Trafikförvaltningen
Strategisk utveckling

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2021-08-25

Ärende
TN 2021-0703

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

Handläggare
Jens Plambeck
08-123 316 51
jens.plambeck@sll.se

Trafiknämnden
2021-08-31, punkt 26

Yttrande över remiss avseende Betänkandet om en ny lag om ordningsvakter m.m. (SOU 2021:38)

Ärendebeskrivning

Rotel I har lämnat utredningen om en ny lag om ordningsvakter m.m. (SOU 2021:38) *Betänkandet En ny lag om ordningsvakter* till trafiknämnden för yttrande senast den 27 augusti 2021.

Beslutsunderlag

Förvaltningschefens tjänsteutlåtande samt nedanstående underlag.

- Remiss - Betänkandet om en ny lag om ordningsvakter m.m. (SOU 2021:38) inkommen till trafiknämnden den 10 juni 2021.

Förslag till beslut

Trafiknämnden föreslås besluta följande.

1. Föreliggande förslag till yttrande över remissen godkänns och översänds till regionledningskontoret.

2. Paragrafen justeras omedelbart.

Trafikförvaltningen
Strategisk utveckling

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2021-08-25

Ärende
TN 2021-0703

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

Förslag och motivering

Bakgrund

Trafikförvaltningen svarar på ovan nämnda remiss utifrån uppdraget som regional kollektivtrafikmyndighet samt utvecklare och beställare av den samhällsbetalda allmänna och särskilda kollektivtrafiken i Region Stockholm.

Regeringen beslutade den 21 november 2019 att tillkalla en utredning genom att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av regelverket för ordningsvakter, *Lag (1980:578)*. Utredningen presenterade sin rapport till Regeringen den 21 maj 2021. Förslaget har därefter remitterats för yttrande till olika instanser där Region Stockholm är en instans.

Syftet med utredningen var att modernisera och effektivisera regelverket och anpassa det till dagens förhållanden. Utredningen har också sett över vissa frågor till lämplighetsprövningen av personal hos auktoriserade bevakningsföretag.

Utredningen har bland annat sett över följande frågor:

- analysera för vilka ändamål och vid vilka platser ordningshållning bör kunna utföras av ordningsvakter,
- analysera på vilket sätt Polismyndigheten ska utöva kontroll och ledning över ordningsvakternas verksamhet,
- undersöka om det finns ytterligare uppgifter i ordningshållningen som en ordningsvakt bör kunna utföra,
- analysera hur reglerna för ordningsvakternas utbildning, när det gäller såväl omfattning som övergripande innehåll, bör utformas,
- analysera vilka krav som ska ställas för att godkännas för anställning i auktoriserade bevakningsföretag, och
- lämna nödvändiga författningsförslag

Region Stockholm är en stor beställare av ordningsvakter inom kollektivtrafiken och blir berörda av detta förslag på lagförändring inom flera områden. Trafikförvaltningen genomför under sommar och höst år 2021 en upphandling av ordningsvaktstjänster inom regionens kollektivtrafik då nuvarande avtal löper ut år 2022. Den nya lagen och förordningen om ordningsvakter träder i kraft den 1 juli 2023. Detta innebär att det finns vissa risker kopplat till eventuell ny lagstiftning som kommer att påverka och måste hanteras under kommande avtal avseende ordningsvaktstjänster.

Inför denna upphandling av ordningsvakter har trafikförvaltningen genomfört en omfattande planeringsstudie/utredning. Volymen av ordningsvakter bedöms uppgå till ca 400 000 timmar per år som innebär ca 350-400 anställda ordningsvakter. Denna volym medför att trafikförvaltningen är en av Sveriges största beställare av ordningsvaktstjänster.

Flera av områdena i lagförslaget kan komma att påverka framtida behov av ordningsvakter i kollektivtrafiken.

Överväganden och motivering
Trafikförvaltningen är överlag positiva till förslaget om ny lag för ordningsvakter då lagen i sig är föråldrad och har ett stort behov av förtydliganden och förnyelser som mer möter dagens samhälle än nuvarande lagstiftning. I trafikförvaltningens yttrande har bedömningar samt risker identifieras som närmare förtydligas nedan:

Förslag till lag om ordningsvakter (LOV 1980:578)
Trafikförvaltningens bedömning är att denna lagstiftning idag är föråldrad och att samhället har förändrats genom åren och därmed även ordningsvakternas roll. Ordningsvakterna har idag i sin yrkesutövning ett större brottsförebyggande uppdrag än tidigare.

De mest betydande förslagen för trafikförvaltningen till förändringarna i lag om ordningsvakter är:

- Att ordningsvakterna ska, förutom att medverka till att upprätthålla den allmänna ordningen, även föreslås verka för *säkerheten och främjandet av tryggheten*.
  Denna komplettering ser trafikförvaltningen mycket positivt på, eftersom uppdraget för ordningsvakterna i regionens kollektivtrafik är att se till att resenärer och personal känner sig säkra och trygga.

- Lagförändringsförslaget innebär att vid ansökan om tillstånd för ordningsvakter i och i angränsning till kollektivtrafiken ges trafikförvaltningen större möjligheteter att få beviljat tillstånd för användandet av ordningsvakter på platser även i ett förebyggande syfte. Det förebyggande arbetet innebär att ordningsproblem kan minimeras och brott kan förebyggas och motverkas, vilket leder till att den upplevda tryggheten ökar.

- Utökad samverkan mellan polis och ordningsvakter anser trafikförvaltningen vara fördelaktigt för det gemensamma arbetet inom regionen med att förebygga och minska brott och ordningsstörningar.

- Trafikförvaltningen har inga övriga synpunkter gällande förslaget till lag om ordningsvakter.

Förslag till lag om ändring i lagen (1958:205) om förverkande av alkohol m.m.
Ordningsvakter har befogenheter att beslagta alkoholhaltiga drycker och därefter överlämna dessa till polis.
Genom det nya förslaget vill utredningen förenkla hanteringen av beslag genom att:

- Ge ordningsvakten befogenhet att förverka beslaget på plats istället för att invänta och överlämna beslag till polis.
  Generellt anser trafikförvaltningen att förslaget är bra eftersom beslag idag sällan är logistiskt hanterbart då polis måste komma på plats och ta över beslaget och nuvarande process är både tidskrävande och omständlig.

- Trafikförvaltningens ordningsvakter arbetar i en publik miljö både på stationer och ombord på fordon, och förslaget innebär att trafikförvaltningen måste ta fram tydliga rutiner för hur de beslagtagna dryckerna ska förverkas. Hänsyn måste tas om hur detta kan påverka resenärsupplevelsen som helhet om alkoholhaltiga drycker förverkas direkt i angränsning till station och fordon. Vidare behöver trafikförvaltningen utreda hur förverkandet ska ske inom kollektivtrafiken sett ur ett miljö- och renhållningsperspektiv.

Förslag till lag om ändring i lagen (1974:191) om bevakningsföretag
Trafikförvaltningen anser att förtydligandet om den förstärkta lämplighetsprövningen är positiv och helt i linje med trafikförvaltningens säkerhetsskyddsföreskrifter.

Förslag till lag om ändring i lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.

- Förslaget innebär att ordningsvakter, om det är lämpligt för den omhändertagna och omständigheterna i övrigt, ska ges möjlighet att få utökad befogenhet att på polisens begäran kunna transportera en omhändertagen person till en plats polis anger.

- Vid omhändertagande av person idag så inväntar ordningsvakt polis som övertar ansvaret för den omhändertagna. Det är ofta väntetider innan polis kommer på plats, vilket inte är gynnsamt för någon part då en skyndsam hantering är att föredra. Vidare så medför väntetiderna på polis att ordningsvakterna under den tiden inte finns tillgängliga för resenärer och personal i kollektivtrafiken vilket inte gynnar trygghetsarbetet.

- Trafikförvaltningen är generellt positiv till förslaget ur ett större samhällsperspektiv då förslaget avlastar polisen. Om polismyndigheten lämnar över uppdraget till ordningsvakterna att transportera omhändertagna till annan instans innebär det att Region Stockholms uppdrag att tillhandahålla ordningsvakter i kollektivtrafiken förändras avsevärt. Trafikförvaltningen förutsätter att detta uppdrag hanteras i särskild ordning där ansvar, risker, kostnader regleras mellan polismyndigheten och övriga organisationer/myndigheter.

- En djupare utredning föreslås ske innan lagförslaget genomförs där även andra alternativ kan utredas för att finna bästa samhällsnyttan.

- Trafikförvaltningens bedömning är att detta lagförslag inte är i linje med det trygghetsuppdrag trafikförvaltningen har idag. Denna bedömning baseras på att kollektivtrafikens ordningsvakter behövs i resenärsmiljön och inte på andra uppdrag utanför kollektivtrafiken. Förslaget kommer även att medföra ökade kostnader för trafikförvaltningen för hantering av transporter, exempelvis genom införskaffande av lämpliga fordon, skyddsutrustning, underhåll av fordon och utbildning av personal. Uppdraget kommer även att ta fler timmar i anspråk av ordningsvakterna, vilket medför extra kostnader, eftersom transporttiden samt tiden för mottagande hos annan instans kommer tillkomma. Idag är väntetiden vid överlämning av omhändertagen person till polisen i genomsnitt ca 58 minuter per ärende.

- Nuvarande volym av upphandlade ordningsvakter är inte anpassat för detta utökade uppdrag. Ordningsvakternas synlighet och tillgänglighet kommer att minska i kollektivtrafiken och riskerar därmed att påverka tryggheten negativt.

- I nuvarande avtal avseende ordningsvakter finns det begränsade möjligheter för att hantera de transporter som lagförslaget föreslår.

Detta kan innebära att ny separat upphandling måste ske alternativt tilläggsavtal tecknas. Det skulle medföra ökade kostnader för trafikförvaltningen.

Ordningsvakterna hanterar årligen totalt ca 5000 omhändertagna personer enligt lagen om berusade (LOB) inom kollektivtrafiken, och därmed innebär lagförslaget stora förändringar för trafikförvaltningen. Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)

- Förslaget innebär att ordningsvakter ska få utökad befogenhet att på polisens begäran kunna transportera en omhändertagen person med anledning av ordningsstörande beteende (§13 polislagen) till en plats polis anger. Antal ingripanden av detta slag av trafikförvaltningens ordningsvakter är ca 900 stycken årligen.

- Förslaget innebär även att utöka ordningsvakternas befogenheter (enligt §19 polislagen) gällande kroppsvisitering för att kunna identifiera den omhändertagne eller på annat sätt frihetsberövade personen. Denna utökade befogenhet är generellt bra, men det är viktigt att säkerställa personens integritet och att föreskrifter efterlevs och inte missbrukas.

Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)
Detta förslag till lagändring gäller allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.
Trafikförvaltningen berörs inte utav denna förändring.

Förslag till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622)
Detta förslag till lagändring gäller krogar och restauranger
Trafikförvaltningen berörs inte utav denna förändring

Förslag till förordning om ordningsvakter

Tillstånd

- Detta förslag innehåller kompletterade bestämmelser till lagen om ordningsvakter. Utredningen föreslår att även organisationer kan ansöka om tillstånd att använda ordningsvakter genom kraven att ange organisationsnummer, platser och verksamhet i ansökan. Detta är en viktig förändring för trafikförvaltningen.

- Förändringen i förordningen möjliggör för trafikförvaltningen att som organisation kunna ansöka om tillstånd för att använda

ordningsvakter på platser där trafikförvaltningen bedömer att ordningsvakter gör mest nytta och där behoven är som störst.

- Idag är kravet att endast en enskild ordningsvakt kan ansöka om tillstånd och att platsen historiskt sett ska ha kända ordningsproblem som ska kunna styrkas med statistik. Trafikförvaltningen anser att denna del av förordningen är föråldrad och att den inte motsvarar samhällets utveckling, regionens och kollektivtrafikens behov.

- Målet för trafikförvaltningen är att öka den upplevda tryggheten i kollektivtrafiken genom att arbeta förebyggande för att kunna minska brott och ordningsstörningar. Trafikförvaltningen ser ett behov av att kunna ansöka om ett generellt tillstånd för användning av ordningsvakter inom kollektivtrafikens samtliga trafikslag (sjö-, spår- och busstrafik) samt dess närliggande intressesfär (exempelvis bryggor/kajer, depåer, gångtunnlar, bussterminaler).

Utbildning

- Trafikförvaltningen välkomnar förslaget på utökad grundutbildning för ordningsvakter från dagens 80 timmar till 160 timmar. Ökad kompetens hos ordningsvakterna medför ökad kvalitet tjänsteutövningen som krävs för de ökade befogenheterna enligt lagförslaget.

Trafikförvaltningen har inga övriga kommentarer till förändringar i denna förordning.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (1989:149) om bevakningsföretag

Trafikförvaltningen anser att förtydligandet i förordningen om den förstärkta godkännandesprövningen är positiv och helt i linje med trafikförvaltningens säkerhetsskyddsföreskrifter.

Trafikförvaltningen
Strategisk utveckling

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2021-08-25

Ärende
TN 2021-0703

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1106) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare.
Trafikförvaltningen är positivt inställd till polisens utökade ansvar och uppföljning i denna förordning för hantering av brott begångna av ordningsvakter och polis.

Trafikförvaltningen
Strategisk utveckling

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2021-08-25

Ärende
TN 2021-0703

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

Summering av Trafikförvaltningens bedömning:

Lagförslag		Trafikförvaltningen bedömning
Förslag till lag om ordningsvakter (LOV 1980:578)		**Positivt.** Mer flexibla förordnande områden och bedömningen görs även utifrån ett säkerhets- och trygghetsperspektivet i tillägg till upprätthållande av ordning.
Förslag till lag om ändring i lagen (1958:205) om förverkande av alkohol m.m.		**Positivt** – Effektivare hantering **Negativt** – Identifierade risker finns.
Förslag till lag om ändring i lagen (1974:191) om bevakningsföretag		Förslaget är i linje med trafikförvaltningens säkerhetsskyddsföreskrifter.
Förslag till lag om ändring i lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.		**Positivt** – Effektivare hantering. **Negativt** – Identifierade risker finns. Vidare utredning krävs. Transporterna kommer medföra ökande kostnader.
Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)		**Positivt** – Effektivare hantering och möjlighet till identifiering. **Negativt** – Identifierade risker finns. Vidare utredning krävs. Transporterna kommer medföra ökande kostnader.
Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)		Inga kommentarer
Förslag till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622)		Inga kommentarer
Förslag till förordning om ordningsvakter		**Positivt** – Tillståndsförfarandet innefattar i förslag att organisationer även kan söka tillstånd. Utökning av utbildning timmar för ordningsvakter
Förslag till förordning om ändring i förordningen (1989:149) om bevakningsföretag		**Positivt** – Trafikförvaltningen är positiv till förslaget i förordningen

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1106) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare.		**Positivt** – Brott som begås av ordningsvakt utreds motsvarande som polis av särskilda utredare inom polismyndigheten

Trafikförvaltningen vill även skicka med följande önskemål om tillägg till utredningen gällande förslaget till ny lagstiftning för ordningsvakter. Trafikförvaltningen anser att punkterna nedan är av stor vikt för kollektivtrafiken och bör utredas vidare:

- Tillstånd att utföra ordningsbot för ordningsvakter inom kollektivtrafiken vid brott mot ordningslagen 4 kap§4 - 6§, exempelvis:
  - skaffa sig tillträde till område innanför ingångsspärren utan att kunna uppvisa giltigt färdbevis,
  - förtäring av alkohol
  - nedskräpning
  - spårbeträdande
  - rökning inom trafikföretagets område

Ekonomiska konsekvenser

Trafikförvaltningen har svårigheter att göra en fullständig ekonomisk konsekvensanalys utan att genomföra en fördjupad utredning men har i detta yttrande identifierat troliga kostnadsdrivande faktorer.
Beroende på ambitionsnivån utifrån förslaget på ny lag om ordningsvakter kan trafikförvaltningen redan idag se behov av ekonomiska och personella resurser och kompetenser som trafikförvaltningen och dess upphandlade leverantörer av ordningsvakter för närvarande inte besitter fullt ut.

Lagförslag	Kostnadsdrivande
Transport av frihetsberövade	• Utökade ordningsvaktsresurser och transportfordon • Anpassa fordon för ökad säkerhet och skyddsutrustning • Kompletterande utbildning • Ökad administration genom krav på ny upphandling alternativt tilläggsavtal samt utökade utredningar.

Förverkande av alkohol	• Framtagande av nya rutiner • Möjliga platser för förverkandet av alkohol • Resurser för renhållning och bortforsling
Utökad grundutbildning	• Medför ökade kostnader för trafikförvaltningen och dess leverantörer

Trafikförvaltningen har även identifierat kostnadsvinster i administrationskostnader genom möjligheten av det föreslagna förenklade tillståndsansökningsförfarandet gällande förordnande för platser där ordningsvakter får verka och för främjande av tryggheten.

Riskbedömning

Lagförslag	Identifierade risker är:
Förslag till lag om ändring i lagen (1958:205) om förverkande av alkohol m.m.	• Miljö och renhållningsperspektiv • Medel för utökad renhållning och bortforsling saknas • Rutiner saknas
Förslag till lag om ändring i lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.	• Medel saknas för utökat uppdrag • Förlust av bevakningstid i kollektivtrafiken • Medföra att trafikförvaltningens trygghetsmål inte uppnås
Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)	• Medel saknas för utökat uppdrag • Förlust av bevakningstid i kollektivtrafiken • Medföra att trafikförvaltningens trygghetsmål inte uppnås

Konsekvenser för miljön

Trafikförvaltningens miljöarbete ska vara anpassat till Region Stockholms för var tid gällande miljöprogram. Trafikförvaltningens har i yttrandet identifierat några möjliga miljökonsekvenser angående utökad fordonspark samt förverkande av alkoholhaltiga drycker.

Trafikförvaltningen
Strategisk utveckling

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2021-08-25

Ärende
TN 2021-0703

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

Sociala konsekvenser
De sociala konsekvenser som trafikförvaltningen har identifierat är att synliga och tillgängliga ordningsvakter i och i angränsning till kollektivtrafiken inom hela Region Stockholm ökar den upplevda tryggheten för resenärerna, vilket delvis påverkar deras benägenhet att välja kollektivtrafik som transportmedel.

Lagförslaget om fördubblad grund utbildning av ordningsvakterna kommer att öka kvaliteten i det trygghetsskapande arbetet och därmed bidra till att öka tryggheten i samhället i stort.

Expedieras till

Ärendet skickas vidare till regionledningskontoret.

David Lagneholm
Förvaltningschef

Jens Plambeck
Chef Strategisk utveckling

Region Stockholm

REMISS

2021-06-10 RS 2021-0535

Rotel I – Finans-, fastighets- och serviceroteln

Trafiknämnden
Fastighets- och servicenämnden

Ärende:

Remiss – Betänkandet En ny lag om ordningsvakter m.m. (SOU 2021:38)

Yttrande från berörd nämnd/styrelse senast: **2021-08-27**

Handläggare: Tobias Sjö

Yttranden skickas till regionledningskontorets registrator:

E-post: registrator.rlk@sll.se

Adress:
Regionledningskontoret
Registraturen
Box 22550
104 22 Stockholm

Internadress:
Regionledningskontoret, Registraturen, Lindhagensgatan 98 plan 6

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Ordningsvaktsutredningen har haft i uppdrag att göra en översyn av regelverket för ordningsvakter. Uppdraget har syftat till att modernisera och effektivisera regelverket och anpassa det till dagens förhållanden. I uppdraget har ingått att överväga bl.a. för vilka ändamål ordningshållning bör kunna utföras av ordningsvakter, på vilket sätt Polismyndigheten ska utöva kontroll och ledning över ordningsvakternas verksamhet, om det finns ytterligare uppgifter i ordningshållningen som en ordningsvakt bör kunna utföra samt hur reglerna för ordningsvakternas utbildning bör utformas.

Utredningen har också haft i uppdrag att se över vissa frågor kring lämplighetsprövningen av personal hos auktoriserade bevakningsföretag.

En ny lag om ordningsvakter

Ordningsvakternas roll i samhället har förändrats under senare år. Behovet av personer med uppgift att bistå Polismyndigheten i arbetet med att upprätthålla allmän ordning har ökat och ordningsvakter finns nu på fler platser än tidigare. Kriminalpolitiska och brottsförebyggande frågor står mer i fokus nu än tidigare när det gäller samhällets insatser mot brott. Det finns en större förväntan på att brott ska förebyggas. Ökade förväntningar på trygghet i samhället gör också att det ställs högre krav på närvaro från både polismän och annan uniformerad personal.

Allt fler kommuner har under de senaste åren mött utmaningar när det gäller ordningsstörningar och otrygghet. Förklaringarna är bl.a. en förändrad demografi och växande utanförskapsområden som har lett till omfattande ordningsproblem. Samhällsförändringarna har

i sin tur lett till en ökad efterfrågan från både kommuner, regioner och privata aktörer på att använda ordningsvakter för att främja trygghet och förebygga brott.

Ordningsvakter har en viktig roll i det brottsförebyggande arbetet. De kan på flera sätt, t.ex. genom att ingripa i ett tidigt skede vid ordningsstörningar eller genom att rapportera händelser och iakttagelser till polisen, medverka till att brott förebyggs och motverkas. Ordningsvakter kan också, genom sin närvaro på platser där allmänheten vistas, bidra till att upptäcktsrisken för brott ökar och således utföra brottsförebyggande insatser.

Samhällets behov av att kunna använda ordningsvakter för dessa ändamål har inte fullt ut kunnat mötas inom ramen för det gällande regelverket. Utredningen föreslår därför en ny lag och förordning i syfte att skapa bättre förutsättningar för en mer flexibel och ökad användning av ordningsvakter.

Det är Polismyndigheten som har huvudansvaret för att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten. För att åstadkomma en effektiv och rättssäker ordningshållning är det viktigt att reglerna om ordningsvakters arbete och tjänstgöringsområden utformas med beaktande av att ordningsvakternas verksamhet ska ske under ledning av Polismyndigheten.

Tillstånd att använda ordningsvakter

En fråga som har aktualiserats återkommande under de senaste åren är om ordningsvakter kan användas på ett bättre sätt än vad den nuvarande lagen medger för att tillgodose samhällets behov av trygghet och ordning på allmän plats. Den nuvarande lagen om ordningsvakter är inte anpassad för de krav olika aktörer ställer på att kunna använda ordningsvakter. Det finns även en osäkerhet om hur stora geografiska områden Polismyndigheten får förordna ordningsvakter för och i övrigt hur lagen ska tillämpas. Reglerna om användningen av ordningsvakter bör därför ändras på ett sådant sätt att de bättre motsvarar dagens krav.

Utredningen föreslår att ordningsvakter ska få användas om det finns ett beslut om tillstånd att använda ordningsvakter eller om det följer av lag eller annan författning. Utredningens förslag innebär att tillstånd att använda ordningsvakter får meddelas om det finns ett

behov av sådan användning och det är ändamålsenligt för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt främja trygghet på den plats, inom det område eller i den verksamhet som ansökan avser. Ett beslut om tillstånd ska kunna förenas med villkor och ska meddelas för viss tid.

Ett beslut om tillstånd får återkallas om förutsättningarna för tillståndet inte längre är uppfyllda, eller det annars finns särskilda skäl för återkallelse.

Tillstånd ska inte krävas för användning av ordningsvakter vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som avses i 2 kap. ordningslagen , eller lokaler eller utrymmen där alkoholdrycker serveras till allmänheten med tillstånd enligt 8 kap. alkohollagen , om villkor om sådan användning redan föreskrivits med anledning av ett beslut som har meddelats enligt dessa lagar. Tillstånd krävs inte heller för Polismyndighetens användning av ordningsvakter i myndighetens egen verksamhet.

Polisens ledning och kontroll

Det förhållandet att ordningsvakter verkar under vitt skilda anställnings- och uppdragsförhållanden innebär särskilda utmaningar för såväl Polismyndigheten som den enskilda polismannen i yttre tjänst när det gäller att utöva ledning och kontroll över ordningsvakternas arbete.

Möjligheten till en effektiv ledning och kontroll av ordningsvakterna inom ett tjänstgöringsområde ska vara avgörande för bedömningen av om tillstånd att använda ordningsvakter ska ges. Polisens möjlighet till ledning och kontroll bör även påverka bedömningen av vilka villkor som ska finnas i beslutet om tillstånd. På platser där det finns ett väl utvecklat samarbete mellan Polismyndigheten, ordningsvakter och andra lokala aktörer kan därmed en mer omfattande användning av ordningsvakter tillåtas än på platser utan ett sådant samarbete.

För att se till att samverkan kommer till stånd även på de platser där detta saknas i dag bör Polismyndigheten ha en plan för samverkan som ett led i ledningen och kontrollen av ordningsvakter. Planen bör slå fast en lägsta nivå för samverkan samt ange de yttre ramarna för samverkan mellan Polismyndigheten, ordningsvakterna och övriga

aktörer. Ordningsvakter bör vidare kunna ges tillgång till Polismyndighetens kommunikationssystem i vissa fall.

En stärkt ordningsvaktsutbildning

Den användning av ordningsvakter som sker för närvarande ställer stora krav på ordningsvakternas personliga lämplighet, kunskap och förmåga att hantera komplexa situationer. En gedigen lämplighetsprövning och utbildning är av betydelse för att upprätthålla förtroendet för ordningsvakterna som yrkeskår. Det finns dock mycket som talar för att den nuvarande ordningsvaktsutbildningen inte är tillräckligt omfattande för att ge ordningsvakterna de kunskaper och färdigheter som de behöver för att klara sina allt mer komplexa uppgifter. Det finns mot denna bakgrund skäl att förstärka ordningsvakternas utbildning och att upprätthålla högt ställda krav på lämplighet inför förordnandet av en ordningsvakt.

Den nuvarande ordningsvaktsutbildningen behöver således stärkas för att möta de krav som ställs på en ordningsvakt. Vidare bör utbildningen tillföras vissa moment. Enligt utredningens förslag ska ordningsvakter få vissa ytterligare uppgifter. Detta förutsätter att ordningsvakten också får utbildning när det gäller de nya uppgifterna.

Utredningen föreslår att ordningsvaktsutbildningen bör utökas från 80 timmar till minst 160 timmar. För närvarande är ordningsvaktsutbildningen avgiftsfinansierad och deltagarna förväntas att betala en kostnad för utbildningen som ger Polismyndigheten full kostnadstäckning. Utredningen föreslår att den som vill genomgå utbildningen även fortsättningsvis ska betala en avgift för detta. Kostnaden för utbildningen bör dock delvis finansieras med allmänna medel och dessutom bör utbildningen berättiga till studiemedel.

Ordningsvakters ingripanden

Ordningsvakter utgör ett viktigt komplement till polismän på så sätt att de bistår polisen i dess arbete med att upprätthålla allmän ordning. Polismyndigheten har vid verksamhetsanalys av sin kärnverksamhet angett att polismän som kan tjänstgöra i yttre tjänst kommer att vara den mest knappa resursen under de kommande åren och att Polismyndigheten behöver identifiera aktiviteter som frigör poli-

siära resurser. En av de åtgärder som anges som exempel är att hushålla med polismän för de tjänster där polisiär kompetens är oundgänglig. Polismyndigheten har pekat ut ordningsvakter som en viktig resurs för att komplettera och avlasta polisen i polisens ordningsupprätthållande och trygghetsskapande arbete.

Ordningsvakter har tilldelats vissa befogenheter för att kunna genomföra sina uppgifter. Detta innebär att ordningsvakter har möjlighet att vidta åtgärder som normalt sett är förbehållna poliser. Exempelvis har ordningsvakter rätt att i vissa fall avvisa eller omhänderta personer samt att beslagta alkohol.

För att ordningsvakter ska kunna bistå och avlasta Polismyndigheten i än större utsträckning föreslår utredningen att de ska tillföras några ytterligare uppgifter. En ordningsvakt får, som ovan anges, omhänderta personer under vissa omständigheter men får inte transportera den omhändertagne. Det har visat sig vara mycket tids- och resurskrävande för Polismyndigheten att överta frihetsberövandet från ordningsvakten och transportera den omhändertagne till sjukhus, tillnyktringsenhet eller till polisstation i de fall detta blir aktuellt. Den omhändertagne kan dessutom komma att tillbringa lång tid i en mycket utsatt situation i väntan på att polismän ska komma till platsen. Mot bakgrund av detta föreslår utredningen att Polismyndigheten ska få överlämna till en ordningsvakt att transportera den omhändertagne till en plats som Polismyndigheten anger, om det är lämpligt med hänsyn till den omhändertagne och omständigheterna i övrigt.

Därutöver föreslår utredningen att ordningsvakter ska få utökade befogenheter. En ordningsvakt som med laga stöd griper eller annars omhändertar eller avlägsnar någon i anslutning till ingripandet ska enligt gällande bestämmelser vänta på platsen tills en polisman kommer och fastställer personens identitet. I likhet med omhändertaganden medför detta ofta långa väntetider för både den enskilde och ordningsvakten och åtgärden är dessutom resurskrävande för Polismyndigheten. I betänkandet föreslås att en ordningsvakt i dessa fall inte ska behöva vänta på en polisman utan själv kunna kroppsvisitera den gripne i den utsträckning som är nödvändig för att hans eller hennes identitet ska kunna fastställas.

Även i fall där en ordningsvakt har omhändertagit alkohol av ringa värde måste ordningsvakten i dag vänta på att en polisman kommer till platsen och förstör alkoholen. Denna väntan är resurskrävande

för både ordningsvakten och polisen. I betänkandet föreslås därför att ordningsvakter ska ges befogenhet att förstöra beslagtagen alkohol av ringa värde.

Krav för godkännande av personal hos auktoriserade bevakningsföretag

All personal hos ett auktoriserat bevakningsföretag ska vara godkänd vid prövning med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet samt lämplighet i övrigt för anställning i ett sådant företag. Flera av arbetsuppgifterna i ett bevakningsföretag syftar till att öka tryggheten i samhället, kontrollera att regler efterlevs samt förebygga brott och andra överträdelser av författningar. Mot den bakgrunden framstår det som naturligt att personal i bevakningsföretag kontrolleras för att säkerställa att personalen är lämplig för sådana uppgifter. Kontrollen bör vidare utföras för att säkerställa att uppdragen utförs på ett seriöst sätt.

Godkännandeprövningen utförs av länsstyrelsen. För närvarande sker en godkännandeprövning av anställda i bevakningsföretag som grundas bl.a. på inhämtande av uppgifter ur belastningsregistret, misstankeregistret och uppgifter som behandlas hos Säkerhetspolisen med stöd av lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område eller lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Säkerhetspolisen gör dock enbart slagningar i sina egna uppgiftssamlingar som i princip enbart innehåller sådana personuppgifter Säkerhetspolisen behöver för verksamhetsområdena kontraterrorism, kontraspionage, personskydd, säkerhetsskydd, författningsskydd och icke-spridning. Några uppgifter som motsvarar de som Polismyndigheten behandlar i sina uppgiftssamlingar om exempelvis kopplingar till organiserad brottslighet framkommer normalt sett inte.

Enligt tidigare gällande reglering torde en kontroll av medborgerlig pålitlighet ha motsvarat vad som nu kallas säkerhetsprövning men den godkännandeprövning som görs i dag uppfyller inte de krav som ställs på en säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen. Begreppet medborgerlig pålitlighet används inte längre i säkerhetsskyddslagstiftningen och det framstår dessutom som svårtolkat.

Den ordning som gäller för anställda i bevakningsföretag ligger inte heller i linje med den gällande ordningen enligt säkerhetsskydds-

lagen som bygger på att enbart personer som deltar i säkerhetskänslig verksamhet ska säkerhetsprövas. Många anställda vid auktoriserade bevakningsföretag deltar inte i säkerhetskänslig verksamhet.

Utredningen föreslår därför att kravet på registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen vid prövning av anställda i bevakningsföretag ska tas bort. Länsstyrelsen ska i stället ges möjlighet att inför godkännandeprövningen begära ett yttrande hos Polismyndigheten rörande sökanden.

Länsstyrelsens godkännandeprövning ska, enligt förordningen om bevakningsföretag slutföras inom två veckor, om inte särskilda skäl föranleder annat. Tidsfristen leder till en risk för att ärenden, som av sakliga skäl borde prioriteras, får stå tillbaka och att andra brådskande ärenden kan komma att drabbas av tidsutdräkt för att de i förordningen angivna tidsfristerna ska kunna hållas.

Utredningen föreslår därför att tidsfristen för godkännandeprövningen i förordningen om bevakningsföretag ska tas bort och ersättas med ett krav på att prövningen ska göras skyndsamt.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Enligt utredningens förslag ska en ny ordningsvaktslag och en ny ordningsvaktsförordning träda i kraft den 1 juli 2023. Genom den nya lagen och förordningen upphävs lagen (1980:578) om ordningsvakter och ordningsvaktsförordningen (1980:589).

Ett beslut om återkallelse eller avstängning som har meddelats före ikraftträdandet ska gälla även därefter. Vid prövning efter överklagande av sådana beslut ska den upphävda lagen fortfarande tillämpas. Ett förordnande som ordningsvakt som har meddelats före ikraftträdandet ska gälla även därefter med de begränsningar som följer av det, enligt den upphävda lagen, utfärdade förordandet. Förordnandet upphör dock att gälla vid utgången av år 2024, om det inte dessförinnan har återkallats eller annars upphört att gälla.

Vad gäller förslagen till ändring i lagen om bevakningsföretagen och förordningen om bevakningsföretag föreslås även dessa träda i kraft den 1 juli 2023. Äldre bestämmelser ska alltjämt tillämpas på godkännanden av personal i bevakningsföretag som meddelats före ikraftträdandet.

Även övriga författningsändringar som utredningen föreslår ska träda i kraft den 1 juli 2023.

En ny lag om ordningsvakter m.m.

BETÄNKANDE AV
ORDNINGSVAKTSUTREDNINGEN

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2021:38

En ny lag om ordningsvakter m.m.

Betänkande av Ordningsvaktsutredningen

Stockholm 2021

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2021:38

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0103-0 (tryck)
ISBN 978-91-525-0104-7 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Mikael Damberg

Regeringen beslutade den 21 november 2019 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av regelverket för ordningsvakter. Syftet med utredningen var att modernisera och effektivisera regelverket och anpassa det till dagens förhållanden.

Utredningen skulle också se över vissa frågor kring lämplighetsprövningen av personal hos auktoriserade bevakningsföretag (dir. 2019:89).

Som ordförande i utredningen förordnades samma dag justitierådet Agneta Bäcklund.

Den 17 januari 2020 förordnades som sakkunniga kanslirådet Andreas Egeryd Neuman och rättssakkunnige Anders Lundmark.

Som experter i utredningen förordnades den 17 januari 2020 handläggaren Greta Berg, verksjuristen Fredrik Berglund, chefsjuristen Gunilla Hansson, polisintendenten Eva Fredriksson, branschchefen och vice verkställande direktören Li Jansson, docenten Annika Norée, sakkunniga Rose-Mari Settergren, processledaren Lars Sjöberg och handläggaren William Wikström. Den 5 februari 2020 förordnandes ordningsvakten Dennis Wesselhoff.

Den 31 december 2020 entledigades Andreas Egeryd Neuman och i stället förordnades kanslirådet Anders Persson från och med den 2 februari 2021. Den 28 augusti 2020 entledigades Gunilla Hansson och den 19 oktober 2020 förordnandes länsjuristen Elisabeth Åkesson.

Som sekreterare anställdes den 1 december 2019 rådmannen Johanna Ekbäck.

Utredningen har antagit namnet Ordningsvaktsutredningen.

Härmed överlämnar utredningen betänkandet *Ny lag om ordningsvakter m.m*. (SOU 2021:38). Ett särskilt yttrande har avgetts.

Stockholm i maj 2021

Agneta Bäcklund

/Johanna Ekbäck

Innehåll

Förkortningar **15**

Sammanfattning **19**

1 Författningsförslag **27**

1.1 Förslag till lag om ordningsvakter 27

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1958:205) om förverkande av alkohol m.m. 33

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1974:191) om bevakningsföretag 35

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. 36

1.5 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387) 37

1.6 Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617) 39

1.7 Förslag till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622) 40

1.8 Förslag till förordning om ordningsvakter 42

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1989:149) om bevakningsföretag 46

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1106) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare 48

2 Utredningens uppdrag och arbete 51

2.1 Utredningens uppdrag 51

2.2 Utredningens arbete 52

3 Inledning och utgångspunkter 53

3.1 Allmänt om ordningsvakter 53

3.2 Bestämmelser som reglerar ordningsvakternas verksamhet 55

3.3 Kort om polisväsendet och dess koppling till ordningsvakternas verksamhet 56

3.4 Tidigare lagstiftningsarbeten 57
3.4.1 Trygghetsutredningen 57
3.4.2 Polisverksamhetsutredningen 58
3.4.3 Ds 2003:50 59

3.5 Behovet av en reform 59

3.6 Utredningens utgångspunkter 61

4 Användning av ordningsvakter 63

4.1 Uppdraget 63

4.2 Bakgrund 63

4.3 Gällande rätt 65

4.4 Samhällets arbete med ökad trygghet och brottsförebyggande åtgärder 66

4.5 Något om brottsförebyggande arbete 69

4.6 Utredningens överväganden 71
4.6.1 För vilka ändamål ska ordningsvakter kunna användas? 71
4.6.2 När får ordningsvakt användas? 75
4.6.3 Förutsättningar för att få använda ordningsvakter 78
4.6.4 Undantag från krav på tillstånd 84

4.6.5 Beslut om tillstånd ... 88
4.6.6 Återkallelse av tillstånd ... 90

5 Polismyndighetens ledning och kontroll av ordningsvakter ... 93

5.1 Uppdraget ... 93

5.2 Bakgrund ... 93

5.3 Gällande rätt ... 94
5.3.1 Lydnadsplikt ... 94
5.3.2 Tjänstgöringsanmälan ... 95
5.3.3 Underrättelse och rapporteringsskyldighet ... 95

5.4 Polismyndighetens arbete med ledning och kontroll av ordningsvakter i praktiken ... 97
5.4.1 Polismyndighetens arbete med ordningsvakter ... 97
5.4.2 Lokalpolisområdenas samverkan med ordningsvakter ... 97

5.5 Utredningens överväganden ... 99
5.5.1 Något om hur begreppen ledning och kontroll används i betänkandet ... 99
5.5.2 Skyldighet att följa polismans anvisning ... 100
5.5.3 Rapporteringsskyldighet ... 101
5.5.4 Anmälningsskyldighet för ordningsvakter ... 103
5.5.5 Samverkan mellan Polismyndigheten, ordningsvakter och ordningsvakternas arbets- eller uppdragsgivare ... 103
5.5.6 Ett gemensamt kommunikationssystem ... 107

6 Förordnande som ordningsvakt ... 109

6.1 Uppdraget ... 109

6.2 Bakgrund ... 109

6.3 Gällande rätt ... 110
6.3.1 Förordnande som ordningsvakt ... 110
6.3.2 Ordningsvakternas utbildning ... 114
6.3.3 Utbildningsansvar och finansiering ... 116
6.3.4 Studiemedelsberättigade utbildningar ... 117

6.4 Yrkeshögskoleutbildningar ... 118
6.4.1 Allmänna förutsättningar och krav ... 118
6.4.2 Finansiering ... 118

6.5 Utredningens överväganden ... 119
6.5.1 Krav för att förordnas som ordningsvakt ... 119
6.5.2 Förordnande som ordningsvakt ... 123
6.5.3 Bör utökad informationsinhämtning vid lämplighetsprövning tillåtas? ... 125
6.5.4 Utbildningens omfattning och övergripande innehåll ... 132
6.5.5 Kostnader för att genomgå ordningsvaktsutbildning ... 136
6.5.6 Kravet på särskilda skäl ... 140
6.5.7 Vem bör sköta antagningen till ordningsvaktsutbildningen? ... 141

7 Avstängning och återkallelse av ordningsvaktsförordnande ... 143

7.1 Uppdraget ... 143

7.2 Gällande rätt ... 143

7.3 Kammarrättsavgöranden rörande återkallelse av förordnande och avstängning ... 145

7.4 Polismyndighetens hantering av avstängning och återkallelse i praktiken ... 147

7.5 Justitiekanslerns granskning och beslut gällande ärenden om återkallelse av ordningsvaktsförordnande och avstängning av ordningsvakter ... 150
7.5.1 Justitiekanslerns granskning ... 150
7.5.2 Justitiekanslerns tidigare beslut rörande ordningsvakter ... 151

7.6 Amnesty International Sveriges granskning av incidenter där ordningsvakter varit inblandade ... 152

7.7 Avdelningen för särskilda utredningar ... 153

7.8 Utredningens överväganden 155
7.8.1 Återkallelse av förordnande 155
7.8.2 Avstängning 158
7.8.3 Beslutsordning 160
7.8.4 Utredning av ärenden som rör brott där den misstänkte är ordningsvakt 162

8 Ordningsvakters ingripanden 165

8.1 Uppdraget 165

8.2 Bakgrund 165

8.3 Grundlagsskyddad rätt mot ingripande från det allmänna 165
8.3.1 Myndighetsutövning 166

8.4 Ordningsvakters befogenheter 167
8.4.1 Lagstöd krävs 167
8.4.2 Ingripanden med stöd av polislagen 168
8.4.3 Omhändertagande av berusade personer 172
8.4.4 Förverkande av alkohol 175
8.4.5 Ingripanden enligt ordningslagen 175
8.4.6 Säkerhetskontroll i domstol 175
8.4.7 Säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och regioner och i Sametinget 177
8.4.8 Säkerhetskontroll på frivårdskontor 178

8.5 Ingripanden med stöd av 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken 178

8.6 Då får ett envarsgripande ske 179
8.6.1 Bar gärning eller flyende fot 179
8.6.2 Envarsgripande av den som är efterlyst 180
8.6.3 Envarsgripade och överlämnande 180
8.6.4 Ingen rätt att flytta den som är gripen 180
8.6.5 Besked till den gripne 181
8.6.6 Handfängsel vid envarsgripanden 181
8.6.7 Inte någon myndighetsutövning 182

8.7 Ordningsvakters rätt att använda våld vid genomförande av sina tjänsteåtgärder 182
8.7.1 Principerna om behov och proportionalitet 182
8.7.2 Våldsanvändning enligt 10 och 29 §§ polislagen 183
8.7.3 Våldsanvändning enligt 24 kap. brottsbalken 184

8.8 Ordningsvakters hjälpmedel vid våldsanvändning 186
8.8.1 Handfängsel 187
8.8.2 Batong 188
8.8.3 Tjänstehund 189
8.8.4 Skjutvapen 190

8.9 Utredningens överväganden 191
8.9.1 Ordningsvakts befogenheter 191
8.9.2 Proportionalitetsbedömning vid ingripanden 192
8.9.3 En särskild upplysningsbestämmelse gällande ordningsvakters befogenheter 193
8.9.4 Transport av personer som omhändertagits enligt lagen om omhändertagande av berusade personer 194
8.9.5 Transport av personer som omhändertagits med stöd av polislagen 199
8.9.6 Identitetskontroll 200
8.9.7 Förstörande av egendom enligt lagen om förverkande av alkohol m.m. 202
8.9.8 Envarsgripanden 203

9 Några övriga frågor 205

9.1 Tystnadsplikt för ordningsvakter 205

9.2 Straff 206

9.3 Bemyndigande 207

9.4 Överklagande av beslut enligt ordningsvaktslagen 207

9.5 Statistik 208

9.6 Uppföljning 209

10 Tillsyn och kontroll av anställda vid auktoriserade bevakningsföretag 213

10.1 Uppdraget 213

10.2 Bakgrund 214

10.3 Tidigare ändringar i lagen om bevakningsföretag 214
10.3.1 Ändringar i lagen om bevakningsföretag 1981 215
10.3.2 Ändringar i lagen om bevakningsföretag 1989 216
10.3.3 2006 års ändringar i lagen om bevakningsföretag 216

10.4 Personal i auktoriserade bevakningsföretag 217

10.5 Gällande bestämmelser 219

10.6 Auktorisation av bevakningsföretag 219

10.7 Länsstyrelsens tillsyn 220

10.8 Godkännande av personal i bevakningsföretag 221
10.8.1 Registerkontroll 221

10.9 Närmare om godkännandeprövningen 223
10.9.1 Laglydnad 223
10.9.2 Medborgerlig pålitlighet 223
10.9.3 Lämplighet i övrigt 224

10.10 Den praktiska hanteringen av godkännandeprövningen 224

10.11 Säkerhetskänslig verksamhet 227
10.11.1 Medborgerlig pålitlighet 230

10.12 Skyddsvakter och personal i delgivningsföretag 231
10.12.1 Skyddsvakter 231
10.12.2 Personal i delgivningsföretag 232

10.13 Skyddet för enskildas integritet och tillgång till uppgifter i belastnings- och misstankeregistren 233

10.14 Skyddet för den personliga integriteten 233
10.14.1 EU:s dataskyddsreform 234
10.14.2 Länsstyrelsens behandling av uppgifter ur belastnings- och misstankeregistren 234
10.14.3 Dataskyddsdirektivet 235

10.14.4 Bestämmelser om sekretess ... 235
10.14.5 Regleringen om direktåtkomst ... 236
10.14.6 Något om dataskyddsförordningens krav ... 237

10.15 Utredningens överväganden ... 237
10.15.1 Inledning ... 237
10.15.2 Länsstyrelsens direktåtkomst till misstanke- och belastningsregistren ... 238
10.15.3 Kravet på medborgerlig pålitlighet ... 239
10.15.4 Yttrande från Polismyndigheten i samband med godkännandeprövningen ... 242
10.15.5 Fristen för länsstyrelsens godkännandeprövning ... 248
10.15.6 Möjlighet att anställa personer i avvaktan på länsstyrelsens beslut om godkännande ... 249
10.15.7 Tillsyn och kontroll av anställda vid auktoriserade bevakningsföretag ... 250

11 Konsekvensanalys ... 255

11.1 Kommittéförordningens och utredningsdirektivens krav ... 255

11.2 Beskrivning av uppdraget ... 256

11.3 Övergripande analys av betänkandets konsekvenser ... 257
11.3.1 Ordningsvakterna ... 257
11.3.2 Bevakningsföretagen ... 258
11.3.3 Kommuner och regioner ... 259
11.3.4 Polismyndigheten ... 260
11.3.5 Säkerhetspolisen ... 261
11.3.6 Länsstyrelserna ... 261
11.3.7 Domstolarna ... 262

11.4 Särskilt om förslagens ekonomiska konsekvenser ... 262
11.4.1 Tillstånd att använda ordningsvakt ... 262
11.4.2 Ett gemensamt kommunikationssystem ... 265
11.4.3 Transport av personer som omhändertagits ... 266
11.4.4 En stärkt ordningsvaktsutbildning ... 268
11.4.5 Utredning av ärenden som rör brott där den misstänkte är ordningsvakt ... 270

11.4.6 Krav för godkännande av personal hos auktoriserade bevakningsföretag 270

11.5 Förslagens konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet 273

11.6 Förslagens konsekvenser i övrigt 275

11.7 Finansiering av förslagets kostnader för det allmänna 276

11.8 En bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser 277

12 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser m.m. 279

12.1 Ikraftträdande 279

12.2 Övergångsbestämmelser 280
12.2.1 Lagen om ordningsvakter 280
12.2.2 Lagen om bevakningsföretag 281

13 Författningskommentar 283

13.1 Förslaget till lag om ordningsvakter 283

13.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1958:205) om förverkande av alkohol m.m. 301

13.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:191) om bevakningsföretag 303

13.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. 304

13.5 Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387) 306

13.6 Förslaget till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617) 308

13.7 Förslaget till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622) ... 309

Särskilt yttrande 311

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2019:89 315

Bilaga 2 Väktar- och ordningsvaktsverksamhet i finsk och norsk rätt – en översikt 331

Förkortningar

BevF	Förordning (1989:149) om bevakningsföretag
BevL	Lag (1974:191) om bevakningsföretag
BrB	Brottsbalken
BLD	Brottsdatalag (2018:1177)
Brå	Brottsförebyggande rådet
BYA	Bevakningsbranschens yrkes- och arbetsmiljönämnd
Dataskyddsförordningen	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 det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46//EG, The General Data Protection Regulation (GDPR)
Dir	direktiv
Dnr	diarienummer
Ds	Departementsserien
EG	Europeiska gemenskapen
EU	Europeiska unionen
FAP	Föreskrifter och allmänna råd för polisväsendet
FL	Förvaltningslag (2017:900)

FOV	Förordning (1980:589) om ordningsvakter
HäktesL	Häkteslag (2010:611)
JO	Justitieombudsmannen
JK	Justitiekanslern
JT	Juridisk tidskrift vid Stockholms universitet
LOV	Lag (1980:578) om ordningsvakter
LUL	Lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
MYH	Myndigheten för yrkeshögskolan
NOA	Nationella operativa avdelningen (inom Polismyndigheten)
NOK	Norska kronor
NOVA	Nationella ordningsvaktsapplikationen
NTU	Nationella trygghetsundersökningen (från Brå)
OC	Oleoresin Capsicum (pepparsprej)
OL	Ordningslag (1993:1617)
OrdningsL	Ordningslag 612/2003, i Finland
OSL	Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)
PMFS	Polismyndighetens författningssamling
PolisL	Polislag (1984:387) eller Polislag 872/2011 i Finland (framgår av sammanhang)
Politiloven	Lov-1995-08-04-53 om politiet, i Norge
PrivSäkL	Lagen om privata säkerhetstjänster (1085/2015), i Finland

Prop.	proposition
Rakel	Radiokommunikation för effektiv ledning (inom bl.a. Polismyndigheten)
RB	rättegångsbalken
RF	regeringsformen
RH	Rättsfall från hovrätterna
Serveringsloven	Serveringsloven (Lov-1997-06-13-55), i Norge
SFO	Sveriges Förenade Ordningsvakter
SL	Strafflag 39/1889, i Finland
SOU	Statens offentliga utredningar
SuF	Förordning (2014:1106) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare
Säkerhetsskyddsförordningen	Säkerhetsskyddsförordning (2018:658)
Säkerhetsskyddslagen	Säkerhetsskyddslag (2018:585)
Tvångsmedelslagen	Tvångsmedelslag 806/2011, i Finland
UtbildningsF	Förordning om utbildning och utbildning i användning av maktmedelsredskap för väktare och ordningsvakter samt utbildning för ansvariga föreståndare hos innehavare av näringstillstånd för säkerhetsbranschen (878/2016), i Finland
Vaktvirksomhetsloven	Lov om vaktvirksomhet (Lov-2001-01-05-1), i Norge

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Ordningsvaktsutredningen har haft i uppdrag att göra en översyn av regelverket för ordningsvakter. Uppdraget har syftat till att modernisera och effektivisera regelverket och anpassa det till dagens förhållanden. I uppdraget har ingått att överväga bl.a. för vilka ändamål ordningshållning bör kunna utföras av ordningsvakter, på vilket sätt Polismyndigheten ska utöva kontroll och ledning över ordningsvakternas verksamhet, om det finns ytterligare uppgifter i ordningshållningen som en ordningsvakt bör kunna utföra samt hur reglerna för ordningsvakternas utbildning bör utformas.

Utredningen har också haft i uppdrag att se över vissa frågor kring lämplighetsprövningen av personal hos auktoriserade bevakningsföretag.

En ny lag om ordningsvakter

Ordningsvakternas roll i samhället har förändrats under senare år. Behovet av personer med uppgift att bistå Polismyndigheten i arbetet med att upprätthålla allmän ordning har ökat och ordningsvakter finns nu på fler platser än tidigare. Kriminalpolitiska och brottsförebyggande frågor står mer i fokus nu än tidigare när det gäller samhällets insatser mot brott. Det finns en större förväntan på att brott ska förebyggas. Ökade förväntningar på trygghet i samhället gör också att det ställs högre krav på närvaro från både polismän och annan uniformerad personal.

Allt fler kommuner har under de senaste åren mött utmaningar när det gäller ordningsstörningar och otrygghet. Förklaringarna är bl.a. en förändrad demografi och växande utanförskapsområden som har lett till omfattande ordningsproblem. Samhällsförändringarna har

i sin tur lett till en ökad efterfrågan från både kommuner, regioner och privata aktörer på att använda ordningsvakter för att främja trygghet och förebygga brott.

Ordningsvakter har en viktig roll i det brottsförebyggande arbetet. De kan på flera sätt, t.ex. genom att ingripa i ett tidigt skede vid ordningsstörningar eller genom att rapportera händelser och iakttagelser till polisen, medverka till att brott förebyggs och motverkas. Ordningsvakter kan också, genom sin närvaro på platser där allmänheten vistas, bidra till att upptäcktsrisken för brott ökar och således utföra brottsförebyggande insatser.

Samhällets behov av att kunna använda ordningsvakter för dessa ändamål har inte fullt ut kunnat mötas inom ramen för det gällande regelverket. Utredningen föreslår därför en ny lag och förordning i syfte att skapa bättre förutsättningar för en mer flexibel och ökad användning av ordningsvakter.

Det är Polismyndigheten som har huvudansvaret för att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten. För att åstadkomma en effektiv och rättssäker ordningshållning är det viktigt att reglerna om ordningsvakters arbete och tjänstgöringsområden utformas med beaktande av att ordningsvakternas verksamhet ska ske under ledning av Polismyndigheten.

Tillstånd att använda ordningsvakter

En fråga som har aktualiserats återkommande under de senaste åren är om ordningsvakter kan användas på ett bättre sätt än vad den nuvarande lagen medger för att tillgodose samhällets behov av trygghet och ordning på allmän plats. Den nuvarande lagen om ordningsvakter är inte anpassad för de krav olika aktörer ställer på att kunna använda ordningsvakter. Det finns även en osäkerhet om hur stora geografiska områden Polismyndigheten får förordna ordningsvakter för och i övrigt hur lagen ska tillämpas. Reglerna om användningen av ordningsvakter bör därför ändras på ett sådant sätt att de bättre motsvarar dagens krav.

Utredningen föreslår att ordningsvakter ska få användas om det finns ett beslut om tillstånd att använda ordningsvakter eller om det följer av lag eller annan författning. Utredningens förslag innebär att tillstånd att använda ordningsvakter får meddelas om det finns ett

behov av sådan användning och det är ändamålsenligt för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt främja trygghet på den plats, inom det område eller i den verksamhet som ansökan avser. Ett beslut om tillstånd ska kunna förenas med villkor och ska meddelas för viss tid.

Ett beslut om tillstånd får återkallas om förutsättningarna för tillståndet inte längre är uppfyllda, eller det annars finns särskilda skäl för återkallelse.

Tillstånd ska inte krävas för användning av ordningsvakter vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som avses i 2 kap. ordningslagen , eller lokaler eller utrymmen där alkoholdrycker serveras till allmänheten med tillstånd enligt 8 kap. alkohollagen , om villkor om sådan användning redan föreskrivits med anledning av ett beslut som har meddelats enligt dessa lagar. Tillstånd krävs inte heller för Polismyndighetens användning av ordningsvakter i myndighetens egen verksamhet.

Polisens ledning och kontroll

Det förhållandet att ordningsvakter verkar under vitt skilda anställnings- och uppdragsförhållanden innebär särskilda utmaningar för såväl Polismyndigheten som den enskilda polismannen i yttre tjänst när det gäller att utöva ledning och kontroll över ordningsvakternas arbete.

Möjligheten till en effektiv ledning och kontroll av ordningsvakterna inom ett tjänstgöringsområde ska vara avgörande för bedömningen av om tillstånd att använda ordningsvakter ska ges. Polisens möjlighet till ledning och kontroll bör även påverka bedömningen av vilka villkor som ska finnas i beslutet om tillstånd. På platser där det finns ett väl utvecklat samarbete mellan Polismyndigheten, ordningsvakter och andra lokala aktörer kan därmed en mer omfattande användning av ordningsvakter tillåtas än på platser utan ett sådant samarbete.

För att se till att samverkan kommer till stånd även på de platser där detta saknas i dag bör Polismyndigheten ha en plan för samverkan som ett led i ledningen och kontrollen av ordningsvakter. Planen bör slå fast en lägsta nivå för samverkan samt ange de yttre ramarna för samverkan mellan Polismyndigheten, ordningsvakterna och övriga

aktörer. Ordningsvakter bör vidare kunna ges tillgång till Polismyndighetens kommunikationssystem i vissa fall.

En stärkt ordningsvaktsutbildning

Den användning av ordningsvakter som sker för närvarande ställer stora krav på ordningsvakternas personliga lämplighet, kunskap och förmåga att hantera komplexa situationer. En gedigen lämplighetsprövning och utbildning är av betydelse för att upprätthålla förtroendet för ordningsvakterna som yrkeskår. Det finns dock mycket som talar för att den nuvarande ordningsvaktsutbildningen inte är tillräckligt omfattande för att ge ordningsvakterna de kunskaper och färdigheter som de behöver för att klara sina allt mer komplexa uppgifter. Det finns mot denna bakgrund skäl att förstärka ordningsvakternas utbildning och att upprätthålla högt ställda krav på lämplighet inför förordnandet av en ordningsvakt.

Den nuvarande ordningsvaktsutbildningen behöver således stärkas för att möta de krav som ställs på en ordningsvakt. Vidare bör utbildningen tillföras vissa moment. Enligt utredningens förslag ska ordningsvakter få vissa ytterligare uppgifter. Detta förutsätter att ordningsvakten också får utbildning när det gäller de nya uppgifterna.

Utredningen föreslår att ordningsvaktsutbildningen bör utökas från 80 timmar till minst 160 timmar. För närvarande är ordningsvaktsutbildningen avgiftsfinansierad och deltagarna förväntas att betala en kostnad för utbildningen som ger Polismyndigheten full kostnadstäckning. Utredningen föreslår att den som vill genomgå utbildningen även fortsättningsvis ska betala en avgift för detta. Kostnaden för utbildningen bör dock delvis finansieras med allmänna medel och dessutom bör utbildningen berättiga till studiemedel.

Ordningsvakters ingripanden

Ordningsvakter utgör ett viktigt komplement till polismän på så sätt att de bistår polisen i dess arbete med att upprätthålla allmän ordning. Polismyndigheten har vid verksamhetsanalys av sin kärnverksamhet angett att polismän som kan tjänstgöra i yttre tjänst kommer att vara den mest knappa resursen under de kommande åren och att Polismyndigheten behöver identifiera aktiviteter som frigör poli-

siära resurser. En av de åtgärder som anges som exempel är att hushålla med polismän för de tjänster där polisiär kompetens är oundgänglig. Polismyndigheten har pekat ut ordningsvakter som en viktig resurs för att komplettera och avlasta polisen i polisens ordningsupprätthållande och trygghetsskapande arbete.

Ordningsvakter har tilldelats vissa befogenheter för att kunna genomföra sina uppgifter. Detta innebär att ordningsvakter har möjlighet att vidta åtgärder som normalt sett är förbehållna poliser. Exempelvis har ordningsvakter rätt att i vissa fall avvisa eller omhänderta personer samt att beslagta alkohol.

För att ordningsvakter ska kunna bistå och avlasta Polismyndigheten i än större utsträckning föreslår utredningen att de ska tillföras några ytterligare uppgifter. En ordningsvakt får, som ovan anges, omhänderta personer under vissa omständigheter men får inte transportera den omhändertagne. Det har visat sig vara mycket tids- och resurskrävande för Polismyndigheten att överta frihetsberövandet från ordningsvakten och transportera den omhändertagne till sjukhus, tillnyktringsenhet eller till polisstation i de fall detta blir aktuellt. Den omhändertagne kan dessutom komma att tillbringa lång tid i en mycket utsatt situation i väntan på att polismän ska komma till platsen. Mot bakgrund av detta föreslår utredningen att Polismyndigheten ska få överlämna till en ordningsvakt att transportera den omhändertagne till en plats som Polismyndigheten anger, om det är lämpligt med hänsyn till den omhändertagne och omständigheterna i övrigt.

Därutöver föreslår utredningen att ordningsvakter ska få utökade befogenheter. En ordningsvakt som med laga stöd griper eller annars omhändertar eller avlägsnar någon i anslutning till ingripandet ska enligt gällande bestämmelser vänta på platsen tills en polisman kommer och fastställer personens identitet. I likhet med omhändertaganden medför detta ofta långa väntetider för både den enskilde och ordningsvakten och åtgärden är dessutom resurskrävande för Polismyndigheten. I betänkandet föreslås att en ordningsvakt i dessa fall inte ska behöva vänta på en polisman utan själv kunna kroppsvisitera den gripne i den utsträckning som är nödvändig för att hans eller hennes identitet ska kunna fastställas.

Även i fall där en ordningsvakt har omhändertagit alkohol av ringa värde måste ordningsvakten i dag vänta på att en polisman kommer till platsen och förstör alkoholen. Denna väntan är resurskrävande

för både ordningsvakten och polisen. I betänkandet föreslås därför att ordningsvakter ska ges befogenhet att förstöra beslagtagen alkohol av ringa värde.

Krav för godkännande av personal hos auktoriserade bevakningsföretag

All personal hos ett auktoriserat bevakningsföretag ska vara godkänd vid prövning med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet samt lämplighet i övrigt för anställning i ett sådant företag. Flera av arbetsuppgifterna i ett bevakningsföretag syftar till att öka tryggheten i samhället, kontrollera att regler efterlevs samt förebygga brott och andra överträdelser av författningar. Mot den bakgrunden framstår det som naturligt att personal i bevakningsföretag kontrolleras för att säkerställa att personalen är lämplig för sådana uppgifter. Kontrollen bör vidare utföras för att säkerställa att uppdragen utförs på ett seriöst sätt.

Godkännandeprövningen utförs av länsstyrelsen. För närvarande sker en godkännandeprövning av anställda i bevakningsföretag som grundas bl.a. på inhämtande av uppgifter ur belastningsregistret, misstankeregistret och uppgifter som behandlas hos Säkerhetspolisen med stöd av lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område eller lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Säkerhetspolisen gör dock enbart slagningar i sina egna uppgiftssamlingar som i princip enbart innehåller sådana personuppgifter Säkerhetspolisen behöver för verksamhetsområdena kontraterrorism, kontraspionage, personskydd, säkerhetsskydd, författningsskydd och icke-spridning. Några uppgifter som motsvarar de som Polismyndigheten behandlar i sina uppgiftssamlingar om exempelvis kopplingar till organiserad brottslighet framkommer normalt sett inte.

Enligt tidigare gällande reglering torde en kontroll av medborgerlig pålitlighet ha motsvarat vad som nu kallas säkerhetsprövning men den godkännandeprövning som görs i dag uppfyller inte de krav som ställs på en säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen. Begreppet medborgerlig pålitlighet används inte längre i säkerhetsskyddslagstiftningen och det framstår dessutom som svårtolkat.

Den ordning som gäller för anställda i bevakningsföretag ligger inte heller i linje med den gällande ordningen enligt säkerhetsskydds-

lagen som bygger på att enbart personer som deltar i säkerhetskänslig verksamhet ska säkerhetsprövas. Många anställda vid auktoriserade bevakningsföretag deltar inte i säkerhetskänslig verksamhet.

Utredningen föreslår därför att kravet på registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen vid prövning av anställda i bevakningsföretag ska tas bort. Länsstyrelsen ska i stället ges möjlighet att inför godkännandeprövningen begära ett yttrande hos Polismyndigheten rörande sökanden.

Länsstyrelsens godkännandeprövning ska, enligt förordningen om bevakningsföretag slutföras inom två veckor, om inte särskilda skäl föranleder annat. Tidsfristen leder till en risk för att ärenden, som av sakliga skäl borde prioriteras, får stå tillbaka och att andra brådskande ärenden kan komma att drabbas av tidsutdräkt för att de i förordningen angivna tidsfristerna ska kunna hållas.

Utredningen föreslår därför att tidsfristen för godkännandeprövningen i förordningen om bevakningsföretag ska tas bort och ersättas med ett krav på att prövningen ska göras skyndsamt.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Enligt utredningens förslag ska en ny ordningsvaktslag och en ny ordningsvaktsförordning träda i kraft den 1 juli 2023. Genom den nya lagen och förordningen upphävs lagen (1980:578) om ordningsvakter och ordningsvaktsförordningen (1980:589).

Ett beslut om återkallelse eller avstängning som har meddelats före ikraftträdandet ska gälla även därefter. Vid prövning efter överklagande av sådana beslut ska den upphävda lagen fortfarande tillämpas. Ett förordnande som ordningsvakt som har meddelats före ikraftträdandet ska gälla även därefter med de begränsningar som följer av det, enligt den upphävda lagen, utfärdade förordandet. Förordnandet upphör dock att gälla vid utgången av år 2024, om det inte dessförinnan har återkallats eller annars upphört att gälla.

Vad gäller förslagen till ändring i lagen om bevakningsföretagen och förordningen om bevakningsföretag föreslås även dessa träda i kraft den 1 juli 2023. Äldre bestämmelser ska alltjämt tillämpas på godkännanden av personal i bevakningsföretag som meddelats före ikraftträdandet.

Även övriga författningsändringar som utredningen föreslår ska träda i kraft den 1 juli 2023.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ordningsvakter

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelse

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om under vilka förutsättningar och för vilka ändamål ordningsvakter får användas. I lagen finns också bestämmelser om förordnande av ordningsvakter och om ordningsvakters ingripanden.

Användning av ordningsvakter

2 § Ordningsvakter får användas för att medverka till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt främja trygghet.

3 § Ordningsvakter får användas endast om det finns ett beslut om tillstånd att använda ordningsvakter eller om det följer av lag eller annan författning.

Tillstånd att använda ordningsvakter

Förutsättningar för tillstånd

4 § Tillstånd att använda ordningsvakter får meddelas om det finns ett behov av sådan användning och det är ändamålsenligt för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt främja trygghet på den plats, inom det område eller i den verksamhet som ansökan avser.

Vid bedömningen av om det är ändamålsenligt att använda ordningsvakter ska det särskilt beaktas

1. vilken art och omfattning uppdraget ska ha,
2. var uppdraget ska utföras, och
3. vilka möjligheter till ledning och kontroll Polismyndigheten kommer att ha över ordningsvakternas arbete.

Undantag från tillståndskravet

5 § Tillstånd krävs inte för användning av ordningsvakter vid

1. allmänna sammankomster som avses i 2 kap. 1 § ordningslagen (1993:1617),
2. offentliga tillställningar som avses i 2 kap. 3 § ordningslagen, eller
3. lokaler eller utrymmen där alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat serveras till allmänheten med tillstånd enligt 8 kap. 2 § alkohollagen (2010:1622),

om villkor om sådan användning redan föreskrivits med anledning av ett beslut som har meddelats enligt angivna lagar.

Tillstånd krävs inte heller för Polismyndighetens användning av ordningsvakter i myndighetens egen verksamhet.

Beslut om tillstånd

6 § Ett beslut om tillstånd ska avse en viss plats, ett visst område eller en viss verksamhet.

Beslutet får förenas med villkor. Om förutsättningarna för ett tillstånd ändras får nya villkor meddelas.

Ett beslut om tillstånd ska meddelas för viss tid.

Återkallelse av tillstånd

7 § Ett beslut om tillstånd får återkallas om förutsättningarna för tillståndet inte längre är uppfyllda, eller det annars finns särskilda skäl för återkallelse.

Förordnande av ordningsvakter

Förutsättningar för förordnande

8 § Till ordningsvakt får endast den förordnas som

1. har fyllt 20 år,
2. har genomgått föreskriven utbildning för ordningsvakt, och
3. med hänsyn till laglydnad och övriga omständigheter är lämplig för uppdraget.

Den som är anställd som polisman får inte förordnas till ordningsvakt.

Ett förordnande ska meddelas för viss tid.

Återkallelse och avstängning

9 § Ett förordnande får återkallas om ordningsvakten inte längre uppfyller kraven i 8 §. Detsamma gäller om han eller hon åsidosätter sina skyldigheter som ordningsvakt eller om det finns något annat särskilt skäl för återkallelse.

10 § Om det uppkommer en fråga om att återkalla ett förordnande och det kan antas att förordnandet kommer att återkallas, får ordningsvakten, om det finns skäl för det, stängas av från tjänstgöring för tiden till dess frågan om återkallelse har prövats slutligt.

Om det inte längre finns skäl för avstängningen, ska beslutet omedelbart upphävas.

Ett beslut om avstängning får också avse ett visst tjänstgöringstillfälle, om det med hänsyn till omständigheterna är olämpligt att ordningsvakten fullföljer tjänstgöringen vid det tillfället.

Ledning och kontroll

11 § En ordningsvakt står under Polismyndighetens ledning och kontroll.

En ordningsvakt är skyldig att följa en anvisning som en polisman meddelar i tjänsten, om det inte är uppenbart att anvisningen inte angår tjänstgöringen som ordningsvakt eller strider mot lag eller annan författning.

Ordningsvakters ingripanden

Proportionalitet vid ingripanden

12 § För att genomföra en uppgift ska en ordningsvakt ingripa på ett sätt som står i rimlig proportion till åtgärdens syfte och omständigheterna i övrigt. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Befogenheter

13 § 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),
7. lagen (2010:294) om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och regioner,
8. lagen (2018:1974) om säkerhetskontroll vid Sametingets offentliga sammanträden, och
9. lagen (2021:77) om säkerhetskontroll på frivårdskontor.

14 § En ordningsvakts ingripande med stöd av 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken, 27 kap. 4 § rättegångsbalken eller 35 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare utgör myndighetsutövning.

Tystnadsplikt

15 § En ordningsvakt får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon på grund av sitt uppdrag har fått veta om en enskilds personliga förhållanden eller förhållanden av betydelse för rikets säkerhet eller för att utreda och lagföra brott.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Straff

16 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot kravet på tillstånd i 3 § eller mot ett villkor som har meddelats enligt 6 § andra stycket döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Övriga bestämmelser

Bemyndigande

17 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om

1. tillstånd att använda ordningsvakter,
2. förordnande av ordningsvakter,
3. rapporteringsskyldighet,
4. ordningsvakters utbildning och utrustning, samt
5. avgifter för utbildning och ärendehandläggning.

Beslutsmyndighet

18 § Beslut enligt denna lag fattas av Polismyndigheten.

Om Polismyndighetens beslut om avstängning enligt 10 § inte kan avvaktas får en polisman besluta om avstängning. Ett sådant beslut ska skyndsamt anmälas till Polismyndigheten. Har avstängningen inte redan upphört, ska myndigheten omedelbart pröva om den ska bestå.

Beslut enligt denna lag gäller omedelbart om inte något annat beslutas.

Överklagande

19 § Polismyndighetens beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.
2. Genom lagen upphävs lagen (1980:578) om ordningsvakter.

3. Ett beslut om återkallelse eller avstängning som har meddelats före ikraftträdandet ska gälla även därefter. Vid prövning efter överklagande av sådana beslut ska den upphävda lagen fortfarande tillämpas.

4. Ett förordnande som ordningsvakt som har meddelats före ikraftträdandet ska gälla även därefter med de begränsningar som följer av det, enligt den upphävda lagen, utfärdade förordandet. Förordnandet upphör dock att gälla vid utgången av år 2024, om det inte dessförinnan har återkallats eller annars upphört att gälla.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1958:205) om förverkande av alkohol m.m.

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1958:205) om förverkande av alkohol m.m.[1] ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

2 §[2]

Vid beslag av egendom som avses i 1 § ska vad som i allmänhet är föreskrivet om beslag i brottmål tillämpas, dock med följande avvikelser:

1. Beslagtagen egendom får bevisligen förstöras om värdet är ringa eller om det annars måste anses försvarligt att förstöra egendomen. I annat fall får egendomen säljas. Spritdrycker, vin, starköl och öl får säljas till den som har rätt att tillverka eller att bedriva partihandel med sådana varor enligt alkohollagen (2010:1622). I fråga om försäljning till partihandlare omfattas även alkoholdrycksliknande preparat om de är skattepliktiga varor enligt lagen (1994:1564) om alkoholskatt. Annan egendom får säljas på det sätt som med hänsyn till egendomen är lämpligt. Intäkter vid försäljning av beslagtagen egendom tillfaller staten.

Beslut om att förstöra eller sälja egendom får fattas av undersökningsledaren eller åklagaren. I de fall som avses i 23 kap. 22 § första stycket rättegångsbalken får ett sådant beslut fattas även av Polismyndigheten eller Kustbevakningen.

Om ett beslag hävs och egendomen är förstörd eller såld enligt denna paragraf, ska ersättning betalas av allmänna medel. Ersättningens storlek ska motsvara egendomens pris vid försäljning till allmänheten eller vad som annars är skäligt. Beslut om ersättning fattas av åklagaren. Den som drabbats av beslaget får begära rättens prövning av beslutet om ersättning. Det ska göras inom en månad från det att han eller hon fick del av beslutet. Ansökan görs vid den domstol som kunnat pröva beslaget. Ersättning betalas ut av länsstyrelsen på begäran av åklagaren.

[1] Senaste lydelse av lagens rubrik 2019:347.
[2] Senast lydelse 2019:347.

1 a. Om värdet på beslagtagen alkohol är ringa, får en polisman eller en kustbevakningstjänsteman besluta att den bevisligen ska förstöras. Även i dessa fall tillämpas 1 tredje stycket.

2. Om en polisman verkställer beslag och förelägger förverkande av den beslagtagna egendomen i ett föreläggande av ordningsbot, ska anmälan om beslaget göras till Polismyndigheten.

3. I fråga om sådana drycker eller preparat som avses i 1 § tredje stycket och som intas eller förvaras i strid med villkor enligt 2 kap. 16 § andra stycket första meningen eller med 2 kap. 18 § eller med 4 kap. 4 § ordningslagen (1993:1617) eller med 9 kap. 2 § järnvägslagen (2004:519) har den som tjänstgör som ordningsvakt vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning eller inom ett trafikföretags område eller dess färdmedel eller som befattningshavare i säkerhets- eller ordningstjänst vid järnväg samma rätt att ta egendomen i beslag som enligt rättegångsbalken tillkommer en polisman.

En ordningsvakt eller en befattningshavare i säkerhets- eller ordningstjänst vid järnväg som har verkställt beslag ska skyndsamt anmäla detta till Polismyndigheten och överlämna den beslagtagna egendomen.

Om värdet på den beslagtagna egendomen är ringa, får Polismyndigheten i stället besluta att den bevisligen ska förstöras av en ordningsvakt. Även i dessa fall tillämpas 1 tredje stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1974:191) om bevakningsföretag

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1974:191) om bevakningsföretag

dels att nuvarande 13 a §[3] ska betecknas som 13 b § och att nuvarande 13 b § ska betecknas 13 c §,

dels att 4 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 13 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 §[4]	
All personal hos ett auktoriserat bevakningsföretag *skall* vara godkänd vid prövning med avseende på laglydnad, *medborgerlig pålitlighet samt* lämplighet i övrigt för anställning i ett sådant företag. Detsamma gäller föreståndaren för verksamheten samt ledamöter och suppleanter i bevakningsföretagets styrelse.	All personal hos ett auktoriserat bevakningsföretag *ska* vara godkänd vid prövning med avseende på laglydnad och lämplighet i övrigt för anställning i ett sådant företag. Detsamma gäller föreståndaren för verksamheten samt ledamöter och suppleanter i bevakningsföretagets styrelse.
	13 a §
	Tillsyn av personal i bevakningsföretag utövas av länsstyrelsen.
	Vid tillsynen ska länsstyrelsen särskilt kontrollera att de villkor för godkännande som anges i 4 § fortfarande är uppfyllda.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

2. Äldre bestämmelser ska alltjämt tillämpas på godkännanden av personal i bevakningsföretag som meddelats innan ikraftträdandet.

[3] Senaste lydelse 2006:517.
[4] Senaste lydelse 2006:517.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.

Härigenom föreskrivs att 10 § lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.[5] ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	10 §
Vad som gäller för en polisman enligt denna lag gäller i tillämpliga delar också för en ordningsvakt, *om inte annat framgår av hans förordnande*.	Vad som gäller för en polisman enligt denna lag gäller i tillämpliga delar också för en ordningsvakt.
Har en ordningsvakt omhändertagit någon, gäller dock att den omhändertagne skyndsamt *skall* överlämnas till närmaste polisman.	Har en ordningsvakt omhändertagit någon, gäller dock att den omhändertagne skyndsamt *ska* överlämnas till närmaste polisman. *Om det är lämpligt med hänsyn till den omhändertagne och omständigheterna i övrigt, får Polismyndigheten i stället överlämna till en ordningsvakt att transportera den omhändertagne till en plats som Polismyndigheten anger*.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

[5] Lagen omtryckt 1984:391.

1.5 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)

Härigenom föreskrivs att 29 § polislagen (1984:387) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
29 §[6]	
Det som föreskrivs i 10 § första stycket 1, 2 och 4 gäller även en sådan vaktpost eller någon annan som vid Försvarsmakten tjänstgör för bevakning eller för att upprätthålla ordning. Bestämmelsen i 10 § första stycket 2 gäller dessutom den som annars med stöd i lag ska verkställa ett frihetsberövande. Bestämmelsen i 10 § första stycket 4 gäller den som i myndighetsutövning har befogenhet att verkställa någon åtgärd som anges där. Vid ingripande med stöd av 10 § första stycket 4 tillämpas också andra stycket samma paragraf. Bestämmelsen i 10 § första stycket 5 gäller även en tjänsteman vid Tullverket som utövar någon befogenhet som anges där för trafiknykterhetskontroll.	
När den som avses i första stycket med stöd i lag berövar någon friheten eller avlägsnar någon, tillämpas också 19 § första stycket 1.	
Bestämmelserna i 10 a och 13 §§ gäller också en ordningsvakt, *om inget annat framgår av hans eller hennes förordnande*. *Om* en ordningsvakt *har* omhändertagit någon, gäller dock att den omhändertagne skyndsamt ska överlämnas till närmaste polisman.	Bestämmelserna i 10 a och 13 §§ *samt 19 § första stycket 2* gäller också en ordningsvakt. *Har* en ordningsvakt omhändertagit någon, gäller dock att den omhändertagne skyndsamt ska överlämnas till närmaste polisman. *Om det är lämpligt med hänsyn till den omhändertagne och omständigheterna i övrigt, får Polismyndigheten i stället överlämna till en ordningsvakt att transportera den omhändertagne till en plats som Polismyndigheten anger.*

I fråga om en kustbevakningstjänstemans befogenheter finns särskilda bestämmelser i kustbevakningslagen (2019:32).

[6] Senaste lydelse 2019:37.

Bestämmelserna i 17 a § gäller också när någon är skyldig att under en brottsutredning stanna kvar hos någon annan myndighet än Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

1.6 Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 16 § ordningslagen (1993:1617) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	2 kap.
	16 §
Den som anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning *skall* svara för att det råder god ordning vid sammankomsten eller tillställningen.	Den som anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning *ska* svara för att det råder god ordning vid sammankomsten eller tillställningen.
Polismyndigheten får meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten eller tillställningen. Villkoren får innefatta skyldighet för anordnaren att anlita personal. Skyldighet för anordnaren att anlita ordningsvakter enligt *lagen (1980:578) om ordningsvakter* får åläggas endast i fråga om konserter och offentliga tillställningar. Villkoren får inte medföra att anordnaren belastas med onödiga kostnader eller att möjligheten att hålla sammankomsten eller tillställningen onödigtvis försvåras på något annat sätt.	Polismyndigheten får meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten eller tillställningen. Villkoren får innefatta skyldighet för anordnaren att anlita personal. Skyldighet för anordnaren att anlita ordningsvakter enligt *lagen (20xx:xx) om ordningsvakter* får åläggas endast i fråga om konserter och offentliga tillställningar. Villkoren får inte medföra att anordnaren belastas med onödiga kostnader eller att möjligheten att hålla sammankomsten eller tillställningen onödigtvis försvåras på något annat sätt.
	I lagen (20xx:xx) om ordningsvakter finns bestämmelser om krav på tillstånd i vissa fall för att använda ordningsvakter.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

1.7 Förslag till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622)

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 18 § alkohollagen (2010:1622) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
8 kap.	
18 §[7]	
Tillståndshavaren eller av denne utsedd serveringsansvarig person ska ha tillsyn över serveringen och vara närvarande på serveringsstället under hela serveringstiden. Det sista gäller dock inte vid rumsservering. Den som är serveringsansvarig ska ha fyllt 20 år och vara lämplig för uppgiften med hänsyn till sina personliga egenskaper och omständigheterna i övrigt.	
Tillståndshavaren ska till kommunen anmäla den eller de personer som har utsetts att ansvara för serveringen av alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat.	
Endast den som är anställd av tillståndshavaren eller som är inhyrd av ett bemanningsföretag får anlitas som köks- eller serveringspersonal eller för uppgifter som är av betydelse för ordning och nykterhet. Detta gäller dock inte ordningsvakter som förordnats enligt *2 § 4 lagen (1980:578) om ordningsvakter.* Restaurangskolor med serveringstillstånd samt, efter överenskommelse med skolan, även andra restauranger med sådant tillstånd får i utbildningssyfte anlita restaurangskolans elever.	Endast den som är anställd av tillståndshavaren eller som är inhyrd av ett bemanningsföretag får anlitas som köks- eller serveringspersonal eller för uppgifter som är av betydelse för ordning och nykterhet. Detta gäller dock inte ordningsvakter som förordnats enligt *8 § lagen (20xx:xx) om ordningsvakter*. Restaurangskolor med serveringstillstånd samt, efter överenskommelse med skolan, även andra restauranger med sådant tillstånd får i utbildningssyfte anlita restaurangskolans elever.
	I lagen (20xx:xx) om ordningsvakter finns bestämmelser om krav på tillstånd i vissa fall för att använda ordningsvakter.

[7] Senaste lydelse 2019:34.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

1.8 Förslag till förordning om ordningsvakter

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelse

1 § Denna förordning innehåller kompletterande bestämmelser till lagen (20xx:xx) om ordningsvakter.

Tillstånd att använda ordningsvakter

2 § En ansökan om tillstånd att använda ordningsvakter ska ges in till Polismyndigheten. Ansökan ska vara skriftlig och innehålla följande uppgifter:

1. Sökandens namn, person- eller organisationsnummer och postadress.
2. En beskrivning av den plats, det område eller den verksamhet som ansökan avser.
3. En beskrivning av behovet av att använda ordningsvakter på den plats, inom det område eller i den verksamhet som ansökan avser.
4. De övriga omständigheter som är av betydelse för prövningen av ansökan.

3 § Ett beslut om tillstånd att använda ordningsvakter får bestämmas till högst tre år. Beslutets giltighetstid får dock förlängas, om förutsättningarna för det meddelade tillståndet i väsentliga delar är oförändrade eller om det annars finns särskilda skäl. Giltighetstiden får förlängas högst två år i taget. En begäran om förlängning måste ha kommit in till Polismyndigheten före det att giltighetstiden löper ut.

Förordnande av ordningsvakter

4 § En ansökan om förordnande av ordningsvakt ska ges in till Polismyndigheten. Ansökan ska vara skriftlig och innehålla följande uppgifter:

1. Sökandens namn, personnummer och hemortsadress.
2. Intyg om genomgången utbildning för ordningsvakter och vem som har anordnat utbildningen.

3. De övriga omständigheter som sökanden vill åberopa för att visa att han eller hon uppfyller de krav som anges i 8 § lagen (20xx:xx) om ordningsvakter.

5 § Vid prövningen enligt 8 § första stycket 3 lagen (20xx:xx) om ordningsvakter får uppgifter om den sökande som behandlas med stöd av lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område hämtas in.

Uppgifter som avses i första stycket får löpande hämtas in under den tid förordnandet som ordningsvakt gäller.

6 § Uppgifter som avses i 5 § får hämtas in endast om den som prövningen gäller har lämnat sitt samtycke. Samtycket ska anses gälla också sådana uppgifter som hämtas in löpande under den tid förordnandet som ordningsvakt gäller.

7 § Ett förordnande som ordningsvakt får meddelas för högst fem år.

8 § Om ett förordnande av ordningsvakt återkallas, ska ordningsvakten så snart som möjligt överlämna beviset om förordnandet till Polismyndigheten. Detsamma gäller om en ordningsvakt avstängs från tjänstgöringen. Om avstängningen upphör utan att förordnandet återkallas, ska ordningsvakten återfå beviset.

Rapporteringsskyldighet

9 § En ordningsvakt ska inför varje tjänstgöringstillfälle anmäla sin tjänstgöring till Polismyndigheten.

10 § En ordningsvakt ska rapportera till Polismyndigheten så snart det på grund av angivelse eller det av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts.

11 § En ordningsvakt ska till Polismyndigheten rapportera om ingripanden och om andra förhållanden som Polismyndigheten bör få kännedom om.

Ingripanden som avses i första stycket ska dokumenteras.

12 § Om någon skadas till följd av en ordningsvakts ingripande ska ordningsvakten, om skadan inte är obetydlig, så snart det kan ske rapportera det inträffade till Polismyndigheten.

Utbildning

13 § Utbildning för ordningsvakter sker genom grundutbildning, fortbildning och särskild utbildning.

14 § Grundutbildningen ska utformas så att eleverna ges de kunskaper och färdigheter som krävs för tjänstgöringen.

Grundutbildningen ska omfatta minst 160 timmar.

15 § Fortbildningen ska utformas så att ordningsvakterna upprätthåller de kunskaper och färdigheter som krävs för tjänstgöringen.

16 § Utbildning av ordningsvakter får bedrivas av Polismyndigheten eller, om det finns särskilda skäl, av den som fått tillstånd av Polismyndigheten.

Ett sådant tillstånd får ges endast till den som har tillräcklig kompetens och lämplig organisation för att kunna genomföra utbildningen på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt.

17 § Polismyndigheten får återkalla ett tillstånd att bedriva utbildning av ordningsvakter om det inte längre finns förutsättningar för tillståndet eller om det annars finns särskilda skäl.

Ordningsvakters klädsel

18 § En ordningsvakt ska bära klädsel eller tjänstetecken som gör att det klart framgår att han eller hon tjänstgör som ordningsvakt utan att det uppstår risk för förväxling med polisman.

Avgifter

19 § Polismyndigheten får ta ut avgift för prövning av ansökan enligt 2 och 4 §§. För ansökningsavgiftens storlek m.m. gäller bestämmelserna i 9–14 §§ avgiftsförordningen (1992:191), varvid avgiftsklass 2 tillämpas.

För sådan utbildning av ordningsvakter som genomförs av Polismyndigheten ska myndigheten ta ut en avgift. Avgiften för grundutbildningen är 10 000 kronor. För fortbildningen och den särskilda utbildningen är avgiften 5 000 kronor. Avgiften ska bidra till att täcka verksamhetens kostnader.

Övriga bestämmelser

Bemyndigande för Polismyndigheten

20 § Polismyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om

1. dokumentation,
2. rapporteringsskyldighet,
3. utbildningens utformning och genomförande,
4. klädsel, utrustning och fordon, och
5. verkställigheten av lagen (20xx:xx) om ordningsvakter samt denna förordning.

För den som genomgått väktar- eller skyddsvaktsutbildning får Polismyndigheten föreskriva en kortare utbildningstid än vad som anges i 14 §.

Överklagande

21 § I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2023.
2. Genom förordningen upphävs ordningsvaktsförordningen (1980:589).

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1989:149) om bevakningsföretag

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1989:149) om bevakningsföretag att 10 och 27 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	10 §[8]
För godkännandemyndighetens prövning av en persons laglydnad och medborgerliga pålitlighet ska uppgifter som avses i 3 kap. 14 § tredje stycket säkerhetsskyddslagen (2018:585) inhämtas. När så sker ska 3 kap. 18–21 §§ säkerhetsskyddslagen och 5 kap. 20 och 21 §§ och 7 kap. 4 § första stycket 1 säkerhetsskyddsförordningen (2018:658) tillämpas. Om prövningen avser en person som inte redan är anlitad av ett bevakningsföretag, inhämtar dock myndigheten uppgifter ur belastningsregistret och misstankeregistret genom direktåtkomst enligt 20 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister och 7 § förordningen (1999:1135) om misstankeregister.	*För prövning av frågan om godkännande av personal i bevakningsföretag och för tillsyn av sådan personal inhämtar länsstyrelserna* uppgifter ur belastningsregistret och misstankeregistret genom direktåtkomst enligt 20 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister och 7 § förordningen (1999:1135) om misstankeregister.
	Vid godkännandeprövningen bör länsstyrelsen inhämta ett yttrande från Polismyndigheten rörande sökandens lämplighet. Vid utformningen av detta yttrande får Polismyndigheten i sin tur hämta uppgifter som behandlas med stöd av lagen (2018:1693) om polisens

[8] Senaste lydelse 2018:659.

behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

Uppgifter som avses i första stycket får inhämtas endast om den som prövningen gäller har lämnat sitt samtycke. Samtycket ska anses gälla kontroller och utredningar under den tid som godkännandet består.

11 §

Prövning enligt 4 § lagen (1974:191) om bevakningsföretag *skall slutföras inom två veckor, om inte särskilda skäl föranleder annat*. Ett muntligt besked om resultatet av prövningen *skall* på begäran genast lämnas sökanden och den som prövningen avser.

En prövning enligt 4 § lagen (1974:191) om bevakningsföretag *ska handläggas skyndsamt*. Ett muntligt besked om resultatet av prövningen *ska* på begäran genast lämnas sökanden och den som prövningen avser.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2023.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1106) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2014:1106) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare,

dels att 2 och 4 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 14 a §, av följande lydelse.

2 §

Förordningen gäller vid handläggning av ärenden där

1. det i anmälan har påstått att en anställd inom polisen har gjort sig skyldig till något brott som har samband med anställningen eller på något annat sätt har handlat felaktigt i sin myndighetsutövning,

2. en person har skadats allvarligt antingen under vistelse i en polisarrest eller genom något som en anställd inom polisen har gjort i anställningen, eller

3. det i något annat fall kan bli fråga om att inleda förundersökning mot en anställd inom polisen för brott som har samband med anställningen.

Det som anges om en anställd i första stycket gäller även en uppdragstagare som med stöd av ett särskilt förordnande från Polismyndigheten utför arbete för myndigheten under ledning av en polisman.

Det som anges om en anställd i första stycket gäller även *den som innehar förordnande som ordningsvakt samt* en uppdragstagare som med stöd av ett särskilt förordnande från Polismyndigheten utför arbete för myndigheten under ledning av en polisman.

4 §

Förordningen gäller också vid handläggning av ärenden där fråga har väckts om

1. en anställd inom polisen har gjort sig skyldig till något brott som inte har samband med anställningen, eller

2. den som genomgår grundutbildning till polisman har gjort sig skyldig till något brott.

Det som anges om en anställd i första stycket gäller även den som innehar förordnande som ordningsvakt.

14 a §

Avdelningen för särskilda utredningar ska underrätta Polismyndighetens rättsavdelning om

1. sådana inkomna och avslutade ärenden som avses i 2 och 4 §§ och som gäller den som innehar förordnande som ordningsvakt, och

2. omständigheter som kan vara av betydelse för bedömningen av om ett förordnande som ordningsvakt bör återkallas.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 21 november 2019 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av regelverket för ordningsvakter. Syftet med utredningen är att modernisera och effektivisera regelverket och anpassa det till dagens förhållanden.

Utredningen ska bl. a. analysera för vilka ändamål och vid vilka platser ordningshållning bör kunna utföras av ordningsvakter. Utredningen ska också analysera på vilket sätt Polismyndigheten ska utöva kontroll och ledning över ordningsvakternas verksamhet. Dessutom ska utredningen undersöka om det finns ytterligare uppgifter i ordningshållningen som en ordningsvakt bör kunna utföra. Vidare ska utredningen analysera hur reglerna för ordningsvakternas utbildning, när det gäller såväl omfattning som övergripande innehåll, bör utformas.

I uppdraget ingår också uppgiften att se över vissa frågor kring lämplighetsprövningen av personal hos auktoriserade bevakningsföretag.

Utredningen ska slutligen föreslå nödvändiga författningsändringar och redogöra för de konsekvenser som utredningens förslag medför.

Regeringens direktiv (2019:89) till utredningen återges i sin helhet i *bilaga 1*.

Utredningen har antagit namnet Ordningsvaktsutredningen.

2.2 Utredningens arbete

Utredaren har biträtts av experter och sakkunniga samt av en utredningssekreterare. Vid framtagandet av författningsförslag och författningskommentarer gällande ordningsvakter har utredningen biträtts av enhetschefen Gunilla Berglund.

Det har hållits tolv utredningssammanträden där experter och sakkunniga har deltagit. Mot bakgrund av den pågående coronapandemin har flertalet av dessa sammanträden hållits digitalt. Pandemin har även inneburit att endast ett fåtal studiebesök i Sverige har kunnat genomföras.

Experterna i utredningen har medverkat, inte bara med värdefulla synpunkter utan också med eget utredningsmaterial. Som exempel kan nämnas att Annika Norée, docent i straffrätt, har biträtt utredningen med en redovisning av gällande rätt beträffande ordningsvakters befogenheter.

Vid framtagandet av en redogörelse för regleringen av ordningsvakter och väktare i finsk och norsk rätt har utredningen biträtts av Johan Boucht, professor i straffrätt, Universitetet i Oslo, och professor i Politi- og påtalerett, Universitetet i Bergen.

Utredaren och utredningssekreteraren har deltagit i möten med bl.a. Amnesty International, Polismyndigheten, Örebro kommun, Uppsala kommun, Säkerhetsföretagen och Transportarbetarförbundet.

Utredningen har dessutom mottagit skriftliga synpunkter från bland andra Peter Alverman, säkerhetschef vid Sahlgrenska universitetssjukhuset och Thomas Ahlskog, biträdande säkerhetschef, Tågföretagens fokusgrupp för säkerhet och beredskap.

3 Inledning och utgångspunkter

3.1 Allmänt om ordningsvakter

Ordningsvakter är personer som inte är poliser men som Polismyndigheten har förordnat att medverka till att upprätthålla allmän ordning.

Det har sedan lång tid varit möjligt för polismyndigheterna att förordna personer som inte varit anställda inom polisväsendet att utföra vissa begränsade polisiära uppgifter. Under den tid då polisväsendet var kommunalt – dvs. före år 1965 – kunde ibland gränsen mellan denna personal och den egentliga polispersonalen vara oklar. Det var först när polisen förstatligades som gränsdragningen mot polisväsendet blev tydligare (se Munck, Johan, Vilgeus, Jan, och Carlberg Johansson Lena, *Ordningsvakt och väktare, Regler för ordningsvakter och bevakningsföretag*, 3 uppl., Norstedts Juridik 2005 s. 15, samt Sverne Arvill, Ebba, Glantz, Yvette och Tonneman, Lars, *Ordningsvakter och väktare – samt annan bevakningspersonal*, Norstedts Juridik 2020 s. 22 ff.). Enligt 1964 års polisinstruktion kunde Polismyndigheten förordna personer som inte var anställda inom polisväsendet ”att utföra polisbevakning” (ordningsvakter). Samma regel fanns också fram till den 1 januari 1981 i 1972 års polisinstruktion. Däremot angavs inte i instruktionen för vilka uppgifter en ordningsvakt kunde förordnas. Tidigare avsåg det största antalet förordnanden för ordningsvakter ordningshållning vid offentliga tillställningar.

Ordningsvakter har alltjämt en viktig funktion vid bevakning av offentliga tillställningar av olika slag, t.ex. idrottsevenemang och danstillställningar. Numera tjänstgör ordningsvakter också t.ex. i Stockholms tunnelbana, i domstolar och vid offentliga sammanträden i kommuner och regioner (se Ds 2003:50 s. 30). Det finns i dag cirka 7 830 förordnade ordningsvakter i Sverige.[1]

[1] Siffror från Polismyndigheten, februari 2021.

Ordningsvakterna står formellt under Polismyndighetens befäl men kan vara anställda av ett bevakningsföretag eller ha personliga uppdrag från allmänna och privata aktörer. Det är inte ovanligt att ordningsvakter har flera olika uppdragsgivare eller att de arbetar deltid som ordningsvakter vid sidan om en annan anställning. Ungefär 4 100 personer med ordningsvaktsförordnanden är anställda av bevakningsföretag.[2] Sammantaget innebär detta att kostnaden för ordningsvakternas ordningshållning kan belasta både allmänna och privata aktörer.

Den som inte är polisman får enligt 1 § lagen (1980:578) om ordningsvakter, LOV, förordnas som ordningsvakt för att medverka till att upprätthålla allmän ordning. Enligt förarbetena till lagen är avsikten med bestämmelsens ordalydelse att markera att ordningsvakterna ska ses som ett komplement till och aldrig som en ersättning för polisen, som har ansvaret för den allmänna ordningens upprätthållande (prop. 1979/80:122 s. 64).

Ordningsvakter får, enligt 2 § LOV, tjänstgöra för vissa ändamål och på vissa platser, bland annat vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, bad- eller campingplatser, lokaler och platser för idrott, friluftsliv eller liknande som allmänheten har tillträde till och lokaler och utrymmen där det serveras alkohol (se avsnitt 4.3).

Om det finns ett särskilt behov och det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt får ordningsvakter enligt 3 § LOV förordnas även i andra fall än de som räknas upp i 2 §. Förordnanden enligt 3 § är enligt förarbetena avsedda att ges endast i undantagsfall vid sådana tillfällen då det visat sig vara praktiskt omöjligt eller i vart fall svårt att lösa ett problem på annat godtagbart sätt (se a prop. s. 29 f.).

Ordningsvakter har enligt polislagen (1984:387), PolisL, givits vissa befogenheter som normalt endast tillkommer polismän. En ordningsvakt kan avvisa eller avlägsna någon från visst område eller utrymme om den personen stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för densamma eller när det är nödvändigt för att ordningen ska kunna upprätthållas. Om en sådan åtgärd inte är tillräcklig får en ordningsvakt tillfälligt omhänderta personen (13 § PolisL jämförd med 29 § PolisL). Ordningsvakter har också under vissa omständigheter rätt att använda våld och handfängsel (10 § respektive 10 a § PolisL jämförd med 29 § PolisL). En ordningsvakt har vidare befogenhet att omhänderta en person med stöd av 1 § lagen (1976:511) om om-

[2] Enligt uppgift från Säkerhetsföretagen 2021.

händertagande av berusade personer m.m., LOB, samt att beslagta spritdrycker, vin eller starköl enligt 2 kap. 3 § lagen (1958:205) om förverkande av alkohol m.m., men saknar befogenhet att förstöra beslagtagna drycker. I samtliga fall då en ordningsvakt gripit eller omhändertagit någon ska denne skyndsamt överlämnas till närmaste polisman.

En ordningsvakt åtnjuter skydd enligt bestämmelserna i 17 kap. brottsbalken, BrB. Det innebär att om någon med våld eller hot om våld förgriper sig mot en ordningsvakt i dennes myndighetsutövning bedöms det som våld eller hot mot tjänsteman. Detsamma gäller om någon på ett sådant sätt försöker tvinga ordningsvakten till eller hindra denne från en åtgärd i myndighetsutövningen eller om någon hämnas för en sådan åtgärd. Sådana brott har en strängare straffskala än misshandel och olaga hot.

Ordningsvakter omfattas av tystnadsplikt.

Allvarligare fel och försummelser i tjänsten av en ordningsvakt kan bestraffas enligt bestämmelserna om tjänstefel i 20 kap. BrB.

En ordningsvakt genomgår 80 timmars grundutbildning med möjlighet till särskild utbildning för säkerhetskontroll i domstol och allmänna sammanträden samt arenautbildning. Polismyndigheten utfärdar föreskrifter och allmänna råd om ordningsvakters utbildning (se PMFS 2017:12, FAP 670-1). Utbildningen är avgiftsfinansierad. Polisen ansvarar för ordningsvakternas utbildning. Ordningsvaktsutbildning kan dock bedrivas i privat regi efter tillstånd av polisen.

3.2 Bestämmelser som reglerar ordningsvakternas verksamhet

Ordningsvakternas verksamhet regleras i flera författningar. De viktigaste är lagen om ordningsvakter och ordningsvaktsförordningen (1980:589). Regleringen har varit i kraft i nästan fyrtio år. Inga större förändringar av regelverket har gjorts sedan dess tillkomst förutom att ordningsvakter nu får tjänstgöra vid säkerhetskontroll i bl.a. domstol enligt vad som framgår av 2 a och 2 b §§ LOV.

Bestämmelser om ordningsvakter finns också bl.a. i

– rättegångsbalken
– lagen (1958:205) om förverkande av alkohol m.m.

- lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.
- lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol
- polislagen (1984:387)
- ordningslagen (1993:1617)
- offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
- lagen (2010:294) om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och regioner
- lagen (2010:374) om försöksverksamhet med trafiknykterhetskontrollanter i hamnar
- alkohollagen (2010:1622)
- lagen (2018:1974) om säkerhetskontroll vid Sametingets offentliga sammanträden
- lagen (2021:77) om säkerhetskontroll på frivårdskontor.

Vidare regleras ordningsvakternas verksamhet genom Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ordningsvakter (PMFS 2017:12, FAP 670-1).

3.3 Kort om polisväsendet och dess koppling till ordningsvakternas verksamhet

Polismyndigheten består av cirka 99 lokalpolisområden, 27 polisområden och 7 polisregioner. Myndigheten har totalt cirka 32 000 medarbetare. De sju polisregionerna har helhetsansvar för polisverksamheten inom ett angivet geografiskt område. Ansvaret omfattar bland annat utredningsverksamhet, brottsförebyggande verksamhet och service. Arbetet i regionen leds av en regionpolischef.

Det är Polismyndigheten som ansvarar för utbildning, förordnanden och tillsyn av ordningsvakter.

Polismyndigheten har under de senaste åren byggt upp ett system av ordningsvaktsansvariga, samordnare och kontaktpoliser i hela polisorganisationen. Ordningsvaktsansvariga finns på den centrala rättsavdelningen, på HR-avdelningen och på den nationella operativa avdelningen samt i varje polisregion. Ordningsvaktssamordnare finns

vid de sju regionala rättsenheterna och i varje polisområde. De ordningsvaktssamordnare som finns vid polisområdena samordnar de kontaktpoliser som ska finnas i varje lokalpolisområde. Vidare finns inom Polismyndigheten en kompentensenhet som ansvarar för att samordna ordningsvaktsutbildningen.

Ordningsvakter har lydnads- och rapporteringsplikt till polisen. Varje lokalpolisområde har en kontaktpolis som har en samordnande funktion gentemot de ordningsvakter som verkar inom polisområdet.

3.4 Tidigare lagstiftningsarbeten

Frågor om ordningsvakter har varit föremål för flera tidigare utredningar. Exempelvis lämnades i Trygghetsutredningens slutbetänkande (SOU 995:146) och Polisverksamhetsutredningens betänkande (SOU 2002:70) olika förslag på förändringar av regelverket om ordningsvakter. Förslagen har inte lett till någon lagstiftning. Vissa frågor om ordningsvakter behandlas också i Ds 2003:50.

3.4.1 Trygghetsutredningen

I Trygghetsutredningens slutbetänkande angavs att den nuvarande konstruktionen av ordningsvaktslagen har lett till en omotiverad restriktivitet vad gäller användningen av ordningsvakter (se SOU 1995:146 s. 148 f.). Utredningen ansåg att den nuvarande uppräkningen av tjänstgöringsområden borde tas bort och ersättas med en mer generell bestämmelse om när ordningsvakter ska kunna användas. Enligt förslaget skulle 2 § LOV ha följande lydelse. ”Ordningsvakter får förordnas att tjänstgöra vid lokaler och platser dit allmänheten har tillträde.” Utredningen föreslog också en ändring i undantagsregeln i 3 § som skulle öka möjligheterna att använda ordningsvakter. I betänkandet föreslogs att lydelsen skulle vara ”Om det finns ett särskilt behov och det är av betydelse från allmän synpunkt, får ordningsvakt förordnas för tjänstgöring även vid annan lokal eller plats än som avses i 2 §”. Trygghetsutredningen föreslog vidare att ordningsvakterna borde knytas närmare polisen. Ett beslut om förordnande som ordningsvakt skulle ange vilket område förordnandet gäller. Utredningen såg framför sig att förordnandena kunde omfatta flera län eller delar av flera län. Den utökade samverkan mellan polisen och ord-

ningsvakterna som utredningen förespråkade skulle enligt förslaget särskilt anges i lagstiftningen. Remissinstanserna var i huvudsak positiva till de nu nämnda förslagen (se Ds 2003:50 s. 34).

3.4.2 Polisverksamhetsutredningen

I Polisverksamhetsutredningens betänkande föreslogs att en ordningsvakt skulle kunna få ett särskilt ordningsvaktsförordnande av vilket det framgår att ordningsvakten inom ett visst angivet län får tas i anspråk för tjänstgöring av polis samt att tjänstgöringen innebär att ordningsvakten får biträda polisen i dess arbete (se SOU 2002:70 s. 308 ff.). Ett sådant förordnande skulle kunna beviljas under förutsättning att ordningsvakten hade genomgått en kompletterande utbildning. Efter det att en ordningsvakt fått ett sådant förordnande skulle denne kunna tas i anspråk för tjänstgöring hos Polismyndigheten efter beslut i varje särskilt fall. Det särskilda beslutet skulle meddelas av Polismyndigheten och innebära att ordningsvakten fick tas i anspråk för tjänstgöring genom att biträda polisen vid ett särskilt tjänsteuppdrag eller när behov av biträde uppstått. Ordningsvakten skulle då endast få arbeta under ledning av en polisman. Ordningsvaktens arbetsområde skulle i dessa situationer utökas till hela det län förordnandet omfattade vilket skulle framgå av förordnandet.

Utredningen benämnde förslaget som Ordningsvaktsmodellen. Utgångspunkten för förslaget var att ordningsvakterna redan var en etablerad yrkeskår med stark koppling till polisen och att ordningsvakterna på detta sätt skulle bli ett tydligare komplement till Polismyndigheten.

Vid en genomgång av remissinstansernas svar på utredningens förslag gällande ordningsvakter kan följande drag skönjas.

Flertalet kommuner, både i storstadsregionerna och i glesbygd, avstyrkte förslaget och menade att det måste till fler poliser samt att det var en fråga om rättssäkerhet. Flera polismyndigheter tyckte att ordningsvaktsmodellen var ett bra förslag men betonade att ordningsvakter inte ska ersätta polisen utan vara ett komplement till den. Föreningen Sveriges Förenade Ordningsvakter tillstyrkte förslaget. Några polismyndigheter avstyrkte förslaget av samma skäl som kommunerna samt av det skälet att ett sådant system skulle ta resurser från polisen snarare än att stärka densamma eftersom polisen skulle

behöva lägga resurser på att utbilda och hantera ordningsvakterna. Riksåklagaren hade en rad kritiska synpunkter på vad man kallade en ekonomiklassmodell av polisiär verksamhet i glesbygd. Justitieombudsmannen hade invändningar gällande huruvida förslaget skulle leda till ett reellt tillskott till polisens resurser samt såg också risker i rättssäkerhetshänseende och avstyrkte förslaget.

Rikspolisstyrelsen tillstyrkte förslaget men hade vissa kommentarer och medskick. Länsstyrelsen i Stockholm tillstyrkte förslaget. Så även Räddningsverket och Riksrevisionsverket. Även Justitiekanslern såg positivt på förslaget med ordningsvaktsmodellen, men förordade försöksverksamhet och försiktighet.

Säkerhetsbranschen var kritisk till en ny kategori ordningsvakter som skulle få verka i ett helt län eftersom man menade att allmänheten redan hade svårt att veta hur ordningsvakternas befogenheter ser ut. De ansåg även att polisen skulle ha svårt att leda arbetet utan att finnas på plats.

Sammantaget väckte förslaget frågor hos framför allt kommunerna om rättssäkerhet och kommunerna menade att hela landet ska ha tillgång till polis. Här ska påminnas om att inriktningen på förslaget var ordningsvakter som komplement till polisen i glesbygd.

3.4.3 Ds 2003:50

I Ds 2003:50 genomförde Justitiedepartementet en översyn av systemet med ordningsvakter och väktare. Resultatet blev bland annat två förslag till ändringar i lagen om ordningsvakter. Det ena var att nattöppna restauranger skulle läggas till i uppräkningen i 2 § LOV och det andra var ändrade skrivningar i 7 § LOV för att förtydliga ordningsvakters ansvar för att rapportera brott och ordningsstörningar till polisen. Inget av förslagen har föranlett någon lagändring.

3.5 Behovet av en reform

Ordningsvakternas roll i samhället har förändrats under senare år. Behovet av personer med uppgift att upprätthålla allmän ordning har ökat och ordningsvakter finns nu på fler platser än tidigare. Av statistik från Transportföretagen för åren 2017–2018 framgår att ordningsvakter (och väktare) får allt mer sociala uppdrag i takt med att

efterfrågan på säkerhet ökar inom bl.a. handeln, kollektivtrafiken och för kommunerna. Siffror från Brottsförebyggande rådet, Brå, talar också för att utsattheten under senare år har ökat för nästan samtliga brottstyper inom brott mot enskild person. Vidare har andelen utsatta för trakasserier ökat tydligt nästan årligen sedan 2010. Många ordningsvakter vittnar också om att intensiteten i uppdragen förändrats, och beskriver ett ökat behov av att ingripa mot såväl ordningsstörande ungdomar, narkotikahandel som systematiska butiksstölder (se vidare under kapitel 4). Det kan konstateras att det numera, utifrån den efterfrågan på ordningshållning som finns, i stor utsträckning ges förordnanden enligt 3 § vid vissa platser, t.ex. i gallerior, vid akutmottagningar, vid myndighetskontor och domstolar samt i anläggningar för allmänna transportmedel. Det förekommer även att större geografiska områden inom vissa tätorter omfattas av förordnanden enligt 3 §. Det var inte tanken när den gällande lagen infördes.

Det finns i dag 565 förordnanden enligt 3 § LOV.[3] Antal förordnanden enligt 3 § LOV har ökat stadigt de senaste åren.[4] Utökningen av s.k. § 3-områden och antalet ordningsvakter som tjänstgör i dessa områden har inneburit att ordningsvakternas roll i samhället till viss del förändrats. I dag finns det således fler synliga ordningsvakter som rör sig i lokalsamhället än vad som tidigare varit fallet. Kravet i 5 § LOV om att det i varje förordnande enligt 3 § ska anges uppgift om tjänsteställe som förordnandet gäller för har blivit svårt att efterleva. Kommuner och andra ställer i allt större utsträckning krav på att få anlita ordningsvakter med stöd av 3 § LOV. Det ligger inte i linje med den restriktivitet som gäller för sådana förordnanden.

Både Polismyndigheten och ett antal kommuner har inkommit till Justitiedepartementet med framställningar om ändringar i lagen om ordningsvakter. Polismyndigheten har angett att den ökade användningen av ordningsvakter har gjort kraven i ordningsvaktslagen mycket svåra att följa. Lagen anses inte heller spegla det behov av att använda ordningsvakter som många enskilda aktörer anser sig ha.

[3] Enligt uppgift från Polismyndigheten i april 2021.
[4] Enligt en rapport från Stiftelsen Tryggare Sverige har förordnanden enligt 3 § LOV ökat från 472 år 2016 till 534 år 2019/2020, se vidare under avsnitt 4.4.

3.6 Utredningens utgångspunkter

Lagen om ordningsvakter trädde i kraft för över fyrtio år sedan. En ordningsvakt tjänstgjorde då vanligen inom ett lokalt mindre område i något av landets polisdistrikt. Verkligheten har förändrats väsentligt sedan dess. Den sociala kontrollen i samhället har alltmer tagits över av professionella personer, t.ex. ordningsvakter och väktare. Efterfrågan på ordningshållning genom användning av ordningsvakter har ökat påtagligt. Användningen har också ökat under senare år och det finns ingen anledning att tro annat än att den fortsatt kommer att öka. Ordningsvakter fyller en viktig funktion, inte bara när det gäller att motverka ordningsstörningar utan också när det gäller att främja tryggheten.

Ordningsvakter är ett självklart och efterfrågat inslag på många platser. De utgör också en viktig resurs för att bidra till att skapa ordning och främja trygghet i samhället. I många fall tjänstgör ordningsvakter på platser och i verksamheter där det inte är rimligt att förvänta sig kontinuerlig polisiär närvaro, t.ex. i butiker och på sjukhus.

Utredningens grundläggande utgångspunkt är därför att det finns skäl att utforma en reglering som skapar möjligheter att använda ordningsvakter för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt främja trygghet och att regleringen måste utformas på ett sådant sätt att den är flexibel och ger utrymme för en utökad användning av ordningsvakter (se kapitel 4).

Samtidigt är det viktigt att hålla i minnet att det är polisen som har ansvaret för den allmänna ordningens och säkerhetens upprätthållande. Huvudansvaret för dessa uppgifter tillkommer alltså främst Polismyndigheten. Ordningsvakternas uppgift ska alltjämt vara att biträda polisen och medverka till att allmän ordning och säkerhet upprätthålls. Ordningsvakter ska användas som ett komplement till och aldrig som en ersättning för polismän.

Det är också en given utgångspunkt att ordningsvakter inte ska tilldelas uppgifter som kräver polisiär kompetens och polisens organisation. Polismyndigheten ska alltjämt leda och kontrollera den ordningshållning som utförs av ordningsvakter. Det måste därför finnas goda förutsättningar för ett fungerade samarbete mellan Polismyndigheten, liksom de polismän som tjänstgör i ett visst område och den eller de ordningsvakter som verkar där. Även de som anlitar ordningsvakter måste ta ansvar för att skapa en fungerande ordning. (se kapitel 5).

Regleringen måste anpassas för att möta de förändringar som har skett och för att skapa förutsättningar för att ordningsvakter på ett professionellt sätt ska kunna utföra de uppgifter som anförtros dem. En annan utgångspunkt för vårt arbete är därför att ordningsvakternas utbildning behöver förbättras och att kontrollen av de personer som förordnas som ordningsvakter bör förstärkas (se kapitel 6).

Utredningsdirektiven ger inte utrymme för att i grunden ändra de organisatoriska förutsättningarna för ordningsvaktsverksamheten. Det är alltså inte aktuellt att överväga grundläggande systemförändringar, till exempel att samtliga ordningsvakter ska vara anställda av Polismyndigheten eller att samtliga ordningsvakter ska ha anställning i ett bevakningsföretag. Utredningen har i stället övervägt hur systemet med ordningsvakter kan reformeras inom befintliga organisatoriska ramar.

4 Användning av ordningsvakter

4.1 Uppdraget

Utredningen har fått i uppdrag att undersöka om ordningsvakter kan användas på ett bättre sätt för att tillgodose samhällets behov av trygghet och ordning på allmän plats och för att öka chanserna för att brott upptäcks. Utredningen ska analysera följande frågor.

- För vilka ändamål och vid vilka platser bör ordningshållning kunna utföras av ordningsvakter?
- Finns det ett behov av att särskilja den enskilda ordningsvaktens förordnande från de förordnanden som i dag avser s.k. förordnandeområden?
- Vem bör kunna ansöka om ett visst förordnandeområde?
- Bör Polismyndigheten ges rätt att ställa villkor för beslut om förordnanden?
- Bör Polismyndigheten ges rätt att självständigt kunna besluta om att ordningsvakter ska förordnas i särskilda fall?

4.2 Bakgrund

Den nuvarande lagen om ordningsvakter (19080:578), LOV infördes bl.a. i syfte att strama upp användningen av ordningsvakter och att begränsa de uppgifter som en ordningsvakt skulle få sköta (se prop. 1979/80:122 s. 21 och 25). Vid den tiden användes ordningsvakter för en mängd bevakningsuppgifter av skiftande karaktär och ordningsvakternas uppgifter och befogenheter hade varit föremål för en livlig debatt i flera år (a prop. s. 18 ff.).

Behovet av att använda ordningsvakter har väsentligt förändrats sedan lagens tillkomst. Kriminalpolitiska och brottsförebyggande frågor står nu betydligt mer i fokus när det gäller samhällets insatser mot brott. Det finns också en större förväntan på att brott ska förebyggas. Dessa förväntningar kommer till tydligt uttryck i samhällsdebatten.[1] Ökade förväntningar på trygghet i samhället gör också att det ställs högre krav på närvaro från både polismän och annan uniformerad personal.

Vidare har allt fler kommuner under de senaste åren mött utmaningar när det gäller brott, ordningsstörningar och otrygghet. Förklaringarna är bl.a. en förändrad demografi och växande utanförskapsområden som har lett till omfattande ordningsproblem.[2] Samhällsförändringarna har i sin tur lett till en ökad efterfrågan från både kommuner, regioner och privata aktörer på att använda ordningsvakter för att främja trygghet och förebygga brott.

Även Polismyndigheten har under de senaste åren kommit att i ökad utsträckning uppmärksamma möjligheten att i samverkan med ordningsvakter motverka ordningsstörningar och främja trygghet. Ett exempel på detta är att Polismyndigheten i sin verksamhetsanalys för de kommande åren har konstaterat att ordningsvakter är en resurs som kan komplettera polisens arbete och medverka till att polisiära resurser i första hand används i de situationer där polisiär kompetens är oundgänglig.[3]

Sammantaget har dessa förändringar lett till att ordningsvakter fått en allt större betydelse för att upprätthålla den allmänna ordningen i samhället. Att ordningsvakter verkar på offentliga platser uppfattas också som ett bidrag till att trygghet främjas. Ordningsvakter tjänstgör regelmässigt i vissa offentliga miljöer, t.ex. vid domstolar, på anläggningar för allmänna transportmedel och på sjukhus. Efterfrågan på att få använda ordningsvakter över större områden har också ökat, t.ex. förekommer det att ordningsvakter verkar i större citykärnor och bostadsområden för att bidra till att upprätthålla ordning och främja trygghet där.

En fråga som har aktualiserats återkommande under de senaste åren är om ordningsvakter kan användas på ett bättre sätt än vad den

[1] En lång rad exempel finns på detta, se bl.a. *Svenska Dagbladets* artikelserie Trygghet till salu, www.svd.se/om/trygghet-till-salu.
[2] Se Stiftelsen Tryggare Sveriges rapport *En kartläggning av kommunernas arbete med ordningsvakter*, juli 2020.
[3] Se bl.a. Polismyndighetens rapport från den 9 maj 2019 med dnr A240.625/2019 s. 10–11.

nuvarande lagen medger för att tillgodose samhällets behov av trygghet och ordning på allmän plats. Den nuvarande lagen om ordningsvakter är inte anpassad för de krav olika aktörer ställer på att kunna använda ordningsvakter. Det finns vidare en osäkerhet om hur stora geografiska områden Polismyndigheten får förordna ordningsvakter för och i övrigt hur lagen ska tillämpas. Reglerna om användning av ordningsvakter bör ändras på ett sådant sätt att den bättre motsvarar dagens krav.

4.3 Gällande rätt

Den som inte är polisman får enligt 1 § LOV förordnas som ordningsvakt för att medverka till att upprätthålla allmän ordning. Enligt förarbetena är avsikten med bestämmelsens ordalydelse att markera att ordningsvakter ska ses som ett komplement till och aldrig som en ersättning för polisen, som har huvudansvaret för den allmänna ordningens upprätthållande (prop. 1979/80:122 s. 64).

Ordningsvakter får enligt huvudregeln i 2 § LOV tjänstgöra för vissa ändamål och på vissa platser, bland annat vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, bad- eller campingplatser, lokaler och platser för idrott, friluftsliv eller liknande som allmänheten har tillträde till och lokaler och utrymmen där det serveras alkohol. Dessutom får ordningsvakter förordnas att tjänstgöra vid säkerhetskontroller i domstolar, kommuner, regioner och i Sametinget (se 2 a och 2 b §§ LOV).

Om det finns ett särskilt behov och det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt får ordningsvakter enligt 3 § LOV förordnas även i andra fall än vad som räknas upp i 2–2 b §§. Förordnanden enligt 3 § är avsedda att ges endast i undantagsfall vid sådana tillfällen då det visat sig vara praktiskt omöjligt eller i vart fall svårt att lösa ett problem på annat godtagbart sätt (se a prop. s. 29 f.).

Huvudregeln i 2 § LOV tar sikte på situationer där det enligt förarbetena förutsattes bli en förhållandevis normal företeelse att ordningsvakter medverkar vid ordningshållningen (se a prop. s. 28). Det ansågs dock ofrånkomligt att det även i andra situationer än de som räknas upp i 2 § skulle finnas behov av att anlita ordningsvakter. Den undantagsbestämmelse som finns i 3 § LOV syftar därför till att möjliggöra att ordningsvakter ska kunna förordnas när speciella omstän-

digheter gör en sådan lösning nödvändig. Förordnandena enligt 3 § LOV får ges på platser som är möjliga att klart avgränsa.

Det är Polismyndigheten som, i egenskap av förordnandemyndighet, prövar om det finns ett särskilt behov och om det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt. Som utgångspunkt gäller att ordningsvakter bara bör förordnas om uppgiften kräver de särskilda befogenheter som en ordningsvakt har. Samtidigt bör uppgiften inte vara så kvalificerad att den kräver polisutbildning. Särskild restriktivitet ska vidare iakttas när det är fråga om att ge förordnanden inom ett område som frekvent besöks av allmänheten. Lagstiftarens tanke med paragrafen var således att kraven för att ordningsvakter förordnas för andra ändamål än vad som avses i 2 § ska vara tämligen stränga. En sammanvägning ska göras av styrkan hos de intressen som påkallar behovet, vikten av att polisuppgifter förbehålls polisutbildad personal och de möjligheter som finns i praktiken att avdela polismän för att sköta den aktuella uppgiften. Motiven till 3 § ger alltså uttryck för en restriktiv tillämpning som är svår att förena med den praxis som utvecklats under de senaste åren.

Enligt 5 § LOV förordnas en ordningsvakt av Polismyndigheten. Förordnandet meddelas för viss tid, högst tre år. I förordnandet ska det anges för vilken verksamhet och inom vilket område det gäller. Meddelas förordnandet med stöd av 3 §, ska det också innehålla uppgift om tjänstgöringsställe.

4.4 Samhällets arbete med ökad trygghet och brottsförebyggande åtgärder

Att öka tryggheten är ett kriminalpolitiskt mål som rättsväsendets myndigheter, men även andra samhällsaktörer, bidrar till.[4] Trygghet och oro för brott kartläggs varje år i Sverige genom Brottsförebyggande rådets (Brå) nationella trygghetsundersökning (NTU). NTU mäter flera olika aspekter av otrygghet, exempelvis upplevelsen av otrygghet vid utevistelse sen kväll i det egna bostadsområdet, oro över brottsligheten i samhället och om den tillfrågade har avstått från någon aktivitet på grund av oro för att utsättas för brott. Den senaste mätningen finns i Brå:s rapport 2020:8, *Nationella trygghetsunder-*

[4] Se prop. 2019/20:1 utgiftsområde 4, s. 13 ff.

sökningen 2020, Om utsatthet, otrygghet och förtroende.[5] År 2020 uppgav 30 procent av befolkningen (16–84 år) att de känner sig mycket eller ganska otrygga eller att de till följd av otrygghet undviker att gå ut ensamma under sena kvällar i sitt bostadsområde. Sett över tid har andelen som känner sig otrygga legat på en relativt stabil nivå. År 2016 ökade dock andelen otrygga påtagligt, och låg därefter kvar på samma nivå fram till den senaste mätningen, då den ökade ytterligare något. NTU visar vidare att kvinnor överlag upplever större otrygghet än män. År 2020 uppgav 38 procent av kvinnorna respektive 22 procent av männen att de kände sig otrygga. Det finns således skäl att särskilt uppmärksamma kvinnors otrygghet. Otryggheten i samhället är ojämnt fördelad även på andra sätt. Exempelvis oroar sig fler äldre än yngre för brottsligheten i samhället.

Otryggheten är också särskilt utbredd i vissa områden med socioekonomiska utmaningar. I de områden i landet som Polismyndigheten betecknar som utsatta uppger ungefär 55 procent av kvinnorna och 25 procent av männen att de känner sig otrygga vid utevistelse sent på kvällen i det egna bostadsområdet (Brå 2018:6, Relationen till rättsväsendet i socialt utsatta områden). I dessa områden är även utsattheten för brott högre, men skillnaden är relativt liten och har minskat över tid (Brå 2018:9, Utvecklingen i socialt utsatta områden i urban miljö 2006–2017. En rapport om utsatthet, otrygghet och förtroende utifrån Nationella trygghetsundersökningen). En möjlig förklaring till att otryggheten ändå är väsentligt mer utbredd i dessa områden kan vara att det där i högre grad förekommer brottslighet som inte fångas upp av NTU, såsom skjutningar, bilbränder och öppen narkotikahandel. En fördjupad studie av Brå (2018:6) visar också att ordningsproblem som nedskräpning, buskörningar och skadegörelse i betydligt högre utsträckning upplevs som ett problem i socialt utsatta områden. Brå:s studie pekar även på att kriminella personer i dessa områden påverkar benägenheten att anmäla brott eller vittna och begränsar möjligheten för boende att röra sig tryggt i områdena. De undersökta områdena utmärks vidare av kvinnors frånvaro i det offentliga rummet, vilket kan påverka särskilt kvinnors trygghet negativt.

I Stiftelsen Tryggare Sveriges rapport *En kartläggning av kommunernas arbete med ordningsvakter* (juli 2020) kan man bl.a. läsa

[5] Underlaget utgörs av cirka 74 000 personer som genom post- och webbenkäter har svarat på frågor om utsatthet för brott, otrygghet och oro för brott, förtroende för rättsväsendet och erfarenheter av kontakter med rättsväsendet.

följande. För att hantera ökad otrygghet bland kommuninvånarna och ökade ordningsproblem har allt fler kommuner börjat upphandla ordningsvakter som ”patrullerar” i det offentliga rummet.[6] Av totalt 290 kommuner har 122 kommuner haft minst ett område under det senaste året där ordningsvakter får verka enligt 3 § LOV. Majoriteten av dessa paragraf 3-områden avser användandet av ordningsvakter på sjukhus eller vårdlokaler, köpcentrum, butiker och i kommunala fastigheter. Antalet paragraf 3-områden har ökat från 472 (2016) till 534 (2019/2020).[7] Sammantaget anger rapporten att totalt 36 kommuner under det senaste året har ansökt om och aktivt använt ordningsvakter för att medverka till att upprätthålla ordningen i det offentliga rummet. Kostnaden för dessa ordningsvakter uppgick till cirka 120 miljoner kronor, vilket motsvarar cirka 120 polistjänster. I de allra flesta kommuner har ordningsvakter satts in utan en ordentlig kartläggning av problembilden. Dessutom är det ovanligt att effekterna av insatserna har utvärderats.[8] Av siffror från Polismyndigheten framgår att antalet paragraf 3-områden var 565 i april 2021.

Människors rädsla att utsättas för brott påverkas av många olika faktorer, t.ex. tidigare utsatthet för brott, individens fysiska och sociala sårbarhet och individens förtroende för rättsväsendet. Man talar också i vidare termer, där samhällets roll betonas för utvecklingen av rädslan för brott; om medborgarna t.ex. upplever en ökning av brott under en period kan detta uppfattas som att samhällets sociala kontroll brister. För att minska människors rädsla för brott, och därmed öka känslan av trygghet, måste samhället därmed vidta åtgärder som visar för medborgarna att man har kontroll. En symbol för samhällelig kontroll är, enligt vissa forskare, uniformer och det finns flera olika uniformerade aktörer som kan ingå i ett trygghetsskapande arbete.

Vid en studie gjord av forskare knutna till Örebro universitet inom ramen för ett samarbete med Polismyndigheten har forskarna undersökt om och i vilken grad människors trygghet påverkades av närvaro av olika uniformerade personer såsom patrullerande poliser, ordningsvakter och polisvolontärer, samt närvaro av polisbil.[9]

[6] Se s. 7 i rapporten *En kartläggning av kommunernas arbete med ordningsvakter* av Stiftelsen Tryggare Sverige, juli 2020.
[7] Se s. 20 samma rapport. Antalet uppgår till 565 i april 2021.
[8] Se s. 32 i samma rapport.
[9] Se rapporten *Tryggare kan ingen* vara av Maria Doyle, Louise Frogner, Henrik Andershed vid Örebro universitet, Polismyndigheten, Rikspolischefens kansli, rapport 2015:1.

Studien visar att patrullering inte skapade trygghet i en redan relativt trygg miljö. Det gjorde den däremot i otrygga miljöer, oavsett typ av otrygg miljö (dvs. både på ”ödsliga” platser på natten och i stadsmiljöer med mycket människor på natten). Detta gällde oavsett om det var två poliser, sex poliser, polisbil, ordningsvakter eller polisvolontärer som patrullerade. De skapade alla mer trygghet i miljöer eller situationer som är relativt otrygga, jämfört med att ingen uniformerad person eller polisbil var närvarande. Av undersökningen framkom att de som ingick i undersökningen blev allra tryggast av fotpatrullerande poliser. Närvaro av ordningsvakter och polisvolontärer ledde till något lägre grad av trygghet än polisnärvaro, men ökade fortfarande tryggheten i jämförelse med ingen närvaro av uniformerade personer. Man blev ungefär lika trygg vid patrullering av ordningsvakter och polisvolontärer och man blev tryggare av all slags fotpatrullering (dvs. av polismän, ordningsvakter eller polisvolontärer) i jämförelse med polisbil. Huvudresultaten var liknande för män och kvinnor och personer i olika åldrar med några skillnader. I redan trygga områden ökade männens otrygghet vid närvaro av ordningsvakter jämfört med ingen uniformerad närvaro, medan ordningsvakterna inte påverkade kvinnornas trygghet. I relativt otrygga situationer ökade både fordons- och fotpatruller tryggheten hos männen, medan kvinnorna blev tryggare av fotpatruller.[10]

Det finns enligt utredningens mening stöd för att ordningsvakter kan bidra till att främja tryggheten genom sin närvaro på platser där allmänheten vistas.

4.5 Något om brottsförebyggande arbete

Regeringen har utarbetat ett nationellt brottsförebyggande program som syftar till att skapa förutsättningar för ett strukturerat och långsiktigt brottsförebyggande arbete i hela samhället, *Tillsammans mot brott* (regeringens skrivelse 2016/17:126). Programmet riktar sig till en bred målgrupp såsom myndigheter, regioner, kommuner, näringslivet och det civila samhällets organisationer. Vidare har regeringen i november 2019 gett en utredare i uppdrag att utreda och lämna för-

[10] Se rapporten *Tryggare kan ingen vara* s. 10 f.

slag på hur kommunerna kan få ett lagstadgat ansvar för brottsförebyggande arbete.[11]

Många kommuner är intresserade av att använda ordningsvakter i det trygghetsskapande arbetet och utvecklingen av det lokala brottsförebyggande arbetet torde medföra att ordningsvakterna framgent kommer att spela en ännu viktigare roll i lokalsamhället än tidigare.

Brottsförebyggande åtgärder genomförs i första hand för att förhindra att brott begås, men sådana åtgärder kan även bidra till att skapa trygghet. Trygghetsskapande arbete och brottsförebyggande arbete sammanfaller emellertid inte alltid, exempelvis kan en åtgärd som har brottsförebyggande effekt samtidigt öka otryggheten då det ökar medvetenheten om det aktuella brottet. Det är inte heller givet att människors trygghetsupplevelse går hand i hand med den faktiska risken för brott. Det förekommer att situationer och platser upplevs som otrygga trots att risken för brott är låg. I det brottsförebyggande arbetet, inte minst i samverkan mellan flera aktörer, är det därför viktigt att tydliggöra hur trygghetsbegreppet används och vilka åtgärder som ska betraktas som brottsförebyggande respektive trygghetsskapande, dvs. vilket mål och syfte som åtgärderna har.[12]

En lämplig utgångspunkt för brottsförebyggande arbete är målsättningen att försvåra möjligheten att begå brott. Enligt den s.k. rutinaktivitetsteorin förutsätter brottslighet ett samspel mellan i huvudsak tre faktorer: 1) en motiverad gärningsperson, 2) ett lämpligt objekt eller offer, samt 3) avsaknad av avskräckande faktorer (i teorin kallade kapabla väktare). I det brottsförebyggande arbetet kan dessa omständigheter vändas till förebyggande åtgärder: minska motivationen hos en person att begå brott (social brottsprevention), begränsa tillgängligheten till eller stärka skyddet av brottsobjekt eller brottsoffer samt stärka den formella och informella kontrollen, t.ex. öka upptäcktsrisken (s.k. situationell brottsprevention).

Kärnan i den situationella preventionen är att fokus inte ligger på individens motivation att begå brott, såsom är fallet vid *social brottsprevention*, utan på objektet, offret, platsen eller förutsättningarna i övrigt kring brottstillfället. Vid situationell brottsprevention riktas insatser mot tillfället, platsen eller sammanhanget där brottet begås, liksom mot brottsobjektet eller brottsoffret. Det kan handla om att genom kontroll eller övervakning på en plats eller vid ett objekt öka

[11] Dir. 2019:94.
[12] Se regeringens skrivelse 2016/17:126 *Tillsammans mot brott* s. 15.

risken för upptäckt eller att minska brottsobjektets tillgänglighet genom t.ex. lås och larm.[13]

Risken för att bli upptäckt kan ha mer avskräckande effekt än den eventuella påföljden. En viktig förebyggande åtgärd är därför att öka kontrollen vid det möjliga brottstillfället. Avgörande är då att kontrollen sker öppet, dvs. att en potentiell gärningsperson är medveten om upptäcktsrisken, annars riskerar den avhållande effekten att gå förlorad. Kontrollen kan vara av informell karaktär, t.ex. föräldrar och lärare eller människor i grannskapet. Den kan också vara av formell karaktär i form av polismän, ordningsvakter eller andra som har till uppgift att ingripa i samband med olika former av olämpligt eller brottsligt beteende. Ordningsvakter i offentliga miljöer har blivit allt vanligare, inte bara i köpcentrum och liknande utan även för patrullering utomhus i citykärnor eller i krogtäta kvarter. Uppdragsgivare är i dessa fall ofta kommuner.

Ordningsvakter har alltså en viktig roll i det brottsförebyggande arbetet. De kan medverka till att brott förebyggs och motverkas på flera sätt, t.ex. genom att ingripa i ett tidigt skede vid ordningsstörningar eller genom att rapportera händelser och iakttagelser till Polismyndigheten. Ordningsvakter kan också, genom sin närvaro på platser där allmänheten vistas bidra till att upptäcktsrisken för brott ökar och således utföra brottsförebyggande insatser.[14]

4.6 Utredningens överväganden

4.6.1 För vilka ändamål ska ordningsvakter kunna användas?

Förslag: Ordningsvakter får användas för att medverka till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt främja trygghet.

Polisens uppdrag

I 1 § PolisL anges att polisens arbete ska syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Begreppet ”upprätthålla allmän ordning och säkerhet” är inte klart definierat även om det används både i

[13] Se Regeringens skrivelse 2016/17:126 *Tillsammans mot brott* s. 13.
[14] Se även här regeringens skrivelse *Tillsammans mot brott*, s. 39 ff.

polislagen och i flera andra författningar. Begreppet anses dock innebära att polisen har skyldighet och befogenhet att söka förebygga, förhindra och vidta åtgärder mot överträdelser som faller under allmänt åtal. Dessutom har polisen en skyldighet att säkerställa att medborgarna lever ett tryggt och friktionsfritt liv. Några exempel på detta är att en polisman har rätt att omhänderta den som stör den allmänna ordningen eller att dirigera trafiken på gator och allmänna vägar.[15] Detta kommer också till konkret uttryck genom att det i 2 § 4 PolisL stadgas att till Polismyndighetens uppgift hör att lämna allmänheten skydd, upplysning och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen. Med att upprätthålla den allmänna ordningen inbegrips således hela den egentliga polisverksamheten.[16] Detta innebär att Polismyndighetens arbete rymmer både brottsbekämpande, brottsförebyggande och trygghetsfrämjande uppgifter.

Polismyndighetens verksamhetsmål

När Polismyndigheten bestämt sina målsättningar för de kommande åren är en stark lokal närvaro en central del i det brottsbekämpande och trygghetsfrämjande arbetet.[17] Polismyndighetens arbete för att stärka den lokala närvaron är en viktig del i en mer framgångsrik brottsbekämpning och uppklaring och för att öka tryggheten i lokalsamhället. Under perioden 2020–2024 ska Polismyndigheten därför genomföra aktiviteter för att öka den polisiära närvaron i hela landet. Lokalpolisområdenas resurser ska stärkas under perioden.

Vid verksamhetsanalys av sin kärnverksamhet har Polismyndigheten kommit fram till att polismän som kan tjänstgöra i yttre tjänst kommer att vara den mest knappa resursen under de kommande åren.[18] För att motverka detta anges att Polismyndigheten behöver identifiera aktiviteter som främjar frigörande av polisiär kompetens och resurs och kraftsamla för ett genomförande av dessa. En av de åtgärder som anges som exempel är att hushålla med polismän för de tjänster där polisiär kompetens är oundgänglig. Polismyndigheten har i sitt arbete med att analysera sin verksamhet pekat ut ordnings-

[15] Berggren, Nils-Olof och, Munck, Johan, *Polislagen* (1 april 2019, Version 13, JUNO) kommentaren till 1 § underrubriken Upprätthålla allmän ordning och säkerhet.
[16] Se även här Berggren, Nils-Olof och Munck, Johan, Polislagen (1 april 2019, Version 13, JUNO), kommentaren till 1 § under rubriken Upprätthålla allmän ordning och säkerhet.
[17] Se Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2020–2024, s. 18.
[18] Se Polismyndighetens rapport från den 9 maj 2019 med dnr A240.625/2019 s. 10–11.

vakter som en viktig resurs för att komplettera och avlasta polismän i myndighetens ordningsupprätthållande och trygghetsskapande arbete. Polismyndigheten anger att det växande antalet ordningsvakter i samhället är ett faktum som myndigheten har att förhålla sig till. Ordningsvakterna antas möta en efterfrågan på en högre lokal fysisk ordningsupprätthållande närvaro som Polismyndigheten i det korta perspektivet kommer att ha svårt att ensamt möta. Polismyndigheten bör därför vidta åtgärder för att säkerställa att ordningsvakterna på ett så bra sätt som möjligt kompletterar polisens ordningsupprätthållande och trygghetsskapande arbete.

Ordningsvakter får medverka till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt främja trygghet

En ordningsvakts grundläggande uppgift är enligt gällande regler att medverka till att upprätthålla allmän ordning. Ordningsvakters befogenheter och utbildning liksom prövningen inför förordnande är anpassade för att ordningsvakten ska kunna utföra den uppgiften. Inom ramen för utredningens arbete har det inte framkommit något som talar för att det finns skäl för att ändra den utgångspunkten. Det finns alltså inte någon anledning att i grunden förändra ordningsvaktens uppdrag.

Vad som i stället har kommit fram är att behovet av att kunna använda ordningsvakter har ökat och att det behovet inte kan mötas inom ramen för den nu gällande regleringen.

Enligt utredningens uppfattning kan en väl fungerande ordningsvaktskår i ökad utsträckning komplettera Polismyndigheten. Det finns därför skäl att ändra regleringen i syfte att skapa förutsättningar för en flexibel och ökad användning av ordningsvakter för att medverka till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Ordningsvakter tjänstgör ofta vid exempelvis en myndighet, i en domstol eller vid en galleria där det finns önskemål och förväntningar om närvaro av uniformerad personal men där det inte är rimligt eller motiverat med kontinuerlig polisiär närvaro. Inte minst i sådana situationer kan det vara motiverat med en ökad användning av ordningsvakter. En ordningsvakt bör emellertid inte användas för ett uppdrag som kräver mer kompetens än vad ordningsvakter förutsätts besitta. Polismän har lång utbildning, gedigen kompetens och dessutom stöd från myndigheten när de ska utföra sina arbetsupp-

gifter. Polismän har således bättre resurser för att möta och hantera besvärliga situationer än vad en ordningsvakt har. Ordningsvakter har väsentligt kortare utbildning och de arbetar ofta ensamma eller i små grupper. De saknar dessutom det stöd som följer med att vara del i Polismyndigheten. Detta gör att ordningsvakter enligt utredningens mening inte bör utföra sådana uppgifter som kräver polisiär kompetens och Polismyndighetens organisation.

Som tidigare nämnts har fokus i ökad utsträckning riktats mot brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder. Inom ramen för uppgiften att bidra till att upprätthålla allmän ordning ryms i stor utsträckning de brottsförebyggande insatser som utförs av ordningsvakter. Ordningsvakter bidrar i det brottsförebyggande arbetet, både genom att brott förhindras genom en ordningsvakts närvaro på platsen, men också genom att ordningsvakter observerar händelser och får information av allmänheten och att dessa uppgifter sedan kan vara Polismyndigheten till hjälp.

Många aktörer ser även ett ökat behov av trygghetsfrämjande insatser på platser som upplevs som stökiga eller otrygga. Polismyndigheten har också alltmer börjat se ordningsvakterna som en viktig resurs och ett komplement vid situationer då polisiär kompetens inte är nödvändig. Ordningsvakterna medverkar, genom sin närvaro, till att främja trygghet på platser som annars kan uppfattas som otrygga. Ordningsvakter kan även arbeta relationsskapande med de som bor i lokalsamhället och på så sätt främja tryggheten på dessa platser. Ordningsvakter kan till exempel ta kontakt med problemskapande individer och i förekommande fall guida dem vidare. Detta innebär även att ordningsvakter inte bara rycker ut när det blivit problem utan också skapar relationer till omkringliggande institutioner. Ordningsvakter kan alltså bidra till ökad trygghet i lokalsamhället. Enligt utredningens uppfattning bör bestämmelsen om ordningsvakternas ändamål utformas på ett sådant sätt att det trygghetsfrämjande arbetet som ordningsvakterna förväntas bedriva lyfts fram. Detta innebär inte att några väsentligt nya uppgifter tillförs ordningsvakterna men det tydliggör att den trygghetsfrämjande funktionen är en betydelsefull del av uppdraget.

I 1 § PolisL anges att polisens arbete ska syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Ordningsvakter bör kunna bistå Polismyndigheten med alla dessa uppgifter. Enligt utredningens mening

finns det därför skäl att utsträcka ordningsvakternas uppdrag till att omfatta hela begreppet allmän ordning och säkerhet, inte bara allmän ordning. Utredningen föreslår därför att det tas in en bestämmelse i lagen som anger att ordningsvakter får användas för att medverka till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt främja trygghet.

4.6.2 När får ordningsvakt användas?

Förslag: Ordningsvakter får användas endast om det finns ett beslut om tillstånd att använda ordningsvakter eller om det följer av lag eller annan författning.

Den som vill anlita ordningsvakter kan med dagens reglering inte ansöka om det hos Polismyndigheten, utan det är den enskilda ordningsvakten som enligt 1 § ordningsvaktsförordningen ska ansöka om att bli förordnad för viss verksamhet, eller om det avser ett förordnande enligt 3 § LOV, för visst tjänstgöringsområde. Detta var ett väl fungerande tillvägagångssätt så länge de flesta ordningsvakter arbetade enskilt och hade sitt uppdrag vid en tillställning, som krogvakt eller inom ett mindre område.

Numera är ungefär hälften av alla ordningsvakter anställda av bevakningsföretag.[19]

Dessa företag är verksamma över stora delar av landet och det är dessutom vanligt att ordningsvakter byter anställning mellan olika bevakningsföretag. Den som ansöker om att bli förordnad som ordningsvakt vet därför sällan exakt var han eller hon kommer att tjänstgöra. Detta gör att bestämmelsen inte tillämpas på det sätt som avses i lagen vilket i sin tur får till följd att ett förordnande inte säger något om huruvida ordningsvakter faktiskt används på ett visst ställe. Exempelvis kan en ordningsvakt få ett förordnande enligt 2 § LOV som gäller inom ett visst län. Ordningsvakten ifråga kan då tjänstgöra för alla ändamål som räknas upp i 2 § inom det aktuella länet. Det finns således ingen möjlighet att genom förordnandet veta var eller om denna ordningsvakt tjänstgör. För ändamål och verksamheter enligt 2 § får ordningsvakter användas fritt, dvs. utan att användningen

[19] Enligt uppgift från Säkerhetsföretagen 2020.

föregås av något prövningsförfarande eller liknande. Polismyndigheten har således inte kunskap om och i vilken utsträckning ordningsvakter används för verksamheter som omfattas av 2 §, annat än genom att den enskilda ordningsvakten i förekommande fall ska anmäla sin tjänstgöring. Polismyndigheten saknar alltså nödvändig överblick över användningen av ordningsvakter och kan därför inte leda och kontrollera verksamheten på ett ändamålsenligt sätt.

Den som vill använda ordningsvakter för verksamheter som inte träffas av regleringen i 2 § LOV saknar möjlighet att ansöka om det och vid eventuellt avslag få beslutet prövat i domstol. Ofta torde en enskild verksamhetsutövare ha intresse av att kunna anlita en ordningsvakt för verksamheten. Det är en brist i det nuvarande systemet att den som önskar anlita en ordningsvakt saknar möjlighet till domstolsprövning av frågor om användningen av ordningsvakter. En sådan ordning leder också till att det saknas förutsättningar för att skapa domstolspraxis för tillämpningen av regleringen. Den som vill använda en ordningsvakt är ju inte part i ett ärende om ordningsvaktens förordnande och det kan leda till att de argument som användaren vill framföra inte kommer fram i processen.

Den nuvarande ordningen innebär således svårigheter såväl för den enskilde ordningsvakten och för den som vill kunna använda sig av ordningsvakter som för Polismyndigheten. Det finns därför goda skäl att förändra regleringen.

Som framgår nedan föreslår utredningen därför att dagens system ska ändras på så sätt att den enskilde ordningsvaktens förordnande ska särskiljas från regleringen om i vilka områden och för vilka ändamål ordningsvakter kan förordas. Förslaget innebär att den som vill anlita ordningsvakter måste ha tillstånd till det och att ett beslut om tillstånd kan förenas med villkor. Det leder enligt utredningens bedömning till ett system som bättre kan anpassas till förändrade förhållanden när det gäller behovet av ordningsvakter.

En ordning som bygger på tillståndsprövning ökar visserligen Polismyndighetens administrativa. Utredningen anser ändå att detta vägs upp av att en tillståndsprövning förbättrar Polismyndighetens möjligheter till ledning och kontroll på ett avgörande sätt. Genom tillståndsprövningen skapas bättre förutsättningar för Polismyndigheten att överblicka på vilka platser och i vilka verksamheter som ordningsvakter anlitas. Rätten att förena ett tillstånd med villkor ger vidare ett verktyg för Polismyndigheten att ställa krav på den som

anlitar ordningsvakter och att på andra sätt styra användningen så att den sker på ett ändamålsenligt sätt. Det har inte minst betydelse i de fall en uppdragsgivare anlitar ett flertal ordningsvakter som tjänstgör inom ett större område. I dessa fall bör Polismyndigheten kunna påverka inriktningen på uppdragets utförande eftersom behovet av samordning och informationsutbyte vid sådan användning är större än då enstaka ordningsvakter anlitas. Tillståndsplikten lägger därmed grunden för att ordningsvakter på ett bättre sätt än ska kunna medverka till att upprätthålla den allmänna ordningen.

Undantag från tillståndsplikten bör göras för det fall rätt att använda ordningsvakt följer av lag eller annan författning. Ordningsvakt får således användas enligt lagen (2021:77) om säkerhetskontroll på frivårdskontor, lagen (2018:1974) om säkerhetskontroll vid Sametingets offentliga sammanträden, lagen (2010:294) om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting samt i lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol.

Av 5 kap. 8 § RB följer att vid sammanträden i domstol ska rättens ordförande upprätthålla ordningen och besluta de ordningsregler som behövs. I 15 § samma kapitel anges dock att om rättens ordförande vid ett sammanträde är förhindrad att upprätthålla ordningen på grund av rättssalens utformning eller för att en sidosal används, får en polisman eller ordningsvakt ges i uppdrag att utföra den uppgiften. I dessa fall krävs inget tillstånd utan här får lagstiftaren antas redan ha gjort avvägningen att ordningsvakter kan användas för den aktuella uppgiften.

Det är viktigt att notera att ordningsvakter i de i lag utpekade fallen endast får användas för de ändamål som lagen anger. Enligt utredningens mening ska det således inte krävas tillstånd för en domstol som använder ordningsvakt vid säkerhetskontrollen eller enligt 5 kap. 15 § RB men däremot om samma ordningsvakt används för andra ordningshållande uppgifter i domstolen.

Enligt utredningens mening finns det mycket som talar för en fortsatt utveckling där rätt att använda ordningsvakt kommer att följa av lag eller annan författning.

Utredningen föreslår således att ordningsvakter ska få användas endast om det finns ett beslut om tillstånd att använda ordningsvakter eller om det följer av lag eller annan författning eller om det rör sig om en situation som omfattas av undantag från krav på tillstånd, se avsnitt 4.6.4 nedan.

4.6.3 Förutsättningar för att få använda ordningsvakter

Förslag: Tillstånd att använda ordningsvakter får meddelas om det finns ett behov av sådan användning och det är ändamålsenligt för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt främja trygghet på den plats, inom det område eller i den verksamhet som ansökan avser.

Vid bedömningen av om det är ändamålsenligt att använda ordningsvakter ska det särskilt beaktas

1. vilken art och omfattning uppdraget ska ha,
2. var uppdraget ska utföras, och
3. vilka möjligheter till ledning och kontroll Polismyndigheten kommer att ha över ordningsvakternas arbete.

Dagens ordning innebär rättsligt skilda förutsättningar för ordningshållning av ordningsvakter för sådana ändamål som uppräknas i 2 § LOV å ena sidan och vissa sådana platser som ordningsvakterna tjänstgör på med stöd av 3 § LOV å andra sidan. Den nuvarande regleringen består alltså av en katalog över ändamål i 2 § där ordningsvakter som huvudregel får användas och en generell undantagsregel i 3 § som i praktiken avser ett geografiskt bestämt område.

Det kan emellertid konstateras att förordnanden enligt 3 § LOV numera ges i mycket större utsträckning än vad som var tanken vid lagens tillkomst. Sådana förordnanden ges närmast regelmässigt vid vissa platser dit allmänheten har tillträde, till exempel i gallerior, vid akutmottagningar, vid myndighetskontor och i anläggningar för allmänna transportmedel. Det förekommer även att större geografiska områden inom vissa tätorter omfattas av förordnanden enligt 3 §.

Den ökade efterfrågan på och därmed användningen av ordningsvakter har gjort kraven i lagen svåra att efterleva. Dagens behov av att använda sig av ordningsvakter sträcker sig ofta längre än vad som omfattas av huvudregeln i 2 § LOV och tillståndsprövningen rör allt oftare undantagsbestämmelsen i 3 § LOV.

För att bestämmelserna om användningen av ordningsvakter ska kunna tillämpas på ett enklare och mer ändamålsenligt sätt föreslår utredningen att den nuvarande uppdelningen i en huvudregel och en undantagsregel tas bort. Regleringen bör i stället utformas mot bak-

grund av att behovet av att förordna ordningsvakter för att tillgodose trygghet och allmän ordning och säkerhet har ökat på senare år. Det kan vara svårt att förutse och i lag avgränsa var en ordningsvakt kan användas. Bestämmelsen som styr var ordningsvakter kan användas bör därför utformas på ett sådant sätt att tillämpningen kan anpassas om det i framtiden tillkommer ytterligare platser och situationer där ordningsvakter kan fylla en funktion.

Ansökan om tillstånd att använda ordningsvakt

Utredningen föreslår att den som vill använda ordningsvakter ska ansöka om tillstånd till det hos Polismyndigheten. En ansökan ska innehålla uppgifter om och en beskrivning av verksamheten, platsen eller området som tillståndet ska omfatta. Dessutom bör skälen för ansökan och omständigheter i övrigt som är av betydelse för prövningen av ärendet anges. Närmare anvisningar om hur ansökan ska utformas bör framgå av ordningsvaktsförordningen och Polismyndighetens föreskrifter.

Det bör inte finnas någon formell begränsning av vem som får ansöka om tillstånd att använda ordningsvakter. Såväl enskilda fysiska personer som juridiska personer ska således kunna ansöka om tillstånd. Polismyndigheten bör inom ramen för tillståndsprövningen ta ställning till om den som söker har ett legitimt och berättigat intresse av att använda ordningsvakter. Detta blir en del av den materiella prövningen och innebär att om sökanden inte kan motivera sin ansökan kommer ansökan inte att avvisas utan avslås. För att tillstånd ska beviljas måste användningen av ordningsvakter kunna kopplas till ordningsvakternas grunduppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt främja trygghet.

Finns det behov av att använda ordningsvakter?

Avgörande för bedömningen av om tillstånd ska ges till användning av ordningsvakter bör först och främst vara om det finns ett behov av att ordningsvakter medverkar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt främja trygghet i den verksamhet, på den plats eller inom det område som ansökan avser.

För vissa typer av verksamheter och platser finns det ofta ett tydligt behov av ordningshållning. Det rör sig om verksamheter som typiskt sett är sådana där ordningsproblem uppstår och där det framstår som naturligt att ordningen kan upprätthållas av ordningsvakter. Det är t.ex. sådana platser och verksamheter som nämns i 2 § LOV, dvs. allmänna sammankomster som konserter och vissa möten, idrottsevenemang och i butiker.

Andra exempel på sådana platser är gallerior, sjukhus och myndighetslokaler. Det kan också röra sig om vissa områden där otryggheten och risken för att utsättas för brott är stor, exempelvis vissa torg och stadsdelar. I dessa fall framträder också behovet av trygghetsfrämjande åtgärder tydligare.

Begreppet allmän ordning och säkerhet används i polislagen. I begreppet har ansetts ligga att objektet för Polismyndighetens verksamhet måste beröra allmänheten. Med detta avses vem som helst eller en obestämd krets av enskilda objekt. Att ta tillvara renodlade privaträttsliga intressen eller på annat sätt ingripa i enskildas privata mellanhavanden faller däremot inte på polisen, som måste iaktta grundlagens krav på opartiskhet.

Eftersom ordningsvakter ska användas för att medverka till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet ska de som huvudregel användas på platser dit allmänheten har tillträde. Normalt är det på sådana platser som det finns behov av ordningshållning. Som huvudregel kan det därför inte anses finnas behov av att enskilda anlitar ordningsvakter på t.ex. tillställningar av renodlat privat karaktär. Undantag kan naturligtvis finnas, exempelvis för det fall att mycket stora privata tillställningar som närmast har karaktär av offentliga tillställningar anordnas.

Det finns också andra exempel på platser där ordningsvakter bör kunna användas även om allmänheten inte har tillträde dit. Det kan vara på ambassader och på vissa platser på sjukhus. Det kan också röra sig om platser som allmänheten normalt sett har tillträde till men som är stängda vid tillfället då en ordningsvakt behöver användas, som stängda stationshus.

Avgörande för bedömningen av om det finns behov av att använda ordningsvakt ska vara att det finns fog att tro att den allmänna ordningen, säkerheten och tryggheten på den aktuella platsen kommer att förbättras för det fall ordningsvakter arbetar där. Det är den som ansöker om tillstånd att använda ordningsvakt som ska kunna

visa att behovet finns. Kravet får emellertid inte ställas alltför högt. Det bör inte krävas att man kan påvisa några konkreta ordningsstörningar i den aktuella verksamheten eller på den plats som ansökan avser. Styrande bör i många fall vara om man generellt har grund för påståendet att det kan finnas behov av ordningsvakter. Det kan till exempel vara så att genomförda undersökningar visar att en plats upplevs som otrygg.

Är det ändamålsenligt att använda ordningsvakter?

Vilken art och omfattningen har uppdraget?

Det räcker inte att det finns ett behov av ordningsvakter i en verksamhet, på en plats eller inom ett område för att tillstånd till användning av ordningsvakt ska beviljas. Det krävs också att den som ansöker om tillstånd ska visa att det är ändamålsenligt att ordningsvakter används. Polismyndigheten måste kunna utläsa vad ansökan avser för slags användning och utifrån detta göra en bedömning av ändamålsenlighet och behov. Polismyndigheten bör också ställa sig frågan huruvida det krävs en ordningsvakt för det aktuella uppdraget eller om det skulle kunna räcka med annan personal, t.ex. väktare. På samma sätt ingår det i prövningen att bedöma om ordningsvakter har den kompetens och övriga förutsättningar som krävs för att utföra uppdraget eller om det krävs att det utförs av Polismyndigheten. För den enskilde ordningsvaktens säkerhet är det av vikt att uppdraget inte är av sådan art att det är alltför riskfyllt eller utsätter den enskilde ordningsvakten för alltför svåra utmaningar.

Det spelar även roll hur ordningsvakterna är tänkta att användas. Det kan vara så att det finns ett behov av att använda ordningsvakter men att sökanden vill använda dem på ett sätt som framstår som olämpligt.

Prövningens omfattning bör även kunna variera beroende på om det rör sig om en ansökan från en person som tidigare anlitat ordningsvakter eller om det rör sig om en ny aktör. Även andra omständigheter kan vara av betydelse för bedömningen om användningen av ordningsvakter ska anses ändamålsenlig.

Var ska uppdraget utföras?

Även platsen, området eller verksamheten ansökan avser spelar roll vid bedömningen av huruvida det är ändamålsenligt att ordningsvakter används. Det kan vara fråga om mer eller mindre lämpliga områden. Det kan vara så att Polismyndigheten anser att ordningssituationen inte skulle förbättras av att ordningsvakter verkar på en viss plats. Det kan också vara så att Polismyndigheten redan har verksamhet på det avsedda stället som skulle störas av att ordningsvakter arbetade där. Det skulle även kunna vara så att användningen av ordningsvakter på ett visst område påverkar annans rätt eller kommer i konflikt med andra intressen på ett sådant sätt att användningen är olämplig.

Det finns också andra skäl som kan göra att platser och verksamheter passar mer eller mindre väl i den aktuella situationen, exempelvis att det rör sig om ett område av sådan karaktär att ordningsvakten saknar möjlighet att verka i området utan att utsätta sig för alltför stora risker.

Vilka möjligheter till ledning och kontroll kommer Polismyndigheten ha över ordningsvakternas arbete?

Vid bedömningen av om tillstånd ska beviljas ska Polismyndighetens möjligheter att leda och kontrollera ordningsvakternas arbete vara av särskild betydelse. Polismyndigheten bör ha kännedom om var ordningsvakterna tjänstgör och när detta sker. Det bör också finnas möjligheter för såväl Polismyndigheten som polismannen i yttre tjänst att ha fungerande kanaler för kommunikation med de ordningsvakter som tjänstgör. Vilka krav som ska ställas på vilken ledning och kontroll som bör utövas beror i stor utsträckning på vilken typ av tillstånd till användning som beslutet avser. Det råder således även i detta avseende olika förutsättningar för att bevilja tillstånd beroende på vilken typ av verksamhet det är fråga om, dvs. om det är fråga om ett större eller ett mindre område eller om ansökan avser enstaka eller ett större antal ordningsvakter. Om många ordningsvakter redan tjänstgör inom samma område kan det vara grund för att avslå ansökningar om ytterligare tillstånd till användning av ordningsvakter i det området.

Ett tillstånd som omfattar ett större område med ett stort antal ordningsvakter ställer högre krav på hur Polismyndigheten ska leda

och kontrollera verksamheten. På vilket sätt Polismyndigheten ska utöva denna ledning och kontroll varierar alltså beroende på vilken slags uppdrag ordningsvakterna har. För uppdrag som innebär att en eller ett par ordningsvakter arbetar på en pub eller vid ett myndighetskontor krävs kanske mindre i detta hänseende än för ordningsvakter som arbetar trygghetsfrämjande i stadskärnor och på torg. I sådana fall kan det vidare krävas att ordningsvakterna är organiserade på ett visst sätt och att Polismyndigheten på ett mer aktivt sätt kan styra över hur ordningsvakterna ska arbeta.

Att Polismyndigheten ska ha ledning och kontroll över ordningsvakternas arbete innebär inte nödvändigtvis att denna utövas genom polisiär närvaro där ordningsvakterna verkar utan det kan ske genom att Polismyndigheten och ordningsvakter samverkar och planerar det arbete som ordningsvakterna ska utföra (kapitel 5).

Saknas förutsättningar för att bedriva verksamheten på ett sådant sätt att Polismyndigheten på ett tillfredställande sätt kan utöva ledning och kontroll bör användningen av ordningsvakter inte bedömas som ändamålsenlig.

Utredningen föreslår således att tillstånd att använda ordningsvakter får meddelas om det finns ett behov av sådan användning och det är ändamålsenligt för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt främja trygghet på den plats, inom det område eller i den verksamhet som ansökan avser. Vid bedömningen av om det är ändamålsenligt att använda ordningsvakter ska det särskilt beaktas arten och omfattningen av uppdraget, vilken plats, område eller verksamhet som ansökan avser, samt Polismyndighetens möjligheter till ledning och kontroll över ordningsvakternas arbete. En ansökan bör även kunna avslås om tillståndet skulle innebära att det ur Polismyndighetens synvinkel kommer att resultera i att för många ordningsvakter verkar inom ett och samma område eller om en sökande har beskrivit användningen på ett sådant sätt att alltför få ordningsvakter för det specifika uppdraget skulle innebära att användning är olämplig.

4.6.4 Undantag från krav på tillstånd

Förslag: Tillstånd krävs inte för användning av ordningsvakter vid

1. allmänna sammankomster som avses i 2 kap. 1 § ordningslagen (1993:1617),
2. offentliga tillställningar som avses i 2 kap. 3 § ordningslagen, eller
3. lokaler eller utrymmen där alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat serveras till allmänheten med tillstånd enligt 8 kap. 2 § alkohollagen (2010:1622),

om villkor om sådan användning redan föreskrivits med anledning av ett beslut som har meddelats enligt angivna lagar.

Tillstånd krävs inte heller för Polismyndighetens användning av ordningsvakter i myndighetens egen verksamhet.

Användning av ordningsvakter vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

Ordningslagen (OL) innehåller bestämmelser om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Med ”allmän sammankomst” avses i OL huvudsakligen sammankomster som utgör demonstrationer eller som annars hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet, föreläsningar och föredrag som hålls för undervisning eller för att meddela allmän eller medborgerlig bildning, sammankomster som hålls för religionsutövning, teaterföreställningar, biografföreställningar, konserter och andra sammankomster för att framföra konstnärligt verk, samt andra sammankomster vid vilka mötesfriheten utövas (2 kap. 1 § första stycket OL). För att en sammankomst ska anses som allmän krävs att den anordnas för allmänheten eller att allmänheten har tillträde till den eller att sammankomsten med hänsyn till de villkor som gäller för tillträde till den bör anses jämställd med en sådan sammankomst (2 kap. 1 § andra stycket OL). Med ”offentlig tillställning” avses tävlingar och uppvisningar i sport, idrott och flygning, danstillställningar, tivolinöjen och festtåg, marknader och mässor, samt andra tillställningar som inte är att anse som allmänna sammankomster eller cirkus-

föreställningar. I likhet med vad som gäller för allmänna sammankomster krävs att tillställningen anordnas för allmänheten eller att allmänheten har tillträde till den för att den ska anses som offentlig.

Om allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar anordnas på offentliga platser krävs tillstånd (se 2 kap. 4 § OL). I annat fall ska tillställningen eller sammankomsten anmälas. Tillstånd beviljas av Polismyndigheten.

Av 2 kap. 16 § OL framgår att Polismyndigheten får meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten eller tillställningen. Polismyndighetens befogenhet att föreskriva villkor för ordning och säkerhet vid en sammankomst eller en tillställning är inte begränsad till sådana evenemang som kräver tillstånd. Även i de fall då det bara behövs en anmälan till Polismyndigheten kan villkor meddelas. Villkoren ska i förekommande fall tas in i tillståndsbeslutet. Som en generell förutsättning för att en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning ska få äga rum gäller att anordnaren ska kunna klara av att upprätthålla ordningen och säkerheten (jfr prop. 1979/80:17 s. 24).

Polismyndigheten kan som villkor för tillstånd till konserter och offentliga tillställningar inom vissa gränser föreskriva att ordningsvakter ska anlitas.

Det framstår, enligt utredningens mening, som orimligt att en arrangör som beviljats tillstånd att anordna en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning där villkor ställts att ordningsvakter ska användas därutöver ska ansöka om tillstånd att använda ordningsvakter enligt lagen om ordningsvakter. Detta eftersom den behovs- och lämplighetsprövning som ska ske enligt lagen om ordningsvakter då redan har skett i samband med beslutet enligt ordningslagen.

Utredningen föreslår således att om en arrangör fått ett tillstånd enligt ordningslagen att anordna en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning som innehåller villkor att anlita ordningsvakter ska det inte krävas att arrangören ansöker om tillstånd att anlita ordningsvakter enligt lagen om ordningsvakter.

Användning av ordningsvakter vid lokaler med serveringstillstånd

För att en verksamhet ska få servera alkoholdrycker krävs som huvudregel tillstånd av den kommun där serveringsstället är beläget (serveringstillstånd), se 8 kap. 1 § alkohollagen (2010:1622). För stadigvarande serveringstillstånd eller tillfälligt serveringstillstånd för servering till allmänheten under arrangemang av inte obetydlig omfattning krävs att Polismyndighetens yttrande har inhämtats (8 kap. 11 § alkohollagen).

Ett beslut om serveringstillstånd kan förenas med villkor och det är inte ovanligt att ett serveringstillstånd förenas med villkor om att ett visst antal ordningsvakter ska tjänstgöra på serveringsstället under vissa tider. Endast den som är anställd av tillståndshavaren eller inhyrd av bemanningsföretag får anlitas för uppgifter som är av betydelse för ordning och nykterhet, med undantag för förordnade ordningsvakter.

Enligt den nuvarande 2 § LOV får ordningsvakter förordnas att tjänstgöra vid bland annat lokaler eller utrymmen där alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat serveras till allmänheten med tillstånd enligt 8 kap. 2 § alkohollagen. Vid tillämpningen av denna paragraf har ordningsvakter fått förordnanden enligt 2 § LOV som avsett samtliga lokaler och arrangemang som omfattas av paragrafen. Det har alltså inte krävts något särskilt förfarande för varje enskilt serveringsställe för att ha möjlighet att hyra in ordningsvakter för att hjälpa till att upprätthålla ordning och nykterhet.

År 2020 fanns det 15 921 stadigvarande serveringstillstånd i Sverige och under perioden 2014–2019 har det årligen beviljats cirka 2 400–2 600 tillfälliga serveringstillstånd för servering till allmänheten.[20] Det är inte samtliga av dessa som omfattas av krav på ordningsvakter eller önskar anlita ordningsvakter, men uppskattningsvis skulle ett tillståndskrav för att anlita ordningsvakter kunna leda till tusentals ansökningsärenden från serveringstillståndshavare.

Om lokaler med serveringstillstånd skulle komma att omfattas av krav på tillstånd för att kunna anlita ordningsvakter skulle detta enligt utredningens mening leda till en kostnad och administrativ börda för både Polismyndigheten och serveringstillståndshavarna som inte framstår som motiverad.

[20] Uppgift från Folkhälsomyndighetens statistikdatabas Indikatorlabbet 2021.

Till exempel skulle en serveringstillståndsinnehavare som efter granskning hos kommunen har beviljats serveringstillstånd med villkor om att ordningsvakter ska användas, därefter behöva ansöka om och beviljas tillstånd från Polismyndigheten för att ha ordningsvakter innan de kan bedriva verksamheten. Ibland kan det röra sig om tillstånd för särskilda arrangemang där ansökan i så fall måste inkomma i god tid för att möjliggöra handläggningstid hos två olika myndigheter. Oftast har yttrande från Polismyndigheten inhämtats redan under handläggningen av serveringstillståndet hos kommunen.

Enligt utredningens mening är det en rimlig utgångspunkt att en serveringstillståndsinnehavare, som fått ett beslut om serveringstillstånd av kommunen som förenats med villkor om att ordningsvakter ska användas inte dessutom ska behöva ansöka hos Polismyndigheten om tillstånd att använda ordningsvakter enligt lagen om ordningsvakter. Serveringstillståndsinnehavaren har ju i dessa fall redan prövats avseende kunskap, vandel och lämplighet och verksamheten står under tillsyn av kommunen. Polismyndigheten har därutöver redan yttrat sig över kommunens beslut.

Utredningen föreslår därför att lokaler eller utrymmen där alkoholdrycker eller alkoholdryckslikna nde preparat serveras till allmänheten med tillstånd enligt 8 kap. 2 § alkohollagen undantas från kravet på tillstånd för ordningsvakter om villkor om sådan användning redan följer av ett beslut som har meddelats enligt alkohollagen.

Polismyndighetens användning av ordningsvakter i myndighetens egen verksamhet

Polismyndigheten har det grundläggande uppdraget för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Ordningsvakternas uppgift är att medverka till polisens arbete med detta och komplettera polisens arbete. Polismyndigheten är även beslutsmyndighet vad gäller tillstånd för att använda ordningsvakt. Enligt utredningens mening framstår det mot denna bakgrund naturligt att Polismyndigheten inte ska behöva ansöka till den egna myndigheten om tillstånd att använda ordningsvakter. Enligt utredningens mening bör således inte något tillstånd krävas vid Polismyndighetens användning av ordningsvakter i den egna verksamheten.

4.6.5 Beslut om tillstånd

Förslag: Ett beslut om tillstånd ska avse en viss plats, ett visst område eller en viss verksamhet.

Beslutet får förenas med villkor. Om förutsättningarna för ett tillstånd ändras får nya villkor meddelas.

Ett beslut om tillstånd ska meddelas för viss tid.

Beslutets utformning

Ett beslut om tillstånd att använda ordningsvakter måste vara lätt att förstå och tillämpa, både för den som innehar tillståndet och för den enskilda ordningsvakten som ska arbeta inom det aktuella området eller i den aktuella verksamheten. Beslutet måste därför innehålla en tillfredställande beskrivning av vilken plats, vilket område eller vilken verksamhet tillståndet omfattar.

Hur detaljerat platsen, området eller verksamheten bör anges och i övrigt hur beslutet ska utformas får avgöras efter de särskilda förutsättningar som gäller i varje enskilt fall. I vissa fall kan en kortare beskrivning av verksamheten räcka. Så kan t.ex. vara fallet när det rör ett tillstånd för en restaurang att ha ordningsvakter som upprätthåller ordningen inne på och vid entrén till restaurangen. I andra fall kan det behövas mer detaljerade beskrivningar av vilka delar av en verksamhet som omfattas av beslutet i kombination med att området anges. Så kan t.ex. vara fallet när beslutet avser ett sjukhusområde. I vissa fall är det naturligt att beslutet enbart omfattar ett visst område, t.ex. när en kommun eller centrumförening anlitar ordningsvakter för att upprätthålla ordningen på vissa närmare angivna gator och torg där det varit stökigt och upplevts otryggt under helgnätter.

Utgångspunkten är att det område inom vilket ordningsvakterna ska utföra sitt uppdrag inte ska vara svårt att avgränsa. Tillståndet ska därför kunna avse en plats, ett område eller en verksamhet.

Ett beslut om nekat tillstånd bör kunna överklagas, se avsnitt 9.4 nedan.

Villkor

För att åstadkomma en mer ändamålsenlig användning av ordningsvakter bör Polismyndigheten vid beviljande av tillstånd kunna förena tillståndet med villkor. Inte minst kan detta vara av betydelse för Polismyndighetens möjlighet att utöva ledning och kontroll över ordningsvakternas verksamhet. Att kunna meddela sådana villkor innebär också en möjlighet för Polismyndigheten att ställa krav på tillståndsinnehavaren, bl.a. i syfte att åstadkomma en säker och trygg arbetsmiljö för ordningsvakterna och för att verksamheten inte ska få en olämplig inriktning

Om villkor behövs, och i så fall vilken typ av villkor, varierar naturligtvis beroende på vilken verksamhet, plats eller område beslutet om tillstånd avser. Villkoren bör således kunna anpassas efter tillståndets karaktär och innehållet i villkoren kan variera. Det kan t.ex. handla om att ange högsta eller lägsta antalet ordningsvakter som får användas på platsen eller i området eller vilka tider ordningsvakter får tjänstgöra. Villkoren kan också ange att ordningsvakter vid ett särskilt uppdrag har rätt att transportera omhändertagna.[21] Villkoren kan även reglera vilken utrustning för våldsanvändning som får bäras, vilken typ av kommunikationsutrustning som ska användas samt vilka typer av transportmedel som får brukas och hur dessa ska vara beskaffade, utrustade eller utmärkta vid vissa typer av uppdrag. Villkoren bör också kunna innebära att ensamarbete inte tillåts. De kan även avse samordning och informationsutbyte mellan tillståndshavaren och Polismyndigheten. Ett villkor kan också innehålla ett krav på underrättelse eller återrapportering från användaren till Polismyndigheten.

Om förutsättningarna för tillstånd förändras bör Polismyndigheten ha möjlighet att förändra villkoren eller lägga till nya villkor.

Tid

Ett tillstånd bör vara begränsat i tid. Enligt utredningens mening är en rimlig utgångspunkt att ett beslut om tillstånd att använda ordningsvakter får bestämmas till högst tre år. Beslutets giltighetstid bör dock kunna förlängas om förutsättningarna för det meddelade

[21] Sedan måste ordningsvakterna dessutom få tillstånd att transportera i varje enskilt omhändertagande, se kapitel 8.

tillståndet i väsentliga delar är oförändrade eller om det annars finns särskilda skäl. Det kan röra sig om tillstånd att använda ordningsvakt på platser där behovet av fortsatt användning kan ses som naturligt, exempelvis i tunnelbanan. För att Polismyndigheten ska kunna göra en kontinuerlig uppföljning av behovet av tillstånd bör giltighetstiden endast kunna förlängas med högst två år i taget. En begäran om förlängning ska ha kommit in till Polismyndigheten före det att giltighetstiden löper ut för att kunna medföra en förlängning. En försenad ansökan om förlängning bör dock inte innebära att tillståndet inte kan ges på nytt om behovet av att använda ordningsvakter kvarstår. Närmare bestämmelser om förlängning av tillstånd bör framgå av Polismyndighetens föreskrifter.

4.6.6 Återkallelse av tillstånd

Förslag: Ett beslut om tillstånd får återkallas om förutsättningarna för tillståndet inte längre är uppfyllda, eller det annars finns särskilda skäl för återkallelse.

Som ovan anges innebär utredningens förslag att ett beslut om tillstånd att använda ordningsvakt bara ska beviljas om det finns ett behov av sådan användning och det är ändamålsenligt för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt främja trygghet på den plats, inom det område eller i den verksamhet som ansökan avser. Ett beslut kan innehålla en rad olika villkor som ska följas för att användningen av ordningsvakter ska vara lämplig och ändamålsenlig. Ett annat viktigt skäl för att använda sig av villkor är att Polismyndighetens ledning och kontroll över användningen av ordningsvakter ska kunna fungera på avsett sätt.

Om förutsättningarna för tillstånd inte längre finns bör tillståndet kunna återkallas. Det kan vara så att omständigheterna som föranlett tillståndet inte längre är för handen, t.ex. när en verksamhet har upphört eller på ett väsentligt sätt ändrat karaktär. Att det på den aktuella platsen har skett en förbättring avseende förekomsten av ordningsstörningar bör dock inte innebära att ordningsvakter inte behövs framöver för att bibehålla ordningen inom det aktuella området. En sådan förändring behöver därför i sig inte leda till att ett tillstånd återkallas.

Det ska även vara möjligt att återkalla ett tillstånd om det finns särskilda skäl. Ett exempel på särskilda skäl för återkallelse kan vara att det visat sig att användaren brustit avseende de skyldigheter som ställts upp för användningen av ordningsvakter. Detta kan vara fallet om användningen har skett i strid med tillståndet eller att särskilda villkor för tillståndet inte följts eller om det har framkommit uppgifter om att den som använt ordningsvakter nyttjat dem på ett otillbörligt sätt. Exempel på otillbörligt nyttjande av ordningsvakterna kan vara att uppdragstagaren gett instruktioner i strid med ordningsvaktens uppgift att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten eller annars på ett sådant sätt att det strider mot dennes åliggande som ordningsvakt. Det kan också vara att ordningsvakten fått anvisning att diskriminera vissa personer eller att ordningsvakten uppmanats att inte anmäla ordningsstörningar till Polismyndigheten. Det kan också vara så att ett tillstånd att använda ordningsvakter inom ett större område tillämpats på ett olämpligt sätt.

Ett beslut om återkallelse av tillstånd bör kunna överklagas, se avsnitt 9.4 nedan.

5 Polismyndighetens ledning och kontroll av ordningsvakter

5.1 Uppdraget

Det förhållandet att ordningsvakter verkar under vitt skilda anställnings- och uppdragsförhållanden innebär särskilda utmaningar för såväl Polismyndigheten som den enskilda polismannen i yttre tjänst när det gäller att utöva ledning och kontroll över ordningsvakternas verksamhet. Å ena sidan ställer en ökad användning av ordningsvakter på allt fler platser högre krav på hur Polismyndigheten samarbetar med och utövar sitt förmanskap över ordningsvakterna. Å andra sidan har de tekniska och organisatoriska förutsättningarna för ledning och kontroll förbättrats sedan lagen om ordningsvakter tillkom. För att ordningsvakternas arbete ska kunna bedrivas på ett rättssäkert och effektivt sätt är det av vikt att arbetet sker under en ändamålsenlig ledning av Polismyndigheten och att ett fungerade samarbete finns mellan Polismyndigheten och ordningsvakterna. Regelverket måste således utformas med beaktande av dessa behov.

Utredningen har fått i uppgift att analysera på vilket sätt Polismyndigheten ska utöva ledning och kontroll över ordningsvakternas verksamhet samt att analysera hur ett effektivt och ändamålsenligt samarbete mellan Polismyndigheten och ordningsvakterna kan åstadkommas.

5.2 Bakgrund

I april 2021 fanns det enligt Polismyndigheten cirka 7 830 aktiva ordningsvakter.

Vissa ordningsvakter rör sig inom relativt stora områden i sitt uppdrag (3 § LOV), medan andra har mer begränsade uppgifter, t.ex. att

medverka till att upprätthålla allmän ordning på en pub eller en danstillställning (2 § LOV).

Ordningsvakter lyder under Polismyndigheten och är skyldiga att följa en order som en polisman meddelar i tjänsten. En ordningsvakt ska även hålla Polismyndigheten underrättad om förhållanden som rör hans eller hennes verksamhet och som är av sådan art att de bör komma till myndighetens kännedom. Det ligger i sakens natur att det är en komplex uppgift för Polismyndigheten att leda och kontrollera ordningsvakternas verksamhet och att hitta fungerande former för samverkan och samordning med ordningsvakterna. Polismyndigheten har också i praktiken i många fall ett begränsat inflytande över hur och i vilken utsträckning ordningsvakter rent faktiskt medverkar till att upprätthålla den allmänna ordningen.

Vilken uppdragsgivare och vilken anställningsform en ordningsvakt har varierar. Vissa ordningsvakter är anställda direkt av den uppdragsgivare för vilken han eller hon utför ordningshållande uppgifter medan andra är anställda av bevakningsföretag. Vissa har heltidsanställning som ordningsvakt medan ordningsvaktsuppdraget för andra utgör en mer begränsad sidosysselsättning.

Oavsett vilken ordningshållande uppgift och vilken uppdragsgivare eller arbetsgivare ordningsvakten i det enskilda fallet har, utövar Polismyndigheten förmanskap över honom eller henne. Utgångspunkten är att det är Polismyndigheten som har huvudansvaret för att upprätthålla den allmänna ordningen. För att åstadkomma en effektiv och rättssäker ordningshållning är det därför viktigt att reglerna om ordningsvakters arbete och tjänstgöringsområden utformas med beaktande av att ordningsvakternas verksamhet ska ske under ledning av Polismyndigheten. Frågan blir då hur Polismyndighetens kontroll och ledning över det arbete som utförs av ordningsvakter ska kunna ske på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

5.3 Gällande rätt

5.3.1 Lydnadsplikt

Av 6 § LOV framgår att en ordningsvakt lyder under Polismyndigheten. Detta innebär bl.a. att han eller hon är skyldig att lyda en order som en polisman meddelar i tjänsten, om det inte är uppenbart att ordern inte angår tjänstgöringen som ordningsvakt eller att den

strider mot lag eller annan författning. Skyldigheten enligt 6 § innebär inte att en ordningsvakt får beordras att utföra ordningshållning på en plats som inte omfattas av hans eller hennes förordnande. Om behov av ordningshållning uppstår utanför förordnandeområdet bör Polismyndigheten på eget initiativ fatta beslut enligt 3 § LOV (se 7 kap. 4 § PMFS 2017:2).

5.3.2 Tjänstgöringsanmälan

En ordningsvakt ska anmäla tjänstgöring till Polismyndigheten i förväg (7 kap. 5 § PMFS 2017:12). Detta görs ofta på en särskild blankett. Blanketterna finns för respektive polisregion på Polismyndighetens webbplats.

Under hösten 2020 testade Polismyndigheten ett nytt it-stöd för ordningsvakter, NOVA. It-stödet innebär att ordningsvakter ska kunna göra tjänstgöringsanmälan och avrapportera i en applikation i mobiltelefonen.

5.3.3 Underrättelse och rapporteringsskyldighet

Enligt 7 § LOV ska en ordningsvakt hålla Polismyndigheten underrättad om förhållanden som rör hans eller hennes verksamhet och som är av sådan art att de bör komma till myndighetens kännedom.

Av 4 § ordningsvaktsförordningen framgår att om en ordningsvakt får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal ska han eller hon lämna rapport om det till en polisman så snart det kan ske.

Den angivna rapporteringsplikten gäller bara sådant som ordningsvakten har fått kännedom om i sin tjänst. Det kan röra sig om bristande ordnings- eller säkerhetsföreskrifter på en festplats eller behov av förstärkningar för ordningens upprätthållande. Ordningsvaktens uppdragsgivare, t.ex. anordnaren av en offentlig tillställning, har huvudansvaret för ordningens upprätthållande och i sakens natur ligger givetvis att även denne ska hållas underrättad om verksamheten (prop. 1979/80:122 s. 69).

Vid fullgörande av rapporteringsskyldigheten enligt 7 § LOV ska en ordningsvakt skriftligen dokumentera när han eller hon har använt sig av tvångsmedel (7 kap. 5 § PMFS 2017:12).

Rapportering ska ske bl.a. när ordningsvakten har:

- gripit med stöd av 24 kap. 7 § RB
- gripit med stöd av 35 § LUL
- avvisat, avlägsnat eller omhändertagit med stöd av 13 § PolisL
- omhändertagit enligt LOB
- avvisat eller avlägsnat enligt 4 kap. 9 § OL
- genomfört kroppsvisitation enligt 19 § första stycket 1 PolisL
- genomfört kroppsvisitation enligt lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol
- genomfört kroppsvisitation enligt lagen (2010:294) om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och regioner
- tagit gods i beslag enligt 27 kap. 4 § RB
- tagit alkoholhaltiga drycker i beslag enligt 2 § tredje stycket 3 lagen (1958:205) om förverkande av alkohol m.m.
- använt handfängsel enligt 29 § tredje stycket PolisL.

Rapporten ska innehålla uppgifter om vem som har fattat beslutet om ingripandet, grunden för beslutet och tidpunkten när det har fattats, vem eller vilka som har deltagit i ingripandet, beslagtaget gods, vem eller vilka som ingripandet har riktat sig mot, tidpunkten för ingripandet och vad som i övrigt har förekommit vid ingripandet. Dessutom ska andra omständigheter under uppdraget som bör komma till Polismyndighetens kännedom rapporteras. Rapporten ska ske på särskild blankett som finns på Polismyndighetens webbplats (Rapport ordningsvakt RPS 692.3). Avrapportering får även ske på annat formulär som Polismyndigheten tillhandahåller via sin webbplats eller på annat sätt anvisar (7 kap. 7 § andra stycket PMFS 2017:12).

Av 24 kap. 7 § RB, 29 § PolisL och 10 § LOB följer att en ordningsvakt som gripit eller omhändertagit en person skyndsamt ska överlämna denne till polisen. Om en ordningsvakt gripit eller omhändertagit en person och därefter frigivit honom eller henne utan att ha kontaktat Polismyndigheten ska ordningsvakten dessutom redogöra i sin rapport för vilka överväganden som föregått frigivandet och varför polisen inte har kontaktats (7 kap. 8 § PMFS 2017:12).

5.4 Polismyndighetens arbete med ledning och kontroll av ordningsvakter i praktiken

5.4.1 Polismyndighetens arbete med ordningsvakter

Polismyndigheten har under de senaste åren byggt upp ett system av ordningsvaktsansvariga i hela polisorganisationen. Det finns en ordningsvaktsansvarig person på den centrala rättsavdelningen, på HR-avdelningen och på den nationella operativa avdelningen. De sju regionala rättsenheterna har därutöver en ordningsvaktsansvarig vardera. Varje polisområde har i sin tur en ordningsvaktssamordnare som samordnar de kontaktpoliser som ska finnas i varje lokalpolisområde. Vidare finns inom Polismyndigheten en kompetensenhet som ansvarar för att samordna ordningsvaktsutbildningen.

Polismyndigheten arbetar således aktivt med att förbättra samverkan mellan Polismyndigheten och ordningsvakterna. Detta har bl.a. resulterat i rapporten *Hur Polismyndigheten tillsammans med 8 300 ordningsvakter gör hela Sverige tryggt och säkert*, vilken fastställdes i mars 2020 av chefen för Operativa enheten.[1] Till grund för arbetet ligger ett beslut av chefen för NOA. Rapporten syftar till att ge ett underlag för ett nationellt beslut rörande inriktning av ordningsvakters uppdrag och förmåga samt en samverkan mellan polis och ordningsvakter som bygger på en organisation, inte på enskilda medarbetare. I rapporten redovisas ett antal åtgärdsförslag. Det föreslås bland annat att man ska ta fram en modell för hur polis och säkerhetsföretag ska samverka på nationell, regional och lokalnivå.

5.4.2 Lokalpolisområdenas samverkan med ordningsvakter

Polismyndighetens arbete med kontroll och ledning av ordningsvakter ser mycket olika ut i olika delar av landet. Det finns en struktur inom Polismyndigheten för att arbeta systematiskt med den resurs som ordningsvakterna utgör. Samtidigt måste man hålla i minnet att ordningsvakternas uppdrag varierar avsevärt, såväl när det gäller i vilka miljöer de verkar som när det gäller vilka uppgifter de har. På samma sätt kan Polismyndighetens behov av samordning och samverkan med ordningsvakterna i det dagliga arbetet variera.

[1] Rapport A220.423/2019, Polismyndigheten, Nationell samordning, Nationella operativa avdelningen november 2019.

Vissa av Polismyndighetens lokalområden har angett att de saknar operativt ledningsarbete med ordningsvakter. Om någon större händelse sker i dessa områden är det yttre befäl eller gruppchef som får ta det operativa ansvaret och ledningen. Dessa lokalområden anger att de ser ett behov av en tydligare struktur när det gäller operativt ledningsarbete och utsättningar av ordningsvakter samt att det är viktigt att alla som är ansvariga vet hur man kan och ska jobba med ordningsvakter i det dagliga arbetet och vid en större händelse. Vidare har man angett att utsättning med ordningsvakter som ska tjänstgöra bör ligga på yttre befäl eller motsvarande befälsfattning.

Andra lokalpolisområden har uppgett att polispersonal utövar ledning över ordningsvakter vid krogkvällar och vid idrottsevenemang. Det kan även utövas ledning i samband med skolavslutningar och andra typer av liknande evenemang. Ledningen består i att polispersonal söker kontakt med ordningsvakter i tjänst. I samband med detta förs en diskussion kring vad som kan förväntas under kvällen. I samband med ingripande av ordningsvakter i krogmiljö leds arbetet av polis när polismän har kommit till platsen. Efter att krogkvällen avslutats skickar ansvarig ordningsvakt in en rapport som beskriver ordningsläget på respektive krog.

Samordning med ordningsvakter sker ofta i samband med allsvenska fotbollsmatcher. Detta sker dels genom förmöte cirka en vecka innan match dels på matchdagen. Kontrollen utövas också löpande under matchen då den polisiära arenachefen och ordningsvaktschefen arbetar sida vid sida i säkerhetshytten. Kontrollen utövas även genom den kontakt som polispersonal har med enskilda ordningsvakter. Om oegentligheter framkommer rapporteras och anmäls detta.

Det finns också exempel på lokalpolisområden där arbetet med ordningsvakter på operativ nivå genomförs genom att polismän ger ordningsvakterna arbetsuppgifter och kontrollerar deras insatser under arbetspasset samt håller kontakt med dem via telefon och sms.

Under senare år har det blivit vanligare att en kommun anlitar ett antal ordningsvakter som har ansvar för att medverka till att upprätthålla allmän ordning inom ett större område i en kommun. Denna typ av uppdrag för ordningsvakter ställer särskilda krav på samverkan och samordning med Polismyndigheten. Det finns också exempel på väl utvecklade samarbeten mellan Polismyndighetens lokalområde, kommun och ordningsvakter.

Exempel på samverkan mellan kommuner och lokalpolisområden

I Örebro finns ett utvecklat samarbete mellan lokalpolisområdet, kommunen och det kommunala bostadsbolaget. Modellen kallas Effektiv samordning för trygghet. Arbetet inom Effektiv samordning för trygghet har varit aktivt varje vecka sedan våren 2014.

Det sker ett strukturerat samarbete när det gäller bland annat informationsinsamling, analys av lägesbilden, insatser, uppföljning och återkoppling.

Varje vecka görs en informationsinsamling och en inventering av den totala problembilden i kommunen, stadsdelen eller området för att snabbt kunna sätta in insatser mot de problem som uppstår kortsiktigt. Varje kvartal analyseras vilka områden som är i störst behov av insatser samt vilka områden man har störst möjlighet att påverka problembilden i. På årsbasis görs en detaljerad analys och uppföljning där man närmare studerar vilka insatser under året som har samband med positiva utfall. Detta dokumenteras och återkopplas till verksamheterna.

Liknande samarbeten finns även i bl.a. Stockholm och Uppsala.

5.5 Utredningens överväganden

5.5.1 Något om hur begreppen ledning och kontroll används i betänkandet

Både ledning och kontroll syftar på den styrning som Polismyndigheten utövar gentemot ordningsvakter.

Med begreppet ledning avses såväl den styrning av ordningsvakternas verksamhet som Polismyndigheten utövar på en övergripande och strategisk nivå som den som sker på en mer direkt nivå i en specifik situation. Det är här fråga om ledning både från de som använder sig av ordningsvakter och av Polismyndigheten. Ledningen kan bestå i rutiner, anvisningar och bindande föreskrifter såväl som verksamhetsanalyser och inriktningar

Kontroll sker genom den skyldighet för ordningsvakter att inför varje tjänstgöringstillfälle anmäla sin tjänstgöring till Polismyndigheten och den rapporteringsskyldighet till Polismyndigheten som ordningsvakterna har, se avsnitt 5.5.3 och 5.5.4 nedan.

Slutligen sker kontroll av ordningsvakter genom Polismyndighetens tillsyn, se kapitel 7.

5.5.2 Skyldighet att följa polismans anvisning

Förslag: En ordningsvakt ska även fortsättningsvis stå under Polismyndighetens ledning och kontroll.

En ordningsvakt är skyldig att följa en anvisning som en polisman meddelar i tjänsten, om det inte är uppenbart att anvisningen inte angår tjänstgöringen som ordningsvakt eller strider mot lag eller annan författning.

En ordningsvakts huvuduppgift är att medverka till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och ordningsvakten ska utgöra ett komplement till polisen. Ordningsvakter lyder också under Polismyndigheten. Med den utgångspunkten finns det inte anledning att ändra den gällande ordning som innebär att en ordningsvakt ska följa en anvisning som en polisman meddelar i tjänsten. Det finns inte heller skäl att ändra den gällande skyldigheten för en ordningsvakt att underrätta Polismyndigheten om förhållanden som rör hans eller hennes verksamhet och som är av sådan art att de bör komma till myndighetens kännedom. Dessa skyldigheter som redan i dag åvilar en ordningsvakt är av grundläggande betydelse för att Polisen ska kunna leda ordningsvakternas verksamhet. En grundläggande förutsättning för att Polismyndigheten ska kunna leda och kontrollera det arbete som utförs av ordningsvakter är att Polismyndigheten har god kännedom om var och när ordningsvakter tjänstgör. Den nuvarande användningen av ordningsvakter innebär att Polismyndigheten har svårt att få en samlad bild av vilka ordningsvakter som tjänstgör vid ett givet tillfälle. Det har också visat sig att det nuvarande kravet i 5 § LOV om att ange tjänstgöringsställe är svårt att efterleva.

I kapitel 4 förslås en ny ordning för användningen av ordningsvakter. Förslaget innebär att ordningsvakter endast får användas om det finns ett beslut om tillstånd att använda ordningsvakter eller om det följer av lag eller annan författning. Den som har rätt att använda ordningsvakter kan då anlita en person som har rätt att tjänstgöra som ordningsvakt, dvs en förordnad ordningsvakt. Kopplingen mellan uppdraget och ordningsvaktens förordnande förvinner och det

blir i stället den som anlitar ordningsvakten som ska motivera varför ordningsvakt bör användas för det önskade ändamålet. Förslaget innebär alltså att den som förordnats som ordningsvakt i praktiken ska kunna tjänstgöra var som helst i landet och vid vilken verksamhet som helst som omfattas av förordnandet. Beslutet om att förordna en ordningsvakt kommer alltså inte att ge någon information om var en ordningsvakt kommer att tjänstgöra.

Utredningen föreslår därför att Polismyndigheten vid tillståndsprövningen ska ha möjlighet att ställa som villkor att den som anlitar en ordningsvakt ska underrätta Polismyndigheten om användningen (se kapitel 4). Polismyndigheten ska också kunna ställa som villkor att myndigheten ska underrättas om användningen av ordningsvakter upphör. En sådan ordning torde skapa goda förutsättningar för Polismyndigheten att samla information om var ordningsvakter tjänstgör inom ett visst område.

5.5.3 Rapporteringsskyldighet

Förslag: Det bör framgå av förordning att en ordningsvakt ska rapportera till Polismyndigheten så snart det på grund av angivelse eller det av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts.

Det bör även framgå att en ordningsvakt ska rapportera om ingripanden och om andra förhållanden som Polismyndigheten bör få kännedom om.

Ingripanden ska dokumenteras.

Om någon skadas till följd av en ordningsvakts ingripande ska ordningsvakten, om skadan inte är obetydlig, så snart det kan ske rapportera det inträffade till Polismyndigheten.

En av frågorna som utredningen ska analysera är om ytterligare åtgärder kan vidtas för att effektivisera och förbättra Polismyndighetens kontroll av ordningsvakter och samarbetet mellan de två yrkeskategorierna. En ordningsvakt har, som tidigare nämnts, en skyldighet enligt 4 § ordningsvaktsförordningen att rapportera om brott som hör under allmänt åtal och som han eller hon får kännedom om i tjänsten. Med hänsyn till den roll som ordningsvakter har framstår det som en naturlig uppgift för en ordningsvakt att vara uppmärk-

sam på och att rapportera brott till Polismyndigheten. En ordningsvakt kan också, genom sina iakttagelser och sin dokumentation av dessa bidra med ett värdefullt underlag för utredningen av brottsmisstanken. Skyldigheten för en ordningsvakt att rapportera brott som hör under allmänt åtal till Polismyndigheten bör enligt utredningens bedömning fortsätta att gälla.

När en ordningsvakt har vidtagit åtgärder som innebär att ett ingrepp i en grundlagsskyddad rättighet har skett bör det liksom tidigare föreligga en rapporteringsskyldighet för ordningsvakten. Samma sak bör gälla om en ordningsvakt får kännedom om att barn far illa eller riskerar att fara illa. Om en ordningsvakt anmäler till Polismyndigheten att ett barn far illa kan detta i sin tur aktualisera en anmälan enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) från Polismyndighetens sida.

I utredningens förslag till 15 § LOV anges att en ordningsvakt inte obehörigen får röja eller utnyttja vad han eller hon på grund av sitt uppdrag har fått veta om en enskilds personliga förhållanden eller förhållanden av betydelse för rikets säkerhet eller för att utreda och lagföra brott. I det allmännas verksamhet ska i stället offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) tillämpas. Tystnadspliktsbestämmelsen i 15 § LOV hindrar enligt utredningens mening inte att denna typ av uppgifter lämnas till Polismyndigheten.

Om någon skadas till följd av en ordningsvakts ingripande ska ordningsvakten, om skadan inte är obetydlig, i likhet med vad som följer av den nuvarande ordningsvaktsförordningen, så snart det kan ske rapportera det inträffade till Polismyndigheten.

Rapporteringsskyldigheten har hittills kommit till uttryck dels i lagen om ordningsvakter, dels i ordningsvaktsförordningen. Enligt utredningens mening kan samtliga bestämmelser om rapporteringsskyldighet regleras i förordning. En mer detaljerad uppräkning av vilka uppgifter som ska ingå de rapporter som avses i förordningen kan framgå av Polismyndighetens föreskrifter. När det gäller transport av omhändertagna bör exempelvis uppgifter om händelser under transporten, när transporten har genomförts och av vilka framgå i rapporten.

5.5.4 Anmälningsskyldighet för ordningsvakter

Bedömning: Det bör framgå av förordning att ordningsvakterna även fortsättningsvis ska anmäla sin tjänstgöring till Polismyndigheten inför varje tjänstgöringstillfälle.

Av Polismyndighetens föreskrifter framgår att en ordningsvakt ska anmäla sin tjänstgöring till Polismyndigheten i förväg (7 kap. 5 § PMFS 2017:12). Det har dock framkommit att tjänstgöringsanmälan inte alltid görs och att hanteringen av dessa anmälningar skiljer sig åt i olika delar av landet. Inom Polismyndigheten pågår för närvarande ett utvecklingsarbete för att förbättra it-stödet vid anmälan om tjänstgöring (NOVA). Ordningsvakter ska kunna göra en tjänstgöringsanmälan samt avrapportera digitalt i en applikation på telefonen som kallas NOVA. Tanken är att polismän i yttre tjänst ska kunna se var en ordningsvakt tjänstgör och att systemet ska indikera t.ex. när en restaurang inte har rätt antal ordningsvakter.

För att ytterligare betona hur viktigt det är att tjänstgöringsanmälan görs i förväg bör detta, enligt utredningens mening, framgå av ordningsvaktsförordningen. Hur anmälan ska ske kan dock även fortsättningsvis regleras på lägre författningsnivå. Detta skapar förutsättningar för mer flexibla lösningar och en anpassning till de tekniska förutsättningarna och behovet av kunskap om varje enskild ordningsvakts tjänstgöring.

5.5.5 Samverkan mellan Polismyndigheten, ordningsvakter och ordningsvakternas arbets- eller uppdragsgivare

Bedömning: Det bör inte införas krav på någon enhetlig ordning för samverkan mellan Polismyndigheten och ordningsvakter samt deras uppdrags- och arbetsgivare.

I stället bör en nationell plan slå fast yttre ramar för samverkan.

Att det finns en fungerande samverkan mellan Polismyndigheten och de enskilda ordningsvakterna, liksom mellan myndigheten och ordningsvakternas uppdrags- och arbetsgivare är en förutsättning för att Polismyndigheten ska ha möjlighet att utöva en effektiv ledning och kontroll över ordningsvakterna. När samverkan mellan de

olika parterna ökar blir det även lättare för ordningsvakterna att medverka till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt främja tryggheten inom sitt tjänstgöringsområde. Frågan om samverkan är emellertid komplex och det krävs flexibla former för samverkan på olika nivåer och mellan olika parter.

Möjligheten till en effektiv ledning och kontroll av ordningsvakterna inom ett tjänstgöringsområde ska, enligt utredningens mening, vara avgörande för bedömningen av om tillstånd att använda ordningsvakter ska ges, se avsnitt 4.6. En god samverkan mellan Polismyndigheten, ordningsvakterna och deras uppdrags- eller arbetsgivare och därmed polisens möjlighet till ledning och kontroll bör även påverka bedömningen av vilka villkor som ska finnas i beslutet om tillstånd. På platser där det finns ett väl utvecklat samarbete mellan Polismyndigheten, ordningsvakter och eventuellt andra lokala aktörer kan därmed en mer omfattande användning av ordningsvakter tillåtas än på platser utan ett sådant utvecklat samarbete. Polismyndigheten har, inom ramen för tillståndsprövningen, möjlighet att ställa upp villkor som innebär att den som använder ordningsvakter ska samverka med Polismyndigheten.

På strategisk nivå krävs ofta en fungerande samordning med ordningsvakternas uppdrags- och arbetsgivare. Behovet av ordningsvakter på olika platser som besöks av allmänheten har ökat under de senaste årtiondena. Kraven på polisiär närvaro och trygghetsskapande åtgärder i lokalsamhället har också ökat. Ett tecken på detta är den ökade användningen av ordningsvakter, t.ex. i domstolar och i andra offentliga lokaler, i köpcentrum och i vissa fall kommunala uppdrag med ett relativt omfattande bevakningsområde. Utvecklingen har också inneburit att ordningsvakterna har mer varierande uppdrag än tidigare. Det innebär att behovet av samordning med uppdrags- och arbetsgivare varierar och beror på vilken typ av uppdrag det gäller.

I praktiken fungerar samarbetet på många olika sätt i olika delar av landet och beroende på förhållandena i det enskilda fallet. De lokala skillnaderna är stora och kräver olika lösningar. Vidare kan olika uppdrag ha helt olika karaktär. Alla ordningsvaktsuppdrag kräver inte samma grad av samverkan och samordning med Polismyndigheten. I vissa fall kan det vara tillräckligt att kontakt upprättas mellan ordningsvakten och den enskilda polismannen. En eller flera ordningsvakter som arbetar i en galleria eller på en pub behöver inte nödvändigtvis ha så mycket kontakt med Polismyndigheten. I andra

situationer är det nödvändigt att ordningsvakter fullt ut är samordnade med tjänstgörande polismän och att de fullgör sin uppgift tillsammans med och koordinerat med Polismyndighetens insats. Så kan vara fallet t.ex. vid större idrottsevenemang eller demonstrationer. Även ordningsvakter som arbetar trygghetsskapande i stadskärnor och på torg kan förväntas behöva tätare kontakt med Polismyndigheten för att deras arbete ska bli ändamålsenligt.

Ungefär hälften av alla landets ordningsvakter är enligt uppgift från Säkerhetsföretagen anställda i bevakningsföretag. Det kan därför finnas ett särskilt behov av dialog med företrädare för bevakningsföretagen. Av 11 kap. 1–3 §§ Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om bevakningsföretag och bevakningspersonal, PMFS 2017:10, finns bestämmelser om samverkan mellan Polismyndigheten och bevakningsföretagen. Bestämmelserna innebär bland annat att Polismyndigheten minst en gång varje år regionvis ska kalla företrädare för länsstyrelserna och för vart och ett av de auktoriserade bevakningsföretag som enligt länsstyrelsens register bedriver bevakning i polisregionen till ett samverkansmöte. Syftet med mötena är att skapa en struktur för hur information ska utbytas. Vid mötet bör polisregionen vidare informera sig om bevakningsföretagens uppfattning om hur många ordningsvakter som myndigheten bör utbilda under kommande kalenderår. Med de gällande föreskrifterna finns en grund för informationsutbyte även när det gäller ordningsvakternas verksamhet.

En nationell plan för samverkan

Samverkan mellan Polismyndigheten, ordningsvakterna och andra aktörer är alltså en förutsättning för att polisen ska kunna leda och kontrollera ordningsvakternas arbete på ett ändamålsenligt sätt. Polismyndigheten har också under senare år arbetat strukturerat för att införa en organisation som kan möta kraven på samverkan med ordningsvakter och deras uppdrags- och arbetsgivare. Inom Polismyndigheten finns ett system av ordningsvaktsansvariga på olika nivåer i hela polisorganisationen. Det finns således goda förutsättningar för samverkan på flera nivåer och platser.

De senaste åren har det på olika ställen även pågått ett tydligt utvecklingsarbete i syfte att förbättra samverkan mellan Polismyndig-

heten, ordningsvakter och andra aktörer. Det finns flera exempel på ambitiösa samarbetsprojekt runt om i landet, exempelvis Örebros modell Effektiv samverkan för trygghet och projektet *Hur Polismyndigheten tillsammans med 8 300 ordningsvakter gör hela Sverige tryggt och säkert* där både olika delar inom Polismyndigheten, Bevakningsbranschens yrkes- och arbetsmiljönämnd (BYA) och Säkerhetsföretagen deltar. Det finns även exempel på lokal samverkan som fungerar bra.

Exemplen visar att utvecklingen av samverkan pågår och att det på flera platser finns strukturer för fungerande samarbete. Men samma modell för samverkan går inte att tillämpa i alla delar av landet. De lokala skillnaderna är stora och kräver olika lösningar. Detta förhållande gör att det, enligt utredningens mening, inte är möjligt att skapa eller förorda ett system som ska kunna tillämpas i hela landet. Av samma skäl synes det olämpligt att i lag reglera hur samverkan mellan de olika aktörerna ska vara utformad. Utredningens slutsats är att resultat bäst uppnås genom att olika lokalpolisområden, med centralt stöd, utarbetar den metod för samverkan mellan Polismyndigheten och ordningsvakterna som passar de lokala förutsättningarna.

Polismyndigheten har nu, efter de samarbetsprojekt som genomförts, en struktur för samverkan. För att se till att samverkan i fortsättningen kommer till stånd även på de platser där detta saknas i dag föreslår utredningen att Polismyndigheten ska arbeta vidare med en plan för samverkan som ett led i kontrollen av ordningsvakter. Planen bör slå fast en lägsta nivå för samverkan samt ange de yttre ramarna för hur samverkan ska gå till mellan Polismyndigheten, ordningsvakterna och övriga aktörer. Enligt utredningens mening bör det ankomma på Polismyndigheten att vara drivande när det gäller att åstadkomma en fungerande samverkan. Det är vidare lämpligt att den nationella planen för samverkan återfinns i Polismyndighetens föreskrifter tillsammans med riktlinjer för hur samverkan med utrymme för lokala anpassningar kan gå till.

5.5.6 Ett gemensamt kommunikationssystem

Bedömning: Ordningsvakter bör kunna ges tillgång till Polismyndighetens kommunikationssystem.

En ordningsvakt ska fungera som ett komplement till polisen för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt främja trygghet. Polismyndigheten utövar förmanskap över ordningsvakten. I praktiken är det dock många ordningsvakter som i den dagliga verksamheten arbetar självständigt. En ökad användning av ordningsvakter på allt fler geografiska platser ställer högre krav på hur Polismyndigheten samarbetar med och utövar sitt förmanskap över ordningsvakterna. Behovet av kontroll av och samverkan med den enskilde ordningsvakten kan också variera väsentligt. Som tidigare nämnts anser utredningen att det finns skäl att behålla den nuvarande ordningen som innebär att den enskilde ordningsvakten ska anmäla sin tjänstgöring till Polismyndigheten. Utvecklingsarbetet för att förbättra it-stödet vid anmälan om tjänstgöring (NOVA) bör kunna förenkla och utveckla anmälningsrutinerna.

En grundförutsättning för att polisen ska kunna leda, kontrollera och samverka med den enskilde ordningsvakten är – förutom att Polismyndigheten har god kunskap om var och när ordningsvakten tjänstgör – att det finns ett fungerande system för kommunikation mellan ordningsvakten och den enskilde polismannen. För närvarande sker kommunikation oftast med mobiltelefoni. En möjlighet för att förbättra förutsättningarna för kommunikation och samverkan mellan ordningsvakter och Polismyndigheten är att ge den enskilde ordningsvakten möjlighet till kommunikation via det system som används inom Polismyndigheten.

För närvarande använder Polismyndigheten ett system för kommunikation som kallas Rakel (Radiokommunikation för effektiv ledning). Rakel är ett tekniskt ledningsstöd med nationell utbredning som hela krisberedskapssystemet har tillgång till. Med hjälp av Rakel kan samhällsviktiga aktörer kommunicera säkert och effektivt. Rakel är ett tekniskt stödsystem för ledning och samverkan. När en kris eller olycka inträffar kan de organisationer som använder Rakel därför leda insatserna tillsammans, och även se till att viktiga berörda utförare kan samverka. Rakel-systemet är tillförlitligare och säkrare än mobiltelefoni, då det dels är fristående och har en egen (säker)

strömförsörjning, dels är krypterat på så sätt att det inte kan avlyssnas av obehöriga. Kommunikationen i Rakel fungerar även om man skulle tappa kontakten med Rakelnätet, i det fall två eller flera Rakelmobiler befinner sig inom ett visst avstånd från varandra.[2]

Pilotprojekt har genomförts på olika håll i landet under de senaste åren där ordningsvakter har fått tillgång till Rakel. Under åren 2015–2019 har ett projekt bedrivits av NOA som handlat om bättre ledning och styrning av ordningsvakter genom att utrusta dem med Rakel. Projektet har bl.a. innefattat pilotförsök och testverksamhet i polisregion Bergslagen, Öst, Mitt, Stockholm och Nord. Projektet konstaterade att flera positiva konsekvenser av att ordningsvakter utrustats med Rakel framkommit.

Tillgång till kommunikationssystemet Rakel skulle, enligt utredningens mening, kunna förbättra förutsättningarna för samverkan och samordning mellan ordningsvakter och Polismyndigheten. De pilotprojekt som har genomförts talar för att det finns ett behov av samband med stöd av Rakel mellan polis och ordningsvakt samt att kontakt kan upprättas effektivare och med större flexibilitet om ordningsvakterna har tillgång till Rakelterminaler, i vart fall vid vissa typer av uppdrag.[3] Om ordningsvakterna har sådan tillgång kan de också, med stöd av regionledningscentralerna, ingå i samverkansgrupper med t.ex. ambulans- och räddningstjänstpersonal. Dessutom kan tillgång till Rakelterminaler bidra till en säkrare arbetsmiljö för ordningsvakter, framför allt vid särskilt utsatta platser. Utredningen föreslår därför att det ska finnas möjligheter för ordningsvakter att ha tillgång till kommunikationssystemet Rakel. Det torde dock inte, enligt utredningens preliminära bedömning, krävas några lagändringar för att åstadkomma en sådan möjlighet.[4] En tänkbar lösning skulle vara att Polismyndigheten hyr ut Rakelterminaler till ordningsvakter för vissa uppdrag och att Polismyndigheten ges full kompensation för den kostnaden.[5]

[2] Se Rakelhandboken, s. 9, utgiven av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
[3] Se rapport A220.423/2019 *Hur Polismyndigheten tillsammans med 8 300 ordningsvakter gör hela Sverige tryggt och säkert*, Polismyndigheten, Nationell samordning, Nationella operativa avdelningen, november 2019.
[4] Jämför dock Ds. 2017:7, s. 68–69.
[5] Polismyndigheten har räknat på kostnaderna för förslaget och kommit fram till följande. Uppskattningsvis handlar det om 900 Rakelterminaler till genomsnittlig kostnad om 9 611 kronor per år och terminal. Polismyndigheten kommer att belastas med vissa administrativa kostnader och vissa overheadkostnader i samband med utbildningen, men de bedöms vara marginella.

6 Förordnande som ordningsvakt

6.1 Uppdraget

Utredningen har fått i uppdrag att analysera hur reglerna kring ordningsvaktsförordnanden bör utformas. Enligt utredningsdirektiven ska även reglerna om Polismyndighetens prövning och kontroll av ordningsvaktens lämplighet ses över. I uppdraget ingår att se över vilka registerkontroller som bör göras och på vilket sätt dessa bör ske.

I direktiven anges även att utbildningens omfattning och innehåll samt aktualiserade kostnadsfrågor behöver ses över.

Utredningen ska alltså analysera hur Polismyndigheten ska kontrollera och pröva ordningsvaktens lämplighet, både vid förordnandet och löpande, samt hur reglerna för ordningsvakternas utbildning, när det gäller såväl omfattning som övergripande innehåll, bör utformas.

6.2 Bakgrund

Dagens användning av ordningsvakter ställer höga krav på ordningsvakternas personliga lämplighet, kunskap och förmåga att hantera komplexa situationer.

Justitiekanslern har inom ramen för ett initiativärende ifrågasatt om grundutbildningen för ordningsvakter är tillräckligt omfattande, bl.a. när det gäller konflikthantering och etik. Även Sveriges Förenade Ordningsvakter (SFO) har framfört att ordningsvakter bör få mer utbildning i bl.a. konflikthantering. Amnesty International Sverige har granskat ett antal incidenter där ordningsvakter varit inblandade och funnit att ordningsvakternas utbildning behöver bli bättre och mer omfattande och Polismyndigheten har gett uttryck för att ordningsvakternas utbildning behöver stärkas.

I den allmänna debatten förekommer också kritik av hur enskilda ordningsvakter utför sitt arbete. SFO har uttryckt att kraven på ordningsvakters lämplighet bör skärpas.

En gedigen lämplighetsprövning och utbildning är av betydelse för att upprätthålla förtroendet för ordningsvakterna som yrkeskår. Det finns mot denna bakgrund skäl att förstärka ordningsvakternas utbildning och att upprätthålla högt ställda krav på lämplighet inför förordnande.

6.3 Gällande rätt

6.3.1 Förordnande som ordningsvakt

Enligt 1 § LOV får endast den som inte är polisman förordnas till ordningsvakt. Enligt 4 § LOV krävs för att kunna förordnas som ordningsvakt dessutom att sökanden har fyllt 20 år och med hänsyn till laglydnad och övriga omständigheter är lämplig för uppdraget. Enligt 5 § LOV förordnas en ordningsvakt av Polismyndigheten. Förordnandet meddelas för viss tid, dock högst tre år. I förordnandet ska det anges för vilken verksamhet och inom vilket område det gäller. Meddelas förordnandet med stöd av 3 § LOV, ska det också innehålla uppgift om tjänstgöringsställe.

Prövningen av ordningsvakternas lämplighet och frågor om deras utbildning regleras vidare i ordningsvaktsförordningen och i Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ordningsvakter (PMFS 2017:12, FAP 670-1).

I förarbetena till lagen om ordningsvakter anges att det bör ställas relativt höga krav på ordningsvakternas laglydighet och lämplighet med hänsyn till ordningsvaktsuppdragets karaktär (prop. 1979/80:122 s. 67). Vidare går det att utläsa att förutom brott kan även annat föranleda att ett förordnande återkallas. Så kan bli fallet om ordningsvakten vid återkommande tillfällen uppträtt på ett sådant sätt att han eller hon inte längre uppfyller det allmänna lämplighetskravet (a prop. s. 71).

Ansökan om förordnande och utbildning till ordningsvakt ska göras på Polismyndighetens formulär *Ansökan till utbildning/förordnande till ordningsvakt*. Formuläret finns på Polismyndighetens webbplats (2 kap. 1 § PMFS 2017:12).

Vid urvalet av sökanden ska, förutom kraven på laglydnad och lämplighet, hänsyn endast tas till sakliga grunder såsom den sökandes skicklighet (2 kap. 2 § PMFS 2017:12).

Vid Polismyndighetens handläggning av ansökan om förordnande till ordningsvakt prövas först laglydnaden och därefter lämpligheten. Vid utbildning i Polismyndighetens regi görs denna prövning innan en sökande antas till utbildningen.

Laglydnad

Vid prövning av sökandens laglydighet hämtar Polismyndigheten in uppgifter från de register som förs med stöd av lagen (1998:620) om belastningsregister och lagen (1998:621) om misstankeregister.

Beslut om avslag på en ansökan med anledning av bristande laglydnad ska grunda sig på en lagakraftvunnen dom, ett godkänt strafföreläggande, ett godkänt föreläggande om ordningsbot eller ett beslut om åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. RB eller motsvarande bestämmelse i annan författning (3 kap. 2 § PMFS 2017:12).

Av de allmänna råden i PMFS 2017:12 framgår vidare att Polismyndigheten ska ta hänsyn till brottets straffvärde, omständigheterna vid brottet och den tid som har förflutit från det att brottet begicks. Polismyndigheten bör som huvudregel endast ta hänsyn till brott som inträffat de senaste fem åren. Denna period kan dock såväl förlängas som förkortas med hänsyn till brottets svårighetsgrad och omständigheterna i det enskilda fallet. Om en sökande begått brott med fängelse i straffskalan bör Polismyndigheten, med hänsyn till brottets karaktär och omständigheterna vid brottet, överväga att avslå ansökan. Exempel på brott där huvudregeln är att ansökan avslås är uppsåtliga brott mot liv och hälsa, frihet och frid, tillgreppsbrott, vapen-, narkotika- och dopningsbrott, smuggling, brott mot tystnadsplikt samt mutbrott. En ansökan bör även avslås när det är fråga om flera mindre allvarliga brott eller förseelser som inte medfört svårare påföljd än böter men som sammantaget tyder på bristande respekt för gällande författningar.

Det finns några exempel på domstolsavgöranden där laglydigheten har prövats. I ett avgörande (RÅ 1992 not. 100) hade sökanden dömts för bedrägeri mer än fem år innan prövningen av förordnandet. Högsta förvaltningsdomstolen fann, med hänvisning till brottets

karaktär och svårhetsgrad samt den tid som förflutit, att lagföringen inte var ett hinder för att meddela ett ordningsvaktsförordnande. I ett annat fall var det fråga om förordnande av en ordningsvakt som hade dömts till villkorlig dom och böter för tillgrepp av fortskaffningsmedel och urkundsförfalskning. Brotten var begångna tre och ett halvt år innan prövningen av förordnandet och Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att brotten fortfarande utgjorde hinder för att förordna sökanden till ordningsvakt (RÅ 2003 ref. 40). I ett avgörande som rörde en person som gjort sig skyldig till olaga hot vid tre tillfällen tio år tidigare fann kammarrätten att brottens karaktär medförde att den sökande måste anses olämplig att förordnas som ordningsvakt trots den tid som förflutit från att brotten begicks (Kammarrätten i Göteborgs dom den 23 november 2017 i mål nr 3493-17). Ett annat kammarrättsavgörande rörde en person som gjort sig skyldig till upprepade trafikbrott med penningböter som påföljd. I detta fall menade kammarrätten att omständigheterna i målet gav stöd för att sökanden hade sådan bristande respekt för gällande författningar att hans ansökan skulle avslås (Kammarrätten i Stockholms dom den 29 april 2014 i mål nr 6381-13).

Lämplighet i övrigt

De personer som klarat prövningen av laglydnad kallas till lämplighetsprövning.

Kontroll i misstankeregistret utgör en del av lämplighetsprövningen. Utöver vad som framkommer i registerkontrollen tar Polismyndigheten i sin bedömning även hänsyn till övriga tillgängliga uppgifter för att bedöma den sökandes lämplighet för uppdraget (3 kap. 1 § PMFS 2017:12). Vidare sker en prövning av sökandens läs- och skrivförståelse och ett fysiskt test. Läs- och skrivförståelsetestet innehåller frågor och svar som beskriver vem sökanden är som person. Det fysiska testet innebär att sökanden ska klara att springa 2 km på högst 12 minuter. Dessutom ska personen klara att lyfta och dra en docka som väger 77 kg minst 15 meter. Därutöver genomförs en intervju som också ligger till grund för bedömningen om personen ska anses lämplig.[1]

[1] Se https://polisen.se/lagar-och-regler/ordningsvakter/ordningsvakt-utbildning/grundutbildning-for-ordningsvakter.

Beslut om avslag på en ansökan med anledning av bristande lämplighet ska enligt 3 kap. 3 § PMFS 2017:12 grunda sig på någon av följande orsaker:

- skälig misstanke om brott
- omhändertagande enligt lag
- att sökanden inte har de kunskaper i svenska språket som krävs
- att sökanden inte har den fysik som krävs
- att sökanden inte bedömts som lämplig avseende personliga egenskaper och mognad
- att sökanden inte genomgått föreskriven utbildning med godkänt resultat
- någon annan omständighet som har betydelse vid bedömningen av om sökanden kommer att kunna utföra arbetsuppgifterna på ett godtagbart sätt.

I de allmänna råden till denna bestämmelse anges följande. Ansökan bör avslås med hänvisning till bristande lämplighet om en person är skäligen misstänkt för brott som normalt leder till att ansökan avslås på grund av bristande laglydnad. Andra omständigheter som bör leda till att ansökan avslås är att sökanden vid upprepade tillfällen har varit föremål för ingripande med stöd av LOB eller 13 § PolisL. En ansökan bör avslås även när det är fråga om sådana upprepade beteenden eller vid enstaka tillfälle av mer allvarligt slag som visserligen inte har föranlett några ingripanden, men som ändå tyder på att personen är olämplig för arbetsuppgiften. Exempel på annan omständighet som kan innebära att sökanden bedöms som olämplig är att personen lider av en psykisk störning, missbrukar narkotika eller något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel. Skäl för avslag kan även vara att Polismyndigheten fått kännedom om uppgifter eller andra omständigheter som tyder på att sökanden inte är lämplig att förordnas som ordningsvakt.

Polismyndigheten ska under grundutbildningen och fortbildningen fortlöpande pröva den sökandes lämplighet för uppdraget.

6.3.2 Ordningsvakternas utbildning

Enligt 6 § ordningsvaktsförordningen ska utbildningen bedrivas så att deltagarna ges de kunskaper och färdigheter som krävs för tjänstgöringen. Utbildningen ska utformas med särskilt beaktande av en ordningsvakts behov av yrkesetiska principer och teoretiska och praktiska kunskaper och enligt ordningsvaktsförordningen omfatta minst 60 timmar. Polismyndigheten får meddela föreskrifter om utbildningens utformning och genomförande.

Grundutbildning

Utbildningens närmare utformning och innehåll framgår av Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd, vilka bl.a. anger att grundutbildningen ska bestå av 80 timmars undervisning (se PMFS 2017:12, bilaga 1).

Grundutbildningen består av följande moment:

- yrkesetik (6 timmar)
- juridik (20 timmar) arbetsledning, arbetsmiljö samt risk- och hotbildsanalys (2 timmar)
- akutsjukvård (6 timmar)
- droger (2 timmar)
- olaga diskriminering (4 timmar)
- konflikthantering och självskydd (14 timmar)
- expanderbar batong (8 timmar)
- problemorienterat ordningsvaktsarbete (2 timmar)
- brand (8 timmar)
- samhällsorientering (2 timmar).

För att bli godkänd ska deltagaren klara såväl ett skriftligt som ett praktiskt prov. Det praktiska provet bör enligt föreskrifterna utföras i form av ett rollspel där deltagaren på ett lämpligt sätt ska lösa en konstruerad konfliktsituation.

För dem som gått igenom väktar- eller skyddsvaktsutbildning får Polismyndigheten enligt 6 § ordningsvaktsförordningen föreskriva en kortare utbildningstid än grundutbildningen. Polismyndigheten anordnar i dagsläget inga särskilda förkortade utbildningar utan de som uppfyller krav på förkortad utbildning kan i stället välja att inte närvara under vissa specifika moment under grundutbildningen (se även 4 kap. 3 § PMFS 2017:12).

Fortbildning

Ett ordningsvaktsförordnande gäller i tre år och för att förordnas på nytt krävs enligt Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd att ordningsvakten genomgår en särskild fortbildning. Polismyndigheten ska anordna fortbildning för ordningsvakter i den utsträckning som behövs för att en ordningsvakt utan verksamhetsuppehåll ska kunna få ett nytt förordnande. Fortbildningen ska omfatta minst 20 lektionstimmar, innehålla en repetition av grundutbildningen och avslutas med ett kunskapsprov (se 4 kap. 4 § PMFS 2017:12).

Utbildning för säkerhetskontroll

Utbildningen för säkerhetskontroll omfattar 16 timmar och endast den som inom de tre senaste åren har genomgått grundutbildning eller fortbildning för ordningsvakter med godkänt resultat får ges tillträde till utbildningen. Utbildningen består av en del som innehåller övergripande information om arbetet med säkerhetskontroller samt definitioner och begrepp (två timmar), juridik (sex timmar), teknisk utrustning (två timmar), arbetsmiljö (en timme) samt praktisk övning och prov (fem timmar).

Utbildning för ordningshållning på arena

Endast den som inom de tre senaste åren med godkänt resultat har genomgått grundutbildning eller fortbildning för ordningsvakter får ges tillträde till arenautbildningen. Utbildningen omfattar 30 timmar och dessa är fördelade på följande moment. Introduktion och samverkan (en timme), arbetsledning, arbetsmiljö samt risk- och hotbildsanalys (en timme), juridik (sex timmar), introduktion till konfliktreducerande metoder (fyra timmar), konfliktreducerande strategier (tio timmar) samt praktiska övningar (åtta timmar).

6.3.3 Utbildningsansvar och finansiering

Utbildning av ordningsvakter får bedrivas av Polismyndigheten eller, om det finns särskilda skäl, av någon som har fått tillstånd av Polismyndigheten (6 § tredje stycket ordningsvaktsförordningen). För att få utföra utbildningarna krävs att utbildningsanordnaren är auktoriserad av länsstyrelsen som bevakningsföretag eller utbildningsföretag (3 kap. 8 § PMFS 2017:10).

Polismyndigheten har tidigare beviljat fyra auktoriserade utbildningsföretag tillstånd att genomföra grundutbildning för blivande ordningsvakter. Tillstånden gällde i fem år, fram till november 2020. För närvarande har inget utbildningsföretag tillstånd att bedriva ordningsvaktsutbildning.

Såväl Polismyndigheten som utbildningsföretagen tar ut avgifter för utbildningen (se 4 kap. 1 § PMFS 2017:12). I dag tas två avgifter ut, en enligt avgiftsförordningen för ansökan om förordnande, och en annan för utbildningen (som ska ge full kostnadstäckning). Ansökningsavgiften om 870 kronor är avsedd att täcka den inledande administrativa lämplighetsprövningen som sker genom registerkontroll. Polismyndigheten kan inte ta ut någon avgift för den praktiska lämplighetsprövning som sker i nästa steg. Den prövningen omfattar flera praktiska moment där sökanden måste vara fysiskt närvarande och kostar Polismyndigheten omkring 3 200 kronor per deltagare. Denna prövning är av stor betydelse för att säkerställa att endast de sökande som är mest lämpliga ges möjlighet att genomgå utbildningen.

Polismyndigheten har under våren 2020 beslutat om höjda avgifter för ordningsvaktsutbildningen. Polismyndighetens grundutbildning för ordningsvakt kostar numera 22 875 kronor, fortbildning för

ordningsvakt 8 000 kronor, arenautbildning 11 250 kronor och utbildning för säkerhetskontroll i domstol, offentliga sammanträden i kommuner och regioner samt Sametingets offentliga sammanträden 8 250 kronor. Hos Bevakningsbranschens Yrkes- och Arbetsmiljönämnd (BYA) får endast personer som är anställda hos BYA:s medlemsföretag utbilda sig och detta har finansierats av en kollektiv avgift som betalas av medlemsföretagen. Att gå en grundutbildning till ordningsvakt på Väktarskolan VS AB kostade 11 900 kronor. Ordningsvaktsutbildningen är inte studiemedelsberättigad.

6.3.4 Studiemedelsberättigade utbildningar

Studiemedel får enligt 3 kap. 2 § studiestödslagen (1999:1395) lämnas till studerande vid de läroanstalter och utbildningar som bestäms av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer. Av 1 kap. 2 § studiestödsförordningen (2000:655) framgår att regeringen bestämmer vid vilka läroanstalter och utbildningar som studerande kan få studiestöd. Läroanstalterna och utbildningarna anges i bilagan till studiestödsförordningen. För utbildning i Sverige hos någon annan enskild utbildningsanordnare än en folkhögskola eller en fristående gymnasieskola meddelas beslut enligt 2 § första stycket efter ansökan av utbildningsanordnaren (1 kap. 3 § studiestödsförordningen). De krav som ställs för att en ansökan ska bifallas framgår av 1 kap. 4 § studiestödsförordningen. För det fall en utbildning ger rätt till studiemedel och den studerande i övrigt uppfyller kraven för rätt till studiemedel, t.ex. att den studerande bedriver studier på minst halvtid och att utbildningens längd är minst tre veckor (3 kap. 5 § studiestödslagen) har den enskilde rätt till studiebidrag, studielån och andra lån som exempelvis merkostnadslån för att betala utbildningskostnader.

När det gäller exempelvis yrkeshögskoleutbildningar ger dessa vanligtvis rätt till studiestöd.

6.4 Yrkeshögskoleutbildningar

6.4.1 Allmänna förutsättningar och krav[2]

Myndigheten för yrkeshögskolan bestämmer om en utbildning ska ingå i yrkeshögskolan (1 kap. 4 § förordningen, 2009:130, om yrkeshögskolan). Beslutet gäller för viss tid. Utbildningarna inom yrkeshögskolan ska vara eftergymnasiala och svara mot ett verkligt behov på arbetsmarknaden (1 § lagen, 2009:128, om yrkeshögskolan). Detta innebär att utbildningarna ska ha en stark arbetslivsanknytning och utformas i nära samarbete med representanter för arbetslivet. Även en yrkeshögskoleutbildning inom ett smalt yrkesområde kan beviljas om det är av intresse för individen och samhället. Målet med en yrkeshögskoleutbildning är att utbildningen ska leda till en tydlig yrkesroll. Personer som examineras ska dock kunna verka inom flera olika företag. Det innebär att en yrkeshögskoleutbildning inte kan utformas till nytta för endast ett specifikt företag. Utbildningen ska heller inte kunna erbjudas i högskolan.

Utbildningar inom yrkeshögskolan kan anordnas av statliga universitet och högskolor, kommuner, regioner, andra statliga myndigheter och enskilda fysiska eller juridiska personer (4 § lagen om yrkeshögskolan). Om utbildningsanordnaren är en juridisk person ska den vara registrerad i aktiebolags- eller handelsregister eller motsvarande.

6.4.2 Finansiering

Myndigheten för yrkeshögskolan beslutar i vissa fall om statsbidrag eller särskilda medel i samband med beslutet om att en utbildning får ingå i yrkeshögskolan (8 § lagen (2009:128) om yrkeshögskolan). Statsbidrag (schablonbidrag) bestäms per årsplats. Ett års heltidsstudier motsvarar cirka 40 veckor och 200 yrkeshögskolepoäng. Myndigheten för yrkeshögskolan beslutar om statsbidrag eller särskilda medel efter ansökan av den som enligt 4 § lagen om yrkeshögskolan får anordna en utbildning inom yrkeshögskolan (5 kap. 4 § förordningen om yrkeshögskolan).

En yrkeshögskoleutbildning, för vilken utbildningsanordnaren får statsbidrag eller särskilda medel, ska vara avgiftsfri för de studerande. I de fallen är det inte tillåtet med kursavgifter och yrkeshögskole-

[2] För mer om allmänna förutsättningar och krav se www.myh.se.

utbildningar får inte heller finansieras med flera olika statsbidrag. Det är dock möjligt att bedriva yrkeshögskoleutbildningar utan statsbidrag, men med studiestödsplatser och studerandeavgifter. Berört arbetsliv bidrar normalt till utbildningens medfinansiering. Detta sker huvudsakligen genom praktik, Lärande i arbetslivet (LIA), som ombesörjs av arbetsgivare inom aktuellt yrkesområde samt att någon eller några föreläsningar hålls av företrädare för branschen.

6.5 Utredningens överväganden

6.5.1 Krav för att förordnas som ordningsvakt

Förslag: Till ordningsvakt får endast den förordnas som

1. har fyllt 20 år,
2. har genomgått föreskriven utbildning för ordningsvakt, och
3. med hänsyn till laglydnad och övriga omständigheter är lämplig för uppdraget.

Den som är anställd som polisman får inte förordnas till ordningsvakt.

Åldersgräns på 20 år

En av de förutsättningar som anges i lagen om ordningsvakter är att sökanden ska ha fyllt 20 år för att kunna förordnas som ordningsvakt (4 §). Det finns dock ingen övre åldersgräns för att förordnas som ordningsvakt. Utredningen anser att ålderskravet är rimligt och att detta bör kvarstå.

Laglydnad

Ordningsvakter ska ingripa mot vissa typer av brott och mot andra ordningsstörningar. Uppgiften som anförtrotts dem är i grunden en uppgift som det allmänna ansvarar för och ordningsvakter har också getts relativt omfattande maktbefogenheter, som normalt anförtros personer anställda i myndigheter. Det finns därför skäl att ställa höga

krav på ordningsvakters laglydighet. Att ordningsvakter inte själva begår brott har självfallet också betydelse för allmänhetens förtroende för yrkesgruppen. Prövningen gällande laglydighet bör således tillmätas stor betydelse. Utgångspunkten bör vara att den som lagförts för ett brott inte ska förordnas som ordningsvakt. Samtidigt måste det göras en helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter. Anteckningar i belastningsregistret gallras i flertalet fall först efter tio år. Böter gallras efter fem år, liksom flertalet uppgifter om en person som var under 18 år vid tidpunkten för brottet. Om en ny uppgift tillkommer före det att gallring skett, ska ingen uppgift gallras. Det sagda innebär att uppgifter kan ligga kvar under lång tid. Den tid som har förflutit sedan brotten begicks och sedan lagföringen måste därför beaktas vid prövningen. Antalet brott, även om det gäller bara en lagföring, och antalet lagföringar ska också regelmässigt beaktas liksom brottets karaktär och svårhetsgrad. Det måste i vissa fall – beroende på brottets karaktär – finnas utrymme att förordna en person som ordningsvakt även om han eller hon relativt nyligen gjort sig skyldig till ett enstaka eller ett fåtal bötesbrott. Om det är fråga om brott med fängelse i straffskalan bör dock utrymmet vara mer begränsat.

I belastningsregistret antecknas även kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud, förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder eller tillträdesförbud enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Sådana anteckningar får betydelse vid lämplighetsbedömningen, inte prövningen av laglydnad.

Lämplighet i övrigt

Utöver de krav som angetts ovan för att kunna förordnas som ordningsvakt bör det dessutom krävas att sökanden med hänsyn till övriga omständigheter är lämplig för uppdraget. Liksom vid prövningen av sökandens laglydighet bör det ställas höga krav vid prövningen av om personen i fråga är lämplig för uppdraget som ordningsvakt.

Lämplighetsprövningen består av flera olika delar.

Kunskaper i svenska språket

En grundläggande förutsättning för att en ordningsvakt ska kunna fullgöra sitt uppdrag på ett bra sätt är att ordningsvakten behärskar det svenska språket. En ordningsvakt måste kunna kommunicera med allmänheten på ett klart och tydligt sätt. Han eller hon måste även kunna förstå sitt uppdrag, skriva rapporter samt förstå relevanta regler och den juridik som kringgärdar arbetet. I de fall han eller hon inte har de kunskaper i svenska språket som krävs talar det också med styrka mot att ansökan ska bifallas.

Polismyndighetens prövning syftar till att säkerställa att sökanden har så god kännedom om svenska förhållanden att han eller hon har goda förutsättningar att kunna utföra sitt uppdrag som ordningsvakt på ett rättssäkert och tillfredsställande sätt (se 3 kap. 4 § PMFS 2017:12). För att kunna bedöma huruvida sökanden är lämplig avseende kunskaper i svenska språket genomför Polismyndigheten i dag test där sökanden i tal och skrift ska kunna redogöra för juridiska och andra överväganden som föregått ett ingripande.

Polismyndigheten har emellertid angett att den typ av test av den sökandes kunskaper i det svenska språket som används riskerar att skilja sig åt mellan de olika utbildningsanordnarna. Myndigheten har därför föreslagit att den som vill bli antagen till ordningsvaktsutbildningen i stället för att genomgå ett prov i svenska ska kunna visa att han eller hon har ett godkänt betyg i kursen Svenska 1 på gymnasienivå eller motsvarande.

Ett sådant krav skapar förutsättningar för en enhetlig bedömning i landet. Det innebär också att Polismyndigheten, som inte är avpassad för att göra den aktuella typen av kontroller, avlastas uppgiften. Utredningen instämmer i Polismyndighetens bedömning att sökanden bör ha godkänt betyg motsvarande kursen Svenska 1 på gymnasienivå. Frågan bör regleras i Polismyndighetens föreskrifter. I föreskrifterna bör Polismyndigheten även specificera hur utbildningens utformning ska kunna säkerställa att ordningsvakter har relevanta kunskaper om svenska förhållanden och hur detta ska prövas om provet i svenska tas bort.

Fysisk förmåga

Av 3 kap. 5 § PMFS 2017:12 framgår att den sökande ska ha en sådan fysik som ordningsvaktsarbetet ställer krav på. Den som prövas för första gången bör anses vara lämplig om han eller hon kan springa 2 000 meter på högst 12 minuter och lyfta och i minst 15 meter dra en docka som väger 77 kg eller motsvarande belastning.

Utredningen ser ingen anledning att överväga några ändringar av de krav på fysisk förmåga som ställs på den som vill bli förordnande som ordningsvakt. Frågan bör liksom tidigare kunna regleras i Polismyndighetens föreskrifter.

Lämplighetsprövningen i övrigt

Att sökanden vid upprepade tillfällen varit omhändertagen med stöd av 10 § LOB eller 13 § PolisL är omständigheter som utgör hinder mot förordnande. Detsamma gäller, som tidigare nämnts, om sökanden meddelats exempelvis kontaktförbud eller tillträdesförbud. Samma sak gäller konkreta omständigheter som talar för att personen missbrukar narkotika eller något sådant medel som avses i 1 § lagen om förbud mot vissa dopningsmedel eller misstänks ha kopplingar till ett kriminellt nätverk. Som tidigare nämnts görs en kontroll i misstankeregistret. Om sökanden är misstänkt för brott är det självfallet en omständighet som också måste beaktas. Beroende på omständigheterna kan det dock finnas utrymme för att godta en ansökan om förordnande trots att det finns uppgifter om brottsmisstankar. Det kan t.ex. gälla lindrigare förseelser. Om det finns möjlighet kan Polismyndigheten avvakta ställningstagande i frågan om brottsmisstanken innan beslut fattas om förordnande ska beviljas. Att sökanden lider av en psykisk störning kan vara en omständighet av betydelse. En uttömmande uppräkning av omständigheter som kan föranleda att ansökan avslås kan inte anges, utan skäl för avslag kan även vara att Polismyndigheten fått kännedom om andra uppgifter eller omständigheter som tyder på att sökanden inte är lämplig.

En polisman får inte förordnas som ordningsvakt

Enligt 1 § LOV får endast den som inte är polisman förordnas till ordningsvakt. I förarbetena anges att det får anses som oförenligt med polistjänsten att en polisman, låt vara under fritid, arbetar som ordningsvakt (se prop. 1979/80:122 s. 64). Enligt utredningens mening är det viktigt att denna utgångspunkt bibehålls i den nya lagen om ordningsvakter. Det är inte rimligt att en polisman också har uppdrag som ordningsvakt. Även när en polisman är ledig är han eller hon skyldig att efter en förmans order avbryta ledigheten för att utföra vissa uppgifter, självmant anmäla sig hos närmaste förman vid särskilt allvarliga händelser som kräver större polisiära insatser, och att vid svårare brott eller för att förhindra andra allvarligare störningar av den allmänna ordningen och säkerheten självmant vidta de omedelbara åtgärder som förhållandena medger. En polisman som är ledig får också ingripa för att trygga allmän ordning och säkerhet eller för att tillförsäkra allmänheten skydd och hjälp. Det skulle alltså leda till en påtaglig risk för oklarheter i frågan om i vilken egenskap personen ingriper om en polisman tjänstgjorde som ordningsvakt. Det skulle i sin tur leda till oklarheter i fråga om vilka befogenheter han eller hon har i den aktuella situationen.

6.5.2 Förordnande som ordningsvakt

Förslag: Polismyndigheten ska fortsatt vara den som beslutar om förordnandet som ordningsvakt.

Ett förordnande som ordningsvakt ska meddelas för viss tid.

I förordning bör anges att ett förordnande som ordningsvakt får meddelas för högst fem år.

Ansökan om förordnande och utbildning till ordningsvakt görs samtidigt och på ett särskilt formulär som tillhandahålls av Polismyndigheten. Innan ordningsvakten antas till Polismyndighetens utbildning ska laglydnads- och lämplighetstester göras. När utbildningen avslutats och examination skett med godkänt resultat förordnas sökanden till ordningsvakt. I förordnandet ska det enligt 5 § LOV anges för vilken verksamhet och inom vilket område det gäller. Meddelas

förordnandet med stöd av 3 § LOV, ska det också innehålla uppgift om tjänstgöringsställe.

Liksom tidigare bör det vara Polismyndigheten som beslutar om förordnandet. Som framgår i kapitel 4 föreslår utredningen att dagens system ska ändras på så sätt att den enskilde ordningsvaktens förordnande ska särskiljas från förordnandeområdet eller verksamheten. Förslaget innebär att den som vill anlita ordningsvakter måste ha tillstånd för detta såvida inte användningen följer av lag eller annan författning och är undantagen tillstånd. Det innebär också att ett ordningsvaktsförordnande som huvudregel inte längre ska innehålla uppgift om i vilken verksamhet eller inom vilket område ordningsvakten ska verka.

En ansökan om förordnande av ordningsvakt ska ges in till Polismyndigheten. Ansökan ska vara skriftlig och innehålla följande uppgifter:

- Sökandens namn, personnummer och hemortsadress.
- Intyg om genomgången utbildning för ordningsvakter och vem som har anordnat utbildningen.
- De övriga omständigheter som sökanden vill åberopa för att visa att han eller hon uppfyller de krav som anges i lagen om ordningsvakter.

För närvarande gäller ett ordningsvaktsförordnande i högst tre år. Det har inkommit synpunkter till utredningen om att denna tid bör förlängas. Enligt utredningens mening är en längre förordnandetid lämplig, särskilt om utbildningen av ordningsvakter förstärks och förordnandet inte längre kopplas samman med den plats eller verksamhet där ordningsvakten ska verka. Enligt utredningens mening bör därför ett förordnande som ordningsvakt fortsättningsvis kunna meddelas för högst fem år.

Om man vill fortsätta som ordningsvakt efter att fem år har förflutit kan man ansöka om ett nytt förordnande. För att ett nytt förordnande ska kunna ges krävs att ordningsvakten har genomgått fortbildning. Ett nytt förordnande förutsätter även att en kontroll av ordningsvaktens kunskaper och färdigheter sker samt att ordningsvakten fortsatt är lämplig för uppdraget.

6.5.3 Bör utökad informationsinhämtning vid lämplighetsprövning tillåtas?

Förslag: Det ska framgå av förordning att uppgifter som behandlas med stöd av lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område får hämtas in vid lämplighetsprövningen av ordningsvakter.

Uppgifter får dock endast hämtas in om den som prövningen gäller har lämnat sitt samtycke.

Samtycket ska gälla uppgifter som hämtas in under den tid som förordnandet som ordningsvakt gäller.

De senaste 20 åren har antalet sammanslutningar i den kriminella miljön ökat kraftigt (se Brå 2016:12, *Kriminella nätverk och grupperingar*, s. 127). Även det dödliga skjutvapenvåldet i kriminella miljöer har ökat över tid (se Brå 2015:24, *Det dödliga våldet* s. 23). Kriminella aktörer utövar otillåten påverkan för att skydda eller främja annan brottslighet. Otillåten påverkan riktas mot personer med anledning av deras yrkesutövning, t.ex. offentliganställda tjänstemän, eller deras roll i rättsliga processer. Vad gäller ordningsvakternas verksamhet så har både Polismyndigheten och Säkerhetsföretagen angett att de ser att det finns en risk att kriminella personer förordnas som ordningsvakter om tillfredställande kontroller inte görs innan vederbörande förordnas. Det finns också exempel på domstolsbeslut där en ordningsvakt – som själv varken var misstänkt eller lagförd för brott – stängts av från sin tjänstgöring på grund av att han kunde kopplas till individer som ingick i ett kriminellt nätverk (Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 13 september 2018 i mål 20398-18).

I massmedia har det gjorts granskningar där slutsatsen varit att organiserad brottslighet försökt infiltrera säkerhetsbranschen. Andra granskningar i media har lett till publiceringar om att Arlanda enligt en polisrapport haft flera individer med kopplingar till organiserad brottslighet som arbetat på strategiska positioner, däribland som flygplatskontrollanter.

NOA har framfört önskemål om att det vid antagningen till ordningsvaktsutbildningen ska kunna göras slagningar i fler uppgiftssamlingar än i misstanke- och belastningsregistret. Anledningen till att Polismyndigheten vill få en utökad rätt att göra detta är att myndigheten då skulle kunna få reda på om en person som söker ordnings-

vaktsutbildningen har olämpliga kriminella kontakter som inte framkommer i misstanke- eller belastningsregistret.[3]

Det är av stor betydelse att endast personer som är lämpliga för uppdraget förordnas som ordningsvakter. Personer med koppling till den organiserade brottsligheten ska inte tillåtas att få arbeta som ordningsvakt.

De senaste årens utveckling när det gäller den organiserade brottsligheten och risken för att personer med koppling till sådan brottslighet förordnas som ordningsvakter aktualiserar frågan om det är rimligt och motiverat att Polismyndigheten vid prövningen av ansökningar kan få del av ytterligare registeruppgifter som finns tillgängliga i Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet.

Utredningen delar bedömningen att information av sådant slag utan tvekan skulle vara av betydelse vid prövningen av en ordningsvakts lämplighet för uppdraget. Mot bakgrund av detta har utredningen undersökt huruvida det skulle vara möjligt att behandla personuppgifter som inhämtats med stöd av lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område inom ramen för lämplighetsprövningen av ordningsvakter.

Rättsliga utgångspunkter

Om uppgifter som har samlats in i Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet används för behandling av Polismyndigheten i ett förvaltningsärende har behandlingen av personuppgifterna fått ett nytt ändamål, dvs. ändamålet har ändrats från brottsbekämpning till annan myndighetsutövning. Handläggningen av ansökningar om att förordnas som ordningsvakt utgör ett sådant förvaltningsärende.

Det är möjligt att behandla uppgifter som samlats in enligt 2 kap. 1 § brottsdatalagen för nya ändamål som ligger utanför lagens tillämpningsområde för det fall behandlingen av personuppgifterna kan anses vara nödvändig och proportionerlig (2 kap. 22 § brottsdatalagen). Personuppgifter som behandlas i Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet kan exempelvis behöva lämnas till den inom myndigheten som beslutar i fråga om pass eller vapenlicens (se prop. 2017/18:232 s. 131).

[3] Se rapporten *Hur Polismyndigheten tillsammans med 8 300 ordningsvakter gör hela Sverige tryggt och säkert*, Rapport A220.423/2019.

Med nödvändigt avses här att det är fråga om en åtgärd som behövs snarare än något som absolut fordras. I kravet på proportionalitet ligger att skälen för att personuppgifterna behandlas för det nya ändamålet ska väga tyngre än det intrång som behandlingen innebär för den enskilde. Det som står att vinna med behandlingen ska alltså vägas mot intrånget i enskildas integritet. Det har också betydelse vilka personuppgifter det är fråga om och för vilket syfte de ska användas. Någon prövning av om behandlingen för det nya ändamålet är förenlig med det ändamål för vilket uppgifterna ursprungligen behandlades behöver inte göras.

Att behandla personuppgifter för ett nytt ändamål har i förarbetena ansetts både nödvändigt och proportionerligt exempelvis om det i Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet finns uppgifter om att en person har sådana kontakter i kriminella kretsar att han eller hon ter sig olämplig för att få tillstånd att bedriva viss verksamhet och uppgifterna därför behöver tillhandahållas för att användas vid prövningen av tillståndsärendet (se prop. 2017/18:232 s. 452).

Om behandlingen anses vara nödvändig och proportionerlig ska den fortsatta prövningen av om personuppgifterna kan behandlas för det tänkta ändamålet ske enligt dataskyddsförordningen (prop. 2017/18:232 s. 451).

Dataskyddsförordningen[4] (GDPR, som gäller i hela Europa) utgår, på samma sätt som brottsdatalagen, från att varje behandling av personuppgifter måste vila på en rättslig grund. De rättsliga grunderna räknas uttömmande upp i artikel 6.1 i förordningen. Om ingen av dem är tillämplig är behandlingen inte laglig och får därmed inte utföras. Personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen om behandlingen är nödvändig som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning (se 2 kap. 2 § dataskyddslagen). Eftersom Polismyndighetens prövning av ordningsvakternas lämplighet är att betrakta som myndighetsutövning finns det enligt utredningens mening rättslig grund att behandla personuppgifter i dessa ärenden (jfr prop. 2017/18:105 s. 62).

I likhet med brottsdatalagen kräver dataskyddsförordningen att det ska finnas ett berättigat ändamål för att få behandla person-

[4] 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 det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

uppgifter. I detta fall syftar behandlingen av personuppgifter till att säkerställa att endast personer som är lämpliga anställs som ordningsvakter samt att frågan om återkallelse av ordningsvaktsförordnande ska kunna behandlas. Utan en sådan kontroll finns risk att ordningsvakter som har kriminella kopplingar förordnas. Detta skulle innebära risker både för allmänheten, för ordningsvaktskollegor och för Polismyndighetens verksamhet.

Om personer med kopplingar till den organiserade brottsligheten ges förordnanden som ordningsvakter innebär det risker för allvarlig samhällsskada. Det är uppenbart att det finns risk att en sådan person inte är lojal mot Polismyndigheten och intresserad av att följa de föreskrifter som gäller för en ordningsvakt. Det har också negativa konsekvenser om en person med en kriminell livsstil eller kriminella kontakter ges de maktbefogenheter som i grunden ska tillkomma det allmänna. Det finns en risk för missbruk av dessa befogenheter. Vidare riskerar det att leda till stor skada för förtroendet för yrkeskåren som helhet. Det finns därför ett starkt allmänt intresse att kunna förhindra att personer med kopplingar till organiserad brottslighet ges förordande som ordningsvakt. Mot denna bakgrund anser utredningen att det är nödvändigt och proportionerligt att behandla personuppgifter som behandlas enligt brottsdatalagen för ett nytt ändamål, prövning av en ansökan om förordnande som ordningsvakt. Utredningens slutsats är vidare att det nya ändamålet får anses vara berättigat med hänsyn till det starka intresse som finns av att motverka att personer med koppling till kriminella organisationer ges förordnanden.

Sekretessbestämmelser vid behandling av personuppgifter

Av 18 kap. 1 § OSL följer att sekretess gäller för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål eller till angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Av 18 kap. 2 § första stycket OSL följer vidare att sekretess även gäller för uppgifter som hänför sig till förundersökning i brottmål och till polisens verksamhet att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, se 2 kap. 1 § 1 lagen

(2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Bestämmelsen innebär att det finns en presumtion för att sådana uppgifter omfattas av sekretess (s.k. omvänt skaderekvisit).

Av 35 kap. 1 § första stycket p. 5 OSL framgår att sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men och uppgiften förekommer i register som förs av Polismyndigheten enligt 5 kap. lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område eller som annars behandlas med stöd av de bestämmelserna, eller uppgifter som behandlas av Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten med stöd av lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Bestämmelsen innebär att det föreligger en presumtion för sekretess även i detta fall.

Som huvudregel gäller sekretess mellan verksamhetsgrenar inom myndigheter (se 8 kap. 1 och 2 §§ OSL). För att en sekretessbelagd uppgift ska lämnas ut krävs i sådana fall att det föreligger en tillämplig sekretessbrytande bestämmelse. Med begreppet sekretessbrytande bestämmelse avses en bestämmelse som innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas ut under vissa förutsättningar (se 3 kap. 1 § OSL).

Om en sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig på en uppgift innebär detta att en myndighet är skyldig att lämna uppgiften till en myndighet som begär det. Den sekretessbrytande bestämmelsen innebär således att uppgiften i just den situationen inte är sekretessbelagd. En sekretessbrytande bestämmelse som torde kunna användas i det nu aktuella fallet är den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 §. Enligt generalklausulen får en sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet (eller verksamhetsgren) om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

I kommentaren till generalklausulen anges det att om det i en lag eller förordning har föreskrivits att uppgifter ”bör” eller ”får” lämnas från en myndighet (verksamhetsgren) till en annan, finns det särskild anledning att anse att generalklausulen är tillämplig. Detta eftersom riksdagens eller regeringens föreskrifter torde vara grundade på en be-

dömning att intresset av att uppgifter lämnas mellan myndigheterna har företräde framför sekretessintresset.[5]

För att det inte ska råda några tveksamheter i förevarande fall kan det vara en fördel med att ta med en bestämmelse i ordningsvaktsförordningen som anger att det vid en prövning enligt 8 § 3 lagen om ordningsvakter får inhämtas uppgifter som behandlas med stöd av lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område. Det blir då tydligt att lagstiftaren avsett att någon sekretess mellan olika verksamhetsgrenar inom Polismyndigheten inte ska gälla för dessa uppgifter när de används i nu aktuellt hänseende. Utredningen föreslår därför att en sådan bestämmelse förs in i förordningen.

Samtycke

Enligt utredningens mening bör inhämtningen av uppgifter endast få göras om den som prövningen gäller har lämnat sitt samtycke. Samtycket ska anses gälla kontroller och utredningar under den tid som personen innehar ett ordningsvaktsförordnande. Samtycket bör lämnas skriftligt i samband med ansökan om förordnande. Vid uteblivet samtycke kan således ingen prövning av lämpligheten göras. Kravet på samtycke bör framgå av förordningen.

Sekretess i förhållande till den sökande

Vid Polismyndighetens handläggning av ansökningar om ordningsvaktsförordnande har en sökande, liksom vid all myndighetsutövning mot enskild, rätt att ta del av det som har tillförts ärendet (se 10 § Förvaltningslagen [2017:900], FL). Rätten kan dock begränsas av vad som följer av 10 kap 3 § OSL.

Bestämmelsen i 10 kap. 3 § OSL anger att sekretess inte hindrar att en enskild som är part i ett ärende och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, tar del av en handling eller annat material i ärendet. Rätt till partsinsyn föreligger dock inte om det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift inte röjs. I sådana fall ska myndighe-

[5] Se Tansjö, Anna, Geijer, Ulrika och Lenberg, Eva, *Offentlighet- och sekretesslagen* (1 oktober 2020, Version 22, JUNO), kommentaren till 10 kap. 27 § under rubriken Uppgifter som enligt reglering ”bör” eller ”får” lämnas m.m.

ten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda. Sekretess hindrar aldrig att en part i ett ärende tar del av beslutet i ärendet.

Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt (32 § FL). Det finns dock undantag från denna motiveringsskyldighet i vissa fall. Enligt vår mening bör kravet på beslutsmotivering inte innebära att den enskilde sökanden ska ges tillgång till samtliga uppgifter som har kommit fram. Den enhet inom Polismyndigheten som samlar in och behandlar uppgifterna måste göra en bedömning av om uppgifterna kan lämnas ut, utan att det är till skada för annan verksamhet inom myndigheten. Enheten måste också bedöma om uppgifterna är så konkreta att de kan läggas till grund för en prövning. Om dessa förutsättningar inte är uppfyllda kan några uppgifter inte lämnas ut.

Slutsats

Mot bakgrund av vad som redogjorts ovan rörande tillämpliga sekretessbestämmelser är utredningens slutsats att spaningsuppgifter som används i Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet bör få användas vid lämplighetsprövningen vid förordnande av ordningsvakter. För att möjliggöra detta bör det införas en bestämmelse i ordningsvaktsförordningen där det framgår att relevanta spaningsuppgifter som behandlas med stöd av lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område får inhämtas vid Polismyndighetens prövning av ordningsvakts lämplighet. Enligt utredningens mening bör Polismyndigheten regelmässigt använda sig av denna möjlighet vid förordnande av ordningsvakter. Med hjälp av ett mer gediget underlag av personuppgifter kan Polismyndigheten på ett bättre sätt säkerställa att endast sådana ordningsvakter som är lämpliga för uppdraget godkänns.

Rent praktiskt bör hanteringen av den utökade informationsinhämtningen gå till på så sätt att de handläggare som arbetar med ärenden om förordnande av ordningsvakt får en signal om att det finns uppgifter om den aktuella personen. Det bör sedan vara sådan polis-

personal som arbetar med underrättelseverksamhet som gör bedömningen av uppgiftens allvarlighetsgrad och betydelse för uppdraget som ordningsvakt. Ett yttrande som antingen förordnar ett positivt besked eller som anger skälen för avslag bör sedan upprättas av den person som har tillgång till uppgifterna och överlämnas till den handläggare som hanterar frågan om förordnande. De handläggare som hanterar ordningsvaktsförordnanden bör således, enligt utredningens mening, inte ha direkt tillgång till fler uppgifter än vad som framkommer i misstanke- och belastningsregistren.

6.5.4 Utbildningens omfattning och övergripande innehåll

Förslag: Ordningsvaktsutbildningen ska förstärkas.

Det bör anges i ordningsvaktsförordningen att en ordningsvakts grundutbildning ska uppgå till minst 160 timmars undervisning.

Polismyndigheten ska även fortsättningsvis ha möjlighet att erbjuda fortbildning och påbyggnadsutbildningar.

En ordningsvakts grundutbildning ska enligt ordningsvaktsförordningen uppgå till minst 60 timmars undervisning och utbildningen består, enligt Polismyndighetens föreskrifter, av 80 timmars undervisning.

Kraven på ordningsvakternas förmåga att hantera komplexa situationer har ökat på senare år. Samhällsutvecklingen har lett till att det ställs större krav på den som ska arbeta med att upprätthålla den allmänna ordningen. Ordningsvakter används numer i allt fler verksamheter. Tidigare var det vanligt att ordningsvakterna i huvudsak arbetade med ordningshållning på klart avgränsade platser som på en konsert, vid en offentlig sammankomst eller på en krog. Allt fler aktörer, såväl kommuner och regioner som företag och köpmannaföreningar, anlitar ordningsvakter i sin verksamhet. Ordningsvaktsuppdraget har traditionellt sätt varit ett sidouppdrag men är numera allt oftare ett heltidsarbete. Utredningens förslag innebär också förutsättningar för en utvecklad användning av ordningsvakter.

Ordningsvakterna har enligt gällande regler laglig rätt att använda våld och många av de uppgifter som utförs av en ordningsvakt innefattar myndighetsutövning. Utredningen föreslår också att ordningsvakterna ska tillföras vissa ytterligare uppgifter och befogenheter för

att kunna arbeta mer effektivt och avlasta polisen (se kapitel 8). Detta ställer sammantaget höga krav på ordningsvakternas kunskaper om alltifrån juridik till grundläggande sjukvård. Detta ställer också stora krav på empati, konflikthanteringsförmåga och riskbedömningsförmåga. Ordningsvakter har även, enligt utredningens mening, en roll i arbetet för att säkerställa respekten för människors grundläggande fri- och rättigheter. För att ordningsvakter ska kunna utföra sitt uppdrag på bästa sätt krävs att de åtnjuter ett starkt förtroende hos allmänheten. Det är därför centralt att de utför sitt arbete på ett sätt som inte diskriminerar eller upplevs som diskriminerande.

Amnesty International i Sverige har inom ramen för ett pilotprojekt granskat hur regelverket för ordningsvakter i Sverige efterlevs och vilka brister som finns i själva regelverket, mot bakgrund av människorättsregler. Projektet har initierats efter påtryckningar från medlemmar och en engagerad allmänhet. Amnesty har granskat ett antal fall där ordningsvakter varit inblandade i incidenter eller ingripanden.

Enligt Amnesty visar resultatet av projektet att det finns indikationer på olika problem, exempelvis ett problematiskt språkbruk och ogrundade antaganden från ordningsvakter gentemot privatpersoner, i synnerhet om de är svarta eller upplevs som ”utländska”.

I fråga om ordningsvakters utbildning och kompetens har Amnesty identifierat behov av ökade kunskaper om tillämpningen av behovs- och proportionalitetsprincipen vid ingripanden och behov av ökade kunskaper om diskriminering och etnisk profilering. Amnesty har också framhållit behovet av en stärkt utbildning inom områden som konflikthantering och psykisk ohälsa.

Både Polismyndigheten och Justitiekanslern anser att den nuvarande utbildningen är för kort och att den inte omfattar tillräckligt mycket av det som en ordningsvakt bör kunna för att lösa de situationer ordningsvakten kan komma att ställas inför.

Polismyndigheten har i en rapport övervägt frågan om ordningsvakternas utbildning och bl.a. föreslagit att utbildningen ska delas upp i en grundutbildning och en utbildning för att arbeta med mer krävande uppgifter. I rapporten föreslås en förstärkt utbildning för de mer krävande uppdragen. Enligt förslaget ska den utbildningen omfatta 10–15 dagars undervisning och innehålla en fördjupning inom vissa kunskapsområden, bland annat konflikthantering, stresshanter-

ing, taktik, juridik, trygghetsskapande- och brottsförebyggande arbete samt livräddning.

I dag kompletterar flera av de aktörer som anlitar ordningsvakter ordningsvakternas utbildning. Exempelvis erhåller ordningsvakterna som tjänstgör i det s.k. SL-uppdraget i Stockholm kompletterande utbildning i form av en obligatorisk tvådagarskurs som bland annat innehåller kollektivtrafikkunskap, avtalskunskap, SL:s trygghetscentrals rutiner, konflikthantering och hantering av utrustning. Stockholms Stad bekostar en tre veckors kompletterande utbildning som omfattar bland annat konflikthantering, likabehandling och antidiskriminering, första hjälpen vid psykisk ohälsa, sexualbrott och terrorattentat.[6] Också detta talar för att utbildningen anses otillräcklig.

En jämförelse kan göras med den utbildning väktare genomgår. En väktare har inga särskilda maktbefogenheter utöver de som tillkommer envar. Väktargrundutbildningens första del genomförs under nio dagar och omfattar 91 lektionstimmar, varav 88 lektionstimmar är föreskrivna av Polismyndigheten och övriga lektionstimmar är en utökning som beslutats av branschens parter. Efter godkänd utbildning får kursdeltagaren genomföra praktisk yrkesträning som ska utföras i minst 160 timmar under en period om högst 4 månader. Efter genomförd praktisk yrkesträning får kursdeltagaren antas till väktargrundutbildningens andra del. Den delen genomförs under fem dagar och omfattar 49 lektionstimmar, varav 40 timmar är föreskrivna av Polismyndigheten och övriga lektionstimmar har beslutats av branschens parter. Efter godkänd utbildning blir kursdeltagaren behörig att självständigt utföra bevakning i rollen som väktare.[7]

En väktare utbildas alltså i sammanlagt 140 lektionstimmar och har därutöver praktik i minst 160 timmar.

Den nuvarande ordningsvaktsutbildningen måste anses otillräcklig för att möta de krav som ställs på en ordningsvakt. Det som har anförs ovan från olika håll visar tydligt att ordningsvakternas utbildning behöver förstärkas. Vad som har framkommit under utredningsarbetet talar för att utbildningen bör förstärkas i vissa delar som redan omfattas av utbildningen, bland annat yrkesetik och juridik, inte minst de möjligheter till ingripanden som finns och förutsättningarna för att tillämpa dem. Utbildningen innehåller ett moment

[6] Se s. 14 i Säkerhetsföretagens rapport *De lokala ordningsvakterna – för en trygg framtid i varje kommun*, www.transportforetagen.se/globalassets/rapporter/sak/de-lokala-ordningsvakterna-for-en-trygg-framtid-i-varje-kommun.pdf?ts=8d81cd4c794fe00.
[7] Se www.bya.se.

som avser olaga diskriminering, detta moment kan behövas byggas ut för att fördjupa kunskaperna om diskriminering generellt men också kunskaper om etnisk profilering. Vidare bör utbildningen tillföras vissa ytterligare moment.

Enligt utredningens förslag ska ordningsvakter få vissa ytterligare uppgifter. Självfallet förutsätter det att ordningsvakten också får utbildning när det gäller dessa nya uppgifter. Det innebär bland annat att utbildningen bör omfatta brottsförebyggande och trygghetsfrämjande arbete liksom bemötandefrågor. Ordningsvakter möter ofta i sitt arbete personer som lider av psykisk ohälsa. Grundläggande insikter om psykisk ohälsa och vilka uttryck sådan ohälsa kan ta bör minska risken för konflikter i samband med ingripanden som riktas mot dessa personer. Ordningsvakter bör också ges bättre förutsättningar att möta hot och att stå emot otillåten påverkan. Utbildningen bör även innehålla praktiska övningar.

Enligt utredningens mening ska det också fortsättningsvis vara Polismyndigheten som bestämmer utbildningens innehåll. Utredningen menar vidare att det även fortsättningsvis bör vara möjligt för Polismyndigheten att ställa krav på fortbildning och krav fördjupad utbildning för vissa uppdrag, exempelvis säkerhetskontroll i domstol och arenautbildning.

För de personer som har gått utbildning enligt nu gällande regler måste det vara möjligt för Polismyndigheten att erbjuda en kompletterande grundutbildning så att även dessa personer ges möjlighet att leva upp till utbildningskraven med den nu föreslagna omfattningen.

Slutsats

Enligt utredningens bedömning är ordningsvakternas utbildning otillräcklig och bör förstärkas. Det är emellertid varken lämpligt eller möjligt för utredningen att i detalj beskriva hur utbildningens innehåll och omfattning bör se ut.

Enligt utredningens mening bör dock vissa grundkrav anges i förordning. En ordningsvaktsutbildning bör vara jämförbar med en väktarutbildning när det gäller omfattningen. Utredningen har stannat för att föreslå att grundutbildning ska uppgå till minst 160 timmars undervisning. Detta är en rimlig miniminivå för att rymma de nödvändiga moment som en ordningsvakt ska tillgodogöra sig att

kunna utföra sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt. Utredningen anser också att det även fortsättningsvis bör vara Polismyndigheten som i detalj reglerar utbildningens innehåll och utformning. Utredningen har dock samlat in synpunkter på utbildningens innehåll och pekat på vissa områden där ett behov av förstärkta utbildningsinsatser har kunnat identifieras.

6.5.5 Kostnader för att genomgå ordningsvaktsutbildning

Bör utbildningskostnaden subventioneras?

Bedömning: Staten bör delvis subventionera ordningsvaktsutbildningen.

Ordningsvaktsutbildningen är avgiftsfinansierad och den som vill bli ordningsvakt måste själv betala för detta. I dag tas två avgifter ut, en enligt avgiftsförordningen för ansökan om förordnande (870 kronor), och en annan för utbildningen som ska ge Polismyndigheten full kostnadstäckning. Den som är anställd vid ett bevakningsföretag kan normalt genomgå utbildningen i tjänsten och på arbetsgivarens bekostnad. Enligt siffror från bevakningsbranschen är det dock endast hälften av ordningsvakterna som är anställda vid ett bevakningsföretag.

Grundutbildning för ordningsvakt i Polismyndighetens regi kostar 22 875 kronor, fortbildning för ordningsvakt vart tredje år 8 000 kronor, arenautbildning 11 250 kronor och utbildning för säkerhetskontroll i domstol, offentliga sammanträden i kommuner och regioner samt Sametingets offentliga sammanträden 8 250 kronor. Kostnaden för grundutbildning skiljer sig dock åt mellan Polismyndigheten och de externa utbildningsanordnarna. För tillfället har inget utbildningsföretag rätt att anordna ordningsvaktsutbildning. Som exempel kan ändå nämnas att hos BYA fick endast personer som är anställda hos BYA:s medlemsföretag utbilda sig och detta finansierades av en kollektiv avgift som betalades av medlemsföretagen. Att gå en grundutbildning till ordningsvakt på Väktarskolan VS AB kostade 11 900 kronor. De som går ordningsvaktsutbildningen är inte berättigade att söka studiemedel.

Utredningen föreslår ovan en ordningsvaktsutbildning som utökas från 80 timmar till minst 160 timmar. Den nuvarande finansieringsordningen innebär dock att det är svårt att förlänga utbildningen utan en väsentlig kostnadsökning och därmed en risk att antalet sökande skulle gå ner väsentligt. Utredningen har därför undersökt om det finns möjlighet att göra ordningsvakternas utbildning mer omfattande utan att den som går utbildningen ska behöva betala mer eller att detta skulle behöva leda till att det blir brist på sökanden till utbildningen.

För det fall Polismyndigheten även fortsättningsvis ska kunna få full kostnadstäckning för ordningsvaktsutbildningen skulle kostnaden för den som genomgår utbildningen öka från 22 875 till cirka 46 000 kronor.[8] En sådan avgift framstår som mycket hög. Ett alternativ till full kostnadstäckning skulle kunna vara att avgiften för ordningsvaktsutbildningen subventioneras genom ökade anslag till Polismyndigheten. Avgiften skulle på så sätt till viss del finansieras av staten.

Det är enligt utredningens uppfattning rimligt att det allmänna delvis finansierar grundutbildningen av ordningsvakter. Det rör sig om ett uppdrag som i grunden avser en uppgift som ankommer på det allmänna, men som har anförtrotts privata subjekt. Ordningsvakterna tar ett stort samhällsansvar i och med att de medverkar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Det allmänna har också ett ansvar för att ordningsvakter utför sina uppdrag på ett lämpligt sätt med tanke på att de getts befogenhet att använda våld, en befogenhet som anförtrotts i första hand rättsväsendets myndigheter.

Det ovan anförda innebär inte att utbildningen bör vara kostnadsfri för den som genomgår den, utan endast att avgiften bör sättas på en nivå som framstår som rimlig och som inte medför att lämpliga personer avstår från att söka till utbildningen. Utredningen föreslår därför att Polismyndigheten ska ta ut en avgift på 10 000 kronor från den ska genomgå utbildningen. Avgiften ska bidra till att täcka verksamhetens kostnader. Övriga kostnader hänförliga till utbildningen bör subventioneras av det allmänna.

Enligt utredningens mening bör fortbildningen och de särskilda utbildningarna av samma skäl som anförs gällande grundutbildningen subventioneras av det allmänna. En rimlig nivå på avgiften skulle kunna vara 5 000 kronor, vilket i flertalet fall innebär en subventionering om 3 000 kronor.

[8] Enligt uppgift från Polismyndigheten 2021.

Studiestöd

Bedömning: Ordningsvaktsutbildningen bör ge rätt till studiestöd.

En tänkbar åtgärd för att möjliggöra för fler personer att genomgå en ordningsvaktsutbildning utan alltför stora kostnader för den enskilde är att föreskriva att utbildningen ska berättiga till studiemedel.

Regeringen beslutar vilka utbildningar som är berättigade till studiemedel. Dessa utbildningar framgår av den uttömmande bilagan till studiestödsförordningen. Om en utbildning har godkänts av regeringen eller en av regeringen bemyndigad myndighet ska utbildningen tas med i bilagan. Beroende på utbildningens utformning och inriktning kan den placeras i olika avdelningar i bilagan. Ordningsvaktsutbildningen skulle kunna placeras i avdelning B1. I denna avdelning återfinns i dag bland annat flygledarutbildning, en rad utbildningar som anordnas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, den statliga trafikflygarutbildningen och polisutbildningen.

Om en utbildning är godkänd för studiemedel kan en person som genomgår utbildningen (och är berättigad till studiemedel) beviljas 3 312 kronor i studiebidrag och 7 616 kronor i studielån för fyra veckors studier. Utöver studielån och studiebidrag kan den studerande även söka så kallade merkostnadslån för finansiering av avgiften för studierna. Detta stöd uppgår till maximalt 3 027 kronor per vecka. Det finns även andra typer av merkostnadslån att söka för den som har extra kostnader i samband med studierna. Det ska vara fråga om kostnader som är nödvändiga för utbildningen, till exempel resor och övernattningar.

Sammantaget anser utredningen att den som genomgår ordningsvaktsutbildningen bör ges möjlighet att söka studiemedel. Utredningen föreslår således att bilagan till studiestödsförordningen ändras på så sätt att ordningsvaktsutredningen tas med på listan över utbildningar som berättigar till studiemedel.

Yrkesvux

Utredningen har övervägt om ordningsvaktsutbildningen skulle kunna bli en utbildning med statsbidrag enligt förordningen (2016:937) om regionalt yrkesvux. Inom ramen för regional yrkesvux finns det så kallade Nationella yrkespaket som är en kombination av kurser som satts ihop av branscherna i samarbete med Skolverket. Nationella yrkespaket består av en kombination av fastställda nationella kurser på gymnasial nivå. Både den nuvarande och den framtida ordningsvaktsutbildningen innehåller emellertid i huvudsak delar som inte är existerande gymnasiekurser. Av den anledningen framstår det inte som en möjlig lösning att göra ordningsvaktsutbildningen till en utbildning som omfattas av förordningen om regionalt yrkesvux.

Yrkeshögskoleutbildning

En annan lösning för att höja yrkets status och samtidigt utöka utbildningen utan kostnadsökningar för den enskilde skulle kunna vara att göra ordningsvaktsutbildningen till en yrkeshögskoleutbildning. Utbildningarna inom yrkeshögskolan ska svara mot ett verkligt behov på arbetsmarknaden. Detta innebär att utbildningarna ska ha en stark arbetslivsanknytning och utformas i nära samarbete med representanter för arbetslivet. Målet med en yrkeshögskoleutbildning är att utbildningen ska leda till en tydlig yrkesroll. Arbetslivet ska även vara delaktigt i framtagandet av utbildningarna samt ingå i utbildningarnas ledningsgrupper. En ansökan om att få ingå i yrkeshögskolan genomförs således i samarbete med aktuell bransch. Denna samverkan kan se olika ut men det är en av grundstenarna inom yrkeshögskolan.

För det fall ordningsvaktsutbildningen skulle bli en yrkeshögskoleutbildning kan den i vissa fall finansieras av statsbidrag via Myndigheten för yrkeshögskolan. En utbildningsarrangör är i sådana fall vidare förhindrad att ta ut avgifter från de som genomgår yrkeshögskoleutbildning. Om ordningsvaktsutbildningen skulle bli en yrkeshögskoleutbildning innebär detta också att den studerande får rätt att söka studiemedel. Viss medfinansiering från den aktuella branschen krävs dock för att en utbildning ska godkännas av Myndigheten för yrkeshögskolan. I huvudsak rör det sig om att branschrepresentanter bistår de studerande med praktikplatser och handledare. Dessutom

finns ofta krav på att representanter från branschen ska hålla i några föreläsningar eller ordna studiebesök under utbildningen.

Mot bakgrund av det utrymme utredningen har till sitt förfogande anser utredningen att det skulle vara alltför tidskrävande att grundligt analysera frågan om ordningsvaktsutbildningen skulle bli en yrkeshögskoleutbildning. Det utesluter dock inte att Polismyndigheten går vidare med ett förslag i den riktningen. Det skulle också skapa förutsättningar för en mer heltäckande finansiering för den enskilde.

6.5.6 Kravet på särskilda skäl

Bedömning: Utbildning av ordningsvakter bör även fortsättningsvis endast få bedrivas av Polismyndigheten eller av den som fått tillstånd av Polismyndigheten om det finns särskilda skäl för detta.

Enligt den nuvarande lagstiftningen får utbildning av ordningsvakter bedrivas av Polismyndigheten eller, om det finns särskilda skäl, av någon som har fått tillstånd av Polismyndigheten. Tidigare har Polismyndigheten beviljat externa utbildningsföretag tillstånd att bedriva ordningsvaktsutbildning under en period där belastningen på Polismyndigheten var mycket hård.

Frågan är om det fortfarande bör krävas särskilda skäl för att externa aktörer ska få bedriva ordningsvaktsutbildning eller om detta krav bör tas bort. Enligt utredningens mening finns det flera fördelar med att behålla kravet på särskilda skäl. Polismyndigheten får därigenom möjlighet att avgöra om och när extern utbildning ska anses behövlig och kan säkerställa utbildningens enhetlighet och kvalitet. Dessutom ger detta Polismyndigheten bättre kontroll på nya utbildningsmoment, t.ex. vid införande av ny utrustning och nya tekniska hjälpmedel. En nackdel med att ha kvar kravet på särskilda skäl är att detta kan leda till att utbildningen erbjuds på färre orter och med en lägre grad av flexibilitet. Utredningen anser dock att fördelarna med att ha kvar kravet på särskilda skäl överväger nackdelarna. Utredningens bedömning är därmed att kravet bör behållas.

6.5.7 Vem bör sköta antagningen till ordningsvaktsutbildningen?

Bedömning: Antagningen bör i nuläget skötas av Polismyndigheten.

Polismyndigheten har i samma rapport som det hänvisas till ovan föreslagit att Totalförsvarets plikt- och prövningsverk skulle kunna sköta antagningen av de som ska genomgå ordningsvaktsutbildningen.[9] Fördelarna med detta förslag anges vara att antagningsprocessen då skulle bli likvärdig för alla sökande. Dessutom skulle Polismyndighetens arbetsuppgifter renodlas ytterligare. Totalförsvarets plikt- och prövningsverk sköter antagningen till polisutbildningen.

Polismyndigheten har vidare angett att en process för antagning till ordningsvaktsutbildningen som blir mer enhetlig skulle bättre kunna säkerställa att de personer som är lämpade för uppdraget antas.

Utredningens slutsats är att Totalförsvarets plikt- och prövningsverk skulle kunna sköta antagningen och att det finns fördelar med en sådan lösning, inte minst att Polismyndighetens arbetsuppgifter skulle renodlas och att antagningen skulle bli likvärdig för samtliga sökande. Det faktum att Totalförsvarets plikt- och prövningsverk endast genomför antagning på två platser i landet är dock en nackdel. Enligt uppgift till utredningen kommer myndigheten att etablera ytterligare en plats för antagning i närtid i Göteborg. Det kommer således fortsatt endast att finnas platser i södra Sverige. En invändning från säkerhetsbranschen är att detta skulle göra att många får svårt att ta sig till antagningen och därigenom riskera att skapa brist på ordningsvakter på orter som ligger långt från rekryteringsmyndighetens platser för antagning. Det är också en fördel om samma myndighet som sköter antagningen till utbildningen också prövar frågan om förordnande eftersom dessa bedömningar i stor utsträckning sammanfaller. Vidare har Totalförsvarets plikt- och prövningsverk angett till utredningen att varje rekrytering skulle kosta ungefär 10 000 kronor. Detta är en högre kostnad än den Polismyndigheten uppgivit att myndigheten i dag lägger ner på sin antagning av ordningsvakter. Den totala kostnaden för rekrytering och utbildning av ordningsvakter skulle således öka. Mot denna bakgrund finns enligt

[9] Se rapporten *Hur Polismyndigheten tillsammans med 8 300 ordningsvakter gör hela Sverige tryggt och säkert*, Rapport A220.423/2019.

utredningens mening inte tillräckliga skäl att föreslå att Totalförsvarets plikt- och prövningsverk ska få uppdraget att sköta antagningen till ordningsvaktsutbildningen.

7 Avstängning och återkallelse av ordningsvaktsförordnande

7.1 Uppdraget

Av kommittédirektiven framgår att förutsättningarna för återkallelse av förordnande och avstängning av ordningsvakter behöver ses över. Vid utformningen av reglerna ska enligt direktiven en lämplig avvägning göras mellan å ena sidan ett eventuellt behov av en mer ändamålsenlig kontroll över ordningsvakterna och å andra sidan att Polismyndighetens resurser används på ett rimligt sätt. Utredningen ska således analysera om reglerna för återkallelse av förordnande och avstängning är ändamålsenliga.

7.2 Gällande rätt

Enligt 9 § LOV får Polismyndigheten återkalla en ordningsvakts förordnande om ordningsvakten inte längre uppfyller de villkor som framgår i 4 § samma lag. Detsamma gäller när det finns något annat särskilt skäl för återkallelse. Av 9 § andra stycket följer att om fråga om att återkalla ett förordnande uppkommer och det kan antas att förordnandet kommer att återkallas, får myndigheten besluta att stänga av ordningsvakten från tjänstgöring för tiden till dess frågan om återkallelse har prövats slutligt. Även i annat fall får beslut om avstängning för visst tjänstgöringstillfälle meddelas, om ordningsvakten åsidosätter sina skyldigheter som ordningsvakt. Om myndighetens beslut inte kan avvaktas får en polisman besluta om avstängning. Ett sådant beslut ska skyndsamt anmälas till Polismyndigheten. Har avstängningen inte redan upphört, ska myndigheten omedelbart pröva om den ska bestå.

Brott i tjänsten bör enligt förarbetena alltid föranleda att återkallelse av förordnandet aktualiseras. Prövningen bör, om brottet inte är bagatellartat, som regel medföra att förordnandet återkallas. Vissa brott i tjänsten anses mer diskvalificerande än andra brott. Särskilt allvarligt är det när ordningsvakten använt våld på ett oförsvarligt sätt eller när denne har utnyttjat sin ställning i brottsligt syfte. I dessa fall bör förordnandet alltid återkallas. Vad som sagts om brott i tjänsten torde i allt väsentligt även gälla för brott begångna utom tjänsten, även om utrymmet för att underlåta återkallelse därvid får anses något större. Av förarbetena framgår vidare att återkallelse av annat skäl exempelvis kan vara att ordningsvakten utan giltig orsak vägrar att ta på sig uppdrag (se prop. 1979/80:122 s. 70 f.).

Utöver reglerna i lagen om ordningsvakter finns närmare bestämmelser i Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ordningsvakter (PMFS 2017:12, FAP 670-1).

Av föreskrifterna följer att Polismyndigheten löpande ska pröva en ordningsvakts lämplighet för uppdraget genom inre och yttre tillsyn (8 kap. 1 §). Den inre tillsynen ska ske genom att uppgifter minst en gång per år hämtas in från de register som förs med stöd av lagen (1998:620) om belastningsregister och lagen (1998:621) om misstankeregister. Den inre tillsynen bör även omfatta kontroll av att de rapporter som en ordningsvakt enligt 7 kap. 7 § i föreskrifterna ska ge in till Polismyndigheten håller tillräcklig hög kvalitet.

Den yttre tillsynen ska bl.a. ske genom besök på de platser i polisregionen där ordningsvakter tjänstgör. Den yttre tillsynen ska främst tillse att ordningsvakts uppträdande, eventuella sidouppdrag, våldsanvändning m.m. är förenligt med vad som föreskrivs i 7 kap. 1–3 §§ samt att uniform och utrustning bärs i enlighet med föreskrifterna.

Av de allmänna råden under 8 kap. 2 §, med hänvisning till 3 kap. 2 §, framgår bl.a. att en ordningsvakt som är skäligen misstänkt för uppsåtligt brott mot liv och hälsa eller frihet och frid, tillgreppsbrott, vapen-, narkotika- och dopningsbrott bör stängas av med hänvisning till bristande lämplighet även om det ännu inte finns en lagakraftvunnen dom.

7.3 Kammarrättsavgöranden rörande återkallelse av förordnande och avstängning

Återkallelse av förordnande

Kammarrätten har prövat frågan om återkallelse av förordnande för en ordningsvakt som dömts till dagsböter för rattfylleri. Ordningsvakten blev inte av med sitt körkort. Han förekom under sju trafikrelaterade avsnitt i belastningsregistret under de senaste fem åren. Det framgick att brottet inte begåtts i tjänsten samt att relativt lång tid hade förflutit från händelsen. Kammarrätten ansåg inte att det fanns skäl för återkallelse och beaktade därvid att det var fråga om en trafikförseelse med lågt straffvärde och att personen arbetat som ordningsvakt i 25 år utan anmärkning (Kammarrätten i Stockholms dom den 29 april 2014 i mål nr 6034-13).

I ett annat mål om återkallelse var det fråga om en ordningsvakt som förekom under sju trafikrelaterade avsnitt i belastningsregistret under de senaste åren. Sedan 2004 förekom ordningsvakten totalt i tretton avsnitt i belastningsregistret. Brotten var inte begångna i tjänsten. Kammarrätten uttalade att det var rimligt att frågan om återkallelse hade aktualiserats mot bakgrund av det stora antalet brott ordningsvakten dömts för under de senaste fem åren men att övervägande skäl talade emot en återkallelse. Kammarrätten beaktade därvid att det var fråga om trafikförseelser med lågt straffvärde och att de inte var begångna i tjänsten (Kammarrätten i Stockholms dom den 7 februari 2014 i mål nr 2247-13).

Kammarrätten har även prövat huruvida en ordningsvakt var lämplig att inneha sitt förordnande med hänsyn till sitt ägarintresse i det bolag som ägde restaurangen där han arbetade. Kammarrätten ansåg inte att det i förevarande fall fanns grund för återkallelse eftersom det inte åberopats några andra omständigheter mot ordningsvaktens lämplighet (Kammarrätten i Jönköpings dom den 20 oktober 2008 i mål nr 3979-07).

I ett avgörande som rörde en ordningsvakt som var medlem i en mc-klubb och dessutom vid två tillfällen besökt Bandidosevent ansåg kammarrätten att omständigheterna var sådana att ordningsvakten på grund av samröre med kriminella inte längre kunde anses lämplig att inneha förordnande som ordningsvakt (Kammarrätten i Göteborgs dom den 26 november 2015 i mål nr 2636-15).

I ett annat mål var det fråga om en ordningsvakt som hade ett chefsuppdrag och enligt Polismyndigheten bl.a. uttalat för sina kollegor att de skulle hålla sig avvaktande till poliser och att de inte skulle rapportera olika problem på den krog de arbetade på till Polismyndigheten. Den aktuella personen hade varit förordnad som ordningsvakt i tio år och Polismyndigheten hade inte tidigare riktat några anmärkningar mot denne. Kammarrätten menade att det borde framkommit tidigare om personen brustit i sina grundläggande åtaganden som ordningsvakt och att det inte kunde anses klarlagt att han visat en sådan illojalitet mot Polismyndigheten eller i övrigt misskött sin syssla på ett sådant sätt att han var olämplig som ordningsvakt (Kammarrätten i Jönköpings dom den 30 maj 2005 i mål nr 3649-04).

Avstängning

I ett mål som rörde en ordningsvakt som var skäligen misstänkt för skyddande av brottsling och tjänstefel fann Kammarrätten att Polismyndigheten hade gjort rätt som stängt av ordningsvakten. Kammarrätten uttalade att det kunde antas att ordningsvaktens förordnande skulle komma att återkallas vid en slutlig prövning (Kammarrätten i Stockholms dom den 25 april 2016 i mål nr 1087-16).

Kammarrätten fann i ett annat mål om avstängning att Polismyndigheten haft fog för sitt beslut att stänga av en ordningsvakt som var skäligen misstänkt för olaga frihetsberövande i tjänsten. Kammarrätten angav i sina domskäl att Polismyndigheten bör lägga särskild vikt läggas vid brottets karaktär och straffvärde och de närmare omständigheterna vid gärningstillfällena när det är fråga om avstängning. Emellertid ansåg kammarrätten att brottets art och det faktum att det skett i samband med tjänsten innebar att det i förevarande fall funnits fog att stänga av ordningsvakten (Kammarrätten i Stockholms dom den 18 november 2014 i mål nr 225-14).

Kammarrätten ansåg i ett annat avgörande att en ordningsvakts i och för sig olämpliga beteende inte var tillräckligt för att anta att ordningsvaktens förordnande skulle återkallas vid en senare prövning. Olämpligheten bestod i att ordningsvakten hade uttryckt sig otillbörligt i samband med att han privat fått parkeringsböter av polisen (Kammarrätten i Stockholms dom den 29 maj 2018 mål nr 1042-18).

Kammarrätten har prövat frågan om avstängning av en ordningsvakt med anledning av att ordningsvakten ska ha uttryckt sig nedsättande om personer med utländsk härkomst. Ordningsvakten hade uttryckt sig grovt olämpligt, rasistiskt och kränkande i en Facebookgrupp. Förundersökning gällande hets mot folkgrupp hade dock lagts ner. Mot bakgrund av att det kunde antas att ordningsvaktens förordnande skulle återkallas vid en slutlig prövning hade förvaltningsrätten ansett att beslutet om avstängning var proportionerligt. Kammarrätten ändrade inte förvaltningsrättens beslut (Kammarrätten i Göteborgs dom den 3 april 2017 i mål nr 149-17).

7.4 Polismyndighetens hantering av avstängning och återkallelse i praktiken

Ordningsvaktsregister

Under 2019 färdigställde Polismyndigheten ett digitalt ordningsvaktsregister som samlar information om ordningsvakter, deras förordnanden, behörigheter samt genomförd utbildning. Registret gör det möjligt att ta fram uppgifter om antalet aktiva ordningsvakter, det vill säga personer som innehar ett giltigt förordnande. I februari 2021 fanns enligt registret cirka 7 830 aktiva ordningsvakter, varav 88 procent var män och 12 procent var kvinnor. För perioden 2017–2019 återkallades 20 förordnanden. Totalt antal inledda ärenden uppgick till 245 och antalet avstängningar till 44. Region Stockholm hade flest inledda ärenden, 137, följt av region Väst med 68 inledda ärenden.

Handläggningen vid avstängning och återkallelse

Ett ärende rörande avstängning från tjänstgöring eller återkallelse av förordnande startas ofta genom s.k. inre tillsyn i form av registerslagning i misstanke- och belastningsregistren. Den inre tillsynen av ordningsvakterna sköts av polisregionernas rättsavdelningar och det är den adress som ordningsvakten är mantalsskriven på som avgör vilken region som handlägger ärendet. Kontrollen genomförs årligen i de flesta regioner. Det är även polisregionernas rättsavdelningar som beslutar om avstängning och återkallelse av förordnande.

Brottsmisstankar utreds lokalt där det påstådda brottet har begåtts. Utredningar mot ordningsvakter görs enligt Polismyndigheten av polispersonal som inte får ha koppling till den anmälde. Detta innebär att den som arbetar nära ordningsvakten är diskvalificerad att hantera utredningen.

Handläggning vid förekomst i belastningsregistret

Om det blir en träff på en ordningsvakt i belastningsregistret vid den inre tillsynen börjar handläggare vid respektive polisregions rättsavdelning med att gå igenom förundersökningar och granska lagakraftvunna domar. Efter detta görs en bedömning av om ett ärende om återkallelse av förordnande ska inledas eller inte. Om granskningen får till följd att ett ärende inleds skickas i normalfallet en kommunicering till den enskilde om att Polismyndigheten överväger att återkalla ordningsvaktens förordnande. I normalfallet stängs ordningsvakten av från tjänstgöring i väntan på att Polismyndigheten beslutar om huruvida ordningsvaktens förordnande ska återkallas.

Handläggning vid förekomst i misstankeregistret

I de fall den inre tillsynen resulterar i en träff i misstankeregistret börjar handläggningen med att brottsutredaren kontaktas för att handläggaren på rättsenheten ska få en uppfattning av vilken typ av brott det är fråga om och hur omständigheterna ser ut. Dessutom gås förundersökningen igenom. Därefter görs en bedömning om ett ärende om ifrågasatt lämplighet ska inledas eller inte. Om ett ärende startas och den skäligen misstänkte ordningsvakten ännu inte är hörd och delgiven misstanke så bevakas brottsutredningen. När ordningsvakten är hörd och delgiven misstanke om brott görs en sammantagen bedömning av de uppgifter som hittills framgår av brottsutredningen och vad som i övrigt framkommit och beslut tas i fråga om kommunicering om avstängning från tjänstgöring ska göras med den berörda ordningsvakten eller inte.

När ett beslut om avstängning har fattats på grund av en pågående brottsutredning delges den berörde personen. Därefter bevakas brottsutredningen kontinuerligt. Om misstanken faller och brottsutredningen läggs ned omprövas beslutet om avstängning. Normalt upp-

hävs då beslutet om att ordningsvakten ska vara avstängd. Av det beslutet framgår i normalfallet också huruvida Polismyndighetens utredning angående om ifrågasatt lämplighet har avslutats eller inte och utfallet av den prövningen. Även efter en friande eller en fällande dom gör rättsavdelningen en bedömning som antingen leder till att avstängningen upphör eller att förordnandet återkallas. Vissa ordningsvakter är dock inte avstängda under förundersökningen, detta beror på hur omständigheterna i det enskilda ärendet ser ut.

Handläggning vid påståenden om olämpligt agerande eller annat som föranleder utredning om ifrågasatt lämplighet.

Förutom det som framkommer vid den inre tillsynen av ordningsvakter kan det även vara så att rättsavdelningen får in påståenden om att en ordningsvakt har gjort sig skyldig till brott eller agerat på ett olämpligt sätt genom tips från allmänheten eller information från polisregionerna. Polismän skickar in promemorior, underrättelseuppslag eller brottsanmälningar till rättsavdelningen. Det förekommer också att de underrättar rättsavdelningen genom ett telefonsamtal. Rättsavdelningen gör i dessa fall en anmälan som skickas till den utredande verksamheten.

Om uppgifterna inte rör misstankar om brott utan enbart ordningsvaktens lämplighet för uppdraget i övrigt görs en granskning av inkomna uppgifter, t.ex. om uppgifterna rör umgänge med personer som ingår i kriminella nätverk. Denna granskning sköts av rättsavdelningen på respektive polisregion.

När beslutet om avstängning eller återkallelse av förordnande har delgivits berörd person så bevakas ärendet i myndighetens ärendesystem. När beslutet vunnit laga kraft avslutas ärendet.

7.5 Justitiekanslerns granskning och beslut gällande ärenden om återkallelse av ordningsvaktsförordnande och avstängning av ordningsvakter

7.5.1 Justitiekanslerns granskning

Justitiekanslern (JK) har i ett beslut den 16 oktober 2019 (JK dnr: 1870-19-2.4.2) granskat Polismyndighetens handläggning av ärenden om återkallelse av ordningsvaktsförordnande och avstängning av ordningsvakter. Anledningen till granskningen var att JK under de senaste åren fått in och prövat ett antal skadeståndsanspråk från ordningsvakter som stängts av och/eller fått sina förordnanden återkallade. Ärendena väckte vissa frågor om hur ärendekategorin hanterades hos Polismyndigheten. Den genomförda granskningen visade på brister i enhetlighet i Polismyndighetens handläggning av och beslut i ärenden om återkallelse av ordningsvaktsförordnanden. JK fann att vad som leder till avstängning, den enskildes möjligheter att yttra sig i ärendet samt dokumentation och diarieföring skilde sig åt mellan de olika regionerna på ett otillfredsställande sätt.

Därutöver framkom att avstängningar pågått under lång tid i nästan samtliga ärenden där en ordningsvakt stängts av. JK ansåg att detta är bekymmersamt med hänsyn till de stora konsekvenser en avstängning som regel får för den enskilde. De långa avstängningarna berodde ofta på att resultatet av ett straffrättsligt förfarande inväntades och att det straffrättsliga förfarandet inte innehåller något skyndsamhetskrav med anledning av ett beslut om avstängning.

Granskningen visade också på brister i kommuniceringen med den ordningsvakt som utreds och att beslut i vissa fall fattats utan att ordningsvakten fått yttra sig. I vissa fall avslutades ärenden utan att Polismyndigheten meddelat ordningsvakten detta. Det saknades dessutom fungerande bevakningsrutiner, vilket fått till följd att ärenden förblivit öppna längre än nödvändigt. I vissa ärenden hade slagningar gjorts i misstanke- och belastningsregistren trots att förordnandet redan löpt ut och ärendet därmed kunde ha avslutats utan vidare åtgärd. I flera fall gav motiveringen av i allt avstängningsbesluten inte en tillräcklig förklaring av vilka omständigheter som har varit avgörande för Polismyndighetens ställningstagande. Detta an-

sågs vara särskilt problematiskt i de fall avstängningsbeslutet var det enda beslut som fattas i ärendet.

7.5.2 Justitiekanslerns tidigare beslut rörande ordningsvakter

JK har den 8 mars 2018 beslutat om skadestånd och kritiserat Polismyndigheten för ett beslut att stänga av en ordningsvakt utan att det fanns tillräckliga skäl för det (JK dnr 1136-17-4.3). JK uttalade att en avstängning av en ordningsvakt normalt kan förväntas innebära att den avstängde personen helt förlorar möjligheten att utföra sitt arbete och därmed förutsättningarna att försörja sig. För att Polismyndigheten ska kunna tillgripa en så pass ingripande åtgärd måste det ställas vissa krav både på utredningen och på allvarligheten i det den enskilde misstänks för. Även om det inte framgår av lagtexten måste det vidare finnas omständigheter som gör att ärendet brådskar för att Polismyndigheten ska ha anledning att ta till den interimistiska åtgärden avstängning. JK noterade även att det inte framgick av vilken anledning beslut i ärendet inte kunde uppskjutas så att ordningsvakten kunnat få möjlighet att bemöta det som påstods om honom.

I ett annat ärende beslutade JK den 24 april 2019 om skadestånd för att Polismyndigheten underlåtit att bevaka en dom i ett ärende där en ordningsvakt var avstängd (JK dnr 2730-18-4.3). Först åtta månader efter att en frikännande dom vunnit laga kraft upphävde Polismyndigheten avstängningen. JK uttalade att det ligger i sakens natur att Polismyndigheten inte minst utifrån ett proportionalitetsperspektiv fortlöpande måste pröva om det fortfarande finns skäl för avstängning, så att sådana beslut inte gäller längre än nödvändigt. Av detta följer att det i varje ärende där ett beslut om avstängning har fattats utifrån en skälig misstanke om brott måste finnas en aktiv bevakning av vad som händer i det straffrättsliga förfarandet.

I ett beslut den 29 april 2019 avslog JK skadeståndsanspråk från två ordningsvakter som varit avstängda på grund av misstanke om brott i tjänsten (JK dnr 3067-18-4.3). JK uttalade att det var märkligt att uppgiften om att sökandena var misstänkta för brott inte kom till tillståndsenhetens kännedom via utredaren utan genom en registerkontroll långt senare. Det framstod även som egendomligt att sökandena – innan de kallats till förhör och delgivits misstanke om brott –

skriftligen underrättades om att de stängts av från tjänstgöring för att de var misstänkta för brott. Lämpligheten i detta kunde starkt sättas ifråga med hänsyn till de rättigheter som är kopplade till en underrättelse om brottsmisstanke, däribland den misstänktes rätt att inte yttra sig eller belasta sig själv. Ett mer korrekt och rättssäkert förfarande hade rimligen varit att först kalla sökandena till förhör och delge dem misstanke om brott, varvid de fått kännedom om de aktuella omständigheterna, och först därefter hantera frågan om avstängning. JK ifrågasatte även varför besluten om avstängning varit så brådskande att de behövde fattas omedelbart, trots att mer än åtta månader förflutit från det påstådda brottet.

I ett beslut den 16 maj 2019 konstaterade JK att inskränkningar i rätten till viss yrkesutövning enligt Europadomstolens praxis kan bryta mot artikel 8 i Europakonventionen (JK dnr 154-19-4.1 med hänvisning till *Bigaeva mot Grekland* no. 26713/05, dom den 28 augusti 2009).

7.6 Amnesty International Sveriges granskning av incidenter där ordningsvakter varit inblandade

Amnesty International Sverige har granskat ett antal medialt uppmärksammade fall där det finns tecken som tyder på diskriminering eller etnisk profilering från ordningsvakter gentemot allmänheten. Amnesty har i dessa fall begärt ut alla handlingar i ärendet. Det har rört sig om ett mindre antal ärenden (cirka tio fall). Amnesty har uppgett att det i dessa fall finns indikationer på bland annat bristande rapportering och tydliga brister i Polismyndighetens tillsyn och granskning. I flera fall saknades incidentrapporter. Enligt Amnesty har i de fall där rapport fanns, ofta ett stereotypt och ibland rent rasistiskt språkbruk använts. Det har, enligt Amnesty, visat sig att de s.k. behovs- och proportionalitetsprinciperna inte alltid har använts vid ingripanden. Amnesty har även upplevt att det rått en kollegial stämning mellan ordningsvakterna och de polismän som utreder incidenterna som kan påverka objektiviteten negativt.

Amnesty anser att det skulle vara en fördel om de polismän som utreder incidenter som ordningsmän är inblandade är centralt placerade för att undvika jävssituationer. Vidare bedömer Amnesty att ordningsvakternas utbildning måste stärkas för att förbättra ord-

ningsvakternas möjlighet att göra bättre bedömningar. I allt anser Amnesty att det behövs en stärkt utbildning inom områden som konflikthantering, behovs- och proportionalitet i yrkesutövningen, diskriminering och omedvetna fördomar samt rapporteringsskyldigheten. Ordningsvakter behöver också få mer kunskap om psykisk ohälsa.

7.7 Avdelningen för särskilda utredningar

Avdelningen för särskilda utredningar (SU) är en fristående och oberoende avdelning inom Polismyndigheten som ansvarar för handläggningen av ärenden om brott av polisanställda, åklagare och domare (2 b § 2 PolisL). Avdelningens verksamhet ska hållas skild från övrig polisverksamhet (34 § andra stycket i förordningen [2014:1102] med instruktion för polisverksamheten).

Förordningen (2014:1106) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare (SuF) innehåller en uppräkning av vilka befattningshavare som omfattas av avdelningens verksamhetsområde. Förordningen innehåller även bestämmelser om handläggningen. Därutöver har Åklagarmyndigheten lagt till ytterligare befattningshavare som också handläggs av SU.[1]

Syftet med att inrätta SU var i allt att säkerställa att medborgarna ska ha förtroende för de brottsutredningar som utförs inom avdelningens ansvarsområde. För att uppnå detta måste avdelningen kunna fullgöra sin uppgift med hög kvalitet, oberoende och ett effektivt användande av resurser.

SU handlägger drygt 6 000 anmälningar om brott varje år. Merparten av dessa avser misstankar mot polisanställda. Mindre än tjugo procent av anmälningarna leder till att en förundersökning inleds. I övriga fall överlämnas anmälan till Polismyndighetens avdelningar för personalfrågor för prövning av om andra åtgärder behöver vidtas (t ex disciplinära åtgärder).

Anmälningar mot polisanställda tas som regel emot på en polisstation eller av Polismyndighetens kontaktcenter. SU är processledare för hela hanteringen inom Polismyndigheten. När det kommer in uppgifter om brott till Polismyndigheten eller när misstanke om brott uppstår inom myndigheten och ärendet faller in inom

[1] Se Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om var ärenden om brott av vissa befattningshavare ska handläggas, ÅFS 2014:16).

SU:s ansvarsområde ska den region eller avdelning där händelsen uppmärksammas vidta initiala åtgärder. En anmälan upprättas och lämnas över till avdelningen tillsammans med relevanta handlingar. Handläggning sker därefter utan insyn från övriga polisen. Om ärendet behöver kompletteras innan åklagares beslut om förundersökning inhämtas handlingar direkt via de system som SU har tillgång till eller begärs från Polismyndigheten via särskilt utsedda kontaktpunkter. Därefter fattas beslut om förundersökning ska inledas.

För att upprätthålla oberoendet och förtroendet för SU:s verksamhet är det är alltid en åklagare vid Särskilda åklagarkammaren som beslutar om det ska inledas en förundersökning i de ärenden som SU handlägger. Det är också denne åklagare som, i egenskap av förundersökningsledare, avgör vilka utredningsåtgärder som ska vidtas.[2]

SU:s utredningsverksamhet har kontinuerlig beredskap gentemot Särskilda åklagarkammaren. Detta innebär att det vid händelser som uppstår utanför kontorstid alltid finns en kommissarie vid avdelningen som kan bistå åklagare med att genomföra utredningsåtgärder som inte kan vänta.

Systemet med den samordning som beskrivs ovan innebär att endast sådana ärenden där förundersökning sannolikt kommer att inledas överförs till utredningsenheterna. Syftet med detta är att utredningsverksamheten ska kunna koncentrera sig på de ärenden där det verkligen finns anledning att vidta utredningsåtgärder samt att det inte ska bli någon ärendebalans så att utredningsåtgärder omedelbart kan påbörjas.

SU ska underrätta chefen för den region som är berörd eller, om den anställde inte är placerad i en region, motsvarande chef vid Polismyndigheten respektive Säkerhetspolisen om avdelningens inkomna och avslutade ärenden. Informationsskyldigheten gäller även omständigheter som kan vara av betydelse för bedömningen av om den anställde bör omplaceras, stängas av, sägas upp eller avskedas från sin anställning på grund av misstanke om brottslig gärning eller annat grovt olämpligt beteende (14 § SuF). Denna skyldighet genomförs genom att information ges till grupperna för skiljande- och disciplinärenden (GSD) som Polismyndigheten utsett för detta samt till Säkerhetspolisen.

[2] Se även här ÅFS 2014:16.

7.8 Utredningens överväganden

7.8.1 Återkallelse av förordnande

Förslag: Ett förordnande ska även fortsättningsvis få återkallas om ordningsvakten inte längre uppfyller villkoren för förordnande.

Detsamma gäller om han eller hon åsidosätter sina skyldigheter eller om det finns något annat särskilt skäl för återkallelse.

En ordningsvakt ska uppfylla högt ställda krav på laglydnad och lämplighet. Ordningsvakten ska också vidta de åtgärder som åligger honom eller henne gällande bland annat rapporteringsplikt och lydnadsplikt gentemot Polismyndigheten (se kapitel 5). Dessutom ska en ordningsvakt ha ett gott bemötande mot allmänheten och utföra sitt uppdrag på ett sätt som inger förtroende.

Om en ordningsvakt inte längre uppfyller kraven på laglydnad och lämplighet i övrigt finns det anledning att överväga om förordnandet ska återkallas. Detta kan vara fallet om ordningsvakten gör sig skyldig till brott eller om det finns andra omständigheter som gör att han eller hon inte längre är lämplig för sitt uppdrag.

Uppgift i belastningsregister

Om en uppgift i belastningsregistret upptäcks genom den inre tillsyn som Polismyndigheten regelbundet gör av ordningsvakter finns det anledning att överväga återkallelse av förordnandet.

Upptäcks brott som begåtts i tjänsten bör detta som regel medföra att förordnandet återkallas. Vissa brott i tjänsten anses mer diskvalificerande än andra brott. Särskilt allvarligt är det när ordningsvakten använt våld på ett oförsvarligt sätt eller när han eller hon har utnyttjat sin ställning i brottsligt syfte. Även brott som inte begåtts i tjänsten bör medföra återkallelse om brottet inte är bagatellartat. De utgångspunkter som gäller vid prövningen av frågan om förordnande måste på samma sätt vara styrande vid prövningen av frågan om återkallelse av förordnandet (se avsnitt 7.5.1).

Av betydelse bör bl.a. vara om begångna brott skett under tjänstgöringen som ordningsvakt samt vilket straffvärde brotten haft. Allmänt kan sägas att brott med lågt straffvärde som inte skett i tjänsten

(t ex upprepade trafikförseelser) inte per automatik bör föranleda återkallelse av förordnandet. Brottets karaktär och den tid som förflutit sedan brottet begicks bör också tillmätas betydelse. Ställningstaganden i frågan om återkallelse måste alltid grundas på en helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter.

Uppgift i misstankeregistret

Även uppgifter i misstankeregistret kan komma fram vid Polismyndighetens återkommande inre tillsyn. Förekommer uppgifter i misstankeregistret bör även detta föranleda en prövning av om förordnandet ska återkallas. När det gäller denna prövning kan Polismyndigheten naturligtvis inte ta del av en dom för att avgöra huruvida en ordningsvakts förordnande ska återkallas utan det krävs att myndigheten tar in uppgifter från exempelvis förundersökningar. Samma avvägningar rörande det misstänkta brottets art och straffvärde som vid laglydnadsprövningen bör dock göras. Exempelvis bör en ordningsvakt som är skäligen misstänkt för uppsåtligt brott mot liv och hälsa eller frihet och frid, tillgreppsbrott, vapen-, narkotika- och dopningsbrott i de flesta fall får sitt förordnande återkallat med hänvisning till bristande lämplighet även om det ännu inte finns en lagakraftvunnen dom.

Påstående om brott och påstående om olämpligt beteende

Om det förekommer påståenden om att en ordningsvakt begått brott kan detta föranleda att ett ärende om återkallelse av förordnande inleds. Även situationer där att en ordningsvakt visat prov på bristande omdöme och lämplighet i tjänsteutövningen bör kunna föranleda återkallelse av förordnandet. Så kan vara fallet om en ordningsvakt i samband med ingripanden vid upprepade tillfällen visat ett olämpligt bemötande eller använt ett olämpligt språkbruk.

Andra exempel som med styrka talar för att förordnandet ska återkallas är att ordningsvakten har använt våld på ett oförsvarligt sätt eller utnyttjat sin ställning i brottsligt syfte eller på något annat uppenbart olämpligt sätt (jfr se prop. 1979/80:122 s. 70). Om det framkommer konkreta omständigheter som talar för att ordningsvakter missbrukar narkotika eller något sådant medel som avses i 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel kan det vara

grund för återkallelse. Det kan även finnas andra exempel på situationer där det visat sig att ordningsvakten är olämplig att inneha ett förordnande.

Åsidosättande av åligganden

En ordningsvakt har ett antal åligganden som framgår av LOV eller av ordningsvaktsförordningen. En ordningsvakt är till exempel skyldig att lyda en order som en polisman meddelar i tjänsten. En ordningsvakt ska även hålla Polismyndigheten underrättad om förhållanden som rör hans eller hennes verksamhet och är av sådan art att de bör komma till myndighetens kännedom. Får en ordningsvakt kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal ska han eller hon lämna rapport om det till en polisman så snart det kan ske. Skadas någon till följd av en ordningsvakts ingripande och skadan inte är obetydlig, ska ordningsvakten snarast anmäla det inträffade till en polisman. En ordningsvakt får inte använda strängare medel än förhållandena kräver när ordningsvakten ska verkställa en åtgärd. Vid ett ingripande ska ordningsvakten se till att åtgärden inte väcker onödig uppmärksamhet eller orsakar större olägenhet än som är oundviklig med hänsyn till dess syfte. En återkallelse av ett förordnande bör enligt utredningens mening kunna aktualiseras om ordningsvakten inte fullgör sina åligganden som ordningsvakt.

Återkallelse i andra fall

I den gällande regleringen finns det därutöver möjlighet att återkalla ett förordnande även i andra fall om det finns särskilda skäl för återkallelse. En uttömmande uppräkning av omständigheter som kan föranleda att ett förordnande återkallas kan inte anges utan skäl för återkallelse kan vara att Polismyndigheten fått kännedom om andra uppgifter eller omständigheter än vad som anges ovan som tyder på att ordningsvakten inte längre är lämplig för sitt uppdrag.

Möjligheten att i undantagsfall återkalla ett förordnande på grund av särskilda skäl bör enligt utredningens mening finnas kvar.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen att ett förordnande ska återkallas om ordningsvakten inte längre uppfyller villkoren för för-

ordnande. Detsamma ska gälla om han eller hon åsidosätter sina skyldigheter eller om det finns något annat särskilt skäl för återkallelse.

7.8.2 Avstängning

Förslag: Dagens ordning gällande avstängning bör behållas. Detta innebär att om det uppkommer en fråga om att återkalla ett förordnande och det kan antas att förordnandet kommer att återkallas, får ordningsvakten, om det finns skäl för det, stängas av från tjänstgöring för tiden till dess frågan om återkallelse har prövats slutligt.

Om det inte längre finns skäl för avstängningen, ska beslutet omedelbart upphävas.

Ett beslut om avstängning får också avse ett visst tjänstgöringstillfälle, om det med hänsyn till omständigheterna är olämpligt att ordningsvakten fullföljer tjänstgöringen vid det tillfället.

Om fråga om återkallelse av förordnande aktualiseras bör det, med hänsyn till ordningsvaktens uppgifter, liksom tidigare, vara möjligt att stänga av ordningsvakten från uppdraget fram till dess att frågan om återkallelse har prövats slutligt.

Ett beslut om avstängning är emellertid en ingripande åtgärd som får långtgående konsekvenser för den enskilde. Avstängning bör först ske efter att en noggrann proportionalitetsprövning gjorts.

Vid bedömningen av om en ordningsvakt ska stängas av ska hänsyn tas till om det kan antas att ordningsvaktens förordnande kan komma att återkallas. Därutöver måste dock krävas att det finns skäl för återkallelsen. Skäl för återkallelse kan vara att ordningsvakten har lagförts för eller misstänks för att ha begått brott av sådan karaktär att det skulle vara stötande att han eller hon fortsatte tjänstgöringen. Ett annat skäl kan vara att det finns risk för att han eller hon återfaller i brott eller att det finns skäl att anta att han eller hon inte kommer att fullgöra sin tjänstgöring på ett lämpligt sätt.

Vid brottsmisstankar är det angeläget att det görs en bedömning av grunden för de misstankar som riktas mot ordningsvakten. Det är således, enligt utredningens uppfattning, inte nödvändigt eller rimligt att en ordningsvakt regelmässigt stängs av i väntan på att frågan om återkallelse prövas i sak.

Om det förflutit lång tid sedan den händelse som aktualiserat frågan om återkallelse och ordningsvakten arbetat i mellantiden talar det exempelvis med styrka mot att ordningsvakten stängs av.

Av JK:s granskning rörande Polismyndighetens handläggning framkom att handläggningstiderna för avstängning i nästan samtliga av de granskade ärendena var långa. Tiden för avstängning varade mellan ett par månader till två år. Detta är naturligtvis bekymmersamt med hänsyn till de stora konsekvenser en avstängning som regel får för den enskilde eftersom denne inte har möjlighet att utöva sitt yrke under denna tid. De långa avstängningarna beror ofta på att resultatet av ett straffrättsligt förfarande inväntas och att det förfarandet inte innehåller något skyndsamhetskrav med anledning av ett beslut om avstängning.

Eftersom en avstängning är en så ingripande åtgärd för den enskilde är det inte rimligt att den tillåts dra ut på tiden på ett sådant sätt som redovisas i JK:s granskning. Enligt utredningens mening är det därför angeläget att Polismyndigheten handlägger dessa ärenden så skyndsamt som möjligt. Vi finner emellertid inte skäl att införa ett särskilt skyndsamhetskrav för just dessa brottsutredningar (se dock nedan angående utredningar av SU). En avstängning får inte vara längre än absolut nödvändigt. För det fall det inte längre finns skäl för avstängningen måste ett beslut om avstängning omedelbart upphävas.

Ett beslut om avstängning bör liksom tidigare få avse ett visst tjänstgöringstillfälle, om det med hänsyn till omständigheterna är olämpligt att ordningsvakten fullföljer tjänstgöringen vid det tillfället. Det kan vara fråga om fall där ordningsvakten uppträtt på ett sådant sätt att han eller hon inte lämpligen bör tjänstgöra mer vid det tillfället men där det ändå inte föreligger tillräckliga skäl för återkallelse av förordnandet. Ett annat exempel kan vara att ordningsvakten visar sig vara onykter vid tjänstgöringen.

7.8.3 Beslutsordning

Förslag: Beslut enligt lagen om ordningsvakter ska även fortsättningsvis fattas av Polismyndigheten.

Om Polismyndighetens beslut om avstängning enligt 10 § inte kan avvaktas ska en polisman få besluta om avstängning. Ett sådant beslut ska skyndsamt anmälas till Polismyndigheten. Har avstängningen inte redan upphört, ska myndigheten omedelbart pröva om den ska bestå.

Beslut enligt denna lag gäller omedelbart om inte något annat beslutas.

Polismyndigheten beslutar om återkallelse av förordnande samt om avstängning av ordningsvakt. Polismyndighetens beslut kan enligt 10 § LOV överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Utredningen har inte funnit anledning att ändra på denna ordning.

Det finns situationer när det kan bli aktuellt för en polisman att fatta beslut om avstängning. Det kan till exempel röra sig om att omedelbart skilja en berusad ordningsvakt från tjänsten (se prop. 1979/80:122 s. 7). Det bör enligt utredningens mening även fortsättningsvis kunna vara möjligt för en polisman att stänga av en ordningsvakt om Polismyndighetens beslut inte kan avvaktas. Ett sådant beslut ska dock skyndsamt anmälas till Polismyndigheten. Har avstängningen inte redan upphört, ska myndigheten omedelbart pröva om den ska bestå.

Både JK:s och Amnestys granskningar visar att det finns ett antal problem med det sätt på vilket avstängning och återkallelse av ordningsvaktsförordnanden handläggs vid polisregionerna och även med det sätt på vilket utredning av brottsmisstankar riktade mot ordningsvakter hanteras.

Vad gäller hanteringen av återkallelse och avstängning visar den genomförda granskningen på brister i enhetlighet i handläggning av och beslut i ärenden om återkallelse av ordningsvaktsförordnanden. I vissa regioner får inte ordningsvakten möjlighet att yttra sig innan beslut om återkallelse fattas. Vad som leder till avstängning, den enskildes möjligheter att yttra sig i ärendet samt dokumentation och diarieföring skiljer sig åt mellan de olika regionerna på ett otillfredsställande sätt.

Utredningar om ordningsvakters bristande lämplighet handläggs på rättsavdelningen vid den polisregion där ordningsvakten är skriven

vid den aktuella tidpunkten för anmälan. Det är även polisregionernas rättsavdelningar som handlägger ordningsvaktsförordnanden och lämplighetsprövningar. Vid så kallad inre tillsyn gör rättsavdelningen slagningar i misstanke- och belastningsregistret. Även andra uppgifter som inkommit till polismyndigheten internt eller externt följs upp.

Utredningen av brott begånget av en ordningsvakt utreds lokalt där det misstänkta brottet begicks. Enligt uppgift från Polismyndigheten görs brottsutredningar mot ordningsvakter av polispersonal som inte får ha koppling till den anmälde, vilket innebär att ingen som arbetar nära ordningsvakten får hantera utredningen.

Det finns inget automatiskt system som meddelar rättsavdelningen att det pågår en brottsutredning gällande en ordningsvakt utan det upptäcks vanligtvis först när rättsavdelningen genomför sina återkommande kontroller. Anledningen till detta kan vara att utredaren inte vet att den misstänkte är ordningsvakt eller att utredaren saknar kunskap om hur sådan information ska spridas.

En fördel med rutiner som innebär att brottsmisstankar eller anmälningar om brott begångna av ordningsvakter omedelbart rapporteras från brottsutredare till den som handlägger ärenden om återkallelse av förordnanden är att detta skulle kunna leda till att respektive rättsavdelning på ett tidigt stadium informerades om att ett ärende om avstängning eller återkallelse behöver inledas.

Utredningen föreslår nedan att SU ska handlägga ärenden som rör brott där den misstänkte är ordningsvakt. Förslaget innebär bland annat att SU åläggs en skyldighet att underrätta Polismyndighetens rättsavdelning om inkomna och avslutade ärenden där det i anmälan påstås att den som innehar förordnande som ordningsvakt har begått brott. SU ska även informera Polismyndighetens rättsavdelning om omständigheter som kan vara av betydelse för bedömningen av om ett förordnande som ordningsvakt bör återkallas.

7.8.4 Utredning av ärenden som rör brott där den misstänkte är ordningsvakt

Förslag: Avdelningen för särskilda utredningar (SU) bör handlägga de ärenden som rör brott där den misstänkte är ordningsvakt.

Under 2019 undersökte SU 1050 slumpvis utvalda ordningsvakter. Undersökningen visade att 11 procent av dem var misstänkta för brott. Av dessa avsåg 61 procent misshandel.

Ordningsvakter som misstänks för brott utreds i dag som alla andra medborgare, dvs. var och på vilken nivå som brottet ska utredas på beror på vilken kategori brott som misstanken avser, inte vem som begått brottet. Ordningsvakter utreds av den polisregion anmälan inkommer till och Polismyndighetens regionala rättsavdelningar får inte del av misstankar eller underrättelser på annat sätt än att man regelbundet kontrollerar misstanke- och belastningsregistren.

Det har visat sig att Polismyndighetens handläggning av ärenden som rör avstängning och återkallelse av ordningsvaktsförordnande inte fungerar på ett bra sätt i alla polisregioner. I JK:s granskning, som delvis återges ovan, framkommer brister i handläggningen av dessa ärenden.

I Amnestys granskning av incidenter där ordningsvakter varit inblandade framkom uppgifter som tyder på risk för jävssituationer i vart fall i de sammanhang ordningsvakter och polismän gemensamt gör en insats för att bryta ordningsstörning. Granskningen visar också brister i fullgörandet av rapporteringsskyldigheten.

Polismyndighetens nationella operativa avdelning, NOA, inkom den 30 mars 2020 med en hemställan till Polismyndighetens rättsavdelning att förordningen (2014:1106) om handläggning av brott av anställda inom polisen och vissa befattningshavare även ska omfatta ordningsvakter avseende utredningar och spaningsuppslag som skett både i och utanför tjänsten.[3]

För att komma till rätta med de brister som framkommit anser utredningen att enhetliga rutiner bör införas inom Polismyndigheten, främst i frågan när en ordningsvakt ska stängas av. Lika fall bör behandlas lika oavsett var i landet frågan prövas. Det är enligt utred-

[3] Se Polismyndighetens hemställan med dnr A220.4237-2019.

ningens mening angeläget att brottsutredningar mot ordningsvakter får samma prägel av självständighet, objektivitet och integritet som utredningar mot poliser. Utredningen föreslår därför att SU ska handlägga de ärenden som rör brott där den misstänkte är ordningsvakt. De brister som JK påpekat i sin granskning skulle kunna minska om SU fick utredningsansvaret även för ordningsvakter. Både av verksamhets- och rättssäkerhetsskäl finns därför goda skäl för att utredningar om brott där ordningsvakter misstänks ska handläggas av SU inom Polismyndigheten.

Trots att Polismyndigheten uppger att brottsmisstankar mot ordningsvakter inte utreds av polismän nära den aktuella ordningsvakten har det i Amnestys granskning förekommit misstankar om att jävssituationer skulle kunna uppstå. Om SU utreder ordningsvakter i stället för att utredningen görs av polismän som arbetar inom samma lokalpolisområde skulle misstankarna om jäv kunna elimineras. Dessutom kan regionala skillnader undvikas om samma avdelning utreder ordningsvakterna.

För det fall SU skulle ansvara för handläggningen av ärenden där ordningsvakt misstänkts för brott skulle alla anmälningar mot ordningsvakter kunna skickas till SU och därigenom genomgå samma process oavsett var i landet ordningsvakten verkar eller händelsen ägt rum. En sådan ordning främjar en enhetlig hantering av ärenden som gäller misstankar som riktas mot ordningsvakter.

SU utreder de brott som polismän misstänkts för. De brott som ordningsvakter kan misstänkas för ofta likartade med de brott som poliser utreds för. Merparten av de brott som ordningsvakter var misstänkta för när SU utredde slumpvis utvalda ordningsvakter var misshandel.

SU har separata ärendehanteringssystem som övriga i myndigheten inte har tillgång till. Det är vidare erfarna kommissarier som utreder ärendena och det finns inte heller någon ärendebalans på avdelningen vilket innebär att utredningsåtgärder omedelbart kan påbörjas.

Särskilda åklagarkammaren har under hand hörts om sin inställning över utredningens förslag att låta SU utreda brott där ordningsvakter är misstänkta. Det har då framkommit att Särskilda åklagarkammaren är mindre positiva till att arbeta med denna typ av ärenden. Ett alternativt tillvägagångssätt skulle kunna vara att ärendena han-

teras av SU men att ärendena inte handläggs vid Särskilda åklagarkammaren.

Utredningen föreslår således att SU ska utreda brott om det i anmälan påstås att den som innehar förordnande som ordningsvakt har gjort sig skyldig till brott som har samband med anställningen. En sådan anmälan ska, om den inkommer till eller upprättas vid Polismyndigheten, överföras till SU. SU ska även utreda de brott där det i anmälan påstås att den som innehar förordnande som ordningsvakt har gjort sig skyldig till brott som inte har samband med anställningen, dvs. brott begångna på fritiden. En sådan anmälan ska också den, om den inkommer till eller upprättas vid Polismyndigheten, överföras till SU.

Polismyndighetens rättsavdelning hanterar ärenden om förordnande av ordningsvakter och det är därför av vikt att rättsavdelningen får information som har betydelse för bedömningen av ärenden avseende förordnande av ordningsvakter samt återkallande av sådana förordnanden. Utredningens föreslår därför att SU ska vara skyldiga att underrätta Polismyndighetens rättsavdelning om inkomna och avslutade ärenden där det i anmälan påstås att någon som innehar förordnande som ordningsvakt har begått brott. SU ska även informera Polismyndighetens rättsavdelning om omständigheter som kan vara av betydelse för bedömningen av om ett förordnande som ordningsvakt bör återkallas.

Utredningens förslag innebär att ändringar behöver ske i förordningen om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare, dels genom att kategorin ordningsvakter läggs till i 2 och 4 §§, dels genom att en ny 14 a § införs som ålägger att SU att underrätta den avdelning som handlägger förordnanden om inkomna och avslutade ärenden.

8 Ordningsvakters ingripanden

8.1 Uppdraget

Utredningen har fått i uppdrag att analysera om de nu gällande reglerna som ger ordningsvakter vissa särskilda befogenheter att använda tvångsmedel och våld är ändamålsenliga och lämpliga eller om de behöver förändras. Utredningen ska vidare undersöka om det finns ytterligare uppgifter i ordningshållningen som en ordningsvakt bör kunna utföra och föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

8.2 Bakgrund

Ordningsvakter har tilldelats vissa befogenheter för att kunna medverka till att upprätthålla allmän ordning. Det innebär att ordningsvakter har möjlighet att vidta åtgärder som normalt sett är förbehållna polismän.

Vilka befogenheter ordningsvakter har och hur de får ingripa för att kunna utföra sitt uppdrag kan vara svårt att överblicka. Bestämmelser som rör ordningsvakters befogenheter finns i flera olika författningar. En ordningsvakt kan också fullgöra sina uppgifter att upprätthålla allmän ordning genom att använda sig av befogenheter som tillkommer envar.

8.3 Grundlagsskyddad rätt mot ingripande från det allmänna

I 2 kap. regeringsformen (RF) finns en katalog över grundläggande fri- och rättigheter, däribland ett skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp, kroppsvisitation, husrannsakan och andra liknade intrång (2 kap. 6 § RF) samt ett skydd mot frihetsberövanden (2 kap 8 § RF).

Grundlagsskyddet gäller i förhållande till det allmänna och är relativt i den meningen att det får begränsas genom lag (2 kap. 20 § RF). Skyddet innebär alltså inte att varje inskränkning är otillåten, men varje inskränkning måste ha stöd i lag. Begränsningar får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (2 kap. 21 § RF).

Med ”det allmänna” menas samhället när detta utövar offentlig makt (se prop. 1975:76 s. 86 och 140). Således omfattas även verkställande organ, däribland ordningsvakter. En ordningsvakt representerar det allmänna oavsett om han eller hon är anställd av och utför ordningsvaktsarbete i allmän verksamhet, till exempel hos en kommun, en domstol eller någon annan myndighet, eller om ordningsvaktens uppdragsgivare är ett bolag eller något annat privaträttsligt subjekt.

Förvaltningsuppgifter kan överlämnas åt kommuner. Förvaltningsuppgifter kan även överlämnas åt andra juridiska personer och enskilda individer. Innefattar uppgiften myndighetsutövning får ett överlämnande göras endast med stöd av lag (12 kap. 4 § RF). Bestämmelsen i 1 § LOV som ger Polismyndigheten rätt att förordna en person till ordningsvakt tillgodoser detta krav på lagstöd.

8.3.1 Myndighetsutövning

Med ”myndighetsutövning” avses i detta sammanhang sådana beslut eller åtgärder som ytterst grundar sig på samhällets maktbefogenheter och som vidtas i något allmänt intresse, till exempel för att upprätthålla allmän ordning eller att säkra lagföring av en brottsling. Karakteristiskt är att den enskilde då oftast befinner sig i ett tvångsläge.

Det är inte möjligt att i varje situation ange om en åtgärd som en ordningsvakt vidtar utgör myndighetsutövning eller inte. Men som utgångspunkt gäller att en åtgärd som en ordningsvakt vidtar med befogenhet enligt ordningsvaktsförordnandet innefattar myndighetsutövning (se SOU 1978:33 s. 62–63).

När det gäller ordningsvakters verksamhet torde alltså huvuddelen av de ingripanden som ordningsvakter gör i inom ramen för sitt uppdrag utgöra myndighetsutövning. Det innebär att ordningsvakter dels är underkastade ett särskilt straffansvar för tjänstefel, dels åtnjuter

ett förhöjt straffskydd enligt bestämmelserna i 17 kap. BrB om brott mot allmän verksamhet med mera.

Straffskyddet innebär att om någon med våld eller hot om våld förgriper sig mot en ordningsvakt i dennes myndighetsutövning bedöms det som våld eller hot mot tjänsteman. Detsamma gäller om någon på sådant sätt försöker tvinga ordningsvakten till eller hindra denne från en åtgärd i myndighetsutövningen eller om någon hämnas för en sådan åtgärd. Sådana brott har en strängare straffskala än misshandel och olaga hot.

Det sagda innebär sålunda att ordningsvakter får utföra ingripanden som utgör ingrepp i det skydd som tillkommer envar enligt regeringsformen men att det kräver stöd i lag. Något utrymme för att använda tvångsmedel och våld utanför det lagreglerade området finns inte. Till detta område räknas även Europakonventionen om mänskliga fri- och rättigheter (Europakonventionen), som också utgör svensk lag.

8.4 Ordningsvakters befogenheter

8.4.1 Lagstöd krävs

”Den offentliga makten utövas under lagarna” (1 kap. 1 § tredje stycket RF). Därmed fastslås redan i regeringsformens inledande kapitel en av de viktigaste principerna för svensk rättskipning och förvaltning, legalitetsprincipen. Den innebär att all maktutövning ska vara lagbunden.

Kravet på maktutövningens lagbundenhet betyder inte att ordningsvakters ingripanden alltid måste grunda sig direkt på lag, men det krävs åtminstone någon form av författningsstöd. Vid ingripanden som begränsar de fri- och rättigheter som skyddas av 2 kap. RF krävs alltid stöd i lag, antingen direkt eller indirekt, det vill säga ett stöd som åtminstone tolkningsvis kan utläsas ur en lagbestämmelse.

Legalitetsprincipen innebär vidare att en ordningsvakt, oavsett vad han eller hon anser om behovet av ett visst förfarande, inte får tillämpa reglerna på ett sådant sätt att ordningsvakten utvidgar reglernas tillämpningsområde utöver vad som följer av lagtext och förarbeten. Det finns alltså inte något utrymme att låta effektivitet gå före rättssäkerhet.

Kravet på lagstöd innebär följaktligen inte bara att ett ingripande med tvångsmedel och våld måste ha stöd i lag, utan även att det måste ske på det sätt som föreskrivs i lagen. Eftersom det handlar om regler som utgör undantag från grundlagsskyddade rättigheter ska de tolkas restriktivt (jfr t.ex. NJA 1996 s. 557).

En ordningsvakt är skyldig att fullgöra sina lagstadgade uppgifter. Den som därvid missbrukar sin ställning som ordningsvakt riskerar att göra sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § BrB. Den som underlåter att fullgöra dessa uppgifter löper samma risk.

Någon regel som innebär att en ordningsvakt är skyldig att ingripa rent fysiskt i varje situation där han eller hon iakttar personer som begår brott eller uppträder störande finns däremot inte. Att ålägga ordningsvakter en sådan skyldighet låter sig inte heller göras, bl.a. mot bakgrund av deras begränsade utbildning (se SOU 1978:33 s. 212). Huvudregeln måste vara att ordningsvakten med hänsyn till omständigheterna ska ingripa på det sätt som situationen kräver.

När en lag eller annan författning tilldelar en ordningsvakt en befogenhet att ingripa måste ordningsvakten alltså i viss mån själv kunna bedöma om han eller hon är skyldig att ingripa och på vilket sätt. I lagtexten brukar detta markeras genom att ordet ”får” används.

8.4.2 Ingripanden med stöd av polislagen

Avvisande, avlägsnande och omhändertagande

Av 29 § tredje stycket PolisL framgår att en ordningsvakt enligt 13 § PolisL får avvisa, avlägsna eller omhänderta en person under vissa i paragrafen angivna förutsättningar, om inte annat framgår av ordningsvaktens förordnande. Med stöd av 10 a § PolisL får ordningsvakten enligt 29 § tredje stycket i vissa fall använda handfängsel för att genomföra åtgärden.

Enligt 13 § PolisL kan en ordningsvakt exempelvis tillfälligt omhänderta en person som genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, förutsatt att det inte är tillräckligt att avvisa eller avlägsna honom eller henne från ett visst område eller utrymme. Detsamma gäller om en sådan åtgärd behövs för att ordningsvakten ska kunna avvärja ett brott (se 1 kap. 1 § BrB). Även barn kan begå brott, vilket gör att ordningsvakten också får ingripa mot barn under 15 år.

Enligt paragrafen kan alltså avvisande, avlägsnande eller i sista hand omhändertagande ske i fyra olika situationer, nämligen 1) vid ordningsstörning, 2) vid omedelbar fara för ordningsstörning, 3) vid brott och 4) vid fara för brott. I stället för att omhänderta ska ordningsvakten i första hand tillgripa de mindre ingripande åtgärderna att avvisa eller att avlägsna, om någon av dessa räcker för att avvärja den uppkomna situationen.

Syftet med ett omhändertagande är i regel att föra en person ”till” en plats, till exempel en polisstation, medan ett avlägsnande syftar till att föra personen ”från” en plats, och ett avvisande att ”hindra” honom eller henne från att komma in i ett visst område eller utrymme (se Berggren, Nils-Olof och Munck, Johan, Polislagen [1 april 2019, Version 13, JUNO], kommentaren till 13 § under rubriken Avvisande, avlägsnande och omhändertagande). Den vanligaste situationen som leder till att ett avvisande sker i torde vara när ordningsvakter nekar berusade personer att komma in på nattklubbar.

Innebörden av begreppet avlägsnande är emellertid inte helt klar. Även om ett avlägsnande som regel inte kan anses utgöra ett omhändertagande kan bedömningen bli en annan om åtgärden innefattar ett påtvingat kroppsligt ingrepp av inte helt kort varaktighet (se JO 2018/19 s. 392). Tydligt är att ett avlägsnande inte bör ske till en plats som onödigt försvårar för den avlägsnade att ta sig vidare (se RH 1996:24).

Om det redan från början framstår som meningslöst att avlägsna en ordningsstörande person får en ordningsvakt omhänderta personen direkt (se prop. 1983/84:111, s. 98 och NJA 1993 s. 360). Så kan vara fallet om en märkbart påverkad person som stör ordningen muntligen har avvisats från en nattklubbsentré flera gånger utan att hörsamma tillsägelsen.

Ordningsstörning

Med ”ordningsstörning” avses ett angrepp på ett ordningsintresse av betydelse för allmänheten eller annars från allmän synpunkt (jfr NJA 1989 s. 308). Att ett visst uppträdande för den enskilde ordningsvakten framstår som obekvämt eller olämpligt räcker inte. För ett ingripande med anledning av en pågående ordningsstörning krävs att uppträdandet faktiskt stör den allmänna ordningen.

Som exempel på beteenden som stör ordningen men som inte utgör brott kan nämnas att någon är påtagligt berusad, att någon bryter mot ett rökförbud eller att någon inte följer en uppmaning att hålla avstånd utanför eller i en restaurang. Det kan också handla om uppträdanden genom ”skrik och skrän” som bryter mönster från hur man normalt uppträder tillsammans på allmänna platser.

Endast den omständigheten att en person vägrar att lyda en tillsägelse från en ordningsvakt innebär inte att personen stör den allmänna ordningen (se Berggren, Nils-Olof och Munck, Johan, *Polislagen* [1 april 2019, Version 13, JUNO], kommentaren till 13 § under rubriken Ordningsstörning). Det är inte heller en tillräcklig grund för ett avvisande eller avlägsnande att han eller hon är allmänt otrevlig mot ordningsvakten (se till exempel JO:s beslut 2007-12-21, dnr 5266-2007).

Omedelbar fara för den allmänna ordningen

För ett ingripande mot någon som genom sitt uppträdande utgör en ”omedelbar fara” för den allmänna ordningen krävs att faran är konkret, det vill säga att den är bestämd till tid och rum (se JO 1994/95 s. 86). Som konkret fara kan knappast bedömas en persons blotta närvaro på en plats, även om det är känt att han eller hon brukar bråka och uppträda ordningsstörande (se Berggren, Nils-Olof och Munck, Johan, *Polislagen* [1 april 2019, Version 13, JUNO], kommentaren till 13 § under rubriken Omedelbar fara för den allmänna ordningen.

Det finns skäl att understryka att ett ingripande förutsätter att en individuell bedömning görs i varje enskilt fall. Beslut om kollektiva ingripande är inte tillåtna. En ordningsvakt får alltså inte t.ex. tillfälligt omhänderta en person enbart för att personen deltar i en ordningsstörande folksamling enligt 13 § PolisL.

Numera har visserligen poliser även befogenhet att med stöd av 13 b–c §§ PolisL avvisa eller avlägsna flera personer samtidigt när den allmänna ordningen och säkerheten är hotad av en folksamling. Men den befogenheten har inte ordningsvakter (det framgår motsatsvis av 29 § PolisL som inte hänvisar till dessa bestämmelser). En ordningsvakt kan dock inom ramen för sitt förordnande med stöd av 6 § LOV bli beordrad att hjälpa polisen vid sådana ingripanden.

I en sådan situation kan ansvarsfrihetsregeln i 24 kap. 5 § BrB vara tillämplig.

Brott eller fara för brott

Rätten att med stöd av 13 § PolisL ingripa vid brott förutsätter att ingripandet ”behövs för att en straffbelagd handling ska kunna avvärjas”. Det kan till exempel handla om att hindra någon från att urinera på en allmän plats (förargelseväckande beteende) eller att ingripa mot en blottare (sexuellt ofredande). Ordningsvakten har också befogenhet att handgripligen avstyra ett gatuslagsmål (misshandel).

Bestämmelsen kan också tillämpas när någon ännu inte har gjort sig skyldig till en straffbar handling. Med tanke på att ett omhändertagande är en kraftig åtgärd krävs då normalt att det är en omedelbar fara för brott. En ordningsvakt bör exempelvis kunna hindra en berusad person som står i begrepp att köra bil från att begå ett trafiknykterhetsbrott.

Det krävs inte att personen i fråga kan dömas till straff för brottet. Ett ingripande kan sålunda i och för sig riktas också mot barn under 15 år även om särskild försiktighet då är påkallad (Berggren, Nils-Olof och Munck, Johan, *Polislagen* [1 april 2019, Version 13, JUNO], kommentaren till 13 § under rubriken Brott eller fara för brott).

En åklagare kan enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang förbjuda en person att få tillträde till och vistas på en inhägnad plats när idrottsarrangemang anordnas på platsen av en idrottsorganisation. Förutsättningen är att det finns risk för att personen kommer att begå brott under idrottsarrangemanget och att brottet är ägnat att störa ordningen eller säkerheten där. Att bryta mot ett sådant tillträdesförbud är straffbart. En ordningsvakt får enligt 13 § PolisL avvisa eller avlägsna den som bryter eller är på väg att bryta mot förbudet (prop. 2004/05:77, s. 70).

Rätten att ingripa med stöd av 13 § PolisL upphör i den stund som den ordningsstörande personen lämnar platsen. Ett ingripande är då inte längre ”nödvändigt” på det sätt som lagtexten förutsätter.

Tillsägelser

För ett ingripande enligt 13 § PolisL krävs under alla omständigheter att ingripandet verkligen är nödvändigt för att ordningen ska kunna upprätthållas. Ingripandet måste också vara försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Denna grundförutsättning följer i och för sig redan av allmänna principer för ingripanden, men anges även i 13 § PolisL. En ordningsvakt ska alltså i första hand överväga möjligheten att ingripa med tillsägelser. Det finns sällan skäl att avstå från denna möjlighet (se JO 1975/76 s. 67).

Om ett ingripande som en ordningsvakt gör inte är befogat riskerar ordningsvakten att fällas till ansvar för brott, som misshandel och olaga frihetsberövande (se till exempel RH 2012:59), eller för tjänstefel (se till exempel RH 1996:24).

Bestämmelserna i 15–18 §§ PolisL om förfarandet vid ett tillfälligt omhändertagande är utformade så att de blir tillämpliga även när ett sådant omhändertagande har gjorts av en ordningsvakt. Den enda skillnaden är att en ordningsvakt som har omhändertagit någon skyndsamt ska överlämna den omhändertagne till närmaste polisman (se 29 § tredje stycket andra meningen PolisL).

8.4.3 Omhändertagande av berusade personer

En ordningsvakt har enligt 10 § första stycket LOB befogenhet att omhänderta en person som anträffas så berusad av alkoholdrycker eller annat berusningsmedel att denne inte kan ta hand om sig själv eller annars utgör en fara för sig själv eller för någon annan (1 § LOB). Detta gäller dock endast om den berusade anträffas på en allmän plats eller i en port eller en trappuppgång eller annars inom ett område eller utrymme som gränsar till en allmän plats.

Med ”allmän plats” avses en plats – utomhus eller inomhus – som allmänheten har tillträde till. Också t.ex. butiker och restauranger är allmänna platser när de är öppna. Eftersom befogenheten att omhänderta berusade personer tillkommer ordningsvakten i och med förordnandet torde inte ordningsvakten kunna tillämpa befogenheten på någon som befinner sig utanför förordnandeområdet.

Vid omhändertagande enligt LOB ska ordningsvakten se till att omhändertagandet inte orsakar den omhändertagne större olägenhet än som är oundviklig med hänsyn till åtgärdens syfte eller väcker

onödig uppmärksamhet (2 § LOB). Ordningsvakten ska också sörja för att den omhändertagne vid behov undersöks av en läkare så snart det kan ske (3 § LOB).

I första hand ska den omhändertagne lämnas över till ett sjukhus eller till en annan vårdinrättning. En omhändertagen person som inte bereds vård på sjukhus eller någon annan vårdinrättning, inte tas om hand på något annat sätt och som inte heller kan friges, får dock hållas kvar. Den omhändertagne får då tas i förvar om det är nödvändigt med hänsyn till ordning eller säkerhet (se 4 § LOB).

Ordningsvakten ska vidare så snart som möjligt underrätta den omhändertagne om anledningen till omhändertagandet (7 § första stycket LOB). Ordningsvakten ska också frige den omhändertagne så snart det kan ske utan men för denne och när det inte längre finns skäl för omhändertagande (7 § tredje stycket LOB). Som utgångspunkt gäller att den omhändertagne inte ska hållas kvar hos ordningsvakten längre än vad som är motiverat med hänsyn till omhändertagandets syfte (se prop. 1983/84:111 s. 149).

Alkoholdrycker eller andra berusningsmedel ska tas ifrån den omhändertagne (8 § LOB). Dessa ska sedan förstöras om inte särskilda skäl talar för att berusningsmedlen ska återställas efter frigivandet. Det blir således inte fråga om ett formellt förverkande.[1] I praktiken handlar det oftast om att hälla ut alkohol. Åtgärden ska prövas av den förman som även prövar omhändertagandet och dessutom dokumenteras.[2] I förarbetena jämförs hanteringen enligt 8 § LOB med 3 § lagen (1958:205) om förverkande av alkohol m.m., dvs. egendomen ska på samma sätt som i den lagen bevisligen förstöras eller säljas.[3]

I likhet med vad som gäller för omhändertaganden enligt LOB torde det stå klart att en ordningsvakt har rätt att förstöra alkohol efter förmansbeslut i enlighet med 8 § LOB. Det finns ingenting i förarbetena som tyder på att lagstiftaren avsett att 8 § LOB endast skulle gälla för polismän.

Ska en ordningsvakt gripa någon enligt 24 kap. 7 § andra stycket RB, det vill säga göra ett envarsgripande, får ordningsvakten inte omhänderta eller hålla kvar den gripne enligt lagen om omhändertagande av berusade personer. Finns det skäl att omhänderta någon såväl enligt 13 § andra stycket PolisL som enligt 1 § LOB, ska där-

[1] Se prop. 1975/76:113 s 127.
[2] I 10 § LOB anges att vad som gäller för en polisman enligt denna lag gäller i tillämpliga delar också för en ordningsvakt, om inte annat framgår av förordnandet.
[3] Se även här prop. 1975/76:113 s 127.

emot lagen om berusade personer tillämpas (9 § LOB). Har en ordningsvakt omhändertagit någon ska ordningsvakten skyndsamt överlämna den omhändertagne till närmaste polisman (10 § andra stycket LOB).

Avvägningsproblem

Det bör tilläggas att ett omhändertagande alltid är en känslig fråga och att ordningsvakter ställs inför svåra avvägningsproblem. Det gäller särskilt i fråga om berusade personer. Syftet med ett omhändertagande i sådana fall är i första hand att förhindra att den berusades eller annans säkerhet äventyras.

Om förutsättningarna för ett omhändertagande enligt LOB är uppfyllda eller inte är emellertid en bedömningsfråga (jfr Norée, Annika, *Laga befogenhet. Polisens rätt att använda våld*, Jure, 2000, s. 71.

JO har i flera ärenden gjort bedömningen att det har saknats grund för omhändertaganden enligt 1 § LOB. Ärendena har gällt poliser men är av intresse även för ordningsvakter. Enligt JO måste berusningen framgå på ett påtagligt sätt, t.ex. genom att personen saknar förmåga att behärska sina kroppsrörelser (se JO 2017/18 s. 224).

Att en berusad person är otrevlig eller uppträder provocerande innebär inte i sig att denne inte kan ta hand om sig själv eller annars utgör en fara för sig själv eller för någon annan (se till exempel JO 2009/10 s. 64, dnr 274-2007, dnr 2027-2007 och dnr 5079-2009, jfr även JO 2017/18 s. 231).

Om grunden för omhändertagandet är att den berusade utgör en fara för någon annan måste den faran vara konkret.

En ordningsvakt kan dessutom avstå från ett omhändertagande, till exempel om någon anhörig eller annan lämplig person genast vill och kan ta hand om den berusade utan att dennes eller någon annans säkerhet äventyras (se JO 2017/18 s. 224).

I 1 § LOB anges det visserligen att ett omhändertagande ”får” göras om förutsättningarna är uppfyllda. Men det innebär inte att en ordningsvakt har rätt att välja om en berusad person ska omhändertas eller inte. Om situationen inte kan lösas på något annat sätt så ”ska” ordningsvakten omhänderta den berusade personen (se prop. 1983/84:111 s. 143).

8.4.4 Förverkande av alkohol

En ordningsvakt har enligt 1 § och 2 § 3 lagen (1958:205) om förverkande av alkohol m.m. rätt att förverka alkoholhaltiga drycker och andra trafikfarliga medel som påträffas eller förvaras hos någon i strid med vissa bestämmelser i ordningslagen eller järnvägslagen. Det kan till exempel vara fråga om att servering skett utan tillstånd eller att ett förbud i lokal ordningsföreskrift mot förtäring på offentlig plats överträtts eller att förtäringen skett på ett trafikföretags område eller på dess färdmedel. När sådan egendom som ska förverkas enligt lagen tagits i beslag gäller allmänna regler om beslag i brottmål med de särbestämmelser som anges i 2 § denna lag. Innebörden är i huvudsak att egendomen får förstöras efter beslut av en polisman eller en kustbevakningstjänsteman om värdet av drycken är ringa. En ordningsvakt som har verkställt beslag ska skyndsamt anmäla detta till Polismyndigheten och överlämna den beslagtagna egendomen.

8.4.5 Ingripanden enligt ordningslagen

Enligt 4 kap ordningslagen (OL) har en trafiktjänsteman befogenhet att vägra någon tillträde till företagets område och att anmoda någon att avlägsna sig från området eller från ett färdmedel, men han eller hon har inte – till skillnad mot vad förhållandet är när det gäller järnvägstrafik – befogenhet att använda sig av några tvångsmedel mot den som vägrar att lyda. Trafiktjänstemannen har i stället att tillkalla polis eller ordningsvakt som kan avvisa eller – i sista hand – avlägsna personen. Det ska vara fråga om en person som antingen är berusad, stör ordningen eller äventyrar säkerheten i trafiken (se 4 kap. 3, 7–9 §§ OL).

8.4.6 Säkerhetskontroll i domstol

Kontrollens omfattning och genomförande

En ordningsvakt har, enligt 4 § lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol, befogenhet att, under ledning av polisman, genomföra säkerhetskontroll i domstol. Kontrollen ska alltid genomföras efter närmare anvisningar av Polismyndigheten. Att kontrollen genom-

förs efter sådana anvisningar och under ledning av en polisman innebär dock inte att polismannen måste vara närvarande i domstolens lokaler (se prop. 2011/12:63 s. 31).

En säkerhetskontroll i domstol får genomföras om 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 (se 1 § samma lag). En säkerhetskontroll omfattar dem som har kallats att närvara vid en förhandling och övriga besökare till de lokaler som beslutet om säkerhetskontroll avser (se 3 §). Beslut om säkerhetskontroll fattas normalt av domstolschefen eller av rätten (se 2 §).

Vid en säkerhetskontroll i domstol ska vapen och andra föremål som är ägnade att komma till användning vid brott i domstolens lokaler eftersökas. Kroppsvisitation och undersökning av väskor och andra föremål ska genomföras med metalldetektor eller annan liknande anordning (se 5 § första och andra styckena). Om det finns särskilda skäl får en ordningsvakt som har tillstånd till detta från Polismyndigheten genomföra kroppsvisitation eller undersökning av väskor på annat sätt än med metalldetektor (se 5 § tredje stycket).

Avlägsnande av person och omhändertagande av föremål

Påträffas vid en säkerhetskontroll ett vapen eller något annat föremål som är ägnade att komma till användning vid brott och tas de inte i beslag enligt bestämmelserna i rättegångsbalken, RB, ska den hos vilken föremålet eller föremålen påträffas uppmanas att lämna föremålet 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 andra stycket. Är innehavaren till ett påträffat föremål okänd, får det omhändertas (se 7 § första stycket).

8.4.7 Säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och regioner och i Sametinget

Kontrollens omfattning och genomförande

Enligt 1 § lagen (2018:1974) om säkerhetskontroll vid Sametingets offentliga sammanträden får säkerhetskontroll genomföras vid inpassering till eller i lokaler som disponeras för ett sammanträde i Sametinget som i enlighet med regleringen i sametingslagen (1992:1433) är offentligt, om det finns anledning att befara att det vid sammanträdet kan komma att begås brott som innebär en allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom. Samma reglering återfinns i lagen (2010:294) om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och regioner.

Ett beslut om säkerhetskontroll fattas av den som är eller ska vara ordförande vid sammanträdet efter samråd med Polismyndigheten (2 §). Säkerhetskontrollen omfattar besökare till det sammanträde och de lokaler som anges i beslutet om säkerhetskontroll. Kontrollen omfattar dock inte ledamöter och ersättare vid sammanträdet, eller andra som på grund av ett särskilt uppdrag närvarar vid sammanträdet. Den som är eller ska vara ordförande vid sammanträdet får undanta även andra personer från kontrollen (3 §). Vid säkerhetskontrollen ska vapen och andra föremål eftersökas. Kontrollen får omfatta kroppsvisitation och undersökning av väskor och andra föremål som påträffas i lokaler som anges i beslutet om säkerhetskontroll (4 §). Kontrollen kan också efter Polismyndighetens förordnande genomföras av en ordningsvakt under ledning av en polisman (5 §).

Avvisande, avlägsnande och omhändertagande av föremål

Om det vid säkerhetskontrollen påträffas något sådant föremål som avses i 4 § första meningen, ska den som föremålet påträffas hos uppmanas att lämna det ifrån sig för förvaring, om det inte tas i beslag enligt bestämmelserna i rättegångsbalken. Om det inte finns någon känd innehavare till ett påträffat föremål får det omhändertas (6 §). 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 att lämna föremål ifrån sig (8 §).

8.4.8 Säkerhetskontroll på frivårdskontor

En ny lag har trätt i kraft under 2021, lagen (2021:77) om säkerhetskontroll på frivårdskontor. Enligt denna lag ska säkerhetskontroll få genomföras på ett frivårdskontor om det behövs för att begränsa risken för att det där begås brott som innebär allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom. Kontrollen ska i första hand utföras av Kriminalvårdens egen personal men ska även kunna utföras av polismän och ordningsvakter.

8.5 Ingripanden med stöd av 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken

Om någon som har begått brott, på vilket fängelse kan följa, påträffas på bar gärning eller flyende fot, får denne gripas av envar. Var och en får också gripa den som är efterlyst för brott. Den gripne ska skyndsamt överlämnas till närmaste polisman (24 kap. 7 § andra stycket RB). Detta brukar kallas för envarsgripande.

För en ordningsvakt kan det till exempel bli fråga om att tillämpa bestämmelsen när en person begår en ringa stöld i butik. Det spelar ingen roll att straffet för ringa stöld i normalfallet endast är böter. Det avgörande är att fängelse finns angivet i brottets straffskala. Även försök till brott omfattas, under förutsättning att försöket är straffbart.

Högsta domstolen har i NJA 1978 s. 67 uttalat att begreppet ”brott” i lagtexten inte kan anses omfatta brott av barn under 15 år, eftersom barn inte kan dömas till någon påföljd (1 kap. 6 § BrB). Lagstöd för att gripa barn under 15 år får i stället hämtas i 35 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, LUL. Bestämmelsen är uttömmande. Förutsättningarna är i allt väsentligt desamma som i rättegångsbalkens bestämmelse och rätten gäller envar.

Att en ordningsvakt har samma rätt som alla andra att göra ett envarsgripande framgår redan av ordet ”envar”, som betyder just ”alla” eller ”vem som helst”. Att det förhåller sig så framgår även av förarbeten, praxis och doktrin.

En ordningsvakt kan däremot inte göra ett envarsgripande med hänvisning till förordnandet som ordningsvakt. I det avseendet har ordningsvakter inte större befogenheter än de som tillkommer andra personer. Det har domstolar uttalat i flera fall (se till exempel Hovrätten över Skåne och Blekinge 2008-10-07, mål B 2851-07).

8.6 Då får ett envarsgripande ske

Rätten att genomföra ett envarsgripande är mer inskränkt än den rätt som poliser har att gripa en person som är åtminstone skäligen misstänkt för brott (24 kap. 7 § första stycket RB, jfr RH 1998:90). En ordningsvakt bör därför iaktta stor försiktighet innan han eller hon gör ett envarsgripande.

Ett envarsgripande får i princip ske endast om det ”står klart” att den person som ska gripas har begått brottet. Så är fallet när en ordningsvakt har sett personen begå brottet. Eller när ordningsvakten med hjälp av andra ostridiga konkreta omständigheter, till exempel bilder från en övervakningskamera, med mycket stor sannolikhet kan dra slutsatsen att personen har begått brottet.

Envarsgripanden förutsätter inte någon grad av misstanke. En förklaring till detta kan vara att lagstiftaren ansett att alltför höga juridiska krav inte kan läggas på gemene man; då skulle gripanderätten sakna praktisk betydelse. Men det ska i princip vara uteslutet att en oskyldig person grips. Det får inte finnas något tänkbart alternativ än att personen begått brottet.

8.6.1 Bar gärning eller flyende fot

Med uttrycket ”på bar gärning” avses att en person anträffas på platsen för brottet och under tiden denne begår brottet. Med uttrycket ”på flyende fot” avses att den som har begått brottet är på flykt från brottsplatsen.

Ett gripande på bar gärning kräver ett närmare samband med gärningen än att den är ”färsk”. Att gripandet ska ske ”på bar gärning” innebär att det måste äga rum på brottsplatsen eller när den misstänkte personen försöker avvika därifrån (jfr NJA 1978 s. 67, RH 1998:90 och RH 2009:20). För att en ordningsvakt ska få använda våld vid gripandet fordras också att ordningsvakten ”möts av motstånd”.

För att kunna genomföra ett envarsgripande av någon ”på flyende fot”, det vill säga när en misstänkt person har hunnit lämna brottsplatsen, krävs att det går att följa den misstänktes flykt visuellt från brottsplatsen till gripandet eller att det av andra ostridiga konkreta omständigheter följer att det är rätt person som ska gripas.

8.6.2 Envarsgripande av den som är efterlyst

En ordningsvakt får också envarsgripa den som är ”efterlyst för brott”. Av efterlysningskungörelsen (1969:293) framgår att efterlysningar verkställs genom att uppgifter förs in i ett register över efterlysta personer som Polismyndigheten för med hjälp av automatiserad behandling (efterlysningsregistret). Också i lagen (2000:344) om Schengens informationssystem finns bestämmelser om efterlysning.

8.6.3 Envarsgripade och överlämnande

Ett envarsgripande föreligger så snart någon form av ”tvång” – psykiskt eller fysiskt – utövas för att hålla den gripne på platsen för gripandet eller för att föra denne därifrån. När sådant tvång ska anses föreligga får avgöras från fall till fall.

Den som har envarsgripits ska skyndsamt överlämnas till närmaste polisman (se JO 2000/01 s. 137). Om Polismyndigheten gör bedömningen att den gripne ska överlämnas dit, måste därför poliser skickas till platsen. Syftet är närmast att säkerställa att ett fortsatt frihetsberövande inte äger rum utan myndighetskontroll.

Det finns inget lagligt hinder mot att en ordningsvakt själv friger den som har envarsgripits. Ordningsvakten är däremot skyldig att rapportera ingripandet till polisen i efterhand (se 7 kap. 8 § FAP 670-1).

8.6.4 Ingen rätt att flytta den som är gripen

Rätten till envarsgripande innebär inte någon rätt att förflytta en gripen person ”annat än i den mån detta är praktiskt motiverat inför ett överlämnande av den gripne till polisman” (se Fitger, Peter m.fl., *Rättegångsbalken* [1 oktober 2020, Version 89, JUNO, kommentaren till 24 kap. 7 §]).

Frågan prövades i fallet RH 2008:58, som visserligen gällde en väktare men ändå är av intresse. Hovrätten fann att det får anses gå utöver rätten till envarsgripande att mot den gripnes vilja och med våld föra denne en så lång sträcka som det var fråga om här, cirka 50 meter till en toalett.

8.6.5 Besked till den gripne

Den som blir gripen ska få besked om det brott som han eller hon är misstänkt för och grunden för frihetsberövandet (24 kap. 9 § RB). Denna skyldighet gäller även när en ordningsvakt genomför ett envarsgripande. Ett tydligt besked om detta kan antagligen begränsa antalet situationer där missförstånd kan leda till onödig våldsanvändning från både den som griper och den som blir gripen.

8.6.6 Handfängsel vid envarsgripanden

Eftersom en ordningsvakt endast har rätt att göra envarsgripanden i egenskap av envar torde ordningsvakten inte ha rätt att sätta handfängsel på en envarsgripen person med stöd av 10 a § PolisL och hänvisningen till denna paragraf i 29 § PolisL.

I Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd (PMFS 2017:10) om bevakningsföretag och bevakningspersonal (FAP 573-1) anges i 9 kap. 1 § att vad som sägs i 4 kap. 10 § första stycket häkteslagen (HäktesL) om rätten att belägga någon med handfängsel även gäller då en väktare har gjort ett envarsgripande. Polismyndighetens tolkning torde gälla även när en ordningsvakt har genomfört ett envarsgripande (se Arvill Sverne, Ebba, Glantz, Yvette och Tonneman, Lars, *Ordningsvakter och väktare – samt annan bevakningspersonal*, Norstedts Juridik, 2020, s. 135).

Av 4 kap. 10 § HäktesL följer att en gripen person får beläggas med fängsel 1) vid förflyttning inom förvarslokalen och vid transport eller annan vistelse utanför lokalen, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, eller 2) om han eller hon uppträder våldsamt och det är absolut nödvändigt med hänsyn till den intagnes egen eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa.

8.6.7 Inte någon myndighetsutövning

Det finns skäl att framhålla att en ordningsvakt som genomför ett envarsgripande inte handlar i myndighetsutövning. Ordningsvakten får inte heller agera på ett sådant sätt att det framstår som att han eller hon utövar myndighet och någon därför känner sig tvingad att medverka på något sätt (se JO 1998/99 s. 107).

Av det sagda följer att en ordningsvakt som gör ett envarsgripande varken torde vara underkastad ett särskilt straffansvar för tjänstefel eller åtnjuter ett förhöjt straffskydd mot exempelvis våld eller hot om våld mot tjänsteman.

8.7 Ordningsvakters rätt att använda våld vid genomförande av sina tjänsteåtgärder

8.7.1 Principerna om behov och proportionalitet

I 8 § LOV anges att en ordningsvakt inte får använda strängare medel än förhållandena kräver för att verkställa en åtgärd. Han eller hon bör i första hand i stället försöka lösa situationer genom upplysningar och uppmaningar. Detta innebär att onödig kraftutveckling ska undvikas.

Det är dock uppenbart att man vid en bedömning i efterhand av ett händelseförlopp där en ordningsvakt har använt våld måste se till situationen som helhet (se Munck, Johan, Vilgeus, Jan och Carlberg Johansson, Lena, *Ordningsvakt och väktare. Regler för ordningsvakter och bevakningsföretag*, 3 uppl., Norstedts Juridik, 2005, s. 44).

Den laga befogenheten att använda våld begränsas också av två allmänna principer för ingripanden enligt polislagen, principerna om behov och proportionalitet. Dessa principer beskrivs närmare i 8 § PolisL men framgår också av 10 § PolisL. Att principerna är ”allmänna” betyder att de ska beaktas vid alla ingripanden. Kraven motsvarar vad som gäller enligt Europakonventionen.

Behovsprincipen innebär att ett ingripande med våld får ske endast i den form och i den utsträckning som ”behövs” för att det avsedda resultatet ska uppnås. Proportionalitetsprincipen innebär att ingripandet med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter dessutom måste vara ”försvarligt.” Behovsprincipen leder till tre grundläggande handlingsregler för ordningsvakter: 1) ingrip med

minsta möjliga medel, 2) ingrip på ett ändamålsenligt sätt, och 3) avsluta ingripandet i rätt tid (se Norée, Annika, *Polisers rätt till våld*, Norstedts Juridik, 2008, s. 32–34).

8.7.2 Våldsanvändning enligt 10 och 29 §§ polislagen

I 29 § PolisL anges under vilka förutsättningar och i vilka situationer en ordningsvakt har rätt att använda våld för att fullgöra vissa bestämda uppgifter. Paragrafen hänvisar till 10 § PolisL som reglerar en polismans laga befogenhet att använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd. Ordningsvaktens rätt till våld förutsätter alltid stöd i lagen. Får våld inte användas, får inte heller hjälpmedel som handfängsel användas.

Detta innebär att om en ordningsvakt har lagstöd för sin tjänsteåtgärd får denne i vissa fall använda våld i sin tjänsteutövning. Våld mot person får dock i regel användas endast om polismannen (eller ordningsvakten) eller den som han eller hon biträder möts av motstånd (se 10 § första stycket 2 PolisL).

Av 29 § andra stycket följer att den som ska göra ett ingripande med stöd av första stycket också får göra en provisorisk skyddsvisitation av den som har omhändertagits. Detta innebär att en ordningsvakt får kroppsvisitera den gripne i den utsträckning som är nödvändigt av säkerhetsskäl för att vapen eller andra farliga föremål ska kunna tas om hand. En ordningsvakt får däremot inte kroppsvisitera en omhändertagen person i syfte att fastställa dennes identitet.

Som regel ska en provisorisk skyddsvisitation begränsas till en summarisk undersökning av den omhändertagnes kläder. Det räcker att ordningsvakten känner i eller utanpå fickor eller kläder och eventuellt kontrollerar medförda väskor och dylikt för att vapen eller andra farliga föremål ska kunna tas om hand.

Lagtextens ”farliga föremål” innefattar också ”farliga ämnen”. Det kan till exempel gälla mediciner. Det har JO understrukit i ett ärende där Polismyndigheten fick allvarlig kritik för att en skyddsvisitation inte hade skett i samband med en handräckningsåtgärd (se JO 2018/19 s. 428).

En kroppsvisitation ska endast ske när det framstår som motiverat och alltid göras på ett sådant sätt att åtgärden inte väcker onödig uppmärksamhet. Ska en person avlägsnas torde det till exempel sällan

vara nödvändigt att utföra en kroppsvisitation i identifieringssyfte (se Berggren, Nils-Olof och Munck, Johan, *Polislagen* [1 april 2019, Version 13, JUNO], kommentaren till 19 § under rubriken Frihetsberövande eller avlägsnande, första stycket).

Till skillnad från andra bestämmelser som ger lagstöd för kroppsvisitation föreskrivs inte i 19 § PolisL att kvinnor av integritetsskäl i möjligaste mån ska visiteras av kvinnlig personal. JO har dock framhållit detta (se JO 2018/19 s. 361).

8.7.3 Våldsanvändning enligt 24 kap. brottsbalken

Var och en har under vissa förutsättningar rätt att använda våld utan att träffas av straffansvar. Detta inbegriper naturligtvis också ordningsvakter. I detta avsnitt redogörs för när våld inte föranleder straffrättsligt ansvar enligt några av paragraferna i 24 kap. BrB, som behandlar allmänna grunder för ansvarsfrihet.

Nödvärn

En gärning som någon begår i nödvärn utgör brott endast om den med hänsyn till angreppets beskaffenhet, det angripnas betydelse och omständigheterna i övrigt är uppenbart oförsvarlig (se 24 kap. 1 § BrB). Vid bedömningen av angreppets beskaffenhet beaktas framför allt angriparens och den angripnes egenskaper, huruvida angreppet kom plötsligt eller oväntat samt de yttre omständigheter, varunder angreppet sker.

Den som handlar i en nödvärnssituation går fri från ansvar för en straffbelagd gärning, även om han eller hon inte kände till att han eller hon befann sig i nödvärnssituation. Om någon felaktigt tror sig handla i nödvärn (s.k. inbillat eller putativt nödvärn) kan personen inte dömas för uppsåtligt brott, under förutsättning att han eller hon inte överskrider nödvärnsrättens ramar. Se NJA 1994 s. 48, NJA 1995 s. 661, NJA 2012 s. 45.

Tillämpningsområdet i 10 § PolisL täcker ibland samma situationer som avses i 24 kap. BrB men bestämmelsen i brottsbalken har ett vidare tillämpningsområde. I 10 § PolisL anges att våld endast får användas i den mån andra medel är otillräckliga och i den mån det är

försvarligt. I 24 kap. 1 § BrB anges att våld får användas om det inte är uppenbart oförsvarligt.

Laga befogenhet

Om en person som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller som är häktad, anhållen eller annars berövad friheten rymmer eller sätter sig till motvärn med våld eller hot om våld eller på annat sätt motstånd mot någon som han eller hon står under uppsikt av, när denne ska hålla honom eller henne till ordningen, får det våld användas som med hänsyn till omständigheterna är försvarligt för att rymningen ska hindras eller ordningen upprätthållas. Detsamma ska gälla om någon annan än de som nu har nämnts gör motstånd i ett sådant fall (se 24 kap. 2 § BrB). Detta kallas laga befogenhet.

I bestämmelsen sägs inte uttryckligen vem det är som äger befogenhet att bruka våld. I första hand åsyftas den personal vid kriminalvårdsanstalt, sjukhus eller hem som det åligger att hindra rymning samt polisman eller ordningsvakt som omhändertagit någon enligt nyss nämnda lagar. Befogenheten utvidgas dock enligt 24 kap. 5 § BrB till var och en som hjälper honom eller henne (se Wennberg, Suzanne, Bäcklund, Agneta m.fl., *Brottsbalken* [1 juli 2020, Version 17, JUNO], kommentaren till 24 kap. 5 §).

I första hand ska en ordningsvakt använda våld med stöd av laga befogenhet. Annars skulle man på goda grunder kunna hävda att kravet på lagstöd inte är mycket värt, eftersom rätten att använda våld i nödvärn är så vidsträckt att den täcker i stort sett alla fall då våldsanvändning kan vara tillåten (se Norée, Annika, *Polisers rätt till våld*, Norstedts Juridik, 2008, s. 42–43).

De båda ansvarsfrihetsgrunderna är emellertid inte alternativa utan beroende av situationen. När en ordningsvakt kan falla tillbaka på den laga befogenheten och när ordningsvakten får åberopa nödvärn måste bedömas från fall till fall.

Även om gränsen mellan den laga befogenheten och nödvärn inte alltid är tydlig kan man säga att nödvärnsrätten tar vid när det primära inte längre är att genomföra en tjänsteåtgärd utan att rädda ordningsvakten ur en allvarlig situation. Rätten till nödvärn gäller även den som hjälper en ordningsvakt som har laga befogenhet eller rätt till nödvärn, eftersom alla som hjälper ordningsvakten har samma rätt

(24 kap. 5 § BrB). Vem som använder våld i ett sådant fall är alltså av underordnat intresse (se till exempel RH 2013:17).

8.8 Ordningsvakters hjälpmedel vid våldsanvändning

I vissa situationer när ordningsvakter måste tillgripa våld kan det bli nödvändigt att använda särskilda hjälpmedel. Med ”särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning” avses enligt Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd (PMFS 2019:6) om särskilda hjälpmedel sådan utrustning, med tillbehör, som huvudsakligen är avsedd att kunna användas för att utöva våld mot person eller annars betvinga en person och andra hjälpmedel som framgår av särskilda föreskrifter från Polismyndigheten (se 1 § FAP 104-10).

I Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd (PMFS 2017:12) om ordningsvakter (FAP 670–1) anges vilka hjälpmedel en ordningsvakt får använda i tjänsten. Av föreskrifterna framgår att en ordningsvakt – förutom att bära den uniform som föreskrivs – ska vara utrustad med handfängsel och batong och att han eller hon för vissa specifika uppdrag även får använda hund och skjutvapen (9 kap. 2–6 §§ FAP 670-1). Ordningsvakten får inte använda andra hjälpmedel avsedda för våldsanvändning än de som nämns i dessa föreskrifter (se 9 kap. 11 § FAP 670-1).

Regler om utbildning i och handhavandet av vissa av hjälpmedlen finns i Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd (PMFS 2017:10) om bevakningsföretag och bevakningspersonal (FAP 573-1).

Användandet av hjälpmedel är ett led i användningen av våld och tvång och innebär därmed ett sådant ingrepp i regeringsformens skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp som förutsätter stöd i lag. Regler om användandet av hjälpmedel meddelas huvudsakligen i form av verkställighetsföreskrifter till reglerna i 10 § PolisL. Bruket av fängsel regleras i 10 a § PolisL.

Av kravet på lagstöd följer dock att föreskrifterna aldrig får tillåta användning av hjälpmedel i vidare omfattning än vad som medges av de grundläggande reglerna i polislagen. Om våld inte får användas, får inte heller hjälpmedel användas. Omvänt gäller att föreskrifterna aldrig kan inskränka den rätt att använda våld som följer av lag, eftersom en författning av högre rang äger företräde framför en författning av lägre rang.

8.8.1 Handfängsel

För att kunna genomföra ett frihetsberövande måste en ordningsvakt ibland få använda handfängsel. Det gäller främst för att förhindra ett avvikande, men även för att förhindra personskador i samband med frihetsberövanden. En våldsam person som belagts med fängsel får svårt att fortsätta med sitt motstånd. Att använda fängsel kan i vissa fall förhindra ytterligare våldsanvändning och därmed ligga i linje med behovsprincipen.

Av 29 § tredje stycket PolisL framgår att en ordningsvakt med stöd av 10 a § PolisL i vissa fall får använda fängsel för att kunna genomföra ett frihetsberövande. Av 10 a § PolisL följer att en ordningsvakt som omhändertar eller på annat sätt inskränker någons rörelsefrihet, får belägga honom eller henne med fängsel i två fall: 1) om han eller hon uppträder våldsamt och det är absolut nödvändigt med hänsyn till hans eller hennes egen eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa, eller 2) vid förflyttning inom en förvaringslokal och vid transport eller annan vistelse utanför en sådan lokal, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl.

Någon lagteknisk definition av begreppet ”fängsel” finns inte. Men på vålds- och rymningsbenägna personer används främst handfängsel. En ordningsvakt får endast använda handfängsel av metall av den typ som en polisman har (9 kap. 3 § FAP 670-1). Under ledning av och i samverkan med poliser får dock ordningsvakter använda även andra typer av handfängsel, om dessa tilldelats av Polismyndigheten vid särskilda insatser. Med ”särskilda insatser” avses till exempel en högriskmatch i fotboll där ordningsvakter samverkar med poliser.

Handfängsel får inte användas rutinmässigt eller av praktiska skäl

En ordningsvakt får inte använda handfängsel enbart av praktiska skäl, till exempel för att underlätta eller påskynda andra åtgärder än frihetsberövandet, som en kroppsvisitation. Däremot får fängsel användas när den som ska visiteras gör våldsamt motstånd och inte kan betvingas på annat sätt än med hjälp av fängsel. Men att generellt använda fängsel, till exempel vid förflyttning inom en förvaringslokal, är inte tillåtet. Fängslandet måste vara nödvändigt av säkerhetsskäl.

Med uttrycket ”säkerhetsskäl” avses bland annat fall när det föreligger flyktfara.

Eftersom användandet av handfängsel är en ingripande åtgärd från integritetssynpunkt har JO uttalat att det självfallet inte får förekomma att handfängsel används rutinmässigt i samband med omhändertaganden eller att de används enbart av praktiska skäl, som ”för att säkerställa transport” (se JO 1994/95 s. 166 och JO:s beslut 2000-06-05, dnr 3626-1999). Enligt JO kan sådant godtas endast i undantagsfall, till exempel vid ingripanden mot mycket grov brottslighet eller då betydande risker föreligger (se JO 1979/80 s. 129).

Att förse en person med handfängsel innebär ett kännbart ingrepp i dennes rörelsefrihet. Det kan också uppfattas som förnedrande. Olaga fängslande är straffbelagt som olaga frihetsberövande (4 kap. 2 § BrB) och olaga tvång (4 kap. 4 § BrB).

8.8.2 Batong

Batongen ingår i ordningsvaktens beväpning. Den är ett hjälpmedel som får användas för att avvärja ett angrepp på person eller för att genomföra vissa bestämda tjänsteåtgärder. Batongen fungerar således både som skydd och förstärkning. En ordningsvakt får endast bära och använda gummibatong och expanderbar batong (se 9 kap. 4 § FAP 670-1). Tanken bakom expanderbara batonger är att de ska öka träffsäkerheten och på så sätt minska skaderisken hos den som träffas.

Användandet av batong är inte reglerat i lag utan följer av de allmänna bestämmelserna om ordningsvakters rätt att använda våld. Det finns inte heller några särskilda föreskrifter eller allmänna råd om i vilka fall eller under vilka förutsättningar en ordningsvakt får använda batong i tjänsten. Se dock FAP 670-1 bilaga 1 och 5.

Bedömningen av en situation där en ordningsvakt agerat med batong måste uppenbarligen ske med hänsynstagande till de rådande förutsättningarna. De fall som lett till åtal har ofta gällt huruvida batongslag över huvud taget har utdelats och om de i så fall har utdelats uppsåtligen. Slag med batong torde allmänt sett vara mer accepterad än knytnävsslag. Rätt använd ska batongen göra minsta möjliga kroppsskada med största möjliga effekt.

8.8.3 Tjänstehund

När och hur en ordningsvakt får använda hund (tjänstehund) som hjälpmedel vid ett ingripande är inte reglerat i lag. En hund får därför användas under samma förutsättningar som annat våld mot person. Rätt använd är hunden ett verksamt medel. Men att använda hund innebär alltid en risk för personskador, hur väl dresserad hunden än är. Hundar bör därför utnyttjas restriktivt (se NJA 2017 s.491 och Norée, Annika, *Polishunden*, JT 2017–18 s. 85–107).

Polismyndigheten får medge en ordningsvakt rätt att under viss tid och för ett specifikt uppdrag använda hund i arbetet om det finns ”särskilda skäl” (9 kap. 5 § FAP 670-1). Som ”tjänstehund” betraktas hundar som dresserats och utbildats för att användas i arbetet. Tjänstehundar får användas av ordningsvakter som är utbildade till hundförare (se FAP 573-1, bilaga 9). Det finns vidare regler om prövning och godkännande av hund och hundekipage (se FAP 573-1, bilaga 10).

Hund är ett hjälpmedel som innebär ett kraftigt våld och som i princip är avsett att användas i situationer där våld måste användas och där andra metoder inte är ändamålsenliga.

Avgörande blir om andra mindre ingripande eller riskfyllda medel är otillräckliga, och om den våldsanvändning som ligger i användandet av hunden med hänsyn till omständigheterna är försvarlig. Risken för personskador måste vägas mot vad som kan uppnås vid ett ingripande. I allmänhet finns det anledning att iaktta ett betydande mått av återhållsamhet innan en tjänstehund släpps för våldsanvändning, fastän situationen är sådan att viss våldsutövning är befogad (se NJA 2017 s. 491 p. 23).

Enligt Justitieombudsmannen kan det i princip aldrig vara försvarligt att använda en tjänstehund på ett sätt som riskerar att skada den som ett ingripande riktas mot för att utreda ett brott där påföljden normalt är dagsböter (se JO 2017-03-24, dnr 5188-2015). Detta framgår även av NJA 2017 s. 491. En annan viktig omständighet att beakta är risken för att utomstående kommer till skada.

Skaderisken kan variera med såväl situationen vid ingripandet som hundens träning, erfarenhet och kynne samt samspelet mellan hund och förare. Hundföraren måste därför noggrant överväga den skaderisk som i det enskilda fallet kan vara förenad med att hunden används som våldsmedel. Men om hundföraren känner sin hund väl

och gör en med hänsyn till omständigheterna erforderligt övervägd bedömning, så måste i allmänhet dennes bedömning av skaderisken godtas (se NJA 2017 s. 491 p. 24).

Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd reglerar dock inte under vilka omständigheter och på vilket sätt en ordningsvakt får använda tjänstehund som hjälpmedel i arbetet.

Tjänstefel kan föreligga om hundföraren använder hunden utan stöd i lag och gärningen inte är att anse som ringa.

8.8.4 Skjutvapen

Skjutvapen är det mest verkningsfulla och samtidigt det farligaste hjälpmedlet en ordningsvakt kan få använda. Att använda skjutvapen innebär stora risker för oförutsedda och allvarliga skador. Att ordningsvakter ändå får utrustas med skjutvapen beror på att Polismyndigheten gjort bedömningen att dessa inte kan undvaras i vissa särskilda fall.

Polismyndigheten får således medge en ordningsvakt rätt att under viss tid och för ett specifikt uppdrag bära skjutvapen i arbetet om det finns synnerliga skäl (9 kap. 6 § FAP 670-1). Det krävs också att ordningsvakten med godkänt resultat har genomgått en sådan utbildning i handhavande av skjutvapen som anges i FAP 573-1 (se bilaga 11). Den laga befogenheten att skjuta förutsätter att ordningsvakten möts av motstånd.

I 9 kap. 7–10 §§ FAP 670-1 finns särskilda regler om skjutvapen. Här anges bland annat att en ordningsvakt endast får bära och använda enhandsvapen, och att ammunitionen ska vara av den typ som polismän får använda i sina tilldelade enhandsvapen. Här anges också att den som tilldelats skjutvapen ska ges regelbundna tillfällen till träning i vapenhantering och när och hur en kompetensskjutning ska genomföras.

Av reglerna framgår vidare att en ordningsvakt som avlossat skott med avsikt eller våda eller som riktat vapnet mot någon person omedelbart ska rapportera detta till Polismyndigheten och i förekommande fall till bevakningsföretagets vapenansvarige eller till föreståndaren. Omständigheterna vid ingripandet, anledningen till att våldsanvändning var nödvändig och skälen till att skjutvapen användes med mera ska dokumenteras utförligt.

Tanken är att Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om våldsanvändning ska säkerställa att hjälpmedel används med ”utomordentlig restriktivitet” (se prop. 1983/84 s. 93–94) Det gäller särskilt bruk av skjutvapen, som endast får användas i de besvärligaste fallen. Det finns inte några ytterligare anvisningar om när, var och hur ordningsvakter får använda skjutvapen. Hittills har ingen ordningsvakt behövt bruka skjutvapen i tjänsten.

8.9 Utredningens överväganden

8.9.1 Ordningsvakts befogenheter

De olika uppdrag ordningsvakter har innebär att de ofta arbetar i utsatta eller konfliktfyllda situationer. Ordningsvakter har relativt omfattande befogenheter; de har rätt att i vissa fall avvisa, avlägsna eller tillfälligt omhänderta personer, att i vissa fall genomföra en skyddsvisitation eller att förverka alkohol. Därutöver har ordningsvakter vissa befogenheter vid genomförande av säkerhetskontroll i domstol, vid offentliga sammanträden i kommuner och regioner och i Sametinget. För att kunna fullgöra sina befogenheter har en ordningsvakt dessutom i vissa situationer rätt att använda våld och hjälpmedel för våldsanvändning.

En ordningsvakts grundläggande uppgift är att medverka till att upprätthålla allmän ordning. Ordningsvakters befogenheter är anpassade för att ordningsvakterna ska kunna utföra den uppgiften.

Det förekommer att kritik riktas mot hur ordningsvakter använt sina befogenheter mot enskilda. Bland annat har Amnesty International i Sverige, inom ramen för ett pilotprojekt, funnit indikationer på olika problem, såsom ogrundade antaganden från ordningsvakter gentemot privatpersoner. Kritik har även framförts i media i olika sammanhang.

Om ordningsvakter inte har möjlighet att använda sig av de befogenheter som tilldelats dem kan de i vissa fall inte heller utföra sina tjänsteuppgifter. Möjligheten att i vissa fall använda sig av våld är enligt utredningens mening en förutsättning för att ordningsvakterna på ett effektivt och säkert sätt ska kunna genomföra sina tjänsteåtgärder. Den är mot den bakgrunden, enligt utredningens mening, inte rimligt att inskränka ordningsvakternas befogenheter.

För att minska risken för felaktigheter vid ingripanden bör ambitionen i stället vara att ge ordningsvakter så goda förutsättningar som möjligt att på ett effektivt och rättssäkert sätt använda sina befogenheter. För att åstadkomma detta bör samordningen med Polismyndigheten ökas för att ordningsvakterna därigenom ska få ett stöd för att kunna genomföra åtgärder på ett rättssäkert sätt. Dessutom bör ordningsvaktsutbildningen förstärkas, bl.a. för att ge ordningsvakterna bättre förutsättningar att göra en korrekt bedömning av när våldsanvändning är nödvändig och för att ordningsvakterna ska ha kunskap om hur de maktbefogenheter och de hjälpmedel som de förfogar över kan användas på ett säkert sätt (se vidare kapitel 6).

Utredningen har alltså inte funnit skäl att förändra ordningsvakternas nuvarande befogenheter eller den möjlighet till våldsanvändning och de hjälpmedel för våldsanvändning som de har rätt till enligt gällande regler. Utgångspunkten för arbetet har i stället varit att undersöka om ordningsvakter kan användas på ett bättre sätt för att tillgodose samhällets behov av ordning, säkerhet och trygghet på allmän plats samt om de kan tillföras ytterligare uppgifter för att på så sätt avlasta Polismyndigheten. Utredningen föreslår därutöver i viss utsträckning utökade befogenheter i form av kroppsvisitation för att fastställa identitet och att förstöra alkohol som tagits i beslag, se nedan.

8.9.2 Proportionalitetsbedömning vid ingripanden

Förslag: För att genomföra en uppgift ska en ordningsvakt ingripa på ett sätt som står i rimlig proportion till åtgärdens syfte och omständigheterna i övrigt. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Lagen om ordningsvakter innehåller en bestämmelse som anger att en ordningsvakt inte får använda strängare medel än förhållandena kräver för att verkställa en åtgärd (8 § LOV). Vidare anges att ordningsvakten i första hand ska söka vinna rättelse genom upplysningar och uppmaningar samt att ordningsvakten ska se till att åtgärden inte väcker onödig uppmärksamhet eller orsakar större olägenhet än vad som är oundvikligt med hänsyn till dess syfte.

Proportionalitetsprincipen ska vara vägledande och styrande för alla ingripanden som ordningsvakterna gör och bör vara central även i en ny och moderniserad lag. Enligt utredningens mening bör den ha en mer generell utformning än dagens formulering. Bestämmelsen avviker för närvarande från hur proportionalitetsbestämmelser i många fall är utformade på så sätt att den är mer detaljerad. En jämförelse kan exempelvis göras med bestämmelsen i 1 kap. 6 § HäktesL. Enligt utredningens mening är det lämpligare att ta in en bestämmelse som på ett mer övergripande plan anger att en ordningsvakts ingripande ska ske med beaktande av vad som är rimligt i den enskilda situationen, dvs. att försöka lösa uppgiften med användande av minsta möjliga tvång eller våld och se till att det föreligger en rimlig proportion mellan mål och medel. Utredningen har därför formulerat en bestämmelse som motsvarar vad som typiskt sett anges i en proportionalitetsbestämmelse. I bestämmelsens andra led ingår ett krav på att det ska finnas ett behov av åtgärden för att den ska få genomföras vilket ska ses som ett utflöde av den grundläggande behovsprincipen. Utredningen föreslår således att en bestämmelse om att en ordningsvakt ska ingripa på ett sätt som står i rimlig proportion till åtgärdens syfte och omständigheterna i övrigt för att genomföra en uppgift ska tas in i lagen om ordningsvakter. Vidare ska bestämmelsen ange att om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

8.9.3 En särskild upplysningsbestämmelse gällande ordningsvakters befogenheter

Förslag: En upplysningsbestämmelse som anger i vilka lagar ordningsvakternas befogenheter regleras ska införas i lagen om ordningsvakter.

Bestämmelserna som reglerar ordningsvakters befogenheter och rätt att använda våld finns i ett flertal olika lagar. Detta får till följd att regleringen är svår att överblicka. Svårigheten att utläsa vilka regler som är tillämpliga på ordningsvakter talar för att dagens ordning bör ersättas med en särskild reglering av ordningsvakters befogenheter m.m. i lagen om ordningsvakter. Ett sådant arbete är dock komplext och kan leda till lagtekniska svårigheter. Det är dessutom fråga om

polisiära befogenheter som enligt utredningens mening bör regleras som sådana. Det är ur denna synvinkel olämpligt att särreglera bestämmelserna. Utredningen har därför stannat vid att behålla den nuvarande ordningen. För att ändå tydliggöra vilka lagar som reglerar ordningsvakters befogenheter och rätt att använda våld föreslår utredningen att det införs en upplysningsbestämmelse i lagen om ordningsvakter som innehåller en uppräkning av i vilka lagar de olika befogenheterna en ordningsvakt har finns.

8.9.4 Transport av personer som omhändertagits enligt lagen om omhändertagande av berusade personer

Förslag: Om det är lämpligt med hänsyn till den omhändertagne och omständigheterna i övrigt, får Polismyndigheten överlämna till en ordningsvakt att transportera den omhändertagne till en plats som Polismyndigheten anger.

Varje år omhändertas drygt 60 000 personer med stöd av lagen om omhändertagande av berusade personer. De omhändertas eftersom de inte kan ta hand om sig själva eller för att de är en fara för sig själva eller andra. En övervägande majoritet av dem (86 procent 2014) förs till arrest.

En ordningsvakt får, som ovan anges, omhänderta berusade personer enligt LOB men får inte ombesörja någon transport av den omhändertagne. Har en ordningsvakt omhändertagit någon ska den omhändertagne i stället skyndsamt överlämnas till närmaste polisman (se 10 § andra stycket LOB). En polisman övertar sedan frihetsberövandet och transporterar den omhändertagne till sjukhus, tillnyktringsenhet eller till polisstation i de fall detta blir aktuellt.

En synpunkt som både Polismyndigheten och bevakningsbranschen framfört till utredningen är att det ofta kan röra sig om långa väntetider från det att en person har omhändertagits av ordningsvakt till dess polismän kommer till platsen för att överta frihetsberövandet. Statistik på hur långa väntetider detta kan medföra saknas men enligt uppgift från Säkerhetsföretagen får ordningsvakter i Stockholm ofta vänta på polis i upp mot en timme. Dessutom anges att det tillkommer ytterligare tid för polisen att köra till platsen där den omhändertagna personen finns, inhämta uppgifter rörande omhänder-

tagandet och sedan köra till sjukhus, tillnyktringsenhet eller polisstation.

Den omhändertagne kan således komma att tillbringa lång tid i en mycket utsatt situation. Eftersom en person endast ska omhändertas om personen är så berusad av alkoholdrycker eller annat berusningsmedel att denne antingen inte kan ta hand om sig själv eller för att personen utgör en fara för sig själv eller för någon annan ligger det i sakens natur att en fördröjning av transport till sjukvårdsinrättning eller arrest medför en risk för både den enskilde och de ordningsvakter som väntar på polismän tillsammans med den omhändertagne.

Under arbetet med Polismyndighetens projekt *"Hur Polismyndigheten tillsammans med 8 300 ordningsvakter gör hela Sverige tryggt och säkert"* har polisregionerna bidragit med erfarenhetsberättelser. Enligt uppgift fick exempelvis en polispatrull från en medelstor stad åka 16 mil för att hämta en berusad person som ordningsvakter omhändertagit.[4] Sträckan från platsen för omhändertagandet till polisstationen var cirka 700 meter. Enligt uppgift från Säkerhetsföretagen går det åt cirka 25 000 polistimmar vid hantering av omhändertagna personer i polisregion Stockholm.

Polismyndigheten föreslår att ordningsvakter ska få transportera frihetsberövade personer. Att ordningsvakter skulle kunna biträda i arbetet med att transportera personer som omhändertagits med stöd av LOB ligger i linje med Polismyndighetens strategiska beslut när det gäller att renodla och samverka inom Polismyndighetens verksamhet.

Omhändertaganden enligt LOB har varit omdiskuterade i stort sett ända sedan lagens tillkomst och frågan om hur omhändertagandena ska ske har varit föremål för flera utredningar.[5] Det förekommer årligen att personer avlider i samband med att de har omhändertagits med stöd av LOB.

Regeringen tog 2014 initiativ till en treårig satsning med syftet att öka den medicinska säkerheten och förbättra omvårdnaden om de personer som omhändertas. Syftet var också att stimulera landstingen (numera regionerna), kommunerna och Polismyndigheten att gemensamt utveckla alternativa lösningar till att föra omhändertagna till arrest, i synnerhet när det gäller personer yngre än 18. Myndig-

[4] Se Polismyndighetens rapport A220.423/2019 s. 16.
[5] Se exempelvis Missbruksutredningens betänkande – Bättre insatser vid missbruk och beroende (SOU 2011:35).

heten för vård- och omsorgsanalys har haft i uppdrag av regeringen att följa upp denna satsning och har i anledning av detta gett ut rapporten *En LOB i mål?*

I rapporten anges att många av de problem med tillämpningen av LOB som framkommit genom åren kvarstår. Vid granskningen har bland annat framkommit att avståndet till både vård och arrest påverkar polismännens beslut om vart de ska föra en omhändertagen person, eftersom långa avstånd kan innebära att transporterna blir resurskrävande för Polismyndigheten. Vidare anges i rapporten att polismän, som saknar sjukvårdsutbildning, har svårt att göra en medicinsk bedömning av den omhändertagne. Polisen får heller inte genomföra utandningsprover med hjälp av så kallad alkomätare i samband med ett omhändertagande enligt LOB. Det innebär att polismän i regel grundar sina bedömningar på en okulär uppskattning av en persons tillstånd, och på uppgifter från den omhändertagne. En situation då det kan vara särskilt svårt att bedöma en persons hälsotillstånd och behov av vård uppges vara vid s.k. förmansprövningar på distans. Detta innebär att en medicinsk bedömning av den omhändertagne görs av ett stationsbefäl som inte befinner sig på platsen för omhändertagandet. Bedömningarna görs då ofta per telefon. Att dessa s.k. förmansprövningar på distans kan ge brister i bedömningarna har också tidigare utredningar pekat på.[6]

Rapporten som Myndigheten för vård- och omsorgsanalys har gett ut nämner inte specifikt omhändertaganden som hanterats av ordningsvakter men troligtvis finns det samma problem som när polismän genomför dem. Inom Polismyndigheten pågår för närvarande ett arbete att förbättra rutinerna vid omhändertagande enligt LOB.[7]

Utredningens slutsatser

Omhändertaganden enligt LOB har ofta kritiserats, och detta oberoende om det är polismän eller ordningsvakter som sköter dem. Det är en svår uppgift för såväl poliser som för ordningsvakter att göra korrekta bedömningar av en persons tillstånd och om personen är i behov av sjukhusvård. Den grundläggande svårigheten vid omhändertaganden enligt LOB är att göra en korrekt bedömning av den om-

[6] Se exempelvis Ds 2001:31 s. 39 ff.
[7] Det s.k. LOB-projektet inom Polismyndighetens Nationella operativa avdelning, NOA.

händertagnes tillstånd. Ordningsvakter har redan till uppgift att göra sådana bedömningar.

Om ordningsvakter skulle kunna transportera omhändertagna skulle detta, under vissa förutsättningar, kunna innebära minskad väntetid innan den omhändertagne kommer till en vårdinrättning eller arrest där det torde finnas möjligheter till en mer gedigen bedömning av den omhändertagne. Det skulle också leda till ett mer effektivt utnyttjande av såväl polisens som ordningsvakternas resurser. Det skulle t.ex. vara möjligt att undvika situationer som exemplen ovan visar där den omhändertagne måste vänta tillsammans med ordningsvakt på att polismän ska komma till platsen och därmed minska den omhändertagnes utsatthet. Det skulle också innebära att polismännens arbetsuppgifter renodlas och att polismän i yttre tjänst kan användas till annat, mer angeläget polisarbete. Utredningen föreslår därför att ordningsvakter, efter beslut från Polismyndigheten, ska kunna transportera personer som har omhändertagits med stöd av LOB till sjukhus, annan vårdinrättning eller till arrest.

Regeringens treåriga satsning på att förbättra hanteringen kring omhändertagandena har gett vissa resultat men det finns fortfarande många områden där förändringar behöver ske.

Mot bakgrund av de problem som förekommer vid omhändertagande av berusade är det av vikt att möjligheten för ordningsvakter att transportera omhändertagna ska vara begränsad och att regleringen utformas på ett sätt som skapar förutsättningar för säkra transporter. Enligt utredningens mening ska det bara vara tillåtet för en ordningsvakt att transportera en person efter det att Polismyndigheten i det enskilda fallet fattat beslut om att tillåta att ordningsvakten transporterar den omhändertagne.

En förutsättning för att ordningsvakter ska få utföra transporten är att det är lämpligt med hänsyn till den omhändertagnes tillstånd och omständigheterna i övrigt. Det bör inte vara fråga om personer som är alltför våldsamma eller som av annan anledning bör hanteras av polismän under transporten. Ett visst mått av stökighet och våldsamt beteende måste naturligtvis kunna accepteras eftersom det är typiskt sett sådana personer som omhändertas enligt LOB. I svårbedömda fall bör inte transport utföras av ordningsvakter utan den omhändertagna bör i stället överlämnas till en polisman.

Att det ska vara lämpligt med hänsyn till omständigheterna i övrigt innebär till exempel att det inte kan vara fråga om en ordningsvakt

som tjänstgör ensam. Vidare bör krävas att ordningsvakterna har genomgått utbildning för uppgiften. Ordningsvakterna måste också ha nödvändig utrustning, bl.a. ett fordon som är anpassat för transporter av omhändertagna. De närmare kraven bör kunna framgå i Polismyndighetens författningssamling.

Vidare är det i många fall inte lämpligt att ordningsvakterna i samband med transporten lämnar den plats där de utför ordningshållande uppgifter. Det sagda innebär att det i praktiken i första hand torde vara möjligt för s.k. mobila team som arbetar inom större områden att utföra transporterna.

Beslut om att ordningsvakter ska transportera den omhändertagne ska fattas i varje enskilt fall. Ordningsvakten ska omedelbart efter att omhändertagandet har skett kontakta Polismyndigheten för ett beslut om åtgärden ska bestå och i sådant fall om ordningsvakten får transportera den omhändertagne. Den omhändertagne bör i första hand transporteras till en vårdinrättning där utbildad personal kan göra en mer grundlig bedömning av den omhändertagnes tillstånd. Om ordningsvakter kan utföra transporter torde det minska tiden innan en sådan bedömning kommer till stånd. Beslutet ska omfatta en prövning av huruvida det är lämpligt att transporten sker samt vart den ska ske. Besluten bör, med digitalt stöd, kunna fattas på distans. En jämförelse kan göras med de förmansbeslut som krävs för att förstöra alkohol enligt 8 § LOB.

Att en ordningsvakt ges möjlighet att transportera en person som ordningsvakten omhändertagit ska ses som en uppgift ordningsvakten genomför som ett led i omhändertagandet. Ordningsvakten har därvid möjlighet att använda sig av sina befogenheter för att kunna genomföra transporten av den omhändertagne på ett ändamålsenligt sätt. Enligt utredningens mening bör en ordningsvakt emellertid inte få transportera en person som gripits med stöd av bestämmelserna om envarsgripande eftersom detta rör situationer där helt andra avvägningar måste göras än vid omhändertaganden enligt LOB (se vidare avsnitt 8.9.8 nedan).

Om det är lämpligt med hänsyn till den omhändertagne och omständigheterna i övrigt, föreslår utredningen således att Polismyndigheten får överlämna till en ordningsvakt att transportera en omhändertagen person till en plats som Polismyndigheten anger. Förslaget bör genomföras genom en ändring av 10 § andra stycket LOB.

8.9.5 Transport av personer som omhändertagits med stöd av polislagen

Förslag: Om det är lämpligt med hänsyn till den omhändertagne och omständigheterna i övrigt, får Polismyndigheten vid ett tillfälligt omhändertagande enligt 13 § polislagen överlämna till en ordningsvakt att transportera den omhändertagne till en plats som Polismyndigheten anger.

En ordningsvakt kan under vissa förutsättningar även omhänderta en person med stöd av polislagen. I likhet med ett omhändertagande enligt LOB ska den omhändertagne i dessa fall skyndsamt överlämnas till närmaste polisman.

Enligt utredningens mening finns det skäl att överväga om inte också dessa omhändertagna i vissa fall skulle kunna transporteras till arrest eller polisstation av ordningsvakter.

På samma sätt som anges ovan vad gäller transport av personer som omhändertagits med stöd av LOB skulle dessa transporter kunna spara tid och resurser både för Polismyndigheten och för de ordningsvakter som genomför omhändertagandet. Om ordningsvakter kan transportera omhändertagna slipper dessa personer dessutom vänta på polisen i en situation som för många är mycket utsatt.

En sådan transport bör dock, på samma sätt som när det gäller transporter av omhändertagna med stöd av LOB, endast kunna ske efter beslut från Polismyndigheten i varje enskilt fall. Beslutet bör omfatta en prövning av huruvida det är lämpligt med hänsyn både till den enskildes ålder och hälsotillstånd samt till omständigheterna i övrigt.

Endast ordningsvakter som genomgått särskild utbildning och som har tillgång till fordon anpassade för ändamålet bör ges tillstånd att transportera omhändertagna. Dessutom bör inte en ordningsvakt som arbetar ensam komma i fråga för en sådan transport eftersom det skulle innebära att ordningsvakten inte kan fullgöra sina ordinarie arbetsuppgifter.

Förslaget bör genomföras genom en ändring av 29 § tredje stycket PolisL.

8.9.6 Identitetskontroll

Förslag: Bestämmelsen i 19 § första stycket polislagen ska omfatta ordningsvakter.

Ordningsvakter har i dag rätt att kroppsvisitera en gripen person av säkerhetsskäl för att vapen eller andra farliga föremål ska kunna tas om hand men inte för att eftersöka personens identitet. För att kunna fastställa den gripnes identitet krävs att det är en polisman som genomför visitationen. I nuläget innebär detta att en ordningsvakt som griper en person på bar gärning därför måste tillkalla polis (se 19 § första stycket 2 PolisL).

Polismyndigheten har angett att det ofta är fråga om situationer där den gripne misstänks för enklare brott så som exempelvis klotter och skadegörelse. När en polisman kommer till platsen genomför polismannen en identifiering av den gripne, håller ett förhör samt släpper personen efter kontroll av att denne inte är efterlyst. Denna typ av ärenden är tidskrävande för Polismyndigheten, inte minst utanför tätorter, där det inte sällan blir fråga om flera timmars väntetid på att en polisman ska kunna komma på plats.

Vid omhändertagande enligt LOB och polislagen kan det inte sällan vara nödvändigt att kroppsvisitera den omhändertagna för att fastställa hans eller hennes identitet.

En annan situation där identitetskontroll som utförs av ordningsvakter aktualiseras är när obehöriga befinner sig på spåren vid en järnvägsstation. Om en ordningsvakt skulle få möjlighet att eftersöka identitetshandlingar skulle ordningsvakten kunna stoppa dessa personer, ta reda på deras identitet och sedan rapportera till Polismyndigheten. I dag kan det bli så att Polismyndigheten måste prioritera bort dessa ärenden på grund av tidsbrist.

Polismyndigheten har väckt frågan om ordningsvakter ska ges befogenhet att genomföra kroppsvisitationer enligt 19 § första stycket 2 PolisL för att fastställa identiteten på den gripne. Om så får ske, kan ordningsvakten till exempel vid ett gripande kontakta Polismyndigheten för att dels informera om gripandet, dels låta Polismyndigheten kontrollera om den gripne är efterlyst eller inte.

Utredningens slutsatser

Att känna till den enskildes identitet (och ålder) kan vara av avgörande betydelse i de situationer som tidigare nämnts.

Om ordningsvakter gavs befogenhet att kroppsvisitera en gripen person för att kunna fastställa dennes identitet i stället för att vänta på att en polisman kommer till platsen skulle detta öka effektiviteten och avlasta Polismyndigheten. Polismän skulle då inte behöva avsätta tid för att åka ut vid ett gripande enbart i syfte att fastställa identiteten på den som gripits. Det kan även medföra att den tid då den gripne är frihetsberövad kan kortas. Om ordningsvakten kan säkerställa information om den gripnes identitet kan han eller hon sannolikt släppas i vissa fall. Ordningsvakterna skulle därigenom kunna återgå till andra arbetsuppgifter snabbare om de inte behövde invänta att polismän kom till platsen för identitetskontroll.

För att Polismyndigheten ska kunna fatta beslut om och ordningsvakter kunna genomföra transporter av omhändertagna bör som regel identiteten på den omhändertagna personen fastställas. I många fall av omhändertaganden, särskilt av berusade personer, torde den enda möjligheten till att fastställa identiteten vara genom att kroppsvisitera personen. Mot denna bakgrund framstår det som ändamålsenligt att ordningsvakter ska kunna kroppsvisitera den omhändertagna i det syftet.

Sammantaget anser utredningen att det är befogat att utöka ordningsvakternas befogenheter på så sätt att de får genomföra en kroppsvisitation för att kunna fastställa den gripnes identitet. Ordningsvakter har dessutom redan enligt gällande reglering rätt att kroppsvisitera, vilket innebär att de anförtrotts uppgiften i sig. Att kroppsvisitera för att utföra identitetskontroll innebär därför inte någon påtaglig utvidgning av ordningsvakternas befogenheter. En sådan utvidgning framstår också som rimlig.

Utredningen föreslår således att ordningsvakter som med laga stöd griper eller annars omhändertar eller avlägsnar någon i anslutning till ingripandet får kroppsvisitera denne i den utsträckning som är nödvändig för att hans identitet ska kunna fastställas. En kroppsvisitation i syfte att fastställa någons identitet ska självfallet föregås av en prövning av huruvida det är lämpligt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet att kroppsvisitera den aktuella personen.

Ordningsvakten måste därvid säkerställa att åtgärden står i rimlig proportion till åtgärdens syfte och omständigheterna i övrigt.

Förslaget bör genomföras genom en ändring av 29 § tredje stycket PolisL.

8.9.7 Förstörande av egendom enligt lagen om förverkande av alkohol m.m.

Förslag: Om värdet på beslagtagen egendom är ringa, får Polismyndigheten besluta att den ska förstöras av en ordningsvakt.

I vissa fall har en ordningsvakt rätt att ta egendom (oftast alkohol) i beslag. Det rör sig om situationer där ordningsvakten svarar för att det råder god ordning vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning eller om en person har med sig egen alkohol till ett ställe där det finns alkoholtillstånd. Det kan också vara fråga om att servering skett utan tillstånd eller att förtäringen skett på ett trafikföretags område eller på dess färdmedel.

Ordningsvakter får inte, till skillnad från en polisman eller en kustbevakningstjänsteman, på egen hand besluta att beslagtagen alkohol av ringa värde ska förstöras. När en ordningsvakt har verkställt ett beslag av alkohol ska detta i stället skyndsamt anmälas till Polismyndigheten och den beslagtagna egendomen överlämnas.

Denna typ av ärenden uppges vara tidskrävande för polisen, inte minst utanför tätorter, där det inte sällan kan bli fråga om flera timmars väntetid på att polismän ska kunna komma på plats för att förstöra den beslagtagna alkoholen.

Utredningens slutsatser

Om ordningsvakter skulle ges befogenhet att förstöra beslagtagen alkohol av ringa värde skulle detta medföra effektivitetsvinster för Polismyndighetens ingripandeverksamhet. Berörda ordningsvakter skulle även kunna återgå till sina uppgifter att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och främja trygghet snabbare om de inte behöver vänta på att polismän kommer till platsen. Det är vidare endast fråga om egendom till ett ringa värde. Det framstår inte som en långt-

gående befogenhet att ge ordningsvakter den rätten. Mot bakgrund av att detta föreslår utredningen att Polismyndigheten ska kunna besluta att beslagtagen egendom får förstöras av en ordningsvakt om värdet av egendomen är ringa. Beslutet bör kunna fattas på distans.

Förslaget bör genomföras genom en ändring av 2 § 3 andra stycket i lagen (1958:205) om förverkande av alkohol m.m.

8.9.8 Envarsgripanden

Förslag: En ordningsvakts ingripande med stöd av 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken, 27 kap. 4 § rättegångsbalken eller 35 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare utgör myndighetsutövning.

Det finns i dag ingen särskild bestämmelse som anger att en ordningsvakt har rätt att gripa en person. Ett eventuellt gripande sker i stället i form av ett s.k. envarsgripande (enligt 24 kap. 7 § RB). För en ordningsvakt kan det t.ex. bli fråga om att gripa någon med stöd av rättegångsbalkens bestämmelse om en person som begår en ringa stöld i butik. En ordningsvakt har i och med detta inte större rätt att gripa en person än envar. Själva gripandet utgör inte någon myndighetsutövning eftersom rätten att gripa någon tillkommer alla. Ordningsvakten får inte heller agera på ett sådant sätt att det framstår som att han eller hon utövar myndighet och någon därför känner sig tvingad att medverka på något sätt.

Samma sak gäller en ordningsvakts gripande med stöd av 35 § LUL eller beslag med stöd av 27 kap. 4 § RB.

När en ordningsvakt i tjänsten griper någon med stöd av bestämmelsen i rättegångsbalken eller lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare gör han eller hon inte detta som envar utan inom ramen för sitt uppdrag att medverka till att upprätthålla allmän ordning. Enligt utredningens mening framstår det därför som olämpligt att en ordningsvakt som gör ett envarsgripande (och beslag i samband med detta) varken är underkastad straffansvar för tjänstefel eller har ett förhöjt straffskydd mot exempelvis våld eller hot om våld mot tjänsteman. Vidare kan det leda till gränsdragningsproblematik om vissa delar av en ordningsvakts handlingar anses vara myndighetsutövning och andra inte. Utredningen anser, mot bakgrund

av vad som anges ovan, att ordningsvakters våldsanvändning alltid bör betraktas som myndighetsutövning. Det är befogat att en ordningsvakt omfattas av samma skydd och har samma skyldigheter oavsett om han eller hon genomför ett gripande eller ett omhändertagande eftersom ordningsvakten genom sitt uppdrag agerar i en annan egenskap än envar när han griper en person.

För att envarsgripande av ordningsvakter och beslag i samband med detta ska anses vara myndighetsutövning krävs dock en lagändring. Det ena sättet att genomföra detta på är att införa en bestämmelse i lagen om ordningsvakter som har samma innebörd som bestämmelserna om envarsgripanden i 24 kap. 7 § RB och 35 § LUL samt om beslag enligt 27 kap. 4 § RB. En sådan bestämmelse passar mindre väl in i strukturen i lagen om ordningsvakter. Dessutom framstår det som omotiverat att införa en regel med samma innebörd som befintliga bestämmelser som redan är tillämpliga på envar. Det andra alternativet är att införa en bestämmelse i lagen om ordningsvakter som anger att en ordningsvakts ingripande med stöd av 24 kap. 7 § andra stycket RB, 27 kap. 4 § RB eller 35 § LUL utgör myndighetsutövning. Utredningen har valt det senare alternativet och föreslår således att en sådan bestämmelse införs i lagen om ordningsvakter.

9 Några övriga frågor

9.1 Tystnadsplikt för ordningsvakter

Förslag: I likhet med vad som gäller enligt den nuvarande lagen om ordningsvakter ska en ordningsvakt inte obehörigen få röja eller utnyttja vad han eller hon på grund av sitt uppdrag har fått veta om en enskilds personliga förhållanden eller förhållanden av betydelse för rikets säkerhet eller för att utreda och lagföra brott.

I det allmännas verksamhet ska även fortsättningsvis offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) tillämpas.

Ordningsvakter verkar i miljöer och situationer som innebär att de får del av känsliga uppgifter. Det kan till exempel vara fråga om uppgifter om Polismyndighetens arbetsmetoder eller personuppgifter rörande enskilda. Enligt 11 § LOV omfattas ordningsvakter därför av tystnadsplikt. Tystnadsplikten innebär att en ordningsvakt inte obehörigen får röja eller utnyttja vad han eller hon på grund av uppdrag har fått veta om enskilds personliga förhållanden eller förhållanden av betydelse för rikets säkerhet eller för beivrandet av brott.

Om ordningsvakten är anställd av eller deltar i en myndighets verksamhet blir ordningsvakten i stället bunden av de sekretessregler som gäller för den verksamheten. Bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet finns i offentlighets- och sekretesslagen (2009: 400), OSL. Tystnadsplikten gäller här i viss mån även uppdragstagare (2 kap. 1 § OSL). Med myndighet avses liksom i regeringsformen och tryckfrihetsförordningen de organ som ingår i den offentligrättsliga statliga eller kommunala organisationen.

Enligt utredningens mening bör ordningsvakter omfattas av tystnadsplikt på samma sätt som tidigare. I förslaget till en ny ordningsvaktsförordning finns bestämmelser om rapporteringsskyldighet som innebär att en ordningsvakt ska vara uppmärksam på och rapportera

brott och andra förhållanden till Polismyndigheten. Bestämmelserna innebär att uppgifter som ordningsvakten fått till sig eller iakttagit kan lämnas till Polismyndigheten utan att uppgiftslämnandet innebär ett brott mot tystnadsplikten.

Rapporteringsskyldigheten innebär t.ex. att en ordningsvakt som fått kännedom om att ett barn far illa har möjlighet att rapportera det till Polismyndigheten (se avsnitt 5.5.3).

9.2 Straff

Förslag: Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot kravet på tillstånd i 3 § lagen om ordningsvakter eller mot ett villkor som har meddelats enligt 6 § andra stycket lagen om ordningsvakter döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

I kapitel 4 i detta betänkande föreslår utredningen att användning av ordningsvakter (med några i lag stadgade undantag) ska kräva att användaren beviljats beslut om tillstånd av Polismyndigheten. Anledningen till förslaget om att användningen ska vara tillståndspliktig är att ordningsvakter har långtgående befogenheter och möjligheter att ingripa mot enskilda personer. Det är således av vikt att ordningsvakter utför sina uppgifter under ledning och kontroll av Polismyndigheten. Sådan kontroll försvåras för det fall Polismyndigheten inte vet var, när eller hur ordningsvakter används. För att förhindra att ordningsvakter används utan tillstånd eller i strid med uppsatta villkor föreslår utredningen att sådan användning kriminaliseras. Konsekvensen av olovlig användning av ordningsvakter bör enligt utredningens mening vara att den som anlitat ordningsvakter döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Samma sak bär gälla om någon som har tillstånd att använda ordningsvakter bryter mot något av de villkor som det aktuella tillståndet innehåller. Avsikten är dock inte att varje avsteg från uppsatta villkor ska föranleda en straffsanktion utan så bör ske endast om användningen eller avsteget från uppställda villkor skett på ett sätt som framstår som klart olämpligt. I ringa fall ska användaren enligt utredningens mening således inte dömas till ansvar.

9.3 Bemyndigande

Förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela ytterligare föreskrifter om

1. tillstånd att använda ordningsvakter,
2. förordnande av ordningsvakter,
3. rapporteringsskyldighet,
4. ordningsvakters utbildning och utrustning, samt
5. avgifter för utbildning och ärendehandläggning.

För den som genomgått väktar- eller skyddsvaktsutbildning får Polismyndigheten föreskriva en kortare utbildningstid än vad som anges i 14 §.

I många delar av betänkandet framgår det att utredningen anser att detaljfrågor kring ordningsvakternas verksamhet och utbildning inte bör regleras i lag eller förordning utan i stället framgå av Polismyndighetens föreskrifter. Detta för att bestämmelserna ska vara flexibla och anpassade till rådande läge vid varje givet tillfälle. Utredningen föreslår därför att det i lagen om ordningsvakter tas in en bestämmelse om bemyndigande enligt vilket regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ges möjlighet att meddela ytterligare föreskrifter om tillstånd att använda ordningsvakter, förordnande av ordningsvakter, rapporteringsskyldighet, ordningsvakters utbildning och utrustning samt avgifter för utbildning och ärendehandläggning. Vidare föreslår utredningen att det i förordning tas in en särskild bestämmelse om bemyndigande för Polismyndigheten.

9.4 Överklagande av beslut enligt ordningsvaktslagen

Förslag: Polismyndighetens beslut enligt denna lag bör även fortsättningsvis få överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Enligt utredningens mening bör Polismyndighetens beslut enligt denna lag även fortsättningsvis överklagas till allmän förvaltningsdomstol i första instans.

Prövningstillstånd bör krävas vid överklagande till kammarrätten. Regler om prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätt finns i 34 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Kammarrättens avgörande kan överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen.

9.5 Statistik

Bedömning: Polismyndigheten bör föra statistik rörande ordningsvaktsförordnanden, ordningsvakternas behörigheter samt genomförd utbildning.

Polismyndigheten bör dessutom föra statistik över fall där ordningsvakter misstänks för brott.

Statistiken bör redovisas i Polismyndighetens årsredovisning.

Enligt utredningsdirektiven ska utredningen analysera behovet av statistik över ordningsvaktsförordnanden och ordningsvakternas verksamhet och om det finns behov lämna förslag på vilka uppgifter som ska samlas in. Vidare ska utredningen ta ställning till om statistiken bör utgöra officiell statistik och vilken myndighet som bör ansvara för statistiken.

Polismyndigheten sammanställde under 2019 ett digitalt ordningsvaktsregister. Registret innehåller information om ordningsvakter, deras förordnanden, behörigheter samt genomförd utbildning. Registret gör det även möjligt att ta fram uppgift om antalet aktiva ordningsvakter, det vill säga hur många personer som innehar ett giltigt förordnande och hur många som varit förordnande. Vidare visar registret fördelningen mellan män och kvinnor som innehar ordningsvaktsförordnanden. Polismyndigheten för även statistik över hur många förordnanden som är återkallade och hur många ordningsvakter som blivit avstängda. Polismyndigheten har även uppgifter som tas fram manuellt vad gäller ordningsvakternas utbildning. De uppgifter som Polismyndigheten enligt egen utsago kan ta fram relativt enkelt är hur många deltagare som genomgått Polismyndighetens utbildning och hur många som inte blivit godkända. Vidare kan Polismyndigheten få fram uppgifter om antalet sökande till testerna

inför utbildning, antalet behöriga att göra tester, antalet testade, antalet godkända efter tester, antalet utbildningsplatser, antalet deltagare, antalet underkända/godkända, resurstid för genomförandet. Dessa uppgifter är dock inte digitalt sökbara och tar därför en del tid att få fram.

Det finns ett stort allmänintresse av att få del av statistik rörande ordningsvakter. Detta intresse rör främst antalet förordnanden, vilka behörigheter ordningsvakterna har samt hur många förordnanden som återkallats. Det finns dock ingen myndighet som har ansvar för att föra officiell statistik rörande ordningsvakter.

Det finns, enligt utredningens mening, ett behov av att vissa uppgifter kring ordningsvakter samlas in och rapporteras årligen. Uppgifterna bör sammanställas årligen i exempelvis Polismyndighetens årsredovisning.

Enligt utredningens mening bör även uppgifter om händelser där en ordningsvakt misstänks för brott samlas in centralt. I dessa fall bör det gå att särskilja om händelserna rör brott i tjänsten som ordningsvakt eller inte, och vilken typ av brott det är fråga om. För det fall SU kommer att utreda dessa brott bör sådana uppgifter kunna samlas in.

9.6 Uppföljning

Bedömning: Utredningens förslag bör följas upp och utvärderas kontinuerligt och efter en viss tid, mer samlat, främst när det gäller förslagen om tillstånd att använda ordningsvakter och utökade befogenheter för ordningsvakter.

Syftet med förslagen i detta betänkande är att modernisera och effektivisera regelverket för ordningsvakter och att anpassa det till dagens förhållanden. En fråga som aktualiseras i kommittédirektiven är om ordningsvakter kan utnyttjas på ett bättre sätt för att tillgodose samhällets behov av trygghet och ordning på allmän plats. Samtidigt väcker användningen av ordningsvakter vissa principiella frågor. Ordningsvakter har till uppgift att biträda polisen och att medverka till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. De har också tilldelats rätt att använda våld och tvång och att utöva det våldsmonopol som i grunden är statligt.

Ordningsvakternas verksamhet måste ske under kontrollerade former och på ett sätt som tillgodoser kraven på att den myndighetsutövning som följer med uppgiften sker på ett rättssäkert och i övrigt korrekt sätt.

I betänkandet föreslås bland annat att ordningsvakter ska få användas om det finns ett behov av sådan användning och användningen är ändamålsenlig för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt främja trygghet på den plats, inom det område eller i den verksamhet som ansökan avser. Utredningen föreslår också att ordningsvakter i viss mån ska få utökade befogenheter och fler uppgifter. Detta genom att ordningsvakter ges möjlighet att eftersöka en gripen persons identitet genom kroppsvisitation samt att förverka alkohol av ringa värde. Dessutom ges ordningsvakter möjlighet att under vissa omständigheter transportera en omhändertagen person till vårdinrättning eller arrest.

De nu föreslagna ändringarna av regelverket innebär att ordningsvakter kan komma att användas på fler platser och inom större områden än vad som är fallet i dag. Dessutom får ordningsvakterna vissa nya befogenheter som tidigare främst tillkommit polismän. Enligt utredningens bedömning bör förslagen och dess effekter utvärderas när de varit i kraft en tid.

Utvärderingen bör inriktas på att undersöka effekterna av förslagen som rör användning av ordningsvakter och ökade befogenheter för ordningsvakter. Inom ramen för en sådan utvärdering bör utvecklingen när det gäller användningen av ordningsvakter belysas och frågan om vilka tillstånd till användande av ordningsvakter som har sökts och vilka tillstånd som har getts besvaras. Även användningen av villkor vid tillståndsgivningen bör granskas. Vidare bör samverkan mellan Polismyndigheten och ordningsvakterna belysas. Utvärderingen bör därutöver följa upp ordningsvakternas utökade befogenheter, hur ofta de har använts och om det finns behov av ytterligare utbildning eller andra åtgärder i syfte att förstärka rättssäkerheten. Dessutom bör utvärderingen innehålla en bedömning av huruvida utredningens förslag inneburit att Polismyndigheten blivit avlastad på sätt som avses i direktiven samt om förslagen lett till att den upplevda tryggheten ökat på de platser eller inom de områden där ordningsvakter har möjlighet att verka.

Resultatet av utvärderingen bör utgöra underlag för ställningstagande till behovet av justeringar av bestämmelserna och en bedömning av förutsättningarna i övrigt för användningen av ordningsvakter.

10 Tillsyn och kontroll av anställda vid auktoriserade bevakningsföretag

10.1 Uppdraget

Bevakningsföretag är företag som yrkesmässigt åtar sig att bedriva bevakning för annans räkning. För att få utföra sådan verksamhet krävs att företaget är auktoriserat av länsstyrelsen.

Frågan om auktorisation av bevakningsföretag och återkallelse av auktorisation prövas av sju särskilt utpekade länsstyrelser som också har ansvar för tillsynen över företagen.

All personal i auktoriserade bevakningsföretag ska vara godkänd av länsstyrelsen. Prövningen avser laglydnad, medborgerlig pålitlighet samt lämplighet i övrigt för anställning i ett sådant företag.

Utredningen har fått till uppgift att överväga vilka krav som ska ställas upp för att godkännas för anställning i auktoriserade bevakningsföretag samt hur godkännandeprövningen ska gå till. Utredningen ska särskilt ta ställning till om kravet på medborgerlig pålitlighet med hänvisning till 3 kap. 14 § säkerhetsskyddslagen (2018:585) bör tas bort. Dessutom ska utredningen bedöma om fristen för länsstyrelsens godkännandeprövning bör tas bort eller ändras. Vidare ska ställningstagande göras till om auktoriserade bevakningsföretag bör ges möjlighet att anställa personer i avvaktan på länsstyrelsens beslut om godkännande. Slutligen ska utredningen analysera på vilket sätt en kontinuerlig tillsyn och kontroll av anställda vid auktoriserade bevakningsföretag bör gå till.

10.2 Bakgrund

Före 1951 var bevakningsföretagens verksamhet inte föremål för någon offentlig reglering. Genom en kungörelse om auktorisation av enskilda bevakningsföretag infördes 1951 en möjlighet för enskilda företag, som yrkesmässigt ombesörjde bevakning, att få auktorisation genom beslut av länsstyrelsen (kungörelsen, 1951:640, om auktorisation av enskilda bevakningsföretag). Auktorisationsförfarandet, som således var frivilligt, innebar bl.a. krav på att anställd personal vid företaget var godkänd med avseende på laglydnad och medborgerlig pålitlighet. Något krav på att väktare skulle ha genomgått viss utbildning ställdes inte.

Efter hand ökade dock kraven på att samhället hade insyn i och kontroll av bevakningsföretagens verksamhet för att se till att den bedrevs under betryggande former. Den som anlitade ett bevakningsföretag borde ha en garanti för att företaget på ett seriöst sätt fullgjorde uppdraget. En insyn och kontroll från samhällets sida ansågs också kunna hindra att bevakningsföretagen utvecklades till någon form av privata polis- eller bevakningskårer. Genom lagen (1974:191) om bevakningsföretag (omtryckt 1980:588) infördes därför ett krav på auktorisation för bevakningsföretag. I lagen föreskrevs vidare att all personal hos ett auktoriserat bevakningsföretag ska vara godkänd vid prövning med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet och lämplighet i övrigt för anställning i sådant företag. Länsstyrelserna fick därvid till uppgift att genomföra godkännandeprövningen och att besluta om auktorisation och utöva tillsyn. Lagen ersatte 1951 års kungörelse.

10.3 Tidigare ändringar i lagen om bevakningsföretag

Lagen om bevakningsföretag, BevL, har ändrats vid nio tillfällen sedan den trädde i kraft. Några av dessa ändringar utgör endast konsekvensändringar till följd av reformer på andra områden och saknar helt betydelse i detta sammanhang (se prop. 1975:78 om avskaffande av ämbetsansvaret, prop. 1994/95:27 med en reformering av instansordningen, prop. 2011/12:31 med ändringar av viss länsstyrelseverksamhet och prop. 2013/14:110 om en ny polisorganisation).

Inom EG (nu EU) antogs 2005 ett direktiv om erkännande av yrkeskvalifikationer. Direktivet innebär att medlemsstaterna har be-

hörighet att tillhandahålla tjänster som förvärvats i en medlemsstat inom EES eller i Schweiz och ger en person rätt att utöva ett yrke i en annan stat än den där man skaffat sig yrkeskvalifikationen. Direktivet har betydelse för väktare och har lett till förändringar i lagen om bevakningsföretag.

Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2009 genomfördes direktivet i svensk rätt när det gäller väktare (prop. 2008/09:157). Ändringarna innebär att det infördes bestämmelser i fråga om auktorisation av bevakningsföretag och godkännande av personal hos auktoriserade bevakningsföretag. Regleringen gäller endast för enskilda personer från en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller Schweiz som tillfälligt utövar verksamhet i Sverige. För dessa personer gäller att en förhandsanmälan ska göras till länsstyrelsen och att de efter en sådan anmälan är auktoriserade eller godkända för den anmälda verksamheten. Länsstyrelsen ska i samband med anmälan kunna göra en förhandskontroll av personens yrkeskvalifikationer. År 2016 ändrades reglerna och en generell lag infördes om erkännande av yrkeskvalifikationer som gäller reglerade yrken i Sverige. I vissa fall, bl.a. när det gällde lagen om bevakningsföretag, behölls dock regleringen i de författningar som gäller just dessa verksamheter (prop. 2015/16:44).

För personer med utländska yrkeskvalifikationer som endast ska arbeta tillfälligt i Sverige gäller inte bestämmelserna i 4 § BevL. Inte heller gäller de tidsfrister som föreskrivs i förordningen om bevakningsföretag.

10.3.1 Ändringar i lagen om bevakningsföretag 1981

Genom lagstiftning 1981 infördes en lag om ordningsvakter. I lagstiftningsärendet genomfördes samtidigt förändringar i lagen om bevakningsföretag. Bakgrunden till reformen var bl.a. att ordningsvakter och väktare blivit ett allt vanligare inslag i samhällsbilden och att det lett till en osäkerhet hos allmänheten om olika uniformerade kårers ställning och funktion. I den allmänna debatten hade det ifrågasatts om anställningskontrollen och utbildningen av ordningsvakterna och väktarna var tillfredsställande och om tillsynen av deras arbete var tillräcklig (se prop. 1979/80:122 s. 20 f.). När det gäller lagen om bevakningsföretag gjordes bl.a. följande ändringar.

Definitionen av begreppet bevakningsföretag ändrades för att tydliggöra att företag som ägnade sig åt bevakning av enskilda och ordningsvaktsföretag (företag som bedrev verksamhet enbart med ordningsvakter) också var underkastade kravet på auktorisation.

Godkännandeprövningen liksom prövningen av frågan om återkallelse av ett godkännande flyttades över från polisen till länsstyrelserna. Vidare infördes en möjlighet att begränsa ett godkännande i stället för att besluta om återkallelse av det.

Bestämmelser om hur tillsynen över bevakningsföretagen ska utföras infördes också.

10.3.2 Ändringar i lagen om bevakningsföretag 1989

Genom 1989 års ändringar begränsades möjligheterna att anlita en nyanställd men ännu inte godkänd väktare (prop. 1988/89:63). Tidigare gällde att den som fått anställning fick anlitas för arbete i bevakningsföretaget så länge han eller hon inte tog befattning med något förhållande som hade betydelse för rikets säkerhet. Genom ändringen gavs länsstyrelserna möjlighet att i det särskilda fallet förordna att den nyanställde inte fick anlitas till dess frågan om godkännande hade prövats. Genom lagändringarna infördes också en bestämmelse om att beslut att avslå en ansökan om godkännande ska gälla omedelbart. I dessa delar kom reglerna åter att ändras 2006 (se nedan).

Vidare infördes bestämmelser om att ett godkännande skulle återkallas när personen i fråga lämnar sin anställning eller sitt uppdrag hos ett auktoriserat bevakningsföretag och inte inom två (numera tre) månader därefter visar att han eller hon fått en ny anställning eller nytt uppdrag hos ett sådant företag.

Slutligen infördes ett krav på auktorisation för att få bedriva utbildning av väktare och ett krav på särskild auktorisation för att ett bevakningsföretag ska få bedriva livvaktsverksamhet.

10.3.3 2006 års ändringar i lagen om bevakningsföretag

De ändringar som gjordes 2006 byggde på promemorian *Ordningsvakter och väktare* (D 2003:50).

I departementspromemorian föreslogs att prövningen avseende medborgerlig pålitlighet skulle tas bort vid anställning i bevaknings-

företag. En lämpligare ordning ansågs vara att registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen endast skulle göras beträffande personal vid de bevakningsföretag som har sådana uppdrag som är säkerhetskänsliga eller beträffande personer inom dessa företag som ska ha sådana uppdrag eller ingående kännedom om sådana uppdrag. Kontrollen skulle i stället ske enligt de bestämmelser om registerkontroll som anges i säkerhetsskyddslagen och säkerhetsskyddsförordningen. Den kontrollen behövde enligt förslaget inte ske i samband med frågan om godkännande för anställning i bevakningsföretag utan skulle kunna göras därefter. Förslagen i denna del ledde inte till lagstiftning. Någon argumentation för det ställningstagandet gjordes inte i propositionen.

I lagstiftningsärendet infördes bestämmelser för att strama upp kontrollen av bevakningsföretag (prop. 2005/06:136).

Definitionen av bevakningsföretag ändrades så att den uttryckligen omfattar den som yrkesmässigt åtar sig att för annans räkning bevaka sedlar, mynt eller annan egendom i samband med transport.

Ett beslut om auktorisation av ett bevaknings- eller utbildningsföretag ska inte som hittills vara generellt utan särskilt ange vilket eller vilka slag av verksamheter som företaget får bedriva (s.k. differentierad auktorisation).

Även styrelsesuppleanter ska genomgå godkännandeprövning.

Möjligheten att anlita personal i bevakningsföretag, trots att länsstyrelsens kontroll av bl.a. laglydnad och medborgerlig pålitlighet inte har slutförts, togs bort.

Som skäl för den sist nämnda ändringen angavs att rutinerna för godkännandeprövningen hade ändrats och att prövningen gick snabbare. Bestämmelsen om att avslagsbeslut skulle gälla omedelbart upphävdes också eftersom den inte längre behövdes.

10.4 Personal i auktoriserade bevakningsföretag

Det finns i dag drygt 280 auktoriserade bevakningsföretag i Sverige och cirka 35 000 personer är godkända för anställning i dessa företag.[1]

Anställda i bevakningsföretag utför ofta bevakningsuppgifter, men de kan också utföra många andra uppgifter som inte utgör bevakningsverksamhet i traditionell bemärkelse. Det kan vara fråga om

[1] Länsstyrelsernas nationella tillsyn av auktoriserade bevakningsföretag under perioden 2018–2019, Slutrapport 2020-03-03.

sidouppdrag som entrévärd, parkeringsvakt och störningsjour. Bevakningspersonal kan också ägna sig åt uppgifter som avser säkerhetskontroller på flygplatser, kroppsvisitationer och andra undersökningar enligt lagen (2006:1209) om hamnskydd, tillsyn enligt terrängkörningslagen (1975:1313) eller jaktförordningen (1987:905). Till detta kommer att det självfallet finns anställda i bevakningsföretag som utför administrativa uppgifter.

Totalt arbetade 18 700 personer som väktare eller ordningsvakter i Sverige under 2018.[2] Enligt Polismyndigheten finns cirka 7 830 förordnade ordningsvakter i Sverige år 2021. Branschens bedömning är att drygt hälften av dem, cirka 4 100 personer, arbetar som ordningsvakter i ett auktoriserat bevakningsföretag.

Säkerhetsföretagen är ett fristående arbetsgivar- och branschförbund för säkerhetsbranschen och organiserar cirka 97 procent av de auktoriserade bevakningsföretagen. Säkerhetsföretagen har ungefär 150 medlemsföretag med runt 18 000 anställda, varav ungefär 10 000 arbetar som väktare och drygt 4 100 är ordningsvakter. Många anställda i bevakningsföretag har behörighet att kunna arbeta i flera olika yrkesroller, t.ex. är det vanligt förekommande att väktare innehar giltiga ordningsvaktsförordanden. Det saknas dock statistik på hur hög andel av dem som är anställda i bevakningsföretag som har flera behörigheter.

Årsskiftet 2018/2019 undersökte Säkerhetsföretagen hur branschens rekryteringsbehov ser ut. Företagen uppger i en rekryteringsenkät att de behöver rekrytera över 5 300 personer de kommande tre åren, varav ungefär hälften är nyrekryteringar. Behoven omfattar bl.a. 3 200 väktare, 900 ordningsvakter och 420 skyddsvakter.[3]

Under år 2019 inkom 8 227 ansökningar om godkännande av personal i bevakningsföretag. Prövningen ledde till bifall i 7 702 fall. I övriga 525 fall resulterade ansökningarna i avslag, avvisning på grund av utebliven betalning, överlämnande till annan länsstyrelse eller avskrivning till exempel på grund av att företaget återkallat ansökan.[4]

[2] Enligt Statistiska centralbyråns yrkesregister.
[3] Säkerhetsföretagens årsrapport 2019, Med nya uppdrag i allmänhetens tjänst – Ökade rekryteringsbehov och förstärkta kompetenskrav.
[4] Uppgift från länsstyrelsernas nationella samverkansgrupp för bevakningsfrågor, 2020.

10.5 Gällande bestämmelser

Bestämmelser om bevakningsföretag finns i lagen (1974:191) om bevakningsföretag (BevL) och i förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m. (BevF). Lagen och förordningen gäller inte bevakning som utförs av en statlig eller kommunal myndighet. Den gäller inte heller bevakning som utförs av enskild person, om denne endast fullgör uppdrag med stöd av ett förordnande som har meddelats honom eller henne av en myndighet enligt en bestämmelse i lag.

Polismyndigheten får efter samråd med berörda arbetsmarknads- och branschorganisationer meddela ytterligare föreskrifter om auktorisation och godkännande och om villkor för de verksamheter som omfattas av lagen om bevakningsföretag. Polismyndigheten får också meddela de närmare föreskrifter som behövs för verkställigheten av lagen och förordningen. (Se 28 § BevF, jfr 16 § BevL).

I Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om bevakningsföretag och bevakningspersonal, PMFS 2017:10, FAP 573-1, anges hur godkännandemyndigheten ska gå till väga för att kontrollera laglydnad, medborgerlig pålitlighet och lämplighet hos personal vid bevakningsföretagen. Det innebär att Polismyndighetens föreskrifter i viss utsträckning styr länsstyrelsernas godkännandeprövning.

10.6 Auktorisation av bevakningsföretag

Bevakningsföretag får inte bedriva sin verksamhet utan tillstånd (auktorisation). Auktorisation får beviljas endast om det kan antas att verksamheten

1. kommer att bedrivas på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt och i övrigt i överensstämmelse med god sed inom branschen.
2. inte kommer att få en från allmän synpunkt olämplig inriktning.
3. kommer att uppfylla de krav som ställs på verksamhet av det slag som företaget ska bedriva.

Vid prövningen av frågan om auktorisation ska det särskilt beaktas att företaget har en lämplig organisation och planläggning av sin verksamhet. För auktorisation krävs också att företaget har utsett en person som föreståndare för verksamheten. (2 och 3 §§ BevL) Frågor om auk-

torisation prövas av länsstyrelsen. Länsstyrelsen ska inhämta Polismyndighetens yttrande innan auktorisation beviljas (5 § BevL).

10.7 Länsstyrelsens tillsyn

Länsstyrelsen utövar tillsyn över auktoriserade bevakningsföretag. Vid tillsynen ska länsstyrelsen särskilt kontrollera att de villkor som gäller för auktorisation är uppfyllda. Andra myndigheter ska på begäran lämna länsstyrelsen den hjälp som behövs för tillsynen (8 § BevL). Bevakningsföretagen ska lämna länsstyrelsen de upplysningar om verksamheten som den begär för sin tillsyn. Företagen ska varje år skicka in en redogörelse för föregående års verksamhet till länsstyrelsen (9 § BevL). Länsstyrelsen har rätt att inspektera bevakningsföretagen och att ta del av samtliga handlingar som rör företagens bevakningsverksamhet. Inspektionen ska göras så snart det finns anledning till det, dock minst en gång vartannat år (10 § BevL). Om ett bevakningsföretag inte fullgör de nu nämnda åtagandena får länsstyrelsen förelägga vite (11 § BevL). Länsstyrelsen får förelägga ett auktoriserat bevaknings- eller utbildningsföretag att vidta de rättelser och andra åtgärder som föranleds av tillsynen. Föreläggandet får förenas med vite (12 § BevL). En auktorisation kan återkallas när det inte längre finns förutsättningar för auktorisation eller när det i övrigt finns särskild anledning till återkallelse. I stället för att återkalla auktorisationen kan länsstyrelsen begränsa den till att omfatta visst eller vissa slag av verksamheter. (13 § BevL)

Länsstyrelserna ska godkänna personer för anställning i företagen och har också till uppgift att pröva frågor om återkallelse av godkännanden. Ett godkännande kan återkallas när det inte längre finns förutsättningar för godkännande enligt lagen eller när det i övrigt finns särskild anledning till återkallelse. Ett godkännande ska återkallas när den som godkännandet avser har lämnat sin anställning eller sitt uppdrag hos ett auktoriserat bevakningsföretag och inte inom tre månader därefter har visat att han eller hon har fått en ny anställning eller ett nytt uppdrag hos ett sådant företag. Om det finns synnerliga skäl, får länsstyrelsen i stället för att återkalla ett godkännande begränsa det till en viss verksamhet eller ett visst område (jfr 13 a § BevL). Länsstyrelsen ska årligen pröva de anställdas laglydnad och lämplighet.

Därutöver ska en prövning ske om länsstyrelsen får indikationer på att en person misskött sig (se 6 kap. 6 och 7 §§ FAP 573-1).

10.8 Godkännande av personal i bevakningsföretag

All personal hos ett auktoriserat bevakningsföretag ska vara godkänd vid prövning med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet samt lämplighet i övrigt för anställning i ett sådant företag. Detsamma gäller föreståndaren för verksamheten samt ledamöter och suppleanter i bevakningsföretagets styrelse.

Regeringen har i förordningen om bevakningsföretag m.m. pekat ut sju länsstyrelser som har till uppgift att pröva frågor om godkännande för anställning och återkallelse av godkännande. En avgift tas ut för prövningen. Länsstyrelsen ska, om den inte även är tillsynsmyndighet för bevakningsföretaget, underrätta tillsynsmyndigheten om resultatet av prövningen.

10.8.1 Registerkontroll

För godkännandemyndighetens prövning av en persons laglydnad och medborgerliga pålitlighet ska registerkontroll göras och uppgifter som avses i 3 kap. 14 § tredje stycket säkerhetsskyddslagen (2018:585) ska hämtas in.

Det innebär att länsstyrelsen ska hämta in uppgifter som finns i belastningsregistret eller misstankeregistret eller som behandlas hos Säkerhetspolisen med stöd av lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område eller lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter.

Vid inhämtande av uppgifter som avses i 3 kap. 14 § tredje stycket säkerhetsskyddslagen ska 3 kap. 18–21 §§ säkerhetsskyddslagen, 5 kap. 20 och 21 §§ och 7 kap. 4 § första stycket 1 säkerhetsskyddsförordningen (2018:658) tillämpas. Det innebär att en sådan kontroll får göras endast om den som prövningen gäller har lämnat sitt samtycke. Vidare får en uppgift som har kommit fram vid kontrollen lämnas ut endast om uppgiften i det enskilda fallet kan antas ha betydelse för prövningen av om personen kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i säkerhetsskyddslagen och i övrigt pålitlig från säker-

hetssynpunkt. Uppgifterna får också lämnas ut om de kan påverka bedömningen av personens sårbarhet i säkerhetshänseende.

Registerkontrolldelegationen vid Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden prövar om uppgifterna ska lämnas ut. Innan en uppgift lämnas ut till länsstyrelsen ska den berörde ges tillfälle att yttra sig över uppgiften. Säkerhetspolisen ska höra Registerkontrolldelegationen innan den berörde hörs, om det inte är ett brådskande fall. Om uppgiften omfattas av sekretess i förhållande till den enskilde enligt någon annan bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen än 35 kap. 3 § OSL ska den berörde inte ges tillfälle att yttra sig.

Vid registerkontroll ska uppgifter löpande hämtas in under den tid deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår (3 kap. 14 § säkerhetsskyddslagen). Uppföljningsansvaret innebär att det ska ske en kontinuerlig bevakning av uppgifter som tillförs de register som är aktuella vid registerkontroll, s.k. spontanutfall (se prop. 2017/18:89 s. 81 och 149).

En uppgift som efter beslut ska lämnas ut för prövning får inte åtföljas av något annat yttrande än en förtydligande kommentar till uppgiften. Det får inte framgå av svaret på en ansökan om registerkontroll att det finns någon uppgift om den kontrollerade som inte lämnas ut. (5 kap. 21 § säkerhetsskyddsförordningen.)

Om prövningen avser en person som inte redan är anlitad av ett bevakningsföretag, inhämtar länsstyrelsen uppgifter ur belastningsregistret och misstankeregistret genom direktåtkomst (10 § BevF).

En prövning om godkännande ska slutföras inom två veckor, om inte särskilda skäl föranleder annat. Ett muntligt besked om resultatet av prövningen ska på begäran genast lämnas sökanden och den som prövningen avser (11 § BevF).

Ett godkännande av en anställd i ett bevakningsföretag får begränsas till viss tid, om det finns särskilda skäl (6 § BevL).

Ett godkännande kan återkallas när det inte längre finns lagliga förutsättningar för godkännande eller när det i övrigt finns särskild anledning till återkallelse. Ett godkännande ska återkallas när den som godkännandet avser har lämnat sin anställning eller sitt uppdrag hos ett auktoriserat bevakningsföretag och inte inom tre månader därefter har visat att han eller hon har fått en ny anställning eller ett nytt uppdrag hos ett sådant företag. Om det finns synnerliga skäl, får länsstyrelsen i stället för att återkalla ett godkännande begränsa det till en viss verksamhet eller ett visst område. Ett beslut om återkal-

lelse av eller en begränsning i ett godkännande gäller omedelbart, om inte annat förordnas (13 § BevL).

10.9 Närmare om godkännandeprövningen

I Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd anges bl.a. följande anvisningar för godkännandeprövningen.

10.9.1 Laglydnad

Ett beslut om avslag på en ansökan med anledning av bristande laglydnad ska grunda sig på en lagakraftvunnen dom, ett godkänt strafföreläggande, ett godkänt föreläggande om ordningsbot eller ett beslut om åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. rättegångsbalken eller motsvarande bestämmelse i annan författning (se 4 kap. 2 § FAP 573-1).

Godkännandemyndigheten bör vid bedömningen av laglydnaden ta hänsyn till brottets straffvärde, omständigheterna vid brottet och den tid som har förflutit från det att brottet begicks. Exempel på brott där huvudregeln är att ansökan avslås är uppsåtliga brott mot liv och hälsa, frihet och frid, tillgreppsbrott, vapen-, narkotika- och dopningsbrott, smuggling, brott mot tystnadsplikt och mutbrott. En ansökan bör avslås även när det är fråga om flera i och för sig mindre allvarliga brott eller förseelser som inte medfört svårare påföljd än böter, men som sammantaget tyder på bristande respekt för gällande författningar.

Normalt gäller i praktiken att den som är dömd för brott under de senaste fem åren före ansökan inte blir godkänd. Undantag görs för t.ex. trafikförseelser. Däremot diskvalificerar vanligen redan en dom för ringa stöld (tidigare snatteri) sökanden från att bli godkänd som personal i ett bevakningsföretag (jfr Ds 2003:50).

10.9.2 Medborgerlig pålitlighet

Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om bevakningsföretag och bevakningspersonal (PMFS 2017:10, FAP 573-1) innehåller inte några anvisningar när det gäller medborgerlig pålitlighet. I praktiken fungerar dock prövningen på så sätt att Säkerhetspolisen,

efter beslut av Registerkontrolldelegationen, endast lämnar ut uppgifter till länsstyrelsen om uppgiften i det enskilda fallet kan antas ha betydelse för prövningen (3 kap. 19 § säkerhetsskyddslagen).

Som huvudregel torde gälla att det hos Säkerhetspolisen inte får förekomma några uppgifter som i det enskilda fallet kan antas ha betydelse för prövningen. Utrymmet att trots sådan förekomst meddela ett godkännande torde vara litet och grundar sig på en bedömning av antalet förekomster, dess samlade innehåll samt när i tiden händelserna förekommit. (Jfr Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om skyddsvakter, PMFS 2017:9, FAP 694-1.)

10.9.3 Lämplighet i övrigt

Beslut om avslag på en ansökan med anledning av bristande lämplighet ska grunda sig på skälig misstanke om brott, omhändertagande enligt lag eller annan omständighet som indikerar att sökanden inte kommer att utföra bevakningen på ett godtagbart sätt (se 4 kap. 3 § FAP 573-1).

Ansökan bör avslås med hänvisning till bristande lämplighet om en person är skäligen misstänkt för brott som normalt leder till att ansökan avslås på grund av bristande laglydnad enligt 4 kap. 2 § FAP 573-1. Andra omständigheter som bör leda till att ansökan avslås på grund av bristande lämplighet är exempelvis om sökanden vid upprepade tillfällen har varit föremål för ingripande med stöd av LOB eller 13 § PolisL (1984:387). Andra exempel på omständigheter som kan innebära att sökanden bedöms som olämplig är att personen lider av en psykisk störning eller missbrukar narkotika eller andra droger.

10.10 Den praktiska hanteringen av godkännandeprövningen

Det är normalt arbetsgivaren som skickar in en ansökan om godkännande beträffande den person som ska börja arbeta i ett bevakningsföretag. Ansökan skickas till länsstyrelsen. Länsstyrelsen inhämtar ett elektroniskt personbevis från Skattemyndigheten.

Prövningen sker ofta när den som vill arbeta som väktare genomgår utbildningen för väktare. Grundutbildningen av väktare är enligt

Polismyndighetens föreskrifter uppdelad i två delar som innefattar två respektive en veckas studier. För att få tillträde till den andra delen av utbildningen krävs att man har fullgjort den första delen med godkänt resultat och att man har minst 160 timmars praktisk erfarenhet av bevakning under ledning av handledare. Sådan yrkesträning får endast utföras av den som har fyllt 18 år och är godkänd för anställning i bevakningsföretag. Det är således i normalfallet inte möjligt att fullfölja en utbildning till väktare utan ett sådant godkännande.

Länsstyrelsen för ett register över anställda i bevakningsföretag och där finns uppgifter om sökanden sedan tidigare är anlitad av ett bevakningsföretag.

Om prövningen avser en person som inte redan är anlitad av ett bevakningsföretag inhämtar länsstyrelsen uppgifter ur misstanke- och belastningsregistret genom direktåtkomst (se 10 § BevF, 20 § förordningen, 1999:1134, om belastningsregister och 7 § förordningen, 1999:1135, om misstankeregister). När det gäller belastningsregistret får länsstyrelserna del av de anteckningar som finns där. När det däremot gäller direktåtkomst till misstankeregistret får myndigheten bara kompletta uppgifter om misstankar om brott där åtal har väckts. Har åtal inte väckts får myndigheten en notis om att det finns misstankar som inte visas (se 7 § tredje stycket förordningen om misstankeregister). I sådana fall rekvirerar länsstyrelsen ett utdrag ur misstankeregistret och därefter kontaktas Polismyndigheten. Mängden information som visas beror således på om åtal är väckt eller inte.

Om personen är dömd för något allvarligare brott rekvirerar länsstyrelsen in domen eller strafföreläggandet.

Om det redan på grundval av de uppgifter som framkommer vid sökning i belastnings- och misstankeregistret finns skäl att avslå ansökan om godkännande meddelar länsstyrelsen ett avslagsbeslut utan att inhämta uppgifter från Säkerhetspolisen.

I övriga fall gör länsstyrelsen en förfrågan om registerkontroll hos Säkerhetspolisen. Om personen inte förekommer med uppgifter i de register som kontrolleras av Säkerhetspolisen skickar myndigheten inom en relativ kort tidsrymd tillbaka ärendet till länsstyrelsen som gör en ny kontroll i belastnings- och misstankeregistren. Länsstyrelsen kan därefter fatta beslut om godkännande.

Om personen däremot förekommer i registren hos Säkerhetspolisen tar handläggningen längre tid. Skälet är att Säkerhetspolisen

lämnar över uppgifterna till Registerkontrolldelegationen vid Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Delegationen beslutar om uppgifterna ska lämnas ut till länsstyrelsen. Beslutet om utlämnande fattas mot bakgrund av en relevansbedömning som innebär att delegationen gör en bedömning av om de framkomna uppgifterna kan antas ha betydelse för den aktuella prövningen. Enklare ärenden föredras varje vecka för delegationens ordförande för beslut i frågan huruvida uppgifterna ska lämnas ut. Mer komplicerade ärenden kräver att beslut fattas av hela delegationen. Delegationen sammanträder ungefär var tredje vecka.

Delegationen fattar även beslut om den enskilde ska få möjlighet att yttra sig innan ett eventuellt utlämnande. Den enskildes möjlighet att yttra sig innebär att han eller hon får ta del av samtliga eller delar av de uppgifter som delegationen har för avsikt att lämna ut till länsstyrelsen och får två veckor på sig att komma med en förklaring (yttrande) till de aktuella uppgifterna. Detta gäller däremot inte om uppgifterna omfattas av sekretess i förhållande till den enskilde enligt någon annan bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) än 35 kap. 3 § (angelägenheter som avser säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen). Om uppgiften omfattas av sådan övrig sekretess, ska den som uppgiften gäller, ges tillfälle att yttra sig innan uppgiften lämnas ut, om personens intresse av att få yttra sig skäligen bör ha företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Om den enskilde inkommer med ett yttrande föredras ärendet på nytt för delegationen som därefter fattar slutligt beslut om utlämnande. Yttrandet ska bifogas vid ett utlämnande.

Om delegationen beslutar att uppgifterna inte ska lämnas ut blir redovisningen densamma som om några uppgifter inte hade förekommit. I annat fall lämnas uppgifterna ut till länsstyrelsen som med dessa uppgifter som underlag får ta ställning till om personen ska godkännas för anställning i bevakningsföretaget. Om länsstyrelsen beslutar att avslå ansökan ska Säkerhetspolisen informeras om avslagsbeslutet. Vidare ska länsstyrelsen snarast lämna tillbaka de utlämnade uppgifterna till Säkerhetspolisen.

Länsstyrelsens beslut att inte godkänna den enskilde kan överklagas till förvaltningsrätten. När beslut om avslag på ansökan om godkännande grundar sig på uppgifter från Säkerhetspolisen måste Säkerhetspolisen lämna ut dessa uppgifter även till förvaltningsrätten.

Vad gäller nya framställningar om godkännande under 2019 föredrogs 35 uppgifter för Registerkontrolldelegationen och 30 uppgifter lämnades ut. Flera uppgifter kan vara hänförliga till en och samma person som är föremål för registerkontrollen. I flera ytterligare fall har det förekommit uppgifter i registren, men dessa har enligt Säkerhetspolisen ansetts sakna betydelse för godkännandeprövningen och har därför inte föredragits för Registerkontrolldelegationen för prövning av frågan om utlämnande. Vad gäller spontanuppföljningen föredrogs 248 uppgifter för Registerkontrolldelegationen, varav 214 uppgifter lämnades ut till länsstyrelserna.[5]

Det finns inte någon frist inom vilken själva registerkontrollen ska ske. Däremot ska länsstyrelsens godkännandeprövning slutföras inom två veckor.

Mot bakgrund av den gällande regleringen prioriterar Säkerhetspolisen framställningar som gäller personal vid auktoriserade bevakningsföretag. Totalt genomfördes 134 930 registerkontroller hos Säkerhetspolisen under 2019. Av dessa gällde 7 949 registerkontroll för väktare och personal vid auktoriserade bevakningsföretag.

10.11 Säkerhetskänslig verksamhet

Säkerhetsskyddslagen ger ett samlat regelverk och ett system som syftar till att skydda säkerhetskänslig verksamhet. Lagen gäller både i allmän och enskild verksamhet.

Med säkerhetskänslig verksamhet avses verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd, se 1 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen.

En anställning eller något annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet ska som huvudregel placeras i säkerhetsklass. En anställning eller något annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet får dock placeras i säkerhetsklass endast om behovet av säkerhetsskydd inte kan tillgodoses på något annat sätt (3 kap. 10 § säkerhetsskyddslagen). Bestämmelsen innebär ett krav på restriktivitet vid placering i säkerhetsklass. (se prop. 2017/18:89 s. 85 f.).

Vidare gäller att den som genom en anställning eller på något annat sätt ska delta i säkerhetskänslig verksamhet som huvudregel

[5] Enligt uppgift från Säkerhetspolisen april 2021.

ska säkerhetsprövas. Det gäller även om det är fråga om deltagande i säkerhetskänslig verksamhet som inte är placerad i säkerhetsklass (se prop. 2017/18:89 s. 147).

Huvudregeln är att samtliga verksamhetsutövare själva ska identifiera om de bedriver säkerhetskänslig verksamhet med koppling till Sveriges säkerhet (2 kap.1 § säkerhetsskyddslagen). Detta görs via en säkerhetsskyddsanalys. Utifrån säkerhetsskyddsanalysen ska verksamhetsutövaren bl.a. kontrollera vilka befattningar som kan komma att ta del av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller innebära att det faktiska deltagandet kan orsaka skada för Sveriges säkerhet (3 kap. 5–10 §§ säkerhetsskyddslagen). Denna inventering renderar vanligtvis i en befattningsförteckning.

Vissa verksamhetsutövare kan själva fatta beslut om placering i säkerhetsklass 2 och 3 (3 kap. 12 § säkerhetsskyddslagen, 5 kap. 6–11 §§ säkerhetsskyddsförordningen), t.ex. kommuner, regioner och de myndigheter som anges i bilagan till säkerhetsskyddsförordningen.

Enskilda verksamhetsutövare, t.ex. ett bevakningsföretag som bedriver säkerhetskänslig verksamhet, har inte rätt att besluta om placeringar i säkerhetsklass eller registerkontroll utan behöver vända sig till sin tillsynsmyndighet.

Säkerhetsprövningen ska göras innan deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten påbörjas. Den ska innefatta en grundutredning, registerkontroll och, för säkerhetsklass 1 och 2, en särskild personutredning. Registerkontroll utgör således ett moment i säkerhetsprövningen. Om det finns särskilda skäl får säkerhetsprövningen göras mindre omfattande. (Se 3 kap. 1 och 3 §§ säkerhetsskyddslagen).

Säkerhetsprövningen syftar till att klarlägga om en person kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i säkerhetsskyddslagen och i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt. Vid säkerhetsprövningen ska sådana omständigheter beaktas som kan antas innebära sårbarheter i säkerhetshänseende (3 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen). Ytterst handlar säkerhetsprövningen om att bedöma om en person har förutsättningar och förmåga att genom anställning eller på annat sätt delta i en säkerhetskänslig verksamhet. Det förutsätter en helhetsbedömning som medför krav på ett allsidigt underlag och på att bedömningen tydligt relateras till verksamheten och anställningen (se SOU 2015:25 s. 387 f.).

En sådan registerkontroll som är påkallad av kravet på medborgerlig pålitlighet förutsätter som huvudregel att anställningen eller deltagandet också är placerat i säkerhetsklass. Bestämmelsen i 10 § BevF innebär således ett undantag från den huvudregeln. En anställning i ett bevakningsföretags verksamhet utgör inte i sig deltagande i säkerhetskänslig verksamhet. Det sagda utesluter dock självfallet inte att vissa anställningar placeras i säkerhetsklass.

Registerkontroll utan placering i säkerhetsklass regleras i 3 kap. 15 § säkerhetsskyddslagen och 5 kap. 13 § säkerhetsskyddsförordningen (2018:658). Registerkontroll utan placering i säkerhetsklass torde främst omfatta kontroller av personer som ska delta i ett evenemang där skyddspersoner, för vars skydd Säkerhetspolisen ansvarar, också ska närvara. Det kan t.ex. gälla Nobelfestligheter eller Riksmötets öppnande.

Länsstyrelserna beslutar om placering i säkerhetsklass 2 och 3 i fråga om anställning eller annat deltagande i verksamhet hos enskilda verksamhetsutövare som de utövar tillsyn över. Länsstyrelserna utövar också tillsyn över säkerhetsskyddet när det gäller enskilda verksamhetsutövare som bedriver andra säkerhetskänsliga verksamheter än elförsörjningsverksamhet, flygtrafiktjänst för civil luftfart, flygtrafikledningstjänst för militär luftfart och verksamhet som är av betydelse inom luftfartsskydd, sjöfarts skydd eller hamnskydd eller när det gäller enskilda verksamhetsutövare som bedriver verksamhet som avser elektronisk kommunikation och posttjänst. (Se 5 kap. 11 § och 7 kap. 1 § första stycket 6 säkerhetsskyddsförordningen.)

Länsstyrelserna utövar tillsyn över auktoriserade bevakningsoch utbildningsföretag. Länsstyrelserna har också behörighet att besluta om placering i säkerhetsklass när det gäller anställning eller annat deltagande i ett bevakningsföretags verksamhet under förutsättning att bevakningsföretaget bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Detta förekommer dock sällan i praktiken.

Om en väktare ska tjänstgöra i säkerhetskänslig verksamhet måste personen säkerhetsprövas trots att denne har genomgått registerkontroll vid anställning. Det innebär att det görs en ny registerkontroll inom ramen för säkerhetsprövningen, att ett nytt ärende läggs upp hos Säkerhetspolisen och att en ny registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen genomförs. Om staten, en kommun eller en region avser att begära in anbud eller träffa avtal om upphandling av bevakningstjänster där det förekommer uppgifter som med hänsyn till rikets säkerhet

omfattas av sekretess, ska ett skriftligt avtal (säkerhetsskyddsavtal) ingås med anbudsgivaren eller leverantören om det säkerhetsskydd som behövs i det särskilda fallet. Avtalet utgör en grund för att besluta om vilket deltagande hos bevakningsföretaget som ska placeras i säkerhetsklass. Det innebär att när ett bevakningsföretag engageras i säkerhetskänslig verksamhet ska behovet av säkerhetsskyddsåtgärder utredas och kraven på sådana åtgärder uppställas i ett säkerhetsskyddsavtal mellan parterna. Den som bedriver den säkerhetskänsliga verksamheten ska kontrollera att bevakningsföretaget följer säkerhetsskyddsavtalet. Vad som nu har sagts gäller även enskilda verksamhetsutövare som ingår avtal med ett bevakningsföretag (se 2 kap. 6 § säkerhetsskyddslagen och prop. 2017/18:89 s. 104). När ett säkerhetsskyddsavtal träffas gäller inte säkerhetsskyddslagen i dess helhet utan det är avtalet som styr vilka skyldigheter bevakningsföretaget har för att upprätthålla säkerhetsskyddet, däribland säkerhetsprövning.

Det är inte nödvändigtvis samma länsstyrelse som har tillsynsansvar över ett auktoriserat bevakningsföretag utifrån lag om bevakningsföretag som har tillsynsansvar över samma företag utifrån säkerhetsskyddslagen.

10.11.1 Medborgerlig pålitlighet

Uttrycket ”medborgerlig pålitlighet” i lagen om bevakningsföretag överfördes utan ändring från kungörelsen (1951:640) om auktorisation av enskilda bevakningsföretag till den nu gällande lagen. Vid lagens tillkomst gjordes inte några närmare uttalanden om vad som avsågs med uttrycket. Däremot uttalades att kontrollen av medborgerlig pålitlighet motiverades av att anställda i bevakningsföretag skulle kunna få utföra uppdrag som hade betydelse ur säkerhetssynpunkt, dvs. som hade beröring med säkerhetsskyddade intressen. Vidare uttalades att prövningen avseende medborgerlig pålitlighet innebar att uppgifter måste inhämtas från det särskilda register som förs vid säkerhetsavdelningen inom Rikspolisstyrelsen (se prop. 1974:39 s. 24 f.). En kontroll med avseende på medborgerlig pålitlighet enligt de regler som gällde när 1951 års kungörelse och 1974 års lag infördes anses motsvara vad som för närvarande utgör en säkerhetsprövning och

torde alltså ha varit tillräcklig för att personen i fråga skulle kunna utföra säkerhetskänsliga uppgifter.

Uttrycket medborgerlig pålitlighet kan alltså i huvudsak antas ha samma innebörd som uttrycket lojal mot de intressen som skyddas i säkerhetsskyddslagen och i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt. Det är frågan om en prövning av personens förmåga att delta i säkerhetskänslig verksamhet.

10.12 Skyddsvakter och personal i delgivningsföretag

10.12.1 Skyddsvakter

I skyddslagen (2010:305) och skyddsförordningen (2010:523) finns bestämmelser om skyddsobjekt och bevakning av skyddsobjekt. För att tillgodose behovet av skydd mot sabotage, terroristbrott, spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret och grovt rån samt för att skydda allmänheten mot skada som kan uppkomma till följd av militär verksamhet, kan det beslutas att något ska vara skyddsobjekt (1–3 §§ skyddslagen). För bevakning av ett skyddsobjekt får polismän, militär personal eller annan särskilt utsedd personal anlitas. Den som bevakar ett skyddsobjekt och som inte är polisman benämns skyddsvakt (9 § skyddslagen).

För att anlitas som skyddsvakt krävs godkännande. Den kan bli skyddsvakt, som efter prövning är godkänd med hänsyn till laglydnad, medborgerlig pålitlighet samt lämpligheten i övrigt för uppgiften. Frågor om godkännande av skyddsvakter prövas av länsstyrelsen.

Den som utses till skyddsvakt inom Försvarsmakten och som tillhör myndighetens personal ska dock i stället vara godkänd av Försvarsmakten. (Se 25 § skyddslagen och 6 § skyddsförordningen).

Vid länsstyrelsens och Försvarsmaktens prövning av en persons laglydnad och medborgerliga pålitlighet ska uppgifter som avses i 3 kap. 14 § tredje stycket säkerhetsskyddslagen inhämtas (7 § skyddsförordningen). Om en persons laglydnad och medborgerliga pålitlighet redan har prövats enligt lagen (1974:191) om bevakningsföretag eller säkerhetsskyddslagen, får länsstyrelsen eller Försvarsmakten vid godkännandeprövningen låta bli att inhämta uppgifterna om det står klart att någon ytterligare kontroll inte behövs (8 § skyddsförordningen).

För prövningen när det gäller godkännande av skyddsvakter har länsstyrelsen enligt 10 och 20 §§ förordningen om belastningsregister rätt att genom direktåtkomst få fullständiga uppgifter ur belastningsregistret. Enligt 7 § förordningen om misstankeregister har länsstyrelsen rätt till direktåtkomst till uppgifter ur misstankeregistret.

Regleringen avseende godkännande av skyddsvakter liknar alltså i sina grundläggande drag de bestämmelser som gäller för anställda i bevakningsföretag. För prövningen av en sökandes laglydnad och medborgerliga pålitlighet görs, beträffande båda yrkeskategorierna, en registerkontroll enligt bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen, utan att någon säkerhetsprövning sker.

Såsom regelverket är utformat torde samtliga skyddsvakter också säkerhetsprövas.

10.12.2 Personal i delgivningsföretag

Bestämmelser om delgivningsföretag och godkännande av personal i sådana företag finns i lagen (2010:1933) om auktorisation av delgivningsföretag och förordningen (2011:155) om auktorisation av delgivningsföretag.

Ett delgivningsföretag är ett företag som yrkesmässigt utför delgivning enligt delgivningslagen (2010:1932). All personal hos ett auktoriserat delgivningsföretag ska vara godkänd med avseende på laglydnad och lämplighet i övrigt för en anställning i ett sådant företag. Detsamma gäller den som leder verksamheten samt ledamöter och suppleanter i delgivningsföretagets styrelse (3 § lagen om auktorisation av delgivningsföretag). Länsstyrelsen prövar frågor om godkännande och återkallelse av godkännande. För prövningen har länsstyrelsen enligt 10 och 20 §§ förordningen om belastningsregister rätt att genom direktåtkomst få fullständiga uppgifter ur belastningsregistret. Enligt 7 § förordningen om misstankeregister har länsstyrelse rätt till direktåtkomst till uppgifter ur misstankeregistret. Vidare ska uppgifter även inhämtas från Kronofogdemyndigheten rörande om en person är föremål för exekutiva åtgärder (se Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om auktorisation av delgivningsföretag, PMFS 2017:2 FAP 579-2).

Ett ärende om godkännande som inte prövas i samband med ett ärende om auktorisation ska avgöras inom två veckor från det att en

fullständig ansökan kom in till tillsynsmyndigheten, om inte särskilda skäl föranleder annat (9 § i förordningen).

Strukturen för prövning av personal i delgivningsföretag har likheter med den prövning som sker av anställda i bevakningsföretag.

10.13 Skyddet för enskildas integritet och tillgång till uppgifter i belastnings- och misstankeregistren

I belastnings- och misstankeregistren finns bl.a. uppgifter om brott, påföljd för brott och misstankar om brott. Det övergripande syftet med registren är att olika myndigheter, särskilt de brottsbekämpande och rättsvårdande myndigheterna, på ett enkelt sätt ska få tillgång till de uppgifter som behövs i deras verksamhet.

Registret innehåller uppgifter om enskild som är av integritetskänsligt slag. Skyddet för den personliga integriteten aktualiseras därför vid prövning av myndigheters tillgång till uppgifter ur registren. I det följande görs en översiktlig beskrivning av de grundläggande bestämmelserna till skydd för enskildas integritet.

10.14 Skyddet för den personliga integriteten

Den personliga integriteten skyddas av regeringsformen. Av 2 kap. 6 § andra stycket RF framgår att var och en är gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Enligt 2 kap. 20 och 21 §§ RF får begränsningar i skyddet för den personliga integriteten endast göras i lag och för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till sitt ändamål och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Inte heller får en begränsning göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Även Europakonventionen och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga) innehåller bestämmelser till skydd för den personliga integriteten. Enligt artikel 8 i Europakonvention har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Inskränkningar i dessa rättig-

heter får endast göras med stöd av lag och om det är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. I rättighetsstadgan, artikel 3, 7 och 8, slås fast att var och en har rätt till fysisk och mental integritet, respekt för sitt privat- och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer samt skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. I rättighetsstadgan artikel 52 anges i vilken utsträckning inskränkningar får göras i de rättigheter som erkänns i stadgan. Utgångspunkten är att sådana inskränkningar endast får göras i lag och ska vara förenliga med det väsentliga innehållet i rättigheterna. Begränsningar får endast göras om de är nödvändiga och svarar mot ett allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

10.14.1 EU:s dataskyddsreform

Under våren 2018 genomfördes en genomgripande dataskyddsreform inom EU. Reformen omfattade dels en allmän dataskyddsförordning[6], dels ett dataskyddsdirektiv[7] som behandlar dataskyddet vid brottsbekämpning, lagföring, straffverkställighet och upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. En konsekvens av reformen är att 1998 års personuppgiftslag har upphävts och att den svenska lagstiftningen om personuppgiftsbehandling reformerats.

10.14.2 Länsstyrelsens behandling av uppgifter ur belastnings- och misstankeregistren

Länsstyrelsen har enligt gällande regler direktåtkomst till uppgifter ur belastnings- och misstankeregistren, bl.a. för prövning av godkännande av anställda i bevakningsföretag. Den som har direktåtkomst till uppgifter i belastnings- eller misstankeregistren har en automati-

[6] 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 det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).
[7] 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.

serad tillgång till registren och behöver därmed inte vända sig till Polismyndigheten med en begäran om att få del av uppgifter.

10.14.3 Dataskyddsdirektivet

Utredningen om 2016 års dataskyddsdirektiv har i sitt betänkande behandlat olika gränsdragningsfrågor och då angett att behandling för att tillgängliggöra uppgifter från belastningsregisterutdrag i bl.a. anställningsärenden och tillståndsärenden samt vid olika former av lämplighetsprövningar ligger utanför brottsdatalagens tillämpningsområde (Brottsdatalag, SOU 2017:29, s. 216). I propositionen Brottsdatalag har regeringen anslutit sig till den bedömningen (prop. 2017/18:232 s. 11 f.). Regeringen har vidare hänvisat till dessa förarbetsuttalanden och konstaterat att det inte finns skäl att göra någon annan bedömning av frågan avseende hur man ska se på behandling för utlämnande ur belastningsregistret i syfte att ge underlag för olika tillstånds- och lämplighetsprövningar (Personuppgiftsbehandling i viss verksamhet som rör allmän ordning och säkerhet – anpassningar till EU:s dataskyddsreform, prop. 2018/19:65 s. 90). Regeringens bedömning är alltså att en sådan behandling av personuppgifter omfattas av dataskyddsförordningen. När länsstyrelsen behandlar personuppgifter i belastnings- och misstankeregistren vid lämplighetsprövning inför anställning torde behandlingen alltså falla under dataskyddsförordningens tillämpningsområde.

10.14.4 Bestämmelser om sekretess

För uppgifter i belastningsregistret gäller s.k. absolut sekretess enligt 35 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Det innebär att uppgifter ur belastningsregistret får lämnas ut endast med stöd av särskilda bestämmelser som bryter sekretessen i lagen om belastningsregister, säkerhetsskyddslagen (2018:585) och förordningar som har meddelats med stöd av dessa lagar.

Enligt 35 kap. 1 § första stycket 6 samma lag gäller sekretess också för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men

och uppgiften förekommer i register som förs enligt lagen (1998:621) om misstankeregister.

I sammanhanget kan också 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen nämnas. Enligt bestämmelsen gäller sekretess för personuppgift, om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med EU:s dataskyddsförordning eller dataskyddslagen

10.14.5 Regleringen om direktåtkomst

I 6 § lagen om belastningsregister föreskrivs att personuppgifter ur belastningsregistret ska lämnas ut om det begärs av myndighet och i övrigt i den utsträckning regeringen för vissa slag av ärenden föreskriver det eller för ett särskilt fall ger tillstånd till det. I paragrafens andra stycke finns bestämmelser om att regeringen får föreskriva att en myndighet får ha direktåtkomst till registret. Motsvarande bestämmelser om rätt att få del av uppgifter ur misstankeregistret och om möjligheter till direktåtkomst finns i 5 § lagen (1998:621) om misstankeregister.

Enligt 20 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister respektive 7 § förordningen (1999:1135) om misstankeregister får en länsstyrelse ha direktåtkomst till uppgifter ur belastnings- respektive misstankeregistret i ärenden om godkännande och tillsyn av personal i bevakningsföretag.

Den sekretess som gäller för uppgifter i belastnings- och misstankeregistren bryts av de nu nämnda bestämmelserna om direktåtkomst.

I 10 § BevF anges att rätten till direktåtkomst gäller i de fall som prövningen avser en person som inte redan är anlitad av ett bevakningsföretag, det vill säga redan är godkänd för anställning. Bestämmelsen torde innebära en viss begränsning av den rätt till direktåtkomst som föreskrivs i författningarna om belastnings- och misstankeregister. Emellertid nämner förordningen om misstankeregister och förordningen om belastningsregister både godkännande och tillsyn vilket innebär att det i praktiken inte finns någon begränsning för länsstyrelsen. Det hela blir därför något otydligt och bestämmelsen i 10 § BevF fyller dessutom inte någon praktisk funktion.

10.14.6 Något om dataskyddsförordningens krav

De nu nämnda bestämmelserna utgör den rättsliga grunden för länsstyrelsens personuppgiftsbehandling i ärenden om godkännande och tillsyn av anställda i bevakningsföretag (se artikel 6.1 dataskyddsförordningen). Syftet – godkännande och tillsyn av anställda i bevakningsföretag – är också fastställt i den rättsliga grunden, vilket är ett krav enligt artikel 6.3 i förordningen.

Personuppgiftsbehandlingen enligt dataskyddsförordningen ska även vara nödvändig, se artikel 6.1.c, e och f, men också artikel 6.3 andra stycket. Kravet på nödvändighet gäller såväl för myndigheter som för enskilda. Vad avser myndigheter, svarar kravet väl mot 7 § lagen om belastningsregister och 6 § lagen om misstankeregister. I dessa paragrafer anges att en myndighet i varje särskilt fall noga måste pröva behovet av uppgifter ur belastningsregistret. Vidare får en begäran om att få ta del av uppgifter göras endast om skälet till det uppväger den olägenhet det innebär för den som berörs.

Länsstyrelsens godkännandeprövning innebär att myndigheten utför en rättslig förpliktelse. Behandlingen av registeruppgifterna måste därmed anses nödvändig för att utföra förpliktelsen. När behandling av sådana uppgifter äger rum på grund av allmänt intresse får behandlingen anses nödvändig för verksamhetens förvaltning och funktion (jfr prop. 2017/18:105 s. 60 f.).

10.15 Utredningens överväganden

10.15.1 Inledning

För närvarande gäller enligt 4 § BevL att all personal hos ett auktoriserat bevakningsföretag ska vara godkänd med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet samt lämplighet i övrigt för anställning i ett sådant företag. Genom lagstiftning som tillkom så sent som 2006 tydliggjordes att även styrelsesuppleanter omfattas av kravet på godkännande (prop. 2005/06:136 s. 18)

Bevakningsföretagen är sammantaget en stor arbetsgivare med cirka 35 000 anställda. Företagen utför inte bara bevakningsuppdrag utan även ett stort antal andra, relativt disparata, uppdrag. I uttrycket bevakning ligger att det ska vara fråga om ett extra skydd mot angrepp. Bevakning kan sägas innefatta verksamhet som utövas genom

personell kontroll, övervakning eller tillsyn, med eller utan tekniska hjälpmedel, av gods, enskilda, områden eller verksamhet i avsikt att skapa ett extra skydd mot skada som orsakas genom brottsligt angrepp, brand eller liknande (jfr prop. 1979/80:122 s. 54 och prop. 2005/06:136 s. 11). Personer anställda i bevakningsföretag utför även andra uppgifter som inte kan beskrivas som traditionell bevakning, t.ex. som parkeringsvakt, entrévärd eller störningsjour.

Den verksamhet som bedrivs av bevakningsföretag är av sådant slag att det krävs en prövning och kontroll av de personer som arbetar i företagen. Flera av arbetsuppgifterna syftar till att öka tryggheten i samhället, kontrollera att regler efterlevs samt förebygga brott och andra överträdelser av författningar. Mot den bakgrunden framstår det som naturligt att personal i bevakningsföretag kontrolleras för att säkerställa att personen är lämplig för sådana uppgifter. Kontrollen bör vidare utföras för att säkerställa att uppdragen utförs på ett seriöst sätt.

Den ligger också i linje med den kontroll som sker beträffande andra kategorier av anställda med liknande uppgifter, t.ex. ordningsvakter.

10.15.2 Länsstyrelsens direktåtkomst till misstanke- och belastningsregistren

Bedömning: Länsstyrelsen bör även fortsättningsvis ha direktåtkomst till misstanke- och belastningsregistren vid godkännandeprövningen.

Som tidigare nämnts är det utredningens utgångspunkt att personal i bevakningsföretag ska kontrolleras för att säkerställa att personen är laglydig och i övrigt lämplig för att delta i ett bevakningsföretags verksamhet.

Länsstyrelserna har enligt gällande regler direktåtkomst till belastningsregistret och misstankeregistret vilket innebär att länsstyrelsen har getts en teknisk tillgång till upptagningar hos annan myndighet så att de kan ”läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas”.

Länsstyrelsen har enligt de gällande förordningarna om belastnings- och misstankeregister rätt att få fullständiga uppgifter ur registret

och länsstyrelsen har också rätt att ha direktåtkomst till uppgifter ur registren.

Det framstår som rimligt att länsstyrelserna, som utför godkännandeprövningen på ett enkelt sätt kan inhämta de registeruppgifter som behövs för prövningen.

Som ett led i godkännandeprövningen bör enligt utredningens uppfattning uppgifter från dessa register inhämtas även fortsättningsvis. Genom en sådan kontroll får länsstyrelsen kunskap om personen har lagförts för brott men också om personen är skäligen misstänkt för brott.

Enligt förordningen om bevakningsföretag inhämtar länsstyrelsen uppgifter ur belastnings- och misstankeregistren endast i de fall prövningen avser en person som inte redan är anlitad av ett bevakningsföretag. Enligt utredningens uppfattning bör bestämmelsen ändras så att länsstyrelsen utan undantag kan inhämta uppgifterna ur registren genom direktåtkomst, dvs även om prövningen inte avser en person som inte redan är anlitad av ett bevakningsföretag. Direktåtkomsten ska även möjliggöra kontroller av om en person är lämplig att ha i ledande ställning eller som föreståndare i ett företag.

Frågan bör, liksom för närvarande, regleras i förordningen om bevakningsföretag. Genom att hämta uppgifter i dessa register skapas ett underlag för bedömningen av sökandens laglydnad och lämplighet.

10.15.3 Kravet på medborgerlig pålitlighet

Förslag: Kravet på registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen vid prövning av anställda i bevakningsföretag (medborgerlig pålitlighet) ska tas bort.

För närvarande sker en godkännandeprövning av anställda i bevakningsföretag som grundas på inhämtande av uppgifter ur belastningsregistret, misstankeregistret och uppgifter som behandlas hos Säkerhetspolisen med stöd av lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område eller lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Säkerhetspolisen gör således enbart slagningar i sina egna uppgiftssamlingar. I Säkerhetspolisens egna uppgiftssamlingar med brottsbekämpande information finns i princip

enbart sådana personuppgifter Säkerhetspolisen behöver för verksamhetsområdena kontraterrorism, kontraspionage, personskydd, säkerhetsskydd, författningsskydd och icke-spridning. Några uppgifter som motsvarar de som Polismyndigheten behandlar i sina uppgiftssamlingar om exempelvis kopplingar till organiserad brottslighet framkommer normalt sett inte vid Säkerhetspolisens sökningar.

Den godkännandeprövning som görs uppfyller inte heller de krav som ställs på en säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen. Prövningen innebär alltså inte att personen är prövad för en anställning som är placerad i säkerhetsklass (jfr 3 kap. 5–10 §§ säkerhetsskyddslagen (2018:585). Registerkontrollen ger som huvudregel inte heller rätt att delta i säkerhetskänslig verksamhet.

Bevakningsbranschen representerad av Svenska Transportarbetareförbundet och Säkerhetsföretagen har under utredningen inkommit med en gemensam hemställan om att utredningen, inför förslag till ändring i 4 § i BevL, ska inhämta yttrande från Säkerhetspolisen. Bevakningsbranschen motsätter sig att kravet på medborgerlig pålitlighet tas bort. Vidare föreslår branschen bland annat att all personal i bevakningsföretag ska placeras i säkerhetsklass. Säkerhetspolisen har i yttrande besvarat bevakningsbranschens hemställan och förklarat hur man ser på utredningens förslag.

Säkerhetspolisen har tidigare inkommit med en hemställan till Justitiedepartementet[8] där myndigheten anger bl.a. att den nuvarande ordningen som innebär att registerkontroller av väktare måste prioriteras mot andra ärenden, bl.a. registerkontroller av personer tillhörande de högsta säkerhetsklasserna, inte är rimlig.

Enligt tidigare gällande reglering torde en kontroll av medborgerlig pålitlighet ha motsvarat vad som i dag kallas säkerhetsprövning. Begreppet medborgerlig pålitlighet används inte längre i säkerhetsskyddslagstiftningen och det framstår dessutom som svårtolkat. Den ordning som gäller för anställda i bevakningsföretag ligger inte heller i linje med den gällande ordningen enligt säkerhetsskyddslagen som bygger på att enbart personer som deltar i säkerhetskänslig verksamhet ska säkerhetsprövas. Skälet är att många anställda vid auktoriserade bevakningsföretag inte deltar i säkerhetskänslig verksamhet. I stället avser många bevakningsuppdrag som utförs av väktare verksamheter av ett annat slag, t.ex. bevakning av butikslokaler. När personal vid auktoriserade bevakningsföretag ska delta i säkerhetskäns-

[8] Se Ju2018/00154/L4.

lig verksamhet är huvudregeln att deltagandet ska föregås av en säkerhetsprövning vilket inkluderar registerkontroll vid Säkerhetspolisen. Personal vid auktoriserade bevakningsföretag som deltar i säkerhetskänslig verksamhet måste således som huvudregel bli föremål för registerkontroll vid minst två tillfällen. Dels vid länsstyrelsens godkännande, dels vid säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen inför deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten (se dock avsnitt 10.11).

Man kan fråga sig om det är en resurseffektiv ordning. Det kan också sättas i fråga om en sådan dubbel registerkontroll ligger i linje med de grundläggande utgångspunkter som gäller för behandling av personuppgifter och den försiktighet som bör gälla i fråga om sådana integritetskänsliga åtgärder. Enligt 3 kap. 10 § säkerhetsskyddslagen så får en anställning eller något annat deltagande placeras i säkerhetsklass endast om behovet av säkerhetsskydd inte kan tillgodoses på något annat sätt. Det står således klart att kontroll i Säkerhetspolisens register, inte minst av integritetsskäl, bör inskränkas till fall då det finns ett klart behov av en sådan kontroll. Även från denna utgångspunkt kan den generella registerkontrollen av anställda i bevakningsföretag ifrågasättas.

Dessutom kan det ifrågasättas att det är motiverat att utföra en sådan registerkontroll som regleras i 3 kap. 14 § säkerhetsskyddslagen för andra syften än sådana syften som rör Sveriges säkerhet.

Det ska också beaktas att dessa registerkontroller är resurskrävande, inte bara för länsstyrelserna, utan också för Säkerhetspolisen och Registerkontrolldelegationen vid Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. För det fall den anställde sedan ska delta i säkerhetskänslig verksamhet krävs det att personen i fråga säkerhetsprövas enligt säkerhetsskyddslagens regler, vilket innebär att en registerkontroll på nytt kommer att begäras. Enligt uppgift är det inte möjligt att utgå från den kontroll som redan skett vid godkännandet för anställning utan en ny registerkontroll måste utföras.

Ett skäl som tidigare framförts för att samtliga anställda i bevakningsföretag ska kontrolleras ur säkerhetssynpunkt är att det inte torde vara möjligt att inom ett bevakningsföretag fördela arbetsuppgifterna på ett sådant sätt att en viss kategori aldrig sätts in på vissa bevakningsuppdrag (se prop. 1974:39 s. 21). Argumentet synes bygga på att kontrollen vid godkännande innebär att den anställde kan delta i verksamhet som är säkerhetskänslig och att det från praktiska ut-

gångspunkter är en fördel om samtliga anställda har möjlighet att delta i sådan verksamhet. Detta argument skulle tala för att samtliga anställda i bevakningsföretag skulle säkerhetsprövas inför anställningen. Argumentet gör sig inte längre gällande eftersom säkerhetsskyddslagstiftningen är förändrad. Om en anställd vid ett auktoriserat bevakningsföretag deltar i en säkerhetskänslig verksamhet och sedan ska delta i en annan säkerhetskänslig verksamhet krävs ofta ytterligare en säkerhetsprövning enligt det säkerhetsskyddsavtal som då måste upprättas enligt 2 kap. 6 § säkerhetsskyddslagen.

Vidare skulle det, enligt utredningens mening, vara en alltför omfattande säkerhetsprövning, som inte är motiverad av sakliga skäl. Att alla anställda skulle säkerhetsprövas oavsett om de deltar i säkerhetskänslig verksamhet eller inte är dessutom oförenligt med grundtanken i säkerhetsskyddslagen.[9]

Mot bakgrund av det som nu anförts är slutsatsen att kravet på registerkontroll enligt 3 kap. 14 § tredje stycket säkerhetsskyddslagen (2018:585) vid godkännande av personal i bevakningsföretag bör tas bort.

Det kan ske genom uttrycket medborgerlig pålitlighet utmönstras ur 4 § BevL. Vidare krävs författningsändringar i förordningen om bevakningsföretag.

Ändringen i lagen om bevakningsföretag och förordningen om bevakningsföretag kan eventuellt föranleda ett behov av ändring i 8 § skyddsförordningen. Utredningen bedömer dock att en sådan ändring ligger utanför utredningens uppdrag.

10.15.4 Yttrande från Polismyndigheten i samband med godkännandeprövningen

Förslag: Länsstyrelsen ska ges möjlighet att inför godkännandeprövningen begära ett yttrande hos Polismyndigheten rörande sökanden.

De senaste 20 åren har antalet sammanslutningar i den kriminella miljön ökat kraftigt (se Brå 2016:12, *Kriminella nätverk och grupperingar*, s. 127). Även det dödliga skjutvapenvåldet i kriminella miljöer har ökat över tid (se Brå 2015:24, *Det dödliga våldet* s. 23). Krimi-

[9] Se bl.a. prop. 2017/18:89 s. 79 f.

nella aktörer utövar otillåten påverkan för att skydda eller främja annan brottslighet. I massmedia har gjorts granskningar där slutsatsen varit att organiserad brottslighet försökt infiltrera säkerhetsbranschen. Ytterligare granskningar i media ledde till publiceringar om att Arlanda enligt en polisrapport haft flera individer med kopplingar till organiserad brottslighet som arbetat på strategiska positioner, däribland som flygplatskontrollanter. Både Polismyndigheten och Säkerhetsföretagen har angett att de ser en risk att kriminella personer kan anställas i bevakningsbranschen för det fall tillfredsställande kontroller inte görs innan vederbörande godkänns för anställning vid ett bevakningsföretag (se vidare under kapitel 7 ovan).

Flera aktörer har även uttryckt oro för att förslaget att ta bort kravet på medborgerlig pålitlighet kan leda till det blir svårare att få reda på om en person som söker anställning hos ett bevakningsföretag har olämpliga kriminella kontakter, eftersom information som tyder på en sådan omständighet inte alltid framkommer vid kontroll i misstanke- eller belastningsregistret.

Det är av stor betydelse att endast personer som är lämpliga för uppdraget anställs i bevakningsföretag. Personer med koppling till den organiserade brottsligheten ska inte tillåtas att arbeta inom bevakningsbranschen. De senaste årens utveckling när det gäller den organiserade brottsligheten och risken för att personer med koppling till sådan brottslighet kan komma att anställas inom bevakningsbranschen gör att utredningen undersökt om det är rimligt och motiverat att länsstyrelsen vid prövningen av godkännande för anställning skulle kunna få del av ett bredare underlag än vad som framgår av misstanke- och belastningsregistren.

Enligt utredningens mening skulle det vara till stor nytta för länsstyrelsen om myndigheten skulle ha möjlighet att inhämta ett yttrande från Polismyndigheten där myndigheten uttalar sig om sökandens lämplighet mot bakgrund av de eventuella uppgifter om sökanden som finns i polisens brottsbekämpande verksamhet. Det kan t.ex. röra sig om eventuella uppgifter om sökanden i polisens underrättelseverksamhet rörande grov organiserad brottslighet, inhemsk extremism och terroraktörer.

Rättsliga utgångspunkter för personuppgiftsbehandlingen

Om uppgifter som har samlats in i Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet används för behandling av Polismyndigheten i ett förvaltningsärende har behandlingen av personuppgifterna fått ett nytt ändamål, dvs. ändamålet har ändrats från brottsbekämpning till annan myndighetsutövning. Länsstyrelsens godkännandeprövning utgör ett sådant förvaltningsärende. Det är möjligt att behandla uppgifter som samlats in enligt 2 kap. 1 § brottsdatalagen för nya ändamål som ligger utanför lagens tillämpningsområde för det fall behandlingen av personuppgifterna kan anses vara nödvändig och proportionerlig (2 kap. 22 § brottsdatalagen).

Att behandla personuppgifter för ett nytt ändamål har i förarbetena ansetts både nödvändigt och proportionerligt exempelvis om det i Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet finns uppgifter om att en person har sådana kontakter i kriminella kretsar att han eller hon ter sig olämplig för att få tillstånd att bedriva viss verksamhet och uppgifterna därför behöver tillhandahållas för att användas vid prövningen av tillståndsärendet (se prop. 2017/18:232 s. 452).

Om behandlingen anses vara nödvändig och proportionerlig ska den fortsatta prövningen av om personuppgifterna kan behandlas för det tänkta ändamålet ske enligt dataskyddsförordningen (prop. 2017/18:232 s. 451).

Dataskyddsförordningen utgår, på samma sätt som brottsdatalagen, från att varje behandling av personuppgifter måste vila på en rättslig grund. Personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen om behandlingen är nödvändig som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning (se 2 kap. 2 § dataskyddslagen). Eftersom länsstyrelsens prövning av godkännande av personal i bevakningsföretag är att betrakta som myndighetsutövning finns det enligt utredningens mening rättslig grund att behandla personuppgifter i dessa ärenden (jfr prop. 2017/18:105 s. 62). I likhet med brottsdatalagen kräver dataskyddsförordningen att det ska finnas ett berättigat ändamål för att få behandla personuppgifter. Utredningens slutsats är att det nya ändamålet är berättigat med hänsyn till det intresse som finns av att motverka att personer med koppling till kriminella organisationer anställs vid bevakningsföretag. Ett utlämnande är alltså förenligt de nyss nämnda kraven som ställs upp i dataskyddsförordningen.

Sekretessbestämmelser vid behandling av personuppgifter

Av 18 kap. 1 § OSL följer att sekretess gäller för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål eller till angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Av 18 kap. 2 § första stycket OSL följer även att sekretess gäller för uppgifter som hänför sig till förundersökning i brottmål och till polisens verksamhet att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Bestämmelserna innebär att det finns en presumtion för att sådana uppgifter omfattas av sekretess (s.k. omvänt skaderekvisit). Av 18 kap. 1–2 §§ OSL följer alltså att det råder sekretess för personuppgifter som behandlas inom brottsdatalagens område.

Av 35 kap. 1 § första stycket p 5 OSL framgår att sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men och uppgiften förekommer i register som förs av Polismyndigheten enligt 5 kap. lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område eller som annars behandlas med stöd av de bestämmelserna, eller uppgifter som behandlas av Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten med stöd av lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter.

Som huvudregel gäller sekretess mellan myndigheter (se 8 kap. 1 och 2 §§ OSL). För att en sekretessbelagd uppgift ska lämnas ut krävs i sådana fall att det föreligger en tillämplig sekretessbrytande bestämmelse. Med begreppet sekretessbrytande bestämmelse avses en bestämmelse som innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas ut under vissa förutsättningar (se 3 kap. 1 § OSL).

Om en sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig på en uppgift innebär detta att en myndighet är skyldig att lämna uppgiften till en myndighet som begär det. Den sekretessbrytande bestämmelsen innebär således att uppgiften i just den situationen inte är sekretessbelagd. En sekretessbrytande bestämmelse som torde kunna användas i det nu aktuella fallet är den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 §.

Enligt generalklausulen får en sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet (eller verksamhetsgren) om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

I kommentaren till offentlighet- och sekretesslagen anges det att om det i en lag eller förordning har föreskrivits att uppgifter ”bör” eller ”får” lämnas från en myndighet (verksamhetsgren) till en annan, finns det särskild anledning att anse att generalklausulen är tillämplig. Detta eftersom riksdagens eller regeringens föreskrifter torde vara grundade på en bedömning att intresset av att uppgifter lämnas mellan myndigheterna har företräde framför sekretessintresset. Enligt utredningens mening finns det goda skäl att anta att länsstyrelsen skulle ha nytta av tillgång till fler uppgifter rörande sökanden än vad som framgår av misstanke- och belastningsregistren. Mot bakgrund av att uppgifterna i Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet i många fall kan vara mycket känsliga, handla om pågående förundersökningar eller i många fall behandla fler personer än sökanden framstår det inte som lämpligt att dessa uppgifter hanteras direkt av länsstyrelsen. Länsstyrelsen bör i stället ges möjlighet att hos Polismyndigheten begära ett yttrande över en sökandes lämplighet vid godkännandeprövningen av personal i bevakningsföretag. Vid framtagandet av ett sådant yttrande har Polismyndigheten enligt utredningens mening laglig rätt att behandla relevanta personuppgifter som behandlas med stöd av brottsdatalagen hos Polismyndigheten.

För att göra det möjligt för Polismyndigheten att avge ett yttrande till länsstyrelsen rörande sökandens lämplighet för anställning i bevakningsföretag bör det emellertid införas en sekretessbrytande bestämmelse i förordningen om bevakningsföretag. Det blir då tydligt att lagstiftaren avsett att någon sekretess mellan de nu aktuella myndigheterna inte ska gälla för dessa uppgifter när de används i nu aktuellt hänseende.

Enligt utredningens mening bör länsstyrelsen regelmässigt använda sig av denna möjlighet vid godkännandeprövningen. Med hjälp av ett större underlag av personuppgifter kan länsstyrelsen på ett bättre sätt säkerställa att endast sådana personer som är lämpliga godkänns.

Utredningen föreslår således att det införs en bestämmelse i förordningen som anger att länsstyrelsen vid godkännandeprövningen får inhämta ett yttrande från Polismyndigheten rörande sökandens

lämplighet. Vidare ska bestämmelsen ange att Polismyndigheten vid utformningen av detta yttrande i sin tur får hämta uppgifter som behandlas med stöd av lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

Enligt utredningens mening bör denna inhämtning av uppgifter endast få göras om den som prövningen gäller har lämnat sitt samtycke. Samtycket ska anses gälla också kontroller och utredningar under den tid som personen är godkänd för anställning i bevakningsföretag. Samtycket bör lämnas skriftligt i samband med godkännandeprövningen. En bestämmelse som anger att registerkontroll endast får göras om den som prövningen gäller har lämnat sitt samtycke bör således införas i förordningen om bevakningsföretag.

Partsinsyn

Vid länsstyrelsens handläggning av godkännande av personal vid bevakningsföretag gäller förvaltningslagen (2017:900), i tillämpliga delar. Av 10 § förvaltningslagen följer att en sökande, klagande eller annan part som huvudregel har rätt att ta del av det beslutsunderlag som har tillförts dennes ärende. Rätten till s.k. partsinsyn kan dock begränsas om det är av synnerlig vikt av hänsyn till något allmänt eller enskilt intresse att sekretessen inte röjs (se 10 kap. 3 § OSL).

I förevarande fall torde det vara så att många av de uppgifter som finns i polisens brottsbekämpande verksamhet antingen är hänförliga till pågående förundersökningar eller att de rör fler personer än den sökande. Under dessa förutsättningar bör rätten till partsinsyn i vissa fall få stå tillbaka för sekretesskyddet. Det avser främst situationer när ett utlämnande skulle avslöja polisiära arbetsmetoder eller pågående spaningsarbete eller annat utredningsarbete. Sådana avslöjanden skulle kunna medföra skada för den polisiära verksamheten. Det innebär att länsstyrelsen i vissa fall skulle kunna få uppgifter från Polismyndigheten som ligger till grund för beslut utan att sökanden har rätt att få del av uppgifterna.

Om sökanden inte får del av handlingarna ska myndigheten på annat sätt lämna denne upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att han eller hon ska kunna ta till vara sin rätt.

Enligt utredningens mening ska inte den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen i förordningen om bevakningsföretag innebära att Polismyndigheten alltid har skyldighet att lämna ut uppgifter till länsstyrelsen. Den enhet inom Polismyndigheten som samlar in och behandlar uppgifterna måste först göra en bedömning av om uppgifterna kan lämnas ut, utan att det är till skada för annan verksamhet inom myndigheten. Enheten måste också bedöma om uppgifterna är så konkreta att de kan läggas till grund för en prövning. Om dessa förutsättningar inte är uppfyllda kan några uppgifter inte lämnas ut.

10.15.5 Fristen för länsstyrelsens godkännandeprövning

Förslag: Tidsfristen för godkännandeprövningen i förordningen om bevakningsföretag ska tas bort och ersättas med ett krav på att prövningen ska göras skyndsamt.

Länsstyrelsens godkännandeprövning ska, enligt förordningen om bevakningsföretag slutföras inom två veckor, om inte särskilda skäl föranleder annat. Tidsfristen blir styrande för Säkerhetspolisens prioriteringar när det gäller genomförande av registerkontroller och säkerhetsprövningar. Det leder till en risk för att ärenden, som av sakliga skäl borde prioriteras, får stå tillbaka och att andra brådskande ärenden alltså kan komma att drabbas av tidsutdräkt för att de i lagen angivna tidsfristerna ska kunna hållas.

Tidsfristen är inte heller anpassad till de bestämmelser om prövning i Registerkontrolldelegationen som finns i säkerhetsskyddslagen. Det är i vissa fall närmast omöjligt att leva upp till tidsfristen i de fall det finns uppgifter som behandlas med stöd av lagen om Polismyndighetens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område eller lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter.

Om de nuvarande reglerna om registerkontroll vid godkännandeprövningen behålls är det inte rimligt att behålla den nu gällande tvåveckorsfristen eftersom det i vissa fall inte är möjligt att leva upp till ett sådant krav.

De nu föreslagna ändringarna innebär emellertid att Säkerhetspolisen inte kommer att vara inblandad i godkännandeprövningen på

samma sätt som tidigare. Det blir i stället Polismyndigheten som ska inkomma med information gällande de sökande till länsstyrelsen. I de fall det saknas relevant information i Polismyndighetens uppgiftssamlingar torde det i många fall vara möjligt att genomföra prövningen inom två veckor.

Trots detta anser utredningen att det saknas skäl att föreskriva en absolut tidsgräns inom vilken prövningen ska ske. Bestämmelsen bör i stället ändras på så sätt att det anges att prövningen ska göras skyndsamt.

Utredningen föreslår därför att tidsfristen för godkännandeprövningen i förordningen om bevakningsföretag bort tas bort och ersättas med ett krav på att prövningen ska göras skyndsamt.

10.15.6 Möjlighet att anställa personer i avvaktan på länsstyrelsens beslut om godkännande

Förslag: Auktoriserade bevakningsföretag ska inte ges möjlighet att anställa personer i avvaktan på länsstyrelsens beslut om godkännande.

Enligt utredningens direktiv ska vi ta ställning om auktoriserade bevakningsföretag bör ges möjlighet att anställa personer i avvaktan på länsstyrelsens beslut om godkännande.

Före år 2006 fanns en bestämmelse i lagen om bevakningsföretag som gav bevakningsföretagen en möjlighet att i avvaktan på länsstyrelsens beslut anlita en viss person efter det att denne gjort en ansökan om godkännande. Detta gällde emellertid endast om inte länsstyrelsen bestämde annat. En sådan person fick inte heller anlitas för bevakning av en enskild person för dennes skydd eller för verksamhet där han eller hon fick befattning med något förhållande som hade betydelse för rikets säkerhet. Regleringen hade införts på grund av att handläggningen av ansökningar om godkännande kunde ta så lång tid att det inte var rimligt att företagen inte hade möjlighet att anlita personen i fråga.

Regleringen upphävdes 2006 (se prop. 2005/06:136 s. 17 f.) Som skäl för förändringen anfördes bl.a. att rutinerna för godkännandeprövningen hade förändrats och att prövningen vid den tiden gick snabbare. Vidare uttalades att det är en rimlig utgångspunkt att en-

dast den som har varit föremål för kontroll och godkännande ska få anlitas för verksamhet i företaget.

De argument som då framfördes kan alltjämt göras gällande vid bedömningen av om icke godkända personer ska få anlitas i bevakningsföretag i avvaktan på att en ansökan prövas. Kraven på kontroll av den som ska anställas i ett bevakningsföretag är stränga.

Det är, som det uttalades i 2006 års lagstiftningsärende, en rimlig utgångspunkt att endast den som redan har varit föremål för kontroll och godkännande ska ha möjlighet att anlitas för verksamhet i ett bevakningsföretag. Med de nu föreslagna ändringarna torde handläggningen av en ansökan att ske skyndsamt. Det finns därför inte skäl att införa en möjlighet att anställa en person innan godkännandeprövningen slutförts.

10.15.7 Tillsyn och kontroll av anställda vid auktoriserade bevakningsföretag

Förslag: Länsstyrelserna ska ges ett tydligare ansvar för tillsyn och kontroll av anställda vid auktoriserade bevakningsföretag.

Bevakningsföretagen ska ha ett ansvar för att säkerställa personalens lämplighet utöver de kontroller som länsstyrelsen genomför.

Länsstyrelsernas tillsyn över godkänd personal

I den nuvarande lagen om bevakningsföretag anges att länsstyrelsen utövar tillsyn över auktoriserade bevakningsföretag. Det finns dock inte någon uttrycklig bestämmelse om att länsstyrelsen har ett löpande ansvar för kontroll av de anställdas laglydnad och lämplighet. I förordningarna om belastnings- respektive misstankeregister finns det dock bestämmelser som anger att en länsstyrelse har direktåtkomst i ärenden om tillsyn av personal i bevakningsföretag, vilket ger ett tydligt uttryck för ett tillsynsansvar. Det framgår också av Polismyndighetens föreskrifter om bevakningsföretag att länsstyrelserna har ett sådant ansvar. Genom dagens reglering torde länsstyrelserna dock normalt agera och initiera en prövning om återkallelse av godkännande när någon särskild omständighet ger anledning till det, till

exempel att det kommer fram uppgifter genom den spontanuppföljning som sker enligt säkerhetsskyddslagen.

Det finns skäl att i bestämmelserna om bevakningsföretag tydliggöra länsstyrelsernas tillsynsansvar för de anställda i bevakningsföretag. Vidare bör länsstyrelsernas befogenheter och bevakningsföretagens skyldigheter inom ramen för tillsynen av anställda komma till uttryck i författning.

Länsstyrelsens kontroll samt uppgifter från Polismyndigheten

Säkerhetsskyddslagens registerkontroll innebär att uppgifter löpande hämtas in under den tid anställningen i bevakningsföretaget består, s.k. spontanutfall.

Genom utredningens förslag försvinner denna kontinuerliga bevakning av uppgifter som tillförs de register som är aktuella vid registerkontroll. I stället tillkommer en möjlighet att begära yttrande från Polismyndigheten som innebär att polisen genomför en sökning bland sina uppgifter gällande den aktuella personen.

Det finns enligt utredningens uppfattning goda skäl att kontinuerligt pröva såväl laglydnad som lämplighet hos de anställda. Förhållandena kan förändras i många olika avseenden efter det att en person har godkänts och fått anställning i ett bevakningsföretag.

Det saknas möjlighet att ha en kontinuerlig bevakning hos Polismyndigheten utifall det tillkommer uppgifter om en person som behandlas med stöd av lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område. Polismyndigheten bör dock kunna meddela föreskrifter om en skyldighet för Polismyndigheten att underrätta länsstyrelserna om omständigheter som kan ha betydelse för bedömningen av en persons laglydnad och lämplighet i övrigt om Polismyndigheten har skäl att anta att personen är godkänd för anställning hos auktoriserat bevakningsföretag.

För att upprätthålla en hög kontrollnivå bör länsstyrelserna genom kontroll av belastnings- och misstankeregistren löpande kontrollera om en anställd har någon uppgift i registren. Länsstyrelserna har direktåtkomst till belastnings- och misstankeregistren och bör därför utnyttja direktåtkomsten för löpande kontroller inom ramen för sin tillsyn av bevakningsföretagen och dess anställda. Detta torde inte kräva några förändringar av relevanta förordningar.

Att ge länsstyrelserna i uppdrag att genomföra löpande kontroller kommer att resultera i ökade kostnader för länsstyrelserna. Enligt utredningens mening finns det stora fördelar med att länsstyrelserna kan använda sig av automatiserad bevakning som, i likhet med Polismyndighetens vapenägarregister, kan ge en signal om när en anställd i bevakningsföretag förekommer i misstanke- och belastningsregistren. Ett sådant system skulle kunna bli ganska kostsamt att utveckla och införa men det skulle troligen vara ändamålsenligt för att minska de kostnader som utredningens förslag innebär för länsstyrelserna.

Det finns inget som talar för att en utvidgning av den kontroll som länsstyrelserna gör i belastnings- och misstankeregistren inte är förenlig med de krav som ställs upp till skydd för enskildas personliga integritet. I sammanhanget kan dessutom dataskyddsförordningens krav på att personuppgiftsbehandlingen ska vara nödvändig nämnas (se artikel 6.1.c, e och f, men också artikel 6.3 andra stycket). Kravet på nödvändighet gäller såväl för myndigheter som för enskilda. Kravet svarar väl mot 7 § lagen om belastningsregister och 6 § lagen om misstankeregister, som anger att en myndighet i varje särskilt fall noga måste pröva behovet av uppgifter ur belastningsregistret.

För länsstyrelsen, som utför en rättslig förpliktelse, ligger det i sakens natur att behandlingen av registeruppgifterna är nödvändig för att utföra förpliktelsen. När behandling av sådana uppgifter äger rum på grund av allmänt intresse får behandlingen anses nödvändig för verksamhetens förvaltning och funktion (jfr prop. 2017/18:105 s. 60 f.).

En utvidgad kontroll i registren kräver ändringar i förordningen om bevakningsföretag.

Bevakningsföretagens ansvar för sökandens lämplighet

De registeruppgifter som tas in i samband med godkännandeprövningen ger ett underlag för länsstyrelsens bedömning av sökandens laglydnad och lämplighet. Underlaget är ofullständig på så sätt att det endast ger information om sådant som kommit till vissa myndigheters kännedom. Det finns många faktorer som inte kommer fram vid en registerkontroll och som kan vara av betydelse för bedömningen av en persons lämplighet för en viss uppgift.

Omständigheter som enligt gällande föreskrifter kan påverka lämpligheten är om personen visat på beteenden som visserligen inte har föranlett några ingripanden, men som ändå tyder på att personen är olämplig för arbetsuppgiften. Exempel på annan omständighet som kan innebära att sökanden bedöms som olämplig är om personen lider av en psykisk störning, missbrukar narkotika eller andra droger. Omständigheter av det slag som nu nämnts kommer normalt inte fram vid en registerkontroll. Det är fråga om faktorer som kan framträda vid till exempel ett samtal med personen i fråga.

Den som söker anställning i ett bevakningsföretag sammanträffar normalt med arbetsgivaren i någon form av anställningsintervju. Arbetsgivaren torde vid rekrytering ha ett intresse av att få en så välgrundad bild av den som söker anställning som möjligt, inte bara för att personen ska godkännas som anställd i företaget utan också för att personen ska fungera som arbetstagare i företaget. Arbetsgivare torde ha bättre förutsättningar att få kunskap om förhållanden av betydelse för lämplighetsprövningen som inte framkommer vid en registerkontroll, både vid rekryteringstillfället och under pågående anställning.

Enligt 3 § lag om bevakningsföretag får auktorisation beviljas endast om det kan antas att verksamheten kommer att bedrivas på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt och i övrigt i överensstämmelse med god sed inom branschen, inte kommer att få en från allmän synpunkt olämplig inriktning och kommer att uppfylla de krav som ställs på verksamhet av det slag som företaget ska bedriva. Vid prövningen av sakkunnigheten, omdömesgillheten samt överensstämmelsen med god sed ska särskilt beaktas om företaget har en lämplig organisation och planläggning för sin tillsyn. Utredningen anser att åtgärder för att säkerställa att personalen är lämplig är en del av kravet på en lämplig organisation.

Polismyndigheten bör kunna meddela närmare föreskrifter om hur företagen ska uppfylla kravet på lämplig organisation utifrån behovet av kontroller av personalens lämplighet samt en skyldighet att underrätta länsstyrelsen om omständigheter som kan vara av betydelse för bedömningen av personalens lämplighet både vid ansökan om godkännande och under pågående anställning.

11 Konsekvensanalys

11.1 Kommittéförordningens och utredningsdirektivens krav

I utredningens uppdrag ingår att analysera konsekvenserna av lämnade förslag i enlighet med 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Detta innebär att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa också redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska kommittén föreslå en finansiering (14 §). Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen (15 §). Slutligen ska förslagens kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet.

Eftersom utredningen lämnar författningsförslag ska konsekvensanalysen också göras i enlighet med 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (15 a § kommittéförordningen). En konsekvensanalys ska bl.a. innehålla en beskrivning av identifierade problem och vad som ska uppnås med en viss regeländring, vilka alternativa lösningar som finns för att uppnå det önskade resultatet samt vilka som berörs av regleringen (6 § 1–3 förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning).

I betänkandets överväganden och förslag har utredningen fortlöpande beskrivit identifierade problem inom de områden utredningen haft att kartlägga. Vidare har utredningen lämnat förslag på åtgärder och presenterat alternativa lösningar i varje avsnitt. Vad förslagen syftar till redovisas också i dessa delar av betänkandet. Det som sagts där upprepas inte i detta kapitel. Övriga krav enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen och 6 och 7 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning behandlas i det följande.

Utöver ovanstående författningskrav följer det av utredningens direktiv att utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för staten, kommuner, (regioner) och företag (eller andra enskilda). Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska också ange om förslagen får några konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv samt för brottsligheten och för det brottsförebyggande arbetet. Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret ska också de särskilda övervägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas.

11.2 Beskrivning av uppdraget

Enligt utredningsdirektiven ska en särskild utredare göra en översyn av regelverket för ordningsvakter. Syftet är att modernisera och effektivisera regelverket och anpassa det till dagens förhållanden. Utredaren ska också se över vissa frågor kring lämplighetsprövningen av personal hos auktoriserade bevakningsföretag.

Utredaren ska bl.a.

- analysera för vilka ändamål och vid vilka platser ordningshållning bör kunna utföras av ordningsvakter,
- analysera på vilket sätt Polismyndigheten ska utöva kontroll och ledning över ordningsvakternas verksamhet,
- undersöka om det finns ytterligare uppgifter i ordningshållningen som en ordningsvakt bör kunna utföra,
- analysera hur reglerna för ordningsvakternas utbildning, när det gäller såväl omfattning som övergripande innehåll, bör utformas,

- analysera vilka krav som ska ställas för att godkännas för anställning i auktoriserade bevakningsföretag, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

11.3 Övergripande analys av betänkandets konsekvenser

I detta avsnitt presenteras de aktörer som berörs av utredningens förslag och hur de berörs av dem. Denna redogörelse är grunden för utredningens bedömningar av förslagens ekonomiska konsekvenser som presenteras i avsnitt 11.4. För en närmare redogörelse av respektive förslag hänvisas till kapitel 4–10.

Utredningens förslag berör, förutom ordningsvakterna själva, samtliga aktörer som anlitar ordningsvakter, dvs. olika privata verksamheter men också kommuner och myndigheter. Många ordningsvakter är anställda i bevakningsföretag vilket innebär att förslagen berör bevakningsbranschen. Förslagen berör även Polismyndigheten och domstolarna.

Utredningens förslag i den del som handlar om godkännande av personal i bevakningsföretag berör främst bevakningsföretagen, Säkerhetspolisen, länsstyrelserna och Polismyndigheten.

11.3.1 Ordningsvakterna

I april 2021 fanns det cirka 7 830 förordnade ordningsvakter. Vid utgången av 2019 var 88 procent av ordningsvakterna män och 12 procent kvinnor.

Av de ordningsvakter som finns i Sverige är drygt hälften, cirka 4 100, anställda av auktoriserade bevakningsföretag.

Ordningsvakter som är anställda i bevakningsföretag är sällan knutna enbart till en plats utan arbetar i nuläget vanligtvis hos flera kunder och inom olika förordnandeområden. Bevakningsbranschen uppskattar att de auktoriserade bevakningsföretagen tillhandahåller bevakning med ordningsvakter på cirka 525 platser vilka har beslutats av Polismyndigheten enligt nuvarande 3 § LOV.[1]

[1] Uppgift från Säkerhetsföretagen i mars 2021.

Ordningsvakter utgör en viktig resurs för att bidra till att skapa ordning och främja trygghet i samhället. Enligt utredningens förslag ska ordningsvakternas uppgift alltjämt vara att biträda polisen och medverka till att allmän ordning upprätthålls. Ordningsvakter ska användas som ett komplement till och aldrig som en ersättning för polisen. Det är en given utgångspunkt för utredningens förslag att ordningsvakter inte ska tilldelas uppgifter som kräver polisiär kompetens och polisens organisation. Polismyndigheten ska leda och kontrollera den ordningshållning som utförs av ordningsvakter. Förslagen syftar till att skapa goda förutsättningar för ett fungerade samarbete mellan Polismyndigheten, de poliser som tjänstgör i ett visst område och den eller de ordningsvakter som verkar där. Även de som anlitar ordningsvakter måste ta ansvar för att skapa en fungerande ordning. Utredningens förslag har utformats för att kunna möta de förändringar som skett i samhället de senaste åren och för att skapa förutsättningar för att ordningsvakter på ett professionellt sätt ska kunna möta de uppgifter som anförtros dem.

11.3.2 Bevakningsföretagen

Som anges ovan är drygt hälften av ordningsvakterna anställda i bevakningsföretag. Det finns 288 auktoriserade bevaknings- eller utbildningsföretag i Sverige. I branschorganisationen Säkerhetsföretagen finns cirka 150 medlemsföretag och cirka 18 000 anställda. Två av dessa bevakningsföretag har tillsammans cirka 85 procent av de anställda inom bevakning. Knappt tio företag har mellan 200 och 1 000 anställda i respektive företag. Övriga medlemsföretag är av mindre karaktär. Mellan åren 2015 och 2018 har antalet anställda inom bevakning i Säkerhetsföretagen ökat med 10 procent från ungefär 15 000 till 16 500 anställda. Av de anställda är cirka 10 000 väktare och 4 100 ordningsvakter.[2]

Auktoriserade bevakningsföretag är verksamma inom bl.a. bevakning med väktare, ordningsvakter, skyddsvakter, hamn- och sjöfartskontrollanter, butikskontroller, värdetransporter, och personskydd.

På sikt kommer användningen av ordningsvakter sannolikt att öka med anledning av förslagen, vilket torde gynna bevakningsbranschen ekonomiskt. För bevakningsföretagens kunder torde utredningens

[2] Siffror från Säkerhetsföretagen 2021.

förslag i vissa avseenden innebära minskade administrativa kostnader eftersom administrationen kring hanteringen av dagens paragraf 3-områden förväntas minska. Införandet av tillståndshanteringen för användandet av ordningsvakter torde dock samtidigt till viss del öka kostnaderna för kunderna då de platser som automatiskt får tillstånd enligt dagens 2 § LOV försvinner (se avsnitt 11.4.1 nedan).

11.3.3 Kommuner och regioner

Det finns ett stort och ökande intresse av att kunna använda sig av ordningsvakter för brottsförebyggande och trygghetsfrämjande insatser hos Sveriges kommuner och regioner. På fråga från utredningen har medlems- och arbetsgivarorganisationen Sveriges kommuner och regioner (SKR) angett att de bedömer att utredningens förslag kommer att påverka ungefär ett 50-tal kommuner som använder sig av ordningsvakter

Den kostnad kommuner och regioner har för att använda ordningsvakter skiljer sig stort. Exempelvis kan nämnas att Stockholm (2 383 269 invånare) lägger ner omkring 90 miljoner kronor per år, Sundsvall (99 448 invånare) 1,7 miljoner kronor per år, Landskrona (46 146 invånare) 1,4 miljoner kronor per år och Boden (28 021 invånare) 320 000 kronor per år. Örebro kommun har angett att kommunens kostnader för ordningsvakter 2020 blev närmare 2,8 miljoner. Kommunen har angett att i stort sett hela denna summa utgörs av ersättning för arbetstid för ordningsvakterna. Kommunen räknar med en timkostnad på 360 kronor vilket innebär att man använde sig av ordningsvakter totalt nästan 7 800 timmar under 2020.

Enligt SKR finns en politisk vilja att värna medborgarnas trygghet genom att använda ordningsvakter i många kommuner. Många kommuner och regioner anser dock att processen för att få använda ordningsvakter är krånglig och att den skiljer sig åt i olika delar av landet.

Om utredningens förslag om användning av ordningsvakter genomförs torde fler kommuner välja att använda ordningsvakter i sitt brottsförebyggande och trygghetsfrämjande arbete.

Enligt SKR:s bedömning kommer utredningens förslag inte att ha någon märkbar inverkan på det kommunala självstyret. Utredningen delar den bedömningen. Utredningens förslag innebär inte

att några krav riktas mot kommunerna eller att deras självbestämmande på annat sätt inskränks. Genom förslagen skapas i stället en möjlighet för kommuner och regioner att använda ordningsvakter för att främja trygghet och förebygga brott. Kommunerna och regionerna kan självständigt bedöma om de vill utnyttja den möjligheten.

11.3.4 Polismyndigheten

Ett av huvudsyftena med utredningens förslag är att effektivisera ordningsvaktssystemet på så sätt att ordningsvakterna kan bistå Polismyndigheten på ett så bra sätt som möjligt. Förslagen syftar vidare till att förenkla regelsystemet, förbättra kontakten mellan Polismyndigheten och ordningsvakterna och att tillföra ordningsvakterna några nya uppgifter för att på så sätt avlasta Polismyndigheten från enklare ordningshållningsuppgifter. Enligt utredningens bedömning bör ordningsvakter i vissa fall få använda Polismyndighetens kommunikationssystem

Vid verksamhetsanalys av sin kärnverksamhet har Polismyndigheten kommit fram till att polismän som kan tjänstgöra i yttre tjänst kommer att vara den mest knappa resursen under de kommande åren. För att motverka detta anges att Polismyndigheten behöver identifiera aktiviteter som främjar frigörande av polisiär kompetens och resurs och kraftsamla för ett genomförande av dessa. En av de åtgärder som anges som exempel är att hushålla med polismän för de tjänster där polisiär kompetens är oundgänglig. Polismyndigheten har i sitt arbete att analysera sin verksamhet pekat ut ordningsvakter som en viktig resurs för att komplettera och avlasta Polismyndigheten i polisens ordningsupprätthållande och trygghetsskapande arbete. Polismyndigheten anger att det växande antalet ordningsvakter i samhället är ett faktum som myndigheten har att förhålla sig till. Ordningsvakterna antas möta en efterfrågan på en högre lokal fysisk ordningsupprätthållande närvaro som Polismyndigheten kommer att ha svårt att ensamt möta.

Polismyndigheten har på fråga från utredningen angett att förslagen kan innebära effektivitetsvinster för Polismyndigheten genom att ordningsvakter kan komma att tjänstgöra på fler platser vilket innebär att Polismyndighetens egna resurser (polispersonal) kan avlastas och användas till mer prioriterade uppgifter.

Några av utredningens förslag kommer även att medföra ökade kostnader för Polismyndigheten, dessa redovisas särskilt nedan.

11.3.5 Säkerhetspolisen

Utredningens förslag kommer att leda till positiva konsekvenser för Säkerhetspolisen och för verksamhetsutövare som bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Detta eftersom Säkerhetspolisen inte längre behöver prioritera registerkontroller för länsstyrelsens prövning före registerkontroller som sker för att skydda Sveriges säkerhet om utredningens förslag införs. Enligt Säkerhetspolisen är det positivt att t.ex. en registerkontroll rörande en säkerhetsklassad tjänst inom Försvarsmakten som rör den nationella försvarsförmågan får gå före registerkontroll för en tjänst som inte kommer i kontakt med t.ex. den nationella försvarsförmågan vid Försvarsmakten, centrala statsledningen eller annan säkerhetskänslig verksamhet. Det innebär att Säkerhetspolisen kan utföra och prioritera sådana registerkontroller som är viktigast att utföra, vilket får en positiv effekt för de verksamhetsutövare som bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Därtill blir Säkerhetspolisens hantering av registerkontroller enklare, eftersom förslaget innebär att Säkerhetspolisen inte behöver ha särskilda lösningar för registerkontroller som sker på begäran av länsstyrelsen inför godkännande av anställning i ett auktoriserat bevakningsföretag.

11.3.6 Länsstyrelserna

Frågan om auktorisation av bevakningsföretag och återkallelse av auktorisation prövas av sju särskilt utpekade länsstyrelser som också har ansvar för tillsynen över företagen.

Bevakningsföretag är företag som yrkesmässigt åtar sig att bedriva bevakning för annans räkning. För att få utföra sådan verksamhet krävs att företaget är auktoriserat av länsstyrelsen. Det finns cirka 288 auktoriserade bevaknings- eller utbildningsföretag i Sverige.

Utredningens förslag påverkar länsstyrelsens arbete med både godkännandeprövning och till viss del tillsyn av bevakningsföretagen och deras anställda. Närmare beskrivning av de ekonomiska konsekvenser utredningens förslag förväntas ha framgår i avsnitt 11.4.6 nedan.

11.3.7 Domstolarna

Polismyndigheten gör bedömningen att antalet överklaganden hänförliga till den nya ordningsvaktslagen kommer att vara ganska få (uppskattningsvis 10–15 ärenden om året). Med hänsyn till detta bedömer vi att utredningens förslag kommer att medföra en mycket begränsad kostnadsökning för berörda domstolar som kan hanteras inom ramen för tillgängliga medel.

11.4 Särskilt om förslagens ekonomiska konsekvenser

Många av de förslag som utredningen lämnar saknar direkta ekonomiska konsekvenser för berörda aktörer. Detta eftersom de i många fall handlar om att modernisera och effektivisera det sätt på vilket ordningsvakter används. De delar av betänkandet som innehåller förslag som innebär ekonomiska konsekvenser för berörda aktörer redovisas särskilt nedan.

11.4.1 Tillstånd att använda ordningsvakt

Förslag

Enligt utredningens förslag ska ordningsvakter endast få användas om det finns ett beslut om tillstånd att använda ordningsvakter eller om det följer av lag eller annan författning. Utredningens förslag innebär att tillstånd att använda ordningsvakter får meddelas om det finns ett behov av sådan användning och det är ändamålsenligt för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt främja trygghet på den plats, inom det område eller i den verksamhet som ansökan avser.

Tillstånd ska inte krävas för användning av ordningsvakter vid allmänna sammankomster som avses i 2 kap. 1 § OL, offentliga tillställningar som avses i 2 kap. 3 § OL, eller lokaler eller utrymmen där alkoholdrycker eller alkoholdryckslikna preparat serveras till allmänheten med tillstånd enligt 8 kap. 2 § alkohollagen om villkor om sådan användning redan följer av ett beslut som har meddelats enligt angivna lagar. Tillstånd krävs inte heller för Polismyndighetens användning av ordningsvakter i myndighetens egen verksamhet.

Ett beslut om tillstånd ska avse en viss plats, ett visst område eller en viss verksamhet.

Utredningen föreslår vidare att ett beslut om tillstånd kan förenas med villkor. Ett beslut om tillstånd ska meddelas för viss tid.

Ett beslut om tillstånd ska få återkallas om förutsättningarna för tillståndet inte längre är uppfyllda, eller det annars finns särskilda skäl för återkallelse.

En närmare redogörelse för förslagen samt för alternativa lösningar finns i kapitel 4.

Förslagens konsekvenser för Polismyndigheten

Utredningens förslag får stor betydelse för Polismyndigheten som får en annan typ av handläggning med den nya ordningsvaktslagen. Det är mycket svårt att uppskatta hur många aktörer som kommer att ansöka om tillstånd att använda ordningsvakter. På fråga från utredningen har Polismyndigheten uppskattat att det kan komma att bli fråga om cirka 4 750 tillstånd inräknat tillstånd enligt nuvarande 3 § LOV samt de platser där ordningsvakter används utan att det är villkorat enligt ordningslagen. Detta innebär en ökning från dagens cirka 565 tillstånd.

Enligt uppgift från Polismyndigheten uppskattas tidsåtgången för att handlägga ett förordnande enligt nuvarande 3 § LOV till mellan tre och fem arbetsdagar (effektiv tid), dvs. 24–40 timmar. Detta då de underlag som inkommer dels ofta behöver kompletteras, dels då varje ärende skickas på intern remiss till berört lokalpolisområde för yttrande. Det förekommer även att handläggare besöker aktuell plats för bedömning. Den faktiska kostnaden för Polismyndigheten blir då mellan 16 800–28 000 kronor per tillstånd om man räknar in overheadkostnader, sociala avgifter m.m. för angiven tidsåtgång.

Polismyndigheten uppskattar vidare att myndigheten kommer hantera 10–15 överklaganden per år, vilket är något färre än i dag. Polismyndigheten uppskattar att tidsåtgången för överklagandena kan komma att uppgå till cirka 3 arbetsdagar, dvs. 24 arbetstimmar. Varje arbetstimme kostar cirka 920 kronor.

Utredningens förslag torde innebära effektivitetsvinster för Polismyndigheten genom att ordningsvakter kan komma att tjänstgöra på fler platser vilket i sin tur innebär att Polismyndighetens egna resurser (polispersonal) kan avlastas och användas till mer prioriterade uppgifter.

Polismyndighetens tillsyn av de som använder ordningsvakter förväntas främst ske administrativt av de regionala rättsenheterna samt av kontaktpoliser i respektive lokalpolisområden. Detta sker i viss mån redan, men det kan komma att krävas en särskild tjänst för tillsyn vid varje regional rättsenhet, dvs. sju tjänster, möjligen på deltid. Förslaget skulle i så fall innebära en kostnadsökning för Polismyndigheten på mellan sex och tolv miljoner kronor årligen för sju tjänster.

Förslagets konsekvenser för den som ansöker om tillstånd

På fråga från utredningen har bevakningsbranschen angett att det uppskattningsvis finns cirka 4 000 aktörer som anlitar ordningsvakter på platser där det inom ramen för nu gällande lagstiftning saknas krav på tillstånd att använda ordningsvakter och att det finns cirka 4 400 geografiska platser där ordningsvakter utför uppdrag på sådana platser. Sammantaget beräknar bevakningsbranschen att det totalt finns cirka 4 750 platser i Sverige som enligt utredningens förslag kommer att behöva ansöka om tillstånd att använda ordningsvakter. Beräkningen tar hänsyn till att det finns cirka 175 platser i landet som kommer bevakas med ordningsvakter som inte omfattas av föreslagen tillståndsplikt.

Bevakningsbranschen uppskattar att tidsåtgången för att administrera en ansökan om tillstånd att använda ordningsvakter i bevakningsföretagen i genomsnitt uppgår till 2,5 timmar. Baserat på de platser där bevakningsföretagen utför bevakning med ordningsvakter beräknas den administrativa tiden hos företagen vid implementering av en ny lag om ordningsvakter att uppgå till 1 312 timmar vilket motsvarar en kostnad på 700 000 kronor. Denna kostnad uppstår vid övergången till ny lagstiftning samt vart tredje år.

Bevakningsbranschen beräknar att tidsåtgången i genomsnitt för att administrera en ansökan om tillstånd att använda ordningsvakter för en kund i ett bevakningsföretag i genomsnitt uppgår till tre timmar. För övriga aktörer som anlitar ordningsvakter bedöms administrativa tiden i genomsnitt att uppgå till åtta timmar per tillståndsansökan.

Den administrativa tiden för kunder eller de aktörer som anlitar ordningsvakter beräknas vid implementering av ny lag om ordnings-

vakter sammanlagt att uppgå till 28 000 timmar vilket motsvarar en kostnad på 14 miljoner kronor. Denna kostnad uppstår vid övergången till ny lagstiftning samt vart tredje år. Utöver detta får kunder en kostnad för avgifter för ansökan att använda ordningsvakter med 4,1 miljoner kronor vid övergången till ny lagstiftning samt vart tredje år.

Enligt uppgifter från Sveriges Kommuner och Regioner och Uppsala kommun tar det uppskattningsvis mellan 20–100 arbetstimmar att ansöka om ett tillstånd att använda ordningsvakt. Timkostnaden kan variera.

Ett nekat tillstånd genererar, förutom eventuell ansökningsavgift och nedlagd arbetstid, även kostnader för de ordningsstörningar som finns på platsen man ansökt tillstånd för.

11.4.2 Ett gemensamt kommunikationssystem

Bedömning

Utredningen har gjort bedömningen att det bör finnas möjligheter för ordningsvakter att ha tillgång till samma kommunikationssystem som Polismyndigheten. För närvarande använder Polismyndigheten kommunikationssystemet Rakel. Utredningen föreslår att användningen bör begränsas till ordningsvakter som har särskilda behov av att kommunicera genom sambandssystem.

En närmare redogörelse för förslagen samt för alternativa lösningar redogörs i avsnitt 5.5.6.

Konsekvenser

Vid beräkningen av bedömningens konsekvenser har utredningen, för att skapa en avgränsning, utgått i frånantalet ordningsvakter med arbetsledande befattning. Polismyndigheten har angett att det är rimligt att anta att det alltid är en ordningsvakt i arbetsledande befattning i tjänst för varje område som avses i nuvarande 3 § LOV. Därutöver får det anses rimligt att anta att vissa av dessa områden, åtminstone periodvis, kan ha fler än en ordningsvakt i arbetsledande befattning. En grov uppskattning om att omkring knappt hälften av de områden som för närvarande är beviljade förordnande enligt

3 § LOV har två sådana befattningshavare i tjänst samtidigt bör åtminstone inte vara för lågt räknat. Det medför att det är fråga om omkring 750 Rakelterminaler som mest i dessa områden. Rimligtvis finns det även andra tjänstgöringsområden eller verksamheter där ordningsvakter skulle ha god nytta av att använda sig av Rakel. Sammantaget uppskattas det därför att det kan vara fråga om mellan 850 och 950 Rakelterminaler. I det följande beräknas kostnader hänförliga till själva terminalen utifrån att det är fråga om 900 terminaler.

Kostnaden för en Rakelterminal innefattar även kostnader för abonnemang och, för det fall terminalen hyrs av Polismyndigheten, en kostnad för polisens administration avseende uthyrningen. Kostnaden för Rakelterminalen är en engångskostnad och den har en beräknad livslängd på mellan 5 och 10 år, med en genomsnittlig livslängd på 7,1 år. Rakelterminaler som är äldre än 5 år repareras dock inte om den skulle gå sönder. Kostnaderna för abonnemang och uthyrning avser årligen återkommande kostnader. Total kostnad per år och terminal uppgår till närmare 16 280 kronor för år 1 och sedan 8 500 kronor årligen per terminal. För 900 terminaler blir då kostnaden 14 652 000 kronor för år 1 och sedan 7 650 000 kronor årligen. Om kostnaderna fördelas över hela perioden om sju år blir kostnaden per Rakelterminal och år således cirka 9 611 kronor (16 280 + 8 500 × 6 fördelat på sju år).

11.4.3 Transport av personer som omhändertagits

Förslag

Utredningen föreslår att Polismyndigheten ska, om det är lämpligt med hänsyn till den omhändertagne och omständigheterna i övrigt, få överlämna till ordningsvakt att transportera den omhändertagne till en plats som Polismyndigheten anvisar.

En närmare redogörelse för förslaget samt för alternativa lösningar redogörs i avsnitt 8.8.4 och 8.8.5.

Förslagets konsekvenser

Med nuvarande lagstiftning har ordningsvakter inte möjlighet att transportera omhändertagna personer utan får vänta med den omhändertagne på att en polisman kommer till platsen för att sedan transportera den omhändertagne personen till sjukvårdsinrättning eller arrest. Väntetiden kan ofta bli lång och innebär inte bara att den omhändertagne befinner sig i en utsatt situation under en längre tid utan medför också kostnader för både Polismyndigheten och den som anlitar ordningsvakter.

Det har inte varit möjligt att få fram hur stora kostnader som generellt är förknippade med denna väntetid men utredningen har fått del av ett exempel från Stockholms Stad som illustrerar konsekvenserna av den nuvarande lagstiftningen. Uppskattningsvis hanterades cirka 12 500–13 000 omhändertaganden enligt LOB inom polisregion Stockholm under 2018. Det krävs normalt två poliser för att hantera transporten av en omhändertagen person. Dessa uppskattas lägga minst en timmes arbetstid per ärende, troligtvis mer, då de ska åka till platsen, lösa av ordningsvakterna och sedan transportera till polisstationen eller sjukvårdsinrättning och där lämna av i tillnyktringscell eller till vårdpersonal. Sedan tillkommer avrapportering. Dessutom krävs två ordningsvakter som efter omhändertagandet ska invänta polis i uppskattningsvis en timme. Med dessa antaganden som bakgrund skulle utredningens förslag frigöra cirka 25 000 polistimmar bara i polisregion Stockholm. Varje polistimme uppges kosta 920 kronor vilket innebär en årlig potentiell kostnadsbesparing på 23 miljoner kronor.[3] Samtidigt skulle ordningsvakternas tid frigöras då de kan släppa ärendet tidigare och återgå i tjänst till nytta för uppdragsgivaren. En försiktig bedömning talar för att en besparing till motsvarande belopp skulle kunna göras sammantaget i resten av landet. Det skulle leda till en total kostnadsbesparing på cirka 50 miljoner kronor.

[3] Siffrorna kommer från Polismyndigheten och Säkerhetsföretagen 2021.

11.4.4 En stärkt ordningsvaktsutbildning

Förslag

Enligt utredningens förslag ska ordningsvaktsutbildningen förstärkas och tillföras vissa ytterligare moment. Därutöver föreslår vi att ordningsvakter få vissa ytterligare uppgifter (se kapitel 9). Detta förutsätter att ordningsvakten får utbildning när det gäller de nya uppgifterna. Utbildningen bör därutöver innehålla praktiska övningar. Förslaget innebär att ordningsvaktsutbildningen ska förstärkas på så sätt att en ordningsvakts grundutbildning ska uppgå till minst 160 timmars undervisning vilket är en fördubbling från dagens 80 timmar.

En närmare redogörelse för förslaget samt för alternativa lösningar redogörs i avsnitt 6.5.4 och 6.5.5.

Förslagets konsekvenser

En förlängd utbildning innebär att kostnaderna för utbildningen ökar. Utredningens målsättning har dock varit att kostnaderna för en förlängd utbildning inte ska drabba den som genomgår utbildningen. Enligt utredningens förslag ska ordningsvaktsutbildningen berättiga till studiestöd och därigenom ge den studerande möjlighet att ta merkostnadslån för studieavgifter. Därutöver föreslår utredningen att Polismyndigheten inte längre ska bestämma avgiften till en nivå som innebär att myndigheten får kostnadstäckning för de kostnader myndigheten har för att utbilda ordningsvakter. Utredningen föreslår i stället att viss del av utbildningskostnaden ska subventioneras av staten på så sätt att medel öronmärkta för ordningsvaktsutbildningen tillförs Polismyndighetens anslag.

I dag tas två avgifter ut av den som genomgår ordningsvaktsutbildning, en enligt avgiftsförordningen för ansökan om förordnande, och en annan för utbildningen (som ska ge Polismyndigheten full kostnadstäckning).

Ansökningsavgiften om 870 kronor per person[4] täcker den inledande administrativa lämplighetsprövningen som sker genom registerkontroll. Polismyndigheten har inte givits möjlighet att ta ut någon avgift för den praktiska lämplighetsprövning som sker i nästa steg. Den prövningen är kostsam för myndigheten då den omfattar flera

[4] Se 10 § avgiftsförordningen, avgiftsklass 2.

praktiska moment där sökanden måste vara fysiskt närvarande. Polismyndighetens kostnad för denna prövning uppges vara 3 300 kronor per person. Denna prövning är av stor betydelse för att säkerställa att endast de sökande som är mest lämpliga ges möjlighet att genomgå utbildningen.

Sedan 2015 har i genomsnitt cirka 30 procent av de ordningsvakter vars förordnande gått ut valt att inte förlänga sitt förordnande. Variationen har dock varit mycket stor och som mest varit 45 procent. Genomsnittssiffran ger en omsättningstakt på cirka 10 procent per år. I februari 2020 fanns det 7 830 förordnade ordningsvakter i Sverige. Om behovet är att upprätthålla en nivå om cirka 8 000 ordningsvakter behöver 800 nya ordningsvakter förordnas varje år.[5]

Kostnaderna för en förlängd ordningsvaktsutbildning uppskattas av Polismyndighetens HR-avdelning till cirka 46 000 kronor per deltagare för 160 timmars utbildning, dvs. nästan en fördubbling av dagens kostnad.

Utredningen har föreslagit att den som genomgår ordningsvaktsutbildning ska erlägga en avgift på 10 000 kronor. Denna summa ska delvis täcka Polismyndighetens kostnader för att anordna utbildningen. Den kvarvarande kostnaden för ordningsvaktsutbildningen på grundnivå skulle då bli 36 000 kronor per deltagare.

Vad gäller fortbildning föreslår utredningen att en sådan ska genomföras var femte år inför ett nytt förordnande. Vid 8 000 ordningsvakter blir det i snitt 1 600 ordningsvakter som varje år ska fortbildas. Deltagarkostnaden för fortbildning bör enligt utredningens mening inte höjas ytterligare. Fortbildningen kostar för närvarande 8 000 kronor per deltagare. Utredningen har föreslagit att även fortbildningen ska subventioneras med 3 000 kronor per utbildningsplats. Detta innebär att kostnaden för varje deltagare blir 5 000 kronor. De särskilda utbildningarna subventionernas också enligt förslagen med belopp om cirka 3 000 respektive 6 000 kronor per deltagare.

[5] Siffror från Polismyndighetens HR-avdelning i mars 2021.

11.4.5 Utredning av ärenden som rör brott där den misstänkte är ordningsvakt

Förslag

Enligt utredningens förslag ska Avdelningen för särskilda utredningar (SU) vid Polismyndigheten handlägga de ärenden som rör brott där den misstänkte är ordningsvakt.

En närmare redogörelse för förslaget samt för alternativa lösningar redogörs i avsnitt 7.8.4.

Förslagets konsekvenser

Polismyndigheten har angett till utredningen att antalet polisanmälningar mot ordningsvakter är cirka 4 375 per år. Till detta tillkommer underrättelseuppslag. Förslaget torde vara kostnadsneutralt. Antalet utredningar om brottsmisstankar kan visserligen på sikt tänkas öka något om antalet ordningsvakter ökar. Kostnadsökningen torde dock vara marginell och kan finansieras inom befintlig ram.

11.4.6 Krav för godkännande av personal hos auktoriserade bevakningsföretag

Förslag

Utredningen föreslår att kravet på registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen vid prövning av anställda i bevakningsföretag (medborgerlig pålitlighet) ska tas bort. Länsstyrelsen ska i stället ges möjlighet att inför godkännandeprövningen begära ett yttrande hos Polismyndigheten rörande sökanden. Vidare föreslår utredningen att tidsfristen för godkännandeprövningen i förordningen om bevakningsföretag ska tas bort och ersättas med ett krav på att prövningen ska göras skyndsamt.

En närmare redogörelse för förslaget samt för alternativa lösningar redogörs i avsnitt 10.14.3 och 10.14.5.

Förslagens konsekvenser

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna har tillfrågats om vilka konsekvenser utredningens förslag om att ta bort det nuvarande lagkravet på medborgerlig pålitlighet och ersätta detta med ett remissförfarande till Polismyndigheten skulle ha för länsstyrelserna. Länsstyrelserna bedömer inte att denna förändring skulle innebära att arbetsåtgången per ansökningsärende kommer förändras i någon egentlig mening. Länsstyrelsen uppger vidare att handläggningstiden gentemot de sökande kommer att påverkas.

Vad gäller den uppskattade ekonomiska konsekvensen för ett tekniskt system för automatiserad slagning i misstanke- och belastningsregister avseende personer som är godkända för anställning hos auktoriserat bevakningsföretag så är en högst preliminär uppskattning att det skulle kosta cirka en miljon kronor att utveckla funktionen.

Om det skulle ske en löpande/frekvent sökning i misstanke- och belastningsregister, uppskattningsvis en gång i veckan och generera ärenden avseende samtliga personer som förekommer i registren skulle detta leda till mångdubbel arbetsbelastning för tillsyn över godkända personer. Det skulle leda till att man måste gå igenom tusentals sidor med belastningsregister som inte föranleder någon åtgärd, t.ex. fåtaliga trafikförseelser eller brott som redan är prövade eller som är äldre än fem år. Att göra en sökning som bara visar uppgifter som tillkommit under viss period är svårare och såvitt Länsstyrelsen vet har Polismyndigheten själva inte möjlighet att göra sådana sökningar. De juridiska och kostnadsmässiga aspekterna kring att utveckla en sådan funktion är svåröverskådliga.

En eventuell lösning är att endast ha en löpande automatiserad kontroll i misstankeregistret och genomföra en mer manuell kontroll i belastningsregistret mer sällan. Brott som normalt föranleder en återkallelse av en persons godkännande för anställning lagförs sällan så pass snabbt att det inte skulle fångas upp av t.ex. en veckovis kontroll i misstankeregistret.

Vid en automatiserad kontroll i misstankeregister kommer ärenden upprättas i ett tidigare skede av förundersökningarna, och det kommer att resultera i fler ärenden som ligger under bevakning för att därefter i flera fall avskrivas utan åtgärd när förundersökningen läggs ner.

Länsstyrelsernas bedömning är att utredningens förslag skulle leda till en något högre arbetsbelastning inom tillsynen över godkänd personal även om en automatiserad bevakning utvecklas, dels genom att ärenden ligger öppna längre, dels genom att ärenden inleds trots att det är ganska låg sannolikhet att ärendet resulterar i en återkallelse av personens godkännande. Det skulle öka länsstyrelsernas personalkostnader för tillsyn över personal hos auktoriserade bevakningsföretag.

I viss mån skulle kontrollen troligen leda till att länsstyrelsen hittar och kan återkalla godkännande för vissa olämpliga personer tidigare än vad som görs i nuläget.

Säkerhetspolisen

Enligt uppgift från Säkerhetspolisen kommer utredningens förslag att ha en positiv inverkan på det brottsförebyggande arbetet. Skälet är att länsstyrelsens underlag inför godkännandeprövningen blir mer ändamålsenlig, eftersom ett yttrande från Polismyndigheten kan omfatta eventuella uppgifter om den sökandes kopplingar till grov organiserad brottslighet. Sådana uppgifter kommer i normalfallet inte fram vid registerkontroll hos Säkerhetspolisen, eftersom det inte ingår i Säkerhetspolisens uppdrag att kartlägga denna miljö med undantag för om det finns kopplingar till Säkerhetspolisens verksamhetsområden, t.ex. kontraspionage och kontraterrorism. I sammanhanget vill Säkerhetspolisen betona sitt nära samarbete och omfattande utbyte av underrättelseinformation med Polismyndigheten för att förebygga och förhindra våldsbejakande extremism och terrorism. Med andra ord kan ett yttrande från Polismyndigheten till länsstyrelsen även innehålla uppgifter om den sökandens eventuella kopplingar till inhemsk extremism och terrorism.

Antalet registerkontroller som sker inför länsstyrelsens prövning av om en person ska godkännas för anställning i ett auktoriserat bevakningsföretag är relativt begränsat utifrån den totala mängden som Säkerhetspolisen hanterar. Under 2020 utförde Säkerhetspolisen 134 639 registerkontroller och under 2019 utfördes 134 930 registerkontroller, varav 7 949 var hänförliga till länsstyrelsens godkännandeprövning. Antalet registerkontroller vid Säkerhetspolisen har tidigare ökat för varje år. Under 2015 utförde Säkerhetspolisen 78 750 registerkontroller, under 2016 utfördes 96 578 registerkontroller, under

2017 utfördes 108 701 registerkontroller och under 2018 utfördes 122 313 registerkontroller. Säkerhetspolisen gör bedömningen att denna utveckling kommer att fortsätta, inte minst med anledning av förslag om ändringar i säkerhetsskyddslagstiftningen (se *Kompletteringar till nya säkerhetsskyddslagen*, SOU 2018:82, särskilt rörande utvidgad skyldighet att ingå säkerhetsskyddsavtal). Mot denna bakgrund bedömer Säkerhetspolisen att ett slopat krav på registerkontroll hos Säkerhetspolisen inte kommer att medföra några mätbara positiva ekonomiska konsekvenser för myndigheten.

Bevakningsföretagen

Säkerhetsföretagen och Svenska Transportarbetareförbundet har uppgett att risken för att bevakningsföretag infiltreras ökar om kravet på medborgerlig pålitlighet tas bort och ingen kontroll sker hos Säkerhetspolisen.

Polismyndigheten

Polismyndigheten har angett att förslaget kommer att leda till att en ny funktion behöver skapas inom Polismyndigheten, sannolikt en tjänst på heltid, för att hantera de närmare 8 000 förfrågningar från länsstyrelsen om registerkontroll av de som ska godkännas för anställning i bevakningsföretag. Polismyndigheten har tidigare angett att timkostnaden uppgår till cirka 920 kronor. Detta torde innebära en kostnad på närmare två miljoner kronor årligen (920 kronor per timme × 160 timmar × 12 månader= 1,8 miljoner kronor).

11.5 Förslagens konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Utredningens förslag syftar bland annat till att minska brottsligheten genom att ordningsvakterna får ett tydligare mandat att arbeta brottsförebyggande.

Förslagen syftar vidare bland annat till att tydliggöra att ordningsvakter ska kunna användas för trygghetsfrämjande insatser. Det är givetvis så att en ordningsvakt inte kan tillskrivas trygghetsfräm-

jande egenskaper med sin blotta närvaro eller synlighet, det behöver finnas ett tydligt syfte i uppdraget som vilar på en grundlig analys av vad den angivna otryggheten på platsen eller området beror på. Det är också så att trygghet är ett subjektivt begrepp och därför är det viktigt att det i uppdraget tydligt framgår hur trygghet kan främjas, på den plats där ordningsvakten ska agera.

Studier om ordningsvakter och brottsförebyggande arbete är ovanliga i Sverige. Det finns ett litet antal utvärderingar i syfte att undersöka hur eller om ordningsvakter kan vara en brottsförebyggande resurs. Utvärderingarna har genomförts på olika platser i landet och är oberoende av varandra. Slutsatserna från de utvärderingar som finns indikerar att det går att hävda att ordningsvakter kan användas i brottsförebyggande syfte. Störst skillnad gör ordningsvakter dock avseende minskning av ordningsstörningar och avseende trygghet i det område där de verkar. Den viktigaste aspekten är att Polismyndigheten har resurser och kunskapen att styra och leda ordningsvakterna i det dagliga arbetet. Utan den möjligheten är det svårt att se ordningsvakter som en brottsförebyggande resurs. Andra viktiga aspekter är hur tydligt uppdraget är, hur väl det implementeras och förankras, samt i hur stor utsträckning som det finns kontinuitet när det gäller vilka ordningsvakter som sköter de enskilda uppdragen. Ordningsvakters arbete är i många delar relationsskapande, det är därför viktigt att det inte är alltför stor omsättning på ordningsvakter i uppdragen. Båda dessa aspekter kan kopplas till hur väl planeringen och resurssättningen av ordningsvakterna är gjord. Med en gedigen planering kan misstag på grund av otydligheter i uppdraget förhindras och den brottsförebyggande aspekten öka.

Förslaget om en ny lag om ordningsvakter tar sikte på att användningen av ordningsvakter ska ske där behov av detta finns och en viktig omständighet är Polismyndighetens möjlighet att leda och kontrollera ordningsvakterna. Detta ger goda förutsättningar för att användningen av ordningsvakter även ska kunna ha en brottsförebyggande dimension. Andra ändringar, såsom exempelvis, möjligheten att förverka omhändertagen alkohol eller att transportera omhändertagna personer borde lösgöra tid och resurser för såväl ordningsvakter som för Polismyndigheten att genomföra sina grunduppdrag. Det skulle kunna argumenteras för att detta i sig skulle medföra mer utrymme för att förebygga ordningsstörningar och i förlängningen brott inom verksamhetsområdet. Ytterligare en aspekt när det gäller

frågan om ordningsvakter kan förhindra eller förebygga brott har att göra med vilken kunskap och kompetens de enskilda ordningsvakterna besitter i grundläggande brottsförebyggande arbete. Det förslag som ligger innefattar en förlängd grundutbildning, vilket skulle kunna ge mer utrymme för blivande ordningsvakter att fördjupa sin teoretiska kunskap kring brottsförebyggande arbete och brottens orsaker.

I en färsk rapport från Svenskt Näringsliv[6] uppger sex av tio företag att de har utsatts för brott. De vanligaste skadorna härrörs från stöld, skadegörelse och inbrottsstöld dvs. vardagsbrottslighet. De svenska företagens kostnader för brott uppgår enligt rapporten till 100 miljarder kronor per år.

Det finns exempel på fall där samhällets kostnader för brott har minskats genom användning av ordningsvakter. Ett exempel är Landskrona kommun som 2005 startade ett trygghetsprojekt. I projektet anlitade kommunen ordningsvakter som tjänstgjorde i ett begränsat område under onsdag, fredag och lördag kväll och natt. Bakgrunden var en ökning av antalet anmälda fall av misshandel och personrån samt en medborgarundersökning som visade att kommuninvånarna upplevde stor otrygghet. Utvärderingen av projektet visar att antalet anmälda brott i Landskrona kommun minskade från 6 740 brott år 2004 till 5 595 brott år.

Stadsdelen Skärholmen i Stockholm är ett annat exempel, där införande av mobila ordningsvakter och stärkt samverkan med polis i väsentlig grad har minskat antalet anmälda brott.

11.6 Förslagens konsekvenser i övrigt

Enligt utredningens bedömning har förslagen i detta betänkande ingen eller mycket liten betydelse för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Varken utredningens förslag till lagändringar eller bestämmelser i övrigt innebär att konkurrensförhållanden mellan företag påverkas

[6] Rapport från våren 2021.

negativt. Detta eftersom förslagen och bestämmelserna träffar samtliga företag i samma situation på samma sätt.

Utredningen bedömer inte heller att förslagen kommer ha någon påverkan på EU-rätten eftersom det inte finns någon EU-rättslig lagstiftning på området.

Utredningen har även beaktat de övriga samhällsfrågor som anges i 14 och 15 §§ i kommittéförordningen (1998:1474) men inte funnit att förslagen har någon betydelse i dessa avseenden.

11.7 Finansiering av förslagets kostnader för det allmänna

Av de förslag som utredningen lagt fram är det framför allt förslaget som rör stärkt och förlängd ordningsvaktsutbildning som innebär ökade kostnader för det allmänna.

Utredningen har föreslagit att ordningsvaktsutbildningen ska förlängas från nuvarande 80 timmar till minst 160 timmar. Polismyndigheten har angett att en utbildning som omfattar cirka 160 timmar skulle kosta cirka 46 000 kronor per deltagare. För att inte kostnaderna för utbildning ska bli för höga för den enskilde föreslår utredningen att deltagaravgiften delvis ska subventioneras av det allmänna och därmed begränsas till 10 000 kronor samt att utbildningen ska berättiga till studiestöd.

Det är enligt utredningens uppfattning rimligt att det allmänna åtminstone delvis finansierar utbildningen av ordningsvakter. Det rör sig om ett uppdrag i grunden ankommer på det allmänna, men som har anförtrotts privata subjekt. Det allmänna har också ett ansvar för att ordningsvakter utför sina uppdrag på ett lämpligt sätt med tanke på att de getts befogenhet att använda våld, en befogenhet som i grunden anförtrotts i första hand rättsväsendets myndigheter.

Den nuvarande ordningen med avgiftsfinansiering och krav på full kostnadstäckning innebär att det är svårt att förlänga utbildningen utan risk för att antalet sökande skulle minska väsentligt. Detta skulle dessutom påverka möjligheten till att göra ett urval av sökandena för att på så sätt kunna säkerställa att det är de som är lämpliga för uppdraget som också är de som utbildar sig till ordningsvakter.

Om varje deltagare betalar en avgift om 10 000 kronor vardera kvarstår 36 000 kronor som måste subventioneras av staten på annat

sätt än via avgifter. Givet det uppskattade behovet om 800 nya ordningsvakter per år rör det sig om cirka 30 miljoner kronor. I fråga om fortbildningen och de särskilda utbildningarna kvarstår efter subventionering en kostnad för Polismyndigheten som uppskattas till cirka 10 miljoner kronor.

Om förslagen genomförs torde alltså det krävas tillskott till Polismyndighetens anslag om cirka 40 miljoner kronor årligen för att täcka myndighetens kostnader för ordningsvakternas utbildning.

11.8 En bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Enligt utredningens mening krävs ganska omfattande förberedelser innan utredningens författningsförslag kan träda i kraft. Dels innebär förslaget ett helt nytt tillståndsförfarande för den som vill använda sig av ordningsvakter. Dessutom föreslås ordningsvaktsutbildningen och sättet förordnandet av ordningsvakter ska ske förändras på ett grundläggande sätt.

Sammantaget innebär detta att utredningens förslag till ny ordningsvaktslag med därtill hörande förordning samt de övriga författningsändringar som betänkandet innehåller bör träda i kraft först den 1 juli 2023 (se vidare kapitel 12).

Utredningen anser dessutom att Polismyndigheten bör ha informationskampanjer riktade både till ordningsvakter och till användare av ordningsvakter för att informera om de nya bestämmelserna som rör ordningsvakter.

12 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser m.m.

12.1 Ikraftträdande

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2023.

De förslag som utredningen lägger fram i detta betänkande innebär en modernisering av användandet av ordningsvakter och lagförslagen har stor påverkan på både utbildning och användning av ordningsvakter. Det finns ett stort samhälleligt tryck på att förenkla och effektivisera regelverket. Flertalet kommuner och regioner brottas dagligen med att förordnandeområdena inte möter de behov som finns av trygghetsskapande insatser. Förändringarna i ordningsvaktslagen bör träda i kraft skyndsamt då behoven av förbättringar av förordnandeområden och befogenheter brådskar. Utredningen föreslår dock både ett helt nytt ansökningsförfarande för de som använder ordningsvakter och en förstärkt och förlängd utbildning för ordningsvakter. Utredningens förslag innebär även att den nuvarande lagen om ordningsvakter och förordningen om ordningsvakter upphävs och ersätts med en ny lag och en ny förordning. Även om vissa delar av innehållet i de nya författningarna i sak är detsamma som i de tidigare kommer de aktörer som berörs av ändringarna att behöva tid för att förbereda sig inför tillämpningen av de nya bestämmelserna. I ikraftträdandedatum bör mot denna bakgrund inte sättas alltför nära i tiden. Utredningen föreslår därför att de nya bestämmelserna träder i kraft den 1 juli 2023. Samma sak bör gälla övriga föreslagna författningsändringar.

12.2 Övergångsbestämmelser

12.2.1 Lagen om ordningsvakter

Förslag: Genom den nya lagen om ordningsvakter upphävs lagen (1980:578) om ordningsvakter.

Ett beslut om återkallelse eller avstängning som har meddelats före ikraftträdandet ska gälla även därefter. Vid prövning efter överklagande av sådana beslut ska den upphävda lagen fortfarande tillämpas.

Ett förordnande som ordningsvakt som har meddelats före ikraftträdandet ska gälla även därefter med de begränsningar som följer av det, enligt den upphävda lagen, utfärdade förordandet. Förordnandet upphör dock att gälla vid utgången av år 2024, om det inte dessförinnan har återkallats eller annars upphört att gälla.

Genom den nya lagen om ordningsvakter upphävs lagen (1980:578) om ordningsvakter.

Vad gäller övergångsbestämmelser till lagen om ordningsvakter föreslår utredningen att ett beslut om återkallelse eller avstängning som har meddelats före ikraftträdandet ska gälla även därefter. Vid prövning efter överklagande av sådana beslut ska den upphävda lagen fortfarande tillämpas.

Ett förordnande som ordningsvakt som har meddelats före ikraftträdandet ska fortsatt gälla även efter ikraftträdandet med de begränsningar – förutom geografiska begränsningar – som följer av det, enligt den upphävda lagen, utfärdade förordandet. Förordnandet ska dock upphöra att gälla vid utgången av år 2024, om det inte dessförinnan har återkallats eller annars upphört att gälla.

12.2.2 Lagen om bevakningsföretag

Förslag: Äldre bestämmelser ska alltjämt tillämpas på godkännanden som meddelats före ikraftträdandet.

Enligt utredningens mening bör anställda i bevakningsföretag som är godkända enligt tidigare bestämmelser även fortsättningsvis kontrolleras enligt dessa även efter att lagändringarna trätt i kraft. Äldre bestämmelser ska således alltjämt tillämpas på godkännanden som meddelats före ikraftträdandet.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ordningsvakter

Inledande bestämmelse

1 §

Denna lag innehåller bestämmelser om under vilka förutsättningar och för vilka ändamål ordningsvakter får användas. I lagen finns också bestämmelser om förordnande av ordningsvakter och om ordningsvakters ingripanden.

I paragrafen anges lagens innehåll. Av paragrafen framgår att lagen innehåller bestämmelser dels om under vilka förutsättningar och för vilka ändamål ordningsvakter får användas, dels om förordnande av ordningsvakter och om ordningsvakters ingripanden.

Användning av ordningsvakter

2 §

Ordningsvakter får användas för att medverka till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt främja trygghet.

Paragrafen anger för vilka ändamål ordningsvakter får användas. Således anges att ordningsvakter får användas för att medverka till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt främja trygghet. Med uttrycket medverka markeras att ordningsvakter är ett komplement till och inte en ersättning för Polismyndigheten. I Polismyndighetens arbete med att upprätthålla allmän ordning och säkerhet ingår att motverka och beivra straffsanktionerade handlingar men även att i viss mån söka säkerställa förutsättningar för en i möjligaste mån

trygg och friktionsfri samlevnad medborgarna emellan (se Berggren, Nils-Olof och Munck, Johan, *Polislagen*, [1 april 2019, Version 13, JUNO] kommentaren till 1 § PolisL). Bestämmelsen innebär att ordningsvakter utifrån sina särskilda förutsättningar får användas för att bistå Polismyndigheten i dessa avseenden. Det är inte möjligt att närmare precisera vilka uppgifter som ingår i detta. Det bör dock inte komma ifråga att använda ordningsvakter för sådana uppgifter som kräver polisiär kompetens och Polismyndighetens organisation. Den närmare avgränsningen sker genom den tillståndsprövning som följer av 4 § och i övrigt genom de författningar som medger användning av ordningsvakter. En naturlig avgränsning på ett mer konkret plan för vad en ordningsvakt får användas för följer också av att en ordningsvakts befogenheter är begränsade i förhållande till en polismans.

Övervägandena finns i avsnitt 4.6.1.

3 §

Ordningsvakter får användas endast om det finns ett beslut om tillstånd att använda ordningsvakter eller om det följer av lag eller annan författning.

Paragrafen anger när ordningsvakter får användas. Övervägandena finns i avsnitt 4.6.2.

Av paragrafen följer att den som vill använda ordningsvakter antingen måste ha tillstånd för det eller stöd i lag eller annan författning. Det innebär att den som vill använda ordningsvakter som regel måste ansöka om det hos Polismyndigheten. Vad som närmare krävs för att ett tillstånd ska meddelas behandlas i 4 §.

I vissa fall har lagstiftaren redan gjort bedömningen att ordningsvakter krävs för en särskild uppgift. Bestämmelser med sådant innehåll finns i t.ex. lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol, lagen (2010:294) om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och regioner, lagen (2018:1974) om säkerhetskontroll vid Sametingets offentliga sammanträden, lagen (2021:77) om säkerhetskontroll på frivårdskontor och i 5 kap. 15 § RB. I dessa fall krävs alltså inget tillstånd för att använda ordningsvakter för de i respektive lag särskilt angivna ändamålen. Om t.ex. en kommun som använder en ordningsvakt för säkerhetskontroll vid ett offentligt sam-

manträde vill använda samma ordningsvakt även för andra ordningshållande uppgifter i kommunens lokaler krävs däremot tillstånd för det.

I 5 § finns bestämmelser om undantag i vissa fall från kravet på tillstånd för att använda ordningsvakter.

Tillstånd att använda ordningsvakter

Förutsättningar för tillstånd

4 §

Tillstånd att använda ordningsvakter får meddelas om det finns ett behov av sådan användning och det är ändamålsenligt för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt främja trygghet på den plats, inom det område eller i den verksamhet som ansökan avser.

Vid bedömningen av om det är ändamålsenligt att använda ordningsvakter ska det särskilt beaktas

1. vilken art och omfattning uppdraget ska ha,

2. var uppdraget ska utföras, och

3. vilka möjligheter till ledning och kontroll Polismyndigheten kommer att ha över ordningsvakternas arbete.

I paragrafen regleras förutsättningarna för att tillstånd att använda ordningsvakter ska meddelas. Övervägandena finns i avsnitt 4.6.3.

Av *första stycket* framgår att tillstånd att använda ordningsvakter får meddelas om det finns ett behov av sådan användning och det är ändamålsenligt för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt främja trygghet på den plats, inom det område eller i den verksamhet som ansökan avser. Det innebär att den som vill använda ordningsvakter måste ansöka om tillstånd till det hos Polismyndigheten (se 18 §). Det finns ingen formell begränsning ifråga om vem som kan ansöka om tillstånd. Det innebär att såväl en fysisk som en juridisk person kan göra det. Inte heller i fråga om var, dvs. på vilken plats, i vilket området eller i vilken verksamhet, ordningsvakter får användas finns det någon formell begränsning. Tillståndsprövningen ska grundas på en helhetsbedömning av samtliga omständigheter.

En förutsättning för att tillstånd ska ges är att det finns ett behov av att ordningsvakter medverkar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt främja trygghet på den plats, inom det området

eller i den verksamhet som ansökan avser. Avgörande för bedömningen i den delen är att det finns anledning att anta att den allmänna ordningen och säkerheten samt tryggheten kommer att stärkas för det fall ordningsvakter arbetar där. Det är den som ansöker om tillstånd som måste visa att det finns behov av användningen. Kravet får dock inte ställas alltför högt. Det ska t.ex. inte krävas att den sökande kan påvisa konkreta ordningsstörningar på den aktuella platsen för att ett tillstånd ska ges. Styrande ska i stället vara om det allmänt sett finns grund för påståendet att det finns ett behov av ordningsvakter på platsen, i området eller i den verksamhet som ansökan avser. Det kan t.ex. handla om att det har genomförts undersökningar som visar att en viss plats upplevs som otrygg. För vissa typer av platser och verksamheter finns det ofta ett tydligt behov av ordningshållning. Det handlar om verksamheter som typiskt sett är sådana där ordningsproblem uppstår och där det framstår som naturligt att ordningen och säkerheten kan upprätthållas av ordningsvakter. Exempel på det är allmänna sammankomster som konserter, vissa idrottsevenemang och lokaler med alkoholutskänkningstillstånd. Det kan också röra sig om vissa områden där otryggheten och risken för att utsättas för brott är stor, exempelvis vissa torg och stadsdelar. Det kan också röra sig om verksamheter där det typiskt sätt finns förväntningar på närvaro av uniformerad personal, t.ex. vid sjukhus, domstolar och i allmänna utrymmen vid vissa myndighetskontor.

För att ett tillstånd ska ges krävs vidare att det är ändamålsenligt att ordningsvakter används. Enligt *andra stycket* ska det vid bedömningen av ändamålsenligheten särskilt beaktas vilken art och omfattning uppdraget ska ha, var uppdraget ska utföras och vilka möjligheter till ledning och kontroll Polismyndigheten kommer att ha över ordningsvakternas arbete. Även andra omständigheter kan vara av betydelse för bedömningen av om användningen av ordningsvakter ska anses vara ändamålsenlig.

När det gäller arten och omfattningen av uppdraget kan sådana omständigheter som t.ex. vilken typ av uppdrag ansökan avser, på vilket sätt och för vilka uppgifter ordningsvakterna ska användas, vilken tidsperiod som avses samt antalet ordningsvakter, vara av betydelse för prövningen. Även platsen, området eller verksamheten som sådan ska beaktas vid bedömningen. Här kan det röra sig om mer eller mindre lämpliga områden. Det kan t.ex. handla om att Polismyndigheten anser att ordningssituationen inte skulle förbättras av att ordningsvak-

ter verkar på en viss plats eller att det skulle vara tillräckligt med annan personal på platsen, t.ex. väktare. Det kan också vara så att Polismyndigheten själva har verksamhet på det avsedda stället som skulle störas av att ordningsvakter verkade där. Vad därefter gäller frågan om Polismyndighetens möjligheter att leda och kontrollera ordningsvakternas arbete är behovet och förutsättningarna även i det avseendet beroende av vilken typ av verksamhet det är fråga om, t.ex. om det är ett större eller ett mindre område eller om ansökan avser enstaka eller ett större antal ordningsvakter. Således ställer ett tillstånd som omfattar ett större område med ett stort antal ordningsvakter högre krav på hur Polismyndigheten ska leda och kontrollera verksamheten. I sådana fall kan det t.ex. krävas att ordningsvakterna är organiserade på ett visst sätt och att Polismyndigheten på ett mer aktivt sätt kan styra över hur ordningsvakterna ska arbeta. Om det däremot handlar om en eller ett par ordningsvakter som t.ex. arbetar på en pub eller vid ett myndighetskontor torde det krävas mindre i sådana avseenden.

Undantag från tillståndskravet

5 §

Tillstånd krävs inte för användning av ordningsvakter vid

1. allmänna sammankomster som avses i 2 kap. 1 § ordningslagen (1993:1617),

2. offentliga tillställningar som avses i 2 kap. 3 § ordningslagen, eller

*3. lokaler eller utrymmen där alkoholdrycker eller alkoholdryckslikn*ande preparat serveras till allmänheten med tillstånd enligt 8 kap. 2 § *alkohollagen (2010:1622),*

om villkor om sådan användning redan föreskrivits med anledning av ett beslut som har meddelats enligt angivna lagar.

Tillstånd krävs inte heller för Polismyndighetens användning av ordningsvakter i myndighetens egen verksamhet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om i vilka fall undantag gäller från kravet på tillstånd i 3 §. Övervägandena finns i avsnitt 4.6.4.

Av *första stycket* framgår att det i tre fall görs undantag från kravet på tillstånd i 3 §. Enligt *punkterna 1 och 2* görs undantag för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som avses i 2 kap. 1 och 2 §§ ordningslagen och enligt *punkten 3* för lokaler eller utrymmen

där alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat serveras till allmänheten med tillstånd enligt 8 kap. 2 § alkohollagen. En förutsättning för att undantag ska gälla är dock att villkor om användning av ordningsvakter redan föreskrivits med anledning av ett beslut som har meddelats för den aktuella verksamheten. Enligt 2 kap. 16 § andra stycket ordningslagen får Polismyndigheten fatta beslut om sådana villkor för anordnare av konserter och offentliga tillställningar, oavsett om evenemanget kräver tillstånd eller om det bara behövs en anmälan till Polismyndigheten. Det innebär t.ex. att, i de fall Polismyndigheten efter en ansökan om tillstånd av en arrangör att anordna en konsert eller en offentlig tillställning beslutat om villkor för konserten eller tillställningen att ordningsvakter ska användas, arrangören inte därutöver behöver ansöka om tillstånd enligt 4 §. Detsamma gäller t.ex. en serveringstillståndsinnehavare som efter granskning hos kommunen har beviljats serveringstillstånd med villkor om ordningsvakter. I det fallet följer rätten att besluta om sådana villkor av allmänna förvaltningsrättsliga principer. Om däremot en serveringstillståndsinnehavare vars serveringstillstånd inte innefattar ett krav på användning av ordningsvakter bedömer att det finns ett sådant behov, måste tillståndsinnehavaren ansöka om och beviljas tillstånd enligt 4 § för att få använda ordningsvakter.

Bestämmelsen i *andra stycket* innebär att Polismyndigheten undantas från kravet på tillstånd vid användning av ordningsvakter i myndighetens egen verksamhet. Bestämmelsen ger således Polismyndigheten en möjlighet att inom ramen för den egna verksamheten använda ordningsvakter för sedvanliga ordningshållande och trygghetsfrämjande uppgifter. Ett exempel på det kan vara att använda ordningsvakter för ordningshållning i lokaler där Polismyndigheten bedriver verksamhet, t.ex. för myndighetens passverksamhet.

Beslut om tillstånd

6 §

Ett beslut om tillstånd ska avse en viss plats, ett visst område eller en viss verksamhet.

Beslutet får förenas med villkor. Om förutsättningarna för ett tillstånd ändras får nya villkor meddelas.

Ett beslut om tillstånd ska meddelas för viss tid.

Enligt *första stycket* ska ett beslut om tillstånd att använda ordningsvakter avse en viss plats, ett visst område eller en viss verksamhet. Det innebär att den plats, det område eller den verksamhet som tillståndet avser tydligt ska anges i beslutet. På vilket sätt det ska anges och hur detaljerad beskrivningen bör vara får dock avgöras med hänsyn till de särskilda förutsättningar som gäller i varje enskilt fall. Det innebär att det i vissa fall kan vara tillräckligt med en kortare beskrivning, t.ex. när det gäller ett tillstånd för en restaurang att ha ordningsvakter inne på och vid entrén till restaurangen. I andra fall kan det behövas en mer detaljerad beskrivning av vilka delar av en verksamhet som omfattas i kombination med att området anges. Ett sådant exempel kan vara när beslutet avser ett sjukhusområde.

Enligt *andra stycket första meningen* får ett beslut om tillstånd att använda ordningsvakter förenas med villkor. Vilka närmare villkor som kan aktualiseras får avgöras och anpassas efter uppdragets eller verksamhetens karaktär och omfattning. Det innebär att villkor kan vara av olika slag och variera till innehållet. Det kan t.ex. handla om att ange högsta och lägsta antalet ordningsvakter som får användas på platsen eller i området, vilka tider ordningsvakter får tjänstgöra eller att ensamarbete inte är tillåtet. Villkoren kan även avse t.ex. vilken utrustning för våldsanvändning som får användas. De kan även avse frågor om samordning och informationsutbyte mellan tillståndshavaren och Polismyndigheten, t.ex. att tillståndshavaren ska utse en kontaktperson för samordning med Polismyndigheten. Ett villkor kan också innehålla ett krav på underrättelse eller återrapportering från tillståndshavaren till Polismyndigheten. Av *andra stycket andra meningen* följer att om förutsättningarna för ett redan meddelat tillstånd förändras får nya villkor meddelas.

Enligt *tredje stycket* ska ett beslut om tillstånd vara begränsat till viss tid.

Övervägandena finns i avsnitt 4.6.5.

Återkallelse av tillstånd

7 §

Ett beslut om tillstånd får återkallas om förutsättningarna för tillståndet inte längre är uppfyllda, eller det annars finns särskilda skäl för återkallelse.

Paragrafen anger under vilka förutsättningar ett tillstånd att använda ordningsvakter får återkallas. Övervägandena finns i avsnitt 4.6.6.

Av paragrafen framgår att ett tillstånd får återkallas i två fall. Således får i det första fallet återkallelse ske om förutsättningarna för tillståndet inte längre är uppfyllda. Som exempel på en sådan situation kan nämnas att den verksamhet som föranlett tillståndet har upphört eller på ett mer väsentligt sätt ändrat karaktär. Att det har skett en förbättring avseende förekomsten av ordningsstörningar på den för tillståndet aktuella platsen är dock inte i sig något som bör leda till att ett tillstånd återkallas.

I det andra fallet får återkallelse ske om det annars finns särskilda skäl för det. Ett exempel på särskilda skäl kan vara att villkor som ställts upp för ett tillstånd inte följts eller att det har framkommit uppgifter om att ordningsvakter har använts på ett otillbörligt sätt. Det kan t.ex. handla om att ordningsvakter fått anvisningar om att diskriminera vissa personer eller att de uppmanats att inte anmäla ordningsstörningar eller på annat sätt underlåta sin rapporteringsskyldighet till Polismyndigheten.

Förordnande av ordningsvakter

Förutsättningar för förordnande

8 §

Till ordningsvakt får endast den förordnas som

1. har fyllt 20 år,

2. har genomgått föreskriven utbildning för ordningsvakt, och

3. med hänsyn till laglydnad och övriga omständigheter är lämplig för uppdraget.

Den som är anställd som polisman får inte förordnas till ordningsvakt.

Ett förordnande ska meddelas för viss tid.

I paragrafens *första stycke* anges de krav som ska vara uppfyllda för att någon ska förordnas som ordningsvakt.

Av *första punkten* följer att sökanden ska ha fyllt 20 år för att kunna förordnas som ordningsvakt. Däremot finns det inte någon övre åldersgräns att beakta vid prövningen av en ansökan.

Enligt *andra punkten* ska den sökande ha genomgått föreskriven utbildning för ordningsvakt. Närmare bestämmelser om utbildningen får enligt bemyndigandet i 17 § meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. I kapitel 6 beskrivs närmare om utbildningens omfattning och övergripande innehåll.

Av *tredje punkten* följer att sökanden med hänsyn till laglydnad och övriga omständigheter ska vara lämplig för uppdraget som ordningsvakt. Det innebär att en prövning ska göras både avseende laglydnad och lämplighet. En ordningsvakt måste leva upp till högt ställda krav på laglydnad och lämplighet. Till grund för prövningen får Polismyndigheten inhämta uppgifter som behandlas med stöd av såväl lagen (1998:620) om belastningsregister och lagen (1998:621) om misstankeregister som lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område. Prövningen ska grundas på en helhetsbedömning av samtliga omständigheter.

Vid prövningen av sökandens lämplighet ska en bedömning göras i det enskilda fallet. Det ska beaktas dels vilken typ av brottslighet den sökande eventuellt har gjort sig skyldig till, dels hur lång tid som har förflutit sedan brottet begicks och sedan lagföringen. Även antalet brott och lagföringar måste beaktas. Om det gäller brott med fängelse i straffskalan bör utrymmet att anse sökande uppfylla kravet på laglydnad vara begränsat och vanligtvis leda till att sökandens lämplighet ifrågasätts. Hit räknas såväl brott enligt brottsbalken som andra allvarliga brott, som t.ex. uppsåtliga brott mot liv och hälsa eller frihet och frid, tillgreppsbrott, vapen-, narkotika- eller dopningsbrott. Det kan dock finnas utrymme att förordna en person som ordningsvakt om viss tid förflutit och om brottsligheten varit av lindrigare karaktär. Vidare bör inte ett enstaka eller ett fåtal bagatellartade brott på bötesnivå, exempelvis vissa trafikförseelser, utesluta att personen kan komma ifråga för ett ordningsvaktsförordnande, även om brottsligheten eller lagföringen är relativt färsk. Vid kontinuerligt upprepad brottslighet, även av bagatellartad karaktär, bör dock bedömningen leda till att personens lämplighet med avseende på laglydnad kan ifrågasättas.

Även andra omständigheter än laglydnad ska beaktas vid lämplighetsprövningen. Exempel på en omständighet som kan tala för bristande lämplighet är att en sökande är misstänkt för brott som normalt leder till att en ansökan avslås på grund av bristande laglydnad. Andra sådana omständigheter är t.ex. att sökanden vid upprepade tillfällen varit omhändertagen med stöd av LOB eller 13 § PolisL, eller om sökanden meddelats kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud eller tillträdesförbud enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Det kan också handla om att Polismyndigheten fått kännedom om uppgifter eller andra omständigheter som tyder på att sökanden inte är lämplig, t.ex. att han eller hon misstänks ha kopplingar till ett kriminellt nätverk eller missbrukar narkotika. En ytterligare omständighet att beakta är om sökanden tidigare varit förordnad som ordningsvakt och då fått förordnandet återkallat exempelvis på grund av olämplighet eller oförmåga att hantera uppdraget.

Enligt *andra stycket* får den som är anställd som polisman inte förordnas till ordningsvakt. Däremot innebär bestämmelsen inte något hinder för annan anställd i Polismyndigheten att förordnas som ordningsvakt.

Av *tredje stycket* följer att alla ordningsvaktsförordnanden ska meddelas för viss tid. Det innebär att det därefter krävs en ny ansökan och en förnyad prövning för att ett fortsatt ordningsvaktsförordnande ska vara möjligt.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.1.

Återkallelse och avstängning

9 §

Ett förordnande får återkallas om ordningsvakten inte längre uppfyller kraven i 8 §. Detsamma gäller om han eller hon åsidosätter sina skyldigheter som ordningsvakt eller om det finns något annat särskilt skäl för återkallelse.

I paragrafen finns bestämmelser om när ett förordnande av ordningsvakt får återkallas. Övervägandena finns i avsnitt 7.8.

Enligt *första meningen* får förordnandet återkallas om ordningsvakten inte längre uppfyller kraven i 8 §. Det innebär framför allt att

återkallelse kan ske om ordningsvakten inte längre med hänsyn till laglydnad och övriga omständigheter är lämplig för uppdraget. Det är samma typ av brottslighet och övriga omständigheter som kan leda till att en ansökan om förordnande avslås som kan ligga till grund för en prövning av om återkallelse bör ske. Angående lämplighetsbedömningen inför ett förordnande, se kommentaren till 8 §. Således kan det t.ex. handla om att det kommer till Polismyndighetens kännedom att en ordningsvakt har gjort sig skyldig till brott i tjänsten. Särskilt allvarligt är det t.ex. när en ordningsvakt under tjänstgöringen har använt våld på ett oförsvarligt sätt eller utnyttjat sin ställning i brottsligt syfte. Men också brott som har begåtts utom tjänsten kan medföra återkallelse, även om utrymmet för att underlåta återkallelse i det avseendet får anses vara något större. Det kan även finnas andra exempel på situationer där det visat sig att ordningsvakten är olämplig att inneha ett förordnande, exempelvis om det framkommer konkreta omständigheter som talar för att han eller hon missbrukar narkotika.

Av *andra meningen* följer att en återkallelse av ett förordnande kan aktualiseras om en ordningsvakt inte fullgör sina skyldigheter som ordningsvakt eller om det finns något annat särskilt skäl för återkallelse. Här kan det t.ex. handla om att en ordningsvakt vägrar att följa en anvisning som en polisman meddelar i tjänsten eller att ordningsvakten inte fullgör sin rapporteringsskyldighet. En återkallelse med stöd av andra meningen blir också aktuell om ordningsvakten själv begär att förordnandet återkallas eller om ordningsvakten anställs som polisman.

Att bestämmelsen är fakultativ innebär att det överlämnas åt Polismyndigheten att med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall bedöma om tillräckliga skäl finns för en återkallelse.

10 §

Om det uppkommer en fråga om att återkalla ett förordnande och det kan antas att förordnandet kommer att återkallas, får ordningsvakten, om det finns skäl för det, stängas av från tjänstgöring för tiden till dess frågan om återkallelse har prövats slutligt.

Om det inte längre finns skäl för avstängningen, ska beslutet omedelbart upphävas.

Ett beslut om avstängning får också avse ett visst tjänstgöringstillfälle, om det med hänsyn till omständigheterna är olämpligt att ordningsvakten fullföljer tjänstgöringen vid det tillfället.

I paragrafen regleras under vilka förutsättningar en ordningsvakt får stängas av från tjänstgöring. Övervägandena finns i avsnitt 7.8.

Enligt *första stycket* får en ordningsvakt, om fråga uppkommer om att återkalla ett förordnande och det kan antas att det kommer att återkallas, stängas av från tjänstgöringen om det finns skäl för det. Avstängningen ska i sådant fall gälla till dess att frågan om återkallelse har prövats slutligt. Vid bedömningen av om avstängning bör ske ska hänsyn tas till om det kan antas att förordnandet kommer att återkallas. Därutöver ska det också finnas skäl för avstängningen. Skäl för återkallelse kan t.ex. vara att ordningsvakten har lagförts för eller misstänks för att ha begått brott av viss allvarligare karaktär. Ett annat skäl kan vara att det finns anledning att anta att ordningsvakten inte kommer att fullgöra sin tjänstgöring på ett lämpligt sätt. En avstängning bör dock föregås av en noggrann proportionalitetsprövning. Det får således inte komma ifråga att en ordningsvakt regelmässigt stängs av i väntan på att frågan om återkallelse ska prövas i sak. Exempel på en omständighet som kan tala mot att ordningsvakten stängs av är att det förflutit lång tid sedan händelsen som aktualiserade frågan om återkallelse och ordningsvakten arbetat i mellantiden.

Av *andra stycket* följer att om det inte längre finns skäl för avstängningen ska beslutet omedelbart upphävas. Det innebär att en avstängning inte får vara längre än absolut nödvändigt.

Enligt *tredje stycket* får ett beslut om avstängning också avse ett visst tjänstgöringstillfälle, om det med hänsyn till omständigheterna är olämpligt att ordningsvakten fullföljer tjänstgöringen vid det tillfället. Det kan t.ex. handla om att en ordningsvakt uppträtt på ett sådant sätt att han eller hon inte lämpligen bör tjänstgöra mer vid det tillfället Ett annat exempel är att ordningsvakten uppträder berusad under tjänstgöringen. En avstängning enligt tredje stycket kan ske även om det inte kan antas att förordnandet kommer att återkallas.

Ledning och kontroll

11 §

En ordningsvakt står under Polismyndighetens ledning och kontroll.

En ordningsvakt är skyldig att följa en anvisning som en polisman meddelar i tjänsten, om det inte är uppenbart att anvisningen inte angår tjänstgöringen som ordningsvakt eller strider mot lag eller annan författning.

I *första stycket* anges att en ordningsvakt står under Polismyndighetens ledning och kontroll. Med begreppet ledning avses såväl den styrning av ordningsvakternas verksamhet som Polismyndigheten utövar på en övergripande och strategisk nivå som den som sker på en mer direkt nivå i en specifik situation. Det förra kommer bl.a. till uttryck genom bestämmelserna i 4 och 6 §§ om tillståndsprövning och om möjligheten att förena ett tillstånd med särskilda villkor för verksamheten, medan det senare kommer till tydligt uttryck genom bestämmelsen i andra stycket, se nedan.

Att ordningsvakter står under Polismyndighetens kontroll kommer bl.a. till uttryck genom den skyldighet som ordningsvakten har att inför varje tjänstgöringstillfälle anmäla sin tjänstgöring till Polismyndigheten (se 9 § förslaget till ordningsvaktsförordning). Ett annat exempel på hur Polismyndighetens kontroll utövas är genom den rapporteringsskyldighet som åligger ordningsvakter (se 10 och 11 §§ förslaget till ordningsvaktsförordning). Således ska en ordningsvakt till Polismyndigheten rapportera dels om ingripanden som han eller hon har gjort i tjänsten, dels om andra förhållanden som myndigheten bör få kännedom om. Kontroll kan även utövas på andra sätt, t.ex. genom bestämmelserna i 9 och 10 §§ om återkallelse av ett förordnande och om avstängning av en ordningsvakt från tjänstgöring.

Av *andra stycket* följer att en ordningsvakt är skyldig att följa en anvisning som en polisman meddelar i tjänsten, om det inte är uppenbart att anvisningen inte angår tjänstgöringen som ordningsvakt eller strider mot lag eller annan författning. Det som närmare avses är en polismans anvisningar som meddelas för särskilda fall. En ordningsvakt är även skyldig att följa de anvisningar som hans eller hennes uppdragsgivare ger i den mån de inte strider mot Polismyndighetens direktiv för uppdraget.

Övervägandena finns i avsnitt 5.5.

Ordningsvakters ingripanden

Proportionalitet vid ingripanden

12 §

För att genomföra en uppgift ska en ordningsvakt ingripa på ett sätt som står i rimlig proportion till åtgärdens syfte och omständigheterna i övrigt. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Paragrafen innehåller en proportionalitetsprincip för ingripanden som en ordningsvakt gör. Att ett ingripande alltid måste prövas mot proportionalitetsprincipen innebär att varje typ av åtgärd ska föregås av en intresseavvägning där de skador och olägenheter som ingripandet kan medföra för ett motstående intresse ställs i relation till syftet med åtgärden. En bedömning av åtgärdens art, styrka, räckvidd och varaktighet ska göras i varje enskilt fall. Vid prövningen ska alltid övervägas om en mindre ingripande åtgärd kan vara tillräcklig. Om det är fråga om flera åtgärder måste beaktas att dessa sammantaget inte blir allt för ingripande. Ju mer ingripande åtgärder som övervägs desto starkare skäl krävs det. Bestämmelsen omfattar också den s.k. behovsprincipen. Behovsprincipen innebär att ett ingripande får ske endast om det är nödvändigt för farans eller störningens avvärjande eller undanröjande.

Övervägandena finns i avsnitt 8.9.2.

Befogenheter

13 §

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),
7. lagen (2010:294) om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och regioner,

8. lagen (2018:1974) om säkerhetskontroll vid Sametingets offentliga sammanträden, och

9. lagen (2021:77) om säkerhetskontroll på frivårdskontor.

Paragrafen innehåller en upplysning om i vilka lagar det finns bestämmelser om de olika befogenheter som en ordningsvakt har. De bestämmelser som avses är 5 kap. 15 § RB, 2 § tredje stycket 3 lagen (1958:205) om förverkande av alkohol m.m., 1, 8 och 10 §§ LOB, 4, 5 och 7 §§ lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol, 10 § 2 och 4, 10 a, 13, 19 och 29 §§ PolisL, 4 kap. 9 § OL, 4, 5 och 8 §§ lagen (2010:294) om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och regioner, 4, 5 och 8 §§ lagen (2018:1974) om säkerhetskontroll vid Sametingets offentliga sammanträden och 6, 7, 9 och 10 §§ lagen (2021:77) om säkerhetskontroll på frivårdskontor. En närmare redovisning av ordningsvakters befogenheter finns i kapitel 8. Övervägandena finns i avsnitt 8.9.

14 §

En ordningsvakts ingripande med stöd av 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken, 27 kap. 4 § rättegångsbalken eller 35 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare utgör myndighetsutövning.

I paragrafen regleras innebörden av en ordningsvakts envarsgripanden samt rätt att göra beslag vid sådana ingripanden. Av bestämmelsen följer att en ordningsvakts ingripande med stöd av 24 kap. 7 § andra stycket RB, 27 kap. 4 § RB eller 35 § LUL utgör myndighetsutövning. Det innebär att en ordningsvakt även med avseende på dessa situationer både är underkastad särskilt straffansvar för tjänstefel (20 kap. 1 § BrB) samt åtnjuter ett förhöjt straffskydd mot exempelvis våld eller hot om våld mot tjänsteman (17 kap. 1 § BrB). Även sådana åtgärder som en ordningsvakt vidtar med stöd av de befogenheter som avses i 13 § utgör myndighetsutövning. Övervägandena finns i avsnitt 8.9.8.

Tystnadsplikt

15 §

En ordningsvakt får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon på grund av sitt uppdrag har fått veta om en enskilds personliga förhållanden eller förhållanden av betydelse för rikets säkerhet eller för att utreda och lagföra brott.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Paragrafen innehåller bestämmelser om tystnadsplikt för en ordningsvakt. Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

Bestämmelsen i *första stycket* tar sikte på tystnadsplikten för ordningsvakter som arbetar på uppdrag av enskilda uppdragsgivare, t.ex. för ett företag som driver en restaurang. Enligt bestämmelsen får en ordningsvakt inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon på grund av sitt uppdrag har fått veta om enskilds personliga förhållanden eller förhållanden av betydelse för rikets säkerhet eller för att utreda och lagföra brott. Att bryta mot reglerna om tystnadsplikt kan leda till straffansvar för brott mot tystnadsplikten enligt 20 kap. 3 § BrB.

För en ordningsvakt i det allmännas verksamhet gäller offentlighets- och sekretesslagen, OSL: se 15 kap. 1 § (rikets säkerhet), 18 kap. 1 § (beivrandet av brott) samt 35 kap. 15 § (enskilds personliga förhållanden). En erinran om det finns i *andra stycket*.

Tystnadsplikten enligt första och andra styckena hindrar inte en ordningsvakt från att till Polismyndigheten rapportera om sådana förhållanden som följer av rapporteringsskyldigheten i 10 och 11 §§ förslaget till förordning om ordningsvakter.

Straff

16 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot kravet på tillstånd i 3 § eller mot ett villkor som har meddelats enligt 6 § andra stycket döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Paragrafens *första stycke* innehåller bestämmelser om straffansvar för den som bryter mot tillståndskravet i 3 § eller mot ett villkor som har meddelats för tillståndet enligt 6 § andra stycket. Straffansvaret, som träffar både enskilda fysiska personer och juridiska personer, omfattar såväl gärningar som har begåtts uppsåtligen som av oaktsamhet. Straffet är böter eller fängelse i högst sex månader.

I *andra stycket* anges att det inte ska dömas till ansvar i ringa fall. Undantaget tar sikte på fall som inte är straffvärda. Vid bedömningen av om en överträdelse är ringa ska samtliga omständigheter beaktas, t.ex. överträdelsens karaktär. Som exempel på ett ringa fall kan nämnas en enstaka överträdelse av ett villkor om krav på underrättelse. Övervägandena finns i avsnitt 9.2.

Övriga bestämmelser

Bemyndigande

17 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om

1. *tillstånd att använda ordningsvakter,*
2. *förordnande av ordningsvakter,*
3. *rapporteringsskyldighet,*
4. *ordningsvakters utbildning och utrustning, samt*
5. *avgifter för utbildning och ärendehandläggning.*

Paragrafen innehåller ett bemyndigande enligt vilket regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ges möjlighet att meddela ytterligare föreskrifter om tillstånd att använda ordningsvakter, förordnande av ordningsvakter, rapporteringsskyldighet, ordningsvakters utbildning och utrustning samt avgifter för utbildning och ärendehandläggning. Med utrustning ska även avses klädsel och fordon. Övervägandena finns i avsnitt 9.3.

Beslutsmyndighet

18 §

Beslut enligt denna lag fattas av Polismyndigheten.

Om Polismyndighetens beslut om avstängning enligt 10 § inte kan avvaktas får en polisman besluta om avstängning. Ett sådant beslut ska skyndsamt anmälas till Polismyndigheten. Har avstängningen inte redan upphört, ska myndigheten omedelbart pröva om den ska bestå.

Beslut enligt denna lag gäller omedelbart om inte något annat beslutas.

I paragrafens *första stycke* anges att det är Polismyndigheten som fattar beslut enligt denna lag.

Andra stycket ger en polisman befogenhet att med omedelbar verkan avstänga en ordningsvakt i de fall där Polismyndighetens beslut inte kan avvaktas. Det kan t.ex. handla om att omedelbart avstänga en berusad eller påverkad ordningsvakt från tjänsten. Polismannen ska skyndsamt anmäla ett sådant beslut till Polismyndigheten som om avstängningen inte redan har upphört omedelbart ska pröva om avstängningen ska bestå. Därefter ska i förekommande fall frågan om återkallelse av förordnandet tas upp enligt 9 § denna lag.

Av *tredje stycket* framgår att beslut enligt lagen som regel gäller även om beslutet har överklagats.

Övervägandena finns i kapitel 7.

Överklagande

19 §

Polismyndighetens beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om överklagande av Polismyndighetens beslut i enskilda fall. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.

Enligt *första stycket* får Polismyndighetens beslut i ett enskilt fall överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Av *andra stycket* följer att det krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

2. Genom lagen upphävs lagen (1980:578) om ordningsvakter.

3. Ett beslut om återkallelse eller avstängning som har meddelats före ikraftträdandet ska gälla även därefter. Vid prövning efter överklagande av sådana beslut ska den upphävda lagen fortfarande tillämpas.

4. Ett förordnande som ordningsvakt som har meddelats före ikraftträdandet ska gälla även därefter med de begränsningar som följer av det, enligt den upphävda lagen utfärdade, förordnandet. Förordnandet upphör dock att gälla vid utgången av år 2024, om det inte dessförinnan har återkallats eller annars upphört att gälla.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser behandlas i kapitel 12.

Första punkten föreskriver att den nya lagen träder i kraft den 1 juli 2023.

Enligt *andra punkten* upphävs vid samma tidpunkt lagen (1980:578) om ordningsvakter.

Av *tredje punkten* följer att ett beslut om återkallelse eller avstängning som har meddelats före ikraftträdandet ska gälla även därefter. Vid prövning efter överklagande av sådana beslut ska den upphävda lagen fortfarande tillämpas.

Av *fjärde punkten* framgår att förordnanden som ordningsvakt som har meddelats före ikraftträdandet ska gälla även därefter med de begränsningar som följer av det enligt den upphävda lagen utfärdade, förordnandet. Förordnandet gäller dock längst t.o.m. år 2024; om det inte dessförinnan har återkallats eller annars upphört att gälla, t.ex. för att den tid som anges i förordnandet passerat.

13.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1958:205) om förverkande av alkohol m.m.

2 §

Vid beslag av egendom som avses i 1 § ska vad som i allmänhet är föreskrivet om beslag i brottmål tillämpas, dock med följande avvikelser:

1. Beslagtagen egendom får bevisligen förstöras om värdet är ringa eller om det annars måste anses försvarligt att förstöra egendomen.

I annat fall får egendomen säljas. Spritdrycker, vin, starköl och öl får säljas till den som har rätt att tillverka eller att bedriva partihandel med sådana varor enligt alkohollagen (2010:1622). I fråga om försäljning till partihandlare omfattas även alkoholdrycksliknande preparat om de är skattepliktiga varor enligt lagen (1994:1564) om alkoholskatt. Annan egendom får säljas på det sätt som med hänsyn till egendomen är lämpligt. Intäkter vid försäljning av beslagtagen egendom tillfaller staten.

Beslut om att förstöra eller sälja egendom får fattas av undersökningsledaren eller åklagaren. I de fall som avses i 23 kap. 22 § första stycket rättegångsbalken får ett sådant beslut fattas även av Polismyndigheten eller Kustbevakningen.

Om ett beslag hävs och egendomen är förstörd eller såld enligt denna paragraf, ska ersättning betalas av allmänna medel. Ersättningens storlek ska motsvara egendomens pris vid försäljning till allmänheten eller vad som annars är skäligt. Beslut om ersättning fattas av åklagaren. Den som drabbats av beslaget får begära rättens prövning av beslutet om ersättning. Det ska göras inom en månad från det att han eller hon fick del av beslutet. Ansökan görs vid den domstol som kunnat pröva beslaget. Ersättning betalas ut av länsstyrelsen på begäran av åklagaren.

1 a. Om värdet på beslagtagen alkohol är ringa, får en polisman eller en kustbevakningstjänsteman besluta att den bevisligen ska förstöras. Även i dessa fall tillämpas 1 tredje stycket.

2. Om en polisman verkställer beslag och förelägger förverkande av den beslagtagna egendomen i ett föreläggande av ordningsbot, ska anmälan om beslaget göras till Polismyndigheten.

3. I fråga om sådana drycker eller preparat som avses i 1 § tredje stycket och som intas eller förvaras i strid med villkor enligt 2 kap. 16 § andra stycket första meningen eller med 2 kap. 18 § eller med 4 kap. 4 § ordningslagen (1993:1617) eller med 9 kap. 2 § järnvägslagen (2004:519) har den som tjänstgör som ordningsvakt vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning eller inom ett trafikföretags område eller dess färdmedel eller som befattningshavare i säkerhets- eller ordningstjänst vid järnväg samma rätt att ta egendomen i beslag som enligt rättegångsbalken tillkommer en polisman.

En ordningsvakt eller en befattningshavare i säkerhets- eller ordningstjänst vid järnväg som har verkställt beslag ska skyndsamt anmäla detta till Polismyndigheten och överlämna den beslagtagna egendo-

men. *Om värdet på den beslagtagna egendomen är ringa, får Polismyndigheten i stället besluta att den bevisligen ska förstöras av en ordningsvakt. Även i dessa fall tillämpas 1 tredje stycket.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om beslag av sådan egendom (alkohol m.m.) som enligt 1 § ska förverkas. Övervägandena finns i avsnitt 8.9.7.

I *tredje punktens andra stycke* görs ett tillägg genom att två nya meningar införs. Ändringen i den nya *andra meningen* innebär att Polismyndigheten ges möjlighet att fatta beslut om att sådan i beslagtagen egendom som avses i 1 § tredje stycket (alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat) även får förstöras av en ordningsvakt, om värdet av egendomen är ringa. Att den i beslagtagna egendomen bevisligen ska förstöras innebär ett krav på att förstöringen ska dokumenteras. Beslut enligt bestämmelsen kan fattas på distans. Av den nya *tredje meningen* följer att även i dessa fall ska bestämmelsen om ersättning av allmänna medel i första punkten tredje stycket gälla.

13.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:191) om bevakningsföretag

4 §

All personal hos ett auktoriserat bevakningsföretag *ska* vara godkänd vid prövning med avseende på laglydnad och lämplighet i övrigt för anställning i ett sådant företag. Detsamma gäller föreståndaren för verksamheten samt ledamöter och suppleanter i bevakningsföretagets styrelse.

Av paragrafen framgår att all personal hos ett auktoriserat bevakningsföretag ska vara godkänd vid prövning med avseende på laglydnad och lämplighet i övrigt för anställning i ett sådant företag. Jämfört med den tidigare lydelsen har kravet på medborgerlig frihet tagits bort. Bestämmelsen är i övrigt oförändrad.

Övervägandena finns i avsnitt 10.15.3 och 10.15.4.

13 a §

Tillsyn av personal i bevakningsföretag utövas av länsstyrelsen.

Vid tillsynen ska länsstyrelsen särskilt kontrollera att de villkor för godkännande som anges i 4 § fortfarande är uppfyllda.

Paragrafen, som behandlas i avsnitt 10.15.7, är ny. I och med denna bestämmelse införs ett tydligt tillsynsansvar vad gäller bevakningsföretagens personal. Tillsynen syftar till att säkerställa att endast personal som fortlöpande är lämpliga ska kunna vara anställda i bevakningsföretag.

Paragrafens *första stycke* anger att tillsyn av personal i bevakningsföretag utövas av länsstyrelsen. Paragrafens *andra stycke* reglerar hur länsstyrelsens tillsyn ska gå till.

Övervägandena finns i avsnitt 10.15.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.
2. Äldre bestämmelser ska alltjämt tillämpas på godkännanden av personal i bevakningsföretag som meddelats innan ikraftträdandet.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser behandlas i kapitel 12.

Första punkten föreskriver att den nya lagen träder i kraft den 1 juli 2023.

Av *andra punkten* följer att äldre bestämmelser ska alltjämt tillämpas på godkännanden av personal i bevakningsföretag som meddelats innan ikraftträdandet.

13.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.

10 §

Vad som gäller för en polisman enligt denna lag gäller i tillämpliga delar också för en ordningsvakt.

Har en ordningsvakt omhändertagit någon, gäller dock att den omhändertagne skyndsamt ska överlämnas till närmaste polisman.

Om det är lämpligt med hänsyn till den omhändertagne och omständigheterna i övrigt, får Polismyndigheten i stället överlämna till en ordningsvakt att transportera den omhändertagne till en plats som Polismyndigheten anger.

Paragrafen innehåller bestämmelser om ordningsvakters befogenheter enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. Övervägandena finns i avsnitt 8.9.4.

Första stycket har ändrats genom att uttrycket ”om inte annat framgår av hans förordnande” har tagits bort. Ändringen innebär att det inte längre är möjligt att i en enskild ordningsvakts förordnande föreskriva att han eller hon inte får vidta sådana åtgärder som avses i lagen om omhändertagande av berusade personer m.m.

Andra stycket har ändrats genom ett tillägg av en ny andra mening. Av ändringen framgår att om det är lämpligt med hänsyn till den omhändertagne och omständigheterna i övrigt, får Polismyndigheten, om omhändertagandet ska bestå (jfr 5 §), i stället för att själv utföra transporten överlämna till en ordningsvakt att transportera den omhändertagne till en plats som Polismyndigheten anger. Det innebär att det i varje enskilt fall krävs att Polismyndigheten prövar om det är lämpligt att överlämna transporten till en ordningsvakt. Med att det ska vara lämpligt med hänsyn till den omhändertagne avses t.ex. att det inte bör komma i fråga att överlämna till en ordningsvakt att transportera alltför våldsamma personer eller personer som av annan anledning, t.ex. säkerhetsskäl, bör hanteras av polismän under transporten. Ett visst mått av stökighet måste dock kunna accepteras. Med att det ska vara lämpligt med hänsyn till omständigheterna i övrigt avses t.ex. att det bör ställas krav på att ordningsvakten har genomgått utbildning för uppgiften. Här kan också nämnas att det inte bör komma i fråga att överlämna transporten åt en ordningsvakt som tjänstgör ensam. En annan relevant omständighet att beakta är att ordningsvakten har tillgång till nödvändig utrustning för uppgiften, t.ex. ett fordon som är anpassat för sådana transporter. Vid bedömningen ska en helhetsbedömning av samtliga omständigheter göras i varje enskilt fall. I svårbedömda fall bör det inte komma i fråga att överlämna transporten till en ordningsvakt.

Beslut om att tillåta en ordningsvakt att utföra en sådan transport som avses i bestämmelsen ska fattas av Polismyndigheten i varje enskilt fall och även inkludera ett ställningstagande i fråga om till vilken

plats transporten ska ske. Här kan det t.ex. handla om att transporten ska ske till en vårdinrättning där utbildad personal kan göra en mer grundlig bedömning av den omhändertagnes tillstånd eller till en arrest. Besluten kan fattas på distans t.ex. med digitalt stöd.

Åtgärden att transportera en omhändertagen person ska betraktas som en uppgift som ordningsvakten genomför som ett led i omhändertagandet. Det innebär att ordningsvakten kan använda sig av de befogenheter som han eller hon har för att genomföra transporten på ett ändamålsenligt sätt.

13.5 Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387)

29 §

Det som föreskrivs i 10 § första stycket 1, 2 och 4 gäller även en sådan vaktpost eller någon annan som vid Försvarsmakten tjänstgör för bevakning eller för att upprätthålla ordning. Bestämmelsen i 10 § första stycket 2 gäller dessutom den som annars med stöd i lag ska verkställa ett frihetsberövande. Bestämmelsen i 10 § första stycket 4 gäller den som i myndighetsutövning har befogenhet att verkställa någon åtgärd som anges där. Vid ingripande med stöd av 10 § första stycket 4 tillämpas också andra stycket samma paragraf. Bestämmelsen i 10 § första stycket 5 gäller även en tjänsteman vid Tullverket som utövar någon befogenhet som anges där för trafiknykterhetskontroll.

När den som avses i första stycket med stöd i lag berövar någon friheten eller avlägsnar någon, tillämpas också 19 § första stycket 1.

Bestämmelserna i 10 a och 13 §§ *samt 19 § första stycket 2* gäller också en ordningsvakt. Har en ordningsvakt omhändertagit någon, gäller dock att den omhändertagne skyndsamt ska överlämnas till närmaste polisman. *Om det är lämpligt med hänsyn till den omhändertagne och omständigheterna i övrigt, får Polismyndigheten i stället överlämna till en ordningsvakt att transportera den omhändertagne till en plats som Polismyndigheten anger.*

I fråga om en kustbevakningstjänstemans befogenheter finns särskilda bestämmelser i kustbevakningslagen (2019:32).

Bestämmelserna i 17 a § gäller också när någon är skyldig att under en brottsutredning stanna kvar hos någon annan myndighet än Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen.

I paragrafen regleras vilka av befogenheterna i 10–22 §§ som tillkommer andra än polismän. Övervägandena finns i avsnitt 8.9.5 och 8.9.6.

I *tredje stycket första meningen* har uppräkningen av vilka befogenheter som tillkommer ordningsvakter kompletterats genom en hänvisning till 19 § första stycket 2. Ändringen innebär att bestämmelsen även ger en befogenhet åt ordningsvakter att vidta en sådan åtgärd som avses i 19 § första stycket 2, nämligen att kroppsvisitera den som med laga stöd grips eller annars omhändertas eller avlägsnas i den utsträckning som är nödvändig för att hans eller hennes identitet ska kunna fastställas. *Första meningen* har också ändrats genom att uttrycket ”om inget annat framgår av hans eller hennes förordnande” tagits bort. Ändringen innebär att det inte längre är möjligt att i en enskild ordningsvakts förordnande föreskriva att han eller hon inte får vidta sådana åtgärder som aves med uppräkningen.

Tredje stycket ändras också genom ett tillägg av en ny *tredje mening*. Av ändringen framgår att om det är lämpligt med hänsyn till den omhändertagne och omständigheterna i övrigt, får Polismyndigheten, om omhändertagandet ska bestå, överlämna till en ordningsvakt att transportera den omhändertagne till en plats som Polismyndigheten anger. Detta sker i stället för att den omhändertagne skyndsamt överlämnas till närmaste polisman. Bestämmelsen är tillämplig endast på sådana omhändertaganden som genomförs av en ordningsvakt. Inget hindrar dock att det är en annan ordningsvakt som utför transporten än den som genomfört omhändertagandet. Det krävs att Polismyndigheten i varje enskilt fall prövar om det är lämpligt att överlämna transporten till en ordningsvakt. Prövningen ska ske genom en helhetsbedömning av omständigheterna. Med att det ska vara lämpligt med hänsyn till den omhändertagne kan t.ex. avses sådana omständigheter om den omhändertagnes ålder och hälsotillstånd. Med att det ska vara lämpligt med hänsyn till omständigheterna i övrigt kan det t.ex. handla om huruvida ordningsvakten har genomgått utbildning för uppgiften och om han eller hon har tillgång till nödvändig utrustning, t.ex. ett för uppgiften särskilt anpassat for-

don. I svårbedömda eller tveksamma fall bör det inte komma i fråga att överlämna transporten till en ordningsvakt.

Beslut om att överlämna till en ordningsvakt att utföra en sådan transport som avses i bestämmelsen ska fattas av Polismyndigheten i varje enskilt fall och även inkludera ett ställningstagande i fråga om till vilken plats transporten ska ske. Här kan det t.ex. handla om att transporten ska ske till en arrest eller en polisstation.

Transporten av en omhändertagen person utgör en uppgift som ordningsvakten genomför som ett led i omhändertagandet av personen. Det innebär att ordningsvakten kan använda sig av de befogenheter som han eller hon har för att genomföra transporten på ett ändamålsenligt sätt.

Tredje stycket ändras också språkligt.

13.6 Förslaget till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)

2 kap.

16 §

Den som anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning *ska* svara för att det råder god ordning vid sammankomsten eller tillställningen.

Polismyndigheten får meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten eller tillställningen. Villkoren får innefatta skyldighet för anordnaren att anlita personal. Skyldighet för anordnaren att anlita ordningsvakter enligt *lagen (20xx:xx) om ordningsvakter* får åläggas endast i fråga om konserter och offentliga tillställningar. Villkoren får inte medföra att anordnaren belastas med onödiga kostnader eller att möjligheten att hålla sammankomsten eller tillställningen onödigtvis försvåras på något annat sätt.

I lagen (20xx:xx) om ordningsvakter finns bestämmelser om krav på tillstånd i vissa fall för att använda ordningsvakter.

Paragrafen innehåller bestämmelser om ordningsföreskrifter för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Övervägandena finns i kapitel 4.

Första stycket ändras språkligt.

I *andra stycket* görs en ändring till följd av förslaget till ny lag (20xx:xx) om ordningsvakter.

I ett nytt *tredje stycke* finns en upplysning om att det i lagen (20xx:xx) om ordningsvakter finns bestämmelser om krav på tillstånd i vissa fall för att använda ordningsvakter.

13.7 Förslaget till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622)

8 kap.

18 §

Tillståndshavaren eller av denne utsedd serveringsansvarig person ska ha tillsyn över serveringen och vara närvarande på serveringsstället under hela serveringstiden. Det sista gäller dock inte vid rumsservering. Den som är serveringsansvarig ska ha fyllt 20 år och vara lämplig för uppgiften med hänsyn till sina personliga egenskaper och omständigheterna i övrigt.

Tillståndshavaren ska till kommunen anmäla den eller de personer som har utsetts att ansvara för serveringen av alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat.

Endast den som är anställd av tillståndshavaren eller som är inhyrd av ett bemanningsföretag får anlitas som köks- eller serveringspersonal eller för uppgifter som är av betydelse för ordning och nykterhet. Detta gäller dock inte ordningsvakter som förordnats enligt *8 § lagen (20xx:xx) om ordningsvakter.* Restaurangskolor med serveringstillstånd samt, efter överenskommelse med skolan, även andra restauranger med sådant tillstånd får i utbildningssyfte anlita restaurangskolans elever.

I lagen (20xx:xx) om ordningsvakter finns bestämmelser om krav på tillstånd i vissa fall för att använda ordningsvakter.

I *tredje stycket* görs de ändringar som föranleds av förslaget till ny lag (20xx:xx) om ordningsvakter.

I ett nytt *fjärde stycke* finns en upplysning om att det i lagen (20xx:xx) om ordningsvakter finns bestämmelser om krav på tillstånd i vissa fall för att använda ordningsvakter.

Övervägandena finns i kapitel 4.

Särskilt yttrande

Av experterna Li Jansson och Rose-Mari Settergren

Utredningens förslag till ny lag om ordningsvakter innebär ökade, modernare och effektivare möjligheter att komplettera andra aktörer och bidra till säkerhet och trygghet för allmänheten genom arbete med ordningsvakter.

Utredningens förslag till förändringar i lagen om bevakningsföretag innebär uppluckringar av säkerhetskontroll och granskning av personal som driver eller arbetar i auktoriserade bevakningsföretag.

Bakgrund

Ordningsvaktsutredningen som tillsattes av regeringen år 2019 som del av 34-punktsprogrammet mot gängkriminaliteten har syftat till åtgärder för att modernisera och effektivisera regelverket och anpassa det till dagens förhållanden. I kommitténs direktiv uppdras bland annat utredaren att ta ställning till hur ordningsvakter kan bidra mer effektivt för arbetet mot gängkriminaliteten genom att avlasta polisen och arbeta för ordningshållning på större områden än i nuläget och tillföras fler arbetsuppgifter.

Inom vårt expertområde som innefattar den bransch som kommer att påverkas i hög utsträckning av utredningens förslag har vi identifierat några slutsatser utredaren dragit som vi anser kräver ett gemensamt särskilt yttrande från oss. Yttrandet får gärna ses som en samlad kommentar gällande angelägna frågor för parterna på arbetsmarknaden som påverkas av utredarens förslag, det vill säga arbetsgivarorganisationen Säkerhetsföretagen och fackförbundet Svenska Transportarbetareförbundet.

En ny ordningsvaktslag som förbättrar möjligheterna att arbeta med ordningsvakter

Utredningen föreslår en omfattande modernisering och effektivisering av regelverket i form av en ny lag om ordningsvakter. Den föreslagna lagen om ordningsvakter bedömer vi som experter i utredningen kommer att uppfylla flera av regeringens mål att bekämpa brottsligheten. Författningsförslaget innebär utökade möjligheter att arbeta med ordningsvakter och utökade relevanta befogenheter med tät koppling till Polismyndighetens styrning. Den nya ordningsvaktslagen skulle leda till en mer professionell struktur för den moderna ordningsvaktsverksamheten som auktoriserade bevakningsföretag redan byggt upp tillsammans med flera olika uppdragsgivare – inte minst kommuner och regioner.

En uppluckrad lag om bevakningsföretag innebär säkerhetsrisker

Utredningen föreslår förändringar i lagen om bevakningsföretag. Förändringen luckrar upp kontrollen av personal i bevakningsföretag genom att ta bort kravet på att anställda i bevakningsföretag ska vara medborgerligt pålitliga. Förändringen utgör samma förslag som den dåvarande socialdemokratiska regeringen avfärdade redan år 2006 efter att det lanserats i en departementspromemoria några år tidigare (prop. 2005/06:136).

Förslaget innebär att lagstiftaren skulle öppna upp för att cirka 35 individer (enligt utredningen avsnitt 10.10) per år som av Säkerhetspolisen genom nuvarande prövning bedömts vara medborgerligt opålitliga i framtiden kommer att tillåtas driva och arbeta i bevakningsföretag. Ett genomförande av förslaget innebär sannolikt en ökad risk för terroristbrott, företagsspionage och flyktingspionage samt risk för att rikets säkerhet på andra sätt skadas. Även med kompensatoriska åtgärder kommer det ändå inte täcka luckan som uppstår om kravet på medborgerlig pålitlighet avskaffas.

Den prövning som i nuvarande regelverk sker av den som ska anställas i ett auktoriserat bevakningsföretag är helt skilt från lagen om ordningsvakter och är ett komplicerat och omfattande system för prövning och utsortering av personer kopplade till kriminella gäng och/eller politisk antidemokratisk extremism.

Vi tolkar utredarens syfte med förslaget att ur juridiskt perspektiv uppnå en harmonisering med den relativt nya säkerhetsskyddslagen. Vi anser dock att prövningen av medborgerlig pålitlighet uppfyller ett syfte som uppenbarligen inte kan ersättas av säkerhetsskyddslagen. Som experter vill vi uppmärksamma Regeringskansliet på detta problem i lagstiftningen och uppmana till att säkerhetsskyddslagens luckor åtgärdas innan några som helst uppluckringar i säkerhetskraven på bevakningsföretag genomförs.

Kommittédirektiv 2019:89

Ett modernare och effektivare regelverk för ordningsvakter

Beslut vid regeringssammanträde den 21 november 2019

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av regelverket för ordningsvakter. Syftet är att modernisera och effektivisera regelverket och anpassa det till dagens förhållanden. Utredaren ska också se över vissa frågor kring lämplighetsprövningen av personal hos auktoriserade bevakningsföretag.

Utredaren ska bl.a.

- analysera för vilka ändamål och vid vilka platser ordningshållning bör kunna utföras av ordningsvakter,
- analysera på vilket sätt Polismyndigheten ska utöva kontroll och ledning över ordningsvakternas verksamhet,
- undersöka om det finns ytterligare uppgifter i ordningshållningen som en ordningsvakt bör kunna utföra,
- analysera hur reglerna för ordningsvakternas utbildning, när det gäller såväl omfattning som övergripande innehåll, bör utformas,
- analysera vilka krav som ska ställas för att godkännas för anställning i auktoriserade bevakningsföretag, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 21 maj 2021.

Uppdraget att se över regelverket för ordningsvakter

Det behövs ett modernare och effektivare regelverk för ordningsvakter

Ordningsvakternas verksamhet regleras i flera författningar. De viktigaste är lagen (1980:578) om ordningsvakter och ordningsvaktsförordningen (1980:589) som har varit i kraft i nästan fyrtio år. Inga större förändringar av regelverket har gjorts sedan dess tillkomst förutom att ordningsvakter nu får tjänstgöra vid säkerhetskontroll i domstol, kommuner, landsting och Sametinget enligt vad som framgår av 2 a och 2 b §§ lagen om ordningsvakter.

Frågor om ordningsvakter har varit föremål för flera utredningar tidigare. Exempelvis lämnades i Trygghetsutredningens slutbetänkande (SOU 1995:146) och Polisverksamhetsutredningens betänkande (SOU 2002:70) olika förslag på förändringar av ordningsvakternas regelverk. Förslagen har inte lett till någon lagstiftning. Frågor har också ställts skriftligen till regeringen och tagits upp i motionsyrkanden i riksdagen, t.ex. i justitieutskottets betänkande 2015/16:JuU20, 2016/17:JuU18, 2017/18:JuU13 och 2018/19:JuU10. Frågor som har väckts är t.ex. att ordningsvakter bör kunna få ett generellt förordnande att verka i en hel kommun och att en kommun ska få anställa ordningsvakter i detta syfte.

En fråga som har aktualiserats återkommande är om ordningsvakter kan utnyttjas på ett bättre sätt för att tillgodose samhällets behov av trygghet och ordning på allmän plats. Av skrivelsen Tillsammans mot brott – ett nationellt brottsförebyggande program (skr. 2016/17:126) framgår att regeringen ska verka för att väktare och ordningsvakter används på ett ändamålsenligt sätt för att öka chanserna för att brott upptäcks.

Samtidigt väcker användningen av ordningsvakter en del principiella frågor. Det måste t.ex. beaktas vilka förväntningar medborgarna har på vem som kan ingripa mot dem genom våld och myndighetsutövning och vem det är som ska ha ansvaret för att upprätthålla den allmänna ordningen. Ordningsvakternas verksamhet måste ske under kontrollerade former och på ett sätt som tillgodoser kraven på att den myndighetsutövning som följer med uppgiften att upprätthålla den allmänna ordningen sker på ett rättssäkert och i övrigt ändamålsenligt sätt.

I juni 2018 kom Polismyndigheten in med en framställan om en översyn av lagen om ordningsvakter till Justitiedepartementet

(Ju2018/03476/L4). Framställan avser främst en översyn av regleringen med anledning av att den är föråldrad och att ordningsvakter i dag används på ett sätt och i en utsträckning som inte var avsett vid lagens tillkomst.

Hur ska reglerna om ordningsvaktsförordnanden utformas?

Den som inte är polisman får enligt 1 § lagen om ordningsvakter förordnas som ordningsvakt för att medverka till att upprätthålla allmän ordning. Enligt förarbetena till lagen är avsikten med bestämmelsens ordalydelse att markera att ordningsvakterna ska ses som ett komplement till och aldrig som en ersättning för polisen, som har huvudansvaret för den allmänna ordningens upprätthållande (prop. 1979/80:122 s. 64). Ordningsvakter får enligt 2 § tjänstgöra för vissa ändamål och på vissa platser, bl.a. vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, bad- eller campingplatser, lokaler och platser för idrott, friluftsliv eller liknande som allmänheten har tillträde till och lokaler och utrymmen där det serveras alkohol.

Ordningsvakter får vidare enligt 2 a och 2 b §§ förordnas att tjänstgöra vid säkerhetskontroller i domstolar, kommuner, landsting och i Sametinget. Om det finns ett särskilt behov och det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt får ordningsvakter förordnas även i andra fall enligt 3 §. Det är Polismyndigheten som, i egenskap av förordnandemyndighet, prövar om det finns ett särskilt behov och om det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt. Som utgångspunkt gäller att ordningsvakter bara bör förordnas om uppgiften kräver de särskilda befogenheter som en ordningsvakt har. Samtidigt bör uppgiften inte vara så kvalificerad att den kräver polisutbildning. Syftet med lagen om ordningsvakter var enligt förarbetena att begränsa det alltför omfattande bruket av ordningsvakter.

Enligt förarbetena till lagen är förordnanden enligt 3 § avsedda att ges endast i undantagsfall (prop. 1979/80:122 s. 29 f). Särskild restriktivitet ska vidare iakttas när det är fråga om att ge förordnanden inom ett område som frekvent besöks av allmänheten. Det kan dock konstateras att det numera, utifrån den efterfrågan av ordningshållning som finns i dag, ges förordnanden enligt 3 § i stor utsträckning och regelmässigt vid vissa platser, t.ex. i gallerior, vid akutmottagningar, vid myndighetskontor och domstolar samt i anläggningar för

allmänna transportmedel. Det förekommer även att större geografiska områden inom vissa tätorter omfattas av förordnanden enligt 3 §.

Det kan övervägas om det är motiverat med rättsligt skilda förutsättningar för ordningshållning av ordningsvakter för sådana ändamål som uppräknas i katalogen i 2 § å ena sidan och vissa sådana platser som ordningsvakterna i dag tjänstgör på med stöd av 3 § å andra sidan. Det är inte heller givet att den systematiska lösning som lagen om ordningsvakter tillhandahåller, med en katalog över ändamål som huvudregel och som kompletteras med en generell undantagsregel som i praktiken avser ett geografiskt bestämt område, är den mest ändamålsenliga. Det finns vidare en osäkerhet om hur stora geografiska områden Polismyndigheten får förordna ordningsvakter för och i övrigt hur 3 § ska tillämpas. Polismyndigheten påpekar i sin framställan att behovet av ordningsvakter är som störst inom områden som frekvent besöks av allmänheten och att deras prövning försvåras av att det i förarbetena framgår att särskild restriktivitet ska gälla inom sådana områden.

Enligt dagens regelverk är det den enskilda ordningsvakten som ska ansöka om att bli förordnad enligt lagen om ordningsvakter. I förordnandet ska Polismyndigheten enligt 5 § ange för vilken verksamhet och inom vilket område förordnandet gäller. Meddelas förordnandet med stöd av 3 § ska det också innehålla uppgift om tjänstgöringsställe. Med tjänstgöringsställe menas i princip ett geografiskt begränsat område. Bakgrunden till denna särreglering för s.k. 3 §-förordnanden har delvis att göra med möjligheten för Polismyndigheten att utöva kontroll över ordningsvakternas verksamhet (se prop. s. 67 och 69). I dag är det vanligt att ordningsvakter är anställda av bevakningsföretag som är verksamma över stora delar av landet. Det är också vanligt att ordningsvakter byter anställning mellan olika bevakningsföretag. En ordningsvakt vet därför i många fall inte på förhand var han eller hon kommer att tjänstgöra. Det är inte heller ovanligt att det inte står klart för ordningsvakten om uppdragen kommer att avse ett specifikt område enligt 3 § eftersom detta beror på vilken uppdragsgivare han eller hon kommer att få och vilka uppdrag som bevakningsföretaget har knutit sig till. Kravet i 5 § är därför svårt att efterleva.

Polismyndigheten har i dag endast ett visst begränsat inflytande över hur och i vilken utsträckning ordningsvakter rent faktiskt medverkar till att upprätthålla den allmänna ordningen. Polismyndigheten

kan i samband med vissa fall av tillståndsgivning, t.ex. vid offentliga tillställningar enligt ordningslagen (1993:1617), ställa villkor om att ordningsvakter ska användas. I de allra flesta fall saknar dock Polismyndigheten denna möjlighet till inflytande utan i stället är det huvudsakligen andra aktörers efterfrågan som och på vilket sätt ordningsvakter medverkar till att upprätthålla den allmänna ordningen, trots att ett sådant inflytande i vissa fall kan vara motiverat utifrån kraven på ordning och säkerhet. Vidare kan det i vissa särskilda fall uppstå ett tillfälligt behov för Polismyndigheten att använda ordningsvakter till ordningshållande uppgifter, för att frigöra personella resurser till andra mer prioriterade polisiära uppgifter, t.ex. vid vissa särskilda händelser och tillfälliga ordningsstörningar.

Utgångspunkten är att det är Polismyndigheten som har huvudansvaret för att upprätthålla den allmänna ordningen. För att åstadkomma en effektiv och rättssäker ordningshållning är det därför viktigt att reglerna om förordnanden utformas med beaktande av att ordningsvakternas verksamhet sker under kontroll och ledning av Polismyndigheten.

Utredaren ska

- analysera för vilka ändamål och vid vilka platser ordningshållning bör kunna utföras av ordningsvakter,
- analysera om det finns ett behov av att särskilja den enskilda ordningsvaktens förordnande från de förordnanden som i dag avser s.k. förordnandeområden,
- ta ställning till vem som bör kunna ansöka om ett visst förordnandeområde,
- ta ställning till om Polismyndigheten bör ges rätt att ställa villkor för beslut om förordnanden,
- ta ställning till om Polismyndigheten bör ges rätt att självständigt kunna besluta om att ordningsvakter ska förordnas i särskilda fall,
- i övrigt analysera hur reglerna kring ordningsvaktsförordnanden bör utformas, och
- föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Hur ska Polismyndigheten utöva kontroll och ledning över den ordningshållning som utförs av ordningsvakter?

En ordningsvakt har i princip inte några från Polismyndigheten självständiga uppgifter när det gäller att upprätthålla den allmänna ordningen utan fungerar som ett komplement till Polismyndigheten för detta. I realiteten utför emellertid ordningsvakterna i många fall sådana uppgifter i ordningshållningen som mycket sällan tilldelas en polisman. I andra fall rör det sig om uppgifter som mer frekvent förekommer i den dagliga verksamhet som bedrivs av polismän i yttre tjänst.

En ordningsvakt har i regel en annan arbetsgivare och en annan uppdragsgivare än Polismyndigheten. Vilken uppdragsgivare och vilken anställningsform en ordningsvakt har varierar. Vissa är anställda direkt av den uppdragsgivare för vilken den utför ordningshållande uppgifter medan andra är anställda av bevakningsföretag eller andra aktörer som åtar sig varierande uppdrag. Vissa har heltidsanställning som ordningsvakt medan ordningsvaktsuppdraget för andra utgör en mer begränsad sidosysselsättning.

Alldeles oavsett vilken ordningshållande uppgift och vilken uppdragsgivare eller arbetsgivare ordningsvakten i det enskilda fallet har, utövar Polismyndigheten förmanskap över honom eller henne. Polismyndighetens förmanskap över ordningsvakten kommer bl.a. till uttryck genom vad som anges i 6 § lagen om ordningsvakter om att en ordningsvakt lyder under Polismyndigheten och att hon eller han är skyldig att lyda en order som en polisman meddelar i tjänsten, om det inte är uppenbart att ordern inte angår tjänstgöringen som ordningsvakt eller att den strider mot lag eller annan författning. Vidare ska en ordningsvakt enligt 7 § hålla Polismyndigheten underrättad om förhållanden som rör hans eller hennes verksamhet och är av sådan art att de bör komma till myndighetens kännedom. Vad som avses här är bl.a. att en ordningsvakt i sin tjänstgöring får uppgifter om bristande säkerhetsarrangemang eller liknande som behöver komma till Polismyndighetens kännedom men också ordningsvaktens plikt att rapportera till Polismyndigheten när tvångsmedel och våld används enligt vad som närmare föreskrivs i Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ordningsvakter (PMFS 2017:12, FAP 670-1). Här bör även nämnas att ordningsvakten enligt 4 § ordningsvaktsförordningen har rapporteringsplikt om han eller hon får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal.

Det förhållande att ordningsvakter verkar under så vitt skilda anställnings- och uppdragsförhållanden innebär särskilda utmaningar för såväl Polismyndigheten som den enskilda polismannen i yttre tjänst att utöva ledning och kontroll över ordningsvakternas verksamhet. Även en ökad användning av ordningsvakter på allt fler geografiska platser kan ställa högre krav på hur Polismyndigheten samarbetar med och utövar sitt förmanskap över ordningsvakterna. Å andra sidan har, sedan lagens tillkomst, de tekniska och organisatoriska förutsättningarna för detta ändrats.

För att den ordningshållning som utförs av ordningsvakter ska kunna bedrivas på ett rättssäkert och effektivt sätt är det av vikt att den sker under en ändamålsenlig och effektiv ledning och kontroll av Polismyndigheten och att ett fungerade samarbete sker mellan Polismyndigheten och ordningsvakterna. Regelverket måste således utformas med beaktande av detta behov.

Utredaren ska

- analysera på vilket sätt Polismyndigheten ska utöva kontroll och ledning över ordningsvakternas verksamhet,
- analysera hur ett effektivt och ändamålsenligt samarbete mellan Polismyndigheten och ordningsvakterna kan åstadkommas,
- analysera behovet av statistik över ordningsvaktsförordnanden och ordningsvakternas verksamhet,
- om det finns behov lämna förslag på vilka uppgifter som ska samlas in och ta ställning till om statistiken bör utgöra officiell statistik samt vilken myndighet som bör ansvara för statistiken, och
- föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Vilka befogenheter och konkreta arbetsuppgifter bör en ordningsvakt ha?

För att kunna fullgöra sin uppgift att medverka till att upprätthålla den allmänna ordningen har ordningsvakten tilldelats vissa särskilda befogenheter att använda tvångsmedel och våld. De särskilda befogenheterna fungerar också som en indikation på vilka faktiska uppgifter ordningsvakter har och utgör samtidigt en gränsdragning mot sådan ordningshållning som i princip är förbehållen Polismyndigheten. En

ordningsvakt ges t.ex. enligt polislagen (1984:387) befogenhet att ingripa mot den som stör ordningen genom att avvisa, avlägsna eller omhänderta honom eller henne och under vissa förutsättningar använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd.

En ordningsvakt har vidare befogenhet att omhänderta en person med stöd av lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. samt beslagta alkoholhaltiga varor enligt lagen (1958:205) om förverkande av alkohol m.m.

Enligt vad som framgår av 2 a och 2 b §§ lagen om ordningsvakter kan en ordningsvakt ges befogenhet att kroppsvisitera personer i samband med säkerhetskontroll vid domstol, kommuner, landsting och Sametinget. I ordningslagen finns bestämmelser om att en ordningsvakt får avvisa och avlägsna en person i kollektivtrafiken. Det bör även nämnas att det i andra författningar finns bestämmelser som rent generellt reglerar användandet av tvångsmedel och våld i vissa situationer som har betydelse för hur ordningsvakten kan utföra sin uppgift att medverka till att upprätthålla allmän ordning, t.ex. 24 kap. 7 § och 27 kap. 4 § rättegångsbalken och 35 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare samt bestämmelserna om nöd och nödvärn i 24 kap. brottsbalken.

Det är inte givet vilka specifika moment i den ordningshållande uppgiften som är lämpliga för en ordningsvakt att utföra och vilka särskilda befogenheter ordningsvakten bör ha. Detta är bl.a. beroende av vilken kvalitet utbildningen för ordningsvakter håller och vilka förutsättningar som i övrigt finns att säkerställa den enskilda ordningsvaktens lämplighet. Av betydelse är också vilken kontroll och ledning Polismyndigheten utövar över ordningsvakternas verksamhet. Om bestämmelserna för vilka ändamål och vid vilka platser ordningshållning kan utföras av ordningsvakter ändras kan också detta medföra att det finns behov av att se över vilka särskilda befogenheter en ordningsvakt bör ha. Utifrån kravet att använda Polismyndighetens resurser på ett effektivt och ändamålsenligt sätt kan det vidare finnas vissa särskilda arbetsuppgifter i ordningshållningen som i dag inte utförs av ordningsvakter men som till sin karaktär är sådana att det bör övervägas om de lämpligen kan utföras av dem. Ett exempel på en arbetsuppgift som är särskilt resurskrävande för Polismyndigheten är att transportera personer som frihetsberövats av ordningsvakter med stöd av t.ex. polislagen eller lagen om omhändertagande av berusade personer.

Även utan beaktande av att regelverket i övrigt förändras behöver en analys göras av vilka arbetsuppgifter och vilka befogenheter som en ordningsvakt bör ha samt om regelverket i övrigt i detta hänseende behöver förändras.

Utredaren ska

- analysera om de regler som ger ordningsvakterna vissa särskilda befogenheter att använda tvångsmedel och våld är ändamålsenliga och lämpliga eller behöver förändras,
- undersöka om det finns ytterligare uppgifter i ordningshållningen som en ordningsvakt bör kunna utföra, och
- föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Vilka lämplighets- och utbildningskrav ska ställas på en ordningsvakt?

Enligt 4 § lagen om ordningsvakter krävs för att kunna förordnas som ordningsvakt att sökanden med hänsyn till laglydnad och övriga omständigheter är lämplig för uppdraget och har fyllt 20 år. Förutsättningarna för Polismyndigheten att återkalla ett förordnande och besluta om avstängning av en ordningsvakt framgår av 9 §. I övrigt regleras prövningen av ordningsvaktens lämplighet jämte frågor om utbildning i ordningsvaktsförordningen och Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ordningsvakter (PMFS 2017:12, FAP 670-1).

Av Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd framgår att prövningen av en ordningsvakts lämplighet bl.a. sker genom att uppgifter hämtas in från Polismyndighetens belastnings- och misstankeregister. Utöver registerkontroll ska myndigheten i sin bedömning även ta hänsyn till övriga tillgängliga uppgifter för att bedöma den sökandes lämplighet. Exempelvis uppställs krav på kunskaper i svenska språket och vissa krav på den personliga fysiken. Polismyndigheten ska under grundutbildningen och fortbildningen fortlöpande pröva den sökandes lämplighet för uppdraget.

Utbildning av ordningsvakter får bedrivas av Polismyndigheten eller, om det finns särskilda skäl, av någon som har fått tillstånd av Polismyndigheten. Enligt 6 § ordningsvaktsförordningen ska utbildningen bedrivas så att eleverna ges de kunskaper och färdigheter som krävs för tjänstgöringen. Utbildningen ska utformas med särskilt beaktande av en ordningsvakts behov av yrkesetiska principer och

teoretiska och praktiska kunskaper och omfatta minst 60 timmar. Utbildningens närmare utformning och innehåll framgår av Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd, vilka bl.a. föreskriver att grundutbildningen ska bestå av 80 timmars undervisning. Ett ordningsvaktsförordnande gäller i tre år och för att förordnas på nytt krävs enligt Polismyndighets föreskrifter och allmänna råd att ordningsvakten genomgår en särskild fortbildning om 20 timmar.

Ordningsvakter verkar ofta i konfliktfyllda och farliga miljöer och ställs inför svåra situationer där de måste hantera bl.a. våld, hot och annan brottslighet liksom personer med psykisk ohälsa. En ordningsvakt har för att kunna utföra sin ordningshållande uppgift vissa särskilda befogenheter att använda tvångsmedel och våld. Uppgiften har också inslag av myndighetsutövning. Allt detta ställer stora krav på ordningsvaktens personliga lämplighet jämte goda kunskaper om bl.a. konflikthantering, hotbildsanalys, självskydd, etik och juridik. Det är därför av största vikt att reglerna är utformade så att en ändamålsenlig kontroll av ordningsvaktens lämplighet kan göras, såväl i samband med antagande till utbildningen och beslut om förordande som fortlöpande under den tid personen har ett ordningsvaktsförordnande. Att ordningsvaktsutbildningen håller en tillräckligt hög kvalitet och är av tillräcklig omfattning är naturligtvis också en förutsättning. Vidare är det av vikt att reglerna är utformade så att Polismyndigheten på ett effektivt och rättssäkert sätt kan hindra att en ordningsvakt som brister i lämplighet fortsätter att tjänstgöra som ordningsvakt.

Justitiekanslern har inom ramen för ett initiativärende ifrågasatt om grundutbildningen för ordningsvakter är tillräckligt omfattande, bl.a. när det gäller konflikthantering och etik (Ju2007/10588/L4). Även Sveriges Förenade Ordningsvakter (SFO) har framfört att ordningsvakter bör få mer utbildning i konflikthantering och att kraven på ordningsvakters lämplighet bör skärpas (Ju2010/04370/L4).

Reglerna om Polismyndighetens prövning och kontroll av ordningsvaktens lämplighet jämte förutsättningarna för återkallelse av förordnande och avstängning behöver därför ses över. Det kan exempelvis övervägas vilka registerkontroller som bör göras och på vilket sätt kontrollerna bör ske. Även utbildningens omfattning och innehåll behöver ses över. Vid utformningen av reglerna måste en lämplig avvägning göras mellan å ena sidan ett eventuellt behov av en mer ändamålsenlig prövning och kontroll över ordningsvaktens lämplighet, å andra sidan att Polismyndighetens resurser används på ett rimligt sätt.

En till längden mer omfattande ordningsvaktsutbildning aktualiserar även vissa andra frågeställningar. Utbildningen, som i dag inte ger rätt till studiemedel, bekostas som regel av den enskilde och en längre utbildning skulle naturligtvis fördyra densamma. Det kan befaras att detta skulle kunna leda till att färre personer söker sig till ordningsvaktsutbildningen och i förlängningen att det skulle kunna försvåra för arbetsgivare att rekrytera ordningsvakter. Förutom Polismyndigheten ges i dag utbildning av ordningsvakter av fyra privata aktörer. För att en förlängning av utbildningen ska uppnå sitt syfte måste det också beaktas vilka resurser som finns för att utbildningen ska kunna bedrivas med nödvändig kvalitet och meningsfullt innehåll. Slutligen måste beaktas möjligheterna för Polismyndigheten, i de fall utbildningen bedrivs i privat regi, att utöva kontroll och insyn över att den bedrivs enligt uppställda krav.

Utredaren ska

- analysera hur Polismyndigheten ska kontrollera och pröva ordningsvaktens lämplighet,
- analysera om reglerna för återkallelse av förordnande och avstängning är ändamålsenliga,
- analysera hur reglerna för ordningsvakternas utbildning, när det gäller såväl omfattning som övergripande innehåll, bör utformas, och
- föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Uppdraget att se över kraven för godkännande av personal hos auktoriserade bevakningsföretag

Enligt 4 § lagen (1974:191) om bevakningsföretag ska all personal hos ett auktoriserat bevakningsföretag vara godkänd vid prövning med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet samt lämplighet i övrigt för anställning i ett sådant företag. Det är bevakningsföretagen som ansöker hos länsstyrelsen som är godkännandemyndighet. Länsstyrelsen har för prövningen av den sökandes laglydnad direktåtkomst till Polismyndighetens misstanke- och belastningsregister enligt 7 § förordningen (1999:1135) om misstankeregister och 20 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister.

Av 10 § förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m. följer att länsstyrelsen för prövningen av den medborgerliga pålitligheten ska inhämta uppgifter som avses i 3 kap. 14 § säkerhetsskyddslagen (2018:585). Denna prövning omfattar förutom kontroll i misstanke- och belastningsregistret även uppgifter som behandlas hos Säkerhetspolisen med stöd av lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, dvs. en registerkontroll enligt säkerhetsklass 3. För att inhämta dessa uppgifter gör länsstyrelsen en förfrågan till Säkerhetspolisen. Länsstyrelsens godkännandeprövning ska enligt 11 § förordningen om bevakningsföretag m.m. slutföras inom två veckor.

Vilka krav ska ställas på personal hos bevakningsföretag och hur ska prövningen för godkännande gå till?

Den nuvarande lagen om bevakningsföretag är från 1974 och ersatte kungörelsen (1951:640) om auktorisation av enskilda bevakningsföretag.

Redan enligt 1951 års kungörelse skulle all personal godkännas med avseende på laglydnad och medborgerlig pålitlighet. Även bestämmelsen om ett krav på att prövningen skulle ske inom två veckor fanns i 1951 års kungörelse.

I departementspromemorian Ordningsvakter och väktare (Ds 2003:50) föreslogs att bestämmelsen om att länsstyrelsens prövning av godkännande av personal vid bevakningsföretag ska omfatta medborgerlig pålitlighet skulle tas bort. Dåvarande Rikspolisstyrelsen tillstyrkte i sitt remissvar förslaget. Myndigheten påpekade dock att en konsekvens av förslaget skulle bli att den spontanuppföljning som Säkerhetspolisen gör i fråga om alla som registerkontrolleras endast skulle komma att göras av vissa väktare. Förslaget i denna del ledde inte till lagstiftning.

Den 1 april 2019 trädde en ny säkerhetsskyddslag (2018:585) i kraft. I lagen lyfts nu fram att det är den som bedriver en säkerhetskänslig verksamhet (verksamhetsutövaren) som ska utreda behovet av säkerhetsskydd och vidta åtgärder för att upprätthålla skyddet för skyddsvärda delar av verksamheten. En sådan åtgärd är säkerhetsprövning av personer som är anställda i eller på annat sätt deltar i den säkerhetskänsliga verksamheten. Enligt 3 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen är det grundläggande syftet med en säkerhetsprövning att klar-

lägga om en person kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i säkerhetsskyddslagen och i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt. Prövningen sker alltså i förhållande till det intresse som lagen syftar till att skydda, dvs. Sveriges säkerhet. Säkerhetsprövningen ska innefatta grundutredning samt registerkontroll och vissa fall särskild personutredning. Genom den nya lagstiftningen upphävdes bestämmelsen i 16 § säkerhetsskyddslagen (1996:627) som gav möjlighet att genomföra registerkontroll till skydd mot terrorism utan att anställningen var placerad i säkerhetsklass. Det innebär att sådan registerkontroll, som är påkallad av kravet på medborgerlig pålitlighet, av en person numera som huvudregel förutsätter att anställningen eller deltagandet också är placerat i säkerhetsklass (se 3 kap. 14 och 15 §§).

Långt ifrån all personal vid auktoriserade bevakningsföretag tjänstgör vid verksamheter som är säkerhetskänsliga. I stället torde det stora flertalet bevakningsuppdrag som utförs av väktare avse verksamheter av ett helt annat slag, t.ex. bevakning av butiks- och kontorslokaler, allmänna transportmedel och värdetransporter. En anställning eller något annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet får enligt 3 kap. 10 § säkerhetsskyddslagen (2018:585) placeras i säkerhetsklass endast om behovet av säkerhetsskydd inte kan tillgodoses på något annat sätt. Bestämmelsen innebär ett uttryckligt krav på restriktivitet vid placering i säkerhetsklass (se prop. 2017/18:89 s. 85 f.). Utifrån de syften som säkerhetsskyddslagen har är det således tveksamt med en ordning där alla anställda vid bevakningsföretag ska registerkontrolleras med avseende på kravet på medborgerlig pålitlighet. Detta gäller inte minst utifrån hänsyn tagna till den enskildes integritet. Det ska också beaktas att dessa registerkontroller är resurskrävande, inte bara för länsstyrelserna, utan också för Säkerhetspolisen och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

Säkerhetspolisen har i en hemställan till Justitiedepartementet (Ju2018/00154/L4) begärt att 11 § förordningen om bevakningsföretag ändras på så sätt att den frist om två veckor som gäller för godkännandeprövningen tas bort. Bakgrunden till myndighetens begäran är att Justitiekanslern i ett beslut den 27 juli 2017 (dnr 2958-16-21) riktar kritik mot myndigheten och Länsstyrelsen i Norrbottens län för att ärenden om godkännande av bevakningspersonal inte har hanterats enligt gällande tidsfrist. Säkerhetspolisen lyfter i sin framställan bl.a. fram att den nuvarande ordningen som innebär att registerkontroller av väktare måste prioriteras mot andra ärenden, bl.a. register-

kontroller av personer tillhörande de högsta säkerhetsklasserna, inte är rimlig.

Som för alla arbetsgivare är det också för bevakningsföretagen angeläget att rekryteringsprocesser kan ske med största möjliga skyndsamhet.

Det bör alltså särskilt övervägas om inte det kategoriska kravet på att ett godkännande ska omfatta medborgerlig pålitlighet med hänvisning till 3 kap. 14 § säkerhetsskyddslagen ska tas bort. För det fall detta krav föreslås tas bort bör det analyseras på vilket annat sätt än genom den s.k. spontanuppföljningen som en kontinuerlig kontroll och tillsyn kan göras av efterlevandet av t.ex. laglydnadskravet. Alldeles oavsett bedömning i fråga om vilka krav för godkännande som bör ställas, bör en analys göras om regelverket i övriga delar uppställer onödiga hinder för en ändamålsenlig godkännandeprocess och för bevakningsföretagens möjligheter att rekrytera personal.

Utredaren ska

- analysera vilka krav som ska ställas upp för att godkännas för anställning i auktoriserade bevakningsföretag,
- ta ställning till om kravet på medborgerlig pålitlighet med hänvisning till 3 kap. 14 § säkerhetsskyddslagen (2018:585) för att godkännas för anställning i auktoriserade bevakningsföretag bör tas bort,
- analysera på vilket sätt en kontinuerlig tillsyn och kontroll av anställda vid auktoriserade bevakningsföretag bör gå till,
- ta ställning till om fristen för länsstyrelsens godkännandeprövning bör tas bort eller ändras,
- ta ställning till om auktoriserade bevakningsföretag bör ges möjlighet att anställa personer i avvaktan på länsstyrelsens beslut om godkännande, och
- föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Andra frågor

Om det bedöms nödvändigt och ryms inom tiden för uppdraget får utredaren ta upp närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna för staten, kommuner, (landsting,) och företag (eller andra enskilda) av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska också ange om förslagen får några konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv samt för brottsligheten och för det brottsförebyggande arbetet. Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret ska också de särskilda övervägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas. Konsekvenserna ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) samt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och kommittéväsendet. Utredaren ska också, i den utsträckning som bedöms lämplig, samråda med och inhämta upplysningar från de myndigheter, kommuner, landsting och andra organisationer som berörs av frågan.

Uppdraget ska redovisas senast den 21 maj 2021.

(Justitiedepartementet)

Väktar- och ordningsvaktsverksamhet i finsk och norsk rätt – en översikt

Johan Boucht[1]

1. Inledning

Denna översikt är författad på beställning av Justitiedepartementet som ett komplement till Ordningsvaktsutredningens (Ju 2019:12) arbete. På begäran redovisas här de regler som styr väktarens och ordningsvakters verksamhet i finsk och norsk rätt. I bägge länder finns ordningar där personer som inte är anställda inom polisen biträder i arbetet med att upprätthålla allmän ordning. Det görs ingen mer omfattande komparation mellan de två regelordningarna, utan framställningen är i huvudsak deskriptiv.

2. Finland

2.1. Grundbegrepp

Den centrala lagen i finsk rätt är lagen om privata säkerhetstjänster (1085/2015; nedan PrivSäkL). Genom denna lag upphävdes den gamla lagen om privata säkerhetstjänster (282/2002). Regleringen är förhållandevis detaljerad.

Lagen bygger på en grundläggande distinktion mellan bevakningsrörelse (kap. 2) och ordningsvaktsverksamhet (kap. 3). I tillägg anges som en separat kategori säkerhetsskyddande verksamhet (kap. 5), som innefattar planering, installering, reparation eller ändring av kon-

[1] Professor i straffrätt, Universitetet i Oslo och professor i ”Politi- og påtalerett”, Universitetet i Bergen.

struktionsmässigt skydd eller elektroniska övervakningssystem samt planering av andra säkerhetsarrangemang. Denna behandlas inte närmare här.

Med bevakningsrörelse avses enligt PrivSäkL 2 § utförande av bevakningsuppgifter i förvärvssyfte enligt uppdragsavtal av väktare. Relevanta uppdrag kan vara bevakning av egendom, skyddande av en persons integritet (livvaktsuppdrag), avslöjande av brott som riktat sig mot bevakningsobjektet eller uppdragsgivaren (t.ex. butiksövervakning eller värdetransportuppdrag) samt utövande av tillsyn över sådana uppgifter.

Med ordningsvaktsverksamhet avses verksamhet där ordningsvakter utses och förmedlas för upprätthållande av ordning och säkerhet samt förebyggande av brott och olyckor inom en tjänstgöringsområdet, t.ex. vid offentliga tillställningar, på fartyg, vid universitet eller vid förplägnadsverksamhet.

2.2. Väktarverksamhet (bevakningsverksamhet)

Förhållande till polisens samhällsuppdrag. Uppdrag som innebär förbindelse att upprätthålla allmän ordning och säkerhet får inte tas emot i bevakningsrörelse (PrivSäkL 5 §). Bevakningsverksamhet är alltså subsidiär till polisens verksamhet för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Bevakningsuppgifter får inte heller utföras på ett sätt som försvårar upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet eller förebyggande, avslöjande, utredning eller åtalsprövning av brott. Ett exempel kan vara att aktivt dölja ett avslöjat brott i avsikt att polisen inte ska få kännedom om brottet.[2]

En väktare omfattas också av den allmänna anmälningsplikt beträffande grövre brott som var och en omfattas av (PrivSäkL 5,2 §). Om en väktare vid utförande av bevakningsuppgifter får kännedom om att ett sådant grovt brott som nämns i strafflagen (SL) 15;10,1 redan har begåtts, ska väktaren vidare utan dröjsmål anmäla brottet till polisen. Anmälningsplikt föreligger inte om anmälan gäller väktarens make eller tidigare make eller sin nuvarande sambo, ett syskon eller en släkting i rätt upp- eller nedstigande led, eller borde ha angivit en person till vilken han eller hon har någon annan nära relation

[2] RP 22/2014 rd, s. 32. Målsägandebrott omfattas dock inte av anmälningsplikten.

som är jämförbar med ett parförhållande eller med släktskap (SL 15:10,2).

Förordnande. Polisinrättningen, dvs. den lokala polismyndigheten, godkänner väktare. En polisinrättning kan av särskilda skäl, t.ex. sökandens utbildning, personliga egenskaper eller andra motsvarande omständigheter, förena villkor och begränsningar vad gäller tid, geografiskt område eller bevakningsuppgifter med godkännandet (PrivSäkL 11 §).

Enligt PrivSäkL 10 § kan den godkännas som väktare som har fyllt 18 men inte 68 år, med godkänt resultat har genomfört ett sådant avsnitt av grundexamen inom säkerhetsbranschen eller motsvarande grundexamen som uppfyller de krav som föreskrivs för grundutbildning för väktare, och som är känd som redbar och tillförlitlig och till sina personliga egenskaper är lämplig som väktare.

En person som inte har grundutbildning för väktare men som har fyllt 18 men inte 68 år och är känd som redbar och tillförlitlig och till sina personliga egenskaper är lämplig som väktare, kan godkännas som s.k. tillfällig väktare för högst fyra månader.

Den som har godkänts som väktare får ett väktarkort av en polisinrättning (PrivSäkL 14 §). Väktaren ska bära med sig kortet i bevakningsuppgifter och på begäran visa upp det bl.a. för den som är föremål för en åtgärd av väktaren.

Utbildning. Enligt förordningen om utbildning och utbildning i användning av maktmedelsredskap för väktare och ordningsvakter samt utbildning för ansvariga föreståndare hos innehavare av näringstillstånd för säkerhetsbranschen (878/2016; UtbildningsF) 2 § ska grundutbildning för väktare omfatta minst 120 lektioner. Häri ska ingå undervisning om lagstiftning om säkerhetsbranschen och väktarens befogenheter och skyldigheter, väktarens agerande och situationshantering, säkerhetsteknik, brand- och räddningsverksamhet, maktmedelsredskap och användning av dem samt första hjälpen. Polisstyrelsen fastställer innehållet i läroplanen. Den undervisning som ges ska i regel bestå av föreläsningar och den ska omfatta praktiska övningar (17 § i förordningen).

Den del av grundutbildningen som avser bruk av fysisk makt (maktmedel) ska enligt förordningens 4 § bestå av minst 6 lektioner. Grundutbildningen i fysiska maktmedel ska omfatta lagstiftningen som gäller väktarens befogenheter, legitima grunder för när makt kan tillgripas och hur maktmedelsbruket genomförs. Utbildningen i användning av teleskopbatong eller gasspray ska bestå av minst 5 lek-

tioner och i användning av pistol, miniatyrpistol, revolver och miniatyrrevolver minst 24 lektioner.

Utbildningen för tillfällig väktare ska omfatta minst 40 lektioner (förordningens 1 §) och ska omfatta lagstiftningen om säkerhetsbranschen, bevakning, väktarens verksamhet och befogenheter, polisverksamhet och väktaruppgifter i anslutning till den, förebyggande och väktarverksamhet vid olyckor, säkerhet i arbetet, livräddande första hjälpen och legitima grunder samt användning av maktmedel. Denna utbildning utgör den första delen (1/3) av grundutbildningen för väktare. I den fortsatta utbildningen för väktare får endast delta en person som med godkänt resultat har avlagt det prov som hör till utbildningen för tillfälliga väktare.

Enligt uppgift tillhandahålls utbildningen i första hand av utbildningsinstitutioner, också om branschen själv i vissa tillfällen kan stå för undervisningen. Väktarkursen ingår som en del i den yrkesinriktade grundexamen för säkerhetsbranschen. Om väktarutbildningen erhålls som en del av yrkesexamen är utbildningen gratis. Om den däremot erhålls genom en särskild kurs, så är kostnaden för den första delen (utbildning för tillfällig väktare) 140–250 euro samt påbyggnadsdelen 300–350 euro.[3]

Befogenheter. Väktaren ska handla opartiskt samt så att uppträdandet väcker förtroende och respekt (PrivSäkL 6 §). Väktaren bör uppträda artigt, hänsynsfullt och omutligt samt visa självbehärskning och undvika att använda uttryck som lätt kan uppfattas som ovänliga eller småaktiga.[4]

Väktarens handlande ska främja försonlighet och bevakningsuppgifterna ska utföras utan att orsaka större skada eller olägenhet än vad som är nödvändigt för att utföra uppgifterna (PrivSäkL 6 §). Detta krav motsvarar det som gäller för polismäns utförande av tjänsteuppdrag enligt PolisL 1:6. Vid utförandet av väktarens uppgifter är respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna särskilt viktig.

Enligt 7 § ska en väktare i bevakningsuppgifter informera den som blir föremål för väktarens åtgärder eller en företrädare för den personen om vad åtgärderna grundar sig på, om detta inte är omöjligt på grund av personens tillstånd eller övriga förhållanden.

[3] Uppgift från Johan Selander, ansvarig lektor för grundexamen för säkerhetsbranschen vid yrkesutbildningsinstitutet Vamia, Vasa.
[4] RP 22/2014 rd, s. 33.

En väktare har befogenhet att vägra en person tillträde till bevakningsområdet eller att avlägsna en person därifrån i två situationer (15 §). För det första om det utifrån personens hotelser eller övriga beteende, t.ex. medhavd utrustning som kan användas för brott, på sannolika grunder kan misstänkas att han eller hon gör sig skyldig till brott som riktar sig mot egendom på bevakningsområdet eller mot uppdragsgivarens eller en av denne anställd persons liv, hälsa eller frihet. Det hot som utgör grunden för åtgärden måste gälla antingen den egendom som ska bevakas eller den person som ska skyddas, dvs. uppdragsgivarens anställda på bevakningsområdet eller, om uppdragsgivaren är en fysisk person, uppdragsgivaren själv.[5] För det andra om det är uppenbart att personen enligt de villkor som uppdragsgivaren har definierat inte har rätt att vistas på bevakningsområdet. Detta kan vara tillfället t.ex. om personen inte lyder en uppmaning att avlägsna sig av innehavaren av en lokal eller av den som behörigen företräder innehavaren.

En väktare har enligt PrivSäkL 15,3 § inte fullmakt att vägra en person tillträde till, eller avlägsna en person från, ett bevakningsområde som utgörs av en väg, gata, gångbana, torg, park, badstrand, idrottsplan, vattenområde, begravningsplats och andra motsvarande områden som kan användas av allmänheten (2,1.a § OrdningsL 612/2003). Denna begränsning motiveras med att t.ex. ett avlägsnande från en sådan plats lätt får formen av upprätthållande av allmän ordning och säkerhet, vilket faller utanför väktarens mandat.[6]

En väktare har vidare enligt PrivSäkL16 § också befogenhet att gripa en person som misstänks för brott. Denna bestämmelse motsvarar innehållet bestämmelsen om envars rätt att gripa i Tvångsmedelslagen 2:2. Gripande kan därmed ske för misstanke om brott om den misstänkte anträffas på bar gärning eller flyende fot och om fängelse kan följa på brottet. Gripande kan också ske om brottet är lindrig misshandel (SL 21:7), snatteri (SL 28:3), lindrig förskingring (SL 28:6), lindrigt olovligt brukande (SL 28:9), lindrig bruksstöld av motordrivet fortskaffningsmedel (SL 28:9c), lindrig skadegörelse (SL 35:3) eller lindrigt bedrägeri (SL 36:3). En väktare får också gripa den som enligt efterlysning utfärdad av en myndighet har förklarats anhållen eller häktad (se Tvångsmedelslagen 2 kap.). Väktaren har

[5] RP 22/2014 rd, s.40.
[6] RP 22/2014 rd, s. 41.

däremot inte rätt att hålla en gripen i förvar, t.ex. i ett låst utrymme (möjligen med undantag för en nödvärnssituation enligt SL 4:4).[7]

Den gripne ska enligt huvudregeln överlämnas till polisen utan dröjsmål. Om det emellertid inte är möjligt att överlämna den gripne till polisen inom skälig tid, så får väktaren med en polismans och den gripnes samtycke frige honom eller henne. En förutsättning för frigivning är att endast böter kan följa på brottet och att den gripnes identitet antingen är känd eller att den gripne går med på att lämna väktaren de uppgifter som behövs för att klarlägga identiteten. Syftet är att förhindra ett orimligt långt frihetsberövande t.ex. för snatteri där snattaren har erkänt brottet i situationer där överlämnande till polisen kan ta lång tid. Under denna period är också väktaren förhindrad från att utföra sitt väktaruppdrag. Det kan noteras att det för frisläppande krävs också den gripnes samtycke. Det kan t.ex. förekomma att den gripne inte vill bli frisläppt eftersom han eller hon anser att gripandet är olagligt och därför vill anmäla det till polisen.

När en person grips kan väktaren enligt PrivSäkL 16 § säkerhetsvisitera den gripne för att undersöka de saker som den gripne har med sig och för att förvissa sig om att denne inte innehar föremål eller ämnen med vilka han eller hon kan utsätta sig själv eller andra för fara. Väktaren har rätt att frånta den gripne farliga föremål och ämnen som har påträffats vid visitationen. De föremål och ämnen som fråntagits den gripne ska utan dröjsmål överlämnas till polisen eller, om den gripne inte överlämnas till polisen, återlämnas till den gripne vid frigivningen, om det inte enligt lag finns något hinder för det. Eftersom väktarens fullmakt att säkerhetsvisitera är direkt kopplad till rätten att gripa, har han eller hon inte befogenhet att till ”fristående” visiteringar (jämför ordningsvaktens befogenhet nedan i avsnitt 2.3). Vid säkerhetsvisitation bör det eftersträvas att den som utför visitationen är av samma kön som den som visiteras.

Om en person med motstånd försöker undgå att bli vägrad tillträde, avlägsnad, gripen eller säkerhetsvisiterad eller flyr gripandet, har väktaren enligt PrivSäkL 17 § rätt att använda makt. Maktanvändning förutsätter alltid motstånd eller, om det handlar om att gripa en person, att personen flyr. Motståndet kan vara aktivt eller passivt.[8] PrivSäkL17 § är, på samma sätt som PolisL 2:17, en s.k.

[7] RP 22/2014 rd, s. 42.
[8] Se närmare om detta, t.ex. i Boucht 2018, s. 47–48.

sekundär befogenhetsnorm som förutsätter att väktaren först har primär befogenhet att handla, t.ex. att gripa en person.[9]

Väktaren kan tillgripa sådana maktmedel som behövs för att vägra personen tillträde eller avlägsna, gripa eller säkerhetsvisitera honom eller henne och som kan anses försvarliga med beaktande av personens uppträdande, hur viktigt och brådskande uppdraget är och hur farligt motståndet är samt övriga omständigheter. Med att maktmedlet är nödvändigt menas närmast att det polisiära tjänsteuppdraget inte kan uppnås om det inte tillgrips, medan försvarlighetskravet innebär en avvägning mellan det offentliga intresset av att ett nödvändigt polisingripande genomförs och ingripandets svårhet i förhållande till adressaten, dvs. relationen medel – mål. Försvarlighetskravet kan därmed innebära att väktaren måste avstå från att tillgripa makt om det intresse som utgör grunden för maktanvändningen är obetydligt i förhållande till den risk för kroppsskada som maktmedelsanvändningen medför. Eftersom den normativa tröskeln för olovligt agerande är ”försvarlighet” är den snävare än den som gäller enligt nödvärnsbestämmelsen (SL 4:4: ”uppenbart oförsvarligt”). Tröskeln svarar mot de krav som gäller vid polismäns användning av makt enligt PolisL 2:17,1.[10]

I tillägg till befogenheten enligt PrivSäkL har väktaren också nödvärns- och nödrätt enligt SL 4:4–5.[11] Excess vid användningen av makt enligt PrivSäkL 17 § regleras i SL 4:6,3. Enligt denna bestämmelse är gärningsmannen fri från straffansvar om det finns synnerligen vägande grunder för att anse att det inte skäligen kunde ha krävts att gärningsmannen skulle ha reagerat på annat sätt med beaktande av gärningsmannens ställning och utbildning samt hur viktigt uppdraget och hur oförutsedd situationen var.[12] Det ställs alltså klart högre krav för frifinnande än vid nödvärnsexcess (SL 4:4,2) då det är tillräckligt att det inte skäligen kunde ha krävts att gärningsmannen skulle ha reagerat på annat sätt.

Väktaren kan bära vissa maktmedelsredskap under förutsättning att väktaren har fått utbildning i användning av dessa maktmedels-

[9] Om primära och sekundära befogenhetsnormer i finsk rätt, se Boucht 2018, s. 31–32. Om primär och sekundär befogenhet i den svenska polislagen, se Johan Boucht, *Polisens användning av våld*. En juridisk lärobok (Iustus förlag 2019), s. 40.
[10] Om kraven på nödvändighet och försvarlighet enligt PolisL 2:17, se Johan Boucht, *Polisens maktmedelsanvändning. En lärobok om finsk rätt* (Polisyrkeshögskolan 2018), s. 73–84.
[11] Om grunderna för nödvärns- och nödrätten, se Boucht 2018, s. 95–113. För en mer ingående framställning, se Dan Frände, *Allmän straffrätt* (Forum Iuris 2012).
[12] Se närmare Boucht 201, s. 130–132.

redskap. Tillfälliga väktare får inte bära maktmedelsredskap i arbetet. Enligt PrivSäkL 18 § får väktaren bära skjutvapen, gasspray (tårgas eller OC), handfängsel samt högst 70 centimeter långa batonger och teleskopbatonger. Denna uppräkning är uttömmande och andra maktmedelsredskap än dessa kan inte bäras.[13]

Skjutvapen får bäras endast i livvakts- eller värdetransportuppdrag samt, om det med hänsyn till omständigheterna är nödvändigt för uppdraget, vid bevakning av ett bevakningsområde som är viktigt med tanke på ett betydande allmänt intresse (PrivSäkL 19 §). Ett sådant uppdrag kan vara t.ex. uppstå bevakning av kärnkraftverk eller lokalerna för de högsta statliga organen. För att en väktare ska få bära skjutvapen krävs det att väktaren årligen visar att han eller hon har tillräcklig skicklighet i hanteringen av skjutvapen och tillräcklig skjutskicklighet (se vidare 6 § i förordningen).

Innehavare av näringstillstånd för säkerhetsbranschen som driver bevakningsrörelse och vars väktare bär maktmedelsredskap i bevakningsuppgifter ska ordna repetitionsutbildning i användning av maktmedelsredskap för sina väktare minst en gång om året eller övervaka att väktarna genomgår sådan repetitionsutbildning på annat sätt.

Maktmedelsredskap ska bäras under väktardräkten så att de inte kan observeras av andra (PrivSäkL 20 §). Om maktmedelsredskapen inte kan bäras under dräkten får de, med undantag av skjutvapen, bäras i fickan eller i slutna hölster som fästs vid bältet eller ingår i dräkten. En batong får dock bäras synlig till den del som den på grund av sin storlek inte kan bäras under dräkten eller i ett slutet hölster. Skjutvapen får bäras på ett sådant sätt att det kan observeras av andra endast när uppgiften eller situationens farlighet i undantagsfall förutsätter det.

Hund kan medföras i vissa situationer om det är behövligt för att utföra uppgifterna (PrivSäkL 21 §). En allmän förutsättning är att hunden med väktaren som förare har godkänts i lydnadskontroll enligt de krav som Polisyrkeshögskolan har fastställt. Dessutom förutsätts att 1) hunden är minst två men högst 10 år gammal, 2) hunden är registrerad och identifikationsmärkt så att den på ett tillförlitligt sätt kan identifieras, 3) väktaren har kontroll över hunden, och 4) att hunden inte till sina egenskaper har visat sig vara olämplig att medföras i bevakningsuppgifter.

[13] RP 22/2014 rd, s. 44.

En väktare som i samband med bevakningsuppgifter genomför ett gripande eller tillgriper maktmedel ska också omedelbart avfatta en skriftlig redogörelse för händelseförloppet (PrivSäkL 8 §).

Straffrättsligt skydd. I finsk rätt åtnjuter tjänstemän ett förstärkt skydd mot våld och hot genom bestämmelsen om våldsamt motstånd mot tjänsteman i SL 16:1. En väktare anses emellertid inte vara en sådan tjänsteman som avses i bestämmelsen. En väktare enligt PrivSäkL skyddas i stället enligt SL 17:6 om motstånd mot person som upprätthåller ordningen om någon med våld och hot om våld hindrar eller försöker hindra en väktare från att fullgöra en uppgift som enligt lag eller förordning ankommer på honom eller henne eller annars försvårar fullgörandet av en sådan uppgift i SL 17:6. Straffskalan är böter eller fängelse upp till 6 månader.

2.3. Ordningsvaktsverksamhet

Förhållande till polisens samhällsuppdrag. En ordningsvakts uppgift är att upprätthålla ordning och säkerhet samt förhindra brott och olyckor inom tjänstgöringsområdet. Det föreligger alltså en viss överlappning mellan polisens och ordningsvaktens uppgifter. En ordningsvakt ska emellertid iaktta de befallningar och order som polisen samt räddningsmyndigheter och övriga myndigheter meddelar inom ramen för sina befogenheter (PrivSäkL25,2 §).

För en ordningsvakt gäller samma anmälningsplikt enligt SL 15:10 som för väktare (se ovan).

Förordnande. Ansökan om att bli godkänd som ordningsvakt ska lämnas till en polisinrättning.[14] Som ordningsvakt kan polisen godkänna den som har fyllt 18 år och är känd som redbar och tillförlitlig och till sina personliga egenskaper är lämplig för uppgiften (PrivSäkL § 35). I tillägg krävs godkänt resultat i en grundutbildning för ordningsvakter. Ett godkännande som ordningsvakt är i kraft i högst fem år. Ansökan om att bli godkänd som ordningsvakt ska lämnas till en polisinrättning (§ 38).

Med beaktande av en tillställnings omfattning och natur kan polisinrättningen av särskilda skäl utnämna tillfällig ordningsvakt som saknar nödvändig ordningsvaktsutbildning (37 §). En sådan ordnings-

[14] Om ansökans innehåll, se förordning om privata säkerhetstjänster (874/2016).

vakt har inte de befogenheter som annars tillkommer ordningsvakter.

Rätten att anlita ordningsvakter sammanfaller med de tjänstgöringsområden inom vilka ordningsvaktsuppdraget ska utföras. Enligt 26 § får ordningsvakter anlitas av

> ”1) arrangörer av allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar för en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som avses i lagen om sammankomster (530/1999),
>
> 2) arrangörer av privata tillställningar för en privat tillställning,
>
> 3) dem som driver en campingplats för en campingplats som avses i lagen om friluftsliv (606/1973),
>
> 4) befälhavaren på ett fartyg för ett i 15 kap. i sjölagen (674/1994) avsett fartyg som befordrar passagerare,
>
> 5) utövare av inkvarteringsverksamhet eller förplägnadsverksamhet för en inkvarteringsrörelse eller förplägnadsrörelse som avses i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet (308/2006), och
>
> 6) universitet eller yrkeshögskolor för ett i universitetslagen (558/2009) avsett universitets eller en i yrkeshögskolelagen (932/2014) avsedd yrkeshögskolas verksamhetsställe.”

En ordningsvakt kan också utses för den omedelbara närheten av en offentlig tillställning, en campingplats, ett fartyg eller en inkvarterings- och förplägnadsrörelse, för de parkeringsområden som behövs vid ordnandet av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning och för de vägområden som leder till parkeringsområdena samt för andra liknande områden som hänför sig till ordnandet av en tillställning.

I vissa situationer kan polisinrättningen kräva att ordningsvakten har genomgått tilläggsutbildning för ordningsvakter i användning av maktmedel (PrivSäkL 27 §).

I tillägg kan polisinrättningen bevilja tillstånd att anlita ordningsvakter som ska bistå polisen eller gränsbevakningsväsendet om det inte är ändamålsenligt att upprätthålla ordning och säkerhet på något annat sätt och upprätthållandet av ordning och säkerhet kräver det av grundad anledning (28 §). En sådan grundad anledning kan vara t.ex. antalet affärslokaler på ett område och därmed den stora mängd människor som vistas där samt de brott och andra ordningsstör-

ningar som inträffat på området.[15] I dessa fall kan ordningsvakt utnämnas

> ”1) vid ett verksamhetsställe för hälso- och sjukvården, med undantag för skolhem och barnskyddsanstalter, på ansökan av den som innehar verksamhetsstället,
>
> 2) vid Folkpensionsanstaltens verksamhetsställen på ansökan av Folkpensionsanstalten,
>
> 3) vid en arbets- och näringsbyrå på ansökan av arbets- och näringsbyrån,
>
> 4) i ett köpcentrum på ansökan av köpcentrumets innehavare,
>
> 5) vid en trafikstation på ansökan av trafikstationens innehavare,
>
> 6) i en hamn på ansökan av hamnens innehavare,
>
> 7) på en flygplats på ansökan av flygplatsens innehavare,
>
> 8) i kollektiva trafikmedel på ansökan av den som innehar trafikmedlet, eller
>
> 9) i förläggningar eller flyktingslussar som avses i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (746/2011) på ansökan av förläggningens eller flyktingslussens innehavare eller Migrationsverket.”

Utbildning. Grundutbildning för ordningsvakter och repetitionsutbildning för ordningsvakter får anordnas av en polisinrättning eller en utbildningsinstitution enligt lagen om yrkesutbildning. Polisstyrelsen fastställer innehållet i utbildningen.[16]

Enligt förordningen om utbildning och utbildning i användning av maktmedelsredskap för väktare och ordningsvakter samt utbildning för ansvariga föreståndare hos innehavare av näringstillstånd för säkerhetsbranschen (878/2016) 7 § ska grundutbildningen för ordningsvakter omfatta minst 40 lektioner. I utbildningen ska åtminstone ingå undervisningsämnen som gäller lagstiftning om säkerhetsbranschen, ordningsövervakningsuppgifter och ordningsvaktens

[15] RP 22/2014 rd, s. 50.
[16] Se www.poliisi.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/poliisiwwwstructure/69527_Utbildningsmaterial_for_ordningsvakter_2018_SV_paivitys.pdf?c3e540674db4d788 för kursens innehåll.

tjänstgöringsområden, ordningsvaktens agerande, befogenheter och skyldigheter, polisverksamhet och ordningsvaktsuppgifter i anslutning till den, förebyggande och ordningsvaktens agerande vid olyckor, säkerhet i arbetet, livräddande första hjälpen, legitima grunder samt användning av maktmedel. Den repetitionsutbildning som avses Privsäklagen 35 § ska omfatta minst 8 lektioner.

Den del som gäller grunderna i användning av fysiska maktmedel ska bestå av minst 6 lektioner.[17] Utbildningen i användning av maktmedelsredskap består av grunderna i användning av fysiska maktmedel och utbildning i användning av gasspray och teleskopbatong. Häri ingår utbildning i att använda en högst 70 centimeter lång batong och handbojor. Utbildningen om fysiska maktmedel ska genomgås med godkänt resultat innan utbildningarna i användning av gasspray och teleskopbatong inleds. Utbildningen i användning av teleskopbatong eller gasspray ska bestå av minst 5 lektioner. Repetitionsutbildningen i användning av maktmedelsredskap ska bestå av minst 8 lektioner.

En polisinrättning kan av särskilda skäl med anledning av sökandens utbildning, personliga egenskaper eller andra motsvarande omständigheter, förena ett godkännande som ordningsvakt med villkor och begränsningar som gäller tid, geografiskt område eller ordningsövervakningsuppgifter (PrivSäkL 36 §).

Utbildningen tillhandahålls både av utbildningsinstitutioner och privat.[18] Ordningsvaktskursen ingår som en del i den yrkesinriktade grundexamen för säkerhetsbranschen. Om utbildningen erhålls som en del av yrkesexamen är utbildningen gratis. Om den däremot erhålls genom en särskild kurs, så är kostnaden enligt uppgift 140–250 euro.[19]

Den undervisning som ges ska i regel bestå av föreläsningar och den ska omfatta praktiska övningar (UtbildningsF 17 §).

Befogenheter. En ordningsvakt ska uppträda korrekt och opartisk samt främja försonlighet (PrivSäkL 29 §). Ordningsvakten ska i

[17] Enligt PrivSäkL 53 § kan endast en av Polisstyrelsen godkänd maktmedelsutbildare arbeta som utbildare i användningen av maktmedelsredskap. Beträffande ansökan för att godkännas, se lagens 54 § och förordningen om privata säkerhetstjänster (874/2016) 5 §.

[18] Polisstyrelsen kan enligt PrivSäkL 58 § på ansökan godkänna en privatperson som utbildare av ordningsvakter under förutsättning att han eller hon 1) har fyllt 18 år, 2) med godkänt resultat har genomgått grundutbildningen för ordningsvakter, 3) med godkänt resultat har slutfört grundkursen för utbildare av ordningsvakter mindre än sex månader före ansökan ”om” godkännande, och 4) är känd som redbar och tillförlitlig och till sina personliga egenskaper är lämplig som utbildare av ordningsvakter.

[19] Uppgift från Johan Selander, ansvarig lektor för grundexamen för säkerhetsbranschen vid yrkesutbildningsinstitutet Vamia, Vasa.

första hand genom råd och uppmaningar upprätthålla ordningen och säkerheten inom sitt tjänstgöringsområde. Ordningsvaktens åtgärder ska vidtas så att de inte förorsakar större skada eller olägenhet än vad som är nödvändigt för att uppdraget ska kunna utföras (29 §).

En ordningsvakt som får kännedom om omständigheter som uppenbarligen äventyrar säkerheten ska utan dröjsmål underrätta arrangören av tillställningen eller innehavaren av området om dem PrivSäkL 30 §). Ordningsvakten ska också omedelbart vidta åtgärder för att varna allmänheten och dirigera bort allmänheten från det farliga området samt avlägsna orsaken till faran eller vidta andra brådskande åtgärder som behövs för att upprätthålla säkerheten.

En ordningsvakt har befogenhet att vägra en person tillträde till sitt tjänstgöringsområde i vissa situationer (PrivSäkL 42 §). För det första om personen p.g.a. sin berusning, sitt beteende eller tidigare beteende eller föremål som han eller hon medför kan misstänkas komma att äventyra ordningen eller säkerheten på området. För det andra om personen inte uppfyller det ålderskrav som tillträde till området förutsätter eller andra villkor som uppställs, t.ex. krav på korrekt klädsel. För det tredje om det finns grund att misstänka att personen innehar föremål eller ämnen som det är förbjudet att inneha på området. Rätt att meddela en person s.k. portförbud till en ordningsvakts tjänstgöringsområde finns inte; förutsättningarna skall därför alltid bedömas från fall till fall.[20]

En ordningsvakt har också rätt att från sitt tjänstgöringsområde avlägsna en person som 1) i berusat tillstånd stör ordningen eller andra personer, 2) äventyrar säkerheten, 3) genom hotfullt uppträdande, oljud eller våldsamhet eller genom sitt beteende i övrigt stör ordningen, eller 4) uppenbart obehörigen vistas på den del av området dit allmänheten inte äger tillträde (42 §). Förutsättningarna för att vägra tillträde och avlägsna från ett område skiljer sig därmed mellan ordningsvakter och väktare.

Om det är uppenbart att det inte är tillräckligt att en person avlägsnas från platsen och störningen eller faran inte kan avvärjas på något annat sätt, har ordningsvakten rätt att gripa personen om gripandet är nödvändigt för att avvärja allvarlig fara för andra personer eller egendom. Den gripne ska utan dröjsmål överlämnas till polisen. En ordningsvakt har dock inte rätt att gripa en person vid en allmän sammankomst.

[20] RP 22/2014 rd, s. 50.

Om den som har gripits ombord på ett fartyg inte utan dröjsmål kan överlämnas till polisen, kan en ordningsvakt med samtycke av fartygets befälhavare ta den gripne i förvar (PrivSäkL43 §). Också en ordningsvakt vid en offentlig tillställning kan med samtycke av polisen hålla den gripne i förvar om inte den gripne utan dröjsmål kan överlämnas till polisen och det på grund av omfattningen av eller platsen för en offentlig tillställning har varit motiverat att bereda sig på att hålla gripna i förvar. Små och vanliga offentliga tillställningar omfattas därmed inte av rätten att hålla i förvar, medan det vid t.ex. stora rockfestivaler kan vara motiverat.[21] Den som en ordningsvakt tagit i förvar får endast placeras i en förvaringslokal som ordningsvakten kontrollerar och som polisinrättningen har granskat och godkänt innan förvaringslokalen togs i bruk (PrivSäkL 44 §). Hållande i förvar är en exceptionell åtgärd och den gripne får hållas i förvar i högst fyra timmar.[22]

Enligt PrivSäkL 15 § har en ordningsvakt i ordningsövervakningsuppgifter rätt att gripa en person som misstänks för brott. Denna bestämmelse motsvarar bestämmelsen i tvångsmedelslagen 2:1 om envars rätt att gripa (se ovan avsnitt 2.2).

En ordningsvakt har vidare befogenhet att säkerhetsvisitera en person i två situationer (PrivSäkL46 §).[23] För det första har han eller hon en självständig rätt att med hjälp av metalldetektor eller någon annan sådan teknisk anordning visitera en person som söker tillträde till eller befinner sig inom ordningsvaktens tjänstgöringsområde för att förvissa sig om att personen inte bär på sig eller medför föremål eller ämnen som kan äventyra ordningen eller säkerheten eller som det är förbjudet att inneha på tjänstgöringsområdet.

För det andra kan en kroppsvisitation (säkerhetsvisitation) utföras när en person grips. Föremål som påträffas vid visitationen kan fråntas personen. De fråntagna föremålen och ämnena ska utan dröjsmål överlämnas till polisen eller, om det inte enligt lag finns något hinder för det, återlämnas till ägaren eller innehavaren när han eller hon avlägsnar sig från platsen.

En ordningsvakt har, på liknande sätt som väktare, befogenhet att tillgripa nödvändiga maktmedel för att vägra personen tillträde, av-

[21] RP 22/2014 rd, s. 61.
[22] Om förvar, se också förordning om säkerhetsvisitation och hållande i förvar som utförs av ordningsvakt (866/2016).
[23] Om säkerhetsvisitationer, se också förordning om säkerhetsvisitation och hållande i förvar som utförs av ordningsvakt (866/2016).

lägsna honom eller henne från platsen, gripa eller kroppsvisitera honom eller henne eller frånta honom eller henne föremål eller ämnen, förutsatt att de kan anses försvarliga med beaktande av hur personen uppträder, hur viktigt och brådskande uppdraget är och hur farligt motståndet är samt övriga omständigheter. I tillägg har ordningsvakten nödvärnsrätt och nödrätt enligt SL 4:4-5. De maktmedelsredskap som får användas och hur de ska bäras är de samma som gäller för väktare, med undantag för skjutvapen (se PrivSäkL 49–51 §). Till exempel s.k. buntband av plast får inte användas i stället för handfängsel.

En ordningsvakt som vid utövning av sitt uppdrag gör ett gripande eller använder maktmedel ska omedelbart avfatta en skriftlig redogörelse för händelseförloppet (33 §). Den som blir föremål för ordningsvaktens åtgärder eller en företrädare för den personen ska informeras om vad åtgärderna grundar sig på, om detta inte är omöjligt på grund av personens tillstånd eller övriga förhållanden.

Straffrättsligt skydd. Inte heller en ordningsman anses vara en sådan tjänsteman som avses i SL 16:1. En ordningsvakt enligt PrivSäkL-skyddas i stället enligt SL 17:6 om motstånd mot person som upprätthåller ordningen om någon med våld och hot om våld hindrar eller försöker hindra ordningsvakten från att fullgöra en uppgift som enligt lag eller förordning ankommer på honom eller henne eller annars försvårar fullgörandet av en sådan uppgift i SL 17:6. Straffskalan är böter eller fängelse upp till 6 månader.

2.3. Gemensamma bestämmelser

2.3.1. Näringstillstånd för säkerhetsbranschen

Bevakningsrörelse får drivas av en fysisk eller juridisk person som har näringstillstånd för säkerhetsbranschen. Näringstillstånd för säkerhetsbranschen ska således krävas av fysiska och juridiska personer som driver bevakningsrörelse eller utövar tillståndspliktig ordningsvaktsverksamhet eller säkerhetsskyddande verksamhet som omfattar säkerhetsuppgifter som kräver godkännande. Till exempel en restaurant som väljer att inte själv anställa ordningsvakter (se PrivSäkL 26 §) kan då endast hyra in ordningsvakter från ett företag som har näringstillstånd för säkerhetsbranschen. Väktarverksamhet kan bara utföras av personer anställda vid företag som har näringstillstånd. Ett

näringstillstånd för säkerhetsbranschen ger rätt att utöva i tillståndet avsedd verksamhet i hela landet och ombord på finländska fartyg, om inte annat föreskrivs nedan (PrivSäkL 68 §).
Näringstillstånd för säkerhetsbranschen kan beviljas en fysisk person som har fyllt 18 år och är känd som redbar och tillförlitlig och till sina personliga egenskaper är lämplig för uppgiften. I tillägg krävs att personen inte är försatt i konkurs eller att handlingsbehörigheten inte har begränsats, och att han eller hon har tillgångar som gör det möjligt att sköta verksamheten på behörigt sätt. Näringstillstånd för säkerhetsbranschen kan beviljas en juridisk person, om den har tillgångar som gör det möjligt att sköta verksamheten på behörigt sätt, och 2) de som hör till förvaltningsorganen, verkställande direktören samt i ett öppet bolag bolagsmännen och i ett kommanditbolag de ansvariga bolagsmännen uppfyller de tre första krav gäller fysiska personer. Se närmare i lagens 6 kap.

Enligt PrivSäkL72 § ska en innehavare av näringstillstånd för säkerhetsbranschen ska göra en skriftlig anmälan till Polisstyrelsen bl.a. när innehavaren ändrar namn eller bolagsform eller inrättar eller lägger ner ett verksamhetsställe. Detsamma gäller när en person i innehavarens förvaltningsorgan, verkställande direktören eller en bolagsman i ett öppet bolag eller en ansvarig bolagsman i ett kommanditbolag byts ut.

2.3.2 Tillsyn

Enligt PrivSäkL 84 § svarar polisstyrelsen för den allmänna styrningen av och tillsynen över privata säkerhetstjänster, utbildare i användningen av maktmedel, skytteinstruktörer, anordnare av ordningsvaktsutbildning och utbildare av ordningsvakter. De regionala polisinrättningarna svarar i sin tur för tillsynen inom sina distrikt över privata säkerhetstjänster samt över den verksamhet som utövas av väktare, utbildare i användningen av maktmedel, skytteinstruktörer, ordningsvakter, anordnare av ordningsvaktsutbildning, utbildare av ordningsvakter, utförare av säkerhetsskyddsuppgifter och ansvariga föreståndare. Tillsynen kan också innefatta inspektioner (85 §).

En innehavare av näringstillstånd för säkerhetsbranschen ska för varje kalenderår före utgången av mars månad följande år göra en skriftlig anmälan till Polisstyrelsen som innehåller uppgifter om

1) antalet uppdrag,

2) antalet verksamhetsställen och adresserna till dem samt antalet anställda,

3) vilka som under kalenderåret har varit ansvariga föreståndare, väktare och tillfälliga väktare, ordningsvakter samt utförare av säkerhetsskyddsuppgifter, särskilt för varje verksamhetsställe,

4) tillstånd för innehavaren av näringstillstånd för säkerhetsbranschen och väktarna att inneha skjutvapen och för väktarna att inneha gasspray, om uppdrag där väktare i bevakningsuppgifter har burit skjutvapen eller medfört hund eller använt annan klädsel än väktares dräkt och om situationer där väktare har använt skjutvapen, gasspray eller hund som maktmedelsredskap,

5) tillstånd för ordningsvakterna att inneha gasspray, om uppdrag där ordningsvakter i ordningsövervakningsuppgifter har medfört hund och om situationer där ordningsvakter har använt gasspray eller hund som maktmedelsredskap.

3. Norge

3.1. Grundbegrepp

I norsk rätt regleras väktar- och ordningsvaktsverksamheten i Lov om vaktvirksomhet (LOV-2001-01-05-1). Bestämmelser om ordningsvakter (ordensvakt) finns också t.ex. i Serveringsloven § 16 (LOV-1997-06-13-55). I tillägg regleras väktar- och ordningsvaktsverksamheten i vaktvirksomhetsforskriften (FOR-2011-03-28-337). Den norska regleringen är klart mindre detaljerad än den finska. Regleringen är emellertid inte till alla delar färdigställd och därmed är regleringsbilden något komplicerad.

Med vakttjänst förstås

”tjenester der det ved bruk av personer, TV-overvåking, elektronisk overvåking eller på annen måte:

a) utføres tilsyn med privat område eller offentlig område,

b) utføres kontrolltjenester,

c) utføres verditransporter,

d) utføres ledsagertjenester,

e) mottas og behandles alarmsignaler fra overfalls- eller innbruddsalarmanlegg eller utrykning etter slike signaler etter avtale, eller

f) opplæring i vakttjenester."

Som vakttjänst räknas också ordningsvakttjänst och andra tjänster som syftar till att hantera ordningsrelaterade problem eller uppfylla polisens krav om vakt. Som ordningsvakttjänst räknas "tjeneste på serveringssted for å ivareta ro og orden, utføre ordensrettet adgangskontroll, bortvise personer, hindre og dempe konflikter uten bruk av vold og bistå ved krisesituasjoner". Uppgifter som att uteslutande ta emot betalt eller att utföra garderobtjänst anses falla utanför lagens tillämpningsområde. Detsamma gäller ordinär receptionstjänst[24] Enligt vaktvirksomhetsloven § 2 3. ledd gäller inte heller lagen för vaktuppdrag som utövas sporadiskt och är av begränsat omfång, om inte polisen uppställer som villkor at vakttjänsten av säkerhetsmässiga orsaker ska utföras av godkända väktare/ordningsvakter. Enligt t.ex. serveringsloven § 33 måste serveringsstället ha godkända ordningsvakter om polisen kräver det.

Enligt vaktvirksomhetsforskriften § 2 skal i övrigt vid bedömningen av om en viss verksamhet omfattas av lagen läggas vikt vid tjänstens syfte och karaktär, särskilt risken för bruk av makt, liksom om andra kvalitets-, säkerhets- och rättssäkerhetshänsyn tillsäger att verksamheten omfattas av lagen. Forskriftens 2 § 3. ledd anger vissa undantag, som kan komma att användas på en del mindre företag.[25] Enligt denna bestämmelse anses likväl inte följande typer uppdrag som vakttjänst:

"a) nabohjelp eller lignende vederlagsfritt forebyggende oppsyn med egne verdier,

b) tjenester som utøves på mindre arrangementer der det ikke forventes ordensmessige problemer, og

c) tjenester som i hovedsak er innrettet for å ivareta servicehensyn, som vaktmestertjeneste, vilkårsparkeringsvakt, resepsjons- og portnertjeneste, bartender- og garderobetjeneste, ryddehjelp, innslippkontroll og annen veiledende vertsfunksjon."

[24] Ot.prp. nr. 49 (2008-2009), s. 17, 14.
[25] Ot.prp. nr. 49 (2008-2009), s. 14.

Enligt förarbetena synes t.ex. mindre lokala sportevenemang kunna falla utanför, medan större arrangemang där det förväntas betydlig kontakt med publik och där man t.ex. serverar alkohol, omfattas.[26]

Vaktvirksomhetsloven gäller dels ”ervervsmessig vaktvirksomhet”, dels ”egenvakthold”. Med ”ervervsmessig vaktvirksomhet” förstås verksamhet som går ut på ”å utføre vakttjenester mot vederlag”, dvs. i näringsverksamhet. Med ”egenvakthold” avses vaktverksamhet ”av egen privat eiendom og egne statlige og kommunale eiendommer, med tilliggende bygninger og ansatte, så lenge vaktholdet utføres av virksomhetens egne ansatte”. Vid ”egenvakthold” kan alltså egna ordningsvakter anställas. Till exempel en restaurant eller annat serveringsställe kan därmed som utgångspunkt välja om de vill hyra in tjänster från ett godkänt vaktbolag eller om de anställer egna godkända ordningsvakter (”egenvakthold”).

3.2. Utförande av vakttjänst enligt norsk rätt

Förhållandet till polisens samhällsuppdrag. Utgångspunkten är att ansvaret för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet faller under polisens samhällsuppdrag. Enligt politiloven § 26 gäller ett förbud mot privat ”rettshåndheving”. I norsk rätt har frågan om gränsen mellan den vaktverksamhet som ska utföras av polisen och den som kan utföras av andra varit omdiskuterad.[27] I förarbetena framhölls att väktar- och ordningsvaktsverksamhetens huvudfokus ”antas fortsatt å ligge innenfor gjøremål som har til formål å forhindre eller redusere skader på eiendommer og verdier, såkalt tapsforebyggende virksomhet”.[28] Huvudinnehållet i väktarnas/ordningsvakternas verksamhet är därmed i huvudsak begränsat till att ”observere, kontrollere og rapportere”.[29] Samtidigt påpekas att väktarna fyller en viktig funktion när det gäller att bidra till tryggheten i samhället.

Förordnande. För att utöva näringsmässig vaktverksamhet eller ”egenvakthold” i Norge krävs tillstånd. Enligt vaktvirksomhetsloven § 3 ges tillstånd för att bedriva näringsmässig vaktverksamhet bara

[26] Ot.prp. 49 (2008–2009), s. 9. Se där också för en mer omfattande diskussion om olika typer ”egenvakthold”.
[27] Se närmare det s.k. Politirolleutvalget (NOU 1981:35 s. 207–212), Vaktselskapsutvalget (NOU 1984:24 s. 51–54) och Ot.prp. nr. 84 (1986–1987) samt motiven till politiloven (Ot.prp. nr. 22 (1994–1995)).
[28] Ot.prp. nr. 49 (2008–2009), s. 6.
[29] Se Ot.prp. nr. 49 (2008–2009), s. 6.

till ett ”foretak, enpersonsforetak eller forvaltningsorgan” som är registrerat i företagsregistret och har ”en fast forretningssted i riket” (se lovens § 3 för de närmare krav som ställs för företaget och företaget ledning). Godkännande ges alltså inte längre till enskilda.[30] Om ett serveringsställe kvalificerar för ”egenvakthold”, så kan det alltså anställa sina egna godkända ordningsvakter förutsatt att serveringsstället är godkänt enligt vaktvirksomhetsloven § 3. En restaurant som däremot inte kvalificerar för ”egenvakthold” måste antingen hyra in ordningsvakter från ett vaktbolag eller grunda ett eget vaktbolag.

Ansökan om att bedriva vakttjänst görs på formulär som är fastställt av Politidirektoratet och sänds till det polisdistrikt inom vilket verksamheten är tänkt att utövas. Omfattar ansökan vaktverksamhet i flera polisdistrikt sänds den till det distrikt inom vilket företaget har sitt huvudkontor.

Den som anställs i företaget för att utföra vakttjänst (dvs. både väktar- och ordningsvaktsuppdrag) eller utföra uppgifter i anknytning till vakttjänst måste vara minst 18 år gammal och ha ”tillfredstillende vandel”, dvs. vara redbar och ägnad till vakttjänst (vaktvirksomhetsforskriften § 5). Vid bedömningen av ”vandel” ska enligt forskriften § 6 fästas vikt vid ”karakteren av anmerkede forhold, på tidspunktet for lovbruddet og på dets betydning for oppgavene som omfattes av ansettelsesforholdet eller vedkommendes egnethet som vekter. Det skal legges særlig vekt på anmerkninger om ulovlig bruk og befatning med rusmidler, ordensforstyrrelser, vinningskriminalitet, voldsforbrytelser og lovbrudd som nevnt i straffeloven § 222 til § 226”.

Utbildning. Den som ska utföra vakttjänst i vaktbolag som ansvarig väktare/ordningsvakt skall ha genomfört en godkänd utbildning för väktare. En ansvarig väktare/ordningsvakt utför uppdraget självständigt ”uten tilsyn eller rettledning ved fysisk tilstedeværelse av annen ansvarlig godkjent vekter”.[31] Läroplanen fastsätts av Politidirektoratet, men tillhandahålls mot kursavgift av branschen.[32] Enligt lagens § 9 skall sådan utbildning omfatta

Den som utför vaktuppdrag ska bära ett synligt ID-kort och är skyldig att uppge tjänstenummer på begäran av den som vakthandlingen riktas mot eller av polisen.

[30] Se närmare i förarbetena Ot.prp. nr. 49 (2008–2009), s. 23.
[31] Ot.prp. nr. 49 (2008–2009), s. 49.
[32] Se www.politiet.no/tjenester/vaktvirksomhet/opplaring.

”a) en teoretisk del gjennomført før ansettelse,

b) praksisopplæring i vakttjeneste, herunder objektopplæring,

c) oppsummerende teorikurs og avsluttende eksamen,

d) eventuell tilleggsutdannelse for utførelse av spesialtjeneste og

e) bestått regodkjenning hvert 4 år”.

Undervisning för vakttjänstverksamhet som sker utanför den offentliga undervisningsverksamheten ska enligt forskriftens § 17 ha sådant tillstånd som avses i vaktvirksomhetsloven § 3. Väktarutbildningens innehåll fastsätts av Politidirektoratet. I vaktvirksomhetsforskriften §§ 8–9 anges närmare vilket innehåll utbildningen ska ha beträffande dels teoridelen, dels praktikdelen. Om teoridelen anges:

> ”Teoretisk grunnkurs skal bygge på kompetansemålene i læreplan for Vg2 salg, service og sikkerhet – programfaget sikkerhet i utdanningsprogram for service og samferdsel.
>
> Kurset skal omfatte introduksjon til vekterbransjen, relevant regelverk, herunder internasjonale menneskerettigheter og internasjonal humanitær rett, holdninger og etikk, konflikthåndtering, rapportering, førstehjelp, brannvern, HMS, egensikkerhet og risikoanalyse på generelt nivå og på tekniske sikringsanlegg. Kurset kan gjennomføres som fulltids- eller deltidsopplæring, og skal være innledet i samsvar med læreplan før praksisopplæring kan starte.”

Praktikdelen ska ha följande innehåll.

> ”Praksisopplæring for vektere skal bygge på kompetansemålene fra læreplanen i sikkerhetsfaget Vg3 – opplæring i bedrift.
>
> Ordensvakter kan gjennomføre begrenset praksisopplæring til bruk i egenvakthold etter særlig læreplan fastsatt av Politidirektoratet. Begrenset praksisopplæring oppfyller ikke kravet til praksisopplæring for vekterutdanningens grunndel.
>
> Praksisopplæring skal gjennomføres under ledelse av ansvarlig praksisinstruktør. Gjennomføringen og resultatet av praksisopplæringen skal dokumenteres.”

Vaktuppdrag vid värdetransporter och livvaktstjänst kräver särskild tilläggsutbildning. Vid värdetransporter § 12) ska tiläggsutbildningen omfatta ”rutiner, håndtering av verdisaker, etikk, trusselbilde, risiko-

analyse, trusselhåndtering, kjøreopplæring, opptreden på skadested og opptreden i forbindelse med trafikk og politikontroller". Vid livvaktstjänst ("ledsagertjeneste") (§ 13) ska den omfatta "regelverk, trusselvurdering, sårbarhetsanalyse, sikkerhetsanalyse, tiltaksplanlegging, rekognosering, fysisk og teknisk sikring av bolig, arbeidsplass og bedrift, samband, etikk og etikette, førstehjelp og brannvern". Utbildningen ska inte omfatta vapenundervisning.

Hur omfattande utbildningen ska vara framgår inte direkt av regelverket, bortsett från att det i förarbetena noteras att "godkjent utdanning for vektere skal bestå av et teoretisk grunnkurs som vil være vesentlig lenger enn dagens introduksjonskurs på 15 timer".[33] Efter de ändringar som trädde i kraft 2011 var tanken att alla som utför vakttjänst skulle genomgå dels en grundutbildning, dels en fördjupningsutbildning inom antingen värdetransporter, ledsagartjänst eller ordningsvakttjänst. Ordningsvakter skulle alltså genomgå både den ordinära väktarutbildningen och i tillägg en ordningsvaktskurs.[34] Som nämnt ovanför gäller fördjupningen fortsatt för de två första kategorierna. Den fördjupning som var tänkt att gälla för ordningsvakter, vilket ursprungligen var reglerat i § 14 i vaktvirksomhetsforskriften, gäller emellertid inte länge. Bestämmelsen blev upphävd från 1.1.2018, eftersom den ansågs ställa för höga krav på ordningsvaktsutbildningen vid "egenvakthold".

I vaktvirksomhetsforskriften § 8 3. ledd anges at ordningsvakter som utför vakttjänst som "egenvakthold" kan genomföra en mer begränsad teoretisk grundkurs enligt en särskild läroplan fastsatt av Politidirektoratet (som dock inte uppfyller kraven till den teoretiska undervisning som krävs för att godkännas som väktare). Möjlighet till begränsad teorikurs var tänkt att gälla t.ex. mindre restauranger som skulle utföra ordningsvaktstjänsten som "egenvakthold" och därmed slippa hyra in vakter från ett godkänt bolag. Möjligheten att genomföra en sådan begränsad ordningsvaktskurs har emellertid enligt uppgift ännu inte genomförts.[35]

Medan det för väktare och ordningsvakter som är anställda i vaktbolag alltså krävs genomförd väktarutbildning, så verkar praxis därmed variera mellan polisdistrikten om vilka krav som ställs till ordningsvakter i "egenvakthold". I Oslo är utgångspunkten att alla nya

[33] Ot.prp. nr. 49 (2008–2009), s. 49.
[34] Ot.prp. nr. 49 (2008–2009), s. 16.
[35] Enligt uppgift av Thomas Kveen, Oslo politidisktrikt 9.11.2020.

ordningsvakter måste ha genomfört väktarutbildningen, men det kan uppenbarligen också vara tillräckligt att personen har genomgått en sådan mer begränsad ordningsvaktkurs som tillhandahålls av vissa branschaktörer, t.ex. Sikkerhetsakamiet (denna kurs skall emellertid inte förväxlas med den som avses i forskriften § 8 3. ledd).[36] Stöd för att godkänna en mindre omfattande kurs menas kunna hittas i serveringsloven § 16 om at ”når politiet finner det påkrevet, skal det ved serveringsstedet holdes ordensvakter godkjent av politiet” och att ”politiet kan som grunnlag for godkjenningen kreve gjennomført kurs”. Om polisen däremot inte uppställer något krav enligt nämnda bestämmelse om att ordningsvakterna måste vara godkända av polisen, så kan ordningsvakter användas som inte har genomgått någon ordningsvaktskurs överhuvudtaget. I andra politidistrikt, enligt uppgift t.ex. i politidistrikt Øst, krävs däremot både väktarutbildning och ordningsvaktkurs för bli godkänd som ordningsvakt i ”egenvakthold”, dvs. den ordning som förarbetena ursprungligen lade till grund.

Utbildningen tillhandahålls i första hand av branschen, dvs. vaktbolagen. Vid ett sök på internet framgår att priset för en väktarkurs är mellan 20 000–30 000 NOK, som betalas av deltagaren själv. Väktarkursen omfattar ofta 100–120 h klassundervisning och praksis samt i tillägg en del (30–40 h) distansundervisning. Ordningsvaktkursen är märkbart kortare och innefattar 25 h klassrumsundervisning. Priset synes ligga runt 3 000 NOK.

Befogenheter. Tillståndet att utöva väktar- och ordningsvaktstjänster är begränsat till det som anges i vaktvirksomhetsloven § 2 (se ovan under avsnitt 3.1). Den som utför vakttjänst har ingen annan befogenhet att andra maktmedel än vad som följer av nöd- och nödvärnsbestämmelsen i straffeloven § 17–18,[37] samt reglerna om var mans rätt att gripa enligt straffeprosessloven § 176 när en misstänkt för brott ”treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor”. Straffeprosessloven § 206 ger också möjlighet till ”sivilt beslag” (”Beslag kan tas av enhver når den mistenkte treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor”). Också bestämmelsen om laga självtäkt i straffeloven § 19 kan nämnas. Av vaktvirksomhetsloven § 12 framgår direkt att vakttjänst ska genomföras obeväpnad.

[36] Enligt uppgift av Thomas Kveen, Oslo politidisktrikt 9.11.2020.
[37] Om innehållet i nödvärns- och nödbestämmelserna, se t.ex. Magnus Matningsdal, *Straffeloven: lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff: alminnelige bestemmelser: kommentarutgave* (Universitetsforlaget 2015), §§ 17–18.

I ett färskt Høyesterettsavgörande (HR-2020-2126-A) behandlades frågan om väktares rätt att tillgripa makt när han som inhyrd av en transportfirma för att genomföra biljettkontroll ombord på en buss höll fast en person i armen under kontrollen när personen försökte komma undan. Passageraren slog väktaren i ansiktet som följd av väktarens maktanvändning. Den rättsliga grunden för användningen av makt var i denna situation yrkestransportloven § 33 som anger att en person vid biljettkontroll kan ”haldast tilbake av transportselskapet sine kontrollørar så lenge den reisande ikkje gjev tilstrekkelege opplysningar om namn, adresse og fødselsdato”. I det aktuella ärendet hade emellertid inte en representant för bolaget varit direkt närvarande och följaktligen kunde väktaren inte använda makt enligt § 33. Eftersom väktaren därvid gick utöver sin befogenhet omfattades han enligt Høyesterett inte heller av det extra skydd som straffeloven § 286 ger mot våld mot särskilt utsatta yrkesgrupper när passageraren slog honom.[38]

En väktare/ordningsvakt kan enligt vaktvirksomhetsforskriften § 36 medbringa handfängsel ”dersom tjenesten tilsier det”. Dessa får enligt forskriften emellertid bara användas vid självförsvar i nödvärnssituationer enligt straffeloven § 18.[39]

Enligt vaktvirksomhetsloven § 13 kan hund också medbringas för att användas i självförsvar, förutsatt att detta har godkänts av företaget. I vaktvirksomhetsforskriften § 34 angis imidlertid at hund inte får användas vid ”publikumsrettede vakttjenester” och inte heller ”til rundering, sporing eller søk etter personer, gjenstander, narkotiske stoffer, sprenglegemer og lignende”.

Enligt vaktvirksomhetsforskriften 39 gäller en plikt för väktaren/ordningsvakten att skriva rapport om alla händelser som inneburit bruk av makt under vakttjänsten.

Tillsyn. Enligt vaktvirksomhetsloven § 16 är polisen i det distrikt där verksamheten utövas tillstånds- och kontrollmyndighet. Det ska

[38] Om innehållet i straffeprosessloven § 176 och 206, se t.ex. Erik Keiserud Hans Kristian Bjerke Knut Erik Sæther, *Straffeprosessloven. Kommentarutgave*, 4. utgave (Universitetsforlaget 2011).

[39] I den gamla vaktvirksomhetsforskriften (FOR-2004-05-25-787) § 39 angavs att personer ”som utfører vakttjeneste kan dersom særlige behov foreligger utstyres med batong/kølle i samsvar med bestemmelser fastsatt i våpenlovgivningen”. I förarbetena till ändringarna i vaktvirksomhetsloven nämns att det är ”behov for en nærmere avklaring i forhold til hva slags type kølle/batong som vaktselskapene skal kunne benytte», men att närmare bestämmelser kan ges i forskrift (se Ot.prp. nr. 54 (1999–2000), s. 33). I den nu gällande vaktvirksomhetsforskriften nämns emellertid inte längre möjligheten att använda batong. Inte heller gasvapen är tillåtna (se också explicit i den gamla forskriften § 39).

företas en årlig kontroll av vaktföretagen baserat på företagens självrapporteringsplikt. Enligt § 16 har företag som bedriver vakttjänst plikt att till tillstånds- och kontrollmyndigheten lämna in de upplysningar och den dokumentation som är nödvändig för att bedriva kontroll med att företagets verksamhet är i överensstämmelse med lagen (se närmare i vaktvirksomhetsforskriften kap. 9). Enligt vaktvirksomhetsforskriften § 38 ska rapporten också innehålla en lista över vilka personer i företaget som utför vakttjänst eller som uppgifter som är direkt tillknutna till vakttjänst, samt en kopia över nya eller ändrade rutiner och handlingsplaner, kopia av loggförd användning av makt samt händelser där hund har använts.

Som en del av upplysningsplikten ska ändringar i ”virksomhetens eierskap, styre, deltakere eller daglige leder” anmälas till tillsynsmyndigheten genast och senast en månad efter ändringen.

Straffrättsligt skydd. Enligt straffeloven § 155 straffas den som ”ved vold, trusler, skadeverk eller annen rettsstridig adferd påvirker en offentlig tjenesteperson til å foreta eller unnlate å foreta en tjenestehandling eller hindrer en slik handling, eller søker å oppnå dette” med bot eller fängelse upp till 3 år. Väktare/ordningsvakter enligt vaktvirksomhetsloven anses emellertid inte vara en sådan ”offentlig tjenesteperson” som får ett sådant förstärkt skydd. Ett undantag kan dock vara en väktare vid offentliga byggnader, som kan omfattas av bestämmelsen i straffeloven § 155 3. ledd: (”enhver som pliktmessig eller etter oppfordring yter bistand til offentlig tjenesteperson, eller sikrer dennes arbeidsplass”).

Väktare/ordningsvakter omfattas som utgångspunkt inte heller av straffeloven § 286 om förstärkt skydd för vissa utsatta yrkesgrupper (se dock Høyesterettsavgörande HR-2020-2126-A om undantag enligt yrkestransportloven § 33).[40] Väktare- och ordningsvakter har följaktligen som utgångspunkt inget särskilt straffrättsligt skydd enligt norsk rätt. Det kan emellertid vara ett straffskärpande element i straffmätningen att våld utövas mot en uniformerad väktare vid utförande av vaktuppdrag.

[40] Se Ot.prp. nr. 54 (1999–2000), kap. 9.13.

4. Sammanfattning

Reglerna om väktar- och ordningsvaktsverksamheten uppvisar vissa likheter, men skiljer sig också åt i centrala hänseenden. I bägge land är verksamheten strängt kontrollerad, bl.a. för att förhindra att kriminella element engagerar sig. I bägge länderna kan väktarverksamhet bara bedrivas i godkänt företag, men medan också ordningsvaktsverksamhet i Norge bara kan bedrivas genom godkända företag så kan i Finland de aktörer som är särskilt utpekade i lagen också själva anställa egna godkända ordningsvakter. Utbildningen för väktare och ordningsvakter anställda i företag verkar vara ungefär lik i Finland och Norge, medan de utbildningskrav som gäller for ordningsvakter i ”egenvakthold” är npgåt mer oklara i Norge. I bägge land fastställs innehållet av polisen och också godkännande som väktare eller ordningsvakt efter genomförd utbildning görs av polisen.

Också beträffande befogenheterna skiljer sig de två rättsordningarna åt. I Finland har väktare och ordningsvakter ett antal offentligrättsliga befogenheter att t.ex. gripa eller förhindra inträde till en plats och att för att genomföra sådana uppdrag använda makt i nödvändig och försvarlig utsträckning. I tillägg har de samma rätt att handla som de allmänna reglerna om nödvärn och nöd samt var mans rätt att gripa ger. I Norge har väktare och ordningsvakter inga offentligrättsliga befogenheter och deras handlande bedöms uteslutande utifrån de allmänna reglerna om nöd, nödvärn, rätt att gripa osv.

Det straffrättsliga skyddet är i huvudsak likt. Varken i Finland eller i Norge jämställs väktare eller ordningsvakter med tjänstemän.

Statens offentliga utredningar 2021

Kronologisk förteckning

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. Ju.
3. Skolbibliotek för bildning och utbildning. U.
4. Informationsöverföring inom vård och omsorg. S.
5. Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. Ju.
6. God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. S.
7. Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. Ju.
8. När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). S.
9. Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. I.
10. Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. M.
11. Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. U.
12. Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion. Ju.
13. En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. Ju.
14. Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. S.
15. Föreningsfrihet och terroristorganisationer. Ju.
16. En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. Fi.
17. Ett moderniserat konsumentskydd. Fi.
18. Bolags rörlighet över gränserna. Volym 1 & 2. Ju.
19. En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. S.
20. Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. Ju.
21. En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. M.
22. Hårdare regler för nya nikotinprodukter. S.
23. Stärkt planering för en hållbar utveckling. Fi.
24. Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin. M.
25. Struktur för ökad motståndskraft. Ju.
26. Använd det som fungerar. M.
27. Ett förbud mot rasistiska organisationer. Ju.
28. Immunitet för utställningsföremål. Ku.
29. Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. I.
30. Kampen om tiden – mer tid till lärande. U.
31. Kontroller på väg. I.
32. Papper, poddar och ... Pliktmateriallagstiftning för ett tryggat källmaterial. U.
33. En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. U.
34. Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. S.
35. En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. Ju.

36. Gode män och förvaltare – en översyn. Ju.
37. Stärkt rätt till personlig assistans. Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. S.
38. En ny lag om ordningsvakter m.m. Ju.

Statens offentliga utredningar 2021

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. [16]

Ett moderniserat konsumentskydd. [17]

Stärkt planering för en hållbar utveckling. [23]

Infrastrukturdepartementet

Säker och kostnadseffektiv it-drift rättsliga förutsättningar för utkontraktering. [1]

Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. [9]

Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. [29]

Kontroller på väg. [31]

Justitiedepartementet

Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. [2]

Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. [5]

Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. [7]

Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion. [12]

En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. [13]

Föreningsfrihet och terroristorganisationer. [15]

Bolags rörlighet över gränserna. Volym 1 & 2. [18]

Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. [20]

Struktur för ökad motståndskraft. [25]

Ett förbud mot rasistiska organisationer. [27]

En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. [35]

Gode män och förvaltare – en översyn. [36]

En ny lag om ordningsvakter m.m. [38]

Kulturdepartementet

Immunitet för utställningsföremål. [28]

Miljödepartementet

Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. [10]

En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. [21]

Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin. [24]

Använd det som fungerar. [26]

Socialdepartementet

Informationsöverföring inom vård och omsorg. [4]

God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. [6]

När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). [8]

Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. [14]

En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. [19]

Hårdare regler för nya nikotinprodukter. [22]

Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. [34]

Stärkt rätt till personlig assistans. Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. [37]

Utbildningsdepartementet

Skolbibliotek för bildning och utbildning. [3]

Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. [11]

Kampen om tiden – mer tid till lärande. [30]

Papper, poddar och ... Pliktmateriallagstiftning för ett tryggat källmaterial. [32]

En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. [33]

Regeringskansliet

103 33 Stockholm Växel 08-405 10 00 www.regeringen.se

ISBN 978-91-525-0104-7 ISSN 0375-250X

Omslag: Elanders Sverige AB