kontroller förekom ofta eller till och med regelmässigt även i andra sammanhang, t.ex. på flygplatser. De allra flesta ansågs därmed vara bekanta med säkerhetskontroller. Vidare anfördes att det står var och en fritt att underkasta sig en kontroll eller att avstå från detta och eventuellt ta de konsekvenser som kan vara förenade med ett sådant val. Den stora betydelse som domstolarnas möjlighet att kunna verka fritt har för det demokratiska samhället bedömdes därför väl uppväga de begränsade inskränkningar som kontrollen innebär. Samtidigt anfördes att skyddet mot påtvingat kroppsligt ingrepp, förhandlingsoffentligheten, anonymitetsskyddet samt rätten i övrigt att yttra sig och inhämta information alltid måste beaktas vid ett beslut om säkerhetskontroll och genomförandet därav.

Det har anförts att säkerhetskontroll kan bidra till att motverka ordningsstörningar i domstol (Krikström m.fl., *Ordning och säkerhet i domstol*, 2024, s. 20). Den synes alltså kunna minska förekomsten av störande beteende, exempelvis åhörare som kommenterar en förhandling eller mobiltelefoner som används på ett störande eller olämpligt sätt. Förekomsten av säkerhetskontroll utesluter dock inte att ordningen kan störas på andra sätt, t.ex. att någon uppträder stökigt eller hotfullt.

Säkerhetskontroll i domstol får genomföras om en sådan kontroll behövs för att begränsa risken för att det i en domstols lokaler eller i andra lokaler som används vid domstolsförhandling begås brott som innebär allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom (1 §).

Enligt förarbetena (prop. 2000/01:32 s. 39 f. och prop. 2011/12:63 s. 29 f.) måste en risk således kunna konstateras. Dock finns det inget krav på att denna ska ha nått någon viss nivå. Det behöver heller inte finnas en konkret hotbild. Däremot krävs att en säkerhetskontroll behövs för att begränsa den aktuella risken. Det kan t.ex. handla om tillfällen när mål, utan att direkt utgöra s.k. riskmål, handläggs som väcker starka känslor hos olika grupper i samhället eller då det allmänna samhällsklimatet på en ort ger upphov till farhågor om våldsamma incidenter. En proportionalitetsbedömning ska göras i det enskilda fallet. Domstolen måste alltså överväga om andra, mindre ingripande åtgärder är tillräckliga för att uppnå syftet med kontrollen. Det kan handla om att ha ordningsvakter tillgängliga i lokalerna eller att använda sig av videokonferens vid en förhandling.

Säkerhetskontroll beslutas enligt 2 § första och tredje styckena av domstolens chef eller någon annan lagfaren domare som han eller hon har delegerat beslutanderätten till. Om en säkerhetskontroll ska genomföras med anledning av en viss förhandling, får den även beslutas av rätten i det enskilda målet. Ett beslut om säkerhetskontroll ska avse en viss tid, dock längst sex månader, eller en viss förhandling. I beslutet ska det anges vilka lokaler som kontrollen ska omfatta.

Det är möjligt att låta enbart en mindre del av domstolen, t.ex. en viss rättsal, omfattas av säkerhetskontroll. Kontrollen kan också omfatta hela domstolen och genomförs då vanligtvis i domstolens entré (prop. 2018/19:81 s. 68).

Numera är det normala att domstolarna har en s.k. fast säkerhetskontroll i domstolsentrén. Det handlar då om att ett beslut om säkerhetskontroll direkt ersätts med ett nytt och att detta sker fortlöpande (prop. 2018/19:81 s. 72). ”Permanent” säkerhetskontroll har samtidigt tidigare ansetts stå i strid med grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Säkerhetskontrollen ska inte pågå under längre tid än vad som behövs med hänsyn till riskerna för domstolen. Domstolen ska således under ett besluts giltighetstid löpande ompröva förutsättningarna för säkerhetskontrollen och i förekommande fall avbryta kontrollen i förtid (prop. 2018/19 s. 72 f. och prop. 2011/12:63 s. 20).

Av 3 § följer att en säkerhetskontroll omfattar dem som har kallats att närvara vid en förhandling och övriga besökare till de lokaler som beslutet om säkerhetskontroll avser. Kontrollen omfattar inte bl.a. domstolens anställda eller nämndemän. Om det finns särskilda skäl får beslut fattas om att även andra personer ska undantas från säkerhetskontrollen eller att sådana som är undantagna ska omfattas av kontrollen.

En säkerhetskontroll genomförs, efter närmare anvisningar av Polismyndigheten, av en ordningsvakt under ledning av en polisman eller av en polisman (4 §). 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 (prop. 2000/01:32 s. 54).

I och med en lagändring 2012 angavs att huvudregeln i fortsättningen skulle vara att ordningsvakter, och inte polismän, skulle utföra kontrollen. Förvisso skulle säkerhetskontroll även i fortsättningen kunna genomföras av en

polisman. Bakgrunden till ändringen i detta hänseende var att lagstiftningen ändrades så att säkerhetskontroller kom att kunna genomföras i fler fall och under längre tid. De skulle även kunna genomföras då det saknades en konkret hotbild mot domstolen. Samtidigt gjordes bedömningen att polis normalt borde vara närvarande vid kontrollen om det skulle finnas påtaglig risk för allvarlig brottslighet (prop. 2011/12:63 s. 23).

Vid en säkerhetskontroll ska vapen och andra föremål som är ägnade att komma till användning vid brott som avses i 1 § lagen om säkerhetskontroll i domstol eftersökas (5 §). För detta ändamål får kroppsvisitation utföras och väskor och andra föremål som påträffas i de lokaler som omfattas av säkerhetskontrollen undersökas. Kroppsvisitation och undersökning av väskor och andra föremål ska genomföras med metalldetektor eller annan liknande anordning eller, om det finns särskilda skäl, på annat sätt. Om kroppsvisitation eller undersökning av väskor och andra föremål ska genomföras på annat sätt än med metalldetektor eller annan liknande anordning, ska uppgiften utföras av en polisman eller av en ordningsvakt som Polismyndigheten har godkänt för sådana uppgifter. Identitetskontroll får genomföras endast för att fastställa om en person ska undantas från kontrollen.

Kroppsvisitation som är av mera väsentlig omfattning ska utföras i ett avskilt utrymme och om möjligt i vittnes närvaro (9 §). Den får utföras eller bevittnas endast av en person som är av samma kön som den som visiteras om undersökningen inte genomförs genom användande av metalldetektor eller annan liknande anordning eller avser föremål som den visiterade har med sig.

När det gäller vad som kan anses vara ”särskilda skäl” enligt 5 § anförs i förarbetena (prop. 2000/01:32 s. 66) följande. Främst handlar det om när den tekniska utrustningen ger en indikation på att ett vapen eller annat otillåtet föremål medförs. Det kan även vara fråga om att den tekniska utrustningen inte kan användas vid ett visst kontrolltillfälle. Exempelvis kan det röra sig om tekniska fel eller andra praktiska omständigheter som innebär att utrustningen för tillfället inte kan användas (jfr även prop. 2009/10:117 s. 44).

I fråga om vilka som ska få utföra manuell kroppsvisitation uttalas i förarbetena (prop. 2000/01:32 s. 55) följande. Säkerhetskontroll i domstol var inte en regelbunden verksamhet och det inte kunde förutsättas att den personal som skulle genomföra kontrollen hade tillräcklig utbildning och erfarenhet för att utföra annan undersökning än med hjälp av teknisk utrustning. Det talade för att manuell kroppsvisitation endast skulle få utföras av polis. En sådan ordning skulle emellertid förta en stor del av syftet med att låta andra än polismän utföra allmän säkerhetskontroll. Det borde dessutom, anförde regeringen, finnas ordningsvakter att tillgå som har den nödvändiga erfarenhet och utbildning som krävs. Bedömningen gjordes därför att också ordningsvakter skulle kunna utföra manuell kroppsvisitation och undersökning av väskor och andra föremål. Det angavs att det sedan skulle ankomma på Polismyndigheten att i det enskilda fallet avgöra i fråga om lämpligheten att ordningsvakter skulle utföra den manuella visitationen. Denna flexibilitet uppgavs medföra att polisens resurser kunde användas på ett effektivt sätt.

Den som vägrar att genomgå en säkerhetskontroll ska inte ges tillträde till de lokaler som kontrollen omfattar (6 § första stycket). Påträffas vid en säkerhetskontroll något sådant föremål som avses i 5 § första stycket första meningen – och tas det inte i beslag enligt bestämmelserna i rättegångsbalken – ska den hos vilken föremålet påträffas uppmanas att lämna det ifrån sig för förvaring. Den som inte följer en sådan uppmaning får avlägsnas från domstolens lokaler eller de andra lokaler som används vid domstolsförhandling om inte annat följer av 6 § andra stycket. Är innehavaren till ett påträffat föremål okänd får det omhändertas (7 § första stycket).

Rätten kan besluta att den som är kallad till förhandling och vägrar att genomgå säkerhetskontroll ska undantas från kontrollen eller, i visst fall, ändå ska genomgå en sådan. Detsamma gäller den som inte följer en uppmaning om att lämna ifrån sig ett föremål för förvaring (6 § andra stycket och 7 § andra stycket). Det finns regler om förvaring av föremål i 8 §. Domstolens beslut enligt lagen får inte överklagas (10 §).

7.3 Kommuner och regioner

Lagen (2010:294) om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och regioner överensstämmer till sin uppbyggnad och i sitt innehåll i stort med regleringen för domstolar. Några skillnader kan emellertid särskilt noteras.

Det följer av 2 § första stycket att beslut om säkerhetskontroll ska avse ett visst sammanträde. Beslutet 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.

Beslut om säkerhetskontroll fattas av den som är eller ska vara ordförande vid sammanträdet. Innan säkerhetskontroll beslutas ska samråd hållas med Polismyndigheten (2 § andra och tredje styckena).

Enligt 3 § första stycket omfattar säkerhetskontrollen 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 (andra stycket). Identiteten får kontrolleras endast för att fastställa om en person som uppger sig inte omfattas av säkerhetskontrollen ska undantas från den (tredje stycket).

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. Samma åtgärder får vidtas mot den som inte följer en uppmaning enligt 7 § att lämna föremål ifrån sig. Detta framgår av 8 §.

I likhet med vad som gäller för domstolar krävs det enligt 6 § särskilda skäl för att utföra kroppsvisitation på annat sätt än med metalldetektor eller liknande anordning. Det kan noteras att det i förarbetena (prop. 2009/10:117 s. 44) anges följande. Med metalldetektor avse såväl s.k. larm- eller säkerhetsbågar som handhållna metalldetektorer. 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.

7.4 Sametinget

Sametinget har möjlighet att besluta om säkerhetskontroll under vissa förhållanden enligt lagen (2018:1974) om säkerhetskontroll vid Sametingets offentliga sammanträden. Lagen överensstämmer i allt väsentligt med lagen om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och regioner.

7.5 Frivårdskontor m.m.

I förarbetena till lagen (2021:77) om säkerhetskontroll på frivårdskontor anges att de överväganden som har gjorts när det gäller säkerhetskontroll i domstol bedömdes vara särskilt relevanta i sammanhanget (prop. 2020/21:54 s. 11). Även denna lag överensstämmer till sin uppbyggnad och i sitt innehåll i stort med regleringen för domstolar. En skillnad mellan lagarna som bör nämnas är dock följande. Om kroppsvisitation eller undersökning av väskor och andra föremål vid säkerhetskontrollen ska genomföras på annat sätt än med en metalldetektor eller en annan liknande anordning, ska den uppgiften utföras av en polisman eller en anställd inom Kriminalvården eller av en ordningsvakt som Polismyndigheten har godkänt för sådana uppgifter. Detta framgår av 8 § lagen om säkerhetskontroll på frivårdskontor.

I förarbetena (prop. 2020/21:54 s. 24–27) anförs att ansvaret för säkerhetskontroll i frivården i första hand bör vara en fråga för Kriminalvården. Att det är personer med rätt kompetens som bemannar säkerhetskontrollen bör säkerställas genom ett krav på att anställda som ska utföra säkerhetskontroll förordnas för den uppgiften. Vilken utbildning och erfarenhet som ska krävas för ett sådant förordnande bör vara upp till Kriminalvården att avgöra. I fråga om manuell visitation anges att denna anses innebära ett större ingrepp. Det krävs därför särskilda skäl för att få utföra en manuell visitation. Dock anges det inget närmare när det gäller förhållandet att anställda inom Kriminalvården ska få möjlighet att utföra sådan.

Det framgår av 9 § första stycket att den som vägrar att genomgå en säkerhetskontroll inte ska ges tillträde till de lokaler som kontrollen omfattar, om

inte annat följer av andra stycket, och får avvisas eller avlägsnas från dessa lokaler. I andra stycket behandlas bl.a. frågan om någon som är kallad till ett möte på frivårdskontoret vägrar att genomgå en säkerhetskontroll.

Den som inte följer en uppmaning att lämna ett föremål för förvaring enligt 7 § första stycket ska inte ges tillträde till de lokaler som kontrollen omfattar och får avvisas eller avlägsnas från dessa lokaler. Detta framgår av 10 § första stycket. Om det handlar om någon som är kallad till ett möte på frivårdskontoret gäller särskilda regler enligt 10 § andra stycket.

I sammanhanget kan nämnas att Kriminalvården även har möjlighet att besluta om allmän inpasseringskontroll i vissa lokaler med stöd av annan lagstiftning. Om det är nödvändigt för att säkerheten ska kunna upprätthållas vid ett häkte eller en anstalt får Kriminalvården nämligen besluta att alla personer som passerar in ska kroppsvisiteras. Syftet med kontrollen ska vara att söka efter otillåtna föremål. Detta framgår av 4 kap. 11 § häkteslagen (2010:611) och 8 kap. 11 § fängelselagen (2010:610). En liknande bestämmelse finns avseende sjukvårdsinrättningar eller avdelningar för sluten rättspsykiatrisk vård för vilka en förhöjd säkerhetsklassificering gäller i 8 b § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård.

7.6 Luftfarten och sjöfarten

Sedan 1970 har det funnits möjlighet att genomföra säkerhetskontroll i form av kroppsvisitation inom luftfarten. Bakgrunden till införandet av dåvarande reglering var ett ökande antal s.k. flygplanskapningar runt om i världen (prop. 1970:204 s. 4 f.). Nu aktuell svensk lagstiftning återfinns i lagen (2004:1100) om luftfartsskydd. Lagen kompletterar bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 300/2008 av den 11 mars 2008 om gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten och om upphävande av förordning (EG) nr 2320/2002. Förordningen och dess bilaga innefattar en rad bestämmelser som anger krav för säkerheten på flygplatser. Kraven avser bl.a. säkerhetskontroll av personal och passagerare samt av föremål.

I 3 § nämnda lag 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).

För sjöfarten finns lagen (2004:487) om sjöfartsskydd som kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 725/2004 av den 31 mars 2004 om förbättrat sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar. Härutöver finns även lagen (2006:1209) om hamnskydd. Både sjöfarts- och hamnskyddsreglerna omfattar bestämmelser om bl.a. skyddsnivåer, administrativa åtgärder

och tillsyn. Bestämmelserna om tvångsmedel liknar i stora delar vad som gäller enligt lagen om luftfartsskydd och syftar till att verka preventivt. Möjligheten att använda sig av t.ex. kroppsvisitation förutsätter således inte att det förekommer misstanke om brott.

7.7 In- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet

Lagen (2022:1011) om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet har vissa beröringspunkter med den lagstiftning som i övrigt genomgås i detta avsnitt. Den behandlar dock enligt 1 § kontroller med kroppsvisitation av provdeltagare vid inpassering till eller utpassering från en lokal där högskoleprovet genomförs. Ändamålet med sådana kontroller är att motverka att fusk sker vid högskoleprovet genom användning av elektroniskt hjälpmedel. I förarbetena anges att kroppsvisitation har visat sig vara en effektiv metod för att hitta otillåtna föremål (prop. 2021/22:155 s. 27). In- eller utpasseringskontrollen utförs av en polisman eller av en ordningsvakt som förordnats av Polismyndigheten (4 §). Kontrollen ska enligt 5 § genomföras med metalldetektor eller annan liknande anordning. Om det finns särskilda skäl får en in- eller utpasseringskontroll genomföras på annat sätt. Konsekvenserna av att vägra att genomgå kontroll blir enligt huvudregeln bl.a. att provdeltagaren inte får något resultat på provet (6 §).

7.8 Utlandsmyndigheterna

Med utlandsmyndigheter menas beskickningar, delegationer vid internationella organisationer och karriärkonsulat, se 2 och 4 §§ förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen. Ambassaderna kan nämnas som exempel på beskickningar. För närvarande finns ingen lag om säkerhetskontroll som rör utlandsmyndigheterna.

I augusti 2025 överlämnade Ambassadsäkerhetsutredningen betänkandet *En säkrare utrikesförvaltning* (SOU 2025:94) till regeringen. Ärendet bereds i Regeringskansliet. Förslaget innebär att det införs en möjlighet att besluta om säkerhetskontroll på utlandsmyndigheterna. Detta motiveras bl.a. enligt följande (s. 231–234). Hos andra myndigheter, t.ex. på domstolar och frivårdskontor, finns det redan förutsättningar att besluta om säkerhetskontroll. Risker för allvarliga händelser ur ett säkerhetsperspektiv kan inte anses vara mindre påtagliga hos flera utlandsmyndigheter än där. Det är av stor betydelse för utlandsmyndighetens personal, medföljande och besökare att dessa kan känna sig trygga på en utlandsmyndighet och att myndigheten kan bedriva sin samhällsviktiga verksamhet under säkra förhållanden. Det bedöms därför att skälen för att införa säkerhetskontroll på utlandsmyndigheteter väger tyngre än de, enligt Ambassadsäkerhetsutredningens uppfattning, måttliga rättighetsinskränkningar som sådana kontroller medför.

Förslaget uppvisar många likheter i förhållande till andra befintliga lagar om säkerhetskontroll, bl.a. den som rör frivårdskontor. En skillnad som kan

noteras är att en säkerhetskontroll enligt förslaget ska få utföras av en person som har förordnats för uppgiften av chefen för utlandsmyndigheten. Detta motiveras bl.a. enligt följande i betänkandet (s. 239 f.). Det förekommer redan att det utförs inpasseringskontroll på utlandsmyndigheterna men i regel är det inte personal på utlandsmyndigheten som utför kontrollerna. Vanligtvis upphandlas i stället denna tjänst och detta bör även fortsättningsvis vara möjligt. Enligt 8 § Regeringskansliets föreskrifter om säkerhet vid utlandsmyndigheterna (UF 2022:1) ansvarar utlandsmyndigheten för att personalen får den löpande utbildning i säkerhetsskydd samt den övriga utbildning och säkerhet och beredskap som behövs för tjänstgöring vid myndigheten. Vid behov finns det alltså möjlighet för utlandsmyndigheten att ge personal teoretisk och praktisk utbildning. Syftet är att kunna genomföra en visitation på ett för medarbetare och besökare både rättssäkert och säkert sätt. Sammantaget bedöms att det bör ankomma på chefen för utlandsmyndigheten att förordna en person för uppgiften att utföra säkerhetskontroll. Det bör inte anges närmare i lagen vem som kan förordnas för uppgiften.

8 Tillträdesförbud

8.1 Inledning

I utredningens direktiv anges att utredaren ska se över möjligheten att vägra tillträde för åhörare i vidare utsträckning än i dag.

Som framgår av avsnitt 6.3.2 får den som inte underkastar sig föreskriven säkerhetskontroll vägras tillträde till eller avvisas från riksdagens lokaler. Åhörare till offentliga sammanträden ska också på uppmaning lämna in ytterkläder och väskor samt föremål som kan användas för att störa ordningen för förvaring. Den som inte följer en sådan uppmaning får vägras tillträde till åhörarplatserna. Åhörare som väl på plats i t.ex. plenisalen orsakar störningar kan också utvisas. Det finns dock ingen lagstiftning eller några skriftliga beslut eller liknande om att åhörare som, trots att de genomgått säkerhetskontroll utan anmärkning och lämnat in t.ex. ytterkläder för förvaring, ska kunna vägras tillträde till offentliga sammanträden i riksdagen. Ett skäl till ett sådant förbud skulle kunna vara att de tidigare stört ordningen i kammaren.

Frageställningen berör grundläggande fri- och rättigheter såsom rörelsefriheten och skyddet för den personliga integriteten samt rätten till privatliv. Grundläggande fri- och rättigheter behandlas i avsnitt 5. Ett tillträdesförbud eller motsvarande synes förutsätta någon form av identitetskontroll vid inpasseringen samt ett register där personer som träffas av förbudet finns noterade. Därför finns det också anledning att beröra integritetsskydds- samt dataskyddslagstiftning, vilket går igenom i detta avsnitt.

I avsnittet behandlas också frågan om identitetskontroller m.m. för åhörare som besöker riksdagens sammanträden. Det redogörs också för lagstiftning i Sverige som rör inskränkningar i rätten att få vistas på en plats, däribland s.k. tillträdesförbud.

8.2 Dataskydd

8.2.1 EU:s dataskyddsförordning

Sedan maj 2018 utgör EU:s dataskyddsförordning, ofta kallad GDPR, den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom EU.¹ I förordningen finns bestämmelser om skydd för fysiska personer med avseende på behandlingen av personuppgifter och om det fria flödet av personuppgifter.

Dataskyddsförordningen är till alla delar bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat. Det betyder att förordningen ska tillämpas direkt av enskilda och myndigheter på samma sätt som lagar och andra nationella föreskrifter.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Kompletterande bestämmelser till förordningen finns i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. I anslutning till den finns också förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Det finns också registerförfattningar som reglerar hur personuppgifter får behandlas på särskilda områden eller av vissa myndigheter.

8.2.2 EU:s dataskyddsdirektiv

EU:s dataskyddsförordning gäller inte för sådan behandling av personuppgifter som utförs av behöriga myndigheter för vissa ändamål, bl.a. att förebygga, utreda, upptäcka eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Det kan t.ex. handla om att polisen använder kamerabevakning i sin brottsbekämpande verksamhet. Sådan behandling regleras i stället genom EU:s dataskyddsdirektiv.²

Bestämmelserna i direktivet överensstämmer till stora delar med bestämmelserna i dataskyddsförordningen. Men det finns också skillnader, t.ex. när det gäller informationsplikten, enskildas rättigheter och kraven på konsekvensbedömningar och förhandssamråd.

Dataskyddsdirektivet har genomförts i svensk rätt huvudsakligen genom en ramlag, brottsdatalagen (2018:1177). Lagen kompletteras av brottsdataförordningen (2018:1202). Särskilda lagar finns också för reglering av vissa myndigheters personuppgiftsbehandling i den brottsbekämpande verksamheten, t.ex. lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (polisens brottsdatalag).

8.3 Frågan om identitetskontroll för åhörare

8.3.1 Riksdagen

Som framgår av avsnitt 6.2.2 kan riksdagens skyddsvakter med stöd av skyddslagen (2010:305) uppmana den som vill ha tillträde till skyddsobjekt eller uppehåller sig invid dessa att uppge namn, födelsetid och hemvist. Personen som tillfrågas är då enligt 10 § skyddslagen skyldig att lämna sådana uppgifter. Ett exempel på skyddsobjekt är Riksdagshuset.

Vidare ska tillträdeskontroll göras i syfte att hindra den som inte har rätt till tillträde från att komma in i riksdagens lokaler, se 5 kap. 11 § riksdagsstyrelsens föreskrift (RFS 2019:1) om säkerhet och säkerhetsskydd i riksdagen, Riksdagsförvaltningen och partikanslierna. Enligt 5 kap. 12 § samma föreskrift får Riksdagsförvaltningen kontrollera identiteten hos den som uppehåller sig i riksdagens lokaler när detta är motiverat. Legitimationskontroll får

² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

dock inte göras på den grunden att någon begär att ta del av en allmän handling eller besöker kammarens åhörarläktare eller någon åhörarläktare vid ett offentligt sammanträde med utskott eller EU-nämnden.

1987 års utredning om säkerhetskontroll vid sammanträde med riksdagens kammare m.m. (förs. 1987/88:9 s. 22) övervägde identitetskontroller mot bakgrund av att det i andra europeiska parlament och institutioner var en vanligt förekommande metod för att stärka säkerhetsskyddet. Identitetskontrollerna beskrevs som att besökare visade upp legitimation eller motsvarande för att styrka identiteten innan de släpptes in i parlamentsbyggnaderna. I vissa parlament skulle åhörare också vara anmälda i förväg och förberedande säkerhetsundersökningar av enskilda personer förekom.

Nämnda utredning (förs. 1987/88:9 s. 22 f.) ansåg att det för svenska förhållanden framstod som tveksamt att dels avkräva legitimation, dels neka en person tillträde till åhörarläktaren enbart på grund av avsaknad av identitetshandlingar. För att metoden inte skulle sakna värde skulle också uppteckning av personuppgifter behöva göras. Detta framstod som administrativt problematiskt. Det framstod även som principiellt problematiskt med hänsyn till anonymitetsskyddet. De ovannämnda nackdelarna ansågs kvarstå, även om de förvisso var mindre, om identitetskontrollen begränsades till speciella tillfällen avpassade efter den rådande risksituationen. Utredningen kom vid en samlad bedömning fram till att identitetskontroller inte borde införas.

Ett antal år senare anförde konstitutionsutskottet (bet. 1998/99:KU7 s. 3, se även avsnitt 4.1.4) avseende den aktuella frågan att offentligheten i riksdagen och informationsfriheten fick anses innefatta en rätt för envar att övervara ett offentligt sammanträde utan att behöva vare sig utsättas för identitetskontroll, uppge sitt namn eller förklara varför man önskar närvara vid förhandlingen. Samma princip som i fråga om rätten att ta del av allmänna handlingar anonymt i enlighet med bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen bedömdes gälla.

8.3.2 Vissa andra sammanhang

När det gäller domstolar har den grundlagsskyddade informationsfriheten och förhandlingsoffentligheten (2 kap. 1 och 11 §§ RF) ansetts innebära en rätt att närvara vid domstolsförhandlingar utan att vara skyldig att underkasta sig identitetskontroll (prop. 2000/01:32 s. 24). Åhörare till en offentlig förhandling får inte av det allmänna ge till känna t.ex. sin åskådning i politiskt hänseende enligt 2 kap. 2 § RF utan ska ha ”fritt tillträde till den lokal där förhandlingen hålls utan att behöva identifiera sig, redogöra för sina personkopplingar eller förklara varför han eller hon önskar närvara” (Krikström m.fl., *Ordning och säkerhet i domstol*, 2024, s. 59 f.). I samband med säkerhetskontroll i domstol får, enligt 5 § lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol, identitetskontroll genomföras endast för att ”fastställa om en person som uppger sig inte omfattas av säkerhetskontroll ska undantas från kontrollen”. Regler med

motsvarande innebörd finns exempelvis i lagen (2010:294) om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och regioner.

Vid införandet av lagen (2021:77) om säkerhetskontroll på frivårdskontor resonerades också kring om identitetskontroller regelmässigt skulle genomföras vid inpassering (prop. 2020/21:54 s. 23 f.). Slutsatsen blev dock att en ordning likt den för domstolar skulle införas. Detta dels av praktiska skäl, dels då en ordning där identiteten som utgångspunkt inte kontrolleras i samband med säkerhetskontrollen uppgavs bidra till att upprätthålla den grundlagsskyddade rätten att anonymt ta del av allmänna handlingar.

8.4 Inskränkningar i rätten att få vistas på en plats

8.4.1 Inledning

I flera lagar ges bl.a. åklagare möjlighet att inskränka en persons rörelsefrihet genom att vid straffansvar förbjuda någon att få tillträde till och vistas på en viss plats. Lagarna har till syfte att förebygga ett brottsligt beteende samt att skydda den som riskerar att utsättas för brott. Gemensamt för lagarna är att det avser geografiskt begränsade platser och att förbudet grundas på en riskbedömning. Det är också gemensamt för lagarna att det krävs att en person som träffas av ett förbud registreras på något sätt. I det här sammanhanget finns det anledning att något utförligare gå igenom tillträdesförbud vid idrottsarrangemang samt till butiker, badanläggningar och bibliotek. Även kontaktförbud, preventiva vistelseförbud samt vistelseförbud vid verkställighet av påföljd genomgås.

8.4.2 Kontaktförbud

Lagen (1988:688) om kontaktförbud infördes för att förbättra skyddet för personer som förföljs och trakasseras. Ett kontaktförbud innebär enligt 1 § första stycket ett förbud för en person att besöka eller på annat sätt ta kontakt med en annan person eller att följa efter denna person.

Ett kontaktförbud får enligt 1 § andra stycket meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns en risk för att den mot vilken förbudet avses gälla kommer att begå brott mot, förfölja, otillbörligt övervaka eller på annat sätt allvarligt trakassera den som förbudet avses skydda. På samma sätt kan det meddelas om risken handlar om att utsätta den som förbudet avses skydda för påverkan i syfte att förhindra att han eller hon lämnar uppgifter till en domstol eller en brottsbekämpande myndighet.

Vid bedömningen av om det finns en sådan risk ska det enligt 1 § tredje stycket särskilt beaktas om den mot vilken förbudet avses gälla har begått brott mot någon persons liv, hälsa, frihet eller frid. Det ska också särskilt beaktas om den som förbudet avses gälla mot har förföljt, otillbörligt övervakat eller på annat sätt allvarligt trakasserat den som förbudet avses skydda. Likaså ska det särskilt beaktas om personen utsatt den som förbudet avses skydda för

sådan påverkan som avses i andra stycket. Det ska slutligen även särskilt beaktas om andra omständigheter som hänför sig till den som förbudet avses gälla mot innebär en ökad risk för sådant beteende som avses i andra stycket. Ett kontaktförbud omfattar enligt 1 § fjärde stycket inte kontakter som med hänsyn till särskilda omständigheter är uppenbart befogade.

I 1 a § anges att förutsättningar för att meddela ett kontaktförbud alltid ska anses uppfyllda om vissa förutsättningar är uppfyllda. Bestämmelsen rör särskilt närstående eller tidigare närstående till den som dömts för vissa brott eller personer som varit utsatta för olaga förföljelse eller hedersförtryck.

Det framgår av 1 b § att ett ordinärt kontaktförbud i vissa fall kan gälla även en bostad som brukas gemensamt med den skyddade personen (kontaktförbud avseende gemensam bostad).

Ett kontaktförbud kan enligt 2 § första stycket utvidgas till att avse förbud att uppehålla sig inom ett eller flera områden kring en annan persons bostad eller arbetsplats eller annat ställe där den personen brukar vistas (utvidgat kontaktförbud). För att ett sådant förbud ska få utfärdas krävs att ett ordinärt kontaktförbud inte kan antas vara tillräckligt. Ett utvidgat kontaktförbud får enligt 2 § andra stycket förenas med villkor om elektronisk övervakning. Har den som förbudet avses gälla mot överträtt ett kontaktförbud, ska beslutet förenas med villkor om elektronisk övervakning, om det inte finns särskilda skäl mot det. Vid elektronisk övervakning utrustas förbudspersonen med en s.k. elektronisk fotboja.

Den som har överträtt ett utvidgat kontaktförbud får enligt 2 a § första stycket meddelas förbud att uppehålla sig inom ett större område än vad som följer av bestämmelsen om utvidgat kontaktförbud (särskilt utvidgat kontaktförbud). Ett sådant förbud får även meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns en påtaglig risk för att den som förbudet avses gälla mot kommer att begå brott som innebär ett allvarligt angrepp på den andra persons liv eller hälsa eller trygghet till person. Av 2 a § andra stycket följer att förbudet får omfatta ett eller flera områden i anslutning till sådana platser där den andra personen har sin bostad eller arbetsplats eller annars brukar vistas. När områdets storlek bestäms ska det särskilt beaktas att behovet av skydd för den som förbudet avses skydda tillgodoses. Förbudet ska enligt 2 a § tredje stycket förenas med villkor om elektronisk övervakning, om det inte finns särskilda skäl mot det.

Ett kontaktförbud enligt nu aktuell lag får enligt 3 § meddelas endast om skälen för ett sådant förbud väger tyngre än den inskränkning i rörelsefriheten eller det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för den som förbudet avses gälla mot. Vidare följer av 3 a § att ett kontaktförbud ska förses med de begränsningar och undantag som är påkallade med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet. Det kan exempelvis handla om att tillåta kontakter som rör frågor om gemensamma barn mellan den som förbudet gäller och den som förbudet avses skydda (prop. 1987/88:137 s. 42).

Ett kontaktförbud ska enligt 4 § gälla för viss tid, högst ett år, och kan förlängas med högst ett år i taget. Ett kontaktförbud avseende gemensam bostad

får dock utfärdas för högst två månader och kan förlängas, om det finns särskilda skäl, med högst två veckor i taget. Om ett utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud förenats med elektronisk övervakning får förlängning ske med högst tre månader i taget.

Enligt 7 a § kan det vara aktuellt att förordna ett offentligt biträde för den som ett kontaktförbud gäller eller avses gälla mot i vissa fall. Ett beslut om kontaktförbud ska delges den mot vilken förbudet gäller (5 §). Beslut fattas av åklagare. Beslutet kan överprövas av allmän domstol om den som har ålagts kontaktförbud eller den som förbudet avses skydda begär det (14 §). Av 24 § framgår att den som bryter mot ett kontaktförbud döms till fängelse i högst ett år. Om överträdelsen avser ett utvidgat eller särskilt utvidgat kontaktförbud döms till fängelse i högst två år. I ringa fall döms det till böter.

8.4.3 Tillträdesförbud vid idrottsarrangemang

Tillämpningsområdet för tillträdesförbud vid idrottsarrangemang

Enligt 1 § lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang får en person förbjudas att få tillträde till och vistas på inhägnad plats huvudsakligen avsedd för idrottsutövning när idrottsarrangemang anordnas på platsen av en idrottsorganisation. Det gäller även om allmänheten har tillträde till platsen. Tillträdesförbud får inte avse den som är under femton år. Lagen påverkar inte den rätt som tillkommer den som förfogar över platsen att begränsa tillträdet till denna. Påföljden för en överträdelse av ett tillträdesförbud är böter eller fängelse i högst sex månader (22 §).

Definitionen av ”plats huvudsakligen avsedd för idrottsutövning” överensstämmer med den som finns i 5 kap. 2 § ordningslagen (1993:1617). Även platser där det under ett idrottsevenemang bedrivs annan verksamhet än idrott, t.ex. försäljning av mat och dryck, omfattas av begreppet. Ett krav är att platsen ska vara inhägnad. Det innebär att avgränsningsområdet för platsen utgörs av dess inhägnad. Verksamhet som sker utanför den inhägnade delen av arenan faller således utanför lagens tillämpningsområde. Att en idrottsanläggning utgör en offentlig plats enligt ordningslagen saknar i sig betydelse (prop. 2004/05:77 s. 58 f.; jfr prop. 2016/17:41 s. 29).

Till den tid som arrangemanget pågår bör räknas såväl tiden för själva tävlingen, inklusive pauser, som tiden före och efter matchen eller tävlingen då platsen är tillgänglig för att åskådare ska kunna anlända till respektive lämna platsen (prop. 2004/05:77 s. 59).

Vissa allmänna förutsättningar för att meddela tillträdesförbud

Ett tillträdesförbud får meddelas om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den person som förbudet avser kommer att begå brott under ett idrottsarrangemang och brottet är ägnat att störa ordningen eller säkerheten där (2 § första stycket).

Ett tillträdesförbud meddelas sålunda efter en riskbedömning. Lagstiftningen är på det sättet avsedd att verka förebyggande för brottslighet som kan komma att begås på ett sådant idrottsarrangemang som omfattas av lagens tillämpningsområde. Det är således inte fråga om ett straff eller en rättsverkan av brott (se SOU 2025:46 s. 138 f.).

Risken omfattar inte all brottslighet utan enbart sådan som är ägnad att störa ordningen och säkerheten (prop. 2004/05:77 s. 59 f.). De brott som kan komma i fråga är dels sådana som riktar sig mot den verksamhet som bedrivs på platsen, dels sådana som avser övergrepp av olika slag på enskilda. I första hand torde det röra sig om vissa brott enligt 16 och 17 kap. brottsbalken om brott mot allmän ordning och brott mot allmän verksamhet m.m. Vidare kan brott mot liv, hälsa, frihet och frid enligt 3 och 4 kap. brottsbalken bli aktuella. Skadegörelsebrott och vissa allmänfarliga brott enligt 12 och 13 kap. brottsbalken samt brott mot förbuden i 5 kap. ordningslagen kan dessutom komma i fråga. Andra typer av brott som bör kunna beaktas är olaga innehav av sprängämnen eller skjutvapen, liksom innehav av knivar och andra farliga föremål.

Närmare om riskbedömningen

Kriterier för riskbedömningen finns i 2 § andra stycket. Där anges att vid bedömningen av om det finns en sådan risk ska det särskilt beaktas om personen tidigare begått ett sådant brott under eller annars i samband med idrottsarrangemang som avses i 1 §. Brott som personen begått före femton års ålder får dock inte beaktas. Det är alltså frågan om sådana typiskt sett ordningsstörande brott som avses i första stycket. Brottet behöver dock inte i sig ha varit ordningsstörande i det enskilda fallet utan avgörande är vilken brottstyp det varit fråga om (SOU 2025:46 s. 139).

I förarbetena (prop. 2004/05:77 s. 60 f.) anges vidare följande. Förutom brott som begåtts under själva idrottsarrangemanget innefattas brott utanför den inhägnade platsen om det har ett samband med idrottsarrangemanget. Det är alltså frågan om brott som har ett tidsmässigt och geografiskt samband med ett sådant idrottsarrangemang som omfattas av regleringen. Utöver det tidsmässiga och rumsliga sambandet måste övriga omständigheter innebära att det finns ett samband mellan brottet och idrottsarrangemanget. En viktig faktor i fråga om det senare är om den som begått brottet är en åskådare till idrottsarrangemanget eller på annat sätt engagerad i arrangemanget, exempelvis som supporter till någon av de klubbar som deltar i arrangemanget. Ett nödvändigt samband kan däremot inte anses föreligga när en person visserligen begått brott i tidsmässig och geografisk nära anslutning till arrangemanget men han eller hon inte känt till arrangemanget eller annars handlat oberoende av det. Huruvida ett brott ska anses ha begåtts i samband med ett idrottsarrangemang får bedömas från fall till fall. Hänsyn bör tas till samtliga omständigheter i det särskilda fallet. Bestämmelsen bör tolkas restriktivt.

Typexempel på brott där ett nödvändigt samband finns är våldsbrott och skadegörelser som inträffat utanför den inhägnade platsen alldeles före och

efter matchen där större delen av publiken samlats. Även brott som har begåtts på väg till och från arrangemanget, som är ägnade att störa ordningen, bör beaktas. Likaså brott som begåtts på en annan plats än där arrangemanget äger rum men som har ett naturligt samband med arrangemanget, t.ex. när rivaliserande supportrar slåss i en annan del av staden där arrangemanget äger rum, någon dag före eller efter matchen eller tävlingen.

Högsta domstolen uttalade i rättsfallet ”Fotbollsmatchen” NJA 2019 s. 1021 att när en bedömning grundas endast på brottslighet vid ett enstaka tillfälle krävs det – för att ett tillträdesförbud ska kunna beslutas – som regel att det finns någon ytterligare omständighet som med viss styrka talar för att personen kommer att begå brott igen. Det kan t.ex. handla om att det är känt att personen har samröre med våldsbenägna delar av en supporterklubb eller tidigare har uppvisat ett ordningsstörande, om än inte brottsligt, beteende i samband med idrottsarrangemang. Förhållandena vid den tidigare brottsligheten kan dock vara sådana att de i sig tydligt visar på risken för kommande brottslighet. Det ska alltså vara möjligt att dra slutsatsen att det finns en klar och konkret risk för att personen på nytt begår brott.

Skuldfrågan när det gäller det brott som ligger till grund för riskbedömningen för tillträdesförbudet behöver inte vara slutligt avgjord för att ett tillträdesförbud ska kunna beslutas (prop. 2004/05:77 s. 61). När endast misstankar om brott föreligger och då förundersökning pågår måste en bedömning göras i det enskilda fallet. Med hänsyn till skyndsamhetskravet och att ett beslut om tillträdesförbud meddelas av åklagare torde det vara relativt vanligt att ett tillträdesförbud meddelas innan skuldfrågan har prövats i domstol (SOU 2025:46 s. 140).

Risk för sådan brottslighet som typiskt sett inte kan knytas till ordningen eller säkerheten kan inte läggas till grund för tillträdesförbud (prop. 2004/05:77 s. 60; jfr SOU 2025:46 s. 140). Det har samtidigt förts resonemang (prop. 2004/05:77 s. 61 f.) om att en brottsrisk bör kunna anses föreligga och förbud beslutas trots att personen inte tidigare har begått brott som avses i 2 §. Det skulle då handla om rena undantagsfall. Det kan exempelvis bedömas finnas en risk grundat på ageranden som utgör icke straffbara förberedelser till brott. Till exempel kan det avse förbud mot att inneha eller använda pyroteknik enligt 5 kap. 3 § ordningslagen som i sin osjälvständiga form inte är straffbar. Ett sådant fall skulle kunna vara att en person med avsikt att gå på en match påträffas utanför arenan före matchen med pyroteknik. En sådan handling kan tyda på en risk för att personen kan komma att inneha eller använda pyroteknik inne på arenan. Det är förbjudet om inte personen har tillstånd till användningen. Detsamma kan gälla andra handlingar som har karaktär av förberedande handlingar till brott (t.ex. enligt 16 och 17 kap. brottsbalken) men som inte är straffbelagda som stämpling, förberedelse eller försök.

En annan typ av situation är när en person tagit aktiv del i situationer där brottslighet förekommit men där det inte går att bevisa ett straffrättsligt ansvar för personen. Om det står klart att en person ingått i någon grupp som träffats för att ”göra upp” och varit inblandad i handgripligheterna men det inte går att

visa exakt vad personen gjort, bör detta handlande kunna beaktas vid riskbedömningen.

Vid riskbedömningen ska också beaktas förhållanden som hänför sig till den enskildes person. För att ett förbud ska få beslutas avseende ett visst arrangemang på en inhägnad plats huvudsakligen avsedd för idrottsutövning måste brottsrisken föreligga beträffande just det arrangemanget.

Handläggning av ärenden

Av 6 § i lagen följer att allmän åklagare prövar frågor om tillträdesförbud. Ett ärende om tillträdesförbud kan inledas på två sätt. Det ena sättet är att Polismyndigheten gör en anmälan. Det andra sättet är genom en ansökan av den idrottsorganisation som anordnar idrottsarrangemang som förbudet avses skydda eller av ett specialidrottsförbund för den aktuella idrottsverksamheten.

Innan en fråga om tillträdesförbud avgörs ska enligt 9 § första stycket den som är part underrättas om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än parten och få tillfälle att yttra sig över den. Frågan får dock avgöras utan att så har skett om åtgärderna är uppenbart obehövliga.

Ett beslut om tillträdesförbud kan meddelas interimistiskt. Även i ett sådant fall ska den som beslutet berör få tillfälle att yttra sig (9 a §).

Polismyndigheten har möjlighet att ta med en person som kan bli föremål för tillträdesförbud till förhör (9 b §) och kan också fotografera en sådan person i syfte att fotografiet ska tillföras tillträdesförbudsregistret (8 a §).

Av 12 § framgår att om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det får åklagaren häva eller ändra ett tillträdesförbud som har beslutats av åklagaren eller domstolen. Åklagaren får dock utvidga ett förbud endast om det begärs av en sökande som avses i 6 §.

Enligt 13 § ska tingsrätten pröva åklagarens beslut i fråga om tillträdesförbud på begäran av den som beslutet angår. Av detta följer således att såväl den enskilde som den idrottsorganisation som ansökt om tillträdesförbud kan vara klagandepart i ärenden om tillträdesförbud. Enligt 9 § andra stycket är specialidrottsförbundet för den aktuella idrottsverksamheten inom Sveriges Riksidrottsförbund part i ärenden som har tagits upp på anmälan av Polismyndigheten. Parter i domstol är inte Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten.

Enligt 15 § ska domstolen begära in ett yttrande av åklagare om det inte är obehövt. Domstolen har möjlighet att meddela inhibition i ärenden om tillträdesförbud (16 §).

Vid domstolens handläggning av ärenden om tillträdesförbud tillämpas lagen (1996:242) om domstolsärenden (20 §). När domstolen ska pröva ett beslut i fråga om tillträdesförbud och den mot vilken förbudet avses gälla är misstänkt för brott som har betydelse för prövning av frågan om förbudet får beslutet prövas i mål om allmänt åtal rörande brottet. I ett sådant fall tillämpas bestämmelserna om rättegången i brottmål (21 §).

Förbudstidens längd

Tillträdesförbudets giltighetstid och möjlighet till förlängning av ett redan beslutat tillträdesförbud regleras i 3 §. Förbudet ska gälla för en viss tid. Den längsta tiden som ett tillträdesförbud kan meddelas för är tre år. Någon nedre gräns finns inte. Ett tillträdesförbud kan således t.ex. gälla ett enstaka idrottsarrangemang.

I förarbetena (prop. 2013/14:68 s. 11 och prop. 2004/05:77 s. 62 f.) anges att förbudstidens längd får bestämmas efter en prövning av omständigheterna i det enskilda fallet. I prövningen bör särskilt vägas in vilket brott eller andra omständigheter som riskbedömningen grundas på. Vid bedömningen av om det finns skäl för en längre förbudstid bör särskilt beaktas allvaret i och konsekvenserna av den brottslighet som den enskilde gjort sig skyldig till. Om den tidigare brottsligheten präglats av hänsynslöshet och fått kännbara konsekvenser för ordningen och säkerheten vid ett idrottsarrangemang måste risken för fortsatt brottslighet typiskt sett bedömas som avsevärd under en längre tid. Detsamma gäller om enskilda besökare vid ett idrottsarrangemang har utsatts för påtaglig fara eller kommit till skada genom det eller de brott som riskbedömningen grundas på. Risken för fortsatt brottslighet får vidare bedömas vara större om det är flera brott av det slag som ligger till grund för bedömningen eller om brottsligheten har begåtts tillsammans med andra i organiserad form. För förbudstidens längd kan det vidare ha betydelse hur lång tid det är kvar av säsongen för den aktuella idrotten.

Av 3 § andra stycket följer att förbudet börjar gälla omedelbart om inte annat bestäms. Ett skäl till att bestämma att ett förbud ska börja gälla vid en senare tidpunkt kan vara när den som förbudet avser är frihetsberövad och kommer att frigges vid ett senare datum (prop. 2004/05:77 s. 63).

Enligt 3 § tredje stycket får ett tillträdesförbud förlängas med högst ett år i taget, dvs. om förutsättningarna i 2 § är uppfyllda. Någon yttersta gräns för förlängningsmöjligheterna finns inte. Det kan således meddelas flera beslut om förlängning avseende ett och samma tillträdesförbud. Ett förbud bör i normalfallet förlängas om den som förbudet avser har överträtt förbudet (prop. 2004/05:77 s. 63). För ett ärende om förlängning gäller samma regler som vid hanteringen av det ursprungliga förbudsärendet. Förlängningstiden får bestämmas med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet.

Tillträdesförbudsregistret

Ett verktyg för att säkerställa efterlevnaden av tillträdesförbuden är tillträdesförbudsregistret. Det förs av Polismyndigheten med stöd av 5 kap. 23 § polisens brottsdatalog. Polismyndigheten får enligt 5 kap. 25 § samma lag behandla uppgifter i tillträdesförbudsregistret i syfte att tillhandahålla idrottsorganisationer den information som behövs för att upprätthålla gällande beslut om tillträdesförbud. Vilka uppgifter som får behandlas framgår av 5 kap. 24 § i lagen. Det rör bl.a. uppgifter om namn och personnummer, anknytning till idrottsorganisation, alias och fotografi samt uppgifter om längd

och omfattning på beslutet om tillträdesförbud. Idrottsorganisationernas behandling av dessa uppgifter regleras i lagen (2015:51) om idrottsorganisationers behandling av uppgifter om tillträdesförbud.

Utredningen för tryggare idrottsarrangemang

Regeringen beslutade i december 2023 att tillkalla en särskild utredare med uppdraget att överväga och föreslå författningsändringar i syfte att minska våldsamheter och andra ordningsstörningar vid fotbollsmatcher och andra idrottsarrangemang. I april 2025 överlämnades betänkandet *Tryggare idrottsarrangemang* (SOU 2025:46) till regeringen. Ärendet bereds i Regeringskansliet.

Förslaget innebär en utvidgning av lagen, bl.a. genom följande ändringar. Det föreslås att tillämpningsområdet för tillträdesförbud utvidgas i syfte att förebygga fler typer av brott, genom att formuleringen ”brottet är ägnat att störa ordningen eller säkerheten där” tas bort i 2 § första stycket. När det gäller 2 § andra stycket om vad som särskilt ska beaktas vid riskbedömningen föreslås att detta ska ersättas med en presumptionsregel som innebär att den som tidigare begått brott under, eller annars i samband med, ett idrottsarrangemang ska få tillträdesförbud, om inte särskilda skäl talar mot det. På samma sätt som gäller i dag ska även icke straffbara ageranden kunna beaktas vid beslut om tillträdesförbud.

Vidare föreslås en bestämmelse som innebär att den som begått brott mot eller allvarligt trakasserat en representant för det allmänna, utövare, funktionär, representant för anordnaren eller idrottsorganisation eller annan i liknande ställning, för hans eller hennes funktion vid, eller till följd av, ett idrottsarrangemang, ska meddelas tillträdesförbud. Det ska gälla även om brottet eller trakasserierna inte skett under, eller annars i samband med, ett idrottsarrangemang.

Enligt förslaget ska också längsta tiden för ett tillträdesförbud utökas till fem år. Maximistraffet för överträdelser av tillträdesförbud föreslås höjas från dagens sex månader till ett års fängelse. Det föreslås även att försök till brott mot lagen ska kriminaliseras.

8.4.4 Tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek

Lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek överensstämmer till sin uppbyggnad och sitt innehåll i många avseenden med lagen om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang.

Ett tillträdesförbud innebär enligt 1 § att en person förbjuds att få tillträde till och vistas i en butik, en badanläggning eller ett bibliotek, där verksamhet bedrivs som riktat sig till allmänheten. Tillträdesförbud får inte avse den som är under femton år.

Av 2 § följer att en person kan få tillträdesförbud, om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att han eller hon kommer att begå brott i butiken, badanläggningen eller biblioteket eller allvarligt trakassera någon

som befinner sig där. Vid riskbedömningen ska det särskilt beaktas om personen tidigare har begått brott på eller i anslutning till platsen. Brott som personen har begått före femton års ålder får inte beaktas. En person kan även i annat fall få tillträdesförbud till ett bibliotek om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att han eller hon kommer att väsentligt störa verksamheten där eller orsaka betydande skada på bibliotekets egendom. Om syftet med ett tillträdesförbud kan tillgodoses genom en mindre ingripande åtgärd, får förbud inte meddelas. Tillträdesförbud får meddelas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den enskilde.

En särskild bestämmelse (2 a §) har tagits in i lagen som innebär att ett tillträdesförbud inte omfattar tillträde till och vistelse på en plats endast i syfte att rösta i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige, Europaparlamentet eller Sametinget eller i en folkomröstning. I förarbetena (prop. 2021/22:108 s. 29) anges att röstning i vallokal på valdagen har en viss särställning, bl.a. på grund av rätten att ångerrösta på valdagen och att den möjligheten inte bör inskränkas. Vidare anføres att det även i övrigt är viktigt att inte röstningsmöjligheten begränsas.

Ett tillträdesförbud ska gälla för en viss tid, högst ett år, men kan förlängas med som mest ett år i taget (3 §). Beslut om tillträdesförbud fattas av åklagare och det kan överprövas i allmän domstol. Påföljden för en överträdelse av ett tillträdesförbud är böter eller fängelse i högst sex månader men ringa fall är straffria (22 §).

Enligt 23 och 24 §§ får vissa personuppgifter under tillträdesförbudets giltighetstid behandlas i den verksamhet som bedrivs i den butik eller badanläggning eller det bibliotek som är aktuellt. En förutsättning är att det behövs för att förhindra eller upptäcka överträdelse av tillträdesförbudet.

Regeringen har i september 2025 gett en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag som bl.a. innebär bättre möjligheter att förhindra brottslighet och ordningsstörningar i butiker och andra liknande platser där verksamhet som riktar sig till allmänheten bedrivs (Ju 2025:18, Dir. 2025:82). Utredaren ska överväga om möjligheterna att besluta om tillträdesförbud bör utökas.

8.4.5 Preventiva vistelseförbud

Det framgår av 1 § lagen (2024:7) om preventiva vistelseförbud att en person får förbjudas att inom ett avgränsat område vistas på allmän plats, på skolgårdar och motsvarande områden utomhus vid förskolor och fritidshem samt i fordon på allmän plats. Vistelseförbudet får inte avse den som är under femton år. Lagen påverkar inte rätten som den som förfogar över en plats inom området har att begränsa tillträdet till platsen.

Det framgår av förarbetena (prop. 2023/24:57 s. 77) att begreppet allmän plats har samma innebörd som i brottsbalken och lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål. Med begreppet allmän plats avses alltså en plats, inom- eller utomhus, som är upplåten till eller frekventeras

av allmänheten, t.ex. gata, torg, tunnelbanestation eller järnvägsstation. Om allmänheten har tillträde endast under vissa tider är platsen allmän under denna tid men inte i övrigt. Även tåg, restauranger, affärslokaler, idrottsområden och liknande utgör allmänna platser i den mån och under den tid allmänheten har tillträde till dem.

Ett vistelseförbud omfattar inte tillträde till och vistelse på en plats endast i syfte att rösta i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige, Europaparlamentet eller Sametinget eller i en folkomröstning (2 §). Skälen för införandet av bestämmelsen är desamma som för 2 a § lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek (prop. 2023/24:57 s. 30 f.).

I 3 § ställs det upp vissa villkor för ett vistelseförbud. Förbud får meddelas om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för att det inom en grupp kommer att utövas sådan brottslig verksamhet som avses i 4 § inom det område där förbudet avses gälla. Det ska kunna befaras att en person som tillhör eller verkar för gruppen medvetet kommer att främja den brottsliga verksamheten.

Det anges vidare följande i 4 §. Ett vistelseförbud får meddelas endast om den brottsliga verksamheten har a) bakgrund i eller är ägnad att framkalla en konflikt mellan grupper av personer i vilken b) det finns risk för att skjutvapen eller sprängämne eller något annat liknande ämne kan komma till användning eller c) på något annat sätt är ägnad att allvarligt skada tryggheten hos allmänheten inom området.

Ett vistelseförbud får inte avse ett större område än vad som är nödvändigt och vidare får ett vistelseförbud meddelas endast om skälen för ett sådant förbud väger tyngre än det intrång eller men i övrigt som förbudet innebär för den enskilde (5 §). Förbudet ska förses med de begränsningar och undantag som är påkallade med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet (6 §). Ett vistelseförbud ska gälla för en viss tid, högst sex månader, och det gäller omedelbart om inte annat beslutas (8 §). Beslut om vistelseförbud fattas av åklagare och kan överprövas i allmän domstol. Den som bryter mot ett vistelseförbud döms för överträdelse av vistelseförbud till fängelse i högst ett år men om brottet är ringa rör det sig om ett bötesstraff (29 §).

En särskild utredare ska enligt det regeringsuppdrag som nämnts ovan (Ju 2025:18, Dir. 2025:82) även lämna förslag på hur preventiva vistelseförbud kan bli mer effektiva.

8.4.6 Vistelseförbud vid verkställighet av påföljd

Inom ramen för påföljdssystemet finns det olika former av förbud att vistas på en viss plats som kan meddelas den dömde. En person som är dömd för brott och som står under övervakning efter villkorlig frigivning eller inom ramen för en skyddstillsyn kan under vissa förutsättningar meddelas en särskild föreskrift om vistelseort (26 kap. 16 § andra stycket 7 och 28 kap. 6 § brottsbalken). Kriminalvården kan besluta om elektronisk övervakning för att kontrollera att en sådan föreskrift följs (26 kap. 17 § brottsbalken).

Kriminalvården kan också, om vissa förutsättningar är uppfyllda, besluta att ett fängelsestraff som inte överstiger sex månader ska verkställas utanför anstalt genom intensivövervakning med elektronisk övervakning. Innebörden är även här att förbudspersonen utrustas med en elektronisk fotboja.

Föreskrifter ska då meddelas om bl.a. var den dömd ska bo och under vilka tider och för vilka ändamål den dömd tillåts vistas utanför bostaden. Särskilda föreskrifter får beslutas i form av förbud för den dömd att vistas på en särskilt angiven plats eller inom ett särskilt angivet område, se 8 § andra stycket andra punkten lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll. Elektroniska hjälpmedel får användas för att kontrollera att ett vistelseförbud följs (8 § tredje stycket samma lag).

Kriminalvården ansvarar även för verkställigheten av påföljden ungdomsövervakning. Detta framgår av 2 § lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning. För unga lagöverträdare som döms till denna påföljd ska en individuellt utformad verkställighetsplan upprättas (7 §). Planen ska innehålla föreskrifter om inskränkningar i den dömdes rörelsefrihet när det gäller var personen ska vistas eller inte får vistas (14 och 18–21 §§). Det kan handla t.ex. om att den dömd ska vara förbjuden att vistas utanför bostaden under helgkvällar och helgnätter (18 § första stycket). Ett sådant förbud kan ersättas med en annan rörelseinskränkning, bl.a. förbud att under vissa tider vistas på en särskilt angiven plats. Elektroniska hjälpmedel ska som huvudregel användas för att kontrollera att föreskrifter om inskränkning i rörelsefriheten följs (19 §).

9 En internationell jämförelse

9.1 Inledning

Utredningen har funnit det lämpligt att i arbetet göra en internationell jämförelse och då, i enlighet med utredningens direktiv, särskilt beakta regleringen i andra nordiska länder. Utredningen har därmed studerat regelverken samt i förekommande fall vissa praktiska frågor beträffande Norge, Finland, Island och Danmark samt Tyskland. Texterna är till stor del skrivna utifrån underlag som har tillhandahållits via de europeiska parlamentens nätverk *European Centre for Parliamentary Research and Documentation* (ECPRD).³ Framställningen syftar till att ge en övergripande bild av de utvalda ländernas regelverk. Redovisningen omfattar därför inte varje detalj, undantag eller särregel i lagstiftningen, utan fokuserar i stället på huvuddragen.

9.2 Norge

Stortinget är den norska motsvarigheten till riksdagen och således den lagstiftande församlingen i Norge. Sammanträden i stortingets kammare är som utgångspunkt offentliga, vilket är reglerat i norsk grundlag (*Kongeriket Norges Grunnlov*). Besökare kan följa sammanträden från allmänhetens läktare. Alla besökare måste gå igenom en säkerhetskontroll. Ytterkläder och väskor behöver passera en röntgenmaskin för att sedan lämnas i en låsbar garderob. Besökare till kammarens åhörarläktare behöver inte legitimera sig. Det är generellt tillåtet att fotografera och filma med både mobiltelefoner och kameror. Dock finns det vissa restriktioner. Kammarens offentliga sammanträden sänds i realtid på stortingets webbplats och upptagningarna lagras sedan i ett webbarkiv.

Det kan noteras att det inte var möjligt att följa sammanträden från åhörarläktaren under en begränsad tid under våren 2020 i samband med utbrottet av covid-19. I början av varje session fattades ett beslut om att åhörarläktaren skulle vara stängd av smittskyddsskäl. Det var dock som vanligt möjligt att följa sammanträdena genom tv-sändningar.

Beredningsarbetet utförs i utskott, *stortingskomiteer*. Utskottssammanträden är inte offentliga, medan däremot utskottsutfrågningar ofta är det. Besökare till sådana offentliga sammanträden måste också genomgå en säkerhetskontroll. Ytterkläder och större väskor kan lämnas i en garderob. Legitimation behöver visas upp vid säkerhetskontrollen. Vid utskottsutfrågningar är det vanligtvis tillåtet att fotografera med mobiltelefon eller kamera (utan blyxt), men det kan finnas restriktioner i vissa fall. Det är förbjudet att filma. Utfrågningarna sänds och lagras normalt på stortingets webbplats.

³ Folketinget i Danmark har inte inkommit med något underlag genom ECPRD. Avsnittet om danska förhållanden är därför jämförelsevis inte lika utförligt som för övriga länder.

I Norges motsvarighet till riksdagsordningen, *Stortingets forretningsorden*, finns regler som rör ordning och ordningsstörningar. Det kan noteras att det på stortingets officiella webbplats även tillhandahålls kommentarer till varje paragraf. Av reglerna framgår att stortingets president i samråd med behöriga myndigheter ska sörja för att god ordning råder i stortingshuset. Vidare framgår det att allmänhetens läktare, inom ramen för de begränsningar som de ordningsregler som gäller för stortingshuset innebär, ska vara så tillgänglig som möjligt. Det är förbjudet med högljudda (*støyende*) uttryck för ogillande eller gillande, såsom applåder. Förbudet riktar sig främst till parlamentsledamöterna men är även tillämpligt när det gäller åhörare.

Besökare måste också följa stortingets tillträdesregler (*adgangsreglement for Stortinget*). Där framgår att besökare inte får göra något som hindrar eller på annat sätt stör stortingets ordinarie verksamhet. Besökare som har med sig föremål som kan användas för att förhindra eller störa stortingets verksamhet kan nekas att ta med sig dessa in. Vapen och farliga föremål får naturligtvis inte tas med. Besökare kan nekas tillträde till stortingets byggnader om det finns vissa indikationer på att personen i fråga utgör en säkerhetsrisk. Vidare stadgar en bestämmelse uttryckligen att det ska vara tyst på åhörarläktaren. Det är inte tillåtet att medföra mat eller dryck till åhörarläktaren eller till öppna utskottsförhandlingar. Vid överträdelse av tillträdesreglerna kan sanktionerna avvisning, återkallelse av passerkort samt polisanmälan bli aktuella.

Störningar i stortingets kammare är sällsynta. Några incidenter har dock inträffat under de senaste åren. En störning inträffade 2022 då några personer tillhörande en miljöaktivistgrupp började skrika från åhörarläktaren. Trots tillsägelse från stortingspresidenten fortsatte personerna, och sammanträdet behövde avbrytas. Personerna limmade också fast sig vid läktarräcket och fick avlägsnas med våld. Det tog ungefär en timme innan sammanträdet kunde fortsätta. Presidiet beslutade att polisanmäla de inblandade personerna. I anmälan uttalades bl.a. följande:

Det at enkelte personer tar seg til rette og misbruker den tillit man blir vist ved å få adgang til nasjonalforsamlingens møter, kan gjøre det nødvendig med ytterligere sikkerhetstiltak som kan virke innskrenkende på allmennhetens tilgang til stortingssalen. Dette er ikke en ønsket utvikling, og også derfor er det nødvendig å reagere mot slike hendelserspänningen.

Vidare betonade stortingspresidenten i ett pressmeddelande bl.a. vikten av att stortinget kunde hålla sina möten i en säker miljö och utan risk för avbrott samt konstaterade att det finns många platser att uttrycka åsikter på utan att störa förhandlingarna i kammaren.

Att störa ordningen i stortinget kan utgöra brott. Relevant rubricering kan t.ex. vara angrepp på de högsta statliga organens verksamhet. Två personer som var inblandade i den ovannämnda incidenten åtalades sedermera för störande av allmän ordning (*medvirkning til å forstyrre offentlig orden*), mindre skadegörelse och underlåtenhet att följa order utfärdad av polisen. Oslo tingsrett ansåg att det var klarlagt att demonstranterna höll sig fast vid räcken och störde stortingets frågestund, vilket medförde att mötet avbröts. Vidare

vägrade de att lyda polisens order att lämna platsen och fick avlägsnas med våld. Domstolen fann dock att demonstranterna hade rätt att yttra sig som de gjorde och att deras frihetsberövande var oproportionerligt. Med hänvisning till ett avgörande från norska Høyesterett i mål nr HR-2024-2167-A frikändes de tilltalade (Oslo tingsretts dom den 10 december 2024 i mål TOSL-2024-139145).

9.3 Finland

I Finland är riksdagen, eller *eduskunta*, den lagstiftande församlingen. Plenum är huvudforumet för riksdagens lagstiftningsarbete och aktuella politiska debatter. Finlands grundlag stadgar att riksdagens plenum är offentliga om inte riksdagen av synnerligen vägande skäl beslutar något annat i ett enskilt ärende. Utskottens sammanträden är inte offentliga. Ett utskott kan dock bestämma att dess sammanträde är offentligt till den del utskottet inhämtar upplysningar för behandlingen av ett ärende.

Alla och envar kan följa riksdagens plenum från kammarens åhörarläktare. Läktaren öppnas 15 minuter innan plenum börjar. Plenum direktsänds också på riksdagens webbplats. Alla besökare till läktaren behöver gå igenom en säkerhetskontroll som liknar den på flygplatser. Mat och dryck tas om hand vid säkerhetskontrollen och återlämnas efter besöket. Väskor, andra lösa föremål och ytterkläder lämnas i en garderob.

Det framgår av riksdagens arbetsordning att yttringar av bifall eller ogillande inte tillåts under riksdagens plenum. De som följer plenum på riksdagens läktare ska iaktta kanslikommissionens föreskrifter och övriga anvisningar för upprätthållande av ordningen. För återställande av ordningen kan talmannen förordna att läktarna ska utrymmas.

Allmänheten kan fotografera under plenum. Den som fotograferar måste göra det sittande och får t.ex. inte gå runt och leta efter en bättre plats att ta fotografiet från. Det finns också begränsningar kring fotografering av säkerhetsarrangemang och personal m.m.

Finland har också en lag om säkerhetsskydd i riksdagen som trädde i kraft 2008. Syftet med lagen är att skydda riksdagens verksamhet och säkerställa att säkerhet och ordning upprätthålls i riksdagen. Lagen tillämpas i riksdagens hus och andra lokaler som riksdagen förfogar över och i dessas omedelbara närhet (skyddsområde). Lagen gäller personer som kommer till eller uppehåller sig inom skyddsområdet. Däremot gäller lagen inte riksdagsledamöter. Allmänhetens rätt att följa plenum eller öppenheten i riksdagens arbete får inte begränsas med stöd av lagen mer än vad som är nödvändigt med hänsyn till dess syfte. Intrång med stöd av lagen får göras i den enskildes rättigheter bara i den utsträckning som krävs för att skydda arbetet och ordningen i riksdagen.

Befogenheter enligt lagen om säkerhetsskydd får utövas bara av tjänstemän vid riksdagen som har lämplig utbildning inom säkerhetsbranschen och som riksdagens generalsekreterare utsett till s.k. säkerhetskontrollör. Dessa har rätt att av dem som kommer till skyddsområdet eller uppehåller sig där få veta

hans eller hennes namn och personnummer eller födelseår. De som kommer till eller uppehåller sig inom skyddsområdet och egendom som de har med sig får kontrolleras med hjälp av en metalldetektor eller annan teknisk anordning. Syftet är att ta reda på om de har med sig förbjudna föremål eller ämnen. Det kan röra sig om föremål som kan innebära fara för andras säkerhet eller allvarligt störa arbetet och ordningen i riksdagen och som särskilt lämpar sig för att skada egendom eller som enligt lag eller med stöd av lag inte får innehas. Medhavd egendom får kontrolleras också på annat sätt än med tekniska anordningar. Egendom som upptäcks inom skyddsområdet får också kontrolleras om det finns anledning att misstänka att den innehåller förbjudna artiklar.

Om det till följd av säkerhetskontrollen eller annars finns anledning att misstänka att en person har med sig ett förbjudet föremål inom skyddsområdet, får han eller hon kroppsvisiteras för att ta reda på vad personen har i sina kläder eller annars bär på sig. Den säkerhetskontrollör som utför kroppsvisitationen ska vara av samma kön som den som visiteras. Kontroll av fordon och post får också göras under vissa förutsättningar. Säkerhetskontrollörerna har rätt att omhänderta förbjudna artiklar som de har påträffat vid t.ex. säkerhetskontroll eller kroppsvisitation. Innehavarna ska återfå omhändertagna förbjudna artiklar då de avlägsnar sig från skyddsområdet. Men om innehavet är förbjudet med stöd av lag ska artiklarna utan dröjsmål överlämnas till polisen.

En person kan vägras tillträde till eller avvisas från skyddsområdet om hans eller hennes identitet inte kan fastställas på ett tillförlitligt sätt, om han eller hon vägrar underkasta sig säkerhetskontroll eller kroppsvisitation eller om det finns anledning att misstänka att han eller hon kommer att förorsaka fara för andras säkerhet eller allvarligt störa arbetet och ordningen i riksdagen. När det gäller det sistnämnda rekvisitet kan således en person nekas tillträde om denne är känd för att ha stört ordningen tidigare. Bedömningen måste göras individuellt i varje enskilt fall. En person kan likaledes vägras tillträde till eller avvisas från skyddsområdet om han eller hon vägrar lyda order eller förbud som säkerhetskontrollören gett för att skydda arbetet och ordningen i riksdagen och om skyddet av arbetet och ordningen kräver det. Vidare får en person gripas om det tydligt inte räcker med att vägra personen tillträde till skyddsområdet eller avvisa honom eller henne därifrån och om gripandet är nödvändigt för att avvärja ett allvarligt hot mot andra människor eller egendom. Den gripne ska utan dröjsmål överlämnas till polisen.

Säkerhetskontrollörerna får i sitt uppdrag vid behov använda maktmedel som med hänsyn till personens uppträdande och andra omständigheter kan anses försvarliga. Det kan vara fråga om att utföra kroppsvisitation, att frånta en person en förbjuden artikel, att hindra en person att komma in på skyddsområdet, att avlägsna en person från skyddsområdet eller att gripa någon. Försvarligheten ska bedömas med hänsyn till hur hotfull situationen är, hur farligt motståndet är samt andra omständigheter. En sammantagen bedömning av situationen ska göras. Det sagda innebär att säkerhetskontrollörerna inte behöver invänta direktiv från talmannen om någon stör ordningen i kammaren. Lagen ger dem befogenheter att agera ändå.

På begäran från generalsekreteraren har riksdagens kansli rätt att få handräckning av polisen för att skydda arbetet och ordningen i riksdagen. Säkerhetsavdelningen vid riksdagens kansli ansvarar för att upprätthålla och utveckla säkerheten och beredskapen vid riksdagen. Det görs i nära samarbete med berörda myndigheter, bl.a. polisen i Helsingfors.

I straffrättsligt hänseende är det relevant att nämna att det enligt Finlands ordningslag är förbjudet att störa den allmänna ordningen eller äventyra säkerheten på allmän plats bl.a. genom att föra oljud eller motsvarande, utföra upprepade hotfulla gester eller genom att kasta saker. Sedan 2024 kan störningar under riksdagens plenum betraktas som en ordningsförseelse enligt lagen om ordningsbotsförseelser. Påföljden för det brottet är för närvarande 70 euro i böter. Före 2024 blev det inga straffrättsliga konsekvenser för den som blott störde i kammaren. Protesterande åhörare avlägsnades normalt då bara från riksdagens lokaler.

Det finns inga avskiljare på åhörarläktaren som skiljer åhörare från kammargolvet. Inte heller finns det platser eller faciliteter som är särskilt tillägnade personer som kan misstänkas störa ordningen i kammaren. Om det finns en misstanke om att en grupp eller enskild person kommer att uppträda störande, ställs de under särskild övervakning av säkerhetskontrollörerna, dvs. om det saknas grund för att neka de berörda tillträde.

Slutligen bör det nämnas att störningar i kammaren har inträffat ungefär en till två gånger per år under en tioårsperiod. Under många år har det inte varit fråga om några störningar. Under perioden oktober 2023 till juli 2024 ägde tre incidenter rum under en relativt kort period.

9.4 Island

Alltinget (*Alþingi*) är Islands lagstiftande församling. Det har anor från 900-talet. Det framgår av isländsk grundlag att alla plenisammanträden i alltinget som huvudregel är offentliga. Det finns emellertid en möjlighet för alltinget att rösta för att tömma åhörarläktaren och därigenom stänga ute allmänheten. När det gäller utskottssammanträden är de inte offentliga. Utskott kan dock besluta att hålla möten eller delar av möten ”öppna”, dvs. offentliga, under vissa förutsättningar. Öppna möten ska sändas via tv och alltingets webbplats.

Det framgår av alltingets arbetsordning att talmannen (*forseti*) beslutar om vilka arrangemang som behövs i samband med att allmänheten närvarar vid offentliga sammanträden i alltinget. Vidare har talmannens presidium beslutat om interna regler för besökande (*reglur um aðgengi gesta að þingpöllumhar*). Där framgår att en lista över föremål som är förbjudna att ta med upp på åhörarläktaren ska visas för besökande vid ingången till parlamentsbyggnaden. En besökare behöver gå igenom en säkerhetskontroll liknande dem på flygplatser, med metalldetektorer och röntgenutrustning, där bl.a. väskor och ytterkläder undersöks. När en metalldetektorbåge används får slumpvis utvalda personer liksom personer som bågen gett utslag för kroppsvisiteras manuellt. I de fallen får en handhållen metalldetektor användas. En kroppsvisitation ska

genomföras med så stor hänsyn som möjligt och får aldrig vara mer omfattande än nödvändigt. En person som kroppsvisiteras kan kräva att ett vittne tillkallas. En manuell kroppsvisitering ska alltid utföras av en person av samma kön. Om en person vägrar att genomgå säkerhetskontroll eller att få sitt bagage genomsökt ska denne vägras tillträde till åhörarläktaren. Innan besökare går in på åhörarläktaren måste de lämna väskor och personliga tillhörigheter för förvaring hos alltingets vaktpersonal. Läktaren är avskild från kammargolvet med räcken samt en balustrad med genomskinligt glas.

Besökare får inte fotografera i kammaren under sammanträdena. Fotografering är även förbjuden vid andra tillfällen om inte särskilt tillstånd har beviljats. Att fotografera dokument på parlamentsledamöternas skrivbord är alltid förbjudet. Fotografering med blixtr är inte tillåtet.

Vidare är besökare enligt arbetsordningen skyldiga att vara tysta och ordningsamma. Vid överträdelser i detta hänseende kan talmannen bestämma att förövaren ska avlägsnas och, om nödvändigt, låta utrymma åhörarläktaren. Det finns inga särskilda utrymmen som personer som stör ordningen hänvisas till. Av de interna reglerna om besök till åhörarläktaren framgår att alltingets vakter eller polis kan genomföra avvisningen. Vakter och polis agerar i praktiken direkt utan att invänta direktiv från talmannen. Beroende på hur allvarlig händelse det har varit fråga om kan fridstöraren också komma att gripas. Det är ovanligt med störningar vid öppna utskottssammanträden. I kammaren inträffar det ungefär en till tre störningar per år. Vid ett tillfälle i närtid försökte en individ hoppa från åhörarläktaren ned i kammaren.

I alltinget finns möjligheten att i vissa specifika fall neka en person som tidigare har orsakat störningar vid offentliga sammanträden i kammaren tillträde till sådana under en begränsad period. Denna form av restriktion är alltså inte på obestämd tid. Att neka någon tillträde baserat på en misstanke om att personen i fråga kan komma att orsaka störningar är svårare men inte uteslutet. Personer som är påverkade av alkohol eller droger kan också nekas tillträde. Det finns ingen särskild lagstiftning om ifrågavarande restriktioner men de används likväl i syfte att upprätthålla ordningen. Restriktionerna måste baseras på observerbara fakta och vara proportionerliga.

Alltinget är inte ett permanent skyddat område motsvarande skyddsobjekt i Sverige. Däremot är det möjligt att ha tillfälliga restriktioner runt myndighetsbyggnader för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Det kan ske vid exempelvis alltingets öppnande, statsbesök eller demonstrationer. När området kring alltinget har förklarats vara en tillfällig säkerhetszon kan tillträdesmöjligheterna för allmänheten begränsas eller stoppas. Det gäller även när det gäller åhörarläktaren.

9.5 Danmark

Folketinget utgör enkammarriksdagen i Danmark och är landets lagstiftande församling. Av den danska grundlagen (*Danmarks Riges Grundlov*) framgår att folketingets sammanträden ska vara offentliga. Det är dock möjligt att låta

avlägsna (*fjerne*) allmänheten från sammanträden. Offentliga sammanträden sänds via folketingets egen tv-kanal. Utskottssammanträden hålls normalt inom stängda dörrar. Utskotten kan dock besluta att t.ex. utfrågningar ska vara öppna för allmänheten. Detta framgår av den danska motsvarigheten till riksdagsordningen, *Forretningsorden for Folketinget*. Där framgår också att om åhörare inte håller sig lugna och tysta kan talmannen (*formanden*) låta avlägsna dem som stör ordningen och om nödvändigt samtliga åhörare.

Besökande till folketinget måste passera en säkerhetskontroll som liknar dem som finns på flygplatser. I anslutning till entrén får besökarna och deras ytterkläder samt andra tillhörigheter passera en skanner. Det är vidare möjligt att förvara ytterkläder och föremål i en låst garderob i anslutning till besöksingången.

Det gäller särskilda regler för fotografering i folketinget. Fotografering är endast tillåtet om det inte stör debatterna i kammaren eller andra besökare. Det får inte heller finnas någon risk för att kameror eller annan utrustning faller från läktaren till golvet i kammaren. Konstgjord belysning och blixtr får inte användas. Teleskoplinser får användas så länge det inte innebär en risk för att innehållet i officiella dokument avslöjas.

Av den danska motsvarigheten till brottsbalken (*straffeloven*) framgår att den som genom oväsen eller oroligheter stör ett offentligt sammanträde i bl.a. folketinget straffas med böter eller fängelse i upp till två år. Bestämmelsen aktualiserades i ett refererat rättsfall som rörde en incident i folketinget 2016. Flera personer åtalades för att på åhörarläktaren under en kortare tid ha sjungit en sång samt ha kastat in flygblad i kammaren. Det pågående sammanträdet avbröts. De tilltalade dömdes för agerandet till låga dagsböter. Att döma ut straffet bedömdes inte utgöra en kränkning av artikel 10 i Europakonventionen. Överrätten instämde i underrättens bedömning och fastställde domen (Østre landsrets dom den 10 november 2016, AM2016.11.10Ø, UfR: U.2017.775, TfK: TFK 2017.133/2).

9.6 Tyskland

9.6.1 Förbundsdagen

Förbundsdagen (*Bundestag*) är ett av de fem federala statsorganen i Förbundsrepubliken Tyskland. Förbundsdagen kan liknas vid underhuset i ett tvåkammerparlament.

Enligt den tyska grundlagen (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*) ska förbundsagens sammanträden vara offentliga, vilket innebär att besökare kan närvara. Allmänheten kan utestängas efter beslut med två tredjedelars majoritet men denna undantagsbestämmelse tillämpas inte i praktiken.

När det gäller utskotten kan dessa ha offentliga överläggningar och utfrågningar i enlighet med vad som framgår av förbundsagens arbetsordning (*Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*). Utskotten ska besluta om och i

vilken utsträckning deras överläggningar ska äga rum offentligt. Vid detta beslut ska särskild hänsyn tas till allmänhetens intresse av offentliga sammanträden, den specifika karaktären av de ärenden som ska diskuteras och erfarenheter av offentliga sammanträden. Vid offentliga sammanträden ska press och andra åhörare tillåtas närvara om det finns plats tillgänglig. Offentliga sammanträden ska i regel sändas online. Om ett utskott inte har fattat ett beslut om offentlighet ska överläggningen inte heller vara offentlig. För att inhämta information i en fråga som behandlas får ett utskott hålla offentliga utfrågningar med experter, intressegrupper och andra. I regel ska offentliga utfrågningar också sändas online.

Ordningsregler för förbundsdagens lokaler regleras i förbundsdagens husregler (*Hausordnung des Deutschen Bundestages*) och tillträdes- och uppföranderegler för förbundsdagens byggnader (*Zugangs- und Verhaltensregeln für den Bereich der Bundestagsliegenschaften*). De gäller för såväl pleni- som utskottssammanträden. Därav framgår bl.a. att den som bryter mot tillträdes- och uppförandereglerna kan avvisas från förbundsdagens lokaler. Vidare kan förbundsdagens president utfärda ett inträdesförbud vid överträdelse av reglerna.

Överträdelse av husreglerna kan utgöra ett brott enligt en särskild lag, *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*. Det kan bestraffas med böter upp till 5 000 euro. Störningar av förbundsdagens verksamhet, t.ex. på en åhörarläktare, kan likaså utgöra brott enligt den tyska strafflagen (*Strafgesetzbuch*). Straffet kan bli böter eller fängelse i högst ett år.

För att besöka förbundsdagen krävs förhandsregistrering där besökaren måste lämna för- och efternamn samt födelsedatum. Det innebär att spontanbesök inte är möjliga. Enligt förbundsdagens husregler samt tillträdes- och uppförandereglerna för förbundsdagens byggnader utförs därefter en bakgrundskontroll innan besökare släpps in i riksdagshuset. Bland annat görs det kontroll mot polisregistret. Om det förekommer information i registren om en person görs det en bedömning från fall till fall om personen kan utgöra en risk genom att t.ex. försöka störa förbundsdagens verksamhet. Till följd av bakgrundskontrollerna kan en person nekas tillträde till lokalerna.

Vid inpasseringen till riksdagshuset i Berlin får besökande alltså legitimera sig. De måste också genomgå en säkerhetskontroll med metalldetektorbåge. Ytterkläder och andra föremål får passera en röntgenmaskin. Vapen, farliga ämnen och verktyg får inte tas med in. Mat och dryck liksom stora väskor får inte heller tas med in. Besökare måste också lämna sina ytterkläder, paraplyer och väskor i en garderob innan de går in på åhörarläktaren. Detsamma gäller för apparatur för inspelning eller utsändning av bild och ljud och liknande men också kikare och andra föremål. Besökare tilldelas platser och det är endast tillåtet att stå upp i syfte att gå in och ut.

Under sammanträdena är applåder och uttryck för missnöje, utrop, överträdelser i fråga om ordning eller anständighet samt handlingar som kan förväntas störa sammanträdena förbjudna. Åhörare som bryter mot förbudet kan enligt

arbetsordningen omedelbart avlägsnas på order av förbundsdagens president. Vid oroligheter kan presidenten låta utrymma läktaren.

Störningar i plenisalen eller vid offentliga utskottssammanträden är begränsade till ett fåtal enstaka fall. Ungefär en meter höga glasskivor avgränsar åhörarläktaren från kammaren. Behovet av ytterligare en fysisk avskiljare har tidigare övervägts. Anledningen till detta var en aktion där demonstranter försökte ta sig ned till plenisalsgolvet. En ytterligare barriär sattes dock aldrig upp eftersom en sådan ansågs innebära ett betydande ingrepp i byggnadens arkitektoniska struktur och därtill skulle ha begränsat besökarnas vy över plenisalen.

9.6.2 Förbundsrådet

Förbundsrådet (*Bundesrat*) kan liknas vid överhuset i ett tvåkammarparlament. Med detta synsätt utgör alltså förbundsdagen underhuset.

Förbundsrådets sammanträden ska enligt den tyska grundlagen vara offentliga. Det är dock möjligt att utesluta allmänheten från dessa. Sessionerna sänds i realtid på förbundsrådets webbplats. Utskottssammanträden är inte offentliga om inte utskottet i fråga beslutar annorlunda.

Åtgärder vid ordningsstörningar regleras genom förbundsrådets husregler (*Hausordnung für das Sekretariat des Bundesrats*) där det finns bestämmelser bl.a. om uppförande. Där framgår det att besökare, även till åhörarläktaren, i regel behöver styrka sin identitet för att sedan få ett besökskort som återlämnas efter besöket. Besökare får inte medföra föremål som rockar, resväskor och paraplyer, med undantag för portföljer och handväskor, in i plenisalen. Ring-signalen på mobiltelefoner ska vara avstängd. Telefonsamtal bör i allmänhet föras utanför plenisalen.

I husreglerna finns en övergripande bestämmelse där det anges att handlingar som sannolikt kan försvåra förbundsrådets och dess organs verksamhet inte är tillåtna. Som särskilda exempel anges att det bl.a. är förbjudet att visa eller distribuera informationsmaterial utan tillstånd samt hänga upp banderoller. Under förbundsrådets sammanträden är det förbjudet att ge uttryck för gillande eller missnöje, häckla, göra sig skyldig till överträdelse mot ordning eller anständighet eller agera på sätt som sannolikt leder till att sessionerna inte kan genomföras ostört. Vid överträdelse av uppförandebestämmelserna har förbundsrådets säkerhetspersonal rätt och skyldighet att ingripa. Dessa får neka potentiella fridstörare tillträde till förbundsrådets lokaler, avvisa dem därifrån och fastställa deras identitet. Om dessa åtgärder inte leder till att störningen avvärjs ska chefen för förbundsrådets sekretariat eller en person som utsetts av honom eller henne vidta nödvändiga åtgärder för att avvärja störningen.

Besökare är skyldiga att lämna ifrån sig alla föremål i garderoben, däribland jackor och väskor, samt kameror eller inspelningsutrustning för bild eller ljud. Mobiltelefoner får medtas men måste vara avstängda innan besökaren går in på åhörarläktaren. Att störa ordningen kan utgöra brott på samma sätt som vad

som redogjorts för avseende förbundsdagen. Det finns inga fysiska avskiljare mellan kammargolvet och åhörarläktaren.

10 Överväganden

10.1 Några allmänna utgångspunkter

Att sammanträden i riksdagens kammare ska vara tillgängliga för både allmänheten och medierna har länge ansetts vara en självklarhet i Sverige. Principen om kammarens offentlighet är, som riksdagen tidigare uttalat, fundamental i ett demokratiskt statsskick, och är tillsammans med de grundlagsreglerade möjligheterna till bl.a. politisk verksamhet, informationsfrihet och handlingsoffentlighet en del av den fria opinionsbildningen. Möjligheten att följa arbetet på plats i riksdagen kan antas främja intresset och förståelsen för det parlamentariska arbetet. Den senare aspekten gäller inte minst för de många skolelever som besöker riksdagen som en del i undervisningen. Också möjligheten att på plats följa utskottens och EU-nämndens offentliga sammanträden är värdefull.



Upprop och talmansval i plenisalen 2022. Delar av åhörarläktaren syns i övre delen av fotografiet.
Foto: Melker Dahlstrand/Sveriges riksdag.

Av stor betydelse är emellertid också att det parlamentariska arbetet kan utföras utan att ordningsstörningar eller i värsta fall säkerhetsrelaterade hot medför avbrott. Sådana störningar, som bedöms ha ökat i antal och omfattning under senare år, riskerar att medföra att sammanträdena inte kan genomföras och att riksdagen därför inte kan fullgöra sina statsrättsliga uppgifter. Det är inte acceptabelt. Mot den bakgrunden är det angeläget att skapa en ordning som i så stor utsträckning som möjligt förhindrar att störningar inträffar. Ett stort fokus bör här läggas på de förebyggande åtgärderna. Det är emellertid inte möjligt att med bibehållen tillgänglighet helt garantera att störningar inte ändå inträffar.

i kammaren. Det är därför nödvändigt att säkerställa att kammarens sammanträden kan genomföras även om störningar faktiskt inträffar.

I detta sammanhang är det dessutom nödvändigt att uppmärksamma den särskilda omständigheten att riksdagens byggnader är skyddsobjekt. Det innebär som huvudregel att allmänheten inte får tillträde till dem. Den som obehörigen befinner sig i riksdagen kan göra sig skyldig till ett brott. Samtidigt är det tillåtet för allmänheten att besöka riksdagen för att ta del av arbetet i kammaren och – i vissa fall – utskotten och EU-nämnden. Sådana besök ses som nämnts som någonting positivt, och både riksdagens ledamöter och Riksdagsförvaltningen arbetar aktivt för att välkomna allmänheten till riksdagen för att ta del av de offentliga delarna av riksdagsarbetet. Riksdagens byggnader intar därmed en särställning i jämförelse med övriga skyddsobjekt. Sådana skyddsobjekt kan t.ex. vara militära anläggningar eller byggnader avsedda för fredstida krishantering, polisverksamhet eller elektronisk kommunikation. Att ta emot besökare i ett skyddsobjekt medför uppenbara utmaningar och kräver särskild hänsyn.

Av särskild betydelse i sammanhanget är också den svenska offentlighetsprincipen. Tillsammans med den grundlagsfästa informationsfriheten innebär den enligt konstitutionsutskottet att identiteten inte ska kontrolleras på den som besöker riksdagen enbart för att ta del av offentliga sammanträden (bet. 1998/99:KU7 s. 3). Till detta kommer dataskyddsrättsliga bestämmelser som begränsar möjligheterna att föra register exempelvis över besökare som någon gång har stört ordningen vid ett sammanträde. Utredningen avser inte att föreslå någon förändring av rättsläget i denna del. En utgångspunkt för de förslag som lämnas är därmed att identiteten inte ska kontrolleras på den som besöker riksdagen enbart för att vara åhörare vid kammarens sammanträde eller under ett offentligt sammanträde i ett utskott eller i EU-nämnden. Några register över åhörare ska heller inte föras.

Alla åtgärder för att förhindra störningar måste slutligen vägas mot intresset av offentlighet. Den absoluta majoriteten av besökare uppträder inte på något sätt störande och det är angeläget att dessa även i fortsättningen känner sig välkomna till riksdagen. Säkerhetsarbetet får därför inte ha en avskräckande effekt för de personer som vill besöka riksdagen för att utan att störa ordningen ta del av sammanträden i kammaren eller i utskotten och EU-nämnden.

10.2 Alternativ som inte läggs fram

10.2.1 Inledning

Utöver de förslag som nu presenteras har flera andra alternativ övervägts. Utredningens bedömning är dock att inte gå vidare med dessa alternativ. I avsnittet genomgås i korthet skälen för detta. Det ska återigen betonas att offentligheten i kammaren har ansetts vara av grundläggande betydelse i ett demokratiskt statsskick. I utredningens direktiv uttrycks att: ”En självklar utgångspunkt för översynen ska vara att sammanträdena även fortsättningsvis ska vara

tillgängliga för allmänheten”. Förslag med innebörden att av ordningshänsyn hålla sådana sammanträden inom stängda dörrar är alltså något som inte kan komma i fråga. Vidare ter sig ett system likt det i förbundsdagen i Tyskland, med förhandsregistrering och bakgrundskontroller inför ett besök på kammarens åhörarläktare, som främmande för den svenska förståelsen av bl.a. öppenhet. Bedömningen är att ett förslag med sådana inslag inte är aktuellt (jfr förs. 1987/88:9 s. 22 f. och bet. 1998/99:KU7 s. 3).

10.2.2 Inget förbud mot fotografering på åhörarläktaren

Med vissa begränsningar är det tillåtet att fotografera i plenisalen. Med fotografering avses att någon tar stillbilder eller tar upp eller överför rörliga bilder. Att sådan fotografering får ske anses följa av intresset av öppenhet och regleras i 1, 4 och 7 §§ riksdagsstyrelsens föreskrift (RFS 2006:5) om fotografering m.m. i riksdagens lokaler. Fotoutrustning såsom kameror och mobiltelefoner får alltså medföras till åhörarläktaren.

Vid ett flertal ordningsstörningar i kammaren har det rört sig om flera personer som samordnat sina handlingar. Vissa har utfört de störande momenten medan andra filmat skeendet och publicerat det på sociala medier. Ett syfte med att fotografera och publicera på detta sätt kan vara att marknadsföra t.ex. en viss individ, grupp eller ståndpunkt. Utredningen har övervägt ett fotograferingsförbud som skulle innebära att elektronisk utrustning såsom mobiltelefoner inte tillåts på åhörarläktaren. Det bedöms dock inte finnas tillräckliga skäl att införa ett sådant förbud. Exempelvis kan ett fotografi kan tjäna som ett minne av ett besök i plenisalen. Dokumentering och spridning av sådant material kan ske på ett sätt som inte stör ordningen. I stället kan det bidra till att marknadsföra riksdagen och dess arbete. Denna positiva effekt av att tillåta viss elektronisk utrustning i kammaren går förlorad om ett förbud införs.

10.2.3 Något om fysiska avskiljare

Ett nät framför åhörarläktaren i plenisalen sattes med kort varsel upp efter en incident i oktober 2024 då en åhörare på läktaren kastade in en tomat i en nätpåse i kammaren. I juni 2025 byttes nätet ut mot ett nytt nät som syftade till att vara mer diskret och bättre anpassat till lokalen. Nätet hänger framför den del av läktaren som allmänheten normalt sett har tillgång till. Det går även att hänga upp ett nät framför den andra delen av läktaren.

Ett alternativ till ett nät kan tänkas vara ett omfattande glasparti.

Utredningen har i sina överväganden utgått från den befintliga ordningen med ett nät som avgränsar läktaren från ledamöterna. Denna ordning är således utgångspunkten för de förslag som lämnas.

Det kan samtidigt konstateras att ett uppsatt nät skymmer sikten till viss del samt att intrycket av kammaren och ledamöterna därigenom påverkas. Känslan av öppenhet kan upplevas som mindre. Ett nät eller ett glasparti är självklart inte optimala inslag i sammanhanget eftersom sådana med nödvändighet

innebär ett avskiljande. I nuläget ser dock utredningen inte något alternativ till den typen av åtgärder. Någon form av fysisk avskiljare framstår således för närvarande som nödvändig.

10.2.4 Inget tillträdesförbud till riksdagen

I flera lagar ges bl.a. åklagare möjlighet att inskränka en persons rörelsefrihet genom att vid straffansvar förbjuda någon att få tillträde till och vistas på en viss plats. Lagarna har till syfte att förebygga ett brottsligt beteende samt att skydda den som riskerar att utsättas för brott. Gemensamt för lagarna är att det avser geografiskt begränsade platser och att förbudet grundas på en riskbedömning. Det är också gemensamt för lagarna att det krävs att en person som träffas av ett förbud registreras på något sätt. Bestämmelser finns i bl.a. lagen (2024:7) om preventiva vistelseförbud samt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang.

När det gäller riksdagen ska vid bedömningen av vilka begränsningar som får göras särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrande- och informationsfrihet i bl.a. politiska angelägenheter. Det gäller i hög grad frågor om allmänhetens tillträde till sammanträden med politiska församlingar. Offentligheten i riksdagen och informationsfriheten får anses innefatta en rätt för envar att övervara ett offentligt sammanträde utan att behöva vare sig utsättas för identitetskontroll, uppgi sitt namn eller förklara varför man önskar närvara vid förhandlingen (bet. 1998/99:KU7 s. 3 f.). De verksamheter där lagstiftning om tillträdesförbud förekommer kan inte heller anses vara direkt jämförbara med den högsta beslutande församlingen i Sverige. En lagstiftning om tillträdesförbud till t.ex. kammarens åhörarläktare framstår därför inte som motiverad och bör inte läggas fram.

10.2.5 Inget förslag om strängare straff för störande av förrättning

Om någon stör ordningen i kammaren kan denne göra sig skyldig till brottet störande av förrättning enligt 16 kap. 4 § första stycket brottsbalken. Domar från allmänna domstolar som specifikt avser störande av förrättning i riksdagens kammare uppgår till ett tjugotal stycken under de senaste åren. Påföljden i fällande domar har i normalfallet bestämts till lägsta möjliga antal dagsböter, dvs. till 30 stycken. Så blev också utfallet i Högsta domstolens avgörande ”Interpellationsdebatten” NJA 2023 s. 583. Det saknas vidare såväl förarbetsutalanden som överrättspraxis som tyder på att störande av förrättning ska betraktas som ett s.k. artbrott.

Det är inte möjligt för riksdagsstyrelsen att föreslå straffskärpningar eftersom det faller utanför styrelsens förslagsrätt enligt 9 kap. 17 § och tilläggsbestämmelse 9.17.2 riksdagsordningen (RO). Detta hindrar inte att frågan kan utredas vidare i andra sammanhang. Det pågår olika större lagstiftningsarbeten som ser över straffskalorna liksom påföljdssystemet på ett generellt plan. I juni

2025 presenterade exempelvis Straffreformutredningen betänkandet *En straffreform* (SOU 2025:66). Medan straffskalorna för två av brotten mot allmän ordning i brottsbalkens sextonde kapitel skärptes förordade utredningen dock att straffskalorna rörande övriga brott i kapitlet, däribland störande av förrättning eller av allmän sammankomst, inte borde ändras (s. 1219 f.). Straffreformutredningen ansåg att de aktuella straffskalorna ger utrymme för att döma ut straff som står väl i proportion till brottens allvar.

Enligt denna utredning kan det ifrågasättas om vissa personer som bestämt sig för att störa ordningen i kammaren låter sig hindras av risken för att dömas till ett strängare straff. Vidare framstår det som tveksamt om de principer som angetts för att överväga om ett visst agerande kan utgöra artbrott är tillämpliga när det gäller 16 kap. 4 § första stycket brottsbalken. Om straffet för störande av förrättning skulle skärpas kan det också tänkas påverka bedömningen i fråga om vilken typ av agerande som ska vara straffbart (jfr den skiljaktiga meningen i ”Interpellationsdebatten” NJA 2023 s. 583).

10.2.6 Ingen utvidgning av skyddslagen

Utredningen har inte haft i uppgift att överväga någon utvidgning av skyddslagen (2010:305) i och för sig. Det har dock under utredningsarbetet framkommit vissa frågeställningar som kunnat härledas till det förhållandet att flera riksdagsbyggnader är skyddsobjekt där riksdagens skyddsvakter står för bevakningen av dessa. Utifrån vad som framkommit avser Riksdagsförvaltningen att fortsätta använda sig av skyddsvakter.

Att t.ex. en byggnad är ett skyddsobjekt ger ett förstärkt skydd mot bl.a. sabotage och terroristbrott, se 1 § skyddslagen. Det medför att skyddsvakter har vissa särskilda befogenheter när det gäller att ingripa i fråga om de nämnda brotten. Exempelvis har riksdagens skyddsvakter med stöd av 11 § samma lag rätt att utföra kroppsvisitation om det behövs för att bevakningsuppgiften ska kunna fullgöras eller för att söka efter föremål som kan tas i beslag enligt denna lag.

Vid störningar i t.ex. kammaren ingriper riksdagens skyddsvakter med stöd av reglerna om utvisning i 6 kap. 27 § RO eller den s.k. envarsgripanderätten som framgår av 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken. Envargripanderätten möjliggör således redan för skyddsvakter att ingripa vid pågående brott, inbegripet när någon gör sig skyldig till störande av förrättning. Inför ett överlämnande av den gripne till polisman synes det praktiskt motiverat att skyddsvakterna får föra ut den gripne ur sammanträdessalen (jfr Fitger m.fl., *Rättegångsbalken* [2025-06-11, version 98, Juno], kommentaren till 24 kap. 7 §). I fråga om att förebygga störningar och brott kan andra möjligheter också stå till buds.

För att riksdagens skyddsvakter ska få ingripa mot störningar vid sammanträden med stöd av skyddslagen skulle bl.a. brottskatalogen i lagens 1 § behöva utvidgas. Ett sådant förfarande skulle också potentiellt kunna möjliggöra för skyddsvakter att med stöd av skyddslagen vidta andra åtgärder som följer av

denna. Samtidigt framstår det som svårt att avgränsa vilka ytterligare brott som skulle kunna vara aktuella i brottskatalogen. Störande av förrättning kan i detta sammanhang ligga nära till hands. Det är dock ett brott som i praktiken normalt föranleder lägsta möjliga antal dagsböter. Skyddslagen har karaktären av en speciallagstiftning där brottskatalogen är avgränsad till några enstaka specifika och allvarliga brott. Sammantaget framstår det redan av dessa skäl inte som motiverat att föreslå en utvidgning av skyddslagen i detta avseende.

Utredningen har även noterat andra frågeställningar relaterade till befogenheter som riksdagens skyddsvakter eventuellt kan vara i behov av. Frågorna gäller bl.a. skyddsvakternas befogenheter i de utrymmen som allmänheten passerar på väg till kammarens åhörarläktare men också utomhus i nära anslutning till riksdagsbyggnaderna. Före 2010 skötte ordningsvakter bevakningsuppgifterna i riksdagens lokaler. Det kan diskuteras om skyddsvakter bör ha en del sådana befogenheter som står till buds för ordningsvakter. Ordningvakter får användas för att medverka till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller främja trygghet, se 2 § lagen (2023:421) om ordningsvakter. De ska som huvudregel användas på platser dit allmänheten har tillträde. Det finns dock också exempel på platser där ordningsvakter bör kunna användas även om allmänheten inte har tillträde, såsom ambassader (prop. 2022/23:91 s. 36).

Ordningsvakter får i sin yrkesutövning under vissa förutsättningar vidta åtgärder som är ingripande och som normalt sett är förbehållna polismän. Till exempel har en ordningsvakt rätt att i vissa fall använda handfängsel och avvisa, avlägsna eller tillfälligt omhänderta en person som stör den allmänna ordningen samt att i vissa fall kroppsvisitera vederbörande för att fastställa dennes identitet. Det nu anförda framgår av 10 a, 13, 19 och 29 §§ polislagen (1984:387).

De frågor som är relaterade till skyddsvakterna och regleringen i skyddslagen är breda och komplexa. Det bör också betonas att lagen påverkar en rad andra aktörer utöver riksdagen, däribland Försvarsmakten. Inom ramen för nuvarande uppdrag har det inte varit genomförbart att närmare analysera vad konsekvenserna skulle bli av att göra genomgripande förändringar i skyddslagen. Det har inte funnits förutsättningar för att göra annat än överväganden i begränsade delar. Mot den bakgrunden föreslår inte utredningen någon utvidgning av skyddslagen.

10.3 Informationsförmedling

Utredningens bedömning

Informationen som meddelas besökande till riksdagens åhörarläktare kan utökas och förtydligas, t.ex. genom skyltning.

10.3.1 Inledning

Åhörarläktaren i riksdagens kammare är öppen för alla. Den som vill sitta på åhörarläktaren vid ett riksdagssammanträde måste dock först genomgå en säkerhetskontroll. På uppmaning ska åhörare lämna in ytterkläder och väskor samt föremål som kan användas för att störa ordningen i plenisalen. Den som inte följer en sådan uppmaning får vägras tillträde till åhörarplatserna. Åhörare som uppträder störande får utvisas genast. Om oordning uppstår bland åhörarna får talmannen utvisa samtliga åhörare.

Viss information om dessa ordningsregler finns på anslag i riksdagsbyggnaderna i anslutning till de ytor som allmänheten har tillträde till. Praktisk information inför besök återfinns också på riksdagens webbplats. Informationen kan också delges muntligen av skyddsvakter. Dessa ombesörjer bevakningen av riksdagen och mottagning av besökare. Det är skyddsvakterna som har hand om säkerhetskontrollen och inpasseringen för personer som ska besöka riksdagen. Skyddsvakterna finns bl.a. vid allmänhetens entré, i utrymmena mellan entrén och åhörarläktaren samt på själva åhörarläktaren. I foajén underrättas besökarna om ordningsreglerna för åhörare i kammaren på svenska och vid behov på engelska. Därefter släpps de in och anvisas särskilda platser på åhörarläktaren.

10.3.2 Utökad och tydligare information till besökare

Sett till det totala antalet människor som besöker riksdagen och dess kammare synes antalet fridstörare inte vara särskilt många. Varje enskild störning av riksdagens sammanträden är samtidigt givetvis en mer eller mindre allvarlig händelse som kräver ett snabbt och resolut agerande. Det ligger i sakens natur att det vid offentliga sammanträden alltid kan inträffa störningar. För att i så stor utsträckning som möjligt förhindra detta kan olika former av förebyggande åtgärder vidtas. Ett viktigt led i detta är informationsförmedling till besökande. Den som besöker åhörarläktaren ska ha klart för sig vilka regler som gäller och vad konsekvenserna kan bli om personen bryter mot dessa.

Av allt att döma består den minoritet som stör ordningen i kammaren ofta av ideologiskt motiverade personer som redan är medvetna om ordningsreglerna men som ändå väljer att bryta mot dessa för att göra en opinionsyttring. I likhet med vad som uttalats i äldre förarbeten kan ett sådant tillvägagångssätt inte tolereras i en demokratisk stat (prop. 1936:234 s. 36). Att utöka och förtydliga informationen om gällande ordningsregler har visserligen sannolikt en begränsad effekt i förhållande till sådana personer. Det gäller även individer

med fanatiska eller antidemokratiska tendenser, psykiskt instabila personer eller personer som av olika skäl är benägna att använda sig av hot eller våld. I sådana fall ligger det närmare till hands att använda sig av andra förebyggande åtgärder, t.ex. säkerhetskontroll. Vaktpersonalens dialogarbete och tillsägelser kan också ha en viss förhindrande effekt.

Samtidigt borde risken för att ”den vanlige besökaren” orsakar störningar minska om informationen förtydligas och utökas. Så kan också vara fallet när det gäller t.ex. missnöjda medborgare. Värdet av detta bör inte underskattas. Såvitt framkommit utför den vaktpersonal som tar emot besökande till åhörarläktaren också i informationshänseende redan ett gott och ambitiöst arbete. Det hindrar inte att ytterligare åtgärder kan övervägas.

Exempelvis kan några av följande förslag genomföras.

Redan vid ingången till allmänhetens entré kan det finnas skyltning om vad som får tas med in och inte. Utöver text bör lämpligen tydliga symboler användas. I kapprummet där förvaringsskåpen finns liksom i foajén i anslutning till ingången till åhörarläktaren kan det också finnas skyltning med symboler. Där kan anges exempel på föremål som inte får tas med in på åhörarläktaren. Det kan på sådana skyltar också tydligare än vad som nu är fallet framgå att den som stör ett sammanträde genom att t.ex. skrika riskerar att göra sig skyldig till brott som kan leda till böter eller fängelse.

Det går också att tänka sig att information om ordningsregler skrivs ut på de broschyrer som finns tillgängliga för besökare. I vart fall en av dessa broschyrer innehåller redan viss information, bl.a. om att publiken inte får visa vad de tycker på olika sätt. Texten kan dock skärpas och innehållet framhävas mer.

Liknande överväganden som för broschyrer kan göras vid en översyn av den praktiska information inför besök som finns på riksdagens webbplats. Det går också att överväga om informationen vid vissa tillfällen bör förmedlas via riksdagens plattformar på sociala medier.

Vid en del andra parlament tilldelas alla besökare vid inträdet en mindre trycksak exempelvis i form av ett kort. En sådan ordning kan också övervägas när det gäller riksdagen. Exempelvis skulle vissa förhållningsregler kunna framgå på baksidan medan framsidan kunde ha ett motiv som inbjuder till att det sparas som en minnessak.

Det bör i sammanhanget uppmärksammas att information i form av skyltar och liknande riskerar att bli påträngande och upplevas som icke välkomnande av besökande. Det är tydligt att man vid utformningen av nuvarande skyltar och informationsmaterial har försökt att undvika detta, vilket naturligtvis är positivt. Sådana hänsyn bör även tas i det fortsatta arbetet.

Utredningens förslag i detta hänseende föranleder inte några författningsändringar. Det ankommer på Riksdagsförvaltningen att närmare se över formerna för utredningens förslag.

10.4 Utvidgad säkerhetskontroll

Utredningens förslag

Säkerhetskontroll i riksdagens lokaler ska också få äga rum i syfte att förebygga att ordningen störs i riksdagens plenisal eller vid ett offentligt sammanträde i ett utskott eller i EU-nämnden.

Även föremål som kan användas för att störa ordningen i riksdagens plenisal eller vid ett offentligt sammanträde i ett utskott eller i EU-nämnden ska eftersökas vid säkerhetskontrollen.

Det ska uttryckligen regleras i lagen om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler att säkerhetskontroll ska få utföras av riksdagens skyddsvakter.

Riksdagens skyddsvakter ska få utföra manuell kroppsvisitation. Även ordningsvakter ska ha möjlighet att utföra sådan kroppsvisitation. Manuell kroppsvisitation som utförs av skyddsvakter, polismän eller ordningsvakter ska endast få ske om det finns särskilda skäl för åtgärden. Kroppsvisitation som är av mera väsentlig omfattning ska utföras i ett avskilt utrymme.

Den som vägrar att genomgå en säkerhetskontroll ska, utöver att kunna nekas tillträde eller avvisas, också kunna avlägsnas från riksdagens lokaler.

Den som inte följer en uppmaning om att lämna ifrån farliga eller ordningsstörande föremål som påträffas vid säkerhetskontroll och inte tas i beslag enligt bestämmelserna i rättegångsbalken ska, utöver att kunna avlägsnas, också kunna nekas tillträde till eller avvisas från riksdagens lokaler.

Hänvisningar till lagen om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler ska göras i skyddslagen och lagen om ordningsvakter.

Utredningens bedömning

För att tillåta viss flexibilitet bör det alltså finnas en möjlighet för poliser och ordningsvakter att utföra säkerhetskontroll i riksdagens lokaler. Om dessa yrkeskategorier i praktiken skulle få utföra säkerhetskontroll ska detta inte få medföra någon försämring i fråga om allmänhetens tillgång till bl.a. kammarsammanträden.

10.4.1 Inledning

Utredningen ska göra en översyn av förutsättningarna för att säkerställa genomförandet av kammarens sammanträden. Syftet är att stärka det förebyggande arbetet mot störningar av kammarens sammanträden. Motsvarande överväganden ska göras för utskottens och EU-nämndens offentliga sammanträden. I utredningens direktiv anges att en självklar utgångspunkt i arbetet ska vara att sammanträdena även fortsättningsvis ska vara tillgängliga för allmänheten och att säkerhetsåtgärder i första hand ska vidtas i förebyggande syfte, bl.a. genom kontroller av åhörare utanför plenisalens åhörarläktare. I uppdraget ingår vidare att utreda förutsättningarna att på ett mer heltäckande sätt söka efter och förebygga att åhörare tar med sig föremål som kan användas vid en

störning. Utredaren ska också se över möjligheten att vägra tillträde för åhörare i vidare utsträckning än i dag.

Enligt ett regeringsbeslut i december 2014 är flera av de lokaler som riksdagen och Riksdagsförvaltningen disponerar skyddsobjekt. I beslutet föreskrivs att allmänheten ska ha tillträde till sammanträden i riksdagens kammare i den utsträckning regeringsformen (RF) och riksdagsordningen (RO) kräver det. I dagsläget är det riksdagens skyddsvakter som bemannar riksdagens säkerhetskontroll. Så är fallet även vid allmänhetens entré där personer som ska ta sig till t.ex. plenisalens åhörarläktare genomgår sådan kontroll.

10.4.2 Allmänna överväganden

När det gäller övervägandena om säkerhetskontroll är det utredningens bedömning att någon ny lag inte bör utarbetas. Ändringar bör i stället göras i lagen (1988:144) om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler. De ändringar som föreslås ska rikta in sig på det förebyggande arbetet mot störningar i kammaren samt vid utskottens och EU-nämndens offentliga sammanträden.

Det finns samtidigt skäl att låta lagstiftningen så långt det är möjligt följa samma mönster som andra lagar om säkerhetskontroll, även om riksdagens verksamhet självklart skiljer sig åt från andra processer som aktualiserar sådan kontroll. Dessa lagar är till sin systematik i huvudsak väl genomarbetade (se SOU 2009:9 s. 84). En likartad uppbyggnad bör underlätta vid tillämpning av den nu aktuella lagen.

Under utredningsarbetet har det dock framkommit vissa särdrag som gäller just förhållandena i riksdagens lokaler. Det kan till att börja med konstateras att riksdagen är den högsta beslutande församlingen i riket. Riksdagsbyggnaden där plenisalen är belägen är ett skyddsobjekt som bevakas av skyddsvakter samtidigt som allmänheten har en rätt att närvara som åhörare vid kammarsammanträden i den utsträckning som regeringsformen och riksdagsordningen kräver. Denna rätt kan även avse offentliga sammanträden i utskott eller i EU-nämnden, och även dessa sammanträden kan äga rum i lokaler i riksdagsbyggnader som är skyddsobjekt. Vidare är de lokaler som kan komma i fråga när det gäller säkerhetskontroll inte så många; omfattningen kan inte jämföras med t.ex. domstolsbyggnader eller kommunhus. I realiteten är det också till kammaren som det kommer flest åhörare. Det är också på kammarens läktare som antalet störningar har ökat under de senaste åren. Att till fullo låta lagen om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler överensstämma med annan lagstiftning på området låter sig därför naturligen inte göras.

Vid övervägandena rörande regleringen av säkerhetskontroll måste, som redogjorts för i tidigare avsnitt, hänsyn tas till bl.a. bestämmelserna i regeringsformen. En reglering måste också utformas med beaktande av skyldigheten enligt tryckfrihetsförordningen att tillhandahålla allmänna handlingar och får inte heller i övrigt lägga onödiga hinder i vägen för öppenheten och rörelsefriheten gentemot enskilda, se 4 och 8 §§ lagen (2019:109) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter. Närmare om övervägandena

beträffande de bestämmelser där utredningen föreslår ändringar följer i nedanstående avsnitt.

10.4.3 Säkerhetskontroll får också äga rum i syfte att förebygga att ordningen störs i riksdagens plenisal

Med riksdagens lokaler avses alla utrymmen som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som riksdagen, Riksdagsförvaltningen eller partigruppkanslierna disponerar för sin verksamhet, se 2 kap. 3 § riksdagsstyrelsens föreskrift (RFS 2019:1) om säkerhet och säkerhetsskydd i riksdagen, Riksdagsförvaltningen och partikanslierna.

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. Detta framgår av 1 § lagen om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler. Ett beslut om säkerhetskontroll ska avse ett visst tillfälle eller en viss tid. Talmannen har, med stöd av 2 § nämnda lag, beslutat att säkerhetskontroll ska ske avseende riksdagens lokaler, bl.a. byggnaden där plenisalen är belägen. Personer som ska sitta på exempelvis åhörarläktaren i kammaren ska alltså genomgå säkerhetskontroll.

Det är av central betydelse att kammaren, utskotten och EU-nämnden kan genomföra sammanträden under säkra former och utan störningar. Riksdagsledamöter ska känna sig trygga när de befinner sig i exempelvis kammaren. För riksdagens anställda och för dem som besöker riksdagen är det naturligtvis också viktigt att riksdagens lokaler är säkra och trygga. För att uppnå en hög säkerhetsnivå i riksdagen krävs åtgärder av olika slag, t.ex. en ändamålsenlig utformning av lokalerna, förebyggande arbete, utbildning och samverkan med andra myndigheter. Även om en hög säkerhet alltså kräver en rad åtgärder har säkerhetskontroller en särskild betydelse i detta sammanhang.

Säkerhetskontroller kan vara en del i det förebyggande arbetet för att förhindra störningar i kammaren. Inför att säkerhetskontrollen utvidgades 1990 föreslogs (förs. 1989/90:8 s. 4) ändringar i lagen som bl.a. skulle göra det möjligt att eftersöka föremål som kunde tänkas användas för att störa ett sammanträde. Konstitutionsutskottet (bet. 1989/90:KU33 s. 5 f.) ansåg dock att säkerhetskontrollen även i fortsättningen borde inriktas på skyddet mot grov våldsbrott. Det framhölls samtidigt att en utvidgad säkerhetskontroll kunde få viss betydelse när det gällde möjligheterna att förhindra ordningsstörningar i kammaren. Om det vid säkerhetskontrollen skulle upptäckas att en besökare till t.ex. plenisalen hade med sig ett föremål som kunde användas för att störa ordningen, kunde denne enligt reglerna i riksdagsordningen anmodas att lämna ifrån sig föremålet och annars vägras tillträde. Motsvarande regler i riksdagsordningen finns numera i tilläggsbestämmelserna 6.26.1 och 7.18.1.

Under de senaste åren har antalet störningar på kammarens läktare ökat. I några fall har störningarna varit samordnade och tonläget högre, och vid ett tillfälle har ett föremål kastats in i kammaren. Det framstår som att den nuvarande säkerhetskontrollen i förening med de åtgärder som kan vidtas enligt

riksdagsordningen inte i önskvärd utsträckning har kunnat förhindra dessa. Mot den angivna bakgrunden finns det skäl att förbättra säkerheten och de störningsförebyggande åtgärderna i förhållande till de offentliga sammanträden som hålls i riksdagens lokaler. Det framstår som ändamålsenligt att föremål som kan användas för att störa ordningen vid sådana sammanträden även bör kunna eftersökas vid säkerhetskontroll. Sannolikheten för att fler sådana föremål hittas bedöms vara högre om vaktpersonalen får eftersöka dessa.

Samtidigt är principen om kammarsammanträdenas offentlighet fastlagd i grundlag (4 kap. 9 § första stycket RF). Det gäller även informationsfriheten och skyddet mot kroppsvisitation (2 kap. 1 § första stycket andra punkten och 2 kap. 6 § RF). En begränsning av dessa fri- och rättigheter får göras genom lag och endast under de förutsättningar som anges bl.a. i 2 kap. 21 § RF. De åtgärder som övervägs för att dels öka säkerheten i riksdagen, dels förhindra störningar vid sammanträdena måste balanseras mot dessa principer.

Säkerhetskontrollen när det gäller riksdagens lokaler har nu varit på plats i många år. I andra sammanhang har säkerhetskontroller också införts på allt fler platser i landet. Det är inte osannolikt att människor i allt större utsträckning har vant sig vid att dessa finns t.ex. på flygplatser och i domstolar. Detta förhållande kan tyckas beklagligt eftersom det får uppfattas som ett tecken på att otryggheten i samhället har ökat. Dessutom utgör dessa kontroller inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter.

Samtidigt är riksdagen med dess byggnader en synnerligen skyddsvärd plats. Kammaren ska inte vara en arena för åhörars åsiktsyttringar eller protester. Sammanträdena följer också ofta ett tidspressat schema där förseningar till följd av störningar kan få betydande konsekvenser, exempelvis om ett brådskande beslut behöver fattas. En utvidgning av bestämmelsen i syfte att förebygga störningar bedöms även kunna tillgodose vissa säkerhetsaspekter. Det kan handla om att hitta föremål som kan kastas in i kammaren. Intresset av att förhandlingarna i kammaren eller vid t.ex. ett offentligt utskottssammanträde kan fortgå ostörda och under full säkerhet är starkt. En utvidgad säkerhetskontroll lär mot den här bakgrunden kunna godtas av allmänheten.

I sammanhanget bör det påminnas om att rätten att besluta om säkerhetskontroll tillkommer talmannen. Konstitutionsutskottet har tidigare anförts att det innebär en garanti för att intresset av öppenhet och intresset för integriteten kommer att beaktas (bet. 1989/90:KU33 s. 5). Beslutet ska avse ett visst tillfälle eller en viss tid även om det i praktiken har kommit att avse långa tidsperioder. Det får förutsättas att beslut om säkerhetskontroller inte fattas på ett slentrianmässigt sätt.

Sammantaget föreslås säkerhetskontroll därför också få äga rum i syfte att förebygga att ordningen störs i riksdagens plenisal eller vid ett offentligt sammanträde i ett utskott eller i EU-nämnden. Även om de av utskottens och EU-nämndens sammanträden som varit offentliga har varit förskonade från allvarliga störningar finns det en risk för att problemet flyttar dit om endast kammaren skulle vara aktuell för en sådan reglering. Det finns alltså skäl att även låta dessa omfattas i samma utsträckning som kammarens sammanträden.

I principiellt avseende finns det skäl att betrakta säkerhetskontrollen som en form av tillträdesbegränsning. Kammarens sammanträden ska i största möjliga utsträckning vara öppna för alla. De grundlagsskyddade principerna om informationsfrihet och offentlighet ska upprätthållas. Till det kommer skyddet mot kroppsvisitation. Förutsättningarna för en utvidgad säkerhetskontroll bör därför komma till tydligt uttryck i lagen.

Det bör i sammanhanget påminnas om att säkerhetskontrollen i detta avseende endast ska omfatta åhörare till kammarsammanträden eller offentliga sammanträden i ett utskott eller i EU-nämnden. Det handlar alltså om personer som efter inpasseringen har möjlighet att ta sig till plenisalen eller en annan lokal där ett offentligt sammanträde hålls. Att eftersöka föremål som kan användas för att störa ordningen i t.ex. kammaren kan av förklarliga skäl inte vara aktuellt om en besökare efter säkerhetskontrollen aldrig kan nå plenisalen. Det kan exempelvis handla om inpassering till en riksdagsbyggnad som saknar förbindelser med Västra riksdagshuset där plenisalen är belägen. Där emot ska i det aktuella exemplet naturligtvis t.ex. vapen eftersökas vid säkerhetskontrollen.

För att uppfylla regeringsformens krav på proportionalitet i förhållande till berörda fri- och rättigheter måste det förutsättas att en tillräcklig störningsrisk kan identifieras. Det måste alltid övervägas om andra och mindre ingripande åtgärder är tillräckliga för att uppnå syftet med kontrollen. En proportionalitetsbedömning ska göras i det enskilda fallet. Utredningen anser inte att det är nödvändigt att låta denna princip komma till särskilt uttryck i lagen om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler.

10.4.4 Vid säkerhetskontroll ska föremål eftersökas som kan användas för att störa ordningen i riksdagens plenisal

Enligt nuvarande ordning ska vapen och andra föremål som är ägnade att komma till användning vid brott som innebär en allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom eftersökas vid säkerhetskontrollen. Vidare får väskor och andra föremål som medförs till eller påträffas i riksdagens lokaler undersökas. Detta framgår av 4 § lagen om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler. Enligt tilläggsbestämmelserna 6.26.1 och 7.18.1 RO ska åhörare på uppmaning lämna in ytterkläder och väskor samt föremål som kan användas för att störa ordningen i plenisalen respektive vid ett sammanträde i ett utskott eller i EU-nämnden.

För att uppnå det föreslagna syftet om att förebygga att ordningen störs bl.a. när det gäller riksdagens plenisal bör även föremål som kan användas för detta ändamål kunna eftersökas. Att göra en fullständig lista över vilka föremål det kan handla om låter sig inte göras. Mer uppenbara fall kan dock exempelvis vara megafoner, visselpipor, flygblad, flaggor eller banderoller. Det kan också vara fråga om förpackningar som innehåller färg eller lim. Även matvaror, vätskor eller pulver bör i normalfallet falla in under den aktuella kategorin. Utifrån utredningens ställningstagande i avsnitt 10.2.2 måste dock inte

mobiltelefoner eller kamerautrustning alltid omfattas. En skälighetsbedömning ska alltid göras i det enskilda fallet. Det kan i vissa fall bli tal om att behöva göra avvägningar relaterade till grundlagsskyddade fri- och rättigheter.

Enligt 2 kap. 1 § första punkten RF kan yttranden ske – med ett uttryck som används i den bestämmelsen – på annat sätt. Yttranden som förmedlas genom kläder och symboler kan inte anses sakna sådant samband med den fria åsiktsbildningen att de faller utanför yttrandefrihetsbegreppet. Ett förbud för åhörare mot att bära vissa kläder och symboler i riksdagens lokaler, inbegripet kammaren, skulle med detta synsätt kunna innebära inskränkningar i grundlagsskyddade politiska friheter i 2 kap. 1 § RF. Enligt utredningens uppfattning hindrar dock detta inte i sig att besökare i enlighet med förslaget ska kunna stoppas från att ta med sig vissa föremål till en åhörarläktare. Om t.ex. en åhörare skulle använda ett klädesplagg för inomhusbruk för att störa ordningen i kammaren kan det leda till utvisning. Ytterkläder eller väskor ska som sagt av ordningshänsyn över huvud taget inte tas med in i plenisalen eller sammanträdeslokalen.

10.4.5 Skyddsvakter får utföra säkerhetskontroll i riksdagens lokaler

Riksdagens vaktpersonal hade tidigare ordningsvaktsförordnanden och befogenhet att avhysa den som störde ordningen (förs. 1987/88:9 s. 19). När lagen om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler infördes 1988 skulle kontrollen enligt dåvarande 4 § utföras av polisman efter närmare anvisningar av polismyndigheten med biträde av vaktpersonal vid riksdagen. Det anfördes i förarbetena (förs. 1987/88:9 s. 26) att det förutsattes att den vaktpersonal vid riksdagen som biträdde vid kontrollens utförande hade förordnande enligt den numera upphävda lagen (1980:578) om ordningsvakter samt de befogenheter som följde av polislagen (1984:387).

I nu gällande bestämmelse i lagen om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler stadgas att säkerhetskontroll utförs, efter närmare anvisningar av Polismyndigheten, av en polisman eller, efter Polismyndighetens förordnande, av vaktpersonal vid riksdagen (5 § första stycket). Enligt 9 och 20 §§ lagen (2023:421) om ordningsvakter tillhör ordningsvakter den vaktkategori som Polismyndigheten förordnar. Även enligt 5 § i den upphävda lagen om ordningsvakter från 1980 förordnades ordningsvakter av Polismyndigheten.

Sedan många år tillbaka är flera av de lokaler som riksdagen och Riksdagsförvaltningen disponerar skyddsobjekt. Riksdagens vaktpersonal utgörs sedan 2010 endast av skyddsvakter, vilka utför samtliga bevakningsuppgifter. Dessa skyddsvakter godkänns av länsstyrelserna enligt 6 § första stycket skyddsförordningen (2010:523). De får anses ha blivit utsedda av Riksdagsförvaltningen. Skyddsvakterna kan alltså inte anses omfattas av bestämmelsen i lagen om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler. De har vissa befogenheter enligt skyddslagen (2010:305) men det framstår som tveksamt att de skulle ha utfört

säkerhetskontroll på denna grund, jfr 8 § andra stycket lagen om säkerhetskydd i riksdagen och dess myndigheter.

Enligt utredningen utgör säkerhetskontroll som innefattar tvång kroppsvisitation (jfr prop. 1980/81:114 s. 22 f.). En kroppsvisitation anses kunna genomföras manuellt, dvs. för hand, men också med hjälp av teknisk utrustning (prop. 1993/94:24 s. 33, prop. 2009/10:117 s. 32 och prop. 2011/12:63 s. 24 f.; jfr Lindberg, *Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas?*, 2022, s. 126 f. och 791). Kroppsvisitation och andra inskränkningar i grundlagsskyddade fri- och rättigheter förutsätter författningsstöd. Att riksdagens skyddsvakter under flera år har utfört säkerhetskontroller bygger enligt utredningens uppfattning på en tolkning som kan ifrågasättas.

Enligt vad som framkommit avser Riksdagsförvaltningen att fortsätta använda sig av skyddsvakter även t.ex. vid säkerhetskontrollen av besökande till kammarens åhörarläktare. I nuläget är avsikten alltså att inte använda sig av ordningsvakter. En ordningsvakt står under Polismyndighetens ledning, se 13 § lagen om ordningsvakter. Polismyndigheten är en myndighet under regeringen. Det skulle därmed kunna finnas principiella skäl som talar mot att ordningsvakter – såväl som poliser – bemannar säkerhetskontroller i riksdagen. För att tillåta viss flexibilitet kan det dock likväl finnas anledning att inte ändra nuvarande ordning i detta avseende. Det bör därför alltså finnas en möjlighet för poliser och ordningsvakter att utföra säkerhetskontroll. Om dessa i praktiken skulle utföra säkerhetskontroll får detta givetvis inte medföra någon försämring jämfört med skyddsvacters hantering i fråga om allmänhetens tillgång till bl.a. kammarsammanträden.

Mot den här bakgrunden finns det samtidigt skäl att införa en lagreglerad möjlighet för riksdagens skyddsvakter att utföra säkerhetskontroll. Det finns individer som kommer till riksdagsbyggnaderna och som av olika skäl kan försöka störa ordningen i kammaren eller för den delen använda sig av exempelvis hot eller våld. Sådana personer måste kunna hindras från att förverkliga sina avsikter. Det är därför viktigt att det är tydligt vad riksdagens skyddsvakter har rätt och skyldighet att göra.

Skyddsvakt är benämningen på den personalkategori som, utan att vara poliser, med stöd av skyddslagen bevakar skyddsobjekt och har de särskilda befogenheter som skyddslagen ger. Befogenheterna för skyddsvakter överensstämmer i vissa avseenden med befogenheterna för poliser. De utför kvalificerade bevakningsuppgifter. En person som utsetts till skyddsvakt har genomgått en särskild utbildning med en fastställd utbildningsplan och har genomfört godkända teoretiska och praktiska prov. Dessutom måste de i övrigt bedömas vara lämpliga för bevakningsuppgiften. Riksdagens skyddsvakter har godkänts av länsstyrelserna. De är utsedda – vilket gäller både anställda och andra skyddsvakter – av Riksdagsförvaltningen. Det saknas anledning att tro att de skulle utföra säkerhetskontroll enligt lagen om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler på ett mindre professionellt sätt än t.ex. ordningsvakter och anställda inom Kriminalvården. Det får förutsättas att skyddsvakter ges den särskilda utbildning som krävs för att utföra säkerhetskontroll.

Samtidigt skulle en utvidgning av bestämmelsen innebära att riksdagens skyddsvakter skulle utföra uppgifter som ligger utanför skyddslagens omedelbara syfte. Poliser, ordningsvakter och anställda inom Kriminalvården utför emellertid med nuvarande reglering en rad andra uppgifter utöver att bemanna säkerhetskontroller. Att vissa skyddsvakter tilldelas ytterligare befogenheter för det särpräglade fall som riksdagen utgör måste därmed sammantaget anses vara ändamålsenligt. Befogenheten ska framgå av lag. Bestämmelsen bör därför utvidgas så att det framgår att även skyddsvakter som utsetts av Riksdagsförvaltningen får utföra säkerhetskontroll i riksdagens lokaler.

10.4.6 Skyddsvakter får utföra manuell kroppsvisitation

Om möjligheterna när det gäller kroppsvisitation utökas innebär detta ytterligare inskränkningar bl.a. i rättigheten att vara skyddad mot påtvingade kroppsliga ingrepp enligt 2 kap. 6 § RF. Som nämnts i avsnitt 5.3.1 avses med kroppsvisitation enligt förarbetena till regeringsformen undersökning av en persons kläder eller av något som denne har med sig, t.ex. en handväska. Kroppsvisitation är alltså en integritetskränkande åtgärd. Graden av integritetskränkning påverkas av bl.a. om en metalledetektor eller liknande ger utslag och personen som genomgår kontrollen måste undersökas manuellt. Kroppsvisitation som sker manuellt innebär en undersökning där man för hand letar efter otillåtna föremål.

Skyddsvaktens möjlighet att utföra manuell kroppsvisitation med stöd av skyddslagen återfinns i nämnda lags 11 §. Som en följd av 1 § samma lag blir det bara aktuellt i fråga om att avvärja risken för vissa specifika brott. Lagen tillämpas således normalt inte när det gäller säkerhetskontroll i riksdagen för personer som ska till en åhörarläktare, t.ex. i kammaren.

I stället tillämpas 5 § andra stycket lagen om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler. Av den bestämmelsen framgår att kroppsvisitation som genomförs på annat sätt än med metalledetektor eller liknande anordning endast får utföras av en polisman. Riksdagens skyddsvakter, som enligt förslaget ska tillåtas utföra säkerhetskontrollen och i praktiken är de som befinner sig i de aktuella lokalerna, kan således inte utföra manuell kroppsvisitering med stöd av denna bestämmelse i sin nuvarande lydelse. Inte heller ordningsvakter omfattas.

Den som inte underkastar sig föreskriven säkerhetskontroll får vägras tillträde till eller avvisas från riksdagens lokaler enligt nuvarande ordning. Manuell kroppsvisitation kan göra att några ur allmänheten drar sig för att bevista kammarens förhandlingar eller ett offentligt sammanträde i ett utskott eller i EU-nämnden. Personer kan känna obehag inför att någon annan rör vid dem även om det görs på ett professionellt sätt. Vissa personer kan uppleva att en sådan ordning inte är i linje med ett öppet och välkomnande bemötande.

Säkerhetskontrollen får samtidigt anses bidra till att eventuella angrepp mot riksdagen kan upptäckas och förebyggas. Det gäller alltså inte bara i fråga om fridstörare i allmänhet utan även när det gäller säkerhetsrelaterade hot och brott. Sannolikheten för att fler farliga föremål hittas om skyddsvakterna tillåts

genomföra manuell visitation jämfört med endast kroppsvisitation med hjälp av metalldetektorer eller liknande anordning får anses vara relativt hög. Olika typer av föremål som kan användas för att t.ex. skada människor kan vara gjorda av andra material än metall och behöver inte heller ta särskilt stor plats. Vid manuell visitation torde det också vara enklare att upptäcka föremål som kan användas vid störningsmoment på åhörarläktaren (jfr t.ex. prop. 2021/22:155 s. 27).

Lagstiftningen om säkerhetskontroll för t.ex. domstolar, frivårdskontor och offentliga sammanträden i kommuner och regioner har öppnat upp för att andra än polismän kan utföra manuell kroppsvisitation i vissa fall. Vid in- och utpasseringskontroller i samband med högskoleprovet kan ordningsvakter, vid sidan av polismän, få utföra manuell kroppsvisitation om det finns särskilda skäl. Det får anses rimligt att säkerhetskontrollen i riksdagen är jämförbar med den i exempelvis domstolar.

Genom att utöka den aktuella bestämmelsen skulle det alltså införas en möjlighet för riksdagens skyddsvakter att under vissa förutsättningar kunna utföra manuell kroppsvisitering. Också ordningsvakter bör, jämte poliser, ha denna befogenhet om de utför säkerhetskontroll i riksdagens lokaler.

Av 5 § andra stycket lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol framgår att kroppsvisitation och undersökning av väskor och andra föremål ska genomföras med metalldetektor eller annan liknande anordning eller, om det finns särskilda skäl, på annat sätt. Liknande formuleringar finns i andra författningar som handlar om säkerhetskontroller. Med ”särskilda skäl” för manuell kroppsvisitation avses främst situationer där den tekniska utrustningen ger indikation på ett föremål av en beskaffenhet som motiverar en närmare undersökning. Det kan emellertid också vara fråga om att den tekniska utrustningen på grund av fel eller andra praktiska omständigheter inte kan användas vid ett visst kontrolltillfälle (se prop. 2000/01:32 s. 66 och prop. 2009/10:117 s. 44). En manuell visitation får anses innebära ett större ingrepp i den personliga integriteten hos den som kontrolleras än en visitation som sker genom användande av teknisk apparatur. Det bör därför enligt utredningens mening krävas särskilda skäl för en sådan visitation (jfr prop. 2011/12:63 s. 24 f.).

I 9 § lagen om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler finns ytterligare regler om hur kroppsvisitation ska gå till. Där anges att kroppsvisitation som är av mera väsentlig omfattning ska verkställas i enskilt rum och om möjligt i vittnes närvaro. Kroppsvisitation får verkställas eller bevitnas endast av person, som är av samma kön som den som visiteras, om undersökningen inte sker genom metalldetektor eller likande anordning.

I en del andra lagar som handlar om säkerhetskontroll har lagstiftaren valt att i motsvarande bestämmelser till nämnda 9 § också ha med lagtext med den innebörd som utredningen har behandlat ovan, dvs. i fråga om bl.a. att kroppsvisitation ska genomföras med en metalldetektor eller en annan liknande anordning eller, om det finns särskilda skäl, på annat sätt. Så är fallet exempelvis när det gäller reglerna om säkerhetskontroll på frivårdskontor. Utredningen anser att det även bör ske i det nu aktuella fallet.

Vidare anges som sagt i nämnda 9 § första stycket att kroppsvisitation som är av mera väsentlig omfattning ska verkställas ”i enskilt rum”. I 15 § andra stycket skyddslagen omnämns förvisso ”avskilt rum” i en motsvarande bestämmelse. I andra författningar om säkerhetskontroll finns dock bestämmelser som innebär att sådan kroppsvisitation ska utföras i ”ett avskilt utrymme”. Ett exempel på en sådan reglering är den som avser säkerhetskontroller vid offentliga sammanträden i kommuner och regioner. Under utredningsarbetet har det framkommit att det finns svårigheter i fråga om att i riksdagens lokaler tillhandahålla rum vid kroppsvisitationer som är av mera väsentlig omfattning. I stället verkar utrymmen inomhus ha använts som avskilts med förhänge. För den enskilde bör det avgörande vara att åtgärden kan ske i avskildhet och med respekt för hans eller hennes integritet. Mot den bakgrunden bedöms det finnas skäl att ändra bestämmelsen så att kroppsvisitation som är av mera väsentlig omfattning ska utföras i ett avskilt utrymme. Det är viktigt att betona att det behöver vara fråga om ett avskilt utrymme som går att jämföra med ett rum och som också är skyddat från insyn (jfr prop. 2024/25:37 s. 84 och JO 2019/20 s. 385).

I övrigt medför förslaget inga ändringar av 5 och 9 §§ i den aktuella lagen, bortsett från språkliga sådana.

10.4.7 Utökade möjligheter till avlägsnande och andra närliggande frågor

Vägran att underkasta sig säkerhetskontroll eller lämna ifrån sig vissa föremål för förvaring

Utredningen övergår till att behandla frågan om vad som ska hända när någon vägrar att underkasta sig säkerhetskontroll. I dag är konsekvensen av detta att personen får vägras tillträde till eller avvisas från riksdagens lokaler. Detta framgår av 6 § lagen om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler.

Av 7 § första stycket samma lag följer samtidigt följande. Den som till en säkerhetskontroll medför något farligt föremål enligt 4 §, som inte kan tas i beslag enligt bestämmelserna i rättegångsbalken, ska uppmanas att lämna föremålet ifrån sig för förvaring. En vägran att följa en sådan uppmaning kan enligt paragrafens andra stycke leda till att personen avlägsnas. Bestämmelser med samma innebörd finns t.ex. i författningar som rör säkerhetskontroll i domstolar och vid offentliga sammanträden i kommuner och regioner. Det framstår som lämpligt att vaktpersonalen har olika handlingsalternativ att tillgå om någon vägrar att underkasta sig säkerhetskontroll men sedan exempelvis vägrar att lämna riksdagens lokaler trots uppmaning därom.

Mot denna bakgrund bör detta gälla också för de säkerhetskontroller som nu är i fråga. En ändring bör alltså göras i 6 § i lagen så att det finns en möjlighet att avlägsna personer. Med avlägsnande åsyftas här att en person förs bort från den plats där han eller hon befinner sig, i likhet med vad som följer av 13 § polislagen. Det bör betonas att personen i sista hand ska avlägsnas från lokalerna i fråga. Hur långt vederbörande kan avlägsnas med stöd av den

föreslagna bestämmelsen beror på vilka lokaler som omfattas av beslutet om säkerhetskontroll. Ytterst borde ett avlägsnande ut ur den byggnad där sammanträdeslokalen är inrymd kunna bli aktuellt (jfr prop. 1983/84:111 s. 33 och SOU 2009:9 s. 104).

Det bedöms vidare lämpligt att ändra 7 § andra stycket i lagen så att det framgår att den som inte följer den aktuella uppmaningen som ett alternativ till avlägsnande får vägras tillträde till eller avvisas från riksdagens lokaler. Även i dessa fall ska personen i sista hand avlägsnas från lokalerna i fråga. Det bör i sammanhanget noteras att enligt förslaget träffas, utöver farliga föremål, också ordningsstörande föremål av bestämmelsen (se avsnitt 10.4.4).

Att neka tillträde efter misstanke om avsikt att störa

En särskild fråga som har aktualiserats är följande. Bör det införas en möjlighet att neka personer tillträde till riksdagen om de visserligen genomgår säkerhetskontrollen och då lämnar ifrån sig alla sådana föremål som enligt gällande och föreslagen lagstiftning ska lämnas in under ett besök i riksdagens lokaler, men som av någon annan anledning kan befaras ha för avsikt att störa under ett kammarsammanträde? Den grundläggande frågeställningen är densamma vid ett offentligt sammanträde i ett utskott eller i EU-nämnden. Det kan hävdas att en besökare som genom ett stökigt eller upprört uppförande i samband med säkerhetskontrollen kan antas komma att störa ordningen också under sammanträdet och därför bör nekas tillträde redan i entrén. Det förekommer också att besökare säger till vakterna att de avser att störa ordningen. Genom att neka tillträde till riksdagen för personer som vakterna misstänker har för avsikt att störa ordningen skulle ytterligare störningar och avbrott under sammanträdet kunna förhindras.

Mot detta bör emellertid enligt utredningen ställas de principiella utgångspunkterna om att riksdagens offentliga sammanträden ska vara tillgängliga för allmänheten. Som utredningen återkommer till och utvecklar i det följande bör den grundläggande utgångspunkten vara att det som avgör om en besökare ska ha rätt att på plats följa ett offentligt sammanträde i plenisalen eller en annan sammanträdeslokal ska vara huruvida han eller hon har stört ordningen under det aktuella sammanträdet.

En person som stör ett kammarsammanträde eller ett offentligt sammanträde i ett utskott eller i EU-nämnden kan utvisas och har då inte rätt att vara kvar i riksdagens lokaler. Om en störning inte har inträffat bör det emellertid enligt utredningen, om det inte är fråga om en situation som omfattas av skyddslagen, saknas möjlighet att neka en person tillträde på grund av misstanke om att han eller hon kommer att störa ordningen under sammanträdet. Utöver de principiella argumenten motiveras detta ställningstagande av risken för godtyckliga beslut eftersom rätten att besöka sammanträdet skulle avgöras av enskilda vaktars bedömning av vilket uppförande som utgör grund för att neka tillträde och vilket som inte gör det.

Utredningen är medveten om att möjligheten att neka personer tillträde på grund av deras uppförande i samband med ankomsten till parlamentet finns i vissa andra länder. Rätten att besöka offentliga sammanträden i den svenska riksdagen har dock en långvarig och stark koppling till den grundlagsfästa offentlighetsprincipen. Bedömningen är att en sådan princip inte gäller på samma sätt i de undersökta länderna.

Om det trots dessa invändningar finns ett önskemål om att införa en möjlighet att neka tillträde för personer som misstänks ha för avsikt att störa ett sammanträde vill utredningen anföra följande.

Ska en sådan ordning införas bör det säkerställas att det är tydligt och förutsägbart på vilka grunder en besökare ska nekas tillträde till riksdagen. Sådana grunder måste dessutom basera sig på objektiva omständigheter. En sådan objektiv omständighet skulle möjligen kunna vara att en person uttryckligen säger sig ha för avsikt att störa ordningen, dvs. om det också finns anledning att tro att ett sådant uttalande är allvarligt menat.

Detsamma skulle kunna sägas om en person som har med sig föremål till riksdagen som uppenbart är avsedda att användas för att störa ordningen under ett sammanträde. I det fallet ska det dock av andra anledningar finnas skäl att tro att han eller hon avser att störa ordningen även utan dessa föremål.

Det kan också övervägas att neka tillträde för en mycket högljudd person som uppträder stökigt i samband med säkerhetskontrollen. En förutsättning är dock att det finns anledning att koppla ett sådant beteende till en avsikt att uppträda störande under sammanträdet. Det bör emellertid enligt utredningen inte komma i fråga att neka en besökare tillträde enbart på den grunden att han eller hon enligt vakterna har stört ordningen vid ett tidigare sammanträde.

Motsvarande överväganden görs, om en ordning som den aktuella ska införas, för besökare till utskottens och EU-nämndens offentliga sammanträden.

En ordning av nu aktuellt slag föreslås således inte av utredningen. Den skulle innebära en betydande förändring av det nuvarande regelverket. Frågan om utformningen av de kriterier som skulle kunna ligga till grund för ett beslut om att neka en besökare tillträde bör enligt utredningen i sådana fall först bli föremål för närmare överväganden inom Riksdagsförvaltningen.

Möjligheten att neka tillträde på grund av misstanke om en planerad ordningsstörning bör vidare, om den ska införas, regleras i riksdagsordningen och lagen om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler.

10.4.8 Följdändringar i skyddslagen

Mot bakgrund av att förslaget innebär att riksdagens skyddsvakter tilldelas ytterligare befogenheter finns det skäl att genom en hänvisning tydliggöra detta i skyddslagen. I skyddslagen finns det ett antal bestämmelser under rubriken Skyddsvakter. Det har övervägts om en hänvisning bör införas under sagda rubrik. Av 19 § skyddslagen följer dock att byggnader, andra anläggningar och områden som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av riksdagen eller Riksdagsförvaltningen får beslutas vara skyddsobjekt efter

medgivande av riksdagens talman. Denna paragraf rör specifikt riksdagens förhållanden. Det framstår därför som lämpligt att i den paragrafen göra ett tillägg där det framgår att det finns bestämmelser om den som bevakar ett sådant skyddsobjekt i lagen om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler. Formuleringen ”den som bevakar ett sådant skyddsobjekt” avser att innefatta skyddsvakter men även t.ex. polismän.

10.4.9 Följdändringar i lagen om ordningsvakter

För närvarande finns det inga ordningsvakter som utför riksdagens säkerhetskontroll. Utredningen har dock funnit att möjligheten att använda ordningsvakter för det syftet bör kvarstå. I 16 § lagen om ordningsvakter finns en hänvisning till att bestämmelser om en ordningsvakts befogenheter finns i vissa lagar, bl.a. lagar om säkerhetskontroll i olika sammanhang. Lagen om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler saknas dock i uppräknningen. För fullständighetens skull bör bestämmelsen hänvisa även till den lagen.

10.5 Åtgärder när ordningen störs i plenisalen eller under utskottens och EU-nämndens offentliga sammanträden

Utredningens förslag

Det ska tydliggöras att det är talmannen respektive ett utskotts eller EU-nämndens ordförande som fattar beslut om att utvisa åhörare som uppträder störande.

Ett beslut om utvisning ska gälla för resten av sammanträdet.

Om det är nödvändigt för att ett sammanträde i plenisalen ska kunna genomföras ska talmannen kunna besluta att sammanträdet, sedan samtliga åhörare har utvisats på grund av oordning bland åhörarna, ska återupptas utan att åhörare tillåts närvara i plenisalen. Talmannen ska dock kunna besluta om vissa undantag från ett sådant beslut. Motsvarande ordning föreslås också för offentliga sammanträden i utskotten eller EU-nämnden.

Utredningens bedömning

Riksdagens vakter bedöms enligt gällande lagstiftning ha befogenhet att avlägsna en utvisad och gripen åhörare från kammaren.

En person som besöker riksdagen enbart för att följa kammarens sammanträde i plenisalen och som utvisas på grund av ett uppträdande som stör ordningen har inte rätt att vara kvar i riksdagens lokaler. Han eller hon kan vid behov avlägsnas av riksdagens vakter. Detsamma gäller en person som besöker riksdagen enbart för att följa ett offentligt sammanträde i ett utskott eller i EU-nämnden och som utvisas.

Det ska inte vara möjligt att, utöver vad som följer av skyddslagens bestämmelser, innan en ordningsstörning har inträffat besluta att ett sammanträde ska genomföras utan att åhörare tillåts närvara i plenisalen. En sådan ordning förutsätter enligt utredningen ytterligare överväganden.

Det framstår enligt utredningen som tveksamt att visningsrummets platser är en del av plenisalen även om en sådan tolkning tycks möjlig. Utredningen har emellertid stannat för att visningsrummet i vissa situationer ska kunna användas för placering av besökare. Utredningen gör i sammanhanget vissa uttalanden bl.a. om vikten av att en sådan ordning baseras på objektiva grunder.

10.5.1 Inledning

I utredningens direktiv konstateras det att talmannen kan utvisa samtliga åhörare från kammarens åhörarläktare. Det ingår i uppdraget att överväga om det kan eller ska finnas möjlighet att genomföra ett sammanträde utan åhörare vid upprepade eller stora störningar när andra säkerhetsåtgärder inte bedöms som tillräckliga. Även i övrigt kan bestämmelsen om utvisning i riksdagsordningen enligt direktiven behöva ses över.

Motsvarande överväganden som görs för kammarens sammanträden kan behöva göras för utskottens och EU-nämndens offentliga sammanträden.

Utöver den fråga som preciserats i direktiven har utredningen identifierat ett antal övriga frågeställningar som gäller ordningsstörande uppträdanden – både faktiska och befarade sådana – på kammarens åhörarläktare. Samma frågeställningar gäller i huvudsak också vid ordningsstörningar under offentliga sammanträden i utskotten eller EU-nämnden. Det har såvitt utredningen känner till emellertid inte förekommit ordningsstörningar vid sådana sammanträden. I sammanhanget aktualiseras också vissa frågor som gäller användningen av det s.k. visningsrummet.

De utgångspunkter som redovisas i avsnitt 10.1 gör sig i högsta grad gällande när dessa frågeställningar ska övervägas. Av särskild betydelse är här den grundläggande principen om offentlighet vid kammarens sammanträden. Samtidigt är det centralt att så långt som möjligt säkerställa att det parlamentariska arbetet inte hindras av störningar bland åhörarna. En avvägning mellan dessa intressen är därför alltid nödvändig.

I de följande avsnitten redovisas utredningens överväganden och förslag i de delar som gäller störande av ordningen i plenisalen och, i förekommande fall, vid offentliga sammanträden i utskotten och EU-nämnden.

10.5.2 Talmannen eller ordföranden beslutar om att utvisa enstaka åhörare

Det har framstått som oklart vem som i formell mening fattar beslut om att utvisa enstaka åhörare (första meningen i 6 kap. 27 § och 7 kap. 19 § riksdagsordningen [RO], jämfört med andra meningen i respektive bestämmelse). När det gäller utvisning av samtliga åhörare anges uttryckligen i andra meningen i bestämmelserna att det är talmannen respektive ordföranden som ska fatta ett sådant beslut. Frågan kan här ställas om avsaknaden av denna precisering i första meningen bör anses innebära att vakterna kan agera på eget initiativ eller om det också här ska förutsättas att talmannen eller ordföranden agerar och tar initiativ till en utvisning.

Det kan när det gäller kammarens sammanträden konstateras att det är talmannen eller de vice talmännen som enligt 4 kap. 2 § RO leder riksdagsarbetet och som enligt 6 kap. 3 och 4 §§ RO leder kammarens sammanträden. Innebörden av detta är att den tjänstgörande talmannen ytterst ansvarar för ordningen i kammaren, inklusive åhörarläktaren, under kammarsammanträdena. Med det följer enligt utredningen också ansvaret att fatta beslut om utvisning av åhörare.

För att åstadkomma att störningar på läktaren ska kunna avbrytas snabbt har utredningen övervägt en ordning som innebär att talmannen ska kunna delegera till riksdagens vakter att själva ta initiativ till utvisning vid uppenbara fall av ordningsstörningar. Syftet med en sådan delegationsmöjlighet skulle vara att vakterna, som befinner sig i närheten av åhörarna och därför lättare kan upptäcka bl.a. opinionsyttringar bland dem, snabbt ska kunna ingripa

genom att utvisa den störande åhöraren så att störningen av sammanträdet blir så begränsad som möjligt.

Mot en sådan ordning talar emellertid följande. För att en utvisning ska vara möjlig krävs det att åhöraren uppträder störande (6 kap. 27 § RO). Avgörande måste här vara om sammanträdet störs av uppträdandet, vilket i sin tur förutsätter att det kan uppfattas av de personer som deltar i kammarens sammanträde. Plenisalen är en stor lokal och avståndet mellan åhörarläktaren och golvet är relativt stort. Dessutom sitter de ledamöter som deltar i sammanträdet med ryggen mot åhörarläktaren och uppfattar därför inte alltid eventuella banderoller eller andra symboler. Enligt vad utredningen fått höra har det förekommit att vakterna uppmärksammat opinionsyttringar bland åhörarna som inte uppfattats av de personer som deltagit i sammanträdet. Opinionsyttringarna kan i sådana fall inte sägas störa kammarens sammanträde på ett sådant sätt att en utvisning är motiverad.

En rätt för vakterna att med stöd av en delegation från talmannen på eget initiativ besluta om utvisning skulle enligt utredningen därför riskera att medföra onödiga utvisningar av åhörare. Den tjänstgörande talmannen har bäst förutsättningar att avgöra om sammanträdet störs av åhörarens uppträdande eller inte. En sådan tolkning av utvisningsmöjligheterna ligger dessutom i linje med den grundläggande utgångspunkten att en utvisning av åhörare är en ingripande åtgärd som kräver tydliga förutsättningar. Det innebär också att regleringen som helhet blir konsekvent eftersom en utvisning av samtliga åhörare redan förutsätter ett beslut av talmannen.

Ett utvisningsbeslut också när det gäller enstaka åhörare ska mot denna bakgrund förutsätta att den tjänstgörande talmannen konstaterar att en eller flera åhörarens uppträdande stör sammanträdet och att aktuella åhörare därför ska utvisas. De vakter som befinner sig på åhörarläktaren har då att verkställa utvisningen genom att föra ut berörda personer från plenisalen. Att det är talmannen som beslutar om utvisning bör framgå av riksdagsordningens bestämmelse. En sådan reglering motsvarar, såvitt utredningen har förstått, också hur den nuvarande bestämmelsen normalt tillämpas för närvarande.

Utredningens utgångspunkt att den tjänstgörande talmannen ansvarar för ordningen i plenisalen och har bäst förutsättningar att avgöra om ett agerande på åhörarläktaren stör ordningen har betydelse också för vakternas möjligheter att fysiskt ingripa på läktaren innan en störning faktiskt inträffat. Frågan kan exempelvis ställas om en vakt har rätt att avlägsna en åhörare från åhörarläktaren vid misstanke om att han eller hon avser att störa. Det kan hävdas att ett tidigt ingripande mot vad som kan utvecklas till ett störande av ordningen skulle kunna begränsa antalet störningar. Mot detta måste man emellertid i första hand ställa den principiella ståndpunkten att en åhörare som inte faktiskt har stört ordningen inte ska hindras från att följa sammanträdet. Till detta kommer risken för onödiga och obefogade ingripanden.

En särskild fråga är om ett föremål – i form av exempelvis en tröja med ett visst tryck som utgör en opinionsyttring – anses innebära en störning av sammanträdet. Sådana avvägningar kan vara svåra. Det avgörande måste också

här vara om opinionsyttringen kan anses störa ordningen. Den bedömningen ska enligt utredningen göras av den tjänstgörande talmannen. Det ska därmed inte få förekomma att vakterna nekar en åhörare tillträde till åhörarläktaren på grund av exempelvis vissa symboler på åhörarens tröja. (I sammanhanget kan det emellertid också finnas anledning att beakta att spridandet av vissa symboler kan anses utgöra brottet hets mot folkgrupp.)

De förslag som har lämnats i avsnitt 10.4 om en utökad säkerhetskontroll och andra förebyggande åtgärder får antas minska risken ytterligare för att en besökare lyckas ta med sig föremål till åhörarläktaren som kan användas för att störa ordningen. Om en vakt trots detta uppmärksammar ett agerande bland åhörarna som riskerar att utveckla sig till en opinionsyttring, såsom att föremål som varit dolda under kläder plockas fram, är det ingenting som hindrar att vakten erinrar de berörda personerna om att ordningsstörningar inte är tillåtna och uppmanar dem att sluta. Ett sådant agerande av vakterna är tvärtom önskvärt och inskräpper deras ordningshållande funktion. Det bör emellertid inte vara tillåtet för vakterna att mot personens vilja ta föremålen ifrån honom eller henne innan en störning av sammanträdet har konstaterats av talmannen. Vaktens tillsägelse och uppmaning kan förhoppningsvis medföra att störningen undviks. I annat fall, och om agerandet innebär en störning av sammanträdet, kan talmannen utvisa åhöraren.

En annan sak är om ett agerande bland åhörarna ger vakterna anledning att befara en situation som kan utgöra någon form av fara för de personer som befinner sig i plenisalen eller för riksdagens byggnader. En vakt som uppmärksammar att en åhörare exempelvis gör sig beredd att kasta ett föremål in i plenisalen bedöms med de befogenheter som följer av skyddslagen (2010:305) kunna ingripa genom att, om vakten hinner, ta föremålet ifrån åhöraren eller på något annat sätt hindra åtgärden. Det är då inte bara ordningen vid sammanträdet som hotas utan själva riksdagen. Avgörande torde i den situationen inte vara om föremålet faktiskt är farligt utan om vakten hade anledning att tro att föremålet var farligt eller inte kunde utesluta det. Om denna bedömning är försvarlig kan bli föremål för rättslig prövning i efterhand.

Motsvarande överväganden ska göras när det gäller ett utskotts eller EU-nämndens offentliga sammanträden. Utskottets eller nämndens ordförande ansvarar för ordningen under sammanträdet och därmed också för eventuella beslut om utvisning av åhörare. Ett beslut enligt 7 kap. 19 § första meningen RO om utvisning av åhörare som uppträder störande ska därför förutsätta ett uttryckligt beslut av ordföranden. Också detta bör tydliggöras med en uttrycklig reglering.

Vad utredningen hittills har uttalat sig om i detta avsnitt gäller möjligheterna enligt riksdagsordningen att utvisa åhörare som stört ordningen vid ett sammanträde. Vid sidan av dessa bestämmelser finns den nämnda rätten för vem som helst att på bar gärning gripa någon som har begått ett brott som kan straffas med fängelse (24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken). Denna rätt till s.k. envargripande gäller också för riksdagens vakter. Ett agerande som kan utgöra en ordningsstörning i riksdagsordningens mening kan samtidigt

utgöra brottet störande av förrättning enligt 16 kap. 4 § brottsbalken. Med statlig förrättning – ett uttryck som förekommer i lagtexten – menas i detta sammanhang utan tvekan kammarens sammanträden. Också utskottens sammanträden torde kunna anses omfattas av bestämmelsen (jfr Högsta domstolens avgörande ”Interpellationsdebatten” NJA 2023 s. 583 och prop. 1948:80 s. 187). För att det ska vara fråga om ett brott krävs också här att gärningen faktiskt har stört sammanträdet. Om ett gripande i ett enskilt fall har varit befogat kan prövas rättsligt i efterhand. Utredningen gör bedömningen att mycket talar för att ordningen vid ett sammanträde inte heller i detta sammanhang ska anses störd om inte talmannen eller ordföranden uttryckligen har konstaterat att så är fallet.

10.5.3 En utvisad åhörare ska lämna åhörarplatserna och riksdagen

Ordet ”utvisa” bör enligt utredningen i sammanhanget anses betyda att fatta ett beslut om att en person ska lämna plenisalen eller sammanträdeslokalen. Enligt vad utredningen anför i det föregående avsnittet ska ett sådant beslut fattas uttryckligen av den tjänstgörande talmannen eller ordföranden. Riksdagens vakter ska sedan se till att utvisningen verkställs, dvs. att utvisade personer lämnar lokalen.

En särskild fråga blir om vakterna har rätt att avlägsna också en åhörare som efter ett utvisningsbeslut inte frivilligt lämnar åhörarläktaren.

Som nämnts är riksdagens vakter skyddsvakter, vars befogenheter följer av skyddslagen. Skyddslagens syfte är att ge bl.a. riksdagens byggnader ett förstärkt skydd mot bl.a. sabotage och terroristbrott. Lagen ger inte vakterna rätt att ingripa mot allmänna störningar av ordningen under ett kammarsammanträde. Rätten till envarsgripanden ger emellertid vakterna rätt att gripa en person som kan misstänkas ha begått ett brott, för att sedan skyndsamt överlämna personen till polisen. Den som stör ordningen vid ett sammanträde kan som nämnts också göra sig skyldig till brottet störande av förrättning. Detta medför en rätt för vakterna att gripa den utvisade åhöraren. Rätten till envarsgripande ger inte nödvändigtvis i sig också vakterna en rätt att fysiskt tvinga personen att lämna läktaren om denne motsätter sig det. I en kommentar till rättegångsbalkens bestämmelse anför emellertid att rätten att gripa någon också kan ge en rätt att förflytta den gripne, i den mån det är praktiskt motiverat inför överlämnandet till en polis (Fitger m.fl., *Rättegångsbalken* [2025-06-11, version 98, Juno], kommentar till 24 kap. 7 § rättegångsbalken).

Utgångspunkten för bestämmelserna om utvisning är att rätten att på plats ta del av kammarens överläggningar är villkorad av att man inte på något sätt hindrar arbetet i kammaren. Det övergripande syftet är att minimera störningar av den parlamentariska processen. Det finns enligt utredningen en uppenbar risk för ytterligare störningar av kammarsammanträdet om den gripne och vakten ska sitta kvar på läktaren till dess att polisen kommer och går in på läktaren. Därmed är det praktiskt motiverat att den utvisade personen förflyttas till ett

utrymme utanför åhörarlåktaren i väntan på att han eller hon kan överlämnas till polisen. Utredningens slutats är mot denna bakgrund att någon ändrad lagstiftning inte behövs för att riksdagens vakter ska ha rätt att föra ut en person som inte på uppmaning självmant lämnar kammaren.

Riksdagshuset är ett skyddsobjekt och med detta följer ett generellt tillträdesförbud. Undantag från förbudet görs bl.a. för personer som avser att i plenisalen följa kammarens överläggningar. En åhörare som besöker riksdagen enbart för att på plats följa ett sammanträde i kammaren men som utvisats på grund av ett uppträdande som stört sammanträdet ska anses ha förlorat rätten att vara i riksdagens lokaler. I praktiken innebär en utvisning normalt att vakterna tillkallar polis på grund av misstanke om att brottet störande av för rättning har begåtts. Den utvisade åhöraren är i denna situation gripen och ska därför stanna kvar med vakten i väntan på polis. När vakterna överlämnat den utvisade åhöraren till polisen och förhör i förekommande fall har hållits i riksdagens lokaler ska personen lämna Riksdagshuset. Skulle ett ingripande av vakterna krävas för att få personen att lämna riksdagen bedöms 12 § skyddslagen ge dem en sådan befogenhet.

Motsvarande överväganden bör göras när det gäller ett utskotts eller EU-nämndens offentliga sammanträden om åhörare utvisas från sammanträdeslokalen. Också en sådan åhörare ska därmed lämna riksdagens lokaler. Vid behov ska antingen vakterna eller polisen se till att det blir så.

10.5.4 Ett utvisningsbeslut gäller för resten av sammanträdet

Utvisning av åhörare bör förutsätta antingen att talmannen eller en vakt först har erinrat åhörarna om att opinionsyttringar och andra störningar inte är tillåtna eller att det är fråga om en mer omfattande och uppenbar störning. Av utredningens tidigare resonemang följer att en utvisning bygger på förutsättningen att kammarens sammanträde faktiskt har störts. En utvisning av åhörare bör med andra ord inte aktualiseras för mindre och snabbt övergående ageranden som inte har stört sammanträdet eller där åhöraren omedelbart rättar sig efter en tillsägelse. Samtidigt innebär detta resonemang att om och när en utvisning faktiskt har beslutats har uppträdandet stört det parlamentariska arbetet på ett sätt som innebär en risk för att detta arbete inte kan utföras.

Som anförts är allmänhetens rätt att besöka kammaren villkorad av att sammanträdet inte störs. De som ändå uppträder så störande att de utvisas har enligt utredningen förlorat rätten att befinna sig i riksdagen och att återvända till kammaren. Det finns dessutom en uppenbar risk att sådana besökare kommer att störa sammanträdet på nytt om de efter en stund får återvända till åhörarlåktaren. Den parlamentariska processen måste kunna fortgå utan avbrott och störningar. Därför bör det klargöras att när en eller flera åhörare utvisas från kammarens åhörarlåktare ska utvisningen gälla för resten av det aktuella sammanträdet, dvs. i normalfallet återstoden av dagen. Detta bör regleras i riksdagsordningen. Ett sådant tydliggörande syftar till att slå fast både att en utvisad person inte har rätt att återvända till kammaren under samma dag och att

han eller hon inte kan hindras att komma dit en annan dag. Utredningen återkommer till den senare frågan i de följande avsnitten.

Om det ordningsstörande uppträdandet kan misstänkas utgöra ett brott ska åhöraren gripas och polis tillkallas. Den gripna åhöraren ska stanna kvar i riksdagen tillsammans med vaktpersonal till dess att åhöraren kan överlämnas till polisen. Polisens håller i vissa fall förhör i riksdagens lokaler och då ska åhöraren lämna riksdagen efter förhöret. I andra fall tar polisen med sig åhöraren för förhör någon annanstans.

Motsvarande överväganden görs för åhörare som utvisas från ett offentligt sammanträde i utskotten och EU-nämnden.

10.5.5 Ett sammanträde ska kunna återupptas utan åhörare i plenisalen

Utvisas enstaka åhörare på grund av att de uppträder störande kan sammanträdet normalt fortsätta relativt omgående och utan att någon ajournering är nödvändig. Ett beslut om att utvisa samtliga åhörare från ett sammanträde i plenisalen kan ske om oordning har uppstått på läktaren. En sådan oordning medför som regel ett betydligt större avbrott och innebär normalt att sammanträdet ajourneras. Frågan om vad följderna blir av att åhörarläktaren töms kräver särskilda överväganden eftersom en sådan åtgärd kan påverka kammarens möjligheter att fullfölja sammanträdet.

Här har innebörden av det grundlagsreglerade kravet på att sammanträdena ska vara ”offentliga” betydelse. Om detta krav anses förutsätta att åhörare tillåts närvara i kammaren kan det hävdas att ett beslut om utvisning av samtliga åhörare innebär att sammanträdet inte kan återupptas förrän åhörare på nytt släpps in på åhörarläktaren. Utredningen gör här följande bedömning. Regleringen i 4 kap. 9 § regeringsformen ställer ”offentliga” sammanträden å ena sidan (första stycket) mot sammanträden ”inom stängda dörrar” å den andra (andra stycket). En sådan läsning talar i första hand för tolkningen att alla sammanträden är offentliga om de inte hålls inom stängda dörrar. I sammanhanget kan också konstateras att kammarens sammanträden är enkelt tillgängliga för i princip hela befolkningen genom tv- och webbsändningar. Allt som yttras vid sammanträden protokollförs dessutom och protokollen finns tillgängliga bl.a. på riksdagens webbplats. På webbplatsen är det också möjligt att i efterhand ta del av inspelningar från riksdagens samtliga öppna sammanträden och seminarier från 2001 och framåt.

Den redovisade tolkningen innebär att det inte ska krävas att åhörare tillåts sitta på läktaren för att sammanträdet ska anses vara offentligt.

Detta ställningstagande skulle kunna innebära att det också ska anses vara möjligt att redan innan en ordningsstörning faktiskt har inträffat, rent av innan sammanträdet inletts, besluta att sammanträdet ska genomföras utan åhörare. Vakterna kan ha gjort iakttagelser i anslutning till riksdagens entré och i samband med säkerhetskontrollen som ger en bild av att besökare avser att störa sammanträdet. Det förekommer också att människor i förväg uttryckligen talar

om att de avser att störa ett kammarsammanträde, exempelvis genom inlägg i sociala medier. Mot den här bakgrunden kan det hävdas att dessa åhörare borde hindras från att ta plats på läktaren. Det skulle öka förutsättningarna för att det parlamentariska arbetet inte störs.

Mot detta kan dock invändas att allmänhetens rätt att besöka riksdagens kammare är av grundläggande betydelse. Begränsningar i denna rätt ska, menar utredningen, göras mycket restriktivt och bara om en ordningsstörning faktiskt har inträffat. Det kan därför inte komma i fråga att hindra samtliga åhörare från att följa kammarens sammanträde från åhörarläktaren för att det finns en misstanke om att någon eller några besökare avser att störa ordningen under sammanträdet.

Om den störning som förutses är av ett mycket allvarligt slag, såsom en stormning av Riksdagshuset på ett sätt som liknar det som inträffade i den amerikanska kongressen i januari 2021, bedöms skyddslagen ge vakterna befogenhet att neka personerna tillträde till riksdagen på grund av misstankar om något av de brott som omfattas av skyddslagen. Om den befarade störningen är av ett mindre våldsamt slag – om det som förutses exempelvis är muntliga opinionsyttringar i en fråga som ska debatteras i kammaren – måste intresset av offentlighet enligt utredningen väga över. Om och när en störning faktiskt inträffar ger bestämmelserna om utvisning av åhörare talmannen möjlighet att hantera den uppkomna situationen.

Utredningens bedömning är att det därmed inte bör vara möjligt att innan ett kammarsammanträde inleds och en ordningsstörning inträffat besluta att sammanträdet ska genomföras utan att besökarna tillåts närvara i kammaren.

Emellertid har utredningen kunnat konstatera att det trots de redovisade principiella argumenten kan finnas önskemål om att det införs en ordning som i vissa situationer möjliggör beslut om att ett sammanträde, eller delar av ett sammanträde, ska genomföras utan att åhörare tillåts närvara i plenisalen. De situationer som har nämnts är om det på grund av exempelvis underrättelseuppgifter från Säkerhetspolisen finns synnerliga skäl att anta att riksdagens beslutfattande i en särskilt brådskande fråga kan komma att hindras, utan att det är fråga om sabotage eller terroristbrott i skyddslagens mening. Det skulle, har det anförts, exempelvis kunna gälla riksdagens beslut om deltagande i operativa militära samarbeten inom Nato med väpnade styrkor. Ett sådant beslut om att åhörare inte ska tillåtas närvara i plenisalen skulle alltså innebära att allmänheten redan utanför entrén hindras från att komma in i Riksdagshuset.

Utredningen anser emellertid att om man önskar införa en sådan ordning bör den först vara föremål för ytterligare överväganden. Frågeställningen förutsätter enligt utredningen mer djupgående analyser av olika typer av säkerhetshot mot riksdagen och den parlamentariska processen, liksom överväganden om förhållandet till skyddslagens reglering av de brott som kan aktualiseras vid gärningar som liknar de beskrivna. Frågan innefattar också överväganden som gäller det närmare samarbetet med bl.a. Säkerhetspolisen och Försvarsmakten. Mycket talar enligt utredningen för att sådana analyser och överväganden bör genomföras i ett annat sammanhang, förslagsvis av en utredning

under regeringen. I en sådan utredning bör berörda myndigheter dessutom ges en möjlighet att medverka i betydligt större omfattning än som varit förutsatt och möjligt i denna utredning.

Oavsett vilka överväganden som görs i frågan om möjligheterna att besluta om ett sammanträde utan åhörare innan en ordningsstörning har inträffat måste emellertid en ordning övervägas som säkerställer att riksdagsarbetet och den parlamentariska processen kan fullföljas även om omfattande eller upprepade ordningsstörningar faktiskt inträffar under ett sammanträde. Det är inte acceptabelt att åhörare genom upprepade eller omfattande störningar kan hindra riksdagen från att fullgöra sina statsrättsliga uppgifter. Samtidigt innebär utvisning av samtliga åhörare och ett återupptagande av sammanträdet utan åhörare en ingripande åtgärd som endast bör vidtas i undantagsfall. Också åhörare som inte på något sätt har deltagit i ordningsstörningen riskerar att gå miste om rätten att följa sammanträdet på plats.

Mot den bakgrunden föreslås följande. Om samtliga åhörare har utvisats efter att oordning uppstått bland dem (varvid det får förutsättas att sammanträdet ajourneras) ska den tjänstgörande talmannen – om han eller hon bedömer att det är nödvändigt för att sammanträdet ska kunna genomföras – kunna besluta att sammanträdet ska återupptas utan att åhörare tillåts närvara på åhörarläktaren. Utredningen har här övervägt om det i stället skulle vara kammaren som fattar ett sådant beslut efter att talmannen har ställt proposition om det. I sammanhanget ska det dock konstateras att det normalt inte är kammaren som fattar beslut i ordningsfrågor och att det är talmannen som ansvarar för ordningen under sammanträdet. Utredningen har därför stannat för att det är den tjänstgörande talmannen som ska fatta beslut om att återuppta ett sammanträde utan att åhörare tillåts att närvara på läktaren.

Med tanke på att ett sådant beslut medför ingripande konsekvenser för allmänhetens möjlighet att på plats följa kammarens arbete är det emellertid en självklarhet att åtgärden ska vidtas endast i undantagsfall och bara om det bedöms nödvändigt med hänsyn till det parlamentariska arbetet. Den tjänstgörande talmannen får bedöma när omständigheterna gör det nödvändigt att återuppta sammanträdet utan åhörare för att säkerställa att det kan genomföras.

Det kan hävdas att endast de åhörare som faktiskt deltog i ordningsstörningen ska fräntas rätten att återvända till plenisalen efter en utvisning. Ett beslut att tömma åhörarläktaren och återuppta sammanträdet utan åhörare drabbar ju annars också besökare som inte på något sätt störde sammanträdet. Utredningen gör här följande överväganden. Att ett utvisningsbeslut hindrar också skötsamma åhörare från att följa kammarens sammanträden är givetvis olyckligt. När en störning har inträffat som är så omfattande att oordning kan sägas ha uppstått bland åhörarna kan det emellertid vara svårt att avgöra vilka åhörare som faktiskt deltog i ordningsstörningen. Med hänsyn till risken för godtyckliga beslut är det därför inte en genomförbar ordning att låta de åhörare som inte sågs delta i störningen återvända till läktaren medan andra ska lämna riksdagen. Det kan heller inte uteslutas att störningsaktioner samordnas så att olika åhörare stör ordningen vid olika tillfällen. Av samma anledning bör det

heller inte vara möjligt för ”nya” åhörare att besöka kammaren under det aktuella sammanträdet. Det gäller trots att de inte närvarade i kammaren när de tidigare störningarna ägde rum.

Efter ett beslut om att sammanträdet ska återupptas utan åhörare på läktaren är det fortfarande möjligt för alla att direkt eller i efterhand ta del av sammanträdet via webb- och tv-sändningar. Den tjänstgörande talmannen bör dessutom ges vissa möjligheter att besluta om undantag från beslutet om att sammanträdet ska återupptas utan åhörare. Närmast till hands ligger enligt utredningen att låta journalister med riksdagens pressackreditering återvända till kammaren. Med journalister närvarande under den fortsatta delen av sammanträdet begränsas de negativa konsekvenserna ytterligare av att sammanträdet i övrigt genomförs utan åhörare. Också talmannens och andra behöriga besöksmottagares inbjudna gäster kan tillåtas att närvara i kammaren under det fortsatta sammanträdet. Man kan också tänka sig att talmannen formulerar undantaget så att åhörare som sitter i en viss sektion av åhörarläktaren får återkomma till plenisalen efter ajourneringen.

Om ordning uppstår bland åhörarna under ett utskotts eller EU-nämndens offentliga sammanträde så att ordföranden utvisar samtliga åhörare kan utskottet besluta att det fortsatta sammanträdet ska vara slutet. På det sättet går det, utan någon ytterligare reglering, att åstadkomma att sammanträdet återupptas utan att åhörare tillåts närvara i sammanträdeslokalen. Ett sådant beslut skulle emellertid samtidigt innebära att tv- och webbsändningar från sammanträdet – sändningar görs från i stort sett alla offentliga sammanträden – måste upphöra eftersom det inte är möjligt med sändningar från slutna sammanträden. En sådan konsekvens vore enligt utredningen mycket olycklig. Om det görs skriftliga uppteckningar av anförandena under det offentliga sammanträdet kan utskottet eller nämnden visserligen besluta att fortsätta med uppteckningarna trots att sammanträdet inte längre ska vara offentligt. Uppteckningarna kan sedan göras tillgängliga i efterhand. Utredningen anser dock att värdet av tv- och webbsändningar från ett offentligt sammanträde är överlägset när det gäller möjligheten för den som inte kan vara på plats i lokalen att ta del av ett sammanträde. En ordning som innebär att sådana sändningar kan fortsätta även om samtliga åhörare utvisas ur lokalen är att föredra.

Det bör mot den bakgrunden införas en möjlighet också för utskottens eller EU-nämndens ordförande att besluta att ett offentligt sammanträde, efter en utvisning av samtliga åhörare, ska återupptas utan att åhörare tillåts närvara i sammanträdeslokalen. Det ska också i detta fall krävas att ett sådant beslut bedöms vara nödvändigt för att sammanträdet ska kunna genomföras. Med en sådan ordning är sammanträdet fortfarande offentligt och kan sändas via tv och webb.

10.5.6 Några särskilda frågor om visningsrummet

Det senaste året har bedömningen gjorts i riksdagen och av Riksdagsförvaltningen att också visningsrummets platser är sådana särskilda platser som enligt

riksdagsordningen ska finnas för åhörare i plenisalen. Som nämnts förekommer det i enstaka fall att personer som avser att besöka kammarens åhörarläktare i stället hänvisas till visningsrummet. Anledningen till detta är att de stört ordningen i kammaren vid tidigare tillfällen eller att vakterna av någon annan anledning bedömer att de på nytt har för avsikt att störa ordningen.



Visningsrummet i november 2025.

Foto: Anders Löwdin/Sveriges riksdag.

Utredningen gör här följande bedömning. Riksdagsordningen slår fast att det i plenisalen ska finnas särskilda platser för åhörare (6 kap. 26 § RO). Det är uppenbart att åhörarläktarens platser är sådana platser. Visningsrummet är rent faktiskt ett separat rum som inte framstår som en del av själva plenisalen. Även om det förekommer att besökare själva ber att få sitta i visningsrummet i stället för på åhörarläktaren, t.ex. för att de vill kunna prata medan de följer debatten, används dessa platser inte normalt för åhörare. I visningsrummet befinner man sig bakom en glasskiva och hör anförandena via en högtalare. Mot den här bakgrunden framstår det som tveksamt att visningsrummets platser är en del av plenisalen även om en sådan tolkning tycks möjlig. Frågan kan dock behöva övervägas på nytt om åhörarläktaren renoveras eller görs om på något annat sätt, t.ex. om en glasskiva monteras framför läktaren.

Utredningen har övervägt om visningsrummets platser i vissa situationer ska kunna användas som ett alternativ till platserna på kammarens åhörarläktare. Det skulle göra det möjligt att som i dag hänvisa besökare dit i stället för till läktaren.

Det följer av utredningens ställningstagande i avsnitt 10.5.4 att utvisningsbeslutet gäller för resten av sammanträdet när en åhörare utvisas ur kammaren. Den utvisade personen har inte längre rätt att under den aktuella dagen befinna sig i riksdagens lokaler (om inte han eller hon också är gäst till en behörig besöksmottagare i riksdagen).

Med utgångspunkten att en utvisning gäller för resten av sammanträdet följer emellertid också, som utredningen redan framhållit, att besökaren inte en annan dag ska nekas tillträde till plenisalen på den grunden att han eller hon tidigare stört ordningen. Som konstitutionsutskottet har uttalat är det av avgörande betydelse att kammarens sammanträden är tillgängliga för allmänheten. Att besökare redan innan en ordningsstörning har inträffat nekas tillträde till åhörarläktaren innebär en stor inskränkning i rätten att besöka ett kammarsammanträde. Det innebär dessutom i praktiken att det är vakterna, inte talmannen, som avgör om en besökare ska ha rätt att befinna sig på läktaren eller inte. Mot bakgrund av att ett register över vilka personer som stört ordningen inte kan föras och identiteten på den som önskar besöka kammaren inte kan kontrolleras är beslutet beroende av vakternas minne och av vilka bedömningar de gör i stunden.

Utgångspunkten för rätten att befinna sig på läktaren under ett sammanträde måste därmed vara om man har stört ordningen under det aktuella sammanträdet eller inte.

Därför kan det ifrågasättas om en åhörare ska kunna nekas tillträde till åhörarläktaren och i stället placeras i visningsrummet för att han eller hon har stört ordningen vid tidigare sammanträden. Detsamma gäller om vakterna av någon annan anledning misstänker att en besökare avser att störa ordningen vid sammanträdet. Till de principiella utgångspunkterna om allas rätt att besöka kammarens sammanträden kommer dessutom en risk för godtycke och misstag i sådana bedömningar.

I avsnitt 10.4 redovisas utredningens överväganden om ett stärkt förebyggande arbete för att förhindra störningar i kammaren, bl.a. när det gäller säkerhetskontrollen och vad som ska gälla om en besökare vägrar följa anvisningar om att lämna ifrån sig föremål som kan användas för att störa ordningen. Även utan sådana föremål finns det en risk att en åhörare muntligen stör ordningen. Vakterna torde om de anser att en sådan risk är särskilt påtaglig kunna ha en särskild beredskap i anslutning till åhörarläktaren för att ingripa vid eventuella störningar. Åhörare som trots de förebyggande åtgärderna stör sammanträdet kan utvisas och ska då lämna riksdagen.

Utredningen har här redovisat överväganden som talar mot att visningsrummet används för placering av vissa åhörare. Dock är utredningen medveten om att det finns önskemål om att visningsrummet också fortsättningsvis ska kunna användas på det nuvarande sättet. Det har framhållits att denna ordning inneburit fördelar i form av färre störningar av ordningen. Utredningen har slutligen stannat vid att visningsrummet ska kunna användas för placering av vissa besökare. I den här delen vill dock utredningen framhålla följande.

Som anförts är det inte möjligt att i ett register i efterhand dokumentera vem som stört ordningen vid ett sammanträde. Detta bedöms gälla även om personen har begått brott i samband med störningen. Att någon hänvisas till visningsrummet för att han eller hon stört tidigare förutsätter därmed att samma vakter tjänstgör den aktuella dagen och att de känner igen personen från tidigare incidenter.

Om beslutet i stället ska grunda sig på andra iakttagelser, såsom att en person agerat på ett visst sätt i samband med att han eller hon kom till riksdagen, är det angeläget att tydliga och förutsägbara kriterier ställs upp. Ett sådant kriterium skulle kunna vara att personen före besöket uttryckligen har uttalat en avsikt att störa ordningen i kammaren under det aktuella sammanträdet, t.ex. i en kampanj på internet. Det kan också hävdas att den omständigheten att en besökare som vid säkerhetskontrollen har påträffats med föremål som skulle ha kunnat användas för att störa ordningen har visat en ambition och avsikt att störa ordningen. Om det finns starka skäl att anta att personen också utan föremålen, exempelvis genom muntliga opinionsyttringar, tänker störa sammanträdet skulle det kunna motivera en hänvisning till visningsrummet i stället för till läktaren. Detsamma skulle kunna gälla för personer som i samband med säkerhetskontrollen och därefter i dialogen med vakterna ifrågasätter eller motsätter sig gällande ordningsregler. Dessa omständigheter skulle, tillsammans med tidigare störningar, kunna grunda en misstanke om att besökaren avser att störa också det aktuella sammanträdet. Det kunde motivera en hänvisning till visningsrummet. Enbart den omständigheten att en besökare är känd bland de tjänstgörande vakterna för att tidigare ha stört ordningen torde inte i sig kunna utgöra en grund för att neka personen tillträde till åhörarläktaren.

Om man väljer att även i fortsättningen hänvisa besökare till visningsrummet på den grunden att de stört ordningen vid tidigare sammanträden eller av någon annan anledning kan antas ha för avsikt att störa ordningen under det aktuella sammanträdet bör det därmed säkerställas att sådana beslut baseras på objektiva grunder. Tillämpningen av en sådan ordning ska tåla en granskning i efterhand av i första hand Riksdagens ombudsmän (JO). Dessutom måste det säkerställas att en objektivt inriktad ordning tillämpas även om bemanningen av säkerhetspersonal i framtiden skulle innebära en ökad omsättning av vakter eller en större andel vakter som inte är anställda av Riksdagsförvaltningen och som därför inte befinner sig i riksdagen lika ofta.

Slutligen bör följande framhållas. Om den nuvarande ordningen ska fortsätta att tillämpas finns det skäl att renodla användandet av visningsrummet så att det i större utsträckning kan användas för placering av åhörare. En situation där en pågående pedagogisk användning (t.ex. av en skolklass) måste avbrytas behöver undvikas. Ett sådant avbrott kan exempelvis bli aktuellt om vakterna gör bedömningen att vissa åhörare ska placeras i visningsrummet. Därför finns det skäl att låta undervisningsverksamheten i stället bedrivas i andra delar av riksdagens lokaler än i visningsrummet.

11 Konsekvenser av utredningens förslag

Inledningsvis vill utredningen framhålla att det löpande i detta betänkande görs överväganden kring frågor om offentlighet och tillgänglighet i förhållande till upprätthållandet av ordningen och säkerheten i kammaren. Sådana överväganden gör utredningen även när det gäller utskottens och EU-nämndens offentliga sammanträden. Detsamma gäller i fråga om inskränkningar i fri- och rättigheter enligt bl.a. regeringsformen. Dessa överväganden upprepas inte här.

Utredningen ska bedöma vilka ekonomiska och organisatoriska konsekvenser förslagen får för Riksdagsförvaltningen. Detta framgår av utredningens direktiv.

Utredningens förslag innebär bl.a. att bestämmelser som rör säkerhetskontroll i riksdagens lokaler ändras. Bland annat ska andra typer av föremål än vad som nu är fallet kunna eftersökas när talmannen beslutat om säkerhetskontroll. Förslaget kan medföra att en säkerhetskontroll med nuvarande bemanning tar något längre tid än vad som nu är fallet. Ytterligare skyddsvakter kan behövas för att i möjligaste mån undvika köer och säkerställa att t.ex. den som vill bevista ett särskilt sammanträde i kammaren kan göra detta. Mindre kostnadsökningar kan därför förväntas. Därtill kan marginella kostnader tillkomma för det fall nya trycksaker och skyltar tas fram i överensstämmelse med den del av förslaget som innebär att viss information ska utökas och förtydligas.

De begränsade kostnadsökningar som enligt utredningens bedömning kan bli aktuella bedöms kunna hanteras inom ramen för befintliga resurser. Vidare förväntas inte utredningens förslag innebära några organisatoriska konsekvenser för Riksdagsförvaltningen.

Förslaget syftar till att reducera risken för ordningsstörningar och vissa former av brottslighet. Till sin natur är således förslaget delvis brottsförebyggande. Dock är det svårt att förutsäga i vilken utsträckning antalet begångna brott i riksdagens lokaler kan komma att minska till följd av förslaget. Det finns många andra faktorer som kan påverka utfallet. Det kan exempelvis handla om tidsandan och samhällsutvecklingen, vilken teknisk utrustning som används i riksdagens lokaler, annat lagstiftningsarbete samt säkerhetsrelaterade åtgärder som vidtas av aktörer såsom Riksdagsförvaltningen och Polismyndigheten. Bland annat med hänsyn till de många faktorer som kan påverka förespråkar utredningen att Riksdagsförvaltningen gör regelbundna uppföljningar av konsekvenserna av förslaget.

Förslaget förväntas inte få några andra konsekvenser som ska redovisas här.

12 Författningskommentar

12.1 Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

6 kap.

27 § Åhörare som uppträder störande får genast utvisas *av talmannen*. Om oordning uppstår bland åhörarna, får talmannen utvisa samtliga åhörare.

Ett beslut om utvisning gäller för resten av sammanträdet.

Om samtliga åhörare har utvisats får talmannen, om det är nödvändigt för att sammanträdet ska kunna genomföras, besluta att sammanträdet ska återupptas utan att åhörare tillåts närvara i plenisalen. Talmannen får medge undantag från ett sådant beslut.

I paragrafen finns bestämmelser om utvisning av åhörare som uppträder störande under ett sammanträde i riksdagens plenisal. Övervägandena finns i avsnitt 10.5.2, 10.5.4 och 10.5.5.

I *första stycket* görs ett tillägg som syftar till att klargöra att det är talmannen som fattar beslut om att utvisa enstaka åhörare (till skillnad från när samtliga åhörare utvisas enligt första styckets andra mening). Riksdagens säkerhetspersonal ska inte på eget initiativ kunna utvisa åhörare. Ingenting hindrar emellertid att säkerhetspersonalen uppmärksammar åhörare på att störningar är förbjudna och uppmanar dem att sluta med ett störande uppträdande.

Av *andra stycket*, som är nytt, följer både att en utvisad åhörare saknar rätt att återvända till plenisalen under det aktuella sammanträdet (dvs. normalt under återstoden av den aktuella dagen) och att han eller hon som huvudregel inte kan hindras att komma dit en annan dag.

Tredje stycket är nytt. Med regleringen följer en möjlighet för talmannen att – om samtliga åhörare har utvisats i enlighet med första stycket andra meningen – besluta att sammanträdet ska kunna återupptas utan att åhörare tillåts närvara i plenisalen. Åtgärden ska vara nödvändig för att sammanträdet ska kunna genomföras. De undantag som talmannen ska kunna medge skulle kunna avse exempelvis journalister och talmannens inbjudna gäster.

7 kap.

19 § Åhörare som uppträder störande får genast utvisas *av ordföranden*. Om oordning uppstår bland åhörarna, får ordföranden utvisa samtliga åhörare.

Ett beslut om utvisning gäller för resten av sammanträdet.

Om samtliga åhörare har utvisats får ordföranden, om det är nödvändigt för att sammanträdet ska kunna genomföras, besluta att sammanträdet ska återupptas utan att åhörare tillåts närvara i lokalen. Ordföranden får medge undantag från ett sådant beslut.

I paragrafen finns bestämmelser om utvisning av åhörare som uppträder störande under ett offentligt sammanträde i ett utskott eller i EU-nämnden. Övervägandena finns i avsnitt 10.5.2, 10.5.4 och 10.5.5.

I *första stycket* görs ett tillägg som syftar till att klargöra att det är utskottets eller EU-nämndens ordförande som fattar beslut om att utvisa enstaka åhörare (till skillnad från när samtliga åhörare utvisas enligt första styckets andra mening). Riksdagens säkerhetspersonal ska inte på eget initiativ kunna utvisa åhörare. Ingenting hindrar emellertid att säkerhetspersonalen uppmärksammar åhörare på att störningar är förbjudna och uppmanar dem att sluta med ett störande uppträdande.

Av *andra stycket*, som är nytt, följer både att en utvisad åhörare saknar rätt att återvända till det aktuella offentliga sammanträdet och att han eller hon som huvudregel inte kan hindras att besöka ett annat offentligt sammanträde.

Tredje stycket är nytt. Med regleringen följer en möjlighet för ordföranden att – om samtliga åhörare har utvisats i enlighet med första stycket andra meningen – besluta att det offentliga sammanträdet ska kunna återupptas utan att åhörare tillåts närvara i lokalen. Åtgärden ska vara nödvändig för att sammanträdet ska kunna genomföras. De undantag som ordföranden ska kunna medge skulle kunna avse exempelvis journalister. Förslaget syftar i denna del till att säkerställa att ett sammanträde kan fortsätta att vara offentligt även om åhörare inte tillåts närvara i lokalen, så att tv- och webbsändningar från sammanträdet kan fortsätta.

12.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:144) om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler

1 § 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.

Säkerhetskontroll får också äga rum i syfte att förebygga att ordningen störs i riksdagens plenisal eller vid ett offentligt sammanträde i ett utskott eller i EU-nämnden. En sådan säkerhetskontroll får endast omfatta åhörare till kammarens sammanträden eller offentliga sammanträden i ett utskott eller i EU-nämnden.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när säkerhetskontroll i riksdagens lokaler får äga rum. Övervägandena finns i avsnitt 10.4.3.

I *andra stycket*, som är nytt, regleras när säkerhetskontroll får äga rum särskilt i förhållande till kammarsammanträden eller ett offentligt sammanträde i ett utskott eller i EU-nämnden. Säkerhetskontroll får också, utöver vad som framgår av första stycket, äga rum för att förebygga att ordningen störs vid dessa sammanträden. Säkerhetskontrollen i detta avseende ska endast omfatta åhörare till kammarsammanträden eller offentliga sammanträden i ett utskott eller i EU-nämnden. Det handlar alltså om personer som efter inpasseringen har möjlighet att ta sig till plenisalen eller en annan lokal där ett offentligt

sammanträde hålls. Att eftersöka föremål som kan användas för att störa ordningen i t.ex. kammaren kan av förklarliga skäl inte vara aktuellt om en besökare efter säkerhetskontrollen aldrig kan nå plenisalen, exempelvis om det skulle handla om inpassering till en riksdagsbyggnad som saknar förbindelser med Västra riksdagshuset där plenisalen är belägen. Däremot ska i det aktuella exemplet naturligtvis t.ex. vapen eftersökas vid säkerhetskontrollen. För att uppfylla regeringsformens krav på proportionalitet i förhållande till berörda fri- och rättigheter måste det förutsättas att en tillräcklig störningsrisk kan identifieras. Det måste alltid övervägas om andra och mindre ingripande åtgärder är tillräckliga för att uppnå syftet med kontrollen. En proportionalitetsbedömning ska göras i det enskilda fallet.

4 § Vid säkerhetskontroll ska vapen och andra föremål som är ägnade att komma till användning vid brott som avses i 1 § första stycket eftersökas. Även föremål som enligt 1 § andra stycket kan användas för att störa ordningen i riksdagens plenisal eller vid ett offentligt sammanträde i ett utskott eller i EU-nämnden ska eftersökas. För dessa ändamål får kroppsvisitation äga rum.

Väskor och andra föremål som medförs till eller påträffas i riksdagens lokaler får undersökas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka föremål som ska eftersökas vid säkerhetskontroll i riksdagens lokaler. Övervägandena finns i avsnitt 10.4.4.

Ändringen i första stycket medför att ytterligare föremål ska eftersökas. Det handlar om föremål som kan användas för att störa ordningen vid kammarsammanträden eller vid ett offentligt sammanträde i ett utskott eller i EU-nämnden. Det går inte att göra en fullständig lista över vilka föremål som kan komma i fråga. Mer uppenbara fall kan dock exempelvis vara megafoner, vis-selpipor, flygblad, flaggor eller banderoller. Det kan också vara fråga om förpackningar som innehåller färg eller lim. Även matvaror, vätskor eller pulver bör i normalfallet falla in under den aktuella kategorin. Mobiltelefoner eller kamerautrustning måste dock inte alltid omfattas. Det beror på att det med vissa begränsningar är tillåtet att fotografera i plenisalen enligt reglerna i riksdagsstyrelsens föreskrift (RFS 2006:5) om fotografering m.m. i riksdagens lokaler. En skälighetsbedömning ska alltid göras i det enskilda fallet. Det kan i vissa fall bli tal om att behöva göra avvägningar relaterade till grundlagsskyddade fri- och rättigheter, exempelvis när det gäller kläder och symboler. Ytterkläder eller väskor ska dock redan utifrån tilläggsbestämmelserna 6.26.1 och 7.18.1 i riksdagsordningen av ordningshänsyn inte tas med in i plenisalen eller sammanträdeslokalen.

5 § Säkerhetskontroll får utföras av en skyddsvakt som utsetts av Riksdagsförvaltningen.

Säkerhetskontroll får också utföras av en polisman eller av en ordningsvakt som står under ledning av en polisman. Säkerhetskontrollen ska i sådana fall utföras efter närmare anvisningar av Polismyndigheten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vem som får utföra säkerhetskontroll i riksdagens lokaler. Övervägandena finns i avsnitt 10.4.5 och 10.4.6.

Första stycket innebär att säkerhetskontroll får utföras av en skyddsvakt som har utsetts av Riksdagsförvaltningen. Det får förutsättas att skyddsvakter ges den särskilda utbildning som krävs för att utföra säkerhetskontroll.

Andra stycket innebär att säkerhetskontroll alltså får utföras av en polisman eller av ordningsvakt som står under ledning av en polisman. Dessa har tidigare omfattats av bestämmelsen men det förtydligas att så fortfarande är fallet. Det skulle kunna finnas vissa principiella skäl som talar mot att riksdagen använder sig av ordningsvakter eller poliser när det gäller att utföra säkerhetskontroll. För att tillåta viss flexibilitet bör dock den möjligheten finnas kvar. Om ordningsvakter eller poliser i praktiken skulle utföra säkerhetskontroll får detta givetvis inte medföra någon försämring jämfört med skyddsvaktens hantering i fråga om allmänhetens tillgång till bl.a. kammarsammanträden. I fråga om bestämmelsens tidigare andra stycke, se kommentaren till 9 § första stycket.

6 § Den som inte underkastar sig föreskriven säkerhetskontroll får vägras tillträde till riksdagens lokaler och får avvisas eller avlägsnas från dessa lokaler.

Paragrafen innehåller bestämmelser om konsekvenserna av att vägra genomgå säkerhetskontroll. Övervägandena finns i avsnitt 10.4.7.

Ändringen innebär att det, utöver möjligheterna att vägra tillträde eller avvisa, även blir möjligt att från riksdagens lokaler avlägsna den som vägrar att genomgå säkerhetskontroll. I första hand ska personen inte ges tillträde till lokalerna i fråga. I sista hand ska personen avvisas eller avlägsnas från dessa. Med avlägsnande åsyftas att en person förs bort från den plats där han eller hon befinner sig, i likhet med vad som följer av 13 § polislagen (1984:387). Hur långt vederbörande kan avlägsnas beror på vilka lokaler som omfattas av beslutet om säkerhetskontroll. Ytterst borde ett avlägsnande ut ur den byggnad där sammanträdeslokalen är inrymd kunna bli aktuellt.

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 följer uppmaningen enligt första stycket får vägras tillträde till riksdagens lokaler och får avvisas eller avlägsnas från dessa lokaler.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad som händer om vissa föremål påträffas vid säkerhetskontroll. Övervägandena finns i avsnitt 10.4.7.

Ändringen i *andra stycket* innebär att det blir möjligt att, utöver möjligheterna att avlägsna, vägra tillträde till eller från riksdagens lokaler avvisa den som inte följer en uppmaning att lämna ifrån sig vissa föremål för förvaring. I sista hand ska personen avlägsnas från lokalerna.

9 § Kroppsvisitation och undersökning av väskor och andra föremål ska genomföras med en metalldetektor eller en annan liknande anordning eller, om det finns särskilda skäl, på annat sätt.

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

Om kroppsvisitation eller undersökning av väskor och andra föremål ska genomföras på annat sätt än med en metalldetektor eller en annan liknande anordning, ska uppgiften utföras av en skyddsvakt som utsetts av Riksdagsförvaltningen, av en polisman eller av en ordningsvakt som Polismyndigheten har godkänt för sådana uppgifter. Sådan kroppsvisitation får bara utföras eller bevitnas av en person som är av samma kön som den som visiteras, om undersökningen avser annat än föremål som den visiterade har med sig.

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur kroppsvisitation ska gå till. Övervägandena finns i avsnitt 10.4.6.

Ändringen i *första stycket* innebär att det krävs särskilda skäl för att en kroppsvisitation ska få genomföras på annat sätt än genom att använda sig av metalldetektor eller liknande anordning. Med ”liknande anordning” kan avses teknisk utrustning som exempelvis s.k. larmbågar, handhållna metalldetektorer och – i fråga om föremål – röntgenmaskiner. 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 även vara fråga om att den tekniska utrustningen inte kan användas vid ett visst kontrolltillfälle. Exempelvis kan det röra sig om tekniska fel eller andra praktiska omständigheter som innebär att utrustningen för tillfället inte kan användas. Med ”på annat sätt” kan avses manuell kroppsvisitation, dvs. en undersökning där kontrollpersonalen för hand letar efter otillåtna föremål. Tidigare fick endast polismän utföra kroppsvisitation ”på annat sätt” och det krävdes då inte särskilda skäl.

Ändringen i *andra stycket* innebär att ett avskilt utrymme ska användas vid kroppsvisitation som är av mera väsentlig omfattning. För den enskilde bör det avgörande vara att åtgärden kan ske i avskildhet och med respekt för hans eller hennes integritet. Det behöver vara fråga om ett avskilt utrymme som går att jämställa med ett rum och som också är skyddat från insyn.

Ändringen i *tredje stycket* innebär att vissa skyddsvakter och ordningsvakter kan få befogenheter att utföra kroppsvisitation eller undersökning av väskor och andra föremål på annat sätt än med en metalldetektor eller en annan liknande anordning. Det kan handla om manuell kroppsvisitation.

12.3 Förslag till lag om ändring i skyddslagen (2010:305)

19 § Byggnader, andra anläggningar och områden som anges i 4 § 2 får beslutas vara skyddsobjekt efter medgivande av riksdagens talman.

Det finns bestämmelser om den som bevakar ett sådant skyddsobjekt i lagen (1988:144) om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att det krävs medgivande från riksdagens talman för att byggnader, andra anläggningar och områden som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av riksdagen eller riksdagsförvaltningen ska kunna beslutas vara skyddsobjekt. Övervägandena finns i avsnitt 10.4.8.

Andra stycket, som är nytt, hänvisar till befogenheter som vissa skyddsvakter kan ha som följer av lagen (1988:144) om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler.

12.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2023:421) om ordningsvakter

16 § Bestämmelser om en ordningsvakts befogenheter finns i

1. rättegångsbalken,
2. lagen (1958:205) om förverkande av alkohol m.m.,
3. lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.,
4. lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol,
5. polislagen (1984:387),
6. *lagen (1988:144) om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler*,
7. ordningslagen (1993:1617),
8. lagen (2010:294) om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och regioner,
9. lagen (2018:1974) om säkerhetskontroll vid Sametingets offentliga sammanträden,
10. lagen (2021:77) om säkerhetskontroll på frivårdskontor, och
11. lagen (2022:1011) om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om en ordningsvakts befogenheter enligt vissa andra lagar. Övervägandena finns i avsnitt 10.4.9.

Paragrafen ändras som en följd av att ordningsvakter har befogenheter enligt lagen (1988:144) om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experten Charlotta Berglund

De ändringar som utredningen har föreslagit i lagen (1988:144) om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler är bra. Däremot har utredningen bedömt att det inte är lämpligt att gå vidare med vissa förslag om möjligheterna att arbeta förebyggande mot störningar i kammaren, t.ex. att vägra tillträde för individer som utifrån objektiva konstaterbara kriterier uppenbarligen har som syfte att störa arbetet i kammaren, något som är möjligt i Norge, Finland och Island. Detta kommer att få till följd att vissa störningar inte kommer att kunna förebyggas.

Utredningens direktiv



2025-02-19

Dnr 1091-2024/25

Direktiv till en särskild utredare att göra en översyn av förutsättningarna för att säkerställa genomförandet av kammarens sammanträden m.m.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska göra en översyn av förutsättningarna för att säkerställa genomförandet av kammarens sammanträden. Syftet är att stärka det förebyggande arbetet mot störningar av kammarens sammanträden. Utredaren ska också se över regelverket för de åtgärder som kan vidtas vid störningar och överväga om åtgärderna är tillräckliga.

Den särskilda utredaren ska samråda med talmanspresidiet, partiernas gruppledare, Riksdagsförvaltningen, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Utredaren ska biträdas av en utredningssekreterare och av experter. Till stöd för utredarens arbete ska en referensgrupp med representanter för riksdagspartierna tillsättas.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 oktober 2025.

Bakgrund

Under de senaste åren har säkerhetsläget i världen förändrats och hotbilden breddats och blivit mer komplex. Samtidigt har antalet störningar ökat på kammarens läktare. I några fall har störningarna varit synkroniserade, tonläget högre och vid ett tillfälle har ett föremål kastats in i kammaren.

Riksdagsförvaltningen arbetar systematiskt med att säkerställa det stöd som krävs för att upprätthålla den parlamentariska processen. Förvaltningen har stärkt samverkan med polisen samt vidtagit ett antal taktiska och fysiska åtgärder. Bland annat har ett skydds nät hängts upp framför delar av läktaren. Inom riksdagen har en diskussion förts om det även behövs regeländringar i syfte att säkerställa genomförandet av kammarens sammanträden samtidigt som öppenheten värnas som en avgörande del av demokratin, även under nya förutsättningar.

Riksdagsförvaltningen

SVERIGES RIKSDAG 100 12 Stockholm • Telefon 08-786 40 00 • www.riksdagen.se

Gällande ordning

Kammarrens sammanträden är offentliga. Principen anses fundamental i ett demokratiskt statsskick och av sådan vikt att den 2010 skrevs in i regeringsformen (4 kap. 9 § RF). Enligt riksdagsordningen ska det finnas särskilda platser i plenisalen för åhörare (6 kap. 26 § RO).

För åhörare finns särskilda ordningsregler i riksdagsordningens tillägsbestämmelse 6.26.1, där det föreskrivs att åhörare på uppmaning ska lämna in ytterkläder och väskor samt föremål som kan användas för att störa ordningen i plenisalen. Den som inte följer en sådan uppmaning får vägras tillträde till åhörarplatserna. Under besöket i plenisalen förvaras de inlämnade tillhörigheterna i särskilda utrymmen.

Åhörare som uppträder störande får genast utvisas. Om oordning uppstår bland åhörarna får talmannen utvisa samtliga åhörare (6 kap. 27 § RO).

Motsvarande bestämmelser som för åhörare i kammarerna finns i riksdagsordningen för åhörare vid utskottens och EU-nämndens offentliga sammanträden (7 kap. 18–19 §§ RO).

Enligt lagen (1988:144) om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler får säkerhetskontroll äga rum i syfte att förebygga brott som innebär allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom. Vapen och föremål som är ägnade att komma till användning vid sådana brott får eftersökas och tas om hand. För detta ändamål får kroppsvisitation äga rum. Väskor och andra föremål som medförs till eller påträffas i riksdagens lokaler får undersökas.

Säkerhetskontrollen utförs av vaktpersonal vid riksdagen. Kroppsvisitation som genomförs på annat sätt än med metalldetektor eller liknande anordning får dock endast utföras av polis.

Den som inte underkastar sig föreskriven säkerhetskontroll får vägras tillträde till eller avvisas från riksdagens lokaler. Detsamma gäller den som inte efterkommer en uppmaning att lämna ifrån sig föremål för förvaring.

Riksdagshusen är skyddsobjekt enligt skyddslagen (2010:305) för att ges ett förstärkt skydd mot sabotage, terroristbrott och spioneri. Denna lag möjliggör för riksdagens skyddsvakter att genomföra kroppsvisitation om kontrollbehov uppstår.

Tillkännagivande till riksdagsstyrelsen

Med utnyttjande av sin initiativrätt föreslog konstitutionsutskottet den 30 januari 2025 att riksdagen skulle uppmana riksdagsstyrelsen att låta genomföra en översyn av förutsättningarna för att säkerställa genomförandet av kammarens sammanträden (bet. 2024/25:KU14). Riksdagen beslutade den 13 februari 2025 i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2024/25:141).

Uppdraget

Riksdagsförvaltningen arbetar långsiktigt och systematiskt för att stärka förmågan att skydda en öppen riksdag och för att säkerställa det stöd som krävs för att upprätthålla den parlamentariska processen. Regelverket om säkerhetsskydd har under senare år stärkts och ytterligare åtgärder har vidtagits. Dessa förändringar har främst tagit sikte på allvarliga säkerhetshot och allvarlig brottslighet. Det finns nu också, mot bakgrund av återkommande störningar, skäl att se över hur förutsättningarna kan stärkas för att säkerställa genomförandet av kammarens sammanträden.

En självklar utgångspunkt för översynen ska vara att sammanträdena även fortsättningsvis ska vara tillgängliga för allmänheten och att säkerhetsåtgärder i första hand ska vidtas i förebyggande syfte, bland annat genom kontroller av åhörare utanför plenisalens åhörarläktare.

Utredaren ska se över regelverket i syfte att säkerställa genomförandet av kammarens sammanträden. I uppdraget ingår att utreda förutsättningarna att på ett mer heltäckande sätt söka efter och förebygga att åhörare tar med sig föremål som kan användas vid en störning. Utredaren ska också se över möjligheten att vägra tillträde för åhörare i vidare utsträckning än idag.

En åtgärd talmannen kan vidta är att utvisa samtliga åhörare. I uppdraget ingår att överväga om det kan eller ska finnas möjlighet att genomföra ett sammanträde utan åhörare vid upprepade eller stora störningar när andra säkerhetsåtgärder inte bedöms som tillräckliga. Även i övrigt kan bestämmelsen om utvisning i riksdagsordningen behöva ses över.

Motsvarande överväganden som görs för kammaren ska göras för utskottens och EU-nämndens offentliga sammanträden.

Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag. Vidare är utredaren fri att ta upp och lämna förslag i näraliggande frågor som aktualiseras under utredningsarbetet.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma vilka ekonomiska och organisatoriska konsekvenser förslagen får för Riksdagsförvaltningen.

Uppdragets genomförande

Utredaren ska samordna arbetet med sådant övrigt säkerhetshöjande arbete som pågår i Riksdagsförvaltningen och löpande hålla förvaltningen informerad om utredningsarbetet.

Utredaren ska samråda med talmanspresidiet, partiernas gruppledare, Riksdagsförvaltningen, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Till stöd för utredarens arbete ska en referensgrupp med representanter för riksdagspartierna inrättas. I uppdraget ingår även att undersöka hur regelverket utformats i övriga nordiska parlament.

Utredaren ska biträdas av en utredningssekreterare och av experter. För uppdragets genomförande tillämpas kommittéförordningen (1998:1474).

Uppdraget ska redovisas senast den 15 oktober 2025. Syftet är att beslut ska kunna fattas under innevarande valperiod och de nya reglerna gälla från och med nästa valperiod.

SVERIGES
RIKSDAG

Beställningar: Ordermottagningen riksdagstryck, 100 12 Stockholm
telefon: 08-786 58 10, e-post: order.riksdagstryck@riksdagen.se
Tidigare utgivna rapporter: www.riksdagen.se under Dokument & lagar