

Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

Adgangs- og sikkerhetskontroll i domstolene - Lovhjemmel

Domstoladministrasjonen (DA) foreslår med dette at det i domstolloven inntas bestemmelse om hjemmel for og regulering av adgangs- og sikkerhetskontroll i norske domstoler.

1. Bakgrunn

Bakgrunnen for forslaget er at DA mener det er behov for å etablere en klar og skriftlig hjemmel for domstolenes utøvelse av adgangs- og sikkerhetskontroll.

Samfunnssikkerhet har fått økt fokus de senere årene, og det er av bevilgende myndigheter stillet midler til disposisjon for etablering av permanente sikringstiltak i Høyesterett og Oslo tinghus.

De iverksatte tiltakene hviler på avklart rettslig grunnlag, men vår oppfatning er at det både av hensyn til domstolene og publikum bør etableres en klar og skriftlig hjemmel i særloven for den dømmende makt. Utøvelse av adgangs- og sikkerhetskontroll kan representere inngrep i den personlige sfære som kan oppleves som ikke ubetydelig. Særlig i forbindelse med statens utøvelse av kontroll og makt overfor enkeltpersoner, tilsier legalitetsprinsippet at virksomheten utøves under klar, forutsigbar og tilgjengelig hjemmel.

2. Begrepsavklaring

Begrepene som brukes i omtalen av kontrollvirksomheten som er aktuell i domstolene, er adgangskontroll og sikkerhetskontroll.

Med adgangskontroll menes kontroll av *hvem* som skal få adgang til et område, typisk i form av identitetssjekk, bruk av adgangskort og nøkler. Med sikkerhetskontroll menes kontroll av *hva* som bringes inn i et område, altså bruk av skannere, visitasjon mv.

3. Sikkerhets- og beredskapsarbeidet i norske domstoler

DA har over flere år arbeidet med utviklingen av sikkerhets- og beredskapsorganisasjon og – kultur i domstolene og DA.

Det er utarbeidet en egen sikkerhetshåndbok sentralt i DA som med lokale tilpasninger gir den enkelte domstol et utgangspunkt for eget, tilpasset regel- og rammeverk. DA har bistått domstolene i kompetansearbeidet. Det er gjennomført fysiske sikringstiltak for å være bedre rustet til å møte utfordringer knyttet til den risiko som er identifisert gjennom risiko- og sårbarhetsanalyser. DA har avsatt interne personellressurser til dette arbeidet og har etablert den nødvendige sikkerhetsorganisasjonen internt.

DA har også etablert et godt samarbeid med lokale politimyndigheter og Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), sentrale kompetansemiljøer det er naturlig å samarbeide med – både operativt, i utvikling av planverk og gjennom kompetansetiltak.

I Oslo, Bergen og Trondheim er det ved tinghusene etablert egenvakthold etter lov om vaktvirksomhet 1. mai 2001 nr. 1 § 2. Tillatelse til etablering er gitt av politiet og domstolene har ansatt eget personell på disse stedene. I enkeltsaker med identifisert risiko gjennomfører politiet kontroll og sikring i forbindelse med den enkelte sak, ved den aktuelle sal hvor forhandlingene skal gjennomføres. Dette er en ren polisiær avgjørelse, innenfor politiets generelle samfunnsoppdrag med å beskytte og avverge kriminelle handlinger.

Domstolene og DA planlegger og forbereder ikke for en tenkt situasjon med sikkerhetsutfordringer. Dagens situasjon er at det reelt oppstår situasjoner som må håndteres og det utføres løpende forebyggende kontroller. DA har etablert en ordning med innrapportering sentralt av sikkerhetshendelser i domstolene. Vi har derved skaffet oss et konkret empirisk underlag for vårt sikkerhetsarbeid. Våre tall viser en hverdag for domstolene som klart tilsier at det er behov for kontroll, bl.a. gjennom beslag av gjenstander og bortvisning av personer.

4. Domstolenes virksomhet – åpenhet i rettspleien

Norske domstoler og vår rettspleie har et ideal og ønske om størst mulig åpenhet. Den generelle tilgangen til domstolene er oppfattet som et viktig bidrag i den demokratiske åpenhet og kontroll av den dømmende virksomheten. Det er et viktig bidrag til den store offentlige tillit som domstolene nyter. Disse overordnede hensyn må imidlertid balanseres mot de behov for sikring og beskyttelse som eksisterer.

DA mener at etablering av gode sikkerhetsrutiner fremmer – ikke hindrer – åpenhet og offentlighet i rettspleien. Det offentlige har et ansvar for å sørge for at publikum gis trygghet for egen sikkerhet

ved besøk i domstolene. Det motsatte vil kunne ha som effekt at publikum avstår fra å oppsøke norske domstoler.

Utover hensynet til publikum, er det også et moment av betydning at adgangs- og sikkerhetskontroll er praktisk beskyttelse av egne ansatte, profesjonelle aktører, parter og vitner i de verserende sakene, samt besøkende publikum. Etter vår oppfatning kan det utledes en plikt for staten som arbeidsgiver til å treffe de nødvendige sikringstiltak for egne ansatte. For øvrige aktører og besøkende kan det diskuteres om en unnlatelse etter omstendighetene kan regnes som erstatningsbetingende dersom en (alvorlig) sikkerhetshendelse skulle finne sted.

5. Dagens rettskildesituasjon

Domstolloven 1915 med senere endringer speiler ikke den sikkerhetstenkningen og risikobildet domstolene i dag må forholde seg til. Domstolloven har enkeltbestemmelser som kan vurderes som hjemmel for begrensninger i publikums ukontrollerte adgang til domstolenes arealer.

Her skal kort nevnes domstolloven § 132 som gir hjemmel for å nekte enkeltpersoner adgang på nærmere vilkår, nemlig enhver som "fremstiller sig i en saadan tilstand, at hans nærvær vil stride mot rettens værdighet og god orden". Bestemmelsen gir hjemmel for helt å nekte adgang. Kan bestemmelsen forstås slik at domstolen kan gjøre det mindre – kun tillate adgang etter kontroll? Formålet med bestemmelsen er åpenbart et annet enn å møte sikringsbehov; bestemmelsen skal sikre orden og verdighet for rettsmøtets gjennomføring. Bestemmelsen gjelder dessuten etter sin ordlyd for rettsmøtene, mens de sikringstiltakene som gjennomføres gjerne er generelle og gjelder hele tinghusene.

Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste 20. mars 1998 nr. 10 gjelder også for domstolene. Loven er ment å skulle verne vitale sikkerhetsinteresser og pålegger virksomhetene å utøve forebyggende sikkerhetstjeneste. Vurderingstema i denne sammenhengen er hvor klar hjemmel sikkerhetsloven utgjør for kontroll på tinghus – og er dette tilstrekkelig (klar) inngrepshjemmel overfor besøkende enkeltpersoner? Sikkerhetsloven har et typisk virksomhetsfokus, med pålegg om systemiske og forebyggende handleplikter. At utøvelse kan innvirke på den enkelte, kommer til syne ved at det i lovens § 6 andre ledd er bestemt at det skal tas "særlig hensyn til den enkeltes rettssikkerhet". Spørsmålet er om dette er tilfredsstillende klar hjemmel til den operative kontrollen i domstolene.

Domstolene råder over tinghusene som lokaler, enten som eier eller leietaker. En konsekvens av denne råderetten er oppfatningen av å ha rettslig adgang til å regulere tilgangen til lokalene. Dette i utgangspunktet privatrettslige argumentet må likevel avveies mot de offentlige interessene knyttet til domstolene som statsmakt og forventningen om åpenhet. DA er kjent med at andre offentlige virksomheter viser til denne begrunnelsen for sin adgangs- og sikkerhetskontroll.

Slik egensikring er ikke privat rettshåndhevelse i strid med politiets maktmonopol, jf. at "vakthold som tilsikter å beskytte person eller eiendom" er tillatt etter lov om politiet 4. august 1995 nr. 53 § 26 andre ledd. Den etablerte egensikringen i flere tinghus etter vaktvirksomhetsloven, er nettopp denne type hjemlede unntak fra forbudet mot privat rettshåndhevelse.

6. Situasjonen i andre land

I våre naboland Sverige, Danmark og Finland er sikkerhetskontroll i domstolene regulert i lov.

Sverige har i Lag (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol gitt domstollederen kompetanse til å beslutte generell kontroll, i samråd med politiet og med varighet inntil tre måneder. Sikkerhetskontroll i forbindelse med en bestemt forhandling kan besluttet av retten (slik den er bemannet for den aktuelle enkeltsaken).

I Finland er det i Lag (1121/1999) om säkerhetskontroller vid domstolar etablert hjemmel for å beslutte alminnelig kontroll og kontroll i forbindelse med enkeltsaker.

I Danmark er det i Retsplejeloven § 27 a (ved lovendring 26. desember 2013 nr. 1621) bestemt at retspræsidenten (stedlig domstolleder), midlertidig eller permanent, kan beslutte sikkerhetskontroll etablert.

Vi går ikke nærmere gjennom disse bestemmelsene; vårt overordnede poeng ved denne anledning er å påpeke at det i Sverige og Danmark er etablert klar lovhjemmel i særlovgivningen for denne type sikringstiltak.

7. Forslag til lovhjemmel i domstoloven

Domstoladministrasjonen mener den mest hensiktsmessige løsningen regelteknisk er å innta bestemmelser om adgangs- og sikkerhetskontroll for domstolene i den eksisterende særloven; domstoloven.

Redaksjonelt kan en slik bestemmelse inntas som nytt kap. 1 B i domstoloven av 1915. Som utgangspunkt for videre vurderinger, tillater vi oss å komme med et forslag til lovtekst:

For å få adgang til domstolens lokaler, kan enhver pålegges adgangs- og sikkerhetskontroll. Adgangskontroll gjennomføres som fremvisning av dokumentasjon på identitet eller adgangsbevis. Sikkerhetskontroll gjennomføres som en undersøkelse av hva som tas med til domstolens lokaler. Kroppsvisitasjon kan kun gjennomføres etter samtykke.

Personer som ikke vil la seg kontrollere, kan nektes adgang til domstolens lokaler.

Kontrollen skal utføres slik at den ikke medfører unødig ulempe for den som blir kontrollert eller slik at gjenstander unødig skades.

Domstoladministrasjonen bestemmer ved hvilke domstoler det skal etableres fast adgangs- og sikkerhetskontroll.

Domstoladministrasjonen kan gi nærmere bestemmelser om gjennomføringen og organiseringen av adgangs- og sikkerhetskontroller i domstolene.

8. Det videre arbeidet

Domstoladministrasjonen bistår ved behov i det videre arbeidet med å realisere den foreslåtte lovhjemlingen av sikkerhetsarbeidet i domstolene. Vi ber om å bli kontaktet dersom det er behov for ytterligere informasjon om domstolenes sikkerhetssituasjon, risikovurderinger, registrerte hendelser mv.

Vi kan ikke se at innføringen av en klar og lovfestet hjemmel for adgangs- og sikkerhetskontroll i domstolene vil ha administrative og økonomiske konsekvenser. Etableringen av den omspurte hjemmel antas ikke å utløse merforbruk av ressurser utover de sikringstiltak som uansett er eller vil bli etablert.

Domstoladministrasjonen, 01 juli 2016.

Med hilsen

Anne Mari Borgersen
avdelingsdirektør

Kjell Arne Reisch
seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.

Kopi til:

Justisdepartementet v/ Knut Helge
Reinskou